

# CHILE 97

~~CHILE - 1997~~

# ANÁLISIS Y OPINIONES

Nueva Serie Flacso

## Chile 97. Análisis y opiniones

Las opiniones que los trabajos presentan, así como los análisis e interpretaciones que en ellos se contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de FLACSO ni de las instituciones a las cuales se encuentran vinculados.

302  
FSA 26  
1022

Ninguna parte de este libro/documento, incluido el diseño de la portada, puede ser reproducida, transmitida o almacenada de manera alguna ni por algún medio, ya sea electrónico, mecánico, químico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin autorización de FLACSO.

La publicación de este libro, que recoge parte de las actividades de FLACSO ha sido posible gracias a la colaboración de la Fundación Ford, The William and Flora Hewlett Foundation y la Fundación John D. and Catherine T. MacArthur, a través del apoyo a los diversos programas de la Institución.

322(83) FLACSO-Chile  
F572 Chile 97. Análisis y opiniones. Santiago, Chile:  
FLACSO-Chile, 1998  
420p. Nueva Serie FLACSO  
ISBN: 956-205-117-X

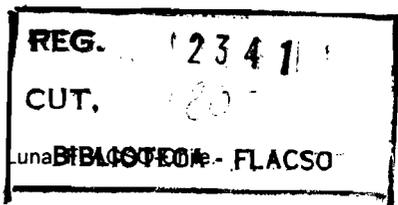
1. POLITICA SOCIAL
2. POLITICAS PUBLICAS
3. POLITICA EXTERIOR
4. DESCENTRALIZACION
5. INTEGRACION ECONOMICA
6. PARTICIPACION CIUDADANA
7. RELACIONES CIVICO MILITARES
8. MUJERES
9. JUVENTUD
10. POLITICA CULTURAL
11. CHILE

© 1998, FLACSO-Chile. Inscripción N°105.006. Prohibida su reproducción.  
Editado por FLACSO-Chile, Leopoldo Urrutia 1950, Ñuñoa  
Teléfonos: (562) 225 7357 - 225 9938 - 225 9655 Fax: (562) 225 4687

Casilla electrónica: [flacso@flacso.cl](mailto:flacso@flacso.cl)

FLACSO-Chile en Internet: <http://www.flacso.cl>

Producción editorial: Marisa Weinstein  
Diagramación interior: Claudia Gutiérrez y Antonieta  
Diseño portada: Osvaldo Aguiló  
Impresión: AGD Impresores



## INDICE

### **Presentación**

*Francisco Rojas Aravena* ..... 5

## **AMERICA LATINA**

### **Condiciones de gobernabilidad democrática en América Latina**

*Norbert Lechner* ..... 9

### **América Latina en 1997**

*Gabriel Gaspar* ..... 25

### **Visiones latinoamericanas sobre economía y democracia**

*Marta Lagos* ..... 41

## **POLITICA**

### **Tendencias de participación electoral en Chile en 1997**

*Patricio Navia* ..... 61

### **Aproximaciones a la participación ciudadana**

*Marcela Noé, Patricia Correa, Soledad Jaña, Luis Vial* ..... 87

### **Las mujeres en 1997: ciudadanía e invisibilidad**

*Teresa Valdés* ..... 103

### **Relaciones civil-militares en 1997: otro hito en el complejo proceso de normalización**

*José Luis Díaz* ..... 127

## **ECONOMIA**

### **La economía chilena en 1997**

*Oscar Muñoz* ..... 139

## **RELACIONES EXTERIORES**

### **La política exterior chilena en el 97: los desafíos en la reinsertión**

*Paz Milet* ..... 161

### **Reunión PECC en Chile**

*Andrés Angulo* ..... 169

## PROCESOS DE INTEGRACION

<b>Integración hemisférica, EE.UU. y MERCOSUR: el escenario actual visto desde Chile</b>	
<i>Alicia Frohmann</i> .....	179
<b>Chile y Argentina: hacia una política de complementación binacional y subregional</b>	
<i>Francisco Rojas Aravena</i> .....	189
<b>Construyendo confianza: las relaciones chileno- argentino durante 1997</b>	
<i>Carlos Martin y Beatriz Calderón</i> .....	213

## POLITICAS SOCIALES

<b>FOSIS: políticas sociales y sus perspectivas</b>	
<i>Sergio Gómez</i> .....	241
<b>El proceso de cambio curricular en la educación media</b>	
<i>Cristián Cox</i> .....	259

## JOVENES

<b>Los jóvenes de sectores populares: nuevas preguntas de investigación</b>	
<i>José Olavarría, Cristina Benavente y Patricio Mellado</i> .....	287
<b>Crisis, conflictos y soluciones parciales en las universidades chilenas</b>	
<i>Manuel Antonio Garretón</i> .....	325
<b>Jóvenes universitarios en los noventa: la visión de los dirigentes estudiantiles</b>	
<i>Marcela Pérez de Arce</i> .....	339

## CULTURA Y COMUNICACIONES

<b>La industria de las comunicaciones y el mercado de mensajes durante 1997</b>	
<i>José Joaquín Brunner</i> .....	361
<b>Los evangélicos en Chile hacia el año 2000</b>	
<i>José Miguel Sandoval, Juan Allende y Hugo Castillo</i> .....	391
<b>Información televisiva y opinión pública en 1997</b>	
<i>Giselle Munizaga</i> .....	413
<b>Autores</b> .....	420

# ***POLITICAS SOCIALES***



# FOSIS: políticas sociales y sus perspectivas<sup>1</sup>

*Sergio Gómez E.*

En este trabajo nos proponemos reflexionar, a partir de las políticas sociales en su concepción actual y de su aplicación, acerca de la intervención del FOSIS y sus perspectivas.

Para ello, en primer lugar, nos parece conveniente insertar la reflexión en el contexto sobre la actividad de los Fondos de Inversión Social, en general. En segundo lugar, recogemos los planteamientos de dos visiones particularmente interesantes, pues fueron actores protagónicos del quehacer del FOSIS a través de las posiciones que ocuparon y que recientemente han publicado sus puntos de vista: la del ex Ministro de MIDEPLAN Luis Maira<sup>2</sup> y de la ex Secretaria Ejecutiva del Comité Interministerial Social, Clarisa Hardy<sup>3</sup>. En tercer lugar, examinaremos los grandes

- 
- 1 Una versión anterior parcial de este trabajo se presentó en la Universidad Católica de Valparaíso, 17 de Noviembre de 1997, en el marco de la celebración del 7º Aniversario del FOSIS, organizado por la Dirección de la V Región del FOSIS. Agradezco los comentarios de Daisy Margarit y de Luis Rojas, encargados del Programa Chile Barrio en el FOSIS Central.
  - 2 **Superación de la Pobreza. Algunas lecciones y aprendizajes de la experiencia chilena.** CEPRI, Santiago, 1997.
  - 3 **La Reforma Social Pendiente.** Ediciones de Chile 21, Santiago, 1997.

desafíos que enfrenta el FOSIS en el corto plazo, enfatizando en el papel que puede jugar en el Programa "Chile Barrio".

## I. Los fondos de inversión social en América Latina

Para ubicar el contexto nos basaremos en cuatro trabajos de organismos internacionales que se han preocupado de evaluar los Fondos de Inversión Social, en general, entre ellos el FOSIS. Ellos son: un trabajo del PREALC de 1993<sup>4</sup> del publicado por el BID en 1997<sup>5</sup> del Banco Mundial 1997<sup>6</sup> y un trabajo del PNUD de 1997.<sup>7</sup>

¿Qué se plantea sobre los Fondos en general?

Todas estas evaluaciones, coinciden en el hecho de que los Fondos constituyen una respuesta de los Gobiernos de la Región frente a la agudización de los problemas sociales derivados de la crisis de los años 80, de las políticas de ajuste y de la reestructuración productiva aplicada en la mayoría de los países de América Latina.

A su vez, estos trabajos distinguen dos tipos de Fondos, desde el punto de vista de su duración:

a. Los Fondos **transitorios**, cuya vigencia puede ser 3-4 años y que forman parte del conjunto de políticas de estabilización. En su mayoría, fueron promovidos por el Banco Mundial y el origen de sus recursos se basó en la cooperación internacional o en la obtención de créditos blandos. Entre ellos se pueden mencionar los casos de Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y Uruguay.

b. Los Fondos **permanentes**, que si bien se constituyen en condiciones similares a los anteriores, se encuentran menos vinculados a las políticas de ajuste y mas bien se canalizan por la vía del gasto social, y en algunos casos, pasan a ser el principal

---

4 José Wurgaft, **Fondos de Inversión Social en América Latina**.

5 Margaret Goodman, Samuel Morley, Gabriel Siri y Elaine Zukerman. **Los Fondos de Inversión Social en América Latina. Resultados y Papel Futuro**.

6 Anthony G. Bigio. **Principales Resultados y Recomendaciones. Seminario Internacional sobre Fondos Sociales**, 27 al 30 de Mayo 1997.

7 Estrategias para Reducir la Pobreza en América Latina. José Vicente Zevallos, Editor.

instrumento de política social de los Gobierno. Su financiamiento proviene del presupuesto nacional. Ejemplos de ellos son Bolivia, Costa Rica, México, Perú, Venezuela, y el caso de Chile, que tiene las particularidades que examinaremos más adelante.

Existen opiniones que argumentan que, dada la magnitud y la gravedad de la pobreza en América Latina, se justifica que los Fondos transitorios de transforman en instituciones permanentes.

En general, todos los Fondos cumplen esencialmente el papel de ser intermediarios de recursos financieros.

En cuanto al efecto que sus programas tienen sobre el empleo y el ingreso, los antecedentes disponibles no permiten establecer conclusiones precisas, sin embargo, se señala que **no** constituyen una solución para aumentar dichas variables en los pobres.

Respecto a la utilidad social de los proyectos ligados a estos Fondos, ella es ampliamente positiva en lo que se refiere a proyectos de caminos, mejoramiento urbano, pequeñas obras de riego, construcciones para educación, salud y otras para atender necesidades de recreación y de organización social de las comunidades.

En lo que dice relación con la focalización, los resultados no son concluyentes. Sin embargo se insinúa que, dado el interés en obtener resultados rápidos, los proyectos y programas se deciden más bien por la presión de los usuarios con mayor capacidad para identificar y luchar por sus proyectos, los que suelen excluir a los más pobres, dada su falta de capacidad de propuestas y de ejercer presión. Por otro lado, los programas no llegan frecuentemente a los sectores más aislados, donde suelen ubicarse los bolsones de mayor pobreza. No se concluye que los recursos lleguen a los grupos de altos y medios ingresos, sino que si llegan efectivamente a los pobres, pero no a los más pobres de los pobres.

Sobre la sustentabilidad de los proyectos, en cuanto al mantenimiento de las inversiones en obras de infraestructura social y productiva, que son financiadas por los fondos, ella es débil, ya que si no se generan aumentos en los ingresos, difícilmente podrán financiar el mantenimiento de las obras.

Para su funcionamiento, los Fondos tienden a crear estructuras paralelas a la institucionalidad vigente, ya que actúan bajo el

supuesto de que la urgencia y flexibilidad de su actividad no puede ser asumida por los organismos regulares del Estado.

Se reconoce que los Fondos han constituido esfuerzos imaginativos para que las acciones gubernamentales resulten en más beneficios para los pobres. A su vez, se complementan con otras medidas y programas gubernamentales destinados a reducir la pobreza.

Se reconoce que los Fondos son exitosos en fortalecer la capacidad de las comunidades para organizarse y aprender a autoayudarse.

Los estudios coinciden, en general, en que son exitosos en ayudar a mejorar las condiciones de vida de los pobres a través del suministro de infraestructura social y económica.

Resumiendo, cuando se destacan los principales **logros**, se señala que los Fondos:

- Contribuyen a mejorar la equidad, llegan con beneficios a los sectores pobres, con costos administrativos relativamente bajos y fomentan la participación de la sociedad civil.

- A su vez, han logrado, en muchos casos, asociaciones innovadoras entre el sector público y el privado y han restablecido nexos entre el Estado y las comunidades pobres.

Entre las principales **debilidades** se señalan que éstos:

- Por la alta visibilidad que han logrado, han generado expectativas de poder llegar a erradicar la pobreza, pese a que disponen de reducidos montos del gasto público.

- Suelen prestar sus servicios a grupos con características especiales: los mejores informados, los que tienen las mejores relaciones políticas, los que tienen capacidad de presentar propuestas bien fundamentadas. Todo lo cual determina que el acceso a los recursos no llegan a los sectores más pobres de los pobres.

- Su independencia dentro del sector público, dificulta la coordinación llegando incluso, en ocasiones, a entrar en conflicto con los Ministerios de línea.

- La continuidad de sus actividades puede ser alterada por los cambios políticos que afectan a los países.

Los Fondos experimentan una difícil transición desde la fase de creación de empleos de corto plazo en la fase de emergencia hasta la creación de empleos permanentes.

Veamos finalmente las principales **recomendaciones** que se sugieren para mejorar su desempeño:

1. Los Fondos deben mejorar su integración y tener un papel mas claro dentro de las políticas macroeconómicas nacionales y de las estrategias de reducción de la pobreza.

2. Los Fondos deberán enfocar su acción hacia los servicios sostenibles y menos en la entrega de infraestructura y servicios.

3. Los Fondos deben traspasar su experiencia hacia la totalidad del sector público.

Los Fondos de Inversión Social en los diversos países de América Latina, cuentan con una activa red que los agrupa, la cual integra el FOSIS de Chile y desde hace poco participa en su equipo directivo.

En la actualidad los Fondos se expanden hacia otras regiones del mundo, por lo menos hacia tres: 1) Africa al Sur del Sahara; 2) Europa Central y Asia Central; y 3) Medio Oriente y Africa del Norte. Los Fondos pueden contribuir a la estabilidad social de los países que se encuentran iniciando procesos de modernización económica y política y de países que enfrentan violentos conflictos internos.

Hay que resaltar que, en la mayoría de estos casos, el Banco Mundial juega un rol activo en la promoción de estos Fondos.

También, hay que consignar la estrecha relación que ha iniciado el FOSIS con los países de Europa Oriental a través de un primer intercambio que ha existido con la República de Rumania. En Septiembre de 1997, una delegación del FOSIS, contratada por el Banco Mundial trabajó estrechamente con el equipo que está estructurando el Fondo de Inversión Social en Bucarest, con estrecha vinculación con la Misión que el Banco Mundial tiene en dicho país y de la Cooperación Internacional Japonesa. Posteriormente, en el mes de Noviembre del mismo año, el equipo Rumano visitó el FOSIS en Chile.

Pensamos, que se puede estar ante la posibilidad de abrir un camino de cooperación bilateral muy interesante donde la experiencia del Fondo de Inversión de Chile puede entregar útiles antecedentes para evitar que se cometan errores y avanzar sobre la base de acciones que han resultado exitosas.

## II. El FOSIS en Chile

El FOSIS nace en Chile en 1990, un tiempo que se caracteriza por:

- la recuperación de la democracia, luego de 17 años de gobierno autoritario;
- con una economía que crecía a tasas razonables, luego de sucesivas debacles, y
- adscrito a una institucionalidad dentro del aparato del Estado (Al Ministerio de Planificación y Cooperación).

A diferencia de otros Fondos no juega un papel central en la canalización del gasto social (menos del 0,5 %).

Además, desde el inicio se buscó marcar una diferencia radical entre el tipo de acción que promovería el FOSIS con los programas del empleo (tipo PEM y POJH) que existieron en los años 70 y 80 en el país.

¿Qué dicen las evaluaciones internacionales sobre el FOSIS en Chile?

En general, las evaluaciones que se hacen de las actividades del FOSIS son positivas. Dentro de los programas que se destacan, se encuentra el Programa Entre Todos y el de Apoyo a la Microempresa.

Se destaca que se trata de una institución centrada en los pobres y, entre estos, llega a los segmentos más alejados y marginados, a los cuales no llegan las políticas sociales. En otras palabras, su acción es complementaria ya que llega donde otros no lo hacen.

Citando los factores que contribuyen al éxito, se señalan:

1. La utilización de fondos concursables. Se destaca que este procedimiento favorece el uso eficiente de los recursos (bajos costos administrativos de los proyectos). Faltaría agregar que también permite la transparencia.

2. Se reducen los costos mediante el aporte de los beneficiarios. Además, esta práctica aumenta la sustentabilidad de los programas y el interés de los propios beneficiarios, que se transforman en actores.

3. Existencia de sistemas de evaluación y de seguimiento. Los esfuerzos en este sentido aumentan la eficiencia en el uso de los recursos, transparencia en las licitaciones, bajos niveles de corrupción y negligencia.

4. Fortalecimiento de la organización comunitaria. Los logros en este campo - se destaca - promueven la continuidad de los programas.

5. La participación de la sociedad civil (ONG, organizaciones de base, sector privado). En este sentido se destaca el programa de apoyo crediticio que ha incorporado a las instituciones financieras a los programas FOSIS.

También se destacan limitaciones, entre ellas:

1. Ineficiencia de la gestión municipal, en el caso de los programas descentralizados, sobre todo de los municipios mas pobres con menor capacidad de gestión.

2. Demora en los desembolsos de los recursos que se asignan a los proyectos.

3. No obstante las evaluaciones que existen, falta una evaluación del impacto que el conjunto de programas FOSIS ha tenido en los territorios en los cuales interviene.

4. También, no obstante que se reconoce que los programas del FOSIS llegan donde nadie más lo hace, se podría avanzar en la focalización hacia los sectores mas pobres.

Veamos los planteamientos de Luis Maira y Clarisa Hardy. Sin pretender resumir ni siquiera reseñar sus planteamientos, interesa resaltar algunos puntos, en función de los argumentos que desarrollaremos más adelante. En primer lugar, ambos plantean una evaluación ampliamente positiva en la acción de los Gobiernos de la Concertación en la tarea de superar la pobreza. También sostienen que los nuevos problemas que se enfrentan son frutos de los logros alcanzados.

El ex Ministro Maira centra el aprendizaje que se puede extraer de la experiencia chilena en tres ordenes de materias:

1. La lucha contra la pobreza debe formar parte de una Política de Estado, de largo plazo, con un importante concurso del sector privado.

2. La pobreza es un fenómeno heterogéneo, que requiere de diagnósticos precisos, que debe combinar políticas universales y focalizadas y que debe privilegiar el enfoque de la gestión territorial.

3. La lucha contra la pobreza requiere de una autoridad social que ejerza liderazgo al interior del Gobierno y que destine los recursos necesarios, los que deben ser utilizados con transparencia.

Clarisa Hardy, como se ha dicho, también plantea que de los éxitos alcanzados surgen nuevos desafíos. Señala que luego de un período prolongado de reducción acelerada de la pobreza, se han profundizado las desigualdades y que el ritmo para seguir reduciéndola, se hace cada vez más lento, particularmente desde 1992. Crece la pobreza en las ciudades intermedias y se endurece la pobreza rural. La pobreza y la indigencia se concentran en los hogares más jóvenes y ésta situación se agrava cuando el jefe de hogar es mujer. También, insiste en la necesidad de disponer de una autoridad social.<sup>8</sup>

Estos argumentos serán retomados cuando se analice el Programa Chile Barrio.

### III. Principales desafíos

Hasta ahora hemos expresado básicamente la opinión de terceros. Ahora interesa compartir la opinión nuestra visión de futuro.

Creemos que para que las actividades del FOSIS sean coherentes con su misión:

1. No debe hacer "un poco más" de los que los otros Ministerios y Servicios realizan. O sea, no se trata que llegue con programas rurales donde no atiende INDAP, ni con iniciativas juveniles donde no llega el INJ, o trabajar con las mujeres que no atiende el SERNAM. Los programas del FOSIS deben ser esencialmente innovativos y complementarios con la actividad que desarrollan otras entidades públicas y privadas.

2. Tampoco debe pretender ser un instrumento fundamental para canalizar el gasto social y por lo tanto, el tema de la cobertura y la diversidad de los programas requieren de precisiones. La cobertura de los programas no es un criterio de validación de ellos ya que todos deben tener un marcado carácter experimental. La diversidad de los programas debe ser considerada como una potencialidad del FOSIS como entidad que innova en políticas

---

8 Resulta interesante constatar que recientes declaraciones de prensa del Ministro de MIDEPLAN, Roberto Pizarro y del Presidente del Consejo Nacional de la superación de la Pobreza, Alberto Etchegaray, han insistido en el mismo argumento.

destinadas a superar la pobreza. Sin embargo, esta diversidad de programas debe reconocer la existencia de tres grandes familias de intervención que les dan sentido:

a. Programas de Habilitación Socio Económica que se dan en las dos versiones del Entre Todos, programa estrella del FOSIS.

b. Programas de Fomento Productivo, como son los de apoyo a la microempresa, rural, pesca, crediticio y de capacitación laboral de jóvenes.

c. Programas de Apoyo a Grupos Vulnerables, entre los que se destacan los de apoyo a niños, jóvenes y adultos mayores.

El FOSIS, entonces debe buscar, a través de una acción focalizada, experimentar a través de la estrategia de pequeños proyectos, políticas y programas ORIGINALES, COMPLEMENTARIOS Y PARTICIPATIVOS destinados a la superación de la pobreza.

En otras palabras, la acción del FOSIS le agrega valor a la política social del Gobierno mediante políticas innovativas (no repetitivas) complementarias (no sustitutivas) y participativas (no asistencialistas) que, a su vez, movilizan nuevos recursos de las comunidades involucradas y de otros sectores del país.

El gran desafío que tiene hoy el FOSIS es que comprendamos que estamos entrando en una nueva fase de la política social de este país. Los planteamientos de Luis Maira y de Clarisa Hardy son particularmente pertinentes.

Lo que se ha realizado hasta ahora, es pasado. Avanzar en la superación de la extrema pobreza cuando ésta se situaba sobre el 20 % de la población, implicaba un diseño de políticas que permitieran superar preferentemente la situación de las familias que se situaban en los quintiles superiores de este segmento.

Los datos del siguiente cuadro avalan esta aseveración.

## Cuadro Nº 1

**Población en situación de Pobreza e Indigencia  
En Porcentaje 1987 - 1996**

	1987	1990	1992	1994	1996
<b>Indigentes</b>	7.4	12.9	8.8	7.6	5.8
<b>Pobres no Indigentes</b>	25.7	23.8	19.9	17.4	
<b>Total Pobres</b>	45.1	38.6	32.6	27.5	23.2

Fuente: CASEN MIDEPLAN.

Cuando debemos abordar la situación de las personas y familias que se encuentran en los últimos quintiles -aquel sector de pobreza dura-, hacinada o dispersa con serios problemas de integración social - requerimos de un diseño de políticas que son diferentes de las que se aplicaron con anterioridad.

Este es, a nuestro juicio, el **mayor desafío** que enfrenta, y existe la oportunidad de ensayar nuevas respuestas a través de la participación del FOSIS en el importante proyecto que impulsa el Gobierno, a través del Programa Chile Barrio.

### Programa Chile Barrio

El origen de este Programa se encuentra en un trabajo que FOSIS en conjunto con el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, encargaron a la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Chile, consistente en la confección de un catastro de los asentamientos precarios ("Campamentos") existentes en el país.

El estudio entregó antecedentes sobre un universo de 972 asentamientos precarios con 93.457 viviendas que alojaban 104.802 familias, con una población ligeramente mayor a las 500.000 personas. De estos asentamientos un 56% se encuentran en áreas urbanas y el 44 % restante en áreas rurales. El mayor número de campamentos se encuentra en la VIII Región (30% aprox.) y la mayoría de los asentamientos se ubica en un tramo de tamaño medio, un 70% en campamentos está compuesto por un número de familias entre 20 y 99.

La idea fuerza que guía a este Programa es dar una respuesta integral a la situación de pobreza que afecta a este sector, solucionando no solo la carencia de vivienda, sino creando condiciones para que, superando la marginalidad que los aqueja, se puedan incorporar a la sociedad.

Cuando comenzaron las primeras conversaciones en torno al Programa, fines de 1996, se pensó en una simple articulación de programas de diversas dependencias (MINVU, Ministerio de Bienes Nacionales, la Subsecretaría de Desarrollo Regional, el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo y el FOSIS) y focalizarlos programadamente en los campamentos. Además, se suponía que se podría lograr la meta en un tiempo relativamente corto (tres años).

Sin embargo, en la medida que se avanzó en el diseño del Programa, se llegó a la conclusión que, dadas las condiciones de la población objetivo, se requería de estrategias de intervención específicas y que el tiempo inicialmente considerado resultaba insuficiente (ahora se considera un plazo de cinco años). Además, surgieron discrepancias entre los datos del catastro (con años de atraso) y la realidad actual de los campamentos que volvían más complejo la operación del Programa. También se identificaron dos elementos estratégicos para la implementación del Programa: la organización de los pobladores de los asentamientos y un rol destacado para el Municipio en el Programa.

## Estructura del Programa

Entonces, la nueva definición planteó que el Programa buscaba coordinar y potenciar recursos financieros y técnicos de Ministerios y Servicios Públicos para ponerlos a disposición de las Municipalidades y de la población organizada para diseñar proyectos integrales de superación de la pobreza a nivel local.

<b>I. Recursos.</b>	Los recursos del programa provienen de los siguientes instancias:
1.- MINVU	Urbanos, habitacionales y complementarios
2.- Min. Bs. Nac.	Títulos gratuitos en terrenos fiscales y Regulación pequeña propiedad.
3.- SUBDERE	Mejoramiento de barrios.

- |                               |  |
|-------------------------------|--|
| 4 - SENCE                     | Mujeres Jefas de Hogar, Chile Joven, Capacitación con experiencia laboral y para trabajo independiente, becas regionales, colocación laboral y programas especiales. |
| 5 - MIDEPLAN                  | Monitoreo del programa.  |
| 6 - FOSIS                     | Se tratan más adelante   |
| <b>II. Articulación.</b>      |  |
| 1. - Gob. Regional            | Los recursos son articulados a través de:<br>Definen la prelación del Programa en Municipios, apoya a éstos y aporta recursos regionales.                            |
| 2 - Municipio                 | Articula y coordina el Programa en el Campamento y aporta recursos complementarios.  |
| <b>III. El actor central.</b> | Comunidad organizada de los asentamientos.   |

## La participación del FOSIS

FOSIS tiene participación en el programa a través de:

- a. Un programa específico de habilitación, y
- b. Un conjunto de programas "regulares" con un grado importante de rediseño.

### Programa de habilitación: servicio de apoyo al desarrollo del barrio<sup>9</sup>

Las actividades de este programa sirven para el Programa en su conjunto, trascendiendo los programas regulares del FOSIS.

La habilitación cubre las siguientes dimensiones:

1. Social:
  - i) Capacitación y promoción de organizaciones.
  - ii) Participación, y
  - iii) Capacitaciones específicas.
2. Productiva:
  - i) Laboral
  - ii) Microempresa.
3. Física:
  - i) Vivienda
  - ii) Barrio

---

9 Ver: FOSIS Borrador de Bases. Equipo de Tarea. Santiago, diciembre de 1997.

El objetivo general es contribuir en la habilitación de las personas, grupos y organizaciones del asentamiento para expandir sus capacidades socio-económicas de modo que pueda mejorar su calidad de vida en el ámbito de la familia y en su vinculación con el entorno local.

Este servicio de apoyo, en su fase piloto, contempla tres etapas o ciclos.

1. Ciclo básico. Consiste en la promoción del programa, realizar un diagnóstico participativo validado por la comunidad y detección de las necesidades de habilitación social y productiva de cada uno de los hogares del campamento.

2. Ciclo intermedio. Consiste en la capacitación de los dirigentes de grupos y organizaciones para la elaboración de diseños de proyectos específicos de habilitación.

3. Ciclo de ejecución de proyectos. En esta etapa se ejecutan los proyectos que contienen las iniciativas detectadas en el ciclo anterior y el Servicio acompaña este proceso entregando la asistencia técnica necesaria para la mejor gestión de los proyectos.

Todo lo anterior se realiza con la activa participación de la comunidad organizada de los asentamientos.

Los Programas "Regulares" que el FOSIS aporta al Chile Barrio son, siguiendo la metodología del Programa Entre Todos, un Servicio de apoyo para los Programas Barrio Para Todos son:

1. Infancia - adolescente
2. Jóvenes
3. Adulto Mayor
4. Complementario de la comunidad
5. Fomento productivo urbano y rural

## **Dimensiones de la intervención del FOSIS**

Veamos ahora, las dimensiones que tiene la intervención de los programas "regulares del FOSIS" y luego elaboremos una proyección de la magnitud de la intervención que va a tener el Programa Chile Barrio en los próximos cinco años.

Si hacemos una proyección, considerando el número de asentamientos y de familias en los próximos 6 años (Ver Anexo: Propuesta Cronograma de Intervención FOSIS. Programa Chile Barrio) podemos observar lo siguiente:

**Cuadro Nº 2**

<b>Año</b>	<b>No de Asentamientos</b>	<b>No de Familias</b>
1998	80	9.000
1999	120	13.200
2000	160	17.600
2001	200	22.000
2002	200	22.000
2003	212	21.200
<b>Totales</b>	<b>972</b>	<b>105.000</b>

**Fuente:** Catastro de Asentamientos Precarios. Facultad de Arquitectura, universidad de Chile, Santiago, 1996.

Si consideramos que el programa consulta la intervención de cada grupo familiar en programas del MINVU, de la SUBDERE, del Ministerio de Bienes Nacionales y algunos programas del FOSIS se puede apreciar en el Cronograma anexo que a partir del año 3 (2000 en adelante) se producen traslajos en los programas que llevan en algunos momentos a intervenciones simultaneas en 480 campamentos con 52.800 familias.

Veamos ahora las coberturas que tienen actualmente algunos de los programas FOSIS que van a estar presente en el Programa Chile Barrio. Si consideramos la cobertura que tuvo el FOSIS durante el año 1997 y la cobertura esperada para 1998, en algunos programas que estarán presentes en Chile Barrio, tenemos los siguientes antecedentes:

**Cuadro Nº 3**

<b>Programa</b>	<b>1997</b>
Infancia	7.500
Jóvenes	17.665
Adulto mayor	25.000
Fomento productivo urbano	38.700
Fomento productivo rural	10.000
Programa de crédito	25.500
Capacitación laboral jóvenes	5.000

Lo que interesa destacar es que la magnitud de la intervención que tienen los programas del FOSIS son limitados si se compara con la población objetivo que tiene el Programa Chile

Barrio que ha sido definido como un programa estrella de la política social del Gobierno y, por lo tanto, deberá tener una adecuada prioridad.

### La importancia de la fase piloto

Normalmente, la fase piloto de un proyecto, alude al carácter de prueba que tiene su implementación. En este caso, el carácter de prueba o ensayo, antes de llegar a un diseño definitivo cobra una importancia decisiva que debe ser destacada.

Este programa por el hecho de contar con un diagnóstico relativamente acabado y por responder a una serie de categorías de toda lógica (integralidad, complementariedad, etc.) dio la impresión de contar con un diseño completamente acabado.

Sin embargo, la extrema heterogeneidad que se puede encontrar en los campamentos que fueron seleccionados para la fase piloto, constituye una señal de alerta para que se identifiquen al menos situaciones de "campamentos tipos" a partir de los cuales se puedan diseñar otras tantas "intervenciones tipo" en el Programa Chile Barrio.

Suponer una oferta única y rígida frente a una realidad extremadamente heterogénea, significaría perder la oportunidad de ensayar una política social efectiva para dar una oportunidad para que sectores de extrema pobreza puedan abandonar esa condición.

Para terminar, sostenemos que en el caso de este programa se superan las deficiencias que plantean los autores analizados, en las actividades desarrolladas hasta ahora para superar la pobreza.

El nombramiento del ex Ministro Vice Presidente de CORFO, Felipe Sandoval, a fines de 1997 como responsable del Programa ha significado un nuevo impulso. Con ello se da contenido a la necesidad planteada en cuanto a disponer de una autoridad social en este tipo de programas.

Además, las especiales características del programa que ofrece grandes oportunidades y desafíos y que se reseñan a continuación:

1. El FOSIS y la **focalización**. Este tema ha sido una constante preocupación de las actividades que desarrolla el

FOSIS, en el caso de este programa, nos asegura que la intervención se va a centrar en territorios pobres y focalizado en las familias pobres. Efectivamente, los sectores más pobres de la sociedad chilena se encuentran en los "campamentos".

**2. El FOSIS y la innovación.** Al respecto se puede señalar que este programa es doblemente innovativo. Por un lado, tiene una fase piloto en la cual se espera afinar el diseño definitivo del programa. Por el otro, el nivel de complementariedad que busca, en su fase "regular" agrega en esta dimensión de innovación.

**3. El FOSIS y la complementariedad.** En este Programa en forma explícita se quiebra la lógica de segmentar a los usuarios de acuerdo a la institución que lleva los servicios. La participación de una diversidad de ministerios y de servicios ofrecen programas que son complementarios entre si.

**4. El FOSIS y la participación.** El hecho que se defina a la comunidad organizada del campamento como el actor fundamental del programa, asegura el carácter participativo. Por otro lado, el hecho que el diseño contemple un proceso de habilitación es una señal clara del interés que existe de que este rasgo se traduzca en acciones concretas y no se quede en un nivel puramente declamativo.

**5. El FOSIS y la integralidad de las políticas.** El hecho de intervenir en las esferas de lo social, el fomento productivo y de la infraestructura, incluido la vivienda, le otorgan un sentido de integralidad a las políticas sociales, que no es fácil encontrar en la realidad.

**6. El FOSIS y la gestión territorial.** Esta concepción interesante y moderna en la ejecución de políticas sociales, tiene posibilidades de ser realizada a través de este programa. De esta manera se rompe la lógica que normalmente guía a los programas sociales, donde se debe responder en función de la demanda de los usuarios y no desde el punto de vista de la oferta.

**7. El FOSIS y la descentralización.** Al privilegiar la participación de municipio y el gobierno regional se están transfiriendo niveles de decisión desde el nivel central a estas instancias locales y regionales.

**8. El FOSIS y la sustentabilidad.** El programa tiene como un objetivo explícito el dejar capacidades instaladas en los campamentos donde interviene.

En definitiva, la posibilidad de participar en un programa donde amplios sectores excluidos de la sociedad puedan efectivamente ejercer sus derechos ciudadanos, abre al FOSIS grandes posibilidades.

Todo esto nos lleva a plantear que, desde el Programa Chile Barrio, tendremos la oportunidad de nutrir de nuevos contenidos nuestros programas regulares.

