

LAS POLITICAS SOCIALES EN CHILE (1964 - 1980) (*)

Iván Lavados Montes
Profesor del Departamento
de Derecho Económico.

I.- CARACTERISTICAS Y ORGANIZACION DE LAS POLITICAS SOCIALES EN CHILE.

1.- Intervención del Estado y Gasto Fiscal.

El Estado ha tenido en Chile una intervención fundamental en los sectores sociales. Ello puede apreciarse en el gasto social efectuado en los últimos quince años (cuadro N° 1).

Es conveniente señalar que estudios realizados para 1969 demostraron el carácter redistributivo de los gastos públicos (y por ende de los fiscales), aunque han existido filtraciones en forma de subsidios hacia sectores-objetivo no deseados. No obstante la no existencia de antecedentes para otros años puede suponerse que el énfasis ha sido puesto en los grupos medios y bajos con distinto énfasis en los tres últimos períodos de gobierno en Chile.

El análisis de la información muestra que hasta 1972 ha existido una preocupación creciente por la función re

(*).- Este trabajo es parte del libro "Evolución de las Políticas Sociales en Chile" de Iván Lavados Montes, que próximamente publicarán ILPES y UNICEF.

distributiva del Estado en el desarrollo, reflejado en un incremento sostenido de la participación del gasto social fiscal en el gasto del Producto Geográfico Bruto. (*) En otras palabras, el gasto social fiscal creció sustancialmente más que la economía en su conjunto. La tendencia se revierte a partir del año 1973, existiendo una recuperación desde 1977.

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

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

En términos muy resumidos puede observarse que en el período 1970-1971 las remuneraciones reales suben fuertemente; en el período 1973 - 1976 existe un gran deterioro.

La evolución del índice real de sueldos y salarios del sector público ha sido el siguiente: (**)

1970	Abril	100
1971	"	123
1972	"	101
1973	"	71
1974	"	54
1975	"	60
1976	"	62
1977	"	80
1978	"	92
1979	"	104
1980	"	109

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

(**). - Comentarios sobre la situación económica. Primer Semestre 1980. Departamento de Economía, Universidad de Chile.

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

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

Otra forma de medir la importancia que los distintos gobiernos le han asignado a esta función redistributiva del Estado, consiste en calcular el porcentaje del presupuesto fiscal (se captar recursos del sector privado y se destinan a las actividades que se estiman más deseables), que se destina a gasto social (cuadro N° 2)

La participación del gasto fiscal social es relativamente constante a través del período considerado, alrededor del 40% del gasto fiscal total. No obstante, se destacan los altos niveles alcanzados en el período 1971-1972 (al respecto debe tenerse presente la explicación anteriormente señalada).

En 1975 se produce una violenta caída del gasto fiscal total, por lo que la participación relativa de ese año no refleja en toda su magnitud la brusca disminución del gasto social en términos absolutos.

En 1976 el gasto fiscal social decrece aún más respecto del año anterior, llegándose al nivel de más baja participación de todo el período analizado.

Es interesante observar también la distribución relativa del gasto fiscal social entre los distintos sectores y en términos per cápita. (Cuadros N° s 3 y 4)

Si se analiza esta distribución relativa, se concluye que en el período se ha producido una fuerte alteración en las prioridades otorgadas a cada uno de ellos. En efecto, en el año 1965 los sectores salud y previsión tenían una participación similar dentro del total del gasto social (aproximi-

madamente 22% cada uno), vivienda una participación menor aunque importante (16%) y educación, significativamente mayor (39%). Al final del período, en 1978, educación ha aumentado su participación relativa (llega al 32%) en tanto se reduce en forma significativa salud (alcanza 16%) y se contrae drásticamente vivienda (representa sólo el 6% del gasto).

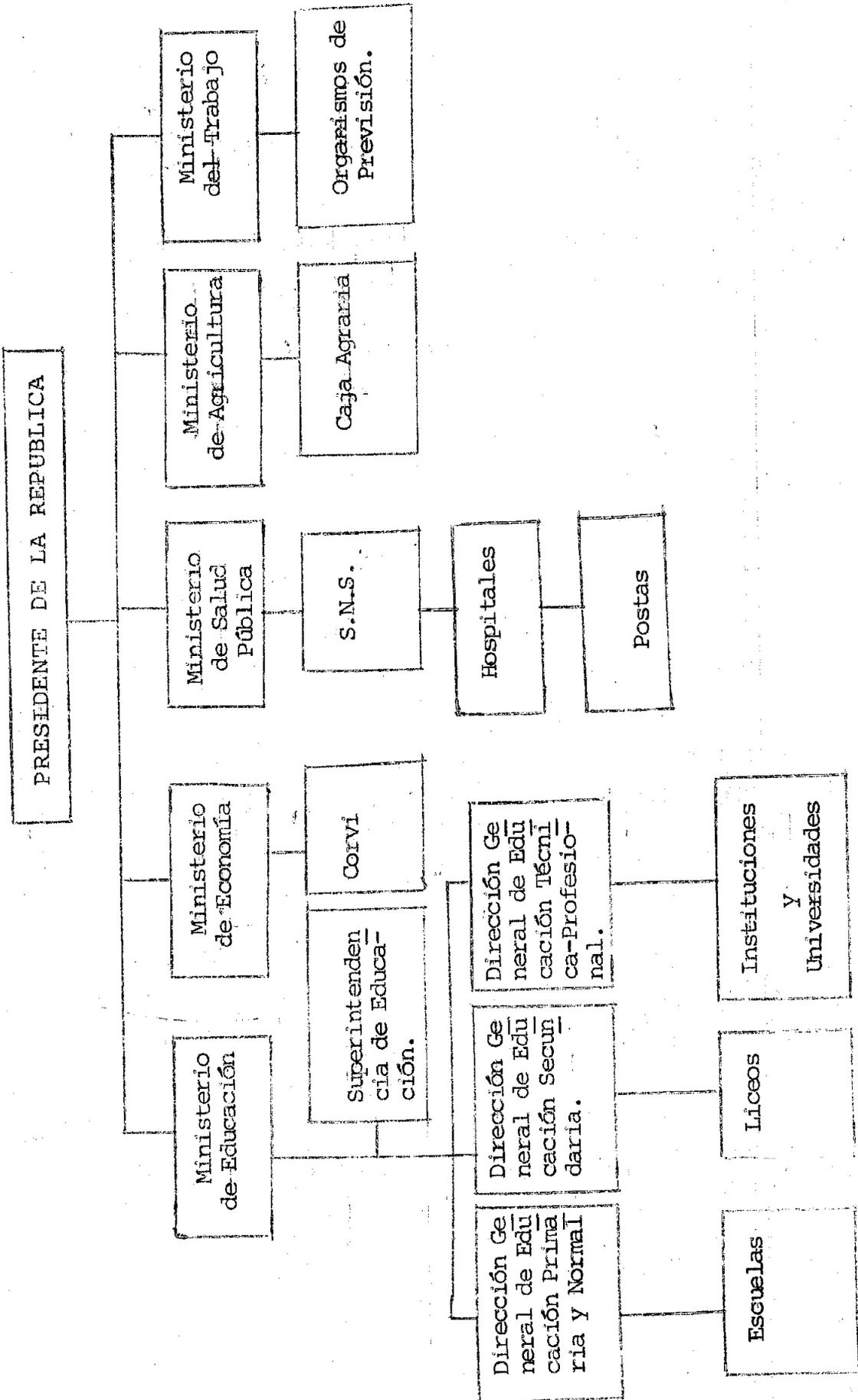
2.- Estructura Tradicional del Estado para el Desarrollo Social

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

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

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

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



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

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

II.- RESTRICCIONES DE LAS POLITICAS SOCIALES EN CHILE.

1.- Problemas de Coordinación e Interrelación.

En el período analizado el gasto fiscal y público chileno destinado a los sectores educación, salud-nutrición y vivienda alcanzó un alto nivel, en relación a la capacidad económica del país y al esfuerzo de otros países latinoamericanos en la materia (cuadro N° 5).

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

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

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

(*).- "Programa de Desarrollo Integral de Menores", UNICEF - CONICYT, 1975.

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

- "- Insuficiencia de información cuantitativa y cualitativa sobre la realidad de la infancia y la juventud, desde un punto de vista multidimensional.
- Inexistencia de una estructura administrativa correspondiente a las necesidades de planificación en todas sus etapas, en favor de la infancia y la juventud.
- Insuficiente coordinación entre los niveles central y sectoriales de planificación.
- Falta de canales administrativos que permitan el acceso de todos los sectores sociales distribuidos geográficamente, a los beneficios que reportaría una planificación en su favor.
- Desvinculación entre el mecanismo de planificación y las instancias asignadoras de recursos.
- Falta de mecanismos de orientación para canalizar los esfuerzos provenientes del ámbito privado y comunitario en favor de la minoridad.
- Falta de recursos humanos capacitados para planificar el desarrollo de la infancia y la juventud dentro de un marco multidisciplinario."

2.- Problemas de Información y Complementariedad.

En enfoque de planificación del desarrollo social como simple suma de actividades en diversos sectores puede ser atribuido, además de la implementación descoordinada ya señalada, a las siguientes razones:

En primer lugar, la dedicación a metas simples y fáciles de definir, como por ejemplo número de alfabetizados, camas en hospitales, raciones alimenticias, etc., obtiene la aprobación popular, pero oculta a los dirigentes las características reales de las necesidades que enfrentan. (*) Este fenómeno tiende a distorsionar las políticas al convertir me-

(*).- "El Cambio Social y la Política de Desarrollo Social en América Latina", Naciones Unidas, New York, 1969.

En segundo término, ha sido reiteradamente señalado el hecho que se ha dado poca importancia a la recopilación, análisis y divulgación de las informaciones estadísticas necesarias para poder formular las políticas y programas para el desarrollo social y contra la pobreza. Se puede mencionar que en Chile, país tradicionalmente avanzado en términos de estadísticas, se hizo el llamado "Mapa de Extrema Pobreza", sólo en 1974, con antecedentes del censo de población y viviendas de 1970.

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

En tercer lugar, en esta década, se han desarrollado estudios que demuestran los problemas y limitaciones de los programas desconectados y desordenados. En relación a los programas para combatir la desnutrición infantil, se ha señalado que "Los factores que la condicionan son muchos y muy variados. Simplificar el problema conduce a la realización de medidas parciales o unilaterales, que terminan inevitablemente en fracasos. La desnutrición nunca es un fenómeno aislado, sino que por el contrario, forma parte de todo el contexto de la miseria. Parece evidente que la única posibilidad real y a corto plazo de prevenir el daño socio-biológico está en el desarrollo de programas globales que consideren tanto la mejoría de la nutrición, como las condiciones de salud, modificando también la influencia del medio ambiente socio-cultural mediante programas de estimulación psicomotora directa". (*)

(*).- Véase Fernando Monckeberg "Daño sociogénico producido por la miseria" CONPAN: Nutrición, educación y salud, Santiago, 1976.

Los estudios realizados sugieren que los programas deben ser de atención integral y deben realizarse a edad temprana. Hay consenso entre los especialistas de que la única posibilidad real y a corto plazo de recuperar el retraso provocado por la extrema pobreza en el desarrollo de los niños está en la realización de programas globales que consideren nutrición, salud y educación en forma conjunta.

En este sentido no es posible formular e implementar sólo programas globales para el desarrollo de los niños, ya que permanentemente y en ciertos casos en forma creciente, sería necesario mantener esos programas debido a la situación permanente de pobreza. Por lo tanto, para el desarrollo de la infancia es de vital importancia la estrategia global contra la pobreza.

3.- Problemas de factibilidad técnica y política.

Es evidente que las políticas sociales sólo pueden tener éxito si se consideran dos factores: la coherencia y factibilidad técnica y los diferentes intereses sociales que se ponen en juego en torno a ellas (*). Considerar solamente los elementos técnicos lleva a incurrir en una desviación "tecnocrática", cayendo en un optimismo derivado de una visión estrecha, al suponer que todo lo que técnicamente es viable se puede hacer. El otro extremo es el excesivo énfasis en las limitaciones de la estructura de poder existente, desembocando en una desviación "sociologista", que tiende, con frecuencia, a llevar a un escepticismo paralizante, definiendo, casi a priori, la imposibilidad de tener un desarrollo social sin transformar las "estructuras". En cierto sentido, la experiencia chilena muestra que es posible acelerar la dinámica social, con modificaciones en las políticas sociales, muchas de ellas llenas de problemas y errores, pero con una tendencia positiva; lo que, a partir del caso de Chile, parece mucho menos factible, es la transformación radical de las estructuras sociopolíticas, dentro del enfoque predominante en la visión "sociologista".

El problema de la factibilidad técnica esconde una serie de fenómenos que han estado presentes en el diseño e implementación de las políticas sociales en Chile; uno de ellos, muy importante a nuestro juicio, es lo que se podría denominar como la desviación "ideologista". En términos generales consiste en predeterminar un marco de acción bastante

(*).- Ver R. Franco y E. Palma: "Política social y pobreza: lecciones de la experiencia", ILPES, julio 1979.

rígido para la intervención del Estado, y dentro de él diseñar los programas técnicamente eficaces.

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

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

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

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

III.- LAS POLITICAS SOCIALES EN EL PERIODO 1964 - 1970.

1.- Antecedentes generales.

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

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

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

En materia de Educación, se pone en práctica una reforma educacional en 1965, que modifica sustancialmente la estructura del sistema, la duración de los niveles, los programas y currícula, junto con una fuerte expansión de la matrícula (cuadro N° 6). Esto fue acompañado de un programa de asistencia estudiantil, a través de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, tendiente a atenuar los efectos de las condiciones de desigualdad socioeconómica.

Sin embargo, la evolución del Gasto Fiscal no es plenamente coincidente con los propósitos y con la expansión de la matrícula, ya que continúa teniendo una participación

relativa muy alta la educación universitaria, a la que se destina alrededor del 30% del Gasto Fiscal en educación. Siendo la "clase media" uno de los pilares de sustentación política del Gobierno, no se cuestiona mayormente este hecho, al ser aspiración de los estratos medios el acceso a la Universidad. Tampoco se plantean formas alternativas para aportar recursos a la Educación superior (matrículas por ejemplo). Esto genera una presión excesiva sobre la capacidad financiera del Fisco.

La política de Salud y Nutrición también se basa en una ampliación de la cobertura, extendiéndose la acción del Estado hacia todas las personas que necesitaran atención médica, aun cuando no estuviesen adscritas a algún sistema de previsión social (se usa el concepto de indigentes). Además, se amplía la atención curativa a los empleados, a través de la expansión muy importante del campo de acción del Servicio Médico Nacional de Empleados, SERMENA.

La acción del Estado es directa, a través del Servicio Nacional de Salud y del SERMENA, llegando a cubrir el 80% de las atenciones ambulatorias y el 90% de las hospitalizaciones (cuadros 10 y 11).

Se da importancia a las actividades de fomento y prevención de salud, destacándose los programas de inmunizaciones y de nutrición (cuadros 12 y 13).

Es importante señalar que el aumento de cobertura se llevó a cabo sin aumentar sustancialmente los recursos ni las acciones, los que se incrementan a un ritmo similar al crecimiento poblacional. La mejoría de los indicadores de salud en Chile, podría reflejar una mejoría cualitativa de la eficacia del sistema de servicios de salud, y la influencia del desarrollo socioeconómico general.

La política de vivienda pasó por diversas etapas, siendo muy afectada por dos fenómenos: uno es que el gasto fiscal fue muy fluctuante, respondiendo a los problemas del presupuesto fiscal de cada año; esto hizo oscilar las viviendas iniciadas por el sector público con los problemas consiguientes (cuadro 14). Por otra parte, se produjo una fuerte presión social que llevó a hacer impracticable proporcionar vivienda (casa o departamento tradicional) a todos los que la requerían. Por eso, se pusieron en práctica programas especiales con fuerte contenido de participación de la comunidad, como fueron la autoconstrucción, operación sitio, etc.

Sin embargo, la situación de vivienda fue uno de los puntos críticos del descontento popular respecto al Gobierno.

P RESIDENCIA DE LA REPUBLICA

CONSEJERIA NAC. DE PROMOCION POPULAR

CONSEJERIA NAC. DE ASUNTOS JUVENILES

ODEPLAN

Ministerio de Agricultura

Ministerio de Educacion

Ministerio Interior

Ministerio de Salud

Ministerio de la Vivienda y Urbanismo.

Cora

Odepa

Junaeb

S.N.S.

Corvi

Indap

Junji

Sermena

Corhabit

S.A.G.

Constructora Estab. Educ.

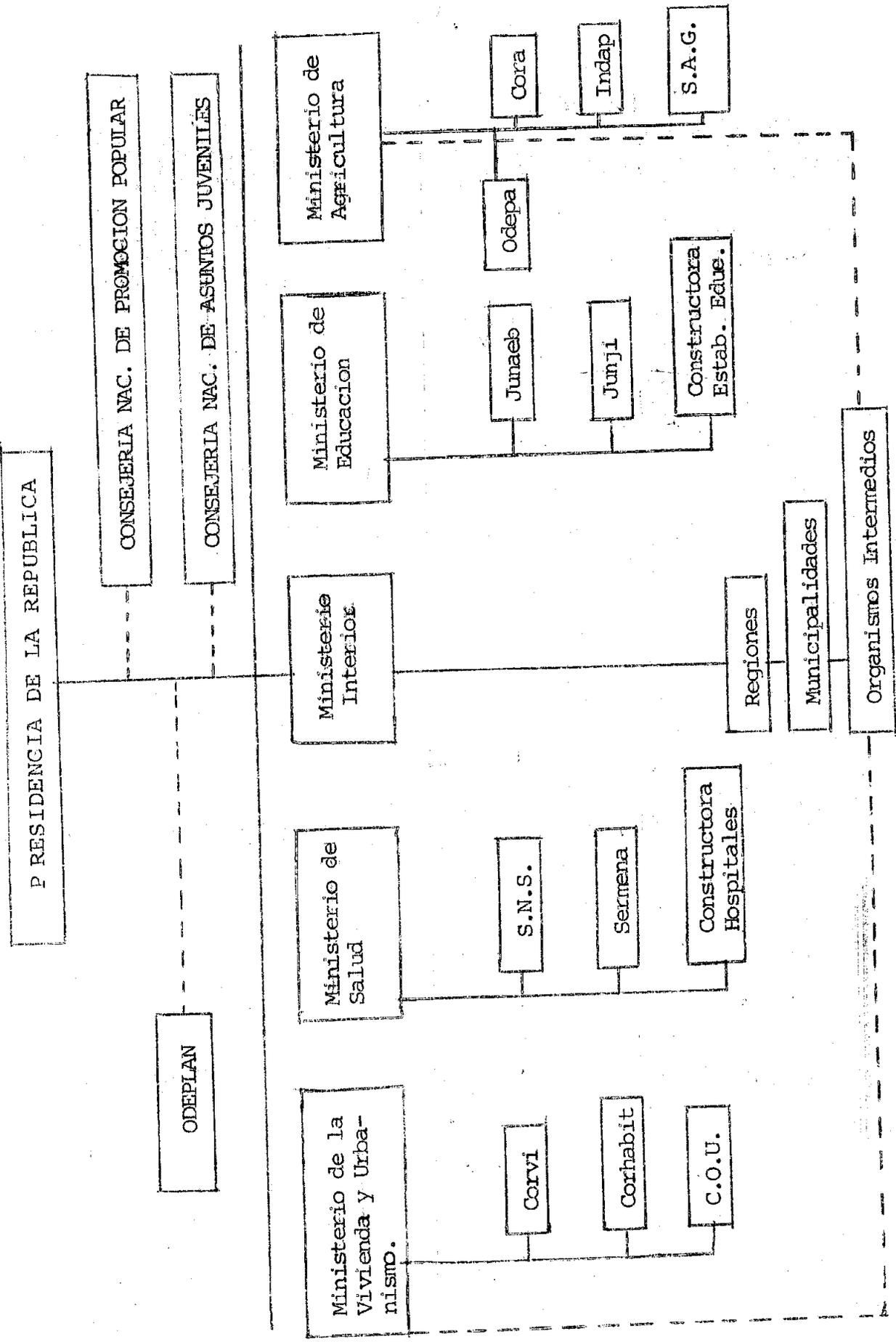
Constructora Hospitales

C.O.U.

Regiones

Municipalidades

Organismos Intermedios



Las principales creaciones y adecuaciones de la estructura y operación del Estado respecto al desarrollo social fueron:

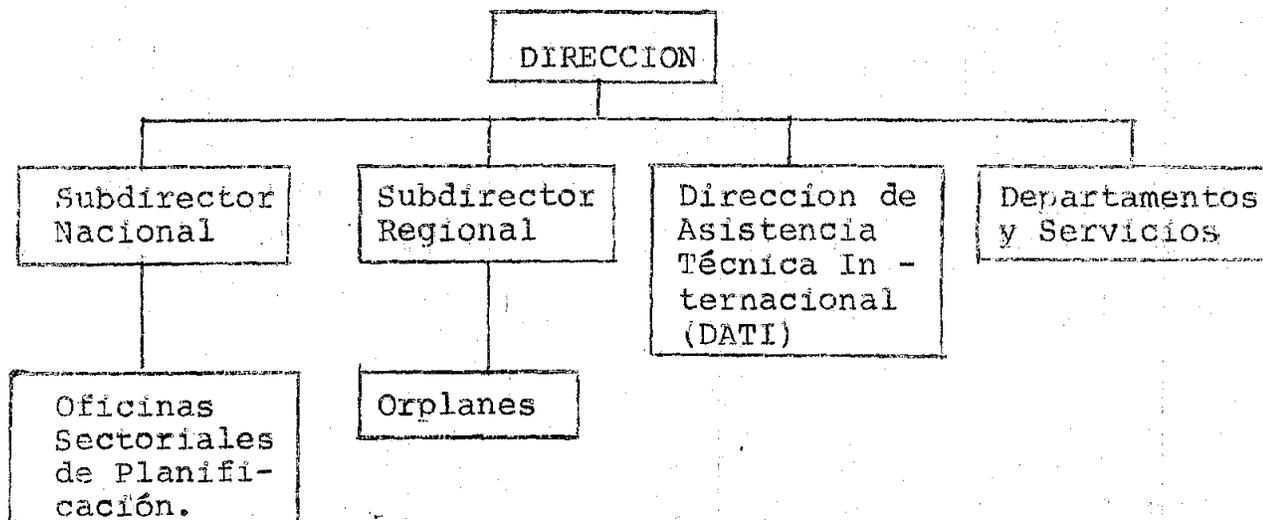
La Ley 16.635 creó la Oficina de Planificación Nacional a nivel de asesoría del Presidente de la República. Se le encargó la formulación de un Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social y la proposición de políticas sectoriales y regionales insertas en el contexto global del plan. Igualmente se ocupó del diseño de instrumentos y mecanismos para la mantención y medición del proceso de desarrollo. Su labor era exclusivamente indicativa y asesora.

La institución fue encargada de las siguientes funciones:

- Realizar los estudios de base para formular la política nacional de desarrollo económico y social.
- Mantener el sistema de cuentas nacionales y, en general, llevar la contabilidad social del país.
- Proponer al Presidente de la República el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social.
- Proponer una política de Desarrollo Regional.
- Orientar la Asistencia Técnica Internacional que el país recibe.

Para el cumplimiento de dichas funciones, se dotó a ODEPLAN de una estructura operativa sobre la base de cuatro líneas de acción: Planificación global, planificación sectorial, planificación regional y cooperación internacional.

La Planificación Global y Sectorial le fue encomendada a la Subdirección Nacional de Planificación y la Planificación Regional a la Subdirección Regional. Para la programación y gestión de la Cooperación Internacional fue creada la Dirección de Asistencia Técnica Internacional (DATI). En síntesis la estructura legal fue la siguiente:



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

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

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

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

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

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

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

A nivel de la estructura ministerial, las principales adecuaciones fueron:

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

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

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

- Juntas de Vecinos
- Centros de Madre
- Agrupaciones Cooperativas
- Sindicalización de Trabajadores
- Centros de Padres y Apoderados de Establecimientos Educativos.

Toda esta estructura de participación popular fue establecida por la Ley N° 16.884, orgánica de las Juntas de Vecinos y Centros de Madres. La aplicación de ella determinó que a 1970, existían en Chile sobre dos millones de perso

nas incorporadas al proceso de participación en la toma de de
cisiones de nivel intermedio.

Sin embargo, el Estado no pudo organizar jurídicamente un cuerpo institucionalizado para dirigir todo este pro
ceso de participación, por cuanto el Congreso Nacional no apro
bó la creación legal de la Consejería Nacional de Promoción Popu
lar, la cual hubo de funcionar de hecho como la división de organismos comunitarios de la Corporación de Servicios Habita
cionales.

3.- Cooperación Internacional.

En este período fue muy importante la cooperación técnica recibida de las fuentes multilaterales a nivel mundial, especialmente la del Sistema de Naciones Unidas, que operó mediante dos mecanismos: el Programa de Asistencia Técnica (PAAT) y el Fondo Especial (FE). También actuaron sus Agencias Especializadas, tales como OIT, UNESCO, UNICEF, OMS, OMM, etc.

En cuanto a la cooperación bilateral, puede mencionarse especialmente la otorgada por Alemania Federal, Bélgica, Dinamarca, Gran Bretaña, Francia y Holanda; en menor proporción, Israel, Italia, Japón, Suiza y USA.

Cabe señalar que con relación a países como Gran Bretaña, Israel, Alemania Federal, Suiza y Bélgica, se venía recibiendo colaboración informalmente, sin la existencia de un Acuerdo Básico con el Gobierno de Chile, que enmarcara jurídicamente tales relaciones, sobre la base de normas legales, permanentes, con suficiente flexibilidad para desarrollar futuros programas de cooperación en áreas específicas.

En este período fue preocupación preferente la formalización de tales vinculaciones y con la participación del Ministerio de Relaciones Exteriores, asesorado técnicamente por el recientemente creado Departamento de Asistencia Técnica Internacional (DATI) de ODEPLAN, se elaboraron los respectivos Acuerdos Básicos que fueron posteriormente suscritos por los Gobiernos ya indicados (Israel, 29-XII-1965; Gran Bretaña, 8-I-1966; Alemania Federal, 18-X-1968; Suiza, 5-XII-1968; Bélgica, 24-VI-1969; y España 28-IV-1969).

Se puede mencionar, por otra parte, que con el Gobierno de Francia se suscribió un Acuerdo Especial sobre Educación el 22-XII-1964, complementario al Acuerdo Básico ya existente que regía desde el 14-IX-1962.

Por último, cabe destacar que ya en este período se iniciaron relaciones de intercambio cultural, en el plano uni

versitario con centros universitarios de países socialistas, como por ejemplo, con la República Democrática Alemana (Protocolo Adicional sobre Intercambio Cultural entre la Universidad de Chile y la Universidad Carlos Marx de Leipzig, de 25-IX-1967, sobre la base de un Protocolo anterior de fecha, 25-III-1964), con la República Popular de Hungría (Protocolo de Intercambio Cultural entre la Universidad de Chile y la Universidad de Eotvos, de Budapest, de 27-I-1965) y con la U.R.S.S. (Acuerdos entre la Universidad de Chile y la Universidad MV Lomosov de Moscú y con la Academia de Ciencias, sobre observaciones astronómicas, en 1965 (?) y Convenio para la construcción de plantas industriales y otros objetivos, suscrito entre ambos Gobiernos, el 13-I-1967).

Con Rumania se suscribió un Convenio Básico de Cooperación Económica y Técnica, el 1º-X-1968 y otro de Cooperación Cultural, el 28-X-1968.

Según las cifras disponibles, la cooperación técnica recibida, sin considerar los aportes de contrapartes nacionales, significó una contribución que alcanzó los siguientes valores:

- Fuentes multilaterales	US\$ 62.617.051
- Fuentes bilaterales	US\$ 40.499.112
	<hr/>
TOTAL	US\$ 103.116.112 (*)

Estos recursos se distribuyeron, proporcionalmente, y según las prioridades definidas por las autoridades de Gobierno, entre los sectores de la actividad nacional que a continuación se indican:

- Educación	34%
- Energía, Transporte y Tel.	16%
- Agropec. Forestal Pesca	15%
- Industria	7%
- Rec. Humanos y Des. Social	7%
- Servicios Económicos y Adm. Pública	7%
- Salud	6%
- Recursos naturales y Minería	5%
- Construcción, vivienda y urbanismo	1%

(*).- United Nations Development Programme: "Summary of Technical and Financial Assistance Offered to Chile (1965-1969). ODEPLAN (DATI): Memorias años 1965 a 1969.

La mayor proporción de recursos se asignaron a la creación o fortalecimiento de institutos tecnológicos (Instituto Tecnológico de la Leche, Instituto de Ciencia y Tecnología de Alimentos, Instituto Forestal), el entrenamiento y capacitación de recursos humanos (Instituto de Capacitación Profesional, INACAP; Instituto de Capacitación e Investigación en Reforma Agraria, ICIRA; Departamento de Pequeñas Industrias, SCT). El desarrollo social fue objeto de colaboración de Agencias Internacionales, como por ejemplo, la iniciación del Programa de Desarrollo Socio-Rural de Los Lagos, el Programa Indigenista Andino y otros apoyados por el Programa Mundial de Alimentos.

IV.- LAS POLITICAS SOCIALES EN EL PERIODO 1970 - 1973.

1.- Antecedentes Generales.

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

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

La centralización de los programas es muy fuerte, pese a intentos por descentralizar la gestión operativa, siempre en el contexto del Sector Público.

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

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

Se continúa expandiendo el gasto en el Sistema Universitario, el que llega a casi el 40% del Gasto Fiscal en Educación. Se produce un notorio incremento en la cobertura de la Educación Media, que comienza a absorber la expansión de la Educación Básica en el período anterior.

Existe un importante esfuerzo en programas asistenciales y de nutrición pre-escolar y escolar. También en los inicios del período se produce un aumento en la construcción

de viviendas.

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

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

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

2.- Fuentes externas y recursos de cooperación técnica internacional en el período.

Dentro de las fuentes multilaterales, se continuó recibiendo la cooperación del Sistema de las Naciones Unidas y todas sus Agencias Especializadas, como también sus Organismos Autónomos.

Asimismo, OEA y BID proporcionaron importantes recursos especialmente en el Sector Educación.

En el plano bilateral, se contó con la tradicional colaboración de países tales como: Alemania Federal, Austria, Australia, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Gran Bretaña, Holanda, Israel, Italia, Japón y Suiza.

Cabe destacar, en cuanto a cooperación bilateral, que en este período se produjo la apertura de relaciones de cooperación en forma intensiva con países del área socialista y, en algunos casos, la ampliación de acuerdos anteriormente suscritos.

Durante este período se firmaron Convenios con: Checoslovaquia (4-XI-1971); Polonia (9-VI-1971); U.R.S.S. (varios Convenios); República Democrática Alemana (16-VII-1971); Rumania (8-VII-1971); Hungría (14-X-1971); Bulgaria (15-VII-1971); Cuba (1°-VIII-1971); China Popular (8-VI-1972).

En cifras globales, se tienen los siguientes montos para este período:

- Fuentes multilaterales	US\$	36.582.810
- Fuentes bilaterales	US\$	23.430.794
		<hr/>
TOTAL	US\$	60.013.604

Comparando estas cifras con las correspondientes al período se advierte un fuerte descenso ya que para las fuentes multilaterales se tuvo un monto de US\$ 62.617.051 y para las bilaterales US\$ 40.499.112, lo que dio un total de US\$ 103.116.163.

En cuanto a la distribución porcentual de los recursos de este período entre los diversos sectores de la actividad nacional, se tienen las siguientes cifras:

- Educación	53%
- Agrop. Forest. Pesc.	17%
- Industria	7%
- Recursos Nat. y Minería	6%
- Energía, Transporte, Com.	5%
- Recursos Humanos y Des. Soc.	5%
- Serv. Econ. y Adm. Públ.	2%
- Salud	1%
- Const., Viv., Urb.	1%

Según estos antecedentes, en el período en análisis el Sector Educación creció significativamente en su participación dentro del total de recursos de Cooperación Técnica Internacional. Este sector alcanzaba a un 34% de los recursos del período (1965-1969).

Los sectores Salud y Vivienda mantuvieron su participación en términos similares al período anterior.

En términos globales se puede destacar que durante este período se obtuvo la mayor concentración de fuentes de Cooperación Técnica Internacional que estaban dispuestas a colaborar, dentro de las prioridades dadas por el Gobierno de la época, en proyectos de impacto para el desarrollo nacional.

Sin embargo, comparativamente con el período anterior, el promedio anual de recursos efectivamente implementados fue de US\$ 15 millones aproximadamente, en circunstancias que el promedio anterior fue de US\$ 20 millones aproximadamente, lo cual determinó evidentemente una fuerte disminución de recursos para el país, cuyas causas pueden concentrarse en la situación de fuerte cambio político-institucional que se vivió en estos años, lo que excede a los términos del presente análisis.

V.- LAS POLITICAS SOCIALES EN EL PERIODO 1973 - 1980.

1.- Antecedentes generales.

En relación al rol del Estado en este período, existe una reversión de las tendencias observadas en los períodos anteriores. Se define el Estado como subsidiario, entendiendo en un sentido restringido el concepto, ya que, en la práctica, se refiere a que el Estado sólo debe hacer aquello que no puede realizar el Sector Privado. En este sentido se generan y promueven incentivos y mecanismos de políticas que permitan que el Estado vaya dejando de desarrollar actividades de gestión y producción.

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

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

Dentro de los sectores, existen modificaciones importantes. Por una parte, en la asignación de recursos a distintos programas; por otra en la forma como el Estado participa.

En Educación disminuye la importancia relativa de la Universidad y se buscan mecanismos para que el Estado aporte menos recursos a ese nivel. Sin embargo, en el período recesivo, son afectados más los niveles básico y medio, por el alto componente de remuneraciones que en ellos existe. En los últimos años no se ha expandido la cobertura de esos niveles, lo que puede reflejar los problemas de recursos y, además la dificultad creciente para pasar a una cobertura sobre los niveles del 95% alcanzados en básico y del 40% en media. Aquí juegan condiciones socioeconómicas externas al sector educación como tal.

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

Los recursos destinados a programas de vivienda continúan bajo los niveles históricos, reflejando la decisión de otorgar subsidios sólo a los sectores de menores ingresos, sin ayudar a los estratos socio-económicos medios. Sin embargo, se observa una falta de definiciones claras respecto a los

más pobres, sin capacidad de pago.

En la actualidad existe un nivel de Gasto Fiscal en sectores sociales que parece haber superado la crisis del 75-76. Al mismo tiempo se declara que es papel del Estado la redistribución del ingreso. Por ello es importante considerar los cambios en las formas de intervención y en las estructuras institucionales.

En cuanto a las formas de participación, se ha promovido la idea que el Estado debería actuar lo menos posible como administrador y productor de bienes y servicios. Debería aportar recursos financieros y dejar que el sector privado realice las actividades de producción propiamente tales. Esto puede ser mediante licitaciones, encargos directos o subsidios a la demanda, permitiendo que el demandante elija la modalidad en cada sector.

Una modificación importante ha sido la creación del Fondo de Desarrollo Social, el que dispone anualmente de recursos para financiar proyectos específicos del sector público, sin pasar por la asignación presupuestaria institucional.

Existen importantes problemas de recursos entre 1975 y 1978. En estos años se inician las reformas de operación mencionadas. Recién a mediados de 1980 se echa a andar el nuevo Sistema de Servicios de Salud, descentralizados y con libre elección. En 1981 comenzará el programa de traspaso de las escuelas públicas a las municipalidades. La construcción ha experimentado incrementos a partir de 1979.

Durante el período no han existido canales de debate para los proyectos en marcha. En definitiva, en forma parecida a lo ocurrido en el período anterior, se plantean programas y es posible discutirlos, pero a partir de una concención predefinida del rol del Estado.

2.- Aspectos institucionales.

A partir de 1973, se produce un trascendental cambio en la estructura jurídica del Estado, radicándose las atribuciones legislativas en el ejecutivo. Consecuente con esta situación, la legislación cambia de procedimiento y se entra de lleno a la dictación de Decretos Leyes.

De este modo se configura una estructura centralizada para la Administración del Estado. No obstante, se trató de aliviar los efectos de la concentración del poder mediante la aplicación de un proceso de regionalización, dividiendo al país en doce regiones y una zona metropolitana.

Los principales mecanismos para el desarrollo social establecidos en el período son:

Consejo de Ministros para el desarrollo social.

Por Decreto Supremo N°1103 de 1974 del Ministerio del Interior, se creó el Consejo de Ministros para el Desarrollo Social.

En una primera etapa, este consejo estuvo presidido por uno de los miembros de la Junta Militar de Gobierno. Posteriormente al traspasarse al Presidente de la República todo el poder ejecutivo y quedar la Junta sólo como un cuerpo legislativo, el Consejo Social de Ministros pasó a ser presidido por el Ministerio del Interior pero con una fuerte pérdida de poder (Decreto Supremo N°1103 del Ministerio del Interior 1978).

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

- Conocer y aprobar los presupuestos anuales de los diferentes Ministerios con competencia en el desarrollo social.
- Aprobar las iniciativas que más tarde serían decretos leyes y que tuvieran incidencia en el desarrollo social.
- Coordinar la operación de los proyectos que tuvieran por aspecto propender al desarrollo social.
- Evaluar y corregir la acción del Estado en el campo social.

Las más importantes iniciativas sobre desarrollo social de la presente administración fueron puestas en aplicación durante la vigencia de esta etapa del Consejo Social de Ministros.

Su posterior paso al control del Ministerio del Interior le restó toda trascendencia hasta llegar a su final reemplazo por el Fondo de Desarrollo Social.

Fondo de Desarrollo Social.

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

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

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

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

Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA)

Esta Comisión fue creada por el Decreto Ley N° 227 de 1974 y su finalidad fue proponer al Supremo Gobierno las bases para una nueva estructura del Estado.

Dentro del campo social, esta Comisión ha tenido relativa importancia, por cuanto sólo se ha limitado a aprobar las diversas medidas ministeriales que significaron un cambio de estructura de algún ministerio o servicio.

Comité Asesor de la H. Junta de Gobierno.

Este cuerpo fue creado por Decreto Ley N° 341 para coordinar y asesorar técnicamente al proceso de toma de decisiones por parte de la Junta.

Reubicación de ODEPLAN.

La Oficina de Planificación Nacional ha mantenido su estructura jurídica que le otorgó la Ley N° 16.635 de 1967, habiendo aumentado su poder de decisión en comparación con los períodos anteriores.

Utilizando su actual estructura jurídica, ODEPLAN pasó de hecho a desempeñar las siguientes funciones:

- Decisión en el presupuesto del Estado para los Sectores Socia

les;

- Contabilidad social del país;
- Decisión y manejo del Fondo de Desarrollo Social;
- Participación en el nombramiento de los diferentes Jefes de Servicio del Sector Social (SENAME, JUNJI, organismos de Educación, Salud y Vivienda, JUNAEB, etc.);
- Coordinación del proceso de regionalización;
- Autoridad máxima de política económica exterior;
- Autoridad máxima en el manejo de la cooperación técnica internacional;
- Autoridad máxima en la conducción de los estudios de factibilidad social y económica;
- Fiscalizador de toda la administración del Estado a través del control de los Programas Ministeriales.

3.- Cooperación Internacional.

Las fuentes multilaterales han sido las más efectivas en el presente período, aunque por razones de "crisis financiera", la más importante de ellas, el PNUD, ha disminuido sus recursos para sus operaciones en terreno, unido a la tendencia de volcar mayores recursos hacia regiones del mundo con menores niveles de vida.

En cuanto a fuentes bilaterales, a raíz del cambio de gobierno (1973), muchos países tradicionales otorgantes de cooperación técnica cancelaron sus programas y proyectos, como por ejemplo Alemania Federal, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Gran Bretaña, Holanda, Italia, Noruega y Suecia, al igual que los países socialistas (excepto Rumania y China).

Han mantenido sus relaciones de cooperación los Gobiernos de España, Francia, Israel, Japón y Brasil.

Sagún las cifras disponibles para el período 1974-1979, se tienen los siguientes montos según las fuentes que se señalan:

- Fuentes multilaterales	US\$	32.924.800
- Fuentes bilaterales	US\$	12.369.889
		<hr/>
Total	US\$	45.294.689 (*)

Este total de recursos significa un promedio anual

(*).- Memorias CONICYT: años 1974, 75, 76, 77, 78, 79.

UNDP "Summary of Technical and Financial Assistance Offered to Chile" (1974, 1975, 1976, 1977, 1978, 1979 - Issues).

de aproximadamente US\$ 7.500.000.- cantidad indudablemente menor en comparación con los períodos anteriores, lo que se explica no sólo por los problemas en relación con las fuentes externas sino que además como consecuencia de una baja implementación de proyectos derivada de la puesta en vigencia a comienzos de 1979 de nuevas normas sobre coordinación y administración de cooperación técnica internacional en Chile.

Puede destacarse que del total de recursos de fuentes multilaterales, un volumen de US\$ 26.507.899.- ha sido otorgado por el Sistema de Naciones Unidas (PNUD y Agencias Especializadas).

La tendencia observada en este período sobre utilización de los recursos externos muestra las siguientes cifras de distribución porcentual por sectores:

- Agropecuario, forestal y pesca	27%
- Energía, transporte y comunicaciones.	25%
- Minería y recursos naturales	17%
- Salud	9%
- Industria	5%
- Ciencia y Tecnología	5%
- Educación	3%
- Serv. económico y Administ. Pública.	3%
- Recursos humanos y desarrollo social.	3%

Esta distribución muestra una notable variación en el destino de los fondos de cooperación técnica internacional, concordante con las prioridades del Gobierno y los lineamientos de la política económica y de desarrollo social aplicada desde 1973.

En efecto, el Sector Educación, tradicional receptor de recursos externos, pierde significación y alcanza sólo un 3% del total de recursos.