

PARTE IV

Programas y políticas de apoyo para el crecimiento y la equidad

En esta parte IV se cambia el foco del análisis y se dirige a describir algunas de las principales políticas públicas que están focalizadas hacia sectores particularmente vulnerables en el mercado del trabajo. Efectivamente, el crecimiento económico del país, desde las reformas estructurales que comenzaron durante la segunda mitad de la década de los setenta, se ha basado de manera muy fundamental en permitir y fomentar que la asignación de recursos se realice a través de los mecanismos de mercado en muy diversos ámbitos. Ello ha favorecido a algunos sectores que indudablemente han mejorado su situación, pero al mismo tiempo ha mantenido –y en varias instancias acentuado– situaciones desventajosas para otros. Los jóvenes y sus problemas de desempleo, las mujeres pobres y los obstáculos para insertarse en el mercado del trabajo, los pequeños productores campesinos que no pueden competir con los precios de algunos productos, la escasez de capital y de tecnología de los microempresarios urbanos y en fin, sectores de la población territorialmente definidos que ven limitadas sus posibilidades de obtener empleos e ingresos por falta de infraestructura local, acceso a las instituciones públicas y otros factores.

Precisamente porque en el Estado se perciben las falencias que ocurren a partir de una economía de libre mercado, es que se han definido programas públicos que tienen como objetivo mejorar las condiciones productivas, las oportunidades de las personas y de las unidades económicas, el nivel de los recursos humanos y el acceso a los recursos productivos de los sectores que son menos favorecidos o incluso marginados. Así, en esta parte se describen en primer lugar las acciones que la Corporación de Fomento de la Producción dirige hacia el desarrollo productivo y tecnológico de las empresas, en general, industriales de menor tamaño. A continuación se analiza la acción del FOSIS que está destinada a favorecer a sectores de la población y áreas geográficas que son afectadas por mayores niveles de pobreza, en particular los sectores agropecuario, minero y pesquero. Para lograrlo, el Fondo aspira a fortalecer las destrezas y capacidades productivas, asociativas y de participación de esos sectores para que ellos mismos inicien un proceso de cambio. El Servicio

Nacional de la Mujer es el programa que se discute posteriormente ya que tiene como propósito promover y coordinar las políticas públicas dirigidas a las mujeres y el análisis realizado se centra en las relacionadas con la incorporación de las mujeres al mercado del trabajo. Debido a que el desempleo juvenil es alto, se incluyó en esta parte el Programa de Capacitación Laboral para Jóvenes Chile Joven, que tiene como objetivo desarrollar acciones de capacitación y de intermediación laboral para que los jóvenes adquieran competencias básicas en el trabajo. Finalmente, se describe la acción del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) con la agricultura familiar campesina. La pobreza rural es importante en el país y la modernización de la agricultura chilena no ha llegado a todos los sectores productivos agropecuarios. Aún más, los acuerdos comerciales tendrán con seguridad importantes efectos sobre los pequeños productores y por lo tanto el apoyo de políticas públicas puede tener un efecto definitivo sobre el futuro de este sector de población.

Todos estos programas contemplan instrumentos amplios y no se pretende en esta parte realizar una evaluación sustantiva; más bien se analizan preferentemente aquellas acciones relacionadas con el empleo y el mercado del trabajo.

A. POLÍTICAS DE DESARROLLO PRODUCTIVO Y EMPRESARIAL¹

El principal organismo ejecutor de las políticas de desarrollo productivo es la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), la que durante 24 años contó con rango ministerial. En septiembre de 1996, la CORFO abandona tal carácter para concentrarse en la ejecución de las políticas de fomento productivo que diseñe el Ministerio de Economía.

La constitución de la CORFO se remonta al año 1939 en que el Gobierno del Presidente Pedro Aguirre Cerda aprobó la creación de una agencia gubernamental con atribuciones especiales para impulsar el proceso de reconstrucción e industrialización del país. Siguiendo con lo que era normal en la época, funcionó como un típico caso de “subsidio a la oferta” creando internamente distintas instancias de generación y difusión de conocimientos tecnológicos, asistencia técnica a empresas, etc.

Hasta 1973 la Corporación operó como la principal agencia pública de intervención en la economía. Durante el régimen militar, sus funciones fueron sensiblemente reducidas y se avanzó hacia la privatización de empresas de su propiedad.² El Gobierno del Presidente Aylwin le asignó la coordinación del

1. Basado en Katz y Dini (1996).

2. En la actualidad, la Corporación posee 27 empresas (principalmente sanitarias, eléctricas, de transporte y del sector carbón), las que en 1994 registraron ventas por 802 millones de dólares y que emplearon alrededor de 12 000 personas.

Programa Nacional de Apoyo a las Medianas y Pequeñas Empresas (en adelante: Programa PyME), ámbito donde concentraremos la atención.

1. Campos e instrumentos de acción

La labor de la CORFO en relación al desarrollo empresarial se orienta hacia:

* La modernización de las empresas: incorporación de nuevos conocimientos técnicos, de gestión y organización.

* La innovación tecnológica: estímulo a la innovación de productos y procesos productivos.

* La intermediación financiera: estimular el desarrollo del financiamiento industrial, especialmente por vía de la flexibilización de las garantías, la disminución de los costos de transacción y la disponibilidad de fondos.

* La reconversión productiva: planes especiales para estimular las inversiones en zonas de declinación económica.

* Los estudios regionales: financiamiento de estudios específicos (sectorial y/o territorialmente focalizados), con el objetivo de orientar la actividad de fomento a nivel regional.

Desde 1994 hasta 1996 (considerando para 1996 las cifras presupuestadas y no las ejecutadas) y sin considerar el área de intermediación financiera, los recursos colocados han tenido un aumento de alrededor del 140% en términos reales, pasando de alrededor de US\$ 12 millones en 1994 a casi US\$ 30 millones en 1996. En el cuadro 1 se muestra la distribución de los fondos por área de actividad.

Considerando los valores reales (pesos constantes de 1994), la contribución más importante corresponde al gasto en modernización empresarial que ha captado más del 50% del incremento global de recursos. De acuerdo a una

Cuadro 1 Distribución de los fondos de fomento por área de actividad (miles de dólares corrientes)

Área de acción	1994 a/	1995 a/	1996 b/	Variación acumulada 1994/96	
				a pesos constantes 1994	(en porcentajes)
Modernización empresarial	3 642	6 381	13 202		249.5
Innovación tecnológica	7 937	12 340	12 573		52.8
Reconversión y otros programas especiales	—	751	3 531		—
Estudios regionales	397	318	482		17.0
Total	11 976	19 790	29 787		139.8

Fuente: CORFO.

a/ Ejecutados.

b/ Estimados.

estimación muy preliminar, las empresas atendidas son alrededor de 5 000,³ habiéndose producido aumentos muy significativos en esta materia los últimos tres años.

2. La acción a través de instrumentos horizontales

Las acciones desarrolladas por la CORFO se realizan a través de instrumentos de fomento,⁴ los principales de los cuales se presentan a continuación (cuadro 2).

Los instrumentos de la CORFO presentan varias características generales que merecen ser resaltadas:

* Son horizontales, es decir, con la excepción parcial de los instrumentos de reconversión, los beneficiarios potenciales no están predefinidos sobre bases sectoriales o regionales.

* Implican un cofinanciamiento obligatorio de los empresarios beneficiarios del subsidio. El objetivo de esta norma es doble: por un lado, permite aumentar la disponibilidad de recursos y, por otro, garantiza el compromiso de los mismos empresarios en la gestión de las actividades que el instrumento contribuye a financiar. Además, la participación directa de los interesados permite una cercanía mayor con la demanda y, por esta vía, una mejor asignación de los recursos.

* Están inspirados en la idea de un mecanismo automático de asignación de los recursos montado sobre un modelo teórico del tipo de “subsidio a la demanda”.

La acción a través de instrumentos centralmente predefinidos, permite:

- Garantizar la existencia de criterios de acción homogéneos en todo el país.
- Limitar la discrecionalidad de los funcionarios estatales, tanto a nivel central como regional.
- Asegurar la transparencia en el uso de los recursos públicos.
- Orientar los recursos disponibles hacia aquellos ámbitos de acción que se consideran más importantes.
- Reducir los requerimientos profesionales de la institución gestora de los instrumentos.

3. En su mayoría, se trata de empresas pequeñas y medianas (es decir cuyas ventas anuales varían entre US\$ 75 000 y US\$ 1 500 000) de los sectores manufacturero, forestal, agrícola y de turismo.

4. El “instrumento” corresponde a una determinada modalidad de acción, definida por un reglamento ad hoc que permite el traspaso de fondos de CORFO a empresarios privados. Dicho reglamento establece también las características de los beneficiarios potenciales, la operatoria y los montos máximos de recursos por tipo de operación.

Cuadro 2 Los principales instrumentos de fomento del sistema de la CORFO, 1995

Ambito	Nombre y sigla	Descripción
Gestión	Fondo Asistencia Técnica (FAT)	Subsidio para la contratación de asesores técnicos
	Proyecto de Fomento (Profo)	Subsidio para un programa de desarrollo de un grupo de empresas, orientado a negocios y al desarrollo competitivo
Acceso al Crédito	Líneas de crédito	Créditos en condiciones distintas a las del mercado, vía bancos y leasing
	Cupones de Bonificación (CUBOS)	Subsidio para primas de seguro de crédito
	Subsidio a la Asistencia Financiera (SUAF)	Subsidio para contratar a asesores que gestionen préstamos
	Caución Solidaria	CORFO avala empresas que solicitan créditos
Innovación Tecnológica	Fondo de Desarrollo Tecnológico	Subsidio y crédito a la inversión en investigación y desarrollo tecnológico
	Fondo de Servicios de Interés Público (FONSIP)	
Reconversión	Fondo de Asistencia y Reconversión (FARCAR y FARARICA)	Subsidio a la generación de nuevos empleos en la zona afectada
	Estudios de preinversión	Subsidios a estudios de prefactibilidad y factibilidad
	Promoción de inversiones	Subsidio a la promoción de inversiones
	Reinserción laboral	Reinserción de trabajadores del carbón en otras empresas del país
	Parques industriales	Subsidio a la adquisición de terrenos para instalar empresas en zonas específicas

- Sondear el nivel de desarrollo, grado de interés y capacidad de respuestas de aquellos mercados sobre los que no se posee conocimiento directo y específico.

3. Los agentes intermediarios

Hacia fines de 1993, la CORFO resolvió abandonar la modalidad de operación directa de los instrumentos de acción y traspasar esta función a instituciones públicas y/o privadas de fomento que se decidió denominar “Agentes Operadores Intermediarios de la CORFO para Programas de Fomento Productivo” (en adelante Agentes). Con ello, se buscaba mejorar las condiciones de eficiencia y transparencia en la acción pública; permitir que los aumentos de recursos públicos en fomento productivo se orientasen más a incrementar la cobertura que a gastos de administración; intentar complementar tales recursos con fondos privados y, finalmente, inducir mayor especialización en las funciones de apoyo.

La creación de una red de Agentes Articuladores es un aspecto original del programa. La idea general es privatizar la función de articulación productiva en el contexto de una institución neutral, es decir, basada en reglas generales de mercado y en Agentes independientes.

El modelo así concebido se basa en una división de funciones en tres niveles:

Función estratégica (tercer piso): involucra captar fondos nacionales e internacionales, evaluar la idoneidad de las entidades que postulan al rol de agente, asignar recursos a los Agentes calificados sobre la base de Programas de Desarrollo y colaborar con dichos Agentes, diseñando los reglamentos y las metodologías de seguimiento y evaluación.

Agentes (segundo piso): instituciones públicas o privadas cuya función básica es precisamente diseñar Programas de fomento para el desarrollo de las empresas, articulando los clientes (las empresas) con los proveedores de servicios de apoyo (consultores), a través de los instrumentos disponibles.

Consultores (primer piso): asesores particulares especializados en las diferentes áreas del quehacer empresarial, tal como gestión financiera, tecnológica, capacitación, etc.

Históricamente, en los típicos modelos de “subsidio a la oferta”, las instituciones públicas de fomento tomaban a su cargo los tres niveles, desempeñando al mismo tiempo funciones estratégicas, de articulación y de servicio. En el nuevo esquema, la CORFO (central y regional) desarrolla las funciones estratégicas; SERCOTEC y otras instituciones semejantes actúan como agentes. Por su parte, institutos especializados, en su mayoría de propiedad estatal, son proveedores de servicios tecnológicos.

Para que el sistema opere eficientemente se estableció que la función de Agente y la de proveedor son incompatibles. Para su actividad, las instituciones privadas que operan como Agente reciben el 25% del monto colocado en acciones de fomento.

Más que una medida de ingeniería organizacional, la construcción de una trama de organismos articuladores de proyectos de desarrollo productivo implica un esfuerzo coherente para generar capacidades técnicas y programáticas nuevas, especialmente en las regiones más deprimidas que se caracterizan por la pobreza

de su tejido institucional. Desde este punto de vista, la acción de la CORFO resulta fundamental pues, fijando los requisitos de idoneidad para acceder a los recursos disponibles, define el estándar cualitativo de la actividad realizada.

Al final de 1996, 10 instituciones privadas estaban acreditadas para desarrollar esta función y se espera que en un año más las instituciones calificadas sean el doble. Se observa que, no obstante la orientación general del modelo, la CORFO aún desarrolla un importante rol de articulación, ya que, en ciertos sectores y regiones, ha sido difícil reemplazar el trabajo de segundo piso desarrollado por la Corporación a través de la incorporación de Agentes especializados.

4. Política tecnológica: ¿Subsidio a la oferta o a la demanda?

En la etapa de industrialización sustitutiva de importaciones, la política tecnológica –esto es, las acciones de gobierno orientadas a incentivar la generación, adaptación y difusión de conocimientos científico-tecnológicos en el aparato productivo– estuvo basada en un modelo de “subsidio a la oferta”, un esquema que implicaba en la práctica, que era el Estado quien tomaba a su cargo tanto el financiamiento como la ejecución de tales tareas, creando para ello un conjunto de agencias, programas de gobierno e instituciones específicas.

Con el paso del tiempo, el modelo de “subsidio a la oferta” fue mostrando múltiples problemas de estructura y comportamiento de las agencias públicas involucradas, afectando la eficacia y eficiencia del gasto en esta materia. Al operar las instituciones de este ámbito del quehacer estatal con un régimen inadecuado de incentivos, con un patrón ineficiente de premios y castigos, al estar el “producto” de las mismas –y su calidad– muy imperfectamente definidos, y el control ex post de gestión poco generalizado, se fueron consolidando diversas formas de burocratización, oportunismo y falta de respuesta por parte de aquellas. Los presupuestos de gasto en materia de actividades científico-tecnológicas se manejaron crecientemente de manera ritualista y repetitiva, con poca retroalimentación derivada del control ex post de resultados.

En el actual clima desregulatorio, ha surgido la idea de reemplazar dicho modelo por un esquema de “subsidio a la demanda” que, en principio, reflejaría más adecuadamente las señales de mercado y dejaría que la libre elección de los agentes económicos y la competencia entre proveedores de servicios tecnológicos conduzcan de manera impersonal y descentralizada a una mayor eficacia y eficiencia en el uso de los recursos que la sociedad asigna al gasto en ciencia y tecnología.

Tal modelo presupone que el mercado está en condiciones de guiar eficaz y eficientemente la asignación de los fondos de fomento. A partir de dicho supuesto, se propone el uso de mecanismos automáticos de asignación de recursos. El énfasis central está puesto en el diseño de un conjunto de reglas que norman el acceso a los recursos disponibles, en el entendido de que los

beneficiarios potenciales (que no están discriminados previamente por su pertenencia sectorial o territorial) tienen igual capacidad de acceso a los mismos y que la dinámica del sistema garantiza una evolución socialmente eficiente a través del intercambio espontáneo y fluido de información y experiencia.

En un contexto semejante, la única función que compete legítimamente al Estado es la de controlar la aplicación de las normas prefijadas, desalentando comportamientos oportunistas y, a lo sumo, evaluando ex-post los impactos de la actividad realizada. Se supone que automáticamente el ‘concurso’ público por los fondos y la libre elección de los proveedores de conocimientos tecnológicos garantizan un funcionamiento socialmente óptimo del instrumento de subsidio empleado.

Aunque teóricamente es posible diseñar un sistema de fomento capaz de cubrir eficientemente todo el territorio nacional, aprovechando que las nuevas tecnologías de información reducen el costo de comunicación entre los empresarios y el aparato regulatorio, en la práctica, la cobertura geográfica del sistema raras veces es homogénea, registrándose importantes diferencias en las oportunidades de contactos y coordinación que se ofrecen a los beneficiarios de las distintas regiones del país.

También resulta difícil suponer una distribución homogénea de capacidad de interlocución al interior de la comunidad empresaria de forma tal que ello asegure igualdad de acceso a los mecanismos de fomento. Antes bien, la evidencia empírica sugiere la existencia de una enorme varianza en los niveles de información, de percepción de sus necesidades, de conocimientos técnicos y aún de las capacidades expresivo-lingüísticas por parte de los empresarios involucrados.

En otros términos, en los mecanismos de “subsidiado a la demanda tecnológica”, un primer problema es la identificación de los beneficiarios; un segundo, de crucial importancia, es la difusión de los resultados del programa. Vale decir, la eficiencia dinámica de este modelo dependerá crucialmente de la forma en que la autoridad enfrente la heterogeneidad estructural de la base empresarial.

El supuesto implícito en el modelo de políticas guiadas por la demanda es que estos procesos de búsqueda de beneficiarios y de difusión social de una dinámica de incorporación de nuevos empresarios al sistema emergen automáticamente como producto del juego del mercado y por la simple transmisión de conocimientos y experiencias entre agentes productivos, aun entre competidores cercanos. Ello implica ignorar la presencia de imperfecta información y de costos de transacción, particularmente cuando lo que está en juego son bienes intangibles, los que muchas veces son activos “tácitos”, sujetos a incompleta “especificación” y transferibilidad imperfecta.

Resumiendo, en tanto el intercambio fluido de información y experiencias constituye una condición necesaria para que las empresas desarrollen ventajas competitivas dinámicas, parecerían requerirse condiciones de difusión de información y de interacción que el libre juego del mercado no necesariamente

garantiza. Siendo así, es poco probable que un modelo de apoyo exclusivamente guiado por la demanda pueda gestar estos procesos interactivos, los que parecen ser cruciales para ir integrando y absorbiendo de manera adecuada a los escalones menos desarrollados de la comunidad empresarial a la que se desea llegar a través de los instrumentos de fomento.

La implicación principal del razonamiento anterior es que los modelos de intervención por vía del subsidio a la demanda justifican analíticamente un componente de acción directa por parte de la agencia pública involucrada, a fin de:

- i) crear una efectiva igualdad de oportunidades de acceso al sistema de fomento; y
- ii) estimular y acelerar el proceso de aprendizaje endógeno de los agentes menos capacitados e informados del universo empresarial.

Esto debería traducirse en un conjunto de actividades concretas destinadas a: i) la promoción de la demanda; ii) la difusión de información y el intercambio sistemático de experiencias entre quienes han participado en el programa de apoyo y, iii) el desarrollo de formas cada vez más eficientes de articulación social.

En la práctica, la experiencia de CORFO sugiere que las limitaciones –tanto conceptuales como prácticas– del modelo de “subsidio a la demanda” la han llevado a buscar una mezcla heterodoxa que implica, por un lado, un mayor respeto por las señales de mercado y, por otro, un intento por no descuidar cierto tipo de externalidades y sinergias fundamentales en los procesos de aprendizaje y maduración tecnológica del aparato productivo y que el mecanismo de precios no refleja adecuadamente ante la presencia de “fallas de mercado”. Esta mezcla pragmática de mercado e intervención –aprendiendo tanto de la experiencia asiática como de los planteos teóricos recientes sobre el tema– probablemente constituye una base más adecuada para un planteamiento actualizado de política tecnológica en un contexto de economía abierta y competitiva.

5. Empresas y política tecnológica

A nivel de las empresas, está siendo cada vez más evidente abordar las exigencias de globalización y de innovación tecnológica, de calidad y de respeto ambiental. Ejemplos en áreas frutícolas o en muebles muestran que la competencia internacional en los mercados dinámicos se define por la calidad del producto, por diseño, por respuestas flexibles ante las necesidades de los consumidores, por la innovación tecnológica y la preservación medioambiental en productos y procesos.

Aparece como cada vez más urgente que la empresa chilena aborde varios cruciales desafíos:

- i) la instauración severa de normas de calidad, sin la cual se podrán perder

posiciones conquistadas en mercados internacionales y no se podrá acceder a mercados más dinámicos;

ii) establecer vínculos más estrechos y funcionales con proveedores y subcontratadores, fomentando la especialización, la calidad, la flexibilidad y la oportunidad en la entrega;

iii) vínculos también más estrechos con los consumidores, con mayor relevancia de los servicios postventa, por razones de *marketing* y de innovación tecnológica;

iv) la endogeneización de las prácticas de innovación y difusión tecnológica, para lo cual se requiere una política pública bastante más activa que la actual en materia de incentivos, concertación de alianzas y redes público-privadas y focalización de iniciativas conjuntas en torno a imágenes compartidas de desarrollo tecnológico,⁵

v) un nuevo trato laboral, donde los trabajadores sean percibidos como el principal activo de la empresa, base del proceso de innovación tecnológica y del aumento de productividad, esto es, una fuerza de trabajo calificada, flexible y motivada, como insumo crítico de la innovación tecnológica. Ello refuerza la necesidad de una empresa con un ambiente cooperativo, abierta a la participación y a la innovación, visión que no es ajena a las principales organizaciones sindicales del país. Este aspecto fue abordado en la parte III A de este libro.

vi) Una nueva actitud ambiental, donde no sólo se ajusten las situaciones más flagrantes sino donde se entienda el tema ambiental como una capacidad de generar negocios. En efecto, buena parte de los estudios sobre inversiones ambientales aplicadas a la producción reflejan la aparición de externalidades tales como rebajas de costo, mejoras en proceso, calidad de producto y creación de nuevos productos. Es decir, la sustentabilidad ambiental es también fuente de competitividad. Como además tiende a asumir como una variable de restricción al comercio internacional, abordarla es un reclamo urgente para empresas que actúan en una economía abierta, como ya se analizó previamente en la sección III D.

B. EL FONDO DE SOLIDARIDAD E INVERSIÓN SOCIAL (FOSIS)

1. Objetivos y principios orientadores

Desde un principio, el FOSIS fue concebido como un aporte adicional y complementario a otras instancias públicas responsables de la promoción del

5. Los desafíos más novedosos apuntan a apoyar el escalamiento productivo de las innovaciones, fomentar las alianzas productivas y tecnológicas, las operaciones de subcontratación, las cadenas productivas y las empresas tecnológicas. Otro gran desafío es incorporar a la banca privada en el financiamiento de capital de riesgo y en innovaciones tecnológicas, para lo cual se examina con atención la experiencia asiática.

desarrollo social y de la integración de los grupos más desfavorecidos. Lo anterior explica la exigüidad de los recursos asignados a su presupuesto anual respecto al gasto social del país. (Desde 1991, el presupuesto promedio anual del FOSIS ha representado el 0.7% del gasto social).

Su rol consiste en diseñar y experimentar enfoques y estrategias novedosas y eficientes de lucha contra la pobreza, con especial atención hacia aquellos grupos y áreas que han sido atendidos de manera insuficiente por las demás instituciones sociales. La Ley 18 989 que crea el FOSIS específicamente se refiere a los pobres rurales del sector agropecuario, minero y pesquero. El FOSIS no busca satisfacer necesidades básicas, ni generar empleo por medio de la construcción de infraestructura. Desde un comienzo, se quiso marcar la diferencia entre este Fondo y los programas de empleo que se ejecutaron en el país en las décadas de los 70 y 80 (Wurgaft, 1994).

El FOSIS aspira más bien a “habilitar” a los pobres, es decir generar y fortalecer sus destrezas y capacidades productivas, asociativas y de participación para que ellos mismos inicien un proceso de cambio dirigido al mejoramiento de sus condiciones de vida y de participación ciudadana. Para ello, el FOSIS actúa sobre características y potencialidades individuales y familiares, así como sobre el territorio y el entorno social en donde los pobres están insertos. En otras palabras, la superación de la pobreza depende del potencial de las posibilidades individuales y de las contingencias locales (dotación de recursos productivos e infraestructura, características geográficas, oportunidades de empleo, acceso a servicios).

El concepto de “habilitación social” descansa en el supuesto de que los pobres no son “inválidos sociales”, sino personas con dignidad, aspiraciones y potencial que pueden salir de la pobreza, cuando se les brinda la oportunidad (FOSIS, 1996). El FOSIS se propone romper el círculo de reproducción de la pobreza, creando condiciones que permitan a los pobres superar su situación de marginalidad y destitución.

Para ello utiliza un estilo de trabajo participativo y no asistencial en el que los pobres aportan con ideas e iniciativas, pasando desde receptores pasivos de los servicios y programas sociales a sujetos activos y conscientes. “Escuchar a la gente” también requiere de una estrecha colaboración con una red de instituciones y organismos públicos y privados que operan a nivel local y central. Esto explica la opción por una acción descentralizada que da la preferencia a los requerimientos de las regiones y localidades con altos índices de aislamiento y pobreza.

En mayo de 1995, en el marco de un proyecto de fortalecimiento institucional financiado por el Banco Mundial, se precisaron los elementos centrales de los objetivos del FOSIS, sus valores y estrategias. En el documento correspondiente (FOSIS, mayo 1995a) se reitera la necesidad de superar la pobreza como condición esencial para la estabilidad democrática y el crecimiento económico sostenible del país. Asimismo, se confirma el rol complementario del FOSIS, en términos de llegar donde las otras instituciones estatales no llegan y su carácter

pionero e innovador en cuanto a políticas y programas dirigidos a grupos en situación de desventaja. Finalmente, se reitera el carácter permanente del FOSIS y su posición en el sector público.

2. Marco institucional

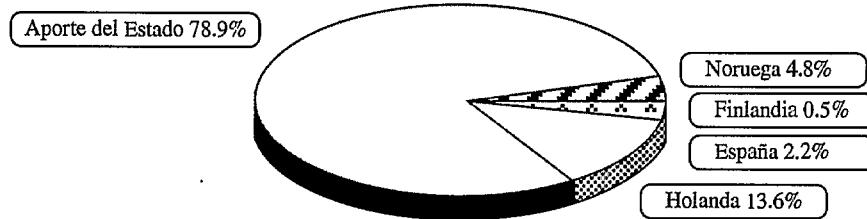
a) *Estructura interna*

El FOSIS se creó por la Ley 18 989 del 19 de julio de 1990. El FOSIS es un servicio público funcionalmente descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio sometido, a través del Ministerio de Planificación y Cooperación, a la supervigilancia del Presidente de la República. Sus operaciones son financiadas en su casi totalidad con recursos del presupuesto estatal (ver gráfico 1). El Fondo empezó a trabajar como organismo público a partir del 1 de enero de 1991.

El FOSIS es una agencia de intermediación financiera. Como tal, no ejecuta directamente los proyectos, sino que los selecciona e identifica a las agencias ejecutoras, a través de procedimientos y criterios establecidos por él. Asimismo canaliza los recursos necesarios a dichas agencias y supervisa sus actividades.

La dirección del Fondo reporta a un Consejo, que es su máxima autoridad, y que está conformado por el Ministro de Planificación y Cooperación, el Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo, un representante de organismos del Estado, que se ocupa de actividades vinculadas a la mujer, así como cuatro consejeros representantes de instituciones públicas, privadas y de organizaciones sociales. El Consejo, que se reúne quincenalmente, está encargado de la aprobación del programa anual de acción, su proyecto de presupuesto, su organización interna, así como de los acuerdos para su funcionamiento. Un Director Ejecutivo, nombrado por el Presidente de la República, es responsable de la administración del FOSIS. La estructura del Fondo comprende, además, a un Subdirector y, hasta 1995, a cuatro

Gráfico 1 Porcentaje de ingresos del FOSIS por fuente de financiación (1991-94)



Fuente: Contabilidad FOSIS.

Departamentos; a saber, el Departamento de Programas de Apoyo a la Producción; el Departamento de Programas Sociales; el Departamento de Planificación y el Departamento de Administración y Finanzas. A partir de 1996, de conformidad con la misión y orientaciones estratégicas del FOSIS para 1995-2000 (FOSIS, 1995a), se tiene previsto adoptar una nueva estructura organizacional coherente con un enfoque que antepone el impacto a los productos y que opta por una gestión territorial de los programas.

El FOSIS cuenta con una planta de 37 funcionarios en su Oficina Central que se complementa con un número variable de profesionales contratados para tareas específicas. A nivel regional cuenta con aproximadamente 10 profesionales por región. El número reducido de funcionarios respondía al objetivo de asegurar mayor flexibilidad de acuerdo con los cambios en las necesidades del FOSIS (Wurgافت, 1994). Recientes evaluaciones, sin embargo (Lipton y otros, 1995 y Raczyński y otros, 1996), destacan que lo anterior habría determinado una sobrecarga de trabajo, una rotación excesiva de supervisores y encargados de programas que afectaría la continuidad de la interlocución con los organismos ejecutores y los propios beneficiarios, mermando el aprendizaje institucional.

A diferencia de lo que ocurre en los demás fondos de América Latina, no cuenta con un estatuto diferente respecto al sector público en cuanto a remuneraciones de sus funcionarios, reglas de funcionamiento y control. Esto último también habría originado demoras y dificultades de operación, que con el tiempo se fueron superando.

El Fondo se estructura sobre la base de un nivel central y de 13 oficinas regionales. Actúan como Representantes Regionales del FOSIS los Secretarios Regionales Ministeriales del Ministerio de Planificación y Cooperación (SERPLAC). Estos tienen bajo su dependencia a los Coordinadores Regionales responsables de dirigir, coordinar y supervisar las actividades en cada región. La inexistencia de gobiernos regionales cuando el FOSIS inició sus operaciones⁶ habría originado una serie de trabas y demoras, así como conflictos entre la elegibilidad técnica y la selección política de los proyectos (Lipton y otros, 1995). La creación de los gobiernos regionales contribuyó a una separación parcial de consideraciones políticas y técnicas. A lo anterior se añadió, en un principio, un vacío de gobierno comunal (Lipton y otros, 1995), ya que sólo a partir de 1992⁷ se crearon los Consejos Comunales y los Consejos Económicos y Sociales.

6. Los gobiernos regionales se crearon en Chile con la Ley 19 175 de marzo de 1993. Estos gobiernos disponen de competencias y recursos propios. Cuentan además con un Intendente, que los preside, y con el Consejo Regional que es elegido por los concejales de las diversas comunas de la región. El Intendente es representado en cada provincia por un Gobernador que preside el Consejo Económico y Social Provincial y que además tiene a su cargo la coordinación del Plan Nacional de Superación de la Pobreza.

7. Los gobiernos comunales se crearon por la Ley 19 130 del 19 de marzo de 1992. Las municipalidades están constituidas por un alcalde y los consejos y cuentan con asesoramiento del Consejo Económico y Social Comunal.

Las oficinas regionales representan la “cara” del FOSIS frente a sus “clientes”. Sus principales funciones incluyen la evaluación de la idoneidad de los proyectos que concursan, una priorización de los proyectos elegibles y su sumisión al gobierno regional al que le compete decidir qué proyectos financiar. Los municipios intervienen sucesivamente para definir las localidades en donde ejecutar los proyectos seleccionados y, a veces, operan en calidad de agencias ejecutoras.

b) Principales actores

Para realizar sus actividades el FOSIS se vincula con tres tipos de instituciones:

- entidades públicas sectoriales y/o descentralizadas. Entre las primeras cabe mencionar al Servicio Nacional de Empleo y Capacitación (SENCE) y el INDAP con los que el FOSIS ha suscrito convenios de cooperación para la ejecución de ciertos programas (Programa de Formación y Capacitación de Jóvenes y los de Riego y Forestación). En cuanto a los organismos descentralizados, destacan las municipalidades y los gobiernos regionales;
- organismos intermediarios públicos y privados, con y sin fines de lucro, que diseñan y ejecutan los proyectos en el marco de los programas del FOSIS. Estos organismos comprenden desde organizaciones no gubernamentales hasta institutos de formación profesional, municipios o universidades;
- asociaciones sociales, individuos y familias pobres que se benefician de las actividades del FOSIS y que, en ciertos programas, pueden operar como ejecutores de proyectos.

3. Modalidades operativas

a) Modalidades de asignación de recursos

Como ya se ha señalado, el FOSIS no ejecuta directamente sus programas y proyectos, sino que recurre para ello a un amplio abanico de instituciones públicas y/o privadas, así como a organizaciones de base. Los recursos se asignan a través de dos modalidades, a saber, concursos o licitaciones o convenios suscritos con entidades públicas. En el primer caso, el FOSIS define las bases de las licitaciones y concursos y fija los plazos para la presentación de las propuestas. La diferencia entre concurso y licitación radica en que en los primeros se presentan ideas de proyecto dirigidas a afrontar problemas y situaciones descritos por el proponente, mientras que en las licitaciones el FOSIS define los temas y el alcance del proyecto y el proponente se limita a presentar

alternativas de ejecución. Asimismo, se contempla, a título excepcional, la celebración de convenios directos con entidades privadas, sobre todo en casos de emergencia.

Para poder participar, las organizaciones interesadas deben inscribirse en el Registro de Consultores y Ejecutores del FOSIS que se halla disponible en cada región. La inscripción en dicho registro está supeditada al cumplimiento de ciertos requisitos, tales como el de tener domicilio en la región y contar con capacidad instalada y recursos humanos que aseguren su capacidad de gestión de proyectos.

Como se mencionó anteriormente, también las organizaciones de base, debidamente registradas, están habilitadas para ejecutar proyectos en el marco de algunos programas (concursos regionales). Esto responde al objetivo de lograr una mejor focalización al brindar a los propios beneficiarios la oportunidad de definir sus prioridades y la manera de satisfacerlas. Sin embargo, los requisitos de elegibilidad, así como el lenguaje empleado en la especificación de las bases y procedimientos del concurso son los mismos tanto para los ejecutores beneficiarios como para los organismos intermediarios, reduciendo así las posibilidades de participación de los primeros en las licitaciones. Para obviar este problema el FOSIS decidió proporcionar servicios de asesoramiento y apoyo a los ejecutores beneficiarios, a través de consultores. Estos servicios, sin embargo, serían inadecuados (Raczynski y otros, 1996).

El acceso a los concursos y licitaciones también depende del tipo de difusión que las oficinas regionales hagan de las convocatorias y de la calendarización de las mismas. Las organizaciones que tendrían mayor acceso a la información son las que muestran un mayor nivel de organización y que se mantienen en contacto con las entidades municipales y comunales y que no coinciden generalmente con los más pobres (Raczynski y otros, 1996). En cuanto a la calendarización, en algunas regiones faltaría coordinación entre las convocatorias de los distintos programas y habría una notable brecha entre la fecha de aprobación de los proyectos y el inicio de los mismos. Esto provocaría serios problemas sobre todo en el caso de proyectos que contemplan actividades estacionales. La falta de coordinación a nivel de las convocatorias también consolidaría la imagen “fragmentada” que muchos de los beneficiarios y agencias intermediarias tienen del FOSIS y su alcance.

b) Criterios de elegibilidad y proceso de selección de los proyectos

El FOSIS, una vez concluido el plazo de recepción de los proyectos, empieza a analizar la elegibilidad de los mismos, a base de las denominadas pautas de evaluación “ex-ante”. Los factores que prevalecen en la evaluación son la coherencia entre los productos y actividades propuestos y los objetivos esperados, el perfil del agente ejecutor y de los beneficiarios. En otras palabras, la evaluación ex-ante se preocupa de verificar la pertinencia de las intervenciones propuestas

con los problemas descritos, y no la importancia del problema respecto a la población beneficiaria o la realidad local (Raczynski y otros, 1996). Esta atención prioritaria a los resultados inmediatos de los proyectos quedaría confirmada por la ausencia –con excepción de los Programas de Apoyo Productivo Rural, de Concursos Regionales y de Capacitación y Formación para Jóvenes– de indicadores de impacto y sustento de los proyectos. Lo anterior guardaría relación, *inter alia*, con el hecho de que las evaluaciones no contemplan visitas de campo que permitirían verificar el nivel de inserción local del ejecutor, la calidad de sus instalaciones y recursos humanos y su conocimiento de los beneficiarios.

El proceso de selección de los proyectos conjuga criterios técnicos y políticos. A las oficinas regionales del FOSIS les compete, en efecto, determinar la elegibilidad de los proyectos y priorizarlos en base a principios puramente técnicos. La selección final de los proyectos recae sobre los gobiernos regionales y consejos comunales que deciden también en función de la oportunidad social y política de los proyectos propuestos.

4. Tipos de programas y sus lineamientos

El menú de programas del FOSIS se caracteriza por su variedad en cuanto a áreas temáticas, sectores, alcance y tipo de beneficiario. Los programas pueden abarcar acciones muy específicas y puntuales, así como actividades productivas, de crédito, de capacitación laboral o de construcción de infraestructura social. Un mismo tipo de programa puede dirigirse a diferentes tipos de beneficiarios (por ejemplo en 1995 había un Programa Nacional de Apoyo a Microempresarios, un Programa de Capacitación para Mujeres Microempresarias y un Programa de Apoyo a Microempresarios Urbanos, a través de asistencia técnica grupal y de capacitación grupal) y para un mismo beneficiario pueden contemplarse distintos programas (por ejemplo, crédito de producción para pequeños productores agrícolas; crédito a pequeños productores agrícolas para forestación o comercialización y agroindustria para pequeños productores agrícolas) (FOSIS, 1995b). El universo de beneficiarios del FOSIS es sumamente heterogéneo. Entre éstos caben diferentes tipos de unidades productivas (microempresas, empresas campesinas de tipo familiar, cooperativas, etc.) u asociaciones de base u organizaciones populares, tales como juntas de vecinos y asociaciones juveniles, o individuos, entre los cuales los jóvenes ocupan un lugar privilegiado.

También existen diferencias entre los programas en cuanto a la capacidad de los beneficiarios de definir el contenido y alcance de los productos o servicios brindados por intermedio del FOSIS. En programas como el de Formación y Capacitación Laboral de Jóvenes, por ejemplo, el FOSIS determina *a priori* el tipo de actividades a efectuarse, su secuencia y resultado final (cierto nivel de inserción laboral o social), mientras que al beneficiario potencial le toca establecer si los servicios propuestos le convienen o no. En otros programas,

como el de localidades pobres y de desarrollo juvenil, son los beneficiarios que, desde un principio, definen lo que quieren hacer y cómo pretenden alcanzar lo que se proponen. Otras diferencias guardan relación con el nivel de centralización/descentralización de los programas y la presencia de un componente de promoción o período de preparación de los beneficiarios para que puedan acceder a los programas productivos y/o sociales del FOSIS.

5. Impactos y limitaciones de los principales programas

A continuación se analizan algunos componentes de los programas productivos y sociales seleccionados en función de su impacto sobre ingresos y empleo, y de su carácter novedoso en términos de modalidades de intervención social (gráficos 2 y 3).

a) *Programas productivos*

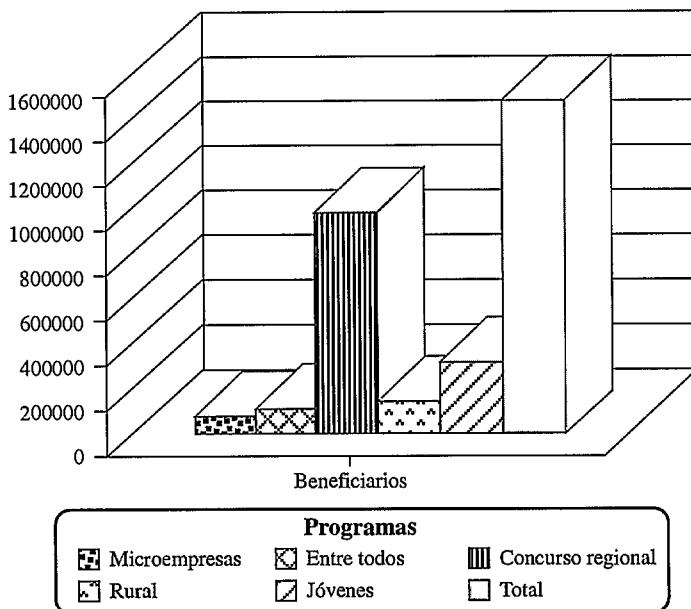
i) *Apoyo a microempresas*

Este programa se dirige a las microempresas, es decir empresas con menos de siete trabajadores, una dotación de capital inferior a 500 Unidades de Fomento y con ventas mensuales que no alcanzan las 150 Unidades de Fomento. En 1990 (MIDEPLAN, 1992) el 50% de la población activa del país trabajaba en unidades con estas características. Un tercio de los trabajadores de este sector se encontraba en condiciones de pobreza. El programa se propone atacar los problemas que este segmento del mercado suele enfrentar, a saber dificultad de acceso a financiamientos formales a costos razonables y a capacitación en gestión, obsolescencia de tecnología y equipos y dificultades para integrarse en la lógica de una economía de mercado. Para ello, se contemplan acciones en los ámbitos siguientes: asistencia técnica, capacitación en gestión empresarial y apoyo crediticio.

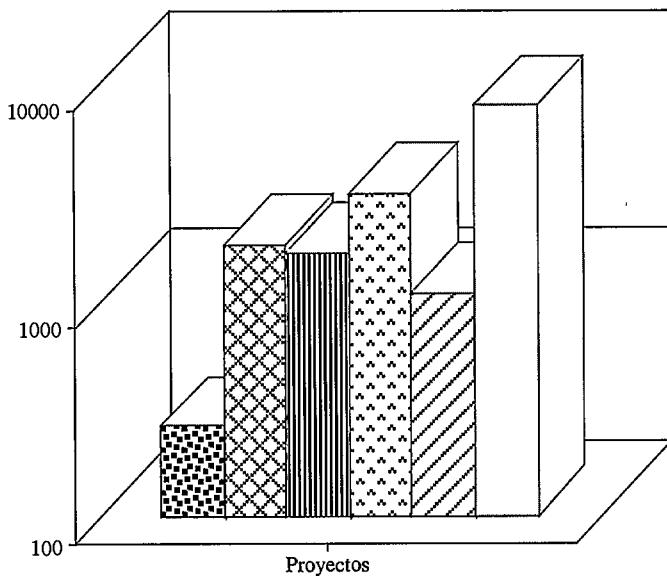
El crédito es la línea de mayor importancia en cuanto a volumen de recursos asignados al programa. Hay consenso en que el crédito otorgado a microempresarios se traduciría en más empleo y mejores remuneraciones de los trabajadores, así como en significativas inversiones en activos fijos (PREALC, 1993). De ahí que el préstamo a microempresas se considere como el pilar de una estrategia de desarrollo y superación de la pobreza. El tamaño reducido de las operaciones y el alto costo de administración ha despertado, sin embargo, poco interés en el sector bancario y financiero (PREALC, 1993). La originalidad de este componente radica justamente en su capacidad de movilizar recursos del sector privado, a través de subsidios a los costos de operación (costos de análisis y evaluación) para cada crédito otorgado a microempresarios.

Los créditos son canalizados a los beneficiarios a través de bancos o instituciones financieras o por medio de ONGs, cooperativas de crédito y otros

Gráfico 2 Resumen de proyectos ejecutados durante el período, 1991-1994

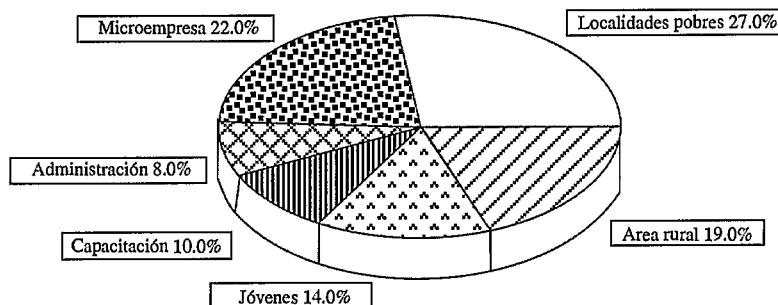


Fuente: Documentos FOSIS.



Fuente: Contabilidad FOSIS.

Gráfico 3 Porcentaje de gastos del FOSIS por línea, 1991-94



Fuente: Contabilidad FOSIS.

ejecutores privados. El crédito otorgado por el primer conducto se dirigiría a microempresarios con mayor potencial productivo, mientras que las ONG y demás instituciones se relacionarían con el segmento más cercano a la subsistencia (Wurgaff, 1994).

Los subsidios se conceden mediante licitación. Hasta la fecha el programa de asistencia crediticia con bancos ha realizado 14 licitaciones concretando más de 55 000 operaciones de crédito con una contribución del FOSIS de 2 692 millones de pesos que, a su vez, movilizaron a 25 547 millones de pesos (FOSIS, 1996). En 1995, al otorgar 21 685 créditos por un total de 1 051 616 750 pesos, el FOSIS superó en más de un 20% sus metas para ese año (FOSIS, 1996). La Región Metropolitana captó el 39% de los créditos otorgados y el 42% de las colocaciones. Siguieron en orden de importancia las regiones VIII y V con respectivamente el 12 y 9.8% de los créditos adjudicados y el 11 y 9% de los montos colocados.

Se trata de un programa reducido si se le compara con el tamaño del sector que tendría acceso a dichos créditos. El FOSIS espera alcanzar al 5% del sector con la incorporación en el programa de nuevos bancos (FOSIS, 1996). Diversos autores (Christen y Wright, 1993) coinciden acerca de la rentabilidad de la otorgación de créditos a microempresas para las instituciones financieras. Esto ha llevado algunos autores a concluir que en la medida en que el volumen de las operaciones aumentara habría que eliminar el sistema de subsidio. Sin embargo, pareciera que el sector privado sigue teniendo ciertas resistencias a otorgar créditos que no estén subsidiados. Al respecto, cabe destacar que de los bancos y entidades financieras que hasta la fecha han participado en este programa,⁸ el Banco de Desarrollo (BD) es la única institución de envergadura.

8. Las entidades financieras que hasta hoy han suscrito convenios con el FOSIS son: Financiera Fusa-BanEfe, Bandes, Banco BICE, Banco Concepción, Banco O'Higgins, Banco Osorno, Corfinsa y el Banco del Estado.

Según este banco, de las 900 000 microempresas existentes en el país cerca del 50% representan un grupo objetivo para el FOSIS (Lipton y otros, 1995). Según la misma fuente, el BD atendería a 15 000 microempresarios, pero la demanda por crédito de este segmento del mercado subiría a un ritmo mucho más elevado de lo que el BD puede ofrecer (su cobertura crecería en un 30 a 50% por año).

En el caso del apoyo crediticio otorgado por conducto de ONGs, éstas combinan adjudicación de crédito con servicios de asistencia técnica y capacitación. Los gastos incurridos por las ONGs en estos dos rubros no son reembolsables, además éstas descuentan de los recursos asignados para crédito un monto variable para gastos de administración, créditos irrecuperables y fortalecimiento institucional (Wurgaft, 1994). Lo atractivo de esta línea radicaría en su mayor flexibilidad respecto al crédito otorgado por conducto de las instituciones financieras y el hecho de asociar crédito con apoyo técnico. La asistencia técnica, sin embargo, pareciera ser particularmente solicitada por microempresarios que desean expandirse o pasar al sector formal o para microempresas de reciente creación. Para las demás lo más importante es conseguir acceso a crédito.

Un estudio realizado por la Universidad Católica⁹ releva que la línea de crédito no llegaría a los más pobres, ya que el 60% de los microempresarios beneficiarios pertenezcan al segundo y tercer quintil de distribución de ingreso familiar y presentaban mayor potencial de desarrollo empresarial. Esto coincidiría con otro estudio sobre el impacto de créditos otorgados por el Banco del Desarrollo a 320 microempresarios del Gran Santiago y Valparaíso con anterioridad a octubre de 1994, según el cual el 72% de los beneficiarios estarían sobre la línea de la pobreza. Sin embargo, el programa, al consolidar y contribuir a la expansión de ese segmento de mercado, tendría un impacto positivo sobre las oportunidades y/o calidad del empleo para los grupos más pobres. El estudio sobre los créditos concedidos por el Banco del Desarrollo destaca, en efecto, un aumento en las remuneraciones del personal no familiar remunerado en un 73% de los microempresarios encuestados. En cuanto al impacto sobre el empleo, se habrían generado 107 empleos entre trabajadores y familiares, es decir un empleo cada 5.8 créditos otorgados. Esto significan que en 1995 se crearon 3 739 empleos. También se observaron aumentos importantes en las utilidades (en un porcentaje promedio del 30%) y ventas (en un porcentaje promedio del 34%) de más del 60% de las microempresas. Asimismo, las relaciones con los proveedores registraron un mejoramiento debido a la mayor capacidad de compra y de pago de los microempresarios. Otro indicador del impacto positivo del crédito se observó en términos de los planes a futuro de los microempresarios que contemplaban inversiones en la compra de nueva maquinaria, en la ampliación del negocio o diversificación de la producción.

9. Se encuestaron en 1993 a 18 agencias ejecutoras y 885 de las 1 351 microempresas que recibieron la encuesta en el Gran Santiago.

Los efectos del crédito se hicieron sentir también en la esfera extraproductiva, al observarse una mayor disposición de los microempresarios a invertir en la educación de sus hijos.

ii) Apoyo al desarrollo productivo rural

Esta línea viene operando desde 1993, por lo tanto la experiencia adquirida es aún limitada. Su propósito es modernizar los sistemas de producción a través de la innovación tecnológica y dotación de infraestructura productiva, mejorar la comercialización e identificar nuevas alternativas económicas, preferentemente en el sector no agropecuario. El grupo meta son pequeños campesinos pobres. La estrategia de este subprograma consiste en conjugar esfuerzos y captar recursos de otros actores públicos y privados que trabajan en zonas rurales pobres.

En la licitación realizada entre fines de 1994 e inicio de 1995, se ejecutaron 137 proyectos, beneficiando a un total de 2 742 familias. El FOSIS logró movilizar 472 millones de pesos de otras fuentes con una inversión de 499 millones de pesos (FOSIS, 1996). Los proyectos financiados incluyeron a proyectos dirigidos a introducir nuevos cultivos o tecnologías y a promover la integración con empresas para una mejor comercialización. Se prestó especial apoyo a actividades no agropecuarias, en vista de la importancia relativa que los ingresos correspondientes tienen dentro del ingreso de las familias campesinas pobres (FOSIS, 1996). Un estudio (Lipton y otros, 1995) observa, sin embargo, que la sustentabilidad de muchos de estos proyectos se vería seriamente limitada por la falta de una adecuada atención a los aspectos de mercado, dado que primaría preocupaciones de orden técnico. Esto determinó en algunos casos problemas de saturación de mercado al involucrar simultáneamente a demasiados productores en la producción del mismo producto novedoso. El estudio recomienda, por lo tanto, que se invierta más tiempo, sobre todo en la etapa promocional, a explicar a los beneficiarios el funcionamiento y características del mercado al que se dirigirán sus productos y a establecer una mayor vinculación con los planes de inversión regionales y las entidades regionales pertinentes.

Existe también un programa para campesinos y comunidades indígenas cuyo objetivo es dotar a pequeños productores en zonas rurales pobres de medios que les permitan aumentar la disponibilidad de recursos destinados a la producción, estabilizar sus ingresos y mejorar sus estructura de producción y/o comercialización. Este programa incluye subprogramas de riego, forestación y recuperación de suelos, así como un componente de apoyo al desarrollo productivo rural.

Riego

Esta línea promueve el acceso de pequeños agricultores a los subsidios y beneficios previstos por la Ley 18 450 de Fomento a las Inversiones Privadas en Obras de Riego y Drenaje, para la construcción de obras de riego extrapredial,

de carácter asociativo y de mediana complejidad. El objetivo es ayudar a dicho sector a cumplir con las condiciones (restrictivas) exigidas por la ley.¹⁰ Para tales efectos, el FOSIS ha suscrito y renovado desde 1991 convenios con el INDAP. Bajo dichos convenios: se ejecutan estudios para obras de riego y drenaje de mayor tamaño para su presentación a los concursos públicos convocados por la Comisión Nacional de Riego Campesino, se anticipan, a través de un fondo rotatorio, fondos para la ejecución de obras y se financian proyectos de menor envergadura y costos reducidos. Durante 1995 se ejecutaron 156 proyectos, beneficiando a 8 388 familias con el riego de 21 981 hectáreas (FOSIS 1996). El 43% de estos proyectos incluyeron subsidios para estudios y anticipos de ejecución de obras, mientras que el restante 55% se canalizó a financiamiento directo.

De acuerdo a las evaluaciones realizadas en 1992 y 1995, este subprograma llegaría a los sectores más pobres. Se señalan, sin embargo, deficiencias en lo que respecta al seguimiento y evaluación de los proyectos en ejecución y de los ya concluidos (Lipton y otros, 1995). Desafortunadamente no se cuenta con estudios que midan la relación costo/beneficio de estas inversiones o su impacto en cuanto a productividad y niveles de producción, ingresos y empleo. Según coeficientes del INDAP, por cada 5.3 hectáreas adicionales creadas con proyectos de riego se crearía un empleo permanente. Asimismo, se estima que para cada empleo permanente en la agricultura se crearían 2.5 empleos indirectos no agrícolas. Esto significa que en 1995 se habrían generado 6 766 empleos permanentes en la agricultura y 13 532 empleos permanentes no agrícolas.

Forestación

Este subprograma opera según la misma lógica que el de riego, al facilitar el acceso por parte de los pequeños agricultores a los beneficios de la Ley 701. El programa proporciona financiamiento parcial, no retornable, para la creación de masas de plantación diversificada en tierras no destinadas a uso agrícola para forraje, producción de leña y madera en tierras de pequeños agricultores. Entre 1991 y 1993 la principal agencia ejecutora ha sido la Corporación Nacional Forestal (CONAF), que se adjudicó el 65% de los proyectos. Las otras entidades que participaron en el subprograma fueron, en orden de importancia, ONGs, empresas forestales y, en menor medida, organizaciones campesinas.

Uno de los problemas más recurrentes parecen ser el desfase entre la aprobación del proyecto y el desembolso de los fondos, lo cual reduciría la demanda de los campesinos para las plantas y acarrearía riesgos para el prendimiento de las mismas. Este último aspecto se vio agravado, sobre todo durante los primeros concursos iniciales, por la ausencia de capacitación y orientación previa sobre el uso de las plantas, por parte de los ejecutores.

10. La Ley 18 450 para el fomento de la inversión privada en obras de riego y drenaje fue aprobada en 1985. Un examen crítico de la aplicación de la ley basado en los 36 concursos realizados entre abril de 1986 y marzo de 1990 llegó a la conclusión de que las condiciones de la misma eran demasiado restrictivas para los pequeños agricultores.

Pareciera además que los viveros comunales iniciados con las comunidades campesinas enfrentarían serias dificultades de orden técnico y de comercialización. No existen estudios de impacto socioeconómico que permitan medir si y en qué medida estas acciones se tradujeron en una mayor disponibilidad de recursos para los campesinos beneficiarios.

iii) Programa de Jóvenes

Como se mencionó anteriormente, la Subsecretaría del Trabajo viene administrando desde 1991, a través de convenios de cooperación con diferentes entidades públicas, el Programa de Capacitación Laboral de Jóvenes. Al FOSIS le compete ejecutar el subprograma de Formación y Capacitación para Jóvenes (FCJ) que se dirige a jóvenes de bajos recursos, entre 16 y 24 años, desertores del sistema escolar, que se encuentran desocupados o inactivos y que además tengan problemas de tipo psicosocial. Este subprograma se propone mejorar los niveles de inserción laboral de estos jóvenes a través de acciones de capacitación que conjugan formación, entrenamiento y prácticas laborales por un período definido. Además, opera de conformidad con los principios, reglas y procedimientos que rigen para los demás subprogramas de Chile Joven a cargo del SENCE.

El FOSIS no efectúa directamente las actividades de capacitación, sino que asigna esta tarea a organismos ejecutores (OTES) seleccionados por medio de licitaciones, en base a algunos criterios generales destinados a asegurar la focalización en el grupo meta, la calidad y las posibilidades de inserción laboral a costos competitivos. La definición del contenido de los cursos y de las prácticas laborales son responsabilidad de los OTES que para ello deben establecer un vínculo con el mundo productivo. Los jóvenes inscritos reciben un subsidio diario durante el desarrollo del curso y un subsidio mensual mientras dure la práctica laboral en la empresa.

Las diferencias entre este subprograma y los que están a cargo del SENCE radican en la duración de los cursos (son más largos en el caso del FCJ), en el énfasis sobre formación versus capacitación (la primera predomina en el FCJ) y en el lugar en donde se realizan las prácticas (en el caso del FCJ éstas tienen lugar, a veces, en talleres simulados, mientras que los cursos del SENCE siempre se efectúan en empresas).

Cobertura y caracterización de los beneficiarios

La población meta del FOSIS para el período entre 1991 y 1994 fue de 20 000 jóvenes. Al finalizar 1995, se habían adjudicado 1 364 cursos y 25 672 cupos, de los cuales el 55% fueron para hombres y el restante para mujeres. Para la misma fecha, el número de inscritos ascendía a 15 000 jóvenes y el de los egresados a aproximadamente 12 000 jóvenes.¹¹ La mayoría de los cupos y

11. La diferencia entre el número de cupos adjudicados y el número de inscritos se debe a la modalidad de determinación del número de cupos que puede contar con hasta un 25% de

cursos (57%) se adjudicaron a la Región Metropolitana (35%) y a las Regiones VIII (14%) y IX (8%).

El 84% de los beneficiarios de los primeros tres llamados pertenecían a la “edad preferente” (16-24 años) y el 29% tenían entre 16 y 18 años (SENCEb, s/f). Del tercer al sexto llamado se observó una caída en la participación de este grupo de jóvenes en el subprograma (de 27 a 17%), aunque se mantuvo más elevada respecto a las líneas ejecutadas por SENCE. Esto se explicaría por el hecho de que la línea del FOSIS se dirige a los jóvenes con mayores problemas de inserción laboral, y éstos, presumiblemente, se concentrarían en los jóvenes del menor tramo de edad. Por otro lado, la flexión, en el tiempo, de la participación de los menores de 18 años en el subprograma se debería al sistema de pago que sanciona las deserciones. Esto último también explicaría la elevada participación femenina (ver gráfico 4). Durante los primeros cinco llamados, en efecto, el porcentaje de deserción de las mujeres fue más reducido que el de los hombres (ver cuadro 3).

Cuadro 3 Porcentaje de abandono

	Hombres	Mujeres	Total
R1	15.91	9.56	13.14
R2	8.69	5.47	6.99
R	23.12	14.49	19.37

Fuente: 1^a - 2^a - 3^a - 4^a - 5^a licitación.

R1 = Desertores fase lectiva/inscritos fase lectiva.

R2 = Desertores fase prácticas/finalizados fase lectiva.

R = Total desertores/total inscritos fase lectiva.

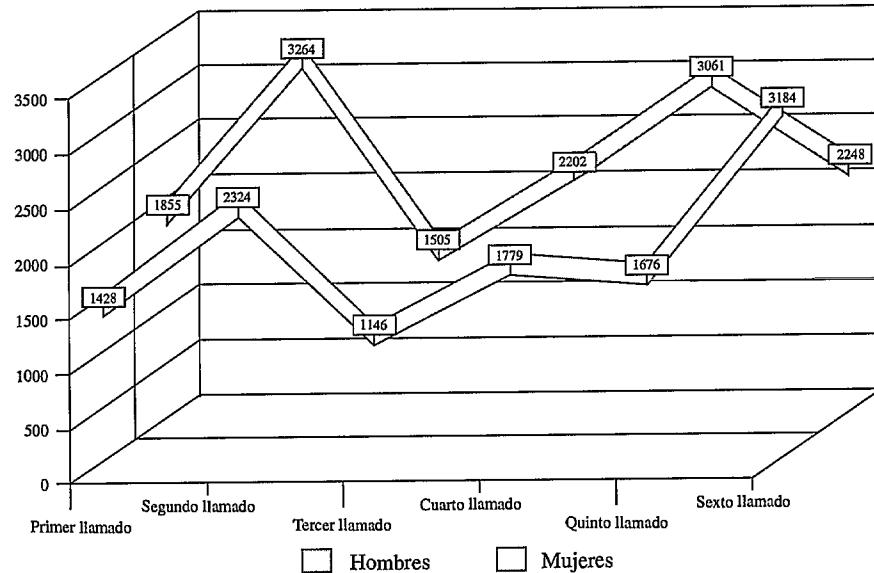
En cuanto a las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios, el 77% de los jóvenes que participaron en los primeros tres llamados pertenecían a los dos quintiles más pobres. El 64% se ubicaba en los estratos de mayores carencias (D y E), mientras que un 34% procedía del estrato medio bajo.

Especialidades impartidas y perfil de las empresas donde se realizan las prácticas laborales

Respecto a las especialidades impartidas en los cursos, el 73% de los beneficiarios del tercer al quinto llamado se concentraron en los sectores técnico (39%) e industrial (34%), mientras que los cursos vinculados a la agricultura y el sector comercial absorbieron respectivamente el 11% y el 15% de los beneficiarios. Se notan, sin embargo, importantes diferencias en la distribución

error. La diferencia entre el número de inscritos y el de los egresados guarda relación con las deserciones, reprobaciones y el hecho de que para esa fecha algunos cursos no habían sido finalizados aún.

Gráfico 4 Cupos adjudicados por sexo (FCJ1 a FCJ6)



Cuadro 4 Distribución de inscritos por especialidad y sexo (FCJ3 a FCJ5)

Especialidad	Hombres	Mujeres	Total
Industrial	2 126	296	2 422
Técnica	965	1 824	2 789
Marítima	41	15	56
Agrícola	470	333	803
Comercial	414	648	1 062
Total	4 016	3 116	7 132

Fuente: 3a, 4a, 5a licitación.

de las especialidades por sexo (ver cuadro 4). La mayoría de las mujeres se hallaba en el área técnica,¹² en donde sólo un cuarto de los hombres se ubicaban. El área comercial, la segunda especialidad en orden de importancia para las mujeres, captó tan sólo al 10% de los hombres. Finalmente, el sector industrial atrajo a un tercio de los hombres¹³ en comparación con el 10% de las mujeres. La concentración de las mujeres beneficiarias en los sectores técnico y comercial es coincidente con la distribución del empleo femenino a nivel nacional. Lo

12. En esta área los cursos sobre alimentación, vestuario y peluquería absorben al 21%, 19% y 8%, respectivamente, del total de las mujeres inscritas.

13. La subespecialidad de construcción atrajo al 30% del total de los hombres inscritos.

anterior se explicaría en términos de cierta resistencia o dificultad por parte de las empresas, sobre todo considerando su reducido tamaño, para aceptar mujeres en ocupaciones no tradicionales y de la incapacidad de las OTES para promover ocupaciones alternativas.

Al igual que en la línea CEL manejada por el SENCE, la mayoría de las prácticas (62%) se realizaron en micro y pequeñas empresas.

Situación laboral pre y postprograma

Respecto a la situación laboral de los beneficiarios previa a su ingreso en el subprograma, la mitad se encontraba inactiva, prevaleciendo entre los inactivos los que no estudiaban (29% del total de los beneficiarios comparado al 21%).¹⁴ Esto coincidiría con el bajo nivel de escolaridad de los beneficiarios entre los cuales sólo un 23% habría finalizado su educación media, mientras que el 22% ni siquiera había completado su educación básica. El 22% de los beneficiarios contaban con una ocupación antes de incorporarse al FCJ, mientras que el restante 28% estaba desocupado.

Egresaron del programa alrededor del 80% de los inscritos de las primeras cinco licitaciones. La tasa promedio de deserción fue de 19%, siendo ésta más pronunciada entre los hombres (el 23% de los hombres inscritos abandonaron vis a vis el 14% de las mujeres inscritas) y durante la fase lectiva (el 13% desertó durante esta fase, mientras que el 7% abandonó el subprograma en la fase de prácticas).

El mayor porcentaje de abandono respecto a la tasa de deserción observada en la línea CEL manejada por el SENCE ciertamente es un indicador de los menores niveles de escolaridad y mayor marginalidad laboral de los beneficiarios del FOSIS. El hecho, sin embargo, que las deserciones se produzcan con mayor frecuencia en la fase lectiva podría reflejar también la no pertinencia de los contenidos y metodología empleada en la misma. Según entrevistas realizadas, el excesivo énfasis en cursos teóricos (la capacitación es de más de 350 horas) crearía frustración y desinterés en los jóvenes.

En cuanto al impacto del subprograma en términos de la inserción laboral y/o social de los egresados, los resultados son menos favorables que en el caso de la línea CEL manejada por el SENCE, pero alentadores respecto a la de los jóvenes del grupo de control. En efecto, sólo el 44% de los egresados del FCJ consiguió un empleo respecto al 60% de los egresados de la línea CEL, mientras que el 27% estaba desocupado. Los inactivos ascendían al 28% de los egresados, pero sólo el 10% decidieron volver a estudiar. Por otro lado, los niveles de inserción laboral y social superan los de los jóvenes del grupo de control en 10 y 14 puntos porcentuales, respectivamente.

14. Estos datos se refieren a los beneficiarios de la 3a, 4a, 5a y 6a licitación.

Alcances, limitaciones y desafíos

El mérito de este subprograma reside en el haber brindado oportunidades de contacto con redes sociales y posibilidades de rehabilitación a jóvenes que salen del sistema de educación formal sin ninguna calificación para el trabajo, que conocen períodos prolongados de ocio, que viven en barrios pobres con infraestructura y servicios deficientes y que no cuentan con ninguna esperanza o expectativa de salir de este circuito de marginalidad y pobreza. Otra contribución del programa ha sido propiciar un vínculo más estrecho entre el mundo productivo y los institutos de capacitación. El subprograma focalizó a los jóvenes del grupo de edad preferente y sobre todo a los del tramo de menor edad. Esto se explica por el sistema de pago que castiga la deserción. Es razonable pensar que los riesgos de abandono son más elevados en los jóvenes con problemas de drogadicción o alcoholismo. Recientemente, el FOSIS habría introducido un nuevo sistema de pago basado en la capacidad de retención e inserción laboral de los jóvenes. Para cada egresado ocupado, el FOSIS pagaría un 20% más del costo unitario.

Los resultados respecto a la situación laboral postprograma no son muy satisfactorios. Además del tipo de pago arriba descrito, lo anterior guarda relación con el hecho de que en los primeros llamados no hubo criterios estrictos sobre quién debía realizar las prácticas laborales y se aceptaron prácticas protegidas que debilitaron el vínculo con el mercado laboral. Esto último también podría reflejar la débil conexión de las OTES con el mundo productivo empresarial. Al respecto, cabe mencionar que representantes entrevistados de algunas OTES indicaron que el FOSIS era menos exigente que el SENCE en cuanto a los requisitos a ser llenados por los OTES en términos de dotación de equipo, experiencia de trabajo, número de docentes permanentes. También señalaron que, al seleccionar los OTES, el FOSIS no tomaba, como debería, el desempeño de los mismos en licitaciones anteriores. Por otro lado, los OTES tenían muy poco incentivo a modernizarse o ampliarse, ya que la demanda por sus servicios es errática y las licitaciones cubren cursos por períodos cortos (máximo seis meses). Otro factor que limita el mejoramiento de su desempeño es la falta de acceso a los resultados de los estudios de impacto o de seguimiento del subprograma encomendados por la Unidad Coordinadora del Programa (UPC) Chile Joven. Desde el punto de vista de los representantes de OTES entrevistados, la lógica de operación del subprograma tampoco favorece el intercambio de experiencias entre los propios OTES ni facilita sinergias o coordinaciones entre éstos a nivel local. Al respecto, cabe mencionar un proyecto de formación y profesionalización de OTES que el CIDE (Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación), una ONG con cerca de 20 años de experiencia en capacitación y formación, viene promoviendo con fondos alemanes y propios desde 1991.

En cuanto al costo de la capacitación, el costo unitario, empezó a caer gradual pero sostenidamente (ver gráfico 5), tras una marcada aceleración durante un primer período.

Otro comentario recurrente es la falta de recursos que permitan a los OTES ocuparse del seguimiento de los jóvenes egresados del curso (su relación con éstos concluye al finalizar el curso). Lo anterior permitiría a los OTES apreciar mejor las dificultades de inserción laboral o social de los jóvenes, así como las exigencias del mundo empresarial para reorientar y localizar mejor sus acciones de capacitación.

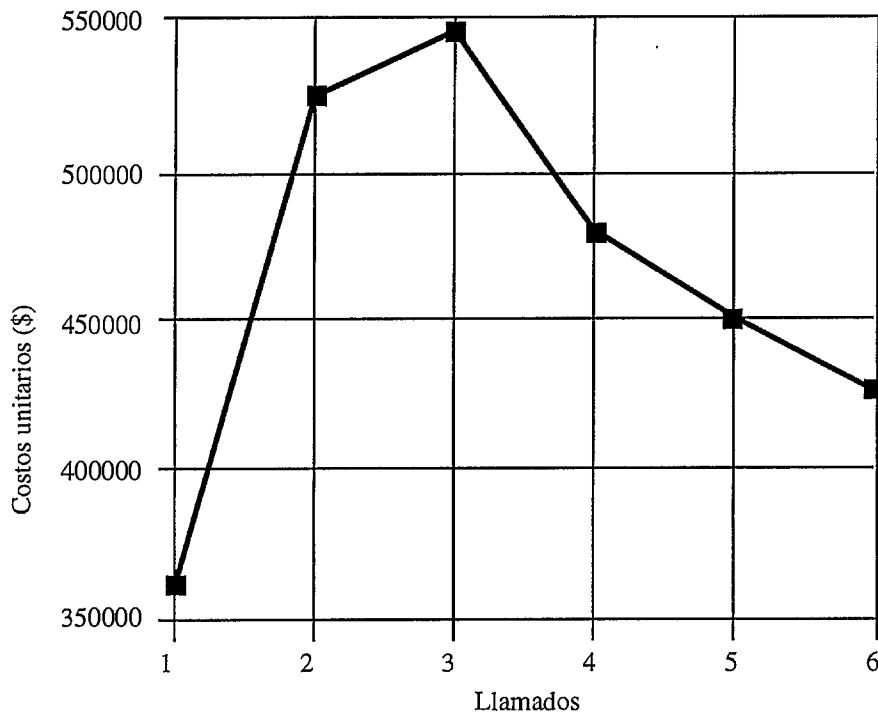
También cabe considerar que el FOSIS se concentra en áreas pobres, con atención hacia las zonas rurales en donde no existen empresas o donde éstas son muy escasas. A éste se añade el hecho de que los riesgos psicosociales de los jóvenes urbanos no son los mismos que los que enfrentan los jóvenes rurales. En el primer caso, los daños psicosociales están asociados a problemas de drogadicción y delincuencia, mientras que en el segundo, guardan relación con fenómenos de vagancia y alcoholismo. Las propuestas de formación e inserción laboral no pueden, por consiguiente, ser las mismas. En lugar de un sistema de capacitación único y estandarizado que privilegia el empleo asalariado y permanente, sería más adecuado promover líneas de capacitación más flexibles, diferenciadas, y ajustadas a las realidades y potencialidades de los beneficiarios como de las localidades en las que viven.

En particular, se podrían prever acciones de capacitación encaminadas a crear en los jóvenes habilidades y actitudes para convertirse en microempresarios y, sucesivamente, vincular los que egresen de dichos cursos a este segmento del mercado con las líneas de apoyo del FOSIS. En el sector rural, se podrían buscar vinculaciones con los programas de desarrollo rural productivo o con los concursos regionales dirigidos a apoyar iniciativas productivas y sociales a nivel local.

Nuevas orientaciones

Para la segunda fase del FCJ (1996-1999) se contemplan una serie de cambios sustantivos encaminados a mejorar la localización del programa hacia los sectores más pobres y marginados, a reducir la deserción y las altas tasas de inactividad postprograma, y los problemas de pertinencia de los cursos (FOSIS, s/f). El grupo meta se compone de 20 000 jóvenes entre 16 y 24 años que pertenezcan al primer quintil de la distribución de ingresos provenientes de las comunas más pobres o de focos de pobreza en comunas identificadas. El mayor cambio respecto al anterior subprograma radica en su concepción. Se habla en efecto de un sistema de ofertas de servicios de formación para el trabajo, en lugar de oferta de cursos de formación, lo cual implica una variedad de opciones de capacitación para grupos homogéneos en términos de edad, niveles de escolaridad, expectativas y experiencias previas, etc. El componente de formación incluirá acciones extralaborales (deporte, recreación, etc.) destinadas a reforzar vínculos con el entorno social. Se agrega además una fase de seguimiento y apoyo por parte de los OTES a los jóvenes egresados hasta un máximo de seis meses. Se mantiene el sistema de otorgación de servicios con operadores privados y se refuerza un sistema de pago basado en los resultados

Gráfico 5 Evolución de costos proyectados (F.C.J.)



Fuente: Datos del SENCE.

obtenidos en las diferentes fases del proceso de capacitación y práctica laboral. Finalmente, se pretende establecer una articulación con los demás programas.

b) Programas sociales

Esta área se compone de dos programas: el Entre Todos y el Concurso Regional de Proyectos en Localidades Pobres. Ambos apuntan a generar y fortalecer habilidades y capacidades de los habitantes de localidades pobres para proponer iniciativas de desarrollo local y obtener los recursos necesarios para ejecutarlos. La diferencia entre estos programas radica en el diferente énfasis en actividades de tipo promocional. El Concurso Regional se dirige, en efecto, a comunidades con un cierto grado de organización y capacidad de autodiagnóstico, de priorización de problemas, de formulación de propuestas de solución y de ejecución de proyectos. Por otro lado, el Programa Entre Todos se orienta a comunidades que adolecen de estas características y que, por

consiguiente, requieren de un período previo de preparación y habilitación para poder formular iniciativas locales y acceder a los recursos que se asignen a tal fin.

i) Entre Todos

El Programa Entre Todos prevé dos etapas: una de promoción y diagnóstico y la otra de ejecución de proyectos que la comunidad decida emprender. El trabajo de promoción lo efectúan monitores en terreno que durante un período de seis meses apoyan a la comunidad en diagnosticar su situación, establecer prioridades e identificar posibles soluciones a los problemas detectados. Un aspecto crucial de esta etapa es la creación de Comités de Desarrollo Local cuya función consiste en supervisar la ejecución de los proyectos y promover actividades comunitarias. La idea es sentar las bases para la constitución de organismos con carácter permanente que se hagan portavoces de los intereses de la población local y se relacionen con las demás organizaciones territoriales y los municipios. Durante la segunda etapa, el FOSIS financia los proyectos formulados en la fase anterior y que no cuenten con otras fuentes de financiación.

El programa ha alcanzado hasta la fecha alrededor de 3 000 comunidades con un igual número de proyectos. En 1995, 700 comunidades y más de medio millón de personas entre beneficiarios directos e indirectos participaron en el programa. El mismo año, el FOSIS aportó con 3 367 millones de pesos, el 40% de los cuales se utilizaron para actividades promocionales, y movilizó otros 2 000 millones de pesos por parte de las propias comunidades.

Según las evaluaciones realizadas hasta la fecha, el programa tiene un impacto positivo a nivel individual y de grupo, en cuanto a la generación de nuevas habilidades y aptitudes para impulsar procesos de cambio en el plano local. El programa también ha logrado llegar a las comunidades más alejadas y carentes de infraestructura y servicios de apoyo. Hay coincidencia acerca de la estrecha relación entre los resultados obtenidos y el perfil, la trayectoria y nivel de inserción local del organismo promotor. Al respecto, se observa que la inclusión de los municipios reduciría la autonomía de las organizaciones de base y favorecería lógicas político-partidistas. En general, los organismos públicos tienen dificultad para identificarse con las necesidades más sentidas de la comunidad y ajustarse a una metodología de trabajo participativa. Presentan además cierta resistencia a cambiar rutinas establecidas, lo cual, muchas veces, se traduce en el incumplimiento de los plazos comprometidos.

Las evaluaciones también coinciden sobre el carácter puntual de las intervenciones que no se relacionan con planes o programas de desarrollo local y la débil articulación de los proyectos con otras instituciones regionales y locales. Estos dos factores explicarían, en parte, el fracaso de muchos proyectos productivos, que, al finalizar el apoyo del FOSIS, no consiguen acceso a crédito y canales de comercialización. Un problema recurrente parece ser el desfase entre la presentación de los proyectos y su aprobación y la brecha entre la adjudicación de los fondos y su desembolso, lo cual genera desconfianza y

frustración en los destinatarios. También se observan dificultades ligadas a la complejidad de los requisitos y procedimientos sobre rendición de gastos y control de las actividades que obstaculizan el desarrollo de las mismas. Otro aspecto que llama la atención es el carácter estandarizado de los proyectos sometidos por las comunidades, pese a la diversidad de sus trayectorias, perfil sociocultural y ubicación geográfica. Predominan, en efecto, proyectos de construcción y rehabilitación de infraestructura. La predilección por este tipo de proyecto se debería a deficiencias de los organismos promotores, que propondrían el mismo tipo de proyecto, así como a la percepción de los propios beneficiarios respecto a los proyectos que tienen mayores posibilidades de ser financiados por el FOSIS. Los Comités de Desarrollo Local se han enfrentado, a menudo, con problemas de falta de interés y de colaboración iniciales (Wurgaff, 1994). Asimismo, se han producido conflictos internos en la comunidad por problemas de liderazgo, por el manejo no transparente de los fondos o por tensiones entre organizaciones preexistentes y organizaciones creadas por el proyecto. La participación de las mujeres es particularmente significativa en este programa tanto a nivel de los Comités de Desarrollo como a nivel de base.

ii) Concursos regionales

Este es un programa descentralizado en el que el Gobierno Regional define las prioridades respecto a las comunidades a ser beneficiadas y los temas a ser atacados por los proyectos (FOSIS, 1994).

Una investigación pone en evidencia que los gobiernos regionales se limitaron a decidir sobre la distribución de los recursos y no definen criterios y líneas de política. El abanico de grupos vulnerables apoyados por el programa es muy amplio y heterogéneo y comprende a niños, mujeres, indígenas campesinos, etc. Los ejecutores de los proyectos de estos concursos regionales son grupos de la comunidad con un cierto nivel de organización y experiencia en diseño de proyectos, así como instituciones públicas y privadas. Para los primeros el FOSIS desarrolló una Consultoría de Apoyo con el objetivo de asegurar la formulación de proyectos financiables. Entre 1994 y 1995, el Programa de Concursos Regionales invirtió alrededor de 5 400 millones de pesos en 1 343 proyectos que beneficiaron a 775 852 personas (FOSIS, 1995c y FOSIS, 1996).

Un estudio señala el impacto positivo del programa a nivel del fortalecimiento de la organización social y de la capacidad de interlocución de los dirigentes con las bases y de negociación con otras instancias locales (Raczynski y otros, 1996). El programa representa además un canal de expresión y fortalecimiento de las capacidades promovidas y desarrolladas en el marco del Programa Entre Todos.

Como este último, sin embargo, el concurso regional adolece de problemas de falta de coordinación interinstitucional, que provoca demoras en la ejecución de los proyectos y frustraciones en la población objetivo. Asimismo, faltan orientaciones y pautas claras para la evaluación ex-ante de los proyectos, así

como para su supervisión y acompañamiento. Los proyectos productivos, como en el caso de Entre Todos, son los que enfrentarían mayores problemas de sustentabilidad. Pese a estas limitaciones, el programa ha despertado un enorme interés y expectativas en los sectores pobres, que se han debido organizar para postular al concurso, y en los municipios más pobres, que valoran de manera especial las inversiones de FOSIS en sus territorios. La oferta de proyectos, sin embargo, ha sobrepasado la capacidad de respuesta del programa, generando desaliento y frustración.

Lo anterior apunta a la necesidad de contar con una evaluación ex-ante más rigurosa que permita verificar el conocimiento por parte del organismo promotor del grupo meta, sus recursos humanos y técnicos, su especialidad y grado de articulación con las otras instituciones locales. La pertinencia de los proyectos con los problemas y planes de desarrollo local, así como las potencialidades de los beneficiarios sería otro aspecto a examinarse con mayor detenimiento. Habría que invertir en la capacitación y fortalecimiento institucional de las ONGs locales y revisar el papel de los municipios. Estos no deberían actuar como organismos promotores/ejecutores, sino convertirse en un factor de articulación de los proyectos con otras iniciativas, recursos y entidades existentes a nivel local.

6. Focalización

Como se mencionó anteriormente, el FOSIS se funda en el supuesto de que la pobreza depende tanto de características individuales y familiares como del nivel de recursos y oportunidades en una región. De ahí el énfasis en la dimensión espacial de la pobreza y la localización territorial de la inversión social. Con el tiempo, el FOSIS ha ido perfeccionando sus instrumentos y procesos de identificación y mapeo de la pobreza.¹⁵ La creación y consolidación de los gobiernos regionales y comunales fueron determinantes para lograr una mejor localización de los programas del FOSIS. También el Programa Nacional de Superación de la Pobreza (PNSP), formulado en 1994 por el gobierno del Presidente Frei, contribuyó a reorientar y concentrar las inversiones del FOSIS en las 71 comunas pobres del país de acción inmediata. Durante 1994, por ejemplo, el 37% de los proyectos financiados por el Fondo se destinó a estas localidades (FOSIS, 1995c).

Diversos autores (Raczyński y otros, 1996 y Lipton y otros, 1995) y los funcionarios entrevistados del FOSIS coinciden en que sus programas llegan a las comunas más pobres del país y a los focos de pobreza en zonas

15. El FOSIS ha confeccionado y utilizado una variedad de instrumentos para localizar sus programas. Entre éstos cabe mencionar la Encuesta de Localidades Pobres, que se aplicó por los SERPLACS, gobernaciones y municipios. Dicha encuesta permitió recabar información sobre tipos de pobreza, tipos de actividad económica predominante, presencia de organizaciones y estableció los límites demográficos de una localidad.

preestablecidas, pero no alcanzan a los más pobres. Esto radica en el hecho de que el Fondo, por su lógica y estrategia operativa, ejerce un atractivo sobre los grupos pobres que tienen conductas activas de búsqueda de soluciones a sus problemas. En el caso, por ejemplo, de los programas del área de localidades pobres, se requiere de comunidades o grupos con algún nivel de organización, espíritu de iniciativa y capacidad de formulación de proyectos. Estos requisitos generalmente se hallan ausentes en los segmentos más pobres de la población. Asimismo, los que tienen interés en acceder a los programas de apoyo microempresarial o de formación laboral son generalmente microempresarios con cierto potencial de desarrollo productivo y jóvenes con deseos de mejorarse, lo cual nuevamente excluye a los sectores más marginados. A lo anterior se agrega la rigidez de las normas y procedimientos establecidos de operación de los programas que dificulta la participación de los grupos más rezagados. Esto se observa en el caso de los programas de desarrollo rural en donde no se toman en consideración las dificultades de las familias campesinas e indígenas para cumplir con ciertos requisitos burocráticos en los plazos determinados, debido, entre otros factores, a la distancia entre las comunidades de pertenencia y las oficinas públicas, los costos asociados al traslado, sus características socioculturales y dificultad para comprender y manejar un lenguaje burocrático. Lo mismo ocurre en el caso del programa para jóvenes en donde se aplica un mismo tipo de curso para distintos grupos de jóvenes.

El Plan Nacional de Superación de la Pobreza identifica a las mujeres pobres como un grupo particularmente vulnerable que requiere de atención prioritaria. Con excepción de las mujeres jefas de hogar, el FOSIS no incorpora de forma explícita a la perspectiva de género en sus programas. Por consiguiente, la atención a las necesidades específicas de las mujeres pobres depende de la iniciativa, interés y capacidad propositiva de las propias mujeres o de los grupos que las apoyen. En la Región Metropolitana la participación de las mujeres en programas dirigidos a mejorar el acceso al mercado del trabajo y a créditos es superior que en las ciudades medianas y pequeñas donde las ONGs de apoyo a la mujer son menos numerosas (Buvinic, 1996). En las áreas rurales y las pequeñas ciudades, las mujeres participan de manera significativa en aquellos programas, como el Entre Todos, que no definen el producto *a priori*, sino que permiten a la propia comunidad establecer lo que quiere y cómo realizarlo (Lipton y otros, 1995). La gran mayoría de los proyectos ejecutados bajo esta línea, sin embargo, se dirigen principalmente a rehabilitar o construir infraestructura (Raczynski y otros, 1996) con trabajo voluntario de los beneficiarios. Al margen de los problemas de sustentabilidad de este tipo de proyectos, éstos no atacan las causas que contribuyen a mantener a las mujeres pobres en una situación de marginalidad, a saber su baja productividad, bajos ingresos y limitado acceso a recursos productivos y servicios.

7. La modernización del FOSIS: Nuevas orientaciones

Durante 1995, el FOSIS, con el apoyo del Banco Mundial, realizó una evaluación de su misión, programas y proyectos, modalidades operativas y marco institucional que culminó con una propuesta de cambios a introducirse a partir de 1996. La evaluación de los programas valoró positivamente la opción del FOSIS de apoyar microproyectos. Esta modalidad permitiría responder de manera efectiva a la diversidad de las situaciones de pobreza y contribuiría a generar capacidades de gestión y de propuesta a nivel individual y de grupo. Se detectaron, sin embargo, falencias en la gestión de los programas. Estos adolecen de una excesiva fragmentación y descoordinación a nivel local, regional y central a la que se acompañaría una rígida separación entre proyectos productivos, sociales y promocionales, que merma la sustentabilidad de los proyectos, al no permitir a los beneficiarios contar con múltiples servicios de apoyo. Se observaron problemas de coordinación también con otros servicios y entidades públicas sectoriales y locales, lo cual reduce la capacidad efectiva del FOSIS de transferir estrategias y nuevas formas de intervención social a dichas entidades. La ausencia de coordinación multisectorial y a nivel local limitaba además el impacto y continuidad de las iniciativas generadas con apoyo del FOSIS.

También se destacó el carácter insatisfactorio de los procesos de evaluación ex-ante, seguimiento y evaluación de los proyectos. Además de la ausencia de criterios e instrumentos generales para la evaluación y el seguimiento y la insuficiencia del personal asignado a estas funciones, se evidenció el excesivo énfasis en los productos de los proyectos y la ausencia de una visión de impacto. Este enfoque explicaría la exigüidad de estudios y evaluaciones que miden los cambios en los beneficiarios en términos de su capacidad de generar ingresos, acceder al mercado de trabajo, servicios o bienes, asociarse para promover y negociar iniciativas de desarrollo local con las autoridades locales u otras organizaciones comprometidas con el desarrollo local.

Finalmente, se señalaron deficiencias a nivel de la capacidad de gestión de las oficinas regionales en sus aspectos programáticos, analíticos, administrativos y de información. A esto se agregó la centralización de las decisiones del FOSIS en Santiago y una comunicación no fluida entre la oficina central y las oficinas regionales. Para remediar las limitaciones arriba señaladas, los principales cambios propuestos se organizan según los siguientes ejes: (ver cuadro 5).

Cuadro 5 Principales diferencias entre la Fase I y Fase II del FOSIS

	Fase I	Fase II
Misión	<ul style="list-style-type: none">* Desarrollo para la gente* Mejoramiento calidad de vida	<ul style="list-style-type: none">* Desarrollo desde la gente* Superación de la pobreza
Estrategia principal	<ul style="list-style-type: none">* Gestión por temas/programas	<ul style="list-style-type: none">* Gestión territorial
Organización trabajo	<p>Por temas/programas</p> <ul style="list-style-type: none">* Segmentado y descoordinado internamente y hacia afuera	<p>Por territorio</p> <ul style="list-style-type: none">* Complementario y coordinado dentro del FOSIS y hacia afuera
Gestión programas	<ul style="list-style-type: none">* Basada en demanda fraccionada y por tema* Inflexible y estandarizada* Centrada en productos y actividades* Desvinculada de planes desarrollo local/regional	<ul style="list-style-type: none">* Basada en diagnósticos de la realidad y dinámicas territoriales* Flexible y acorde con diversidad de situaciones de pobreza a nivel local* Centrada en procesos e impacto articulada a planes de desarrollo local/regional
Tipos de programas	<ul style="list-style-type: none">* Sociales y productivos	<ul style="list-style-type: none">* Sociales, productivos y por grupos vulnerables
Relación entre programas	<ul style="list-style-type: none">* Separación rígida	<ul style="list-style-type: none">* Complementariedad
Sistema de aprendizaje	<ul style="list-style-type: none">* Individual y circunstancial	<ul style="list-style-type: none">* Institucional y permanente
Supervisión, evaluación y seguimiento programas	<ul style="list-style-type: none">* Supervisión esporádica o nula con bajo impacto sobre acción ejecutor, evaluación, ex-ante (de escritorio) y ex-post basada en factibilidad técnica y cumplimiento con actividades y productos prometidos* Seguimiento inexistente	<ul style="list-style-type: none">* Supervisión sistemática con efecto sobre desempeño ejecutor* Evaluación ex-ante (visita a terreno) y ex-post examina pertinencia y el impacto de las soluciones propuestas sobre problemas locales* Seguimiento hasta seis meses después de concluir el proyecto

C. SERVICIO NACIONAL DE LA MUJER (SERNAM)

1. Antecedentes generales

Durante el régimen militar las políticas sociales dirigidas a la mujer se focalizaron esencialmente en su rol de madre y ejecutora de labores domésticas. Se promovieron acciones sectoriales, principalmente en el ámbito de la salud y la educación, y se ejecutaron programas puntuales por medio de la Secretaría Nacional de la Mujer y de la Fundación Cema Chile. El grupo meta de dichos programas, que consistían en la provisión de alimentos y servicios de guardería infantil, eran mujeres embarazadas o mujeres con niños pequeños con problemas de malnutrición o desnutrición. El sesgo hacia la función reproductiva de la mujer queda reflejado en la exclusión de estos programas de aquellas mujeres que, pese a ser pobres y con necesidad de trabajar, lograban nutrir adecuadamente a sus hijos (Graham, 1996). Al no tener con quien dejar a sus hijos las posibilidades de conseguir una ocupación se vieron fuertemente reducidas.

Durante los años 80 las mujeres chilenas de bajos recursos tuvieron acceso a oportunidades de ingresos y empleo en el marco del Programa de Empleo Mínimo (PEM) y del Programa para Jefes de Hogar (POJH). Si bien ninguno de estos programas fue concebido para atender de forma específica o exclusiva a este segmento poblacional, la participación femenina fue muy significativa, sobre todo en el PEM donde el 75% de los trabajadores fueron mujeres. Hay coincidencia (Graham, 1996, OIT, 1995c) sobre la importancia de estos programas en términos de asegurar algún ingreso a mujeres pobres sin calificación laboral y con bajos niveles de escolaridad en una época de recesión económica y de altísimas tasas de desempleo. Sin embargo, al promover empleo no productivo, mal remunerado y por lo general indeseable, el PEM contribuyó a reforzar la segregación ocupacional de la mujer en el mercado del trabajo.

Con el proceso de apertura política a finales de los años 80 y la movilización y organización de mujeres de diferentes trayectorias profesionales y orientaciones políticas en la Concertación Nacional de Mujeres por la Democracia (CNMD), se empieza a considerar también a la mujer en su rol productivo. La CNMD logra introducir una perspectiva de género en la agenda política de la transición, identifica a la jefatura de hogar femenina como un tema prioritario y propone un conjunto de planes de acción dirigido a este sector (Valenzuela, 1994).

Bajo el Gobierno del Presidente Aylwin, la Ley 19 023 crea en 1991 el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), entidad pública, funcionalmente descentralizada, cuya directora tiene rango de Ministro. El principal objetivo de este servicio es: "Promover y coordinar las políticas públicas destinadas a la mujer propiciando igualdad de derechos y oportunidades en el proceso de desarrollo político, social, económico y cultural del país" (SERNAM, 1994b).

Para cumplir con este objetivo, el SERNAM ha desarrollado acciones dirigidas a focalizar las actividades sectoriales en función de las necesidades

de las mujeres, ha introducido nuevos temas e instrumentos de análisis en la política social y ha buscado innovar las modalidades de intervención del aparato público (Valenzuela, 1994).

Un paso importante en el quehacer del Servicio fue la elaboración del Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres en 1994, fuertemente inspirado por las recomendaciones y acuerdos internacionales relativos al tratamiento de la cuestión de la mujer, el cual detalla su política para el período 1994-1999 (SERNAM, 1994b). A partir de la experiencia adquirida en el diseño y promoción de políticas encaminadas a asegurar a la mujer mejores perspectivas de inserción laboral y social, el Plan identifica áreas de intervención prioritarias y en cada una define acciones concretas y establece las responsabilidades de los diferentes actores.

Las iniciativas de mayor envergadura impulsadas por el SERNAM hasta la fecha incluyen importantes reformas a la legislación nacional,¹⁶ el Programa de Apoyo a la Mujer Jefa de Hogar, el Programa de Centros de Atención a Hijas e Hijos de Temporeras, el Programa de Centros de Información y Difusión de los Derechos de la Mujer (CIDEM) y el Programa Nacional de Prevención de la Violencia Intrafamiliar. Para los efectos de este estudio, nos limitaremos a analizar aquellos programas dirigidos a ampliar y diversificar las opciones de participación y ascenso de las mujeres de bajos recursos en el mercado de trabajo.

2. Programa Nacional de Apoyo a Mujeres Jefas de Hogar de Escasos Recursos

a) *Perfil de las mujeres jefas de hogar*

Al SERNAM se le asignó, desde un principio, la tarea de formular un Plan Nacional de Apoyo a Mujeres Jefas de Hogar de Escasos Recursos porque las jefas de hogar presentan mayores tasas de inactividad y desocupación respecto a los jefes de hogar hombres. Esto guardaría relación con su mayor edad promedio (la edad promedio de las mujeres jefas de hogar es de 55 años versus 45 de los hombres jefes de hogar) y los menores niveles de escolaridad (un promedio de siete años de estudios aprobados en comparación con 8.6 años de estudios aprobados en el caso de los hombres jefes de hogar) que dificultan su acceso al mercado del trabajo. El bajo nivel de calificación combinado a sus

16. Las reformas promovidas incluyen: el Régimen patrimonial del matrimonio (Ley 19 335, 1994); Violencia intrafamiliar (Ley 19 325, 1994); Remoción de prohibiciones legales para el desempeño de tareas hasta ese momento exclusivamente reservadas al sexo masculino (Artículo 15 del Código de Trabajo); Legislación en materia laboral, vinculada al trabajo femenino (asesoras del hogar, empleadas de comercio, trabajadoras temporeras); Permisos parentales para los eventos de nacimiento, enfermedad y muerte de un hijo o de la madre; Modificaciones de la Carta Fundamental (artículos 1 y 19).

responsabilidades domésticas explicarían también su inserción laboral principalmente en ocupaciones informales y en el servicio doméstico, que se caracterizan por la elevada precariedad y los bajos niveles de remuneraciones. El ingreso promedio por hora de una mujer jefa de hogar representa, en efecto, el 69% del ingreso promedio por hora de un jefe de hogar hombre (Todaro y Salazar, 1994).

Entre 1992 y 1994 se verifican diferencias en cuanto a la evolución de los niveles de pobreza según jefatura del hogar, que confirman la particular vulnerabilidad de la jefatura de hogar femenina (MIDEPLAN, 1996a). En ese período se observa, en efecto, un aumento de la fracción de hogares indigentes con jefatura femenina al que se acompaña una disminución de los hogares a cargo de hombres. Con todo, la proporción de hogares pobres con jefatura femenina corresponde a la proporción de hogares totales con jefes mujeres. Es decir, no existe una mayor proporción de hogares pobres liderados por mujeres que por hombres.

b) El Plan

i) Principios y componentes

La elaboración del Plan Nacional de Apoyo a las Mujeres Jefas de Hogares de Escasos Recursos supuso un importante esfuerzo en términos conceptuales y de coordinación con las demás entidades públicas. La elaboración de este plan sufrió una serie de dificultades asociadas a un conjunto de factores. Entre éstos los más sobresalientes fueron la ausencia de información suficiente y adecuada, problemas de orden conceptual¹⁷ y de medición del fenómeno, controversias sobre los efectos posibles de una focalización en este grupo de mujeres sobre la estabilidad de la institución familiar y versus otros grupos de mujeres igualmente desfavorecidas (Valenzuela, 1994). A lo anterior se sumó la creación del SERNAM y el carácter novedoso de su mandato.

El plan se basó en un diagnóstico que evidenció la mayor vulnerabilidad de los hogares dirigidos por mujeres respecto a los hogares a cargo de hombres y la heterogeneidad de ese sector en términos de edad, escolaridad y nivel de ingreso. Asimismo, puso en evidencia las características y diferencias entre jefas de hogares de núcleos primarios y las jefas de núcleos secundarios. Mostró además que dicha vulnerabilidad guarda relación con el funcionamiento del mercado del trabajo, la legislación sobre la familia, la ausencia de servicios e infraestructura de apoyo que permita la armonización de las tareas domésticas con las productivas y dificultad de acceso a bienes e imposibilidades de

17. Se evidenciaron dificultades en el manejo y medición del concepto debido al carácter transitorio y coyuntural de la jefatura de hogar femenina que concluía en el momento en que la mujer se emparejaba. Hubo también quien cuestionaba la pertinencia del criterio utilizado (autoidentificación) en las encuestas de hogares para identificar la magnitud del fenómeno.

calificación laboral. En función de esta situación, el plan propuso un conjunto de acciones en diferentes sectores articuladas en una propuesta integral.

Pese a las dificultades arriba mencionadas, el SERNAM logró que MIDEPLAN incluyera a las mujeres jefas de hogar como uno de sus cinco grupos objetivo para la planificación y formulación de políticas sociales. Sucesivamente, el Consejo Económico Social, instancia permanente de coordinación de los ministerios que operan en estas áreas, apoyó el Plan y para su seguimiento y evaluación, se creó un Comité Interministerial integrado por la Ministra Directora de SERNAM, los Ministros de Hacienda, de Planificación y la Secretaría General de Gobierno.

El plan se caracteriza por su enfoque integrado y su carácter intersectorial. Contempla, en efecto, acciones simultáneas y coordinadas en el ámbito legal y en las áreas de salud, educación, trabajo y vivienda. Prevé además el establecimiento de mecanismos de interacción y coordinación permanente con los ministerios responsables de las referidas áreas con miras a agilizar el proceso de adopción de políticas de carácter nacional en beneficio de ese grupo meta. Asimismo, incluye un proyecto piloto de Apoyo a Mujeres Jefas de Hogar de Escasos Recursos de dos años de duración (1992-93) en cinco comunas del país. Con este proyecto, el SERNAM se proponía desarrollar y experimentar un modelo de intervención que serviría de base para la elaboración posterior de un modelo aplicable a escala nacional.

Los resultados más promisorios se obtuvieron en el marco del proyecto piloto para el cual el SERNAM contaba con recursos *ad hoc*. Los avances en el área de la coordinación intersectorial fueron más lentos debido a la falta de legitimidad de la perspectiva de género en los diferentes ministerios como instrumento de análisis de las políticas sociales; a prácticas de trabajo ministeriales, verticales y sectorializadas y a la ausencia de recursos técnicos y humanos en el SERNAM que pudieran impulsar o apoyar iniciativas sectoriales (Valenzuela, 1994).

ii) Objetivos y resultados del proyecto piloto

El proyecto piloto se proponía mejorar y diversificar las oportunidades de inserción laboral de las mujeres jefas de hogar, mejorar la calidad de vida de los miembros de estos hogares y eliminar a cualquier tipo de discriminación que afecte a dichas mujeres. Otro objetivo del proyecto era transferir la gestión del programa a las Municipalidades. Para ello, se tenía previsto incidir de forma simultánea y coordinada sobre los diferentes factores que contribuían a la vulnerabilidad de las mujeres jefas de hogar (principio de integralidad). Esto se tradujo operativamente en cinco líneas de acción: cuidado infantil, salud, vivienda, atención legal y capacitación laboral. La línea de trabajo más importante era la de capacitación laboral, dado que el proyecto se basaba en el supuesto de que la vulnerabilidad de las mujeres jefas de hogar estaba principalmente asociada a su precaria inserción laboral.

El proyecto trataba de proponer un modelo de gestión flexible y caracterizado por un alto grado de autonomía que permitiera ajustar las intervenciones a las realidades locales y a las características de las mujeres jefas de hogar (principio de descentralización). A tal fin, se celebraron convenios transfiriendo a los municipios la responsabilidad de la gestión del proyecto y se traspasaron los fondos asignados para el conjunto de las líneas de trabajo, con excepción de la línea de capacitación laboral, para la cual se suscribió un convenio con el SENCE. La canalización de recursos a los municipios y la atribución de tareas de articulación y coordinación de los recursos humanos y financieros existentes a nivel local representó un cambio radical en la lógica de trabajo municipal y en la gestión de las políticas sociales. No es de extrañar, por lo tanto, que hayan surgido problemas en cuanto a la inserción del programa a nivel municipal, asociados, *inter alia*, a la dificultad de contar en esas entidades con un organismo permanente de coordinación del plan.

El proyecto también buscaba desarrollar criterios y mecanismos de focalización que permitieran caracterizar e identificar a la población meta y localizarla territorialmente (principio de focalización). La operacionalización del concepto de jefatura de hogar planteó retos significativos dada la diversidad de arreglos y situaciones familiares en las que la mujer, sin ser el único sustento económico del hogar ni el más importante, hace de cabeza a su grupo familiar (Valenzuela, 1994). Se optó, por consiguiente, por una definición flexible del término en donde la jefatura del hogar no se asocia únicamente a su dimensión económica. Además, ante el desconocimiento del concepto de jefatura de hogar por parte de las propias mujeres interesadas, se desarrolló una estrategia de información y difusión que se apoyaba en los grupos organizados de la comunidad (juntas de vecinos) y en instituciones con especial poder de convocatoria (iglesia, escuelas, centros de salud). Esta estrategia de búsqueda activa de las destinatarias potenciales a través del desplazamiento a donde éstas se encuentran constituye otro elemento de ruptura con las modalidades tradicionales de información y operación de los municipios en donde es el beneficiario potencial quien tiene que acudir a las oficinas municipales. Con miras a optimizar la capacidad de respuesta del plan a las necesidades de las beneficiarias, también se buscó propiciar la participación de éstas en el diseño y ejecución de las distintas líneas de trabajo, a través de canales e instancias de diálogo.

El objetivo de la línea de capacitación laboral era proporcionar al grupo meta conocimientos y capacidades que le permitiera acceder a empleos asalariados y estables en el sector formal. Otra preocupación fue diversificar las oportunidades de empleo a través de la formación en oficios no tradicionales. Un aspecto central de esta línea fue promover procesos de reflexión colectiva de las mujeres sobre su condición como mujeres trabajadoras (SENCEb, s/f). Para tales efectos, se incorporó en los programas de capacitación un Módulo de Formación para el Trabajo dirigido a orientar a las beneficiarias sobre sus derechos laborales, su condición social de mujeres y a desarrollar su autoestima.

En dos años se ejecutaron 84 cursos que beneficiaron a un total de 1 467 mujeres. Los cursos se seleccionaron y adjudicaron de conformidad con los procedimientos del SENCE, es decir a través de llamados a licitación, en los que pudieron participar organismos capacitadores (OTES) previamente registrados. Pese al objetivo explícito de promover la incorporación de las beneficiarias en oficios no tradicionales, sólo 14 de los 84 cursos realizados se concentraron en oficios no tradicionales, tales como gasfitería, soldadura al arco, manutención y reparación de electrodomésticos (SENCE, *ibidem*). Esto se explicaría en función de los sistemas de pago basados en la capacidad de retención de los inscritos y no en su nivel y tipo de inserción laboral postcurso. Según entrevistas realizadas con funcionarias del SENCE, la poca atención otorgada a los OTES y a la capacitación en oficios no tradicionales también guardaría relación con resistencias y prejuicios socioculturales de los empresarios, de los trabajadores hombres y de los sindicatos. Respecto a la situación laboral postproyecto, el 55% de las capacitadas se encontraban trabajando dos años después de concluir los cursos en los oficios en que recibieron capacitación u otra actividad formal (SENCE, *ibidem*). Se desconocen las tasas de deserción y sus causas. En base a sus resultados, se formuló en 1994 el Programa de Apoyo a Mujeres Jefas de Hogar que forma parte del Plan Nacional de Superación de la Pobreza.

iii) Alcances, limitaciones y desafíos

En 1995, el Plan operaba en más de 80 comunas del país, abarcando a más de 15 000 mujeres. Las destinatarias de este Plan son mujeres jefas de hogar y jefas de núcleos multipersonales (excluye hogares unipersonales) menores de 55 años y pertenecientes al 40% más pobre de la población del país (SERNAMA, s/f).

El Plan incorpora los principios articuladores del proyecto piloto: la integralidad del enfoque que se manifiesta a través del desarrollo de cinco líneas de acción paralelas y complementarias, la participación de las beneficiarias, la descentralización del programa en cuanto al diseño, ejecución y coordinación de los recursos públicos y privados a nivel local, regional y nacional y la focalización territorial del universo de las beneficiarias.

Un reciente estudio de evaluación (SERNAMB, s/f) de la operación del Plan a nivel municipal, señala la valoración positiva por parte de los funcionarios municipales de los principios y modalidad operativa del programa, porque consideran que contribuyen a la superación de un enfoque asistencialista y estimulan la coordinación de recursos humanos y técnicos para el logro de un propósito común. También destaca que algunos municipios aplicaron la metodología de trabajo y gestión del programa para otras intervenciones de tipo social.

El mismo estudio observa, sin embargo, una serie de limitaciones que tienen relación con el funcionamiento de los municipios y con el programa mismo. En cuanto al primer punto, resulta evidente la débil inserción del programa a

nivel municipal, con excepción de los municipios pequeños, dada la importancia que el aporte financiero del Plan supone para éstos. Los municipios grandes y medianos tienden a considerar el programa como del gobierno central que comporta una sobrecarga de trabajo. A esto se suma el enfoque sectorial, vertical y autorreferido del municipio que dificulta la coordinación interdepartamental y con actores externos. Al respecto, es interesante observar que los municipios que demostraron mayor dinamismo en términos de búsqueda de otras fuentes de financiación y de articulación con el sector empresarial fueron los más pequeños y los más pobres. El mayor dinamismo, sin embargo, se vio neutralizado por la falta de recursos técnicos adecuados y de capacidad de gestión.

El desconocimiento del perfil de las mujeres jefas de hogar, la falta de personal calificado, la ausencia de instrumentos y metodologías comunes que permitan un seguimiento y evaluación adecuados del programa y la falta de articulación entre las actividades de seguimiento y las de programación son factores adicionales que dificultan la gestión del programa. La descoordinación parece afectar también al mismo equipo de trabajo del programa que opera dentro del municipio. Finalmente, el desempeño de las coordinadoras regionales del programa que fungen de enlace entre los coordinadores municipales y el SERNAM y su impacto sobre la gestión del programa dependen en gran medida de las capacidades e iniciativas personales.

Respecto al mismo Plan, el estudio también detecta problemas en cuanto al cumplimiento de los criterios para la selección de las beneficiarias y la combinación y énfasis de las diferentes líneas de trabajo, así como en términos de una efectiva focalización territorial. Los problemas de focalización se deben al carácter transitorio de la condición de jefa de hogar y al hecho de que otras categorías de mujeres, igualmente pobres, esconden su estatus real para poder acceder a los servicios y recursos ofrecidos por el programa. Esto, indudablemente, confirma la pertinencia de un enfoque integral basado en la oferta de servicios múltiples para satisfacer las demandas de mujeres de escasos recursos, pero refleja un problema de focalización que podría resolverse orientando dichas mujeres hacia otras instituciones o programas. El estudio destaca también la brecha, en algunos casos, entre el énfasis del programa en la línea de capacitación laboral y la mayor importancia otorgada por las beneficiarias a otras áreas, especialmente la de salud. Esto podría explicarse por el tipo de capacitación impartida que no aseguraría empleos mejor remunerados y de menor precariedad, la ausencia de oportunidades de empleo asalariado y/o por el carácter complementario o marginal de la contribución económica de las beneficiarias al presupuesto familiar, por lo que no tendrían incentivos a mejorar su productividad.

Esto último las lleva a valorar más positivamente el acceso a servicios de salud u otros servicios que le permitan mejorar la calidad de su vivienda. Desafortunadamente, no se cuenta con estudios que midan el impacto del programa sobre los niveles y el tipo de inserción laboral postprograma de las

beneficiarias. Sin embargo, es razonable pensar que los resultados no siempre son muy alentadores, sobre todo tomando en consideración del énfasis del programa en empleos asalariados y estables en áreas muy pobres o en áreas rurales donde escasean empresas formales.

Otro elemento que reforzaría esta reflexión es la ausencia de personal conocedor del funcionamiento del mercado de trabajo en el equipo municipal del Plan y la desvinculación de dicho equipo de los departamentos municipales que se ocupan del tema laboral. Lo anterior contribuye a perpetuar acciones de capacitación que refuerzan la segregación ocupacional de la mujer y que la conducen a preferir beneficios y servicios sociales.

Lo anterior evidencia la necesidad de flexibilizar el diseño del programa con miras a ajustar la composición de la oferta de servicios a las características, aspiraciones y potencialidades de las beneficiarias y de su entorno geográfico, económico y social. Para maximizar el impacto de las intervenciones se requiere de “paquetes” de servicios para grupos homogéneos de mujeres. Esto exige un esfuerzo de caracterización del universo de beneficiarias potenciales en función de la edad, niveles de escolaridad, previa experiencia laboral, pertenencia a núcleos familiares primarios o secundarios y edad de los hijos. También cabe considerar el interés de que ya sea la mujer jefa de hogar como los demás miembros de la familia puedan tener en un trabajo remunerado.

Es razonable pensar que las mujeres jefas de hogar pertenecientes al grupo de edad inferior (15-20/25 años), debido a sus mejores niveles de educación formal, tengan mayor facilidad e interés para insertarse en oficios no tradicionales. El principal problema que las afecta es la falta de experiencia laboral, lo que reduce sus oportunidades efectivas de conseguir una ocupación tradicional y/o no tradicional. En este caso, acciones de capacitación laboral unidas a prácticas laborales en empresas pueden ayudar a superar el problema de entrada al mercado laboral. Para mujeres jefas de hogar de mayor edad (25-45 años) el problema no radica tanto en la capacidad de integrarse al mercado del trabajo, sino en la obtención de empleos estables y productivos. La solución consiste entonces en acciones dirigidas a aumentar su productividad para obtener un empleo asalariado y estable o, en su defecto, en iniciativas que les proporcionen, dependiendo de las potencialidades de las beneficiarias y de su entorno socioeconómico y geográfico, capacitación, apoyo crediticio y asistencia técnica para la generación de formas de autoempleo. Para mujeres de edad superior a los 55 años, con bajo nivel educacional y poca preparación, lo más efectivo para mejorar sus condiciones de vida es la provisión de servicios sociales y de salud y subsidios monetarios.

3. El Programa de Centros de Apoyo a Hijos e Hijas de Trabajadoras Temporeras

a) *Caracterización de las mujeres temporeras*

Entre 1971 y 1991 el sector frutícola conoció un proceso de crecimiento sostenido y acelerado. En ese período el valor de las exportaciones de fruta fresca pasó de US\$ 18 millones a US\$ 999 millones, sin considerar los US\$ 187 millones por concepto de productos procesados (SERNAMc, s/f).

La expansión de la fruticultura ha producido cambios significativos en la composición de la fuerza de trabajo del sector: se ha verificado una disminución del empleo permanente, un crecimiento del trabajo temporal y un aumento significativo de la participación de la mujer en la fuerza de trabajo empleada en ese sector.

Durante los años 80 el debate público en Chile sobre el empleo frutícola se dividió en dos bandos: los que enfatizaban su impacto positivo en términos de generación del empleo, sobre todo para las mujeres, y sus efectos para el ingreso familiar, y los que destacaban los aspectos negativos asociados a la estacionalidad del empleo frutícola, a saber inestabilidad de ingresos, precariedad laboral, etc. (Venegas, 1993). A partir de los años 90, se empieza a aceptar el carácter estructural de la temporalidad del empleo frutícola y se reconoce su impacto positivo sobre el desarrollo del país. Son entonces las condiciones de trabajo y las relaciones laborales que adquieren un carácter central en el debate público (Venegas, 1993). Las mujeres se concentran en el trabajo en huertos y empacado y representan a más del 50% de los 250 mil trabajadores temporeros que operan en el sector. La fuerza de trabajo femenina temporal se ubica en la zona central del país (SERNAMa, s/f).

El empleo frutícola se caracteriza por su elevada precariedad asociada a la estacionalidad de la producción, la flexibilidad laboral y la falta de actividades de fiscalización del Estado. Se trata además de un trabajo muy intensivo que se concentra en un período de 4 a 6 meses en el año con un promedio de 134 semanas en jornadas de 8 a 16 horas diarias con interrupciones de días y semanas entre labores (SERNAMc, s/f). El pago es por el tiempo o tarea realizada, es muy bajo, y no es suficiente para cubrir los períodos de inactividad. Al respecto, cabe resaltar que la mitad de los hogares de temporeros y temporeras carece de cualquier forma de empleo o ingreso estable (Venegas, 1993). Los derechos laborales de los/as trabajadores/as se ven a menudo infringidos por la ausencia de contratos de trabajo.¹⁸

18. La formalidad de la relación entre empleador y trabajador temporero varía en función del tamaño de la empresa. En empresas de mayor tamaño la mayoría (70%) de los trabajadores cuenta con un contrato de trabajo, en las medianas y pequeñas la proporción de trabajadores temporeros con contrato baja a 27 y 15%, respectivamente (SERNAMc, s/f).

La incorporación de la fuerza laboral femenina a este sector ha significado una importante fuente de ingresos temporales para el presupuesto familiar, pero no ha estado exento de costos para la mujer en términos de malestar y agotamiento físico y de salud mental derivados de la dificultad de tener que asumir simultáneamente, sin apoyo de su pareja, responsabilidades económicas y tareas domésticas. A esto se suma la desprotección e inestabilidad laboral y las reducidas alternativas ocupacionales durante el período de inactividad.

Una de las necesidades más apremiantes de las mujeres temporeras es el poder contar con servicios de cuidado infantil que les permitan incorporarse al mercado laboral. En efecto, la mayoría de las empresas frutícolas no ofrecen servicios de sala cuna para niños menores de 2 años, pese a lo que dictamina la ley en la materia para empresas con más de 20 trabajadoras. El argumento comúnmente utilizado por los empresarios para justificar el no cumplimiento con esta norma es el carácter estacional del trabajo frutícola (Venegas, 1993). A esto se suma la ausencia de sistemas de cuidado para escolares en horas fuera de escuela y el hecho de que la demanda de trabajadores temporeros/as coincide con las vacaciones escolares y el cierre de los jardines infantiles y guarderías.

El SERNAM ha buscado responder a esta exigencia con el programa de centros de atención para hijos/as de temporeras que combina servicios de cuidado infantil con acciones de información y sensibilización de las temporeras sobre sus derechos laborales y condición social como mujeres.

b) Objetivos, características y componentes del Programa

En 1990 SERNAM realizó un autodiagnóstico de las necesidades de las trabajadoras que condujo a la formulación, en colaboración con la ONG Centro de Estudios para la Mujer (CEM) y el Sindicato Interempresa de Trabajo de Trabajadores Temporeros y Permanentes 5 de Octubre, del proyecto piloto de Centros para Hijos/as de Trabajadoras Temporeras en la ciudad de Talagante en el valle de Maipú.

El proyecto, que atendió a 100 niños de 50 trabajadoras temporeras, se proponía asegurar igualdad de oportunidades de trabajo a las mujeres temporeras y aumentar su productividad, al eliminar tensiones y preocupaciones relacionadas con el cuidado inadecuado de sus hijos durante las horas de trabajo. Asimismo, el proyecto esperaba contribuir a un uso más fructífero del tiempo libre de dichos niños.

El aspecto novedoso del proyecto consistía en el hecho de dirigirse a niños entre 2 y 12 años y no solamente hasta las 5 de la tarde, de ajustar la atención al horario de las trabajadoras y de desarrollar actividades de formación con las temporeras. Otro elemento novedoso del proyecto era su carácter intersectorial y coordinado. En él participaron, en efecto, la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI), la Junta Nacional de Auxilio Escolar y de Becas (JENABE),

la Dirección General de Deportes y Recreación (DIGEDER) algunas gobernaciones, municipalidades y empresarios. La JUNJI, la JUNAEB y la DIGEDER aportaron alimentos, personal y material recreativo, las municipalidades pusieron los locales a disposición y se hicieron cargo de la convocatoria de las organizaciones públicas y privadas interesadas, mientras que los empresarios contribuyeron con algunos aportes financieros

A partir de esta experiencia, se generó un programa de mayor alcance y con carácter permanente orientado a resolver el problema del cuidado de los hijos de las temporeras entre 2 y 12 años durante el período de vacaciones escolares y en los horarios de trabajo de sus madres (SERNAMA, s/f).

Entre el verano de 1990-91 y la temporada 95-96 se abrieron 47 centros del SERNAM y se impulsó la reproducción de 46 “centros alternativos” o CAHMT directamente administrados por las municipalidades (ver cuadro 6). Se benefició de tal manera a 4 315 trabajadoras temporeras, es decir, un 2.6% de la fuerza laboral femenina empleada en el sector, en las regiones II, IV, V, VI, VII y Región Metropolitana.

En 1993-94 empezaron las negociaciones relativas al proceso de transferencia de los centros institucionales de SERNAM a los municipios correspondientes. Estos deberían empezar a hacerse cargo de la administración directa de los centros a partir de 1995-96 y para ello contarán con recursos negociados a nivel nacional con las instituciones co-participantes (SERNAMD, s/f).

Según un documento del SERNAM (SERNAMD, s/f), el programa habría incrementado la participación de la mujer en el trabajo agrícola remunerado, habría asegurado un uso más eficiente de los recursos públicos y privados a nivel local y nacional y propiciado el inicio de una acción conjunta entre gobierno, trabajadoras, organizaciones sindicales y los empresarios para atacar los problemas del trabajo femenino. No se cuenta, sin embargo, con estudios que midan el impacto del programa sobre las oportunidades de empleo de las mujeres temporeras.

En cuanto a la participación de los diferentes actores en el programa, son las instituciones gubernamentales las que han demostrado mayor dinamismo e interés. La contribución empresarial ha ido aumentando con el tiempo, ya que consideran este programa como una forma de captación de mano de obra femenina (Venegas, 1993).

Otro componente de este programa es la formación de las mujeres temporeras sobre temas relacionados con el mundo del trabajo y la situación específica de la mujer en el mismo, derechos de las mujeres y salud ocupacional. Según funcionarias del SERNAM, el componente de formación dirigido a fortalecer la identidad laboral de las trabajadoras es el mejor evaluado por las propias temporeras. En dicho componente, se hace hincapié en la importancia de la organización como un instrumento para aumentar el poder de negociación de las temporeras e impulsar acciones dirigidas a mejorar sus condiciones de trabajo y remuneraciones.

Cuadro 6 Transferencia y multiplicación, sobre base de esfuerzos locales, del modelo propuesto de Centros de Atención para Hijas e Hijos de Mujeres Temporeras (CAHMT)

Año en el programa	Número de comunas participantes	Número Centros		Número de niños inscritos/beneficiarios según Cahmtt		Número de mujeres temporeras beneficiadas	Transferencia del nivel central miles de \$ c/año
		Sernam	Alternativos	Sernam	Alternativos		
1991	02	02	0	200	—	100	—
1992	21	22	0	1 837	—	1 073	—
1993	38	42	0	3 795	—	2 011	—
1994	59	50	28	4 728	1 880	3 053	91 300
1995	61	50	33	4 790	1 692	3 763	108 897
1996	65	47	46	4 853	2 974	4 315	94 711

Fuente: SERNAM.

Funcionarias del SERNAM destacaron que la mayoría de las experiencias organizativas iniciadas por trabajadoras temporeras terminaron disolviéndose. Esto se debe a un conjunto de factores: el temor al despido u otras sanciones por parte del empleador; la falta de tiempo derivada de la doble jornada de trabajo; la resistencia u oposición de la pareja; la estacionalidad del trabajo frutícola, que dificulta la continuidad de las actividades organizativas. En general, la articulación de las mujeres temporeras con el movimiento sindical ha sido, al igual que las demás categorías de trabajadoras, muy reducido (Clert, 1996). Los factores que explican este fenómeno es la debilidad del sindicato, la baja prioridad asignada por este último al tema del empleo frutícola temporal y la insuficiente atención prestada a la problemática de la mujer. SERNAM tiene previsto realizar un estudio dirigido a examinar en qué medida y de qué manera el movimiento sindical podría abordar el tema del empleo temporero en la agricultura y explorar posibles áreas de colaboración en beneficio de las mujeres temporeras.

El SERNAM también ha desplegado esfuerzos para que se reconozca legalmente la existencia del trabajador temporero como una categoría específica de trabajador y para que se le asegure una mayor protección legal. Entre los logros obtenidos por el Programa en este ámbito cabe mencionar las reformas legales impulsadas en colaboración con el Ministerio del Trabajo y que se han traducido en la obligatoriedad del contrato de trabajo para los trabajadores temporeros. (Ley 19 250 de Reformas Laborales). Hasta hoy, sin embargo, la ley no permite a estos trabajadores negociar colectivamente, y sólo pueden establecer convenios colectivos cuya normativa no obliga al empresario, lo cual reduce las posibilidades de que dichos convenios se produzcan. En este sentido, la prohibición desconoce los Convenios Internacionales N°s 87 y 98 de la OIT que se refieren a la libertad sindical y de negociación colectiva.

Con la Dirección del Trabajo, el SERNAM realiza talleres de información sobre derechos laborales en las regiones con mayor concentración de trabajadores temporeros, o celebra acuerdos regionales de priorización de fiscalización de condiciones laborales en empacado y predios, o acuerdos regionales de aplicación de encuestas a mujeres trabajadoras en el programa de fiscalización de temporada. Con el Ministerio de Salud, el SERNAM está estudiando la posibilidad de desarrollar un programa conjunto de información, formación, atención médica y fiscalización para prevenir los riesgos de salud a los que están expuestas (uso de plaguicidas u otras sustancias tóxicas, enfermedades profesionales etc.). Con el Ministerio de Educación organiza cursos de educación para adultos o de nivelación de estudios.

c) Limitaciones y desafíos del programa

El SERNAM ha buscado abordar el problema del empleo temporal femenino desde diferentes perspectivas y en distintos niveles. Los resultados más visibles y duraderos se han producido, sin embargo, en relación con el tema del cuidado infantil. El mayor énfasis en este aspecto –sin querer minimizar su importancia para la mayoría de las trabajadoras temporeras– refleja en cierta medida la dificultad de abordar otras dimensiones del empleo temporal igualmente o quizás más importantes aún. Cabe precisar, sin embargo, que esta dificultad no refleja carencias o limitaciones del SERNAM, sino se deriva tanto de la complejidad inherente al tema del carácter estacional del empleo frutícola como a la ausencia de una institución dentro del aparato público que se ocupe específicamente de este tipo de trabajadores.

En particular, llama la atención la ausencia de acciones dirigidas a solucionar el problema crucial que enfrentan las mujeres temporeras, a saber su precariedad ocupacional. No cabe duda que quebrar la estacionalidad laboral y regularizar los ingresos de estas trabajadoras es una tarea compleja. Tampoco puede dejarse de considerar que no todas las mujeres requieren de continuidad laboral o la desean. Es indudable, sin embargo, que para el 50% de las trabajadoras temporeras, cuyas parejas también cuentan únicamente con un empleo temporal, la posibilidad de tener acceso a un ingreso estable a lo largo del año contribuiría a mejorar las condiciones de vida de sus familias.

Funcionarias del SERNAM indicaron que, desde un principio, se descartó la posibilidad de capacitar a las temporeras para acceder a ocupaciones alternativas, como una estrategia de estabilización de los ingresos, debido a la ausencia, en las regiones de mayor concentración de temporeras, de oportunidades de empleo diferentes del empleo frutícola. Las inversiones en estas regiones se dirigen a los sectores forestal y minero que se caracterizan por la baja participación de fuerza laboral femenina.

La otra opción consiste en reorganizar las tareas laborales con miras a regularizar el ritmo de trabajo o propiciar un diálogo entre empleadores y

trabajadores temporeros para mejorar las relaciones laborales y sociales (Venegas, 1993). En este último aspecto, el tipo de articulación propiciada por SERNAM entre diferentes actores sociales, en el marco del programa de centros de atención para hijos hijas de temporeras, representa un experimento interesante de concertación que podría extenderse a otros ámbitos.

4. Reflexiones finales

Come se indicó anteriormente, el SERNAM fue creado con la finalidad de incorporar nuevos temas en la agenda social del país, desarrollar nuevos instrumentos de análisis para comprender los procesos de discriminación y exclusión que sufren las mujeres y crear mecanismos que faciliten la inserción de la mujer en el mundo laboral. Otro objetivo del SERNAM es desarrollar, experimentar y transferir formas novedosas de provisión de servicios sociales focalizados en las necesidades de las mujeres. De lo analizado en las páginas anteriores podemos concluir que el SERNAM ha cumplido con estos objetivos.

En el plano conceptual, el SERNAM ha destacado la importancia de la dimensión de género para explicar las barreras que las mujeres enfrentan para acceder a recursos productivos y al mercado de trabajo. Además, ha mostrado cómo estas barreras se acentúan según el estrato socioeconómico y el lugar de residencia de las mujeres. También ha realizado un importante esfuerzo de identificación y caracterización de los grupos de mujeres más vulnerables, como las jefas de hogar y las trabajadoras temporeras, y de sensibilización de las instituciones gubernamentales y sectoriales acerca de las demandas de dichos grupos.

El SERNAM también tiene el mérito de haber demostrado la insuficiencia de políticas y programas sociales que apuntan a mejorar la situación y perspectivas ocupacionales de las mujeres de bajos recursos, limitándose a incidir sobre sus bajos niveles de calificación laboral. El Programa de Jefas de Hogar y el de Trabajadoras Temporeras muestra la importancia de un enfoque integral que combine acciones de calificación laboral con iniciativas encaminadas a satisfacer, de forma simultánea, las demandas de las mujeres en materia de salud, cuidado infantil y vivienda, para eliminar las trabas a su ingreso y permanencia en el mercado de trabajo. Otro aspecto importante que el SERNAM ha tratado de abordar, sobre todo en el marco del programa de Mujeres Temporeras, son los bajos niveles de representación y organización de dichas mujeres que reducen su capacidad de negociar mejores condiciones de vida.

En cuanto a la promoción de nuevos modelos de intervención social, un aporte importante del SERNAM ha sido la decisión de involucrar a los diferentes actores sociales (gobierno central y local, sindicatos, organizaciones empresariales y ONGs) que contribuyen de distinta manera a la reproducción de procesos de discriminación y exclusión de las mujeres. Particularmente ilustrativo es el programa de centros de atención para los hijos e hijas de

temporeras. Si bien es cierto que, en este caso, la interacción y coordinación interinstitucional se dio para un problema muy puntual y no conflictivo, aunque importante, como el del cuidado de los hijos-hijas, representa un punto de partida para abordar otros temas medulares como los modos de inserción laboral (naturaleza de la legislación sobre temporalidad en el empleo, naturaleza de los contratos, etc.) o las formas de organización, representación y los canales de negociación.

Evidentemente, el éxito de este tipo de concertación interinstitucional rebasa la capacidad de mediación o de articulación del SERNAM. Su materialización depende más bien de la conciencia de los diferentes actores de la urgencia de abordar ciertos problemas y de su voluntad de abandonar prácticas de trabajo establecidas y privilegios adquiridos. Esto se inserta, a su vez, en un debate más amplio sobre los roles de los distintos actores sociales en un contexto democrático.

Por otro lado, se observaron falencias en la gestión de los programas desarrollados por el SERNAM derivados, por una parte, de lógicas y prácticas de funcionamiento burocráticas, verticales y sectoriales de los gobiernos locales, y, por otra parte, de limitaciones de orden técnico y financiero del propio SERNAM. Respecto al primer punto, se observó una estrecha relación entre dotación de recursos humanos, técnicos y financieros de los municipios y su desempeño en el Programa. Los municipios más ricos mostraron una mayor capacidad de manejo del mismo que aquéllos con menos recursos. Sin embargo, estos últimos son los que más requieren de los programas del SERNAM. Para ayudarles a superar las barreras que limitan su participación efectiva en los programas del SERNAM, este último debería asignar recursos adicionales y brindar servicios específicos, tales como apoyo técnico y capacitación de cuadros técnicos, a este tipo de municipios.

Esto remite a la necesidad de articular las voluntades de las autoridades de los distintos niveles, ya que el apoyo del gobierno central al máximo nivel, aunque crucial y necesario, no es suficiente para generar cambios de actitud y de gestión de las políticas sociales sobre todo en un contexto descentralizado. Esto evidencia, nuevamente, la necesidad de crear conciencia de que hay desafíos pendientes que urge abordar.

Por otro lado, la prominencia de asistentes sociales entre el personal responsable a nivel local de los programas promovidos por el SERNAM refleja la persistencia de un enfoque asistencialista que considera a la mujer fundamentalmente en su rol reproductivo. Esto apunta a la necesidad de contar con equipos multidisciplinarios capaces de comprender y atacar, de manera coordinada, los diferentes factores que restringen el acceso y permanencia de la mujer en el mercado laboral. Asimismo, pone de manifiesto la necesidad de realizar acciones de capacitación para el personal encargado de los programas que no estén centradas únicamente en el tema de género.

En cuanto al SERNAM, cabe señalar la brecha, en relación con el Plan de Mujeres Jefas de Hogar, entre el diagnóstico de la situación y de los problemas

que padece el grupo meta y las acciones promovidas para abordar estos problemas. En efecto, pese a la identificación, en fase de diagnóstico, de diferentes grupos homogéneos de mujeres dentro de la población meta, el tipo de modelo propuesto por el SERNAM atribuye una importancia central a la línea de capacitación laboral. Esto contrasta con las preferencias expresadas por otras líneas del Plan por parte de ciertos grupos de beneficiarias (sobre todo mujeres con más de 40 años y que no son las principales contribuidoras al presupuesto familiar). Es cierto que la descentralización del programa debería permitir corregir la combinación de las líneas de trabajo en función de las características y demandas locales. Sin embargo, las deficiencias anteriormente señaladas a nivel municipal no han permitido los ajustes necesarios. Esta remite nuevamente a la necesidad de que el SERNAM fortalezca los servicios de apoyo y seguimiento a los municipios que participan en el Programa. Por otro lado, la incorporación de servicios de salud y de cuidado infantil en el programa ha atraído a mujeres que no califican como jefas de hogar provocando problemas de desfocalización.

Finalmente, la capacidad de persuasión del SERNAM acerca de la eficacia de las estrategias y modelos de intervención impulsados depende también de su capacidad de generar resultados concretos y de darlos a conocer. Una de las deficiencias detectadas dice relación con la ausencia de un esfuerzo sistemático de evaluación, sobre todo de tipo cuantitativo, del impacto de los programas sobre las oportunidades y el tipo de empleo de las mujeres beneficiarias, así como sobre su inserción social. Un sistema eficiente de información y evaluación ayudaría a fortalecer también el sistema de aprendizaje institucional.

D. EL PROGRAMA DE CAPACITACION LABORAL PARA JOVENES: CHILE JOVEN

Este Programa nació con el objetivo de mejorar las oportunidades de inserción laboral de jóvenes de bajos recursos que habían sido particularmente afectados por la crisis económica de 1982-1983 y que siguieron experimentando serias dificultades de incorporación en el mercado del trabajo, después de la reactivación de la economía a partir de 1986. El diseño del Programa se basó en un estudio previo de diagnóstico que destacó que la tasa de desempleo juvenil era más elevada que la global y mucho más alta que la existente entre los adultos. Además, en situaciones de contracción de la economía, el desempleo afectaba a los jóvenes en medida mucho más significativa que a los adultos, mientras que en épocas de expansión de la economía éste disminuía a un ritmo menos acelerado en comparación con los adultos. Justamente debido a la importancia de este tema, en la parte II H de este libro se incluye un análisis detallado.

1. Fase I (1991-95)

a) *Objetivos, principios inspiradores y estrategia*

Este programa se propone brindar oportunidades de inserción económica y social a jóvenes de escasos recursos a través de acciones de capacitación que les permitan adquirir competencias básicas para el trabajo dependiente e independiente. Para los primeros cuatro años de operación, el Programa se propuso formar a 100 000 jóvenes, la mitad de la población meta a la fecha de inicio del Programa. Dichos jóvenes, preferentemente entre 15 a 24 años, debían pertenecer a sectores de bajos ingresos, encontrarse fuera del sistema escolar, estar desocupados, subempleados, o inactivos con deseos de trabajar.

Las principales características del Programa son:

- su carácter descentralizado;
- la vinculación de la teoría con la práctica laboral;
- la adecuación de la capacitación a la demanda (pertinencia de la capacitación);
- el empleo de estrategias de promoción y difusión masivas;
- el énfasis en la multisectorialidad y fortalecimiento de la coordinación interinstitucional.

b) *Líneas de acción*

El Programa incluye cuatro líneas de capacitación. El Ministerio del Trabajo y Previsión Social, a través del SENCE, ejecuta tres de los cuatro subprogramas, mientras que al FOSIS le compete la administración del cuarto subprograma. Durante su primera etapa, el Programa contó con el financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Los subprogramas manejados por el SENCE son:

- Capacitación con Experiencia Laboral en Empresa (CEL);
- Capacitación para un Trabajo Independiente (CTI);
- Aprendizaje Alternado (AA).

El subprograma administrado por el FOSIS es el de Formación y Capacitación de Jóvenes (FCJ) y se analizó en la sección anterior.

Capacitación con Experiencia Laboral en Empresa (CEL). Este subprograma representó en 1995 alrededor del 90% de la adjudicación total de los subprogramas administrados por el SENCE (SENCE, 1996a). Se dirige a jóvenes interesados en conseguir empleo como trabajadores dependientes. Se brinda una gran variedad de cursos que abarcan la mayoría de los sectores económicos y que se ejecutan en todas las regiones del país. El contenido de los cursos lo definen las agencias de capacitación de conformidad con la demanda efectiva del mercado. La adecuación a las exigencias del mundo productivo se asegura por medio de la obtención, antes de la licitación, de cartas

de compromiso de las empresas dispuestas a brindar prácticas laborales. Los cursos comprenden una fase lectiva de 250 horas de instrucción técnica y una de práctica laboral en empresa de tres meses. La parte teórica del curso se centra sobre los aspectos técnicos del oficio y las normas y hábitos propios del trabajo dependiente. En particular, se busca familiarizar los jóvenes con estrategias y métodos de búsqueda de empleo, estimular su capacidad de adquirir y cumplir compromisos, de tomar iniciativa relacionarse con los superiores y comunicarse con los demás trabajadores. Según el SENCE, estos aspectos serían especialmente valorados por los propios empresarios.

Capacitación para un Trabajo Independiente (CTI). SENCE es la institución responsable de la administración de este subprograma dirigido a favorecer la inserción laboral de los jóvenes en empresas familiares o en trabajo independiente. Los cursos apuntan a capacitar a los beneficiarios para desempeñarse en un oficio y en materias básicas de gestión administrativa y empresarial. Los cursos teóricos, de unas 350 horas de duración, son acompañados de una práctica controlada en el terreno en la que la agencia capacitadora, tras la obtención del crédito por parte de los beneficiarios, les brinda asistencia técnica durante la ejecución de los proyectos productivos. La vinculación con el mercado y la viabilidad económica de las actividades productivas que emprendan los beneficiarios se establece por medio del compromiso formal con una institución crediticia, antes de la licitación. En el ámbito rural, esta vinculación se logró con el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), un ente estatal, que accedió a incluir los jóvenes egresados exitosamente del subprograma en sus programas de crédito y asistencia técnica. SENCE estableció en 10 000 el número de jóvenes a ser beneficiados por el subprograma al finalizar los cuatro años de operación del mismo. Se analiza en la próxima sección dedicada al INDAP.

Aprendizaje Alternado (AA). Este subprograma se encuentra operando desde inicios de 1994. Los cursos comprenden dos componentes que deben alternarse por toda la duración del curso. El primer componente, o de “enseñanza relacionada”, brinda formación general, tecnológica y destrezas básicas. El segundo prevé entrenamiento laboral del joven dentro de una empresa, en calidad de aprendiz y bajo la conducción de un maestro guía. Las empresas que emiten contratos de aprendizaje (por un mínimo de seis meses hasta un máximo de dos años) reciben un subsidio por la totalidad de la duración del entrenamiento.

El Programa comprende además tres líneas de trabajo que cortan transversalmente los subprogramas de capacitación arriba mencionados. Estos incluyen:

– Apoyo a organismos de capacitación

Bajo esta línea se otorgan subsidios para la compra de equipo a los organismos capacitadores, se forma a sus docentes y se les proporciona asistencia en la preparación de propuestas de cursos.

– Fortalecimiento institucional

Esta línea tiene como finalidad sensibilizar y capacitar a las oficinas municipales de colocación, funcionarios del FOSIS y otras entidades públicas participantes en el Programa para que desempeñen con mayor eficacia sus tareas en el marco del mismo. En particular, busca mejorar el manejo de información y optimizar procesos administrativos y de gestión. INFOJOVEN: sistema de información integrado dirigido a optimizar la administración y seguimiento de las actividades del programa.

– Apoyo a la inserción de la mujer en el Programa

La razón de ser de esta línea de acción radica en el reconocimiento de los obstáculos específicos que restringen el acceso y la permanencia de las mujeres en este tipo de Programa, así como su integración al mercado del trabajo. Estas trabas guardan relación con sus obligaciones domésticas y de madre, así como con prejuicios de orden cultural respecto a los oficios a los que una mujer puede y debe tener acceso. Las actividades contempladas son muy variadas. Estas van desde la otorgación de cupos para jardines infantiles/guarderías para los hijos entre tres meses y cinco años de las beneficiarias del Programa, a proyectos de demostración para promover la inserción de las mujeres en oficios considerados típicamente masculinos. También se incluye la capacitación de los funcionarios de las oficinas de colocación municipales encargados de orientar a las jóvenes mujeres sobre las opciones de capacitación existentes, de sensibilización e información así como actividades para los organismos capacitadores y las propias empresas.

c) *Criterios y mecanismos de focalización*

El Programa opera en base a un criterio de autofocalización combinado con mecanismos de selección individual. La corta duración de los cursos, lo reducido del subsidio (suficiente para cubrir gastos de transporte y almuerzo durante toda la duración del curso tanto en su fase lectiva como de práctica laboral) y el tipo de calificación (habilitación para un oficio a nivel semicalificado) y título otorgado (un certificado de participación) son factores que excluyen a jóvenes de recursos socioeconómicos más elevados, que cuentan con mayores y mejores niveles de escolaridad y que tengan aspiraciones y expectativas más altas. El primer acercamiento al Programa se produce a nivel de las Oficinas Municipales de Colocación, encargadas de brindar información y orientación sobre el “menú” y las características de los cursos de capacitación disponibles, así como los términos y condiciones de participación en el Programa. Otra función de las OMC consiste en inscribir a los jóvenes en un registro, en base a fichas sobre su situación socioeconómica, nivel de escolaridad, aspiraciones y preferencias en cuanto a los cursos disponibles y en certificar su pertenencia a hogares de bajos recursos.

De lo anterior se devenga la importancia de contar con personal adecuadamente preparado en las OMC y con estrategias de promoción e información que proporcionen una idea clara y precisa sobre el alcance y el tipo de beneficios del Programa. La selección de los jóvenes inscritos en las OMC les compete a las agencias de capacitación ganadoras del concurso o de la licitación. Los criterios de selección están fuertemente influenciados por el sistema de evaluación de la participación de dichas instituciones en el Programa. El pago por concepto de los cursos, por ejemplo, está vinculado a la capacidad de retención de los beneficiarios en los mismos. Esto implica una preferencia para los jóvenes que ofrecen mayores garantías de permanencia en este tipo de programas y que no necesariamente coinciden con los grupos con mayores dificultades de inserción laboral. La misma observación se aplica en relación con la exigencia del SENCE de que las agencias capacitadoras, al presentar propuestas de cursos, consigan empresas o instituciones de crédito dispuestas a hacerse cargo de la formación práctica de los jóvenes beneficiarios. Esto nuevamente conduce a preferir a jóvenes con requisitos y destrezas que los hagan más atractivos para las empresas y las agencias financieras participantes. Se ha destacado (Raczynski y otros, 1995), sin embargo, que este sesgo no sería tan grave en la medida que los jóvenes excluidos de los subprogramas “Capacitación y Experiencia Laboral en la Empresa” y de “Capacitación para un Trabajo Independiente” serían absorbidos por el de “Formación y Capacitación” que, como se indicó antes, es manejado por el FOSIS. En el caso de este último, los beneficiarios, originalmente, eran seleccionados por las propias agencias capacitadoras, pero, posteriormente, se decidió optar por la inscripción de los potenciales beneficiarios en las OMC. La diferencia respecto a las formas de selección de los otros dos subprogramas radica en que la certificación del grado de marginalidad socioeconómica del joven no le compete a la OMC, sino a un asistente social profesional contratado para tales efectos por la agencia capacitadora.

d) Organización institucional y administrativa

El Ministerio del Trabajo y Previsión Social es la agencia responsable de la ejecución del Programa Chile Joven. Para asegurar el eficiente funcionamiento del mismo, se creó al más alto nivel una Unidad Coordinadora del Programa (UCP) encargada del diseño, de la coordinación, del control técnico y financiero y de la evaluación estratégica del Programa. La unidad cuenta con 23 profesionales y administrativos procedentes del mundo de las ONGs y del sector privado. La administración de los diferentes subprogramas, dependiendo de su contenido, está a cargo del SENCE, el FOSIS y el Ministerio de Educación (MINEDUC). Para tal efecto, la UCP suscribe convenios de ejecución con los subejecutores esclareciendo responsabilidades y obligaciones mutuas. La UCP define las fechas y bases de las licitaciones, mientras que los subejecutores

administran el proceso en cooperación con sus direcciones regionales. La UCP y el subejecutor participan en la evaluación y selección de los cursos.

A nivel local, el Programa coordina con las OMC, unidades administrativas que desde 1977 brindan servicios de intermediación laboral y dependen de los municipios, pero que responden al SENCE en este aspecto técnico. Las OMC cumplen la función estratégica de facilitar el acceso de los potenciales beneficiarios al Programa. En particular, orientan a estos últimos sobre las opciones de calificación, acreditan su condición de pertenencia a hogares de bajos ingresos, promueven el Programa hacia empresas, instituciones capacitadoras y los propios jóvenes, coordinan entre beneficiarios, empresas y organismos capacitadores y mantienen un registro e información actualizada de los beneficiarios. La eficacia de la acción de las OMC se ha visto afectada por los bajos niveles de calificación del personal y los exiguos recursos en materia de equipo. Para obviar esta situación, el Programa tiene previsto capacitar al personal de 58 OMC con mayor concentración de potenciales beneficiarios y dotarles de computadoras para facilitar el acopio, procesamiento e intercambio de datos pertinentes. Parece que, sobre todo al inicio del Programa, hubo tensiones entre la UCP y los subejecutores, así como entre estos últimos, debido a la ausencia de claras reglas y modalidades de operación del Programa (Raczynski y otros, 1995).

Además de las agencias de sector público, el Programa se vincula estrechamente con el sector privado. Todos los cursos, en efecto, son diseñados y ejecutados por institutos de capacitación privados con y sin fines de lucro que participan en el programa a través del sistema de licitaciones. Estos institutos se preocupan de asegurar el nexo con el mundo productivo al tomar contacto y persuadir a un cierto número de empresas de recibir un determinado número de jóvenes para prácticas laborales. La colaboración con el sector privado no ha estado exenta de dificultades debido a razones de tipo cultural y logístico. Por un lado, hubo que educar a las empresas para que consideren la práctica laboral como parte integrante de un proceso formativo y no como simple experiencia laboral. Por otro lado, el desfase entre el momento en que la UCP decidía convocar a una licitación y el momento en que se iniciaban los cursos provocaba demoras en los plazos originariamente establecidos con las empresas llevando, a veces, a la cancelación de las mismas prácticas o a cambios en las condiciones y plazos acordados.

e) Principales resultados

i) Cobertura y focalización

La población meta de Chile Joven para su primera fase de ejecución se estimó en 100 000 jóvenes. Entre 1991 y 1995 se adjudicaron cupos por un total de 128 000 jóvenes, mientras que el número de los alumnos efectivamente inscritos llegaba a 95 888. La línea de capacitación que concentró el mayor

número de cupos y recursos fue la de Capacitación en Empresa (CEL), con el 71% de los cupos ofrecidos y el 69% de los cursos adjudicados, seguida por la línea de Formación y Capacitación para Jóvenes (FCJ), con el 20% de cupos y cursos adjudicados. La modalidad de Capacitación para el Trabajo Independiente (CTI) obtuvo el 7.2% de los cupos y cursos, mientras que a la línea de Aprendizaje Alternado (AA) se le adjudicó el 1.3% de ambos (ver cuadro 7).

El número de los egresados a diciembre de 1995 no alcanzaba los 67 000, cubriendo de tal manera el 52.3% del grupo meta (SENCE, 1996a). La diferencia entre el número de jóvenes adjudicados e inscritos se debe al hecho de que el primero refleja un número teórico de alumnos que puede variar respecto al número efectivo de jóvenes inscritos hasta en un 25%. La diferencia entre el número de jóvenes inscritos y egresados radica en las deserciones o reprobaciones por parte de los inscritos y en la existencia de cursos aún no concluidos.

Cuadro 7 Adjudicaciones por subprogramas, 1991-1995

Líneas de capacitación	Cursos	Cupos	Montos
Capacitación y experiencia laboral (CEL)	4 596	90 849	3 133 285 476
Capacitación para el trabajo dependiente (CTI)	484	9 114	681 239 976
Aprendizaje alternado (AA)	132	2 480	452 242 245
Formación y capacitación de jóvenes (FCJ)	1 364	25 672	2 298 518 980
Total	6 576	128 115	6 565 286 677

Fuente: SENCE.

Cabe destacar que, en el caso de los cursos impartidos bajo la modalidad CEL, la deserción osciló durante el tercer y octavo llamado entre 4 y 5% durante la fase lectiva, subiendo al 8% en la práctica laboral. La tendencia opuesta se observa en los cursos bajo la línea CFJ en donde la deserción es significativa durante la parte teórica (alrededor de 15%), mientras que se reduce a un 5% en las prácticas. No existen, desafortunadamente, estudios sobre el destino de los desertores ni las razones de la deserción. Sin embargo, el tipo de deserción que se produce en el CEL podría interpretarse como el resultado de prolongadas demoras entre la parte teórica y práctica de los cursos, la alta tasa de deserción interfase (aproximadamente 7-8% lo confirmaría), o en la falta de relación entre los conocimientos adquiridos y la práctica, lo cual crearía sentimientos de frustración en los jóvenes.

En el caso de los cursos del CFJ, la alta deserción durante la fase lectiva podría guardar relación con los problemas de comunicación/relación de los beneficiarios y su falta de autoestima y confianza en las instituciones, mientras que la baja deserción en las prácticas estaría indicando un mayor nivel de integración social.

En cuanto a la CTI, la tasa promedio de deserción fue del 15% entre el segundo y cuarto llamado, siendo ésta ligeramente más pronunciada durante la fase lectiva que durante la etapa de ejecución del proyecto (ver cuadro 8). Cabe notar que la tasa de deserción registró una brusca y sostenida caída durante el período considerado, pasando del 30% en el primer llamado al 11% en el tercer llamado y al 4% en el cuarto.

Cuadro 8 Porcentaje de abandono (CTI)

	Hombres	Mujeres	Total
R ₁	5.40	4.58	4.87
R ₂	4.60	4.18	4.34
R	16.60	14.23	15.30

Fuente: SENCE, 2^a, 3^a y 4^a licitación.

R₁ =Desertores fase lectiva/inscritos fase lectiva

R₂ =Desertores fase proyecto/inscritos proyectos

R = Total desertores/inscritos fase lectiva

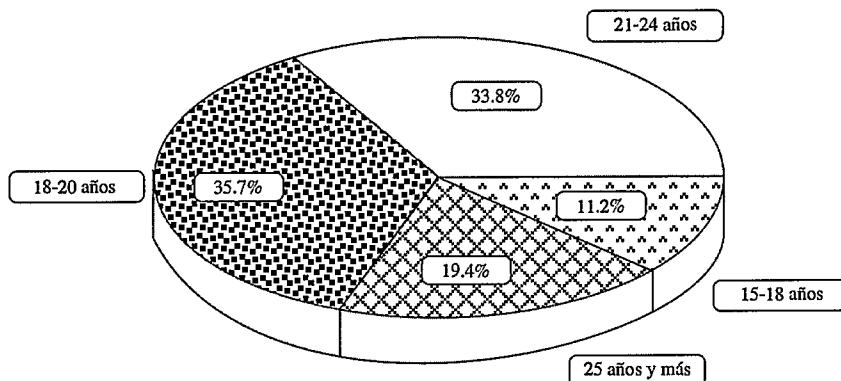
El Programa llegó¹⁹ en un 80% a jóvenes pertenecientes al tramo de edad “preferente”, a saber entre 15 y 24 años. El 34% de los inscritos se concentraba en jóvenes entre 21 y 24 años, el 36% correspondía al tramo de edad entre 18 y 20, mientras que el 11% eran jóvenes de menos de 17 años. El restante 18% de los inscritos superaba la edad máxima del tramo definido como “preferente” (ver gráfico 6).

La baja participación de los jóvenes menores de 18 años se puede explicar, por un lado, como expresión de la preferencia de las empresas por jóvenes con experiencia laboral previa y mayor adaptabilidad a las necesidades del medio de trabajo. La participación más elevada de jóvenes mayores de 25 años confirmaría lo anterior. Este grupo además al tener, en su mayoría, responsabilidades como jefes de hogar, tendría mayor interés y urgencia de conseguir un trabajo estable, garantizando de tal manera su permanencia en la empresa. El sistema de pago también condujo a la exclusión paulatina de los jóvenes entre 15 y 18 años, ya que entre ellos las deserciones se producen con mayor frecuencia respecto a los demás grupos etarios.

El Programa alcanzó a los jóvenes procedentes de hogares de bajos ingresos, ya que el 71% de los inscritos pertenecían a los primeros dos quintiles (46% al primero y 26% al segundo) y el 24% a los quintiles 3, 4 y 5. Asimismo, con excepción del 1% de los inscritos que contaban con educación superior, el 46% de los inscritos habían finalizado la media.

19. Se trata de datos correspondientes a la 1^a, 2^a, 3^a, 4^a y 5^a licitación.

Gráfico 6 Distribución de inscritos por tramo de edad



Fuente: SENCE, 1^a, 2^a, 3^a, 4^a y 5^a licitación.

En lo que respecta a la situación ocupacional de los inscritos antes de su incorporación al Programa, cabe destacar que el 42% se encontraban desocupados, el 34% eran inactivos, mientras que el 25% contaban con un trabajo. La incorporación a Chile Joven de jóvenes que tenían un empleo en el momento de ingreso al Programa es un importante indicador de la credibilidad del Programa en cuanto a su efectiva capacidad de brindar mayores y mejores oportunidades de inserción laboral. Sin embargo, al incorporar jóvenes ya ocupados, aunque para un porcentaje importante de ellos sería quizás más correcto hablar de subempleados, el Programa se enfrentaría con problemas de desfocalización.

En cuanto a la distribución regional de los inscritos, si bien el Programa alcanzó las 13 regiones del país, el 70% se encontraban en la Región Metropolitana y en las regiones VIII y V, reproduciendo la distribución del desempleo juvenil a nivel nacional. La presencia del Programa en áreas rurales fue muy reducida. Esto puede explicarse no sólo en términos de una menor incidencia del desempleo juvenil en zonas rurales, sino sobre todo en términos de una menor presencia de empresas y entidades de capacitación. Nos parece significativo, al respecto, que la modalidad de formación del CTI, originalmente contemplada para áreas rurales y urbanas, terminó concentrándose en las primeras.

Otro aspecto que cabe destacar es la creciente participación femenina en el Programa. Entre el primer y quinto llamado el porcentaje de mujeres beneficiarias del CEL pasó del 33% al 50% del total de inscritos (ver cuadro 9). Varios factores explican este fenómeno, entre los que cabe mencionar el sistema de cuotas para la participación femenina impuesto inicialmente por el BID y la adjudicación de cupos para servicios de guardería para las beneficiarias madres. Hay consenso, sin embargo, que el elemento determinante fue la lógica del

Cuadro 9 Distribución de inscritos por sexo y licitación

	Hombres	Porcentaje	Mujeres	Porcentaje	Total
CEL 1	6 082	67	3 022	33	9 104
CEL 2	5 702	57	4 319	43	10 021
CEL 3	5 457	55	5 282	45	11 739
CEL 4	5 644	54	4 787	46	10 431
CEL 5	8 388	50	8 287	50	16 675
Total	32 273		25 697		57 970

Fuente: SENCE, 1^a, 2^a, 3^a, 4^a y 5^a licitación.

sistema pagos de los organismos capacitadores que premia la capacidad de los mismos de retener a los beneficiarios. Se ha comprobado, en efecto, que la tasa de deserción es superior en los hombres respecto de las mujeres. Sin embargo, pese a que el 79% de las mujeres inscritas concluyen los cursos de capacitación, tan sólo el 49% se encuentran ocupadas al finalizarlos, mientras que en el caso de los hombres el porcentaje de ocupados al egresar del Programa alcanza el 65%.

ii) Especialidades impartidas y características de las empresas en donde se realizaron las prácticas laborales

El programa se caracteriza por la variedad de los sectores y ramas cubiertas por los cursos. Estos se subdividen en dos grandes áreas: los que brindan formación en funciones de carácter administrativo, y que representan el 31% de los cursos adjudicados, y los que guardan relación con funciones propiamente productivas (66%) (SENCE, 1996a). Entre 1991 y 1995 el número de cursos en el ámbito administrativo creció en un 48%. En el sector productivo, las especialidades tecnoindustriales, agropecuarias y de construcción absorbieron respectivamente el 43% y 10% de los cursos impartidos (*ibidem*). Las especialidades que, de conformidad con el desempeño a nivel nacional de estos sectores en materia de generación de empleo, sufrieron una reducción en el número de cursos fueron las especialidades agrícolas (que pasaron del 16% al 6%) y las de prestación de servicios (que bajaron del 4% al 1%) (*ibidem*).

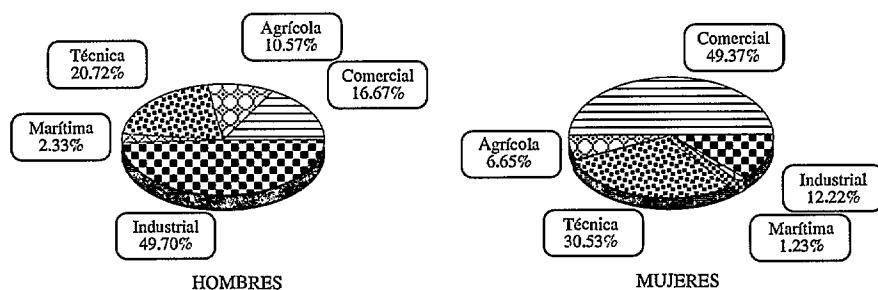
En cuanto a las empresas participantes en el Programa (alrededor de 15 000), el 27% pertenecía al sector industrial, el 24% al sector de servicios comunales, sociales y personales y el 17% al sector de comercio, hoteles y restaurantes. Con excepción del sector industrial, que entre 1990 y 1995 ocupó a un promedio anual de 17% de la población, la distribución de las prácticas por empresa refleja la distribución del empleo a nivel nacional. El sector servicios absorbió, en efecto, un promedio anual del 25% de la población, mientras que el de comercio ocupó a un 18% de la población. Por otra parte, la participación en el Programa de las empresas de los sectores más dinámicos en materia de generación de empleo (construcción y transporte) no alcanzó el 27% de las empresas en las que se realizaron las prácticas. Esto reflejaría una dificultad del programa a ajustarse a los cambios de empleo intersectoriales.

Cuadro 10 Distribución de beneficiarios según tamaño de la empresa en que realizaron las prácticas

Tamaño empresa	Beneficiarios	Porcentaje
Microempresas	12 512	27
Pequeñas empresas	15 033	32
Medianas empresas	10 712	23
Grandes empresas	8 410	18
Sin información	272	0
Total	46 939	100

Fuente: SENCE, 3^a, 4^a, 5^a, 6^a y 7^a licitación.

Gráfico 7 Distribución por sexo y especialidades. Alumnos inscritos CEL 3 a CEL 8



Fuente: SENCE, 3^a, 4^a, 5^a, 6^a y 7^a licitación.

Asimismo, se observa una concentración de las prácticas laborales en las micro y pequeñas empresas²⁰ (ver cuadro 10). El 58% de los participantes efectuaron sus prácticas en este tipo de empresas; el 23% en las medianas empresas, mientras que el restante 18% fueron canalizados hacia las grandes empresas.

Respecto de las mujeres beneficiarias, éstas tendieron a realizar cursos vinculados con especialidades tradicionalmente consideradas femeninas. El sector de comercio, por ejemplo, absorbió al 49% de las beneficiarias, contra el 17% de los hombres, mientras que alrededor del 12% de las mujeres efectuó su práctica en especialidades industriales contra el 49% de los hombres (ver gráfico 7).

20. Para los efectos del Programa, se consideran microempresa las empresas con menos de 10 trabajadores, las empresas pequeñas son aquellas que cuentan entre 10 y 49 trabajadores, las medianas disponen entre 50 y 99 trabajadores, mientras que las grandes tienen a 200 o más trabajadores.

Este sesgo hacia sectores típicamente femeninos confirma el hecho de que el sistema de incentivos basado en la sanción de la deserción lleva a las OTEs a preocuparse más de la retención de los beneficiarios que de su inserción laboral. Los esfuerzos para identificar nuevos nichos para la inserción laboral de las mujeres o para diversificar el espectro de especialidades a las que podrían tener acceso fueron en efecto mínimos.

En cuanto a la CTI, no se observaron diferencias respecto a la distribución de los beneficiarios por sexo y especialidad. Alrededor del 97% de los beneficiarios se concentraron en especialidades agrícolas y el restante 3% se dedicó a especialidades técnicas. Esto se explica porque, como se mencionó anteriormente, los cursos bajo esta línea de capacitación terminaron concentrándose en zonas rurales.

iii) Inserción económica y social de los capacitados

En términos generales se observó un mejoramiento en la situación laboral y social de los jóvenes egresados del Programa. Un 55% de los que terminaron la práctica consiguió trabajo fundamentalmente en las empresas en las que realizaron las prácticas laborales, y obtuvieron una alza significativa en las remuneraciones (SENCE, 1996a). Cabe resaltar que los aumentos en términos de remuneraciones fueron mucho más marcados en el caso de los hombres (*ibidem*). Además, como se mencionó anteriormente, la ocupación postprograma entre los hombres (65%) superó la de las mujeres (49%) (*ibidem*).

Otros factores que incidieron en la empleabilidad de los egresados fueron la situación ocupacional preprograma y la edad. En efecto, el 73% de los que estaban ocupados antes de ingresar al programa obtuvieron un empleo; en el caso de los desocupados previos, sólo el 56% logró un inserción laboral, mientras que los inactivos lo consiguieron en un 50%. El porcentaje más bajo de integración al trabajo se dio entre los jóvenes de menos de 18 años, seguidos por los inactivos y las mujeres. Lo anterior muestra que las empresas valoran la experiencia previa laboral y las motivaciones personales de los jóvenes y que siguen manteniendo cierta resistencia a la contratación de mujeres.

Un estudio que compara las oportunidades de inserción laboral de los beneficiarios respecto de jóvenes con características similares (en términos de edad, género y perfil socioeconómico) que no se incorporaron al Programa, confirma el impacto positivo del mismo (SENCE, 1996a). Sólo un 38% de los jóvenes del grupo de control encontró trabajo contra el 58% de los beneficiarios. Asimismo, el porcentaje de jóvenes ocupados y de los que decidieron seguir estudiando (60%) es superior al de los del grupo de control (43%). Igualmente importante es la diferencia entre los jóvenes que realizaron la práctica laboral y los del grupo de control en relación con el tiempo de búsqueda de empleo, 6 y 9 semanas respectivamente (*ibidem*).

Es indudable que durante esta primera fase el Programa logró que un número importante de jóvenes se familiarizara con la disciplina y los hábitos del mundo laboral, aunque sea temporalmente, atacando de tal manera uno de los principales

factores que restringen el acceso de los jóvenes al mercado del trabajo, es decir, la falta de experiencia laboral. Igualmente alentadoras son las cifras relativas al cambio positivo que el Programa habría logrado sobre el 42% de los beneficiarios²¹ y en términos de la inserción laboral de muchos jóvenes en las empresas en donde desarrollaron su práctica.

Otro aspecto importante para medir el impacto del programa sobre las oportunidades de inserción laboral de los beneficiarios guarda relación con el tipo de empleo obtenido por éstos al egresar del programa, la remuneración, el tipo de contrato y su duración. Según una reciente evaluación de Chile Joven (SENCE, 1996a), habría un aumento significativo (alrededor de 41% para los hombres y un 14% entre las mujeres), en las remuneraciones reales de los beneficiarios, sobre todo en los que estaban ocupados antes de acceder a la capacitación. Es interesante destacar que, en el caso del grupo de control, los incrementos de remuneración en comparación con los incrementos de los beneficiarios del programa fueron significativamente inferiores para los hombres (21%), pero mucho más elevados para las mujeres (56%).

Lamentablemente no se cuenta con información sobre el tipo de contrato que estos jóvenes obtuvieron, ni su duración, lo cual permitiría medir el impacto del programa en términos de la disminución de la precariedad laboral de los jóvenes. Es cierto que este tipo de Programa no puede resolver problemas estructurales de precariedad o de baja calidad del empleo que afectan al mercado de trabajo nacional. Sin embargo, al proponerse como objetivo mayores y mejores oportunidades de inserción laboral para los jóvenes, Chile Joven debería tratar de sensibilizar a las OTEs y las empresas sobre aspectos de calidad del empleo, en el momento de exigir que los cursos se vinculen a compromisos de contrato futuro.

Para tales efectos, sería útil conocer la distribución de los egresados ocupados por tipo y tamaño de empresas y verificar si existen diferencias entre ellas en términos de tipo de empleo, tipo de contrato y niveles salariales.

iv) Calidad de la capacitación ofertada

Algunos autores y personas entrevistadas coincidieron acerca de la baja calidad de los cursos impartidos. Esta guardaría relación con las modalidades de identificación y selección de las materias a impartir, el diseño de los cursos, la metodología y equipo empleados, y la ejecución de los cursos. Como se explicó anteriormente, le compete a las OTEs decidir en qué y cómo capacitar y, para ello, tienen que averiguar qué es lo que solicita el sistema productivo en materia de destrezas y conocimientos laborales. En la práctica (Messina, 1995),

21. Según el SENCE (SENCE, 1996a), el 42% de los beneficiarios habrían mejorado su status: el 24% de los desocupados se habrían ocupado; el 16% de inactivos se habrían ocupado, el 1% habrían pasado de desocupados a inactivos, mientras que otro 1% habría pasado de la situación de inactivo no estudiante a inactivo estudiante.

los factores que, en orden de importancia, primarían en la selección de las materias a impartir serían la sobrevivencia institucional, el perfil de los que integran a las OTEs y, finalmente, los requerimientos del mundo productivo.

Otro factor que merma la calidad de los cursos guarda relación con los exiguos recursos del SENCE para acciones de fiscalización de los cursos, de los OTEs y de sus recursos técnicos y dotación de equipo. Funcionarios del SENCE aseguran fiscalizar, al menos una vez, la totalidad de los cursos adjudicados, pero reconocen la imposibilidad de garantizar el mismo seguimiento a todos ellos.

La baja calidad de los cursos, sumido a su corta duración y al hecho de que no se insertan en un programa de capacitación de mediano plazo (o alternativamente se reducen a un episodio aislado en la vida de la mayoría de los beneficiarios), han llevado a algunos autores a definir a Chile Joven como a “ un programa de generación de empleo precario (más) que de formación” (Messina, 1995). Los jóvenes egresados reciben un simple certificado de participación y no una acreditación que califique los conocimientos y destrezas adquiridos de conformidad con patrones estandarizados y reconocidos nacionalmente.

Según entrevistas realizadas con funcionarios del SENCE, Chile Joven optó, desde un principio, por una capacitación que brindara conocimientos y destrezas básicas para el oficio y no una formación completa en oficios (lo cual requeriría al menos de 1 500 horas de instrucción teórica). Las mismas fuentes declararon también que la opción por una formación para la semicalificación laboral respondía a las preferencias expresadas por las propias empresas. Estas valorarían la formación para hábitos de trabajo y se dirían dispuestas a hacerse cargo ellas mismas de una mayor profesionalización de los jóvenes, en un segundo momento y según sus exigencias.

Otro aspecto que cabe considerar para evaluar la calidad y pertinencia de la formación son las razones por las cuales ciertas empresas aceptaron incorporarse al Programa. Según Messina, muchas de éstas lo hicieron principalmente para acceder a mano de obra temporal y gratuita (Messina, 1995). Un posible indicador de pertinencia es la relación entre los conocimientos impartidos durante la fase lectiva de la capacitación y la práctica de trabajo, así como la relación entre el curso y el trabajo realizado por los jóvenes que fueron contratados por las empresas en las que realizaron sus prácticas. De acuerdo a la evaluación del ILET (ILET, 1994),²² el 91% de las empresas que habían firmado la carta de intención recibieron a los jóvenes en las especialidades prometidas. No se cuenta con información sobre el segundo aspecto, es decir la coincidencia entre lo aprendido en el curso con el trabajo realizado por los jóvenes al concluir la capacitación.

22. Este informe se basa en una encuesta realizada a una muestra de 243 empresas y 31 OTEs participantes en el Programa.

En el mismo estudio se indica que el 46% de las empresas encuestadas declaró que las prácticas cubrían sus necesidades. Además, al evaluar el desempeño de los jóvenes y las OTEs, las empresas otorgan en una escala de 1 a 7 un puntaje más elevado a la capacidad de adaptación de los jóvenes a los demás compañeros de trabajo (un promedio de 6) que a sus conocimientos técnicos (un promedio de 5) y en un 90% se dicen dispuestas a recibir más practicantes.

f) Aspectos financieros

Entre 1991 y 1995 se invirtieron \$ 37 582 302 en Chile Joven (SENCE, 1996a). De este monto, \$ 27 435 080, es decir el 73%, se asignaron a los programas de capacitación administrados por el SENCE, mientras que el restante 27% fue utilizado por el FOSIS para la línea de CFJ. De los \$ 27 435 080, el 83% se destinó a línea CEL, el 12% a la de CTI, mientras que a la línea AA se adjudicó el restante 4.6%.

Del total de recursos invertidos en Chile Joven, el 13% se utilizó para gastos de administración, estudios y actividades de promoción y el restante 87% para el pago de los servicios contratados a los OTEs (*ibidem*). En realidad, es razonable pensar que los costos de administración del Programa fueron más elevados, ya que los OTEs incorporaron parte de sus gastos de administración en el presupuesto para la preparación y ejecución de los cursos.

El costo de un curso tipo del CEL es de \$ 4.3 millones, el de un alumno es de \$ 225 000 por curso y \$ 1 128 por hora. Considerando las deserciones observadas en esta línea, el costo de un alumno por curso aumentaría a \$ 300 000, mientras que el costo por hora sería de \$ 1 500. No contando con información completa, precisa y por períodos sucesivos al egreso de los beneficiarios suficientemente largos, respecto del impacto económico del Programa sobre los mismos no se puede medir el costo/beneficio de Chile Joven. Según el estudio de Paredes (SENCE, 1996a), la inversión por alumno se recuperaría, en base a una serie de supuestos que incluyen, entre otros, la tasa anual de crecimiento de los salarios por participantes y el diferencial de salarios entre participantes y no, al cabo de cinco años. Otros sostienen que, por el contrario, los gastos son demasiado altos en comparación con la calidad de la capacitación y su impacto sobre los jóvenes, y atribuyen esta situación en parte a la ausencia de un ente que regule los costos.

Lo que sí es innegable es la heterogeneidad de las agencias capacitadoras, que van desde centros universitarios a ONGs o institutos técnicos de formación profesional. Si bien para poder registrarse como OTE un instituto debe llenar ciertos requisitos, esto no garantiza de por sí la calidad de la capacitación ofrecida. El nivel de mayor satisfacción expresada por las empresas para con la formación impartida por las universidades y fundaciones respecto de las ONGs, confirma la calidad disparesa de las OTEs. A esto, como se señaló anteriormente, se suma la insuficiente capacidad de fiscalización del SENCE.

2. Fase II (1996-98)

En 1994, el desempleo juvenil, después de una cierta tendencia a la baja entre 1992 y 1993, alcanzó cifras cercanas al 13%, lo cual significó una duplicación de la tasa media de desocupación. Esto se vio acompañado de un mayor peso relativo de la mujer en la fuerza de trabajo y evidencias de cierto desempleo juvenil asociado a estrategias de generación de ingresos de corto plazo de parte de jóvenes pobres con una elevada valoración del “ocio” (SENCE, segunda fase FOSIS), lo que produce mucha movilidad entre empleo y desempleo.

Ante esta situación y un contexto de crecimiento económico con bajos niveles de desempleo, el Ministerio de Trabajo decidió prever una segunda fase del Programa.

a) *Objetivos*

En esta segunda fase, el Programa busca reducir la brecha entre focalización e impacto y mejorar los niveles de inserción laboral de los egresados del Programa (SENCEa, s/f). A tal efecto, establece, por primera vez, una meta (70% de los egresados) en cuanto al número de jóvenes que, al concluir la práctica laboral, deben estar ocupados. Vincula además el contrato de trabajo a la práctica laboral. Con miras a garantizar que los beneficiarios logren mayores niveles de acceso al mercado del trabajo, se busca promover la activa participación de las empresas en las diferentes etapas de la capacitación, incorporándolas en la definición de los perfiles ocupacionales requeridos y en el diseño del contenido de la fase lectiva. Asimismo, se perfecciona el sistema de incentivos, agregando al criterio de deserción/retención, el criterio de impacto o desempeño de las OTEs en cuanto a la inserción laboral de los beneficiarios en cursos anteriores.

Se reconoce la necesidad de prestar atención a los grupos con mayores dificultades de inserción laboral, pero acciones en este sentido quedan sujetas a la existencia de señales convincentes de la posibilidad de obtener oportunidades efectivas de trabajo. Se valida la autofocalización como criterio fundamental para seleccionar a los beneficiarios. Asimismo, se reitera el rol normativo, facilitador y fiscalizador del Estado en materia de capacitación laboral, y el papel del sector privado en la identificación de las características de la demanda laboral y de la definición de los contenidos de la formación.

En esta Fase se confirma la preferencia otorgada al CEL, que cubrirá al 64% de la población objetivo. Se tiene previsto capacitar, en un plazo de tres años, a 55 000 jóvenes, hombres y mujeres, entre 16 y 24 años. Su pertenencia a familias de bajos ingresos y su situación ocupacional, desocupados, subempleados o inactivos con deseos de trabajar, siguen siendo los principales criterios de elegibilidad (ver cuadro 11).

Cuadro 11 Chile joven Fase II

Objetivos	Indicadores	Programas de capacitación y metas	Programas transversales
<p>* Incrementar la probabilidad de inserción laboral de jóvenes entre 16 y 24 años de bajos ingresos, que están fuera del sistema educativo, subempleados y desocupados o inactivos</p>	<p>* Inserción laboral de un 70% jóvenes beneficiarios</p> <p>* Inserción laboral del 60% mujeres beneficiarias</p> <p>* Cambio positivo de situación pre-post en mayoría beneficiarios</p> <p>* Participación importante de inactivos con deseo de trabajar entre beneficiarios</p> <p>* Inserción laboral beneficiarios más elevado que grupo control</p>	<p>* Capacitación y experiencia laboral en empresas</p> <p>–Grupo meta: 39 000</p> <p>–Cobertura se capacita a 80% cupos adjudicados</p> <p>–Retención: Egresá 80% de los que efectuaron práctica laboral</p> <p>* Aprendizaje alternado</p> <p>–Grupo meta: 8 000 jóvenes</p> <p>–Retención: Egresá 85% del total aprendices</p> <p>* Habilitación en la creación microempresas</p> <p>–Grupo meta: 8 000 jóvenes</p>	<p>* Vinculación con la demanda</p> <p>* Coordinación institucional y regional</p> <p>* Participación femenina</p>

Se mantiene además de la línea de Capacitación con Experiencia Laboral en Empresa (CEL), la línea de Aprendizaje Alternado (AA). Se agrega el subprograma de la capacitación para la habilitación en la creación de microempresas agrícolas y forestales. Los cursos incorporan contenidos orientados a la gestión empresarial, así como la capacitación en oficios. Al dirigirse a jóvenes con deseos de emprender un trabajo independiente, exige de las organizaciones capacitadoras que establezcan estrechos vínculos entre los jóvenes capacitados y una “red de apoyo” multiinstitucional que les brinde asistencia técnica y crédito para la ejecución de proyectos productivos.

También se contemplan líneas de apoyo a los subprogramas de capacitación que incluyen: acuerdos de ejecución con Oficinas Municipales de Colocación (OMC), la línea de apoyo a la vinculación con la demanda por capacitación y la línea de apoyo a la participación femenina en el programa.

Se prevé también, al finalizar la parte teórica, una práctica laboral de tres meses en los que los beneficiarios trabajarán bajo un Convenio de Práctica

Laboral con la Empresa o bajo un Contrato Individual de Trabajo. Otra innovación respecto a la fase anterior consiste en la exigencia de un Compromiso de Participación de la Empresa en lugar de una Carta de Intención de Práctica Laboral, con la que se espera ajustar la capacitación a las demandas efectivas del sistema productivo.

3. Reflexiones finales

En conclusión, la Fase I de Chile Joven alcanzó sus metas en términos de cobertura y en cuanto a la inserción laboral y social de un alto porcentaje de los beneficiarios. Se registraron además aumentos salariales en un 20% de los egresados, lo cual refleja la pertinencia de la enseñanza impartida. Asimismo, satisfizo las expectativas y demandas de las empresas, al lograr buenos resultados en el desarrollo de habilidades de comunicación y relación, disciplina en el trabajo y puntualidad, aspectos que las empresas valoran en mayor medida que las destrezas técnicas.

El número elevado de jóvenes alcanzados por Chile Joven (más de 120 000 jóvenes) durante su primera fase de operación muestra el carácter masivo del programa. Esto último, a su vez, obedecía a la necesidad política de mostrar el compromiso del Gobierno del Presidente Aylwin en la lucha contra la desocupación juvenil.

También se supo combinar acciones dirigidas a ampliar los conocimientos y destrezas laborales de estos jóvenes con esfuerzos orientados a atacar la dimensión social y cultural de la exclusión laboral que éstos enfrentan (Clert, 1995). El programa, en efecto, incorporó a los jóvenes en redes sociales, por medio de las prácticas laborales y el contacto con las OMCs y la interacción con los OTEs.

Asimismo, se intentó atacar el problema de la estigmatización de los jóvenes, al brindarles una oportunidad de inserción, aunque sea temporal, en el medio laboral y se trató de eliminar las barreras que dificultan la incorporación de las mujeres en el mercado del trabajo. Para ello, como se indicó, se brindaron servicios de guardería para los hijos de las mujeres beneficiarias y se buscó promover, aunque con menor éxito, la formación de mujeres en oficios tradicionalmente considerados masculinos. Estos logros pudieron materializarse en gracias a un contexto de crecimiento económico y de respaldo prioritario del Estado al tema de la inserción juvenil en la sociedad (Ruétalo, 1996).

A pesar de los éxitos del programa Chile Joven, la situación macro de los jóvenes en el mercado de trabajo empeoró en términos de desempleo y ello debe constituir un elemento de reflexión para definir políticas futuras hacia esta categoría social. En efecto, como ya se analizó en la Parte II de este libro, durante los primeros años del decenio considerado en este estudio, la tasa de desocupación de jóvenes era dos veces más alta que la de la PEA total. Hacia 1996 la tasa era 2.4 veces superior y tres veces más alta para el grupo 15-19. De

manera tal que se puede concluir con bastante firmeza que Chile Joven no ha logrado reducir la tasa de desempleo juvenil.

Aparte de esto, la primera fase de Chile Joven tropezó con una serie de dificultades en términos de garantizar la focalización del programa y de su coordinación con otras instituciones. Respecto al primer punto, se observó que los jóvenes que se beneficiaron en mayor medida del Programa fueron aquéllos con un mayor potencial de inserción laboral, a saber los jóvenes con experiencia de trabajo previa, con mayores niveles de escolaridad y pertenecientes a grupos cercanos al tope máximo de la edad preferente. Los beneficios para los grupos con mayores desventajas de ingreso al mercado de trabajo, es decir los jóvenes menores de 18 años, los inactivos y las mujeres, así como los jóvenes con riesgos psicosociales atendidos por el FOSIS fueron más reducidos. En otras palabras, el programa fue sumamente efectivo para aquellos jóvenes que necesitaban de un pequeño “empujoncito” para salir de la marginalidad, mientras que tuvo dificultades para llegar a los jóvenes con mayores problemas.

También cabe considerar que el tipo de conocimientos impartidos no asegura de por sí perspectivas de movilidad ascendente en el mercado de trabajo. A esto se suma el hecho de que la mayoría de las prácticas laborales y de las contrataciones postprograma se concentran en las micro y pequeñas empresas. Como es sabido, la propensión de estas empresas de invertir en el desarrollo de sus recursos humanos es muy baja. También tienen un alto riesgo de fracasar y desaparecer. Es cuestionable, por lo tanto, que los egresados ocupados en empresas de este tipo puedan tener, con posterioridad, acceso a mayores oportunidades de formación y, por consiguiente, a empleos de mejor calidad.

Sería irrealista pretender que un programa con las características y el alcance de Chile Joven pueda resolver problemas estructurales, tales como la baja calidad del sistema de educación formal y la inadecuación de un sistema de formación profesional. Lo que se quiere destacar aquí es la insuficiencia, en el mediano y largo plazo, de una estrategia que apunta a brindar mejores perspectivas de inserción y movilidad laboral a jóvenes de bajos recursos con un programa puntual y de carácter temporal.

En cuanto a la coordinación intersectorial, es cierto que Chile Joven I logró un acercamiento del sistema de formación a las demandas del mercado, sin embargo, la participación de los empresarios tanto en la gestión como en el financiamiento del programa fue marginal. Las empresas, como se señaló anteriormente, en general no tomaron la iniciativa de solicitar prácticas laborales. Asimismo, sólo algunas empresas, dependiendo de su política en este ámbito, dieron, de forma voluntaria, una contribución financiera a los jóvenes que realizaban las prácticas laborales en sus establecimientos. Esto podría reflejar la necesidad de una estrategia más fuerte de sensibilización del sector empresarial. La incorporación en la segunda fase del Programa de una línea de trabajo específicamente dirigida a lograr una mayor vinculación del Programa con el mundo productivo, previendo su participación en la definición del contenido de la capacitación, representa un esfuerzo en esta dirección.

Un aporte significativo de Chile Joven fue la creación de un mercado de organismos capacitadores especializados en la formación de jóvenes de bajos recursos. Se pudo observar, sin embargo, que la calidad de la capacitación fue despareja durante la primera fase. La solución a este problema no radica únicamente en la provisión de servicios de apoyo técnico puntuales a los OTEs más necesitados, sino que incluye la creación, por obra del SENCE, de espacios de discusión y mecanismos de intercambio de experiencias entre los organismos capacitadores. Esto, además de repercutir positivamente sobre el desempeño individual de los OTEs, propiciaría una mayor colaboración entre éstos, asegurando la utilización óptima de los recursos disponibles localmente.

Por otro lado, la asignación de la mayoría de los recursos a líneas de capacitación como el CEL o el CFJ refleja una concepción sobre el tipo de demanda laboral, fuertemente sesgada hacia el trabajo permanente y asalariado en la industria. Cabe considerar la necesidad de superar este enfoque, en vista de los cambios estructurales en la dinámica de mundo del trabajo, y urge ampliar y perfeccionar los mecanismos de identificación de demandas (Tokman, 1994). Esto se vuelve tanto más necesario, frente a la heterogeneidad de situaciones en que se encuentran los jóvenes considerados dentro del “grupo meta” a los que hay que hacer frente y que exigen un abanico de alternativas y no de respuestas únicas y excluyentes.

El análisis de Chile Joven ha destacado que la capacidad de aprendizaje y de inserción laboral de los jóvenes varía según su edad, género, situación socioeconómica y niveles de escolaridad. Esto apunta a la necesidad de diseñar servicios de capacitación diferenciados para grupos específicos de jóvenes. Este enfoque tiene la ventaja de permitir un ajuste del contenido y de la metodología de la capacitación en función de los problemas específicos de un grupo, logrando de tal manera un impacto mucho más elevado. Esto significa que la duración, contenido, metodología y costo de la capacitación variarían en base a las características y exigencias de cada grupo. Es evidente que las inversiones requeridas, en términos de tiempo y recursos, para los grupos con mayores desventajas de ingreso al mercado del trabajo son más elevadas que para los grupos de jóvenes con mayor potencial de conseguir un empleo. Para el primer tipo de beneficiarios sería oportuno prever, en lugar de un único curso, una serie de actividades de capacitación en un horizonte temporal de mediano plazo.

El énfasis en servicios de capacitación para grupos específicos de jóvenes se traduciría también en un mejor funcionamiento del mercado de la capacitación. Las OTEs con mayor vocación social y experiencia de campo se especializarían en programas de formación para jóvenes con mayores dificultades de incorporación en el mercado, mientras que los organismos más orientados a la obtención de beneficios económicos o ganancias se concentrarían en los jóvenes con un mayor nivel de empleabilidad.

En la actualidad, los jóvenes que no consiguen incorporarse al mercado de trabajo, o que deciden no volver a estudiar, no cuentan, una vez concluido el curso, con otras oportunidades de formación. Esto es fuente de enormes

frustraciones que pueden traducirse en conductas socialmente indeseables. Para evitar que esto ocurra y para capitalizar una inversión social ya realizada, sería conveniente contemplar mecanismos que permitan “rescatar” a dichos jóvenes y dirigirlos hacia otras oportunidades de capacitación u otros programas sociales que operen a nivel local. Habría que construir “puentes” entre los cursos de capacitación y, por ejemplo, los programas del FOSIS de apoyo al desarrollo juvenil. El éxito de esta dinámica de trabajo depende en gran medida de la capacidad de convocatoria y de articulación de los municipios y de la presencia, a nivel local, de organismos de intermediación y capacitación adecuadamente equipados y dinámicos.

E. INDAP: APOYO PRODUCTIVO A LOS CAMPESINOS

1. Características generales

El Instituto de Desarrollo Agropecuario fue creado en los años 60 con el fin de constituirse en un apoyo para la gestión y desarrollo de las unidades productivas generadas en virtud del proceso de reforma agraria y para la agricultura campesina en general. Luego de casi 30 años de existencia el INDAP ha tenido cambios significativos y en la actualidad se encuentra abocado a un proceso de modernización institucional importante.

“La misión básica del INDAP es promover y fomentar el desarrollo y consolidación de la agricultura familiar campesina como estamento social sustantivo de la ruralidad del país y como agente económico válido y permanente en el agro nacional, integrada al desarrollo global en base a producciones competitivas y organizaciones funcionales a sus requerimientos. A través de ello se pretende contribuir al abatimiento de la pobreza rural, al logro del desarrollo productivo sustentable, a una integración participativa de los segmentos poblacionales que conforman y, en suma, a una modernización del mundo rural” (Ministerio de Agricultura, 1996).

Desde el punto de vista de su estructura, el INDAP tiene su dirección nacional en Santiago, 13 direcciones regionales y tiene además representación en 99 localidades a través de las agencias de área y oficinas del INDAP, siendo estas últimas las ventanillas de atención directa al campesino. Administrativamente está dividido en Departamentos, Programación Estratégica, Desarrollo Agropecuario, Desarrollo de Proyectos, y Finanzas y Administración, además de dos unidades especializadas, una de Control de Gestión y otra de Desarrollo Institucional.

Un aspecto central de la recomposición del INDAP luego de los años de gobierno militar, durante los cuales mantuvo un perfil relativamente bajo, ha sido recuperar su capacidad de acción como instrumento significativo de apoyo al desarrollo rural. Para ello, una de las principales tareas ha sido recuperar un nivel presupuestario que permita alcanzar una cobertura crítica mínima y otorgar

Cuadro 12 Presupuesto 1986-1996 (miles de pesos de septiembre de 1996)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
INGRESOS	43 828 856	33 318 826	34 697 270	31 949 972	31 100 105	42 348 751	53 475 395	58 246 777	55 713 119	56 431 258	65 747 493
Operación	18 721	14 808	1 905 292	1 461 015	1 250 505	2 133 751	1 726 238	1 845 864	1 261 881	1 323 466	s.d.
Recuper. crédito	19 153 812	19 287 306	16 482 276	13 642 633	13 746 590	18 244 812	16 278 570	17 406 460	17 240 451	18 463 910	221 163 186
Deuda	19 390 820	8 869 371	12 316 953	13 227 470	12 953 096	18 450 181	19 474 773	10 159 777	10 067 495	10 370 502	0
Otros ingresos	911 542	925 910	771 720	636 872	324 734	419 444	280 669	459 235	731 982	1 057 305	2 579 290
Aporte fiscal	4 353 961	4 220 432	3 221 029	2 981 182	2 786 980	3 097 726	15 715 125	28 375 441	26 411 409	25 216 074	41 005 017
GASTOS	43 828 856	33 318 826	34 697 270	31 949 972	31 100 105	42 348 751	53 475 395	58 246 777	55 713 119	56 431 258	63 270 064
Personal	4 240 779	4 087 339	4 237 660	4 027 946	3 648 372	3 863 649	4 978 314	5 030 008	6 159 234	6 752 202	8 182 742
Bienes y servicios	1 181 478	1 226 982	1 087 014	984 474	900 715	1 059 119	1 409 082	2 107 521	2 134 343	2 120 522	2 390 547
Transferencias a/ ^a	3 711 565	3 447 982	5 272 448	4 933 105	4 509 437	6 793 201	10 202 250	11 416 167	12 183 158	11 990 725	15 856 056
Inversión real b/	1 682 520	1 650 566	127 007	426 063	105 247	139 923	739 774	1 418 147	778 696	758 208	862 056
Inver. financiera c/	17 425 737	15 469 138	15 604 622	13 873 326	12 681 832	18 612 215	19 241 375	24 696 074	28 026 067	27 194 550	32 839 523
Servicio deuda	15 447 088	7 354 226	9 046 719	7 469 027	9 107 120	11 580 919	19 579 903	12 603 151	6 274 890	7 615 051	1 345 577
Otros	10 889	82 593	321 800	235 758	147 901	300 725	324 698	175 709	156 731	0	1 793 563

Fuente: Información facilitada por la Unidad de Presupuesto de INDAP.

a/ Correspondiente a programas subsidiados por INDAP, siendo el más importante el de transferencia tecnológica.

b/ Correspondiente a inversión en vehículos, oficinas, etc.

c/ Correspondiente al programa de crédito en todas sus líneas.

un servicio relativamente eficiente. Este esfuerzo de los recientes gobiernos se ve reflejado en lo que ha sido la evolución del presupuesto en el período, el cual ha crecido de manera importante en términos reales (cuadro 12).

2. Modernización institucional

En el proceso de modernización del INDAP actualmente en curso, se ha definido como objetivo central la revalorización de la economía campesina familiar, en un sentido centralmente económico-productivo: esto es, apoyarla en su transformación productiva tendiente a la integración a una economía de mercado. Respecto de la transformación y modernización de la pequeña agricultura la estrategia del INDAP apunta a:

- a) Ajustar o rediseñar sus sistemas de producción en relación a las opciones y restricciones que presentan los mercados, a partir de una adecuada valoración de sus propias fortalezas y debilidades.
- b) Integrar y gestionar organizaciones funcionales a sus intereses, que aseguren un acceso fluido a servicios técnicos y financieros, los articule a mercados modernos y los integren a los sistemas públicos y privados de decisión.
- c) Profundizar y consolidar su articulación a sistemas productivos modernos que potencien las ventajas comparativas de la pequeña producción, traduciéndolas en ventajas competitivas para que efectivamente este sector sea parte de las cadenas agrocomerciales y de servicios.
- d) Incrementar sus capacidades y patrimonios con el fin de mejorar sus opciones de negociación como agentes económicos y como actores sociales (Ministerio de Agricultura, 1996).

A objeto de adecuarse a estas nuevas metas, desde una óptica institucional, el INDAP en la actualidad está buscando construir una estructura orgánica más eficiente. Esto básicamente significa estructurar una gestión por resultados, medidos según la función que cada instancia institucional deba cumplir. Para este efecto se ha considerado fundamental implementar una “lógica de programas”, en el sentido de que las demandas al INDAP ingresen como proyectos, de manera que éstos sean satisfechos en parte en base al conjunto de instrumentos que el INDAP posee. Un segundo punto fundamental en este nuevo enfoque de INDAP, es que se desea privilegiar a la organización campesina como ente interlocutor y canalizador de la demanda individual organizada; habida cuenta que seguirá atendiendo a los usuarios de manera individual como ha sido tradicional.

El INDAP definió los siguientes lineamientos estratégicos de modernización institucional de la gestión: (a) gestión orientada por resultados e impactos, (b) gestión por proyectos, (c) gestión desconcentrada, (d) gestión integrada y flexible, (e) gestión evaluadora, y (f) gestión innovadora .

3. Apoyo al desarrollo productivo

INDAP tiene una política de desarrollo productivo definida sobre la base de proyectos y de instrumentos.

a) *Proyectos de desarrollo territorial*

Se ubican en unidades territoriales homogéneas desde el punto de vista agroecológico y de especialización productiva. Contemplan un cierto nivel de organización de los productores y de articulación con los mercados y nacen de las demandas productivas de los campesinos para buscar un mercado específico de salida a sus productos.

b) *Proyectos microrregionales*

Fomentan una actividad productiva central, operada por una organización campesina. Involucran a un número significativo de campesinos, en un área territorial determinada, captando una proporción significativa de los recursos que el INDAP le entrega a través de sus servicios. Durante 1995 se invirtieron más de mil doscientos millones de pesos en 7 grandes proyectos.

c) *Proyectos de desarrollo local*

Con un carácter más focalizado espacialmente y en sus objetivos, tienen un número inferior de usuarios y pueden estar centrados en aspectos específicos de la producción agropecuaria. En estos proyectos se invirtieron cerca de dos mil trescientos millones en casi 40 proyectos que beneficiaron alrededor de dos mil setecientos usuarios.

d) *Proyectos focalizados en áreas de pobreza, con financiamiento internacional*

Se realizan a partir de un convenio entre el INDAP y una agencia de cooperación internacional y abordan problemáticas específicas. Abarcan espacios geográficos extensos y sus objetivos son compartidos por las entidades participantes. Durante 1996 había en marcha cinco proyectos por más de setenta millones de dólares en total.

e) *Proyectos de inversión para la modernización*

Durante 1995, el INDAP creó un nuevo instrumento, el Concurso Nacional de Proyectos de Inversión para la Modernización de la Agricultura Familiar Campesina, cuyo objetivo es poner a disposición del usuario recursos financieros y soporte de servicios que surjan de demandas de proyectos de inversión. Hasta 1996 se habían aprobado 423 proyectos por un monto de dos mil seiscientos millones de pesos.

f) *GESTOR*

Es un instrumento creado en 1996 de apoyo a la gestión y fortalecimiento de la organización campesina y está concebido para organizaciones campesinas

y grupos de campesinos no formalizados. El objetivo del GESTOR es, por lo tanto, fomentar y potenciar la asociatividad de grupos con o sin personería jurídica, cuyos miembros sean pequeños productores, con el fin de que puedan desarrollar y gestionar actividades económico-productivas en forma conjunta.

g) FODEM

El Fondo de Desarrollo Empresarial, FODEM, tiene su fundamento en el rol explícito y estructurante que el INDAP le asigna a la organización campesina. Tiene por objetivo contribuir al desarrollo empresarial de las actividades económico-productivas de las organizaciones de productores agrícolas y campesinos formalmente organizados a objeto de permitir una inserción competitiva y estable en los mercados (durante 1995 se asignaron 44 FODEM a 50 organizaciones por un monto de 395.5 millones de pesos).

h) Centros de gestión

Este es un instrumento en pleno desarrollo y se trata de instancias especializadas en la prestación de servicios de asesorías directas de carácter técnico-económico a las organizaciones campesinas que constituyen sus usuarios. Existen dos de estos centros operando, uno vinculado a la Universidad Austral y otro, a la Universidad de Talca. A fines de 1995 se firmó un convenio con la Unión Europea para cofinanciar 10 nuevos centros.

Respecto de los resultados del esfuerzo desplegado por INDAP en materia de estimular el desarrollo de organizaciones, el cuadro 13 presenta una imagen en dos momentos de evolución.

Cuadro 13 Evolución de la organización campesina

Año	Cooperativas		Asociaciones gremiales		Sindicato independiente		Sociedades comerciales		Totales	
	No	Socios	No	Socios	No	Socios	No	Socios	No	Socios
1990	156	12 800	62	17 830	450	41 798	23	1 077	691	73 505
1995	246	15 427	105	47 500	586	53 702	75	2 140	1 014	118 768

Fuente: INDAP, Departamento de Organización (borrador) 1996.

Además de este eje, que constituye la lógica de proyectos y la estructuración de la implementación a través de las organizaciones campesinas, existen otros servicios del INDAP, que complementan su actividad, entre éstos destacan el financiamiento, la transferencia tecnológica y agronegocios.

4. Servicio de apoyo al fomento

a) Financiamiento

Este servicio, tal como lo indica su nombre, tiene por objeto apoyar financieramente al segmento campesino, toda vez que se trata de un sector de la sociedad que no es sujeto de crédito del sistema financiero privado formal; por lo tanto se trata de crédito subsidiado. Este servicio ofrece a usuarios individuales, créditos corrientes de corto y largo plazo y créditos básicos de producción y capitalización.

En 1995, los créditos con fines productivos entregados a través de este servicio se otorgaron en unidades de fomento y tuvieron un interés anual del 7.1%. Los créditos tienen un subsidio que va desde un 20% en aquellos destinados a capitalización básica hasta un 10% para largo plazo a organizaciones campesinas. Además, y a propósito de las medidas anunciadas por el Ministerio de Agricultura, se han establecido líneas de crédito especiales, para: (a) Obras de riego campesino, (b) Enlace forestal -DL 701-, (c) Programa concurso de proyectos y (d) Establecimiento y mejoramiento de praderas.

En relación al crédito total, en el período se observa tanto un crecimiento de los montos asignados como del número de beneficiarios, aunque estos últimos crecen a una tasa superior del monto del crédito, lo que explica la caída del monto promedio del crédito. Esto obedece a cuestiones de orden estratégico relativo al tipo de crédito priorizado. No obstante esto, hacia 1994 se inicia una recuperación clara (cuadro 14).

Cuadro 14 Crédito concedido por INDAP, 1986-1996

Año	Beneficiarios	Colocaciones (miles de pesos de 1996)	\$/beneficiario
1986	31 501	13 712 237	435 295
1987	31 189	12 961 159	415 568
1988	34 691	14 695 247	423 604
1989	47 599	14 711 289	309 067
1990	61 370	14 840 150	241 814
1991	70 802	16 070 024	226 971
1992	65 892	16 337 546	247 944
1993	71 911	16 487 142	229 271
1994	74 805	20 623 248	275 693
1995	82 160	25 570 935	311 233
1996	104 581	32 791 953	311 233

Fuente: Ministerio de Agricultura, Memorias INDAP, 1990-1993, 1995 y 1996.

En el transcurso del último semestre de 1996 se ha establecido un sistema de complementación del crédito con instancias privadas de financiamiento, a

través del bono de articulación financiera (BAF), el cual tiene por objeto subsidiar el costo de administración del crédito para los bancos y así hacer atractivo incorporarse en este negocio. Ya se efectuó la primera licitación y fue firmada la adjudicación.²³

b) Asistencia técnica

Este aspecto dentro de INDAP ha sido tradicionalmente abordado en el marco del Programa de Transferencia Tecnológica, en el cual, en base a un sistema externalizado de apoyo tecnológico, se apoya en un conjunto de empresas de transferencia tecnológica, las que atienden a los usuarios directamente. El sistema funciona por medio de una licitación de bonos de transferencia que son adjudicados a las empresas y cada bono, que en el fondo es un subsidio, tiene en la contraparte un usuario o beneficiario.

Este programa ha planteado algunos problemas de rigidez, respecto de lo cual INDAP ha implementado una nueva modalidad, de tal suerte que a partir de 1996, está operando el Servicio de Asesoría Agrícola, que contempla dos modalidades básicas y se define como un nuevo servicio integral, diversificado según la demanda efectiva de atención a los usuarios.

i) Servicio de asesoría agrícola-proyectos

Esta concebido para prestar asesoría a los usuarios de INDAP que participan en proyectos de desarrollo agrícola territorialmente acotados; su objetivo es la entrega de tecnologías productivas y de gestión en función de las demandas de los proyectos.

ii) Servicios de asesoría-local

Corresponden a una modalidad de servicio más general, orientando la atención a usuarios cuyas propuestas de desarrollo productivo mayoritariamente se encuentran en una lógica de proyectos.

Cuadro 15 Campesinos atendidos por los Servicios de Asesoría Agrícola (ex Transferencia Tecnológica)

1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
13 794	13 623	25 989	26 077	32 951	42 072	47 875	51 273	50 426	50 157	55 454

Fuente: Ministerio de Agricultura, Memorias INDAP, 1990-1993; 1994, 1995 y 1996.

23. Diario *La Epoca*, jueves 6 de noviembre de 1996.

En la actualidad se está iniciado una reflexión a fondo respecto de cómo estructurar este servicio y hay una creciente opción por generar un sistema que tenga como orientador del proceso de transferencia tecnológica, la demanda directa del usuario.

c) Agronegocios

Este es un servicio que tiene por objeto apoyar el desarrollo de la pequeña agricultura a través del fortalecimiento de su articulación con los mercados. En particular su cometido es facilitar y hacer más eficiente la inserción de la pequeña agricultura en los mercados de insumos, bienes y servicios; a nuevos espacios de mercado; y al acceso de información para la toma de decisiones, especialmente precios.

En este marco se han desarrollado algunas actividades, siendo las más destacadas: (i) creación de centros de acopio de leche, hortalizas y frutas, papas y granos; (ii) comercialización de leguminosas y de granos. Además este servicio promovió la agricultura de contratos, apoyando a los agricultores que trabajan con empresas, este es el caso del convenio IANSA-INDAP para la producción de jugos de manzana.

Otro servicio importante es la generación de información, a través del Sistema de Información de Precios (SIPRES) y la elaboración de estudios de mercado, preinversión y puesta en marcha de proyectos.

5. Apoyo al desarrollo humano

Si bien el INDAP tiene algunas actividades orientadas a la capacitación rural, no es el eje de su accionar. A este respecto existen un conjunto de instancias que son formalmente sistemas de capacitación a los productores y sus familias.

a) *Capacitación especializada en gestión empresarial*

Aquí se imparten cursos básicos de gestión empresarial en el contexto del Programa de capacitación especializada del servicio de desarrollo tecnológico.

b) *Capacitación a la agricultura familiar INDAP-SENCE*

Se trata de cursos de gestión para elevar el nivel de competitividad y la productividad de la agricultura familiar.

c) *Capacitación campesina*

Se trata de un subsidio que el INDAP tiene para apoyar a las organizaciones campesinas para preparar seminarios, talleres, u otro tipo de actividad relacionada a la capacitación.

d) Taller de formación y capacitación de mujeres rurales INDAP-PRODEMU

Se trata de cursos para fomentar en las mujeres el interés por las actividades productivas de la agricultura familiar y generar destrezas y conocimientos necesarios para que se puedan incorporar de mejor forma a las actividades productivas.

e) Formación de jóvenes

Se trata de un programa conjunto INDAP-SENCE implementado a partir de 1993, cuyo objetivo es abrir opciones productivas a los jóvenes rurales, a través de capacitación, apoyo crediticio y asistencia técnica.

6. Consideraciones finales

Como se destaca a lo largo de todo el texto, el INDAP está en un proceso de modernización y reorientación institucional, y por lo tanto, no es posible extraer lecciones concluyentes. A la vez muchas actividades que se indican son los primeros esbozos y no se puede afirmar nada respecto de su impacto ni de su sostenibilidad futura.

Sin embargo, un aspecto que se desprende de la línea de modernización, y que convendría profundizar tanto como sea posible, es el fortalecimiento de los usuarios, esto es, definir una tipología precisa, que permita caracterizar su demanda de manera lo más fina posible y en definitiva colocarlos, en su calidad de productores campesinos genuinos, como los reales orientadores y controladores del proceso de modernización institucional.

Sería conveniente elaborar una tipología que además de caracterizar al productor en términos de su patrimonio y acceso a recursos productivos, incluya algunas variables que permitan identificar conductas potenciales de los agricultores frente a escenarios económicos-productivos determinados.

Respecto de los programas del INDAP, éstos deberían favorecer la articulación creciente del beneficiario o usuario con otros programas de desarrollo agrícola y social y también promover la integración de estos segmentos sociales con agentes privados de producción.