

CUESTIONES DE DESARROLLO
Documento de discusión

21

Fondos de Inversión Social: el Caso de Chile

Manuela Tomei

Prefacio

En muchos países en vías de desarrollo los “fondos sociales” o “fondos de inversión” o de “compensación social” se han convertido en instrumentos claves de política social. Concebidos, en un comienzo, como programas dirigidos a mitigar, en el corto y mediano plazo, el costo social de las políticas de estabilización económica y de ajuste social, los fondos sociales se han transformado, con el tiempo, en instituciones de carácter permanente.

En América Latina hay alrededor de 12 fondos actualmente en operación. Entre estos, el Fondo de Solidaridad de Inversión Social (FOSIS) de Chile reviste especial interés por las diferencias que presenta respecto a los demás fondos de la región. Por ejemplo, este programa no juega un rol central en la canalización de recursos del gasto social, al absorber tan solo el 0.7 por ciento del mismo. Tampoco se propone de forma expresa generar empleos por medio de la construcción de infraestructura. Su misión consiste, más bien, en identificar y experimentar formas novedosas y eficaces de acción social dirigida a los sectores más pobres, centradas en la participación y organización de los beneficiarios. Finalmente, el estatuto y normas que reglamentan la remuneración de sus funcionarios y su funcionamiento y control son, a diferencia de los demás fondos, las mismas que se aplican al sector público.

El propósito de este documento es analizar las características y el impacto del FOSIS con miras a extraer lecciones y elementos que puedan orientar el diseño y operación de generaciones futuras de fondos de inversión social en América Latina, así como en otras regiones del mundo.

Este informe fue preparado en el marco de las actividades de seguimiento de la OIT a los compromisos asumidos en la Cumbre Social de Copenhague. En particular, este informe fue elaborado en ocasión de la evaluación de la política de empleo en Chile que el Equipo Técnico Multidisciplinario de la OIT de Santiago llevó a cabo en 1996, en colaboración con el Departamento de Políticas de Desarrollo (POLDEV), entre otros.

Samir Radwan
Director
Departamento de políticas de desarrollo

Indice

Prefacio

| | |
|--|----------|
| 1. Fundamentos y lineamientos de las políticas sociales y de alivio de la pobreza en Chile a partir de 1990 | 1 |
| 2. El Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) | 3 |
| 2.1 Objetivos y principios orientadores | 3 |
| 2.2 Marco institucional | 4 |
| 2.2.1 Estructura interna | 4 |
| 2.2.2 Principales actores | 6 |
| 2.3 Modalidades operativas | 6 |
| 2.3.1 Modalidades de asignación de recursos | 6 |
| 2.3.2 Criterios de elegibilidad y proceso de selección de los proyectos | 7 |
| 2.4 Tipos de programas y sus lineamientos | 8 |
| 2.5 Cobertura, alcance y limitaciones de los principales programas | 10 |
| 2.5.1 Programas productivos | 10 |
| 2.5.2 Apoyo al desarrollo productivo rural | 13 |
| 2.6 Focalización | 23 |
| 2.7 La modernización del FOSIS: nuevas orientaciones | 24 |
| 2.8 Reflexiones finales | 27 |

Abreviaciones

| | |
|----------|--|
| BD | Banco de Desarrollo |
| CEL | Capacitación con Experiencia Laboral en Empresa |
| CEPAL | Comisión Económica para América Latina |
| CONADI | Corporación Nacional de Desarrollo Indígena |
| CONAF | Corporación Nacional Forestal |
| FCJ | Formación y Capacitación para Jóvenes |
| FONADIS | Fondo Nacional de la Discapacidad |
| FOSIS | Fondo de Solidaridad e Inversión Social |
| INDAP | Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario |
| INJ | Instituto Nacional de la Juventud |
| IRAL | Inversión Regional de Asignación Local |
| MIDEPLAN | Ministerio de Desarrollo y Planificación |
| OMC | Oficinas de Colocación Municipales |
| ONG | Organización no gubernamental |
| OTEs | Organismos Técnicos de Ejecución |
| PNSP | Programa Nacional de Superación de la Pobreza |
| PREALC | Programa Regional de Empleo para América Latina |
| SENCE | Servicio Nacional de Empleo y Capacitación |
| SERNAM | Servicio Nacional de la Mujer |
| SERPLAC | Secretarías Regionales Ministeriales del Ministerio de Planificación y Cooperación |
| UPC | Unidad Coordinadora del Programa Chile Joven |

Fondos de Inversión Social: el Caso de Chile

1. Fundamentos y lineamientos de las políticas sociales y de alivio de la pobreza en Chile a partir de 1990

Cuando el primer Gobierno de la Concertación asume el poder en 1990 se enfrenta con una situación caracterizada por altos niveles de pobreza e indigencia, una distribución desigual del ingreso y una elevada tasa de empleo informal¹.

En ese año, (CASEN, 1990) había en el país 5 millones de pobres, el 40% de los cuales eran indigentes, en una población de 13 millones de personas. El 20% más rico percibía el 57% del total del ingreso, mientras que el 20% más pobre percibía apenas el 2.7% de este total. Además, entre 1986 y 1989, el empleo informal creció con una tasa promedio de 5.9% liderando el crecimiento de la ocupación en ese período.

El empobrecimiento de la población y el empeoramiento de la distribución del ingreso resultaron de un conjunto de factores entre los que destacan las medidas de ajuste estructural que se aplicaron en el país en respuesta a la crisis económica de 1982 y 1983, que se tradujeron en una caída del empleo, una reducción de los salarios reales y una contracción y focalización del gasto social en los segmentos más pobres de la población.

Ante esta situación, el primer Gobierno de la Concertación promueve una estrategia de desarrollo que combina objetivos de crecimiento económico y de equilibrios macroeconómicos, con objetivos de equidad social. Esta última se convierte en el fin del desarrollo y, al mismo tiempo, en condición esencial para lograr altos niveles de competitividad y la modernización del Estado. Dentro de este contexto, la lucha contra la pobreza cobra especial importancia.

El Gobierno reconoce explícitamente la deuda social acumulada hacia ciertos sectores de la población, admite la incapacidad de los mecanismos de mercado para eliminar las desigualdades sociales y reivindica la acción priorizadora y reguladora del Estado. Se destaca el carácter heterogéneo (pobreza por atraso, pobreza asociada a transformaciones económicas) y dinámico (las características de la pobreza y su incidencia cambian con el tiempo) de la pobreza y se distinguen los diferentes niveles en la que ésta opera (individuo, familia, grupo). También se señala la insuficiencia de la definición y medición de la pobreza en términos de simples carencias materiales y se incorporan otras dimensiones, como la falta de acceso a redes sociales, instituciones, servicios y bienes, la precariedad y desprotección ante la ley y la ausencia de canales e instancias de representación. Se introduce el concepto de vulnerabilidad como principal criterio orientador de las políticas sociales (MIDEPLAN, 1996).

El gasto social se subdivide en tres grandes categorías: la llamada red asistencial que consiste en ayuda monetaria canalizada a los grupos que se encuentran en situación de extrema pobreza; los subsidios laborales para complementar los salarios básicos de los trabajadores con contrato de trabajo, y la red social que incluye los gastos realizados por los Ministerios de Salud, Educación y Vivienda.

¹Con esta expresión se hace referencia a ocupaciones de baja productividad, poco intensivas en capital y exentas de protección, i.e. sin contrato de trabajo y sin pago de cotizaciones provisionales.

Se realiza además un importante esfuerzo de identificación y caracterización de los grupos que requieren de la acción prioritaria y correctora del Estado y se analizan los factores y condicionantes que contribuyen a mantener a estos grupos al margen de la vida económica y social del país. Los sectores priorizados incluyen a segmentos poblacionales que tradicionalmente fueron objeto de la atención estatal, como las mujeres, así como nuevos grupos, como los pueblos indígenas. En función de estos grupos se diseñan programas selectivos cuyo principal propósito es de proporcionarles herramientas y condiciones para que puedan integrarse por sí mismos y de forma permanente a la vida económica y social del país. El énfasis en la dotación de capacidades e instrumentos que subsanen la falta de oportunidades y de acceso de los pobres a servicios, recursos y bienes representa un abandono del corte asistencialista que predominó en las políticas sociales impulsadas por el régimen militar. Dentro de esta óptica, el gasto social se convierte en una inversión social.

A nivel institucional, esta orientación de políticas se traduce en la creación del Ministerio de Coordinación y Planificación y de instancias y servicios relacionados con los sectores sociales priorizados. La función de estas instituciones es definir y coordinar las políticas sociales dirigidas a estos grupos y orientar, dentro de un contexto de regionalización y modernización del Estado, las acciones sectoriales con miras a asegurar que éstas lleguen a los referidos segmentos poblacionales. Nacen así el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), el Instituto Nacional de la Juventud (INJ), la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) y el Fondo Nacional de la Discapacidad (FONADIS).

Entre 1990 y 1994 se verifica una disminución en los niveles de pobreza e indigencia del país, aunque ésta última se reduce a un ritmo más moderado. El porcentaje de pobres del país pasó, efectivamente, de un 38,6% en 1990 a un 24,8% en 1994, mientras que el porcentaje de indigentes disminuyó de un 12,9% a un 8,0% (cuadro núm.1). La pobreza se reduce significativamente tanto en zonas urbanas como rurales, aunque en estas últimas la incidencia de la pobreza se mantiene ligeramente superior. Por cuanto hace a la indigencia, se verifica una reducción en las áreas urbanas y un estancamiento en las zonas rurales. Respecto a los niveles de pobreza e indigencia en las regiones, se observan disminuciones significativas, con excepción de las regiones III, VI y VII (MIDEPLAN, 1996).

Cuadro núm. 1: Evolución de la población pobre e indigente en Chile, 1987-1994 (porcentajes de personas)

| Año | Indigentes | Pobres no indigentes | Total pobres | No pobres | Total |
|------|------------|----------------------|--------------|-----------|-------|
| 1970 | 6,0 | 12,0 | 17,0 | 83,0 | 100,0 |
| 1987 | 17,4 | 27,7 | 45,1 | 54,9 | 100,0 |
| 1990 | 12,9 | 25,7 | 38,6 | 61,4 | 100,0 |
| 1992 | 8,8 | 23,8 | 32,6 | 67,4 | 100,0 |
| 1994 | 8,0 | 20,4 | 28,4 | 71,6 | 100,0 |

Fuentes: MIDEPLAN, Encuestas CASEN años 1987, 1992 y 1994, datos para 1970: CEPAL. División de estadísticas y proyecciones.

Estos avances se lograron gracias a la combinación de factores macroeconómicos (crecimiento sostenido y desaceleración de la inflación) con un aumento importante (en un 40%) del gasto social y mejoras en las remuneraciones, especialmente el salario mínimo, y en la calidad del empleo.

Uno de los principales desafíos con el que el Presidente Frei se enfrenta, cuando asume el poder en 1994, es seguir reduciendo la pobreza, sobre todo la pobreza dura, en un contexto de alto crecimiento económico y de bajas tasas de desempleo. Para ello, el Presidente crea el Consejo Interministerial para la Pobreza y formula el Plan Nacional de Superación de la Pobreza (PNSP) que prioriza las comunas pobres del país. Paralelamente, constituye el Consejo Nacional de Superación de la Pobreza, una instancia no estatal conformada por representantes de la sociedad civil, que busca colaborar con el Estado en el esfuerzo de promover equidad e integración social.

El propósito de este estudio es analizar en qué medida y con qué resultados el FOSIS ha contribuido a la superación de la pobreza y de las dinámicas de exclusión social de los referidos grupos.

2. El Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)

2.1 *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 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 se refiere específicamente 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 y de las posibilidades individuales, así como 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, 1995/96). 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 la que los pobres aportan con ideas e iniciativas, pasando ser de 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 (FOSISa, mayo 1995) 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 adonde 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.

2.2 Marco institucional

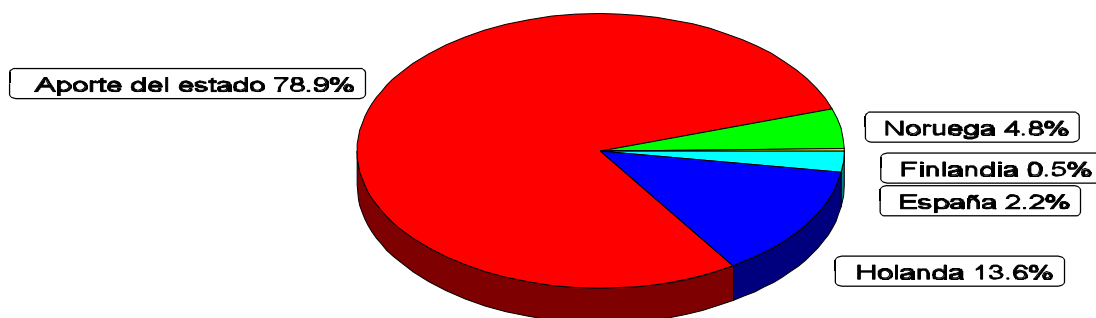
2.2.1 Estructura interna

El FOSIS se creó simultáneamente con el Ministerio de Planificación y Cooperación y la Agencia de Cooperación Internacional 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 super vigilancia del Presidente de la República. Sus operaciones son financiadas en su casi totalidad con recursos del presupuesto estatal (ver cuadro 2). 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 le compete 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, una representante de organismos del Estado que se ocupe 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.

Cuadro núm. 2: Porcentaje de ingresos del fosis por fuente de financiación (1991-94)



Fuente: Contabilidad FOSIS.

Un Director Ejecutivo, nombrado por el Presidente de la República, es responsable de la administración del FOSIS. La estructura del Fondo comprende a un Subdirector y, hasta 1995, a cuatro 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 (FOSISa, 1995) 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 (Wurgaft, 1994). Recientes evaluaciones, sin embargo (Lipton et al., 1995 y Raczynski et al., 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.

El FOSIS, 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, sin embargo, se fueron superando.

El FOSIS se estructura sobre la base de un Nivel Central y de trece 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 del FOSIS

en cada región. La inexistencia de gobiernos regionales cuando el FOSIS inició sus operaciones² habría originado una serie de trabas y demoras (Hermosilla y Ruiz-Tagle, 1992), así como conflictos entre la elegibilidad técnica y la selección política de los proyectos (Lipton et al., 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 et al., 1995), ya que solo a partir de 1992³ se crearon los Consejos Comunales y los Consejos Económicos y Sociales.

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 .

2.2.2 Principales actores

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

- < entidades públicas sectoriales y/o descentralizadas. Entre las primeras cabe mencionar al Servicio Nacional de Empleo y Capacitación (SENCE) y el Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario (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;
- < individuos, familias pobres y asociaciones sociales que se benefician de las actividades del FOSIS y que, en ciertos programas, pueden operar como ejecutores de proyectos.

2.3 Modalidades operativas

2.3.1 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

²Los 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.

³Los gobiernos comunales se crearon por la Ley 19130 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.

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 de 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 a 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 et al., 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 et al., 1996). La opinión respecto a la pertinencia de la difusión es más positiva entre los ejecutores intermediarios que entre los ejecutores beneficiarios (Raczynski et al., 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.

2.3.2 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, en base a 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 problemas respecto a la población beneficiaria o la realidad local (Raczynski et al., 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 en función de la oportunidad social y política de los proyectos propuestos.

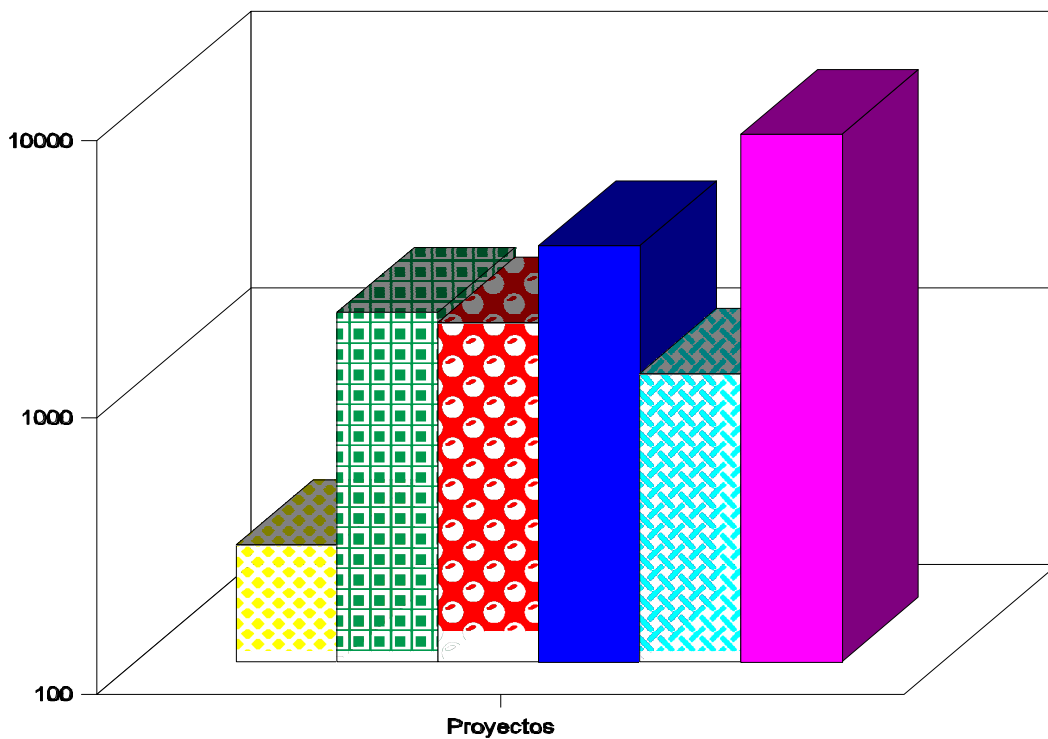
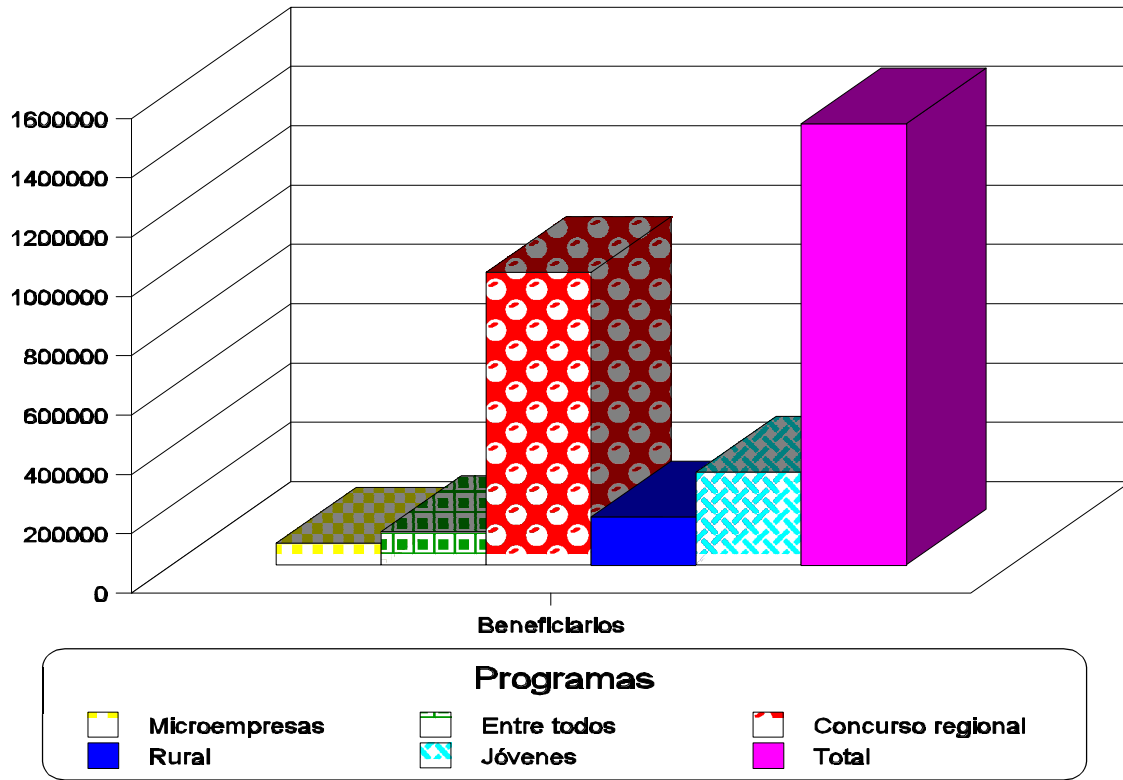
2.4 Tipos de programas y sus lineamientos

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 Micro Empresarios, un Programa de Capacitación para Mujeres Micro Empresarias y un Programa de Apoyo a Micro Empresarios 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 agroindustrias para pequeños productores agrícolas) (FOSISb, 1995). El universo de beneficiarios del FOSIS es sumamente heterogéneo. Entre éstos caben diferentes tipos de unidades productivas (micro empresas, 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 periodo de preparación de los beneficiarios para que puedan acceder a los programas productivos y/o sociales del FOSIS.

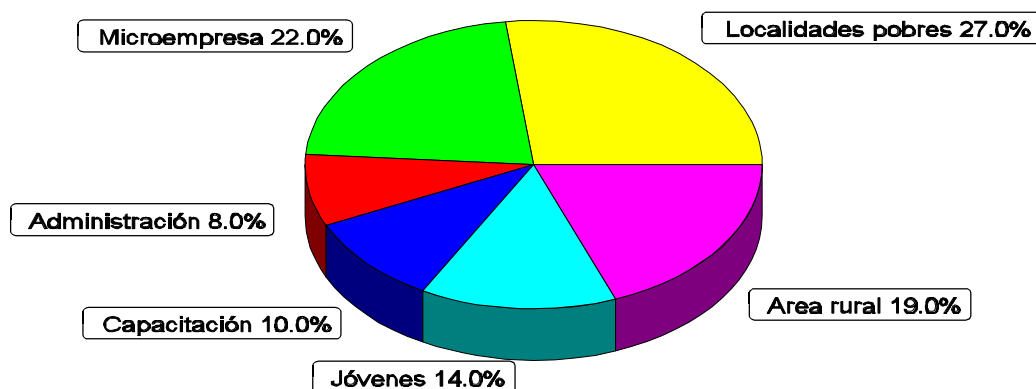
A continuación se analizan algunos componentes de los programas productivos y sociales seleccionados en función de su impacto sobre ingresos y empleo, y de su carácter novedoso en términos de modalidades de intervención social (ver cuadros 3 y 4).

Cuadro núm. 3: Resumen de proyectos ejecutados durante el período 1991-1994



Fuente: Documentos Fosis.

Cuadro núm. 4: Porcentaje de gastos del fosis por linea (1991-94)



Fuente:
Contabilidad FOSIS.

2.5 Cobertura, alcance y limitaciones de los principales programas

2.5.1 Programas productivos

Apoyo a Micro empresas

Este programa se dirige a las micro empresas, 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 (CASEN, 1990) 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.

Crédito

Es ésta la línea de mayor importancia en cuanto a volúmen de recursos asignados al programa. Hay consenso en que el crédito otorgado a micro empresarios 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 micro empresas 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 micro empresarios.

Los créditos son canalizados a los beneficiarios a través de bancos o instituciones financieras o por medio de organizaciones no gubernamentales (ONGs), cooperativas de crédito y otros ejecutores privados. El crédito otorgado por el primer conducto se dirigiría a micro empresarios con mayor potencial productivo, mientras que las ONGs y demás instituciones se relacionarían con el segmento más cercano a la subsistencia (Wurgaft, 1993).

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, 1995/96). 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, 1995/96). 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, 1995/96). Diversos autores (Wright, 1993) coinciden acerca de la rentabilidad de la otorgación de créditos a micro empresas para las instituciones financieras. Esto ha llevado algunos autores a concluir que en la medida en que el volumen de las operaciones aumenta, habría que eliminar el sistema de subsidio (Hermosilla y Ruiz Tagle, 1992). 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 programa⁴, el Banco de Desarrollo (BD) es la única institución de envergadura. Según el BD, de las 900,000 micro empresas existentes en el país cerca del 50% representan un grupo objetivo para el FOSIS (Lipton et al., 1995). Según la misma fuente, el BD atendería a 15,000 micro empresarios, 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, 1993). Lo atractivo de esta línea radica en su mayor flexibilidad respecto al crédito otorgado por el 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.

⁴Las entidades financieras que hasta hoy han suscrito convenios con el FOSIS son: Financiera Fusa-BanEfe, Banes, Banco BICE, Banco Concepción, Banco O'Higgins, Banco Osorno y Corfinsa y el Banco del Estado.

Un estudio realizado por la Universidad Católica⁵ releva que la línea de crédito no llega a los más pobres, ya que el 60% de los microempresarios beneficiarios pertenecen al segundo y tercer quintil de distribución de ingreso familiar y presentan mayor potencial de desarrollo empresarial. Esto coincidiría con otro estudio sobre el impacto de créditos otorgados por el Banco de Desarrollo a 320 microempresarios del Gran Santiago y Valparaíso con anterioridad a octubre de 1994, según el cual el 72% de los beneficiarios están sobre la línea de la pobreza (TIME, mimeo s/f). 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 de 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 significa que en 1995 se crearon 3739 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. Los efectos del crédito se hicieron sentir también en la esfera extra productiva, al observarse una mayor disposición de los microempresarios a invertir en la educación de sus hijos.

Programas para campesinos y comunidades indígenas

El objetivo de este programa 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 su 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 18450 de Fomento a las Inversiones Privadas en Obras de Riego y Drenaje, para la construcción de obras de riego extra-predial, de carácter asociativo y de mediana complejidad. El objetivo es ayudar a dicho sector a cumplir con las condiciones (restrictivas) exigidas por la ley.⁶ Para tales efectos, el FOSIS ha suscrito y renovado desde 1991 convenios con el INDAP. Bajo dichos Convenios: se ejecutan estudios para obra 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,

⁵Se encuestaron en 1993 a 18 agencias ejecutoras y 885 de las 1351 microempresas que recibieron la encuesta en el Gran Santiago.

⁶La 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.

beneficiando a 8388 familias con el riego de 21 981 hectáreas (FOSIS 1995/96). El 42.9% de estos proyectos incluyeron subsidios para estudios y anticipos de ejecución de obras, mientras que el restante 55.1% se canalizó a financiamiento directo.

De acuerdo a las evaluaciones realizadas en 1992 y 1995, este sub-programa 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 et al., 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 6766 empleos permanentes en la agricultura y 13532 empleos permanentes no agrícolas. No cabe duda, sin embargo, que para lograr resultados significativos y sostenibles sobre las variables de empleo e ingreso se requiere de una acción que influya simultáneamente sobre otros factores, tales como crédito, comercialización y asistencia técnica. El programa de riego, al terminar el presente Convenio con el INDAP, debería ser transferido a esa institución.

Forestación

Este sub-programa 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 sub-programa 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 reduce la demanda de los campesinos para las plantas y acarrea riesgos para el prendimiento de las mismas. Este último aspecto se vió 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. 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 socio-económico que permitan medir si y en qué medida estas acciones se tradujeron en una mayor disponibilidad de recursos para los campesinos beneficiarios.

2.5.2 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 sub-programa 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, 1995/96). 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, 1995/96). Un estudio (Lipton et al., 1995) observa, sin embargo, que la sustentabilidad de muchos de estos proyectos se ve seriamente limitada por la falta de una adecuada atención a los aspectos de mercado, dado que priman 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 dirigirían sus productos y a establecer una mayor vinculación con los planes de inversión regionales y las entidades regionales pertinentes.

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 sub-programa 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 tienen problemas de tipo sico-social. Este sub-programa 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 principio, reglas y procedimientos que rigen para los demás sub-programas 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. Información sobre el sub-programa puede solicitarse en las Oficinas de Colocación Municipales (OMC), en el SENCE y en las oficinas del FOSIS.

Las diferencias entre este sub-programa 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 CEL siempre se efectúan en empresas).

Cobertura y caracterización de los beneficiarios

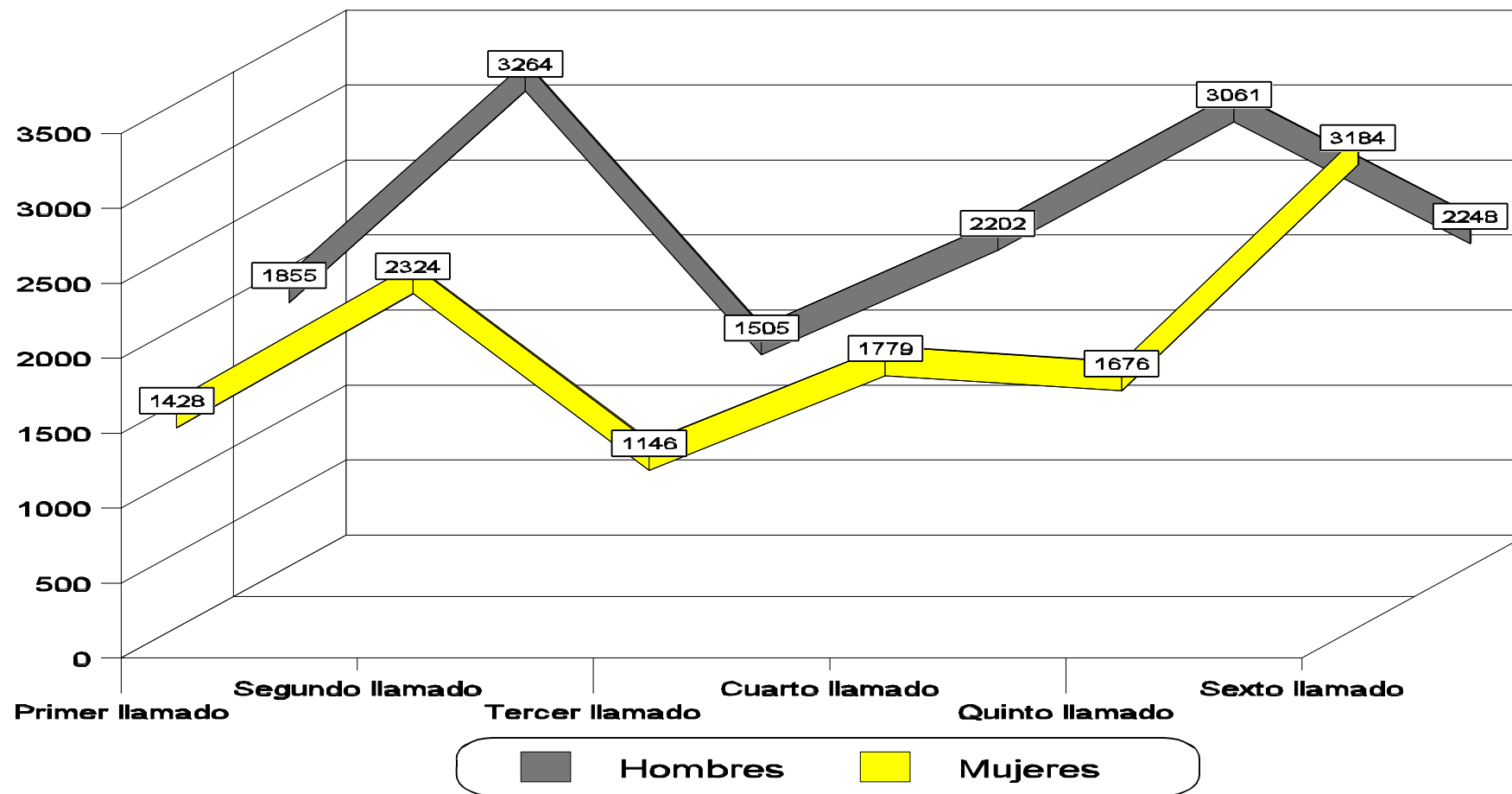
La población meta del FOSIS para el periodo entre 1991 y 1994 fue de 20,000 jóvenes. Al finalizar 1995, se habían adjudicado 1,364 cursos y 25,672 cupos, de los cuales el 55.05% (14,135) para hombres y el restante 44.9% para mujeres (11,537 mujeres). Para la misma fecha, el número

de inscritos ascendía a 15,000 jóvenes y el de los egresados a aproximadamente 12,000 jóvenes⁷ (Larraechea, 1996). La mayoría de los cupos y cursos (57.5%) se adjudicaron a la región Metropolitana (34.8%) y a las Regiones VIII (14.2%) y IX (8.5%).

El 84.2 % de los beneficiarios de los primeros tres llamados pertenecían a la “edad preferente” (16-24 años) y el 29.5% tenían entre 16 y 18 años (SENCE, Anexo). Del tercer al sexto llamado se observó una caída en la participación de este grupo de jóvenes en el sub-programa (de 27 a 17%), aunque se mantuvo más elevada respecto a las líneas ejecutadas por SENCE. Esto se explica por el hecho de que la línea del FOSIS se dirige a los jóvenes con mayores problemas de inserción laboral, y éstos, presumiblemente, se concentran 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 debe al sistema de pago que sanciona las deserciones. Esto último también explica la elevada participación femenina (ver cuadro núm. 5). Durante los primeros cinco llamados, en efecto, el porcentaje de deserción de las mujeres fue más reducido que el de los hombres (ver cuadro núm. 6).

⁷La 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 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.

Cuadro núm. 5: Cupos adjudicados por sexo (FCJ1 a FCJ6)



Fuente: 1ª - 2ª - 3ª - 4ª - 5ª - 6ª licitación.

Cuadro núm. 6: 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 socio-económicas 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 34.3% 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 (39.11%) e industrial (33.96%), mientras que los cursos vinculados a la agricultura y el sector comercial absorbieron respectivamente el 11.26% y el 14.89% de los beneficiarios. Se notan, sin embargo, importantes diferencias en la distribución de las especialidades por sexo (ver cuadro núm. 7). La mayoría de las mujeres (58.54%) se hallaba en el área técnica,⁸ en donde sólo el 24.03% de los hombres se ubicaban. El área comercial, la segunda especialidad en orden de importancia para las mujeres (20.8%), captó tan solo al 10.31% de los hombres. Finalmente, el sector industrial atrajo al 33.96% de los hombres⁹ en comparación con el 9.50% 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 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 Capacitación con Experiencia Laboral en Empresa (CEL) manejada por el SENCE, la mayoría de las prácticas (62%) se realizaron en micro y pequeñas empresas.

⁸En esta área los cursos sobre alimentación, vestuario y peluquería absorbiendo al 20.7%, 18.95% y 8%, respectivamente, del total de las mujeres inscritas.

⁹La subespecialidad de construcción atrajo al 30.5% del total de los hombres inscritos.

Cuadro núm. 7: Distribución inscritos por especialidad y sexo (FCJ3 a FCJ5)

| Especialidad | Hombres | Mujeres | Total |
|--------------|---------|---------|-------|
| Industrial | 2,126 | 296 | 2422 |
| Técnica | 965 | 1824 | 2789 |
| Marítima | 41 | 15 | 56 |
| Agrícola | 470 | 333 | 803 |
| Comercial | 414 | 648 | 1062 |
| Total | 4016 | 3116 | 7132 |

Fuente: 3ª, 4ª, 5ª licitación.

Situación laboral pre y post-programa

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 (28.7% del total de los beneficiarios comparado al 21.3%).¹⁰ 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 22.46% ni siquiera había completado su educación básica. El 21.8% de los beneficiarios contaban con una ocupación antes de incorporarse al FCJ, mientras que el restante 28.2% estaba desocupado.

Egresaron del programa alrededor del 80% de los inscritos de las primeras 5 licitaciones. La tasa promedio de deserción fue de 19.37%, 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 13.14% 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 jóvenes con problemas de drogadicción o delincuencia que enfrentan dificultades de concentración y de comunicación.

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 44.3% de los egresados del FCJ consiguió un empleo respecto al 60% de los egresados de la línea CEL, mientras que el 27.2% estaba desocupado. Los inactivos ascendían al 28.5% de los egresados, pero

¹⁰Estos datos se refieren a los beneficiarios de la 3a, 4a, 5a y 6a licitación.

solo el 10,3% decidieron volver a estudiar. Por otro lado, los niveles de inserción laboral y social superan los de los jóvenes del grupo de control en 10,4 y 14,4 puntos porcentuales, respectivamente.

Alcances, limitaciones y desafíos

El mérito de este sub-programa 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, sin embargo, llegó parcialmente a los jóvenes con riesgos sico-sociales.

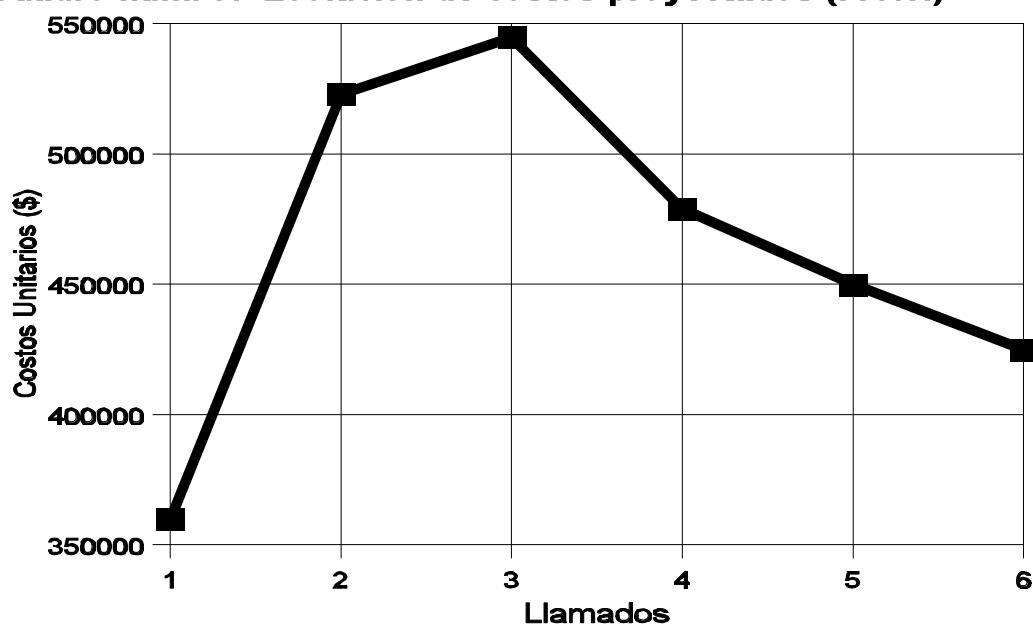
Esto se explica por el sistema de pago que castiga la deserción. Es razonable pensar que los riesgos de abandono son más elevado en los jóvenes con problemas de drogadicción o alcoholismo. Recientemente, el FOSIS habría introducido un nuevo sistema de pago basado en la capacidad de retención e inserción laboral de los jóvenes. Para cada egresado ocupado, el FOSIS paga un 20% más del costo unitario.

Los resultados respecto a la situación laboral post-programa tampoco 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 los Organismos Técnicos de Ejecución (OTES) con el mundo productivo empresarial. Al respecto, cabe mencionar que representantes entrevistados de algunos 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 en consideración, 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 periodos 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, 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 cuadro 8), tras una marcada aceleración durante una 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 consentiría 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 focalizar mejor sus acciones de capacitación.

Cuadro núm. 8: Evolución de costos proyectados (F.C.J.)



Fuente: Datos del SENCE.

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 sico-sociales de los jóvenes urbanos no son los mismos que los que enfrentan los jóvenes rurales. En el primer caso, los daños sico-sociales 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 focalización del programa hacia los sectores más pobres y marginados, a reducir la deserción y las altas tasas de inactividad post-programa, y los problemas de pertinencia de los cursos (FOSIS, mimeo, s/f.). El grupo meta se compone de 20,000 jóvenes entre 16 y 24 años que pertenecen 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 sub-

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

Programas sociales

Aérea de Capacidades en Localidades Pobres

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 e desarrollo local y obtener los recursos necesarios para ejecutarlas. 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 periodo previo de preparación y habilitación para poder formular iniciativas locales y acceder a los recursos que se asignen a tal fin.

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 la constituye la creación de Comités de Desarrollo Local cuya función consiste en supervisar la ejecución de los proyectos y promover actividades comunitarias. La idea es de 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 socio-cultural 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 (Wurgaft, 1993). 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.

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). Un estudio pone en evidencia que los gobiernos regionales se limitan 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 1343 proyectos que beneficiaron a 775,852 personas (FOSIS, 1994 y FOSIS, 1995/96).

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 et al., 1996). El programa representa además un canal de expresión y fortalecimiento de las capacidades promovidas y desarrollada 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.

2.6 Focalización

Como se mencionó anteriormente, el FOSIS se funda en el supuesto de que la pobreza depende de características individuales y familiares como del nivel de recursos y oportunidades en una dada región. De ahí el énfasis en la dimensión espacial de la pobreza y la focalización territorial de la inversión social. Con el tiempo, el FOSIS ha ido perfeccionando sus instrumentos y procesos de identificación y mapeación de la pobreza¹¹. La creación y consolidación de los gobiernos regionales y comunales fueron determinantes para lograr una mejor focalización 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 36.9% de los proyectos financiados por el Fondo se destinó a estas localidades (FOSIS, 1994).

Diversos autores (Raczynski et al., 1996, y Lipton et al., 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 pre-establecidas, pero no alcanzan a los más pobres. Esto radica en el hecho de que el Fondo, por su lógica y estrategia operativas, 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 micro empresarial 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

¹¹El Fosis ha confeccionado y utilizado una variedad de instrumentos para focalizar 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.

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 a la distancia entre las comunidades de pertenencia y las oficinas públicas, los costos asociados al traslado, sus características socio-culturales 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 et al., 1995). La gran mayoría de los proyectos ejecutados bajo esta línea, sin embargo, se dirigen principalmente a rehabilitar o construir infraestructura (Raczynski et al., 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 productivo y servicios.

2.7 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 consentir a los beneficiarios contar con múltiples servicios de apoyo. Se observan 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 limita además el impacto y continuidad de las iniciativas generadas con apoyo del FOSIS.

También se destaca 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 evidencia el excesivo énfasis en los productos de los proyectos y la ausencia de una visión de impacto. Este enfoque explicaría la exiguidad 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 señalan deficiencias a nivel de la capacidad de gestión de las oficinas regionales en sus aspectos programáticos, analíticos, administrativos y de información. A esto se agrega la centralización de las decisiones del FOSIS en Santiago y una comunicación no fluida entre la oficina central y las oficinas regionales. Para remediar a las limitaciones arriba señaladas, los principales cambios propuestos se organizan según los siguientes ejes (ver cuadro 9).

Gestión de programas

Se propone una gestión territorial de los programas. En otras palabras, el punto de partida y la unidad de análisis e intervención es el territorio y sus habitantes. Los temas y programas se reducen a medios para atacar los problemas identificados territorialmente. Esto implica que el número, tipo y combinación de programas puede variar de un territorio a otro, según las estrategias de intervención que se hayan definido a partir de un diagnóstico de la situación y potencialidades de ese territorio. De esta manera el FOSIS, en lugar de buscar clientes que presenten proyectos para programas definidos centralmente, ajusta su oferta de programas a las demandas formuladas por sus clientes. Se propone también la creación de un sistema computarizado de información sobre aspectos financieros y técnicos de los proyectos.

Asignación de los recursos

Se introduce la modalidad de Inversión Regional de Asignación Local (IRAL), que dotará los gobiernos locales de los medios para desarrollar estrategias de superación de la pobreza a nivel comunal e inter-comunal y en las comunas o agrupaciones de comunas que dichos gobiernos seleccionen. Los recursos que se canalizan por esta vía se orientarán a proyectos que pertenezcan a los siguientes programas: Desarrollo de Capacidades en Localidades Pobres, Entre Todos, Iniciativas de Desarrollo Local, Desarrollo Juvenil, Apoyo Productivo Rural. Se contemplan además fondos adicionales para servicios de apoyo técnico dirigidos a facilitar la interacción y coordinación entre las instituciones locales públicas y privadas, y a brindar ayuda técnica a los grupos sociales durante la formulación de proyectos y su ejecución. Con miras a asegurar mayor transparencia y mejor calidad técnica, se decidió confiar la evaluación técnica de los proyectos a instituciones externas seleccionadas a través de un proceso de licitación. Se mantiene el manejo centralizado de los programas de Microempresa y el de Formación y Capacitación para Jóvenes.

Fortalecimiento institucional

En consonancia con este enfoque territorial, participativo y descentralizado, se proponen cambios en la cultura y organización del trabajo de la institución. En primer lugar, se sugiere la creación, a nivel regional, de una estructura administrativa y de personal organizada y coordinada entorno a la consecución de impacto en los territorios y comunas atendidos. Esto implica que los sistemas de planificación y evaluación se centrarán en la satisfacción de las necesidades más apremiantes de los beneficiarios y, en función de ello, se definirá la participación de los programas. Asimismo se establece un sistema de aprendizaje institucional basado en la evaluación sistemática del desempeño de los programas y las agencias ejecutoras; y así como en la retroalimentación positiva y en la complementariedad de los aportes de la oficina central y los equipos regionales. A continuación

se sintetizan los principales cambios en términos de orientaciones y enfoque propuestos para la Fase II del FOSIS:

Cuadro núm.9: Principales Diferencias entre la Fase I y Fase II del FOSIS

| | <i>Fase I</i> | <i>Fase II</i> |
|--------------------------|---|--|
| 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 | * Gestión por temas/programas | * Gestión territorial |
| Organización trabajo | Por temas/programas: <ul style="list-style-type: none"> * Segmentado y descoordinado internamente y hacia afuera | Por territorio: <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 | * Sociales y productivos | * Sociales, productivos y por grupos vulnerables |
| Relación entre programas | * Separación rígida | * Complementaridad |
| Sistema de aprendizaje | * Individual y circunstancial | * Institucional y permanente |

| | | |
|---|--|---|
| Supervisión, evaluación y seguimiento programas | <p>* 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</p> <p>* Seguimiento inexistente</p> | <p>* Supervisión sistemática con efecto sobre desempeño ejecutor</p> <p>* Evaluación ex-ante (visita a terreno) y ex-post examina pertinencia y el impacto de las soluciones propuestas sobre problemas locales</p> <p>* Seguimiento hasta seis meses después de concluir el proyecto</p> |
|---|--|---|

Fuente: Tomei, 1996.

2.8 Reflexiones finales

El FOSIS fue concebido como un instrumento de política social, complementario a las otras entidades del sector público, destinado a alcanzar los sectores más rezagados y marginados de la sociedad. Para ello, debía desarrollar formas de intervención e inversión social descentralizadas, multisectoriales, participativas y focalizadas en las localidades más pobres. El FOSIS no se proponía generar empleo e ingresos, sino crear las condiciones que permitan a los pobres mejorar su productividad, ingreso y acceso a recursos de otras entidades de política social.

Este análisis permite concluir que, pese al carácter intersectorial de sus intervenciones, el FOSIS no logró, sobre todo en los primeros tiempos, abordar de manera integrada las diferentes dimensiones de la pobreza. La plétora de programas que el FOSIS hechó a andar operaron, por lo general, de manera segmentada y con muy poca coordinación entre sí. Esto obedeció a problemas de coordinación e interacción dentro del propio FOSIS, entre éste y los demás ministerios y entre el FOSIS y el gobierno regional y municipal. Dichas dificultades guardaron relación con la falta de una clara definición inicial de las líneas de acción y de la misión del FOSIS, con la debilidad de los gobiernos regionales y del sistema municipal, y con la dificultad de las entidades del sector público de pasar de una dinámica de trabajo vertical y sectorial a una que privilegia la coordinación y la multisectorialidad.

A esto se suma el énfasis inicial del FOSIS por el "activismo" y la producción de resultados inmediatos y fácilmente medibles. Faltó, en un principio, la preocupación por el impacto que las acciones apoyadas podían tener en términos de la capacidad propositiva y de negociación de los pobres y de su habilidad para aumentar, en el mediano y largo plazo, su productividad e ingresos. Esto queda reflejado en la ausencia de un sistema de seguimiento y de evaluación de resultados con indicadores de impacto claramente establecidos para las diferentes etapas de los programas y proyectos.

Por otro lado, el FOSIS ha logrado movilizar la participación de los destinatarios para el diseño y ejecución de iniciativas de desarrollo local y estimular, en cierta medida, procesos asociativos a nivel local. Esto ha contribuido a generar en los pobres sentimientos de confianza y autoestima y a crear espacios de encuentro discusión y toma de iniciativas. Sin embargo, pese a que las acciones del FOSIS se concentraron en las localidades más pobres, no llegaron a los segmentos más aislados y desfavorecidos de la población. Esto se debe esencialmente a una estrategia de intervención que premia la iniciativa de los individuos y organizaciones.

Los programas del FOSIS operan según dos criterios, el de autofocalización y el de focalización territorial, y se dividen en dos categorías: los que ofrecen productos establecidos *a priori* y los que dejan a los beneficiarios la posibilidad de definir el tipo de producto requerido y la manera de realizarlo. En el primer caso, la posibilidad de que un individuo o grupo se dirija al FOSIS depende del conocimiento que tengan de sus programas, de los criterios de elegibilidad correspondientes y de sus modalidades de operación. Otro factor clave es el acceso a ONGs u otras entidades de desarrollo local y su experiencia en el diseño y ejecución de proyectos. Ahora, el acceso a la información y redes sociales depende de la pertinencia de las estrategias de promoción y difusión del FOSIS, pero sobre todo de la zona de residencia, etnicidad, género, características socio-económicas y niveles de escolaridad de los beneficiarios potenciales. Por ejemplo, mujeres rurales jefas de hogar que viven en zonas aisladas no tienen acceso a los programas de apoyo rural, ya que no cuentan con títulos de propiedad sobre la tierra y tienden a estar excluidas de organizaciones o asociaciones campesinas.

En el caso de los programas que prevén el diseño y ejecución de proyectos por parte de los propios beneficiarios también se pudo observar que los que acceden a este tipo de programas son los individuos y grupos con capacidad de liderazgo y de organización y poder de iniciativa.

Esto apunta a la necesidad de realizar un esfuerzo de identificación y caracterización de quiénes quedaron fuera del alcance del FOSIS y de comprensión de los mecanismos y factores que contribuyen a su exclusión. En particular, urge la formulación, en colaboración con el SERNAM, de una política institucional en materia de género que oriente el FOSIS y las instituciones, con la cuales colabora en el diseño, seguimiento y evaluación de los programas promovidos. Esto se vuelve necesario al observar que la participación de los beneficiarios, en el diseño y ejecución de los proyectos, no asegura *per se* una mejor focalización de la inversión social, ni la superación de prácticas discriminatorias hacia ciertos grupos/individuos de la comunidad, ni tampoco proporciona las soluciones más efectivas y eficientes.

Uno de los problemas de los pobres es justamente el desconocimiento de las opciones existentes para abordar ciertos problemas y de las ventajas/desventajas correspondientes. Esto explica el carácter estandarizado de los proyectos sometidos por los pobres en el marco del programa Entre Todos, a pesar de las diferencias geográficas, la dotación de recursos e infraestructura, el acceso a servicios sociales y en términos organizativos.

La prominencia de un cierto tipo de proyecto es indicativo también de las limitaciones de orden técnico que las propias organizaciones de apoyo e intermediación enfrentan. Esto conduce a la necesidad de asignar mayores recursos a la capacitación de estas entidades y de los municipios para que ayuden a los beneficiarios a decidir con mayor conocimiento de causa.

Para superar el enfoque paternalista que prevalece en las prácticas de contratación de servicios de terceros para que ayuden los beneficiarios a formular proyectos, cabría contemplar arreglos

tripartitos entre FOSIS, a través del municipio, los beneficiarios y los organismos de intermediación. Dichos arreglos deberían atribuir a los beneficiarios poderes de control sobre el organismo intermediario. De esta manera no sólo se reforzaría el sentido de propiedad del proyecto por parte de la comunidad, sino que, al asociarla en la toma de decisiones estratégicas, tomarían conciencia de la oportunidad y factibilidad de las opciones posible.

Nos parece igualmente importante no exigir trabajo voluntario por parte de la comunidad. El “voluntarismo”, concebido en términos de contribuciones de parte de los beneficiarios a un proyecto, no asegura la apropiación del proyecto por parte de los mismos. Esto último está ligado a los beneficios que el proyecto genere para el grupo meta. De ahí la necesidad de asegurar la pertinencia del proyecto propuesto respecto a las exigencias de la comunidad y su calidad.

No cabe duda que el FOSIS ha demostrado una creciente capacidad de reorientar sus intervenciones con miras a lograr mayores niveles de eficacia y pertinencia. De una etapa inicial dominada por el énfasis en la acción y el gasto ha pasado a una fase de autoevaluación y reflexión. Los estudios de impacto realizados recientemente acerca de algunos de sus programas principales y los cambios previstos para la Fase II del FOSIS son un ejemplo de ello. Seguramente el énfasis en diagnósticos territoriales como condición previa para la definición del tipo y de la combinación de programas a promoverse a nivel local asegurará una acción más focalizada y efectiva.

BIBLIOGRAFÍA

Maria Buvinic, **Promoting employment among the urban poor in Latin America and the Caribbean: a gender analysis**, Issues in Development Discussion Paper No. 12, ILO Geneva, 1996.

FOSIS, **Memoria 1995/96**, Ministerio de Planificación y Cooperación, Chile.

FOSISa, **Orientación estratégica del Fondo de Solidaridad e Inversión Social de Chile**, mayo de 1995, Ministerio de Planificación y Cooperación, Chile.

FOSISb, **Guía de Información**, 1995, Programas y Beneficios Sociales.

FOSIS, **Programa de Formación y Capacitación para el Trabajo** - Reformulación para una Fase II, mimeo, s/f.

FOSIS, **Memoria 1994**, Ministerio de Planificación y Cooperación, Chile.

E. Hermosilla y J. Ruiz-Tagle, **Informe evaluativo especial**, Santiago, FOSIS, Programa Nacional de Apoyo a la Micro Empresa, 1992.

I. Larraechea, **Evaluación del Subprograma de Formación y Capacitación de Jóvenes Ejecutado por FOSIS**, FOSIS, 1996.

M. Lipton, M. Hopkins, R. Timmer, T. Valdes, R. Fortunatti, **Evaluación del Impacto del FOSIS 1991-1994**, Ministerio de Planificación y Cooperación, Chile, 1995.

MIDEPLAN, **La pobreza en Chile: un desafío de equidad e integración social**, Tomos I y II, 1996.

D. Raczynski, O. Ahumada, M. T. Douzet, V. Espinoza, J. Palma, E. Walker, **Proyecto de Fortalecimiento Institucional del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) de Chile**, Componente 2: Evaluación y Rediseño de Programas, 1996.

SENCE, **Anexo**, sin fecha.

TIME, **Resumen ejecutivo “Impacto de Crédito en Microempresarios”**, Banco del Desarrollo, sin fecha.

Christen Wright, **Financiamiento a microempresas - Papel y Potencial del Sector Formal Financiero en Chile**, PREALC, Documento de Trabajo Núm. 368, agosto 1993.

J. Wurgaft, FOSIS, **Fondo de Solidaridad e Inversión Social de Chile** en “Estrategias para combatir la pobreza en América Latina: Programas, instituciones y recursos, CIEPLAN, 1995.

J. Wurgaft, **Fondos de Inversión Social en América Latina**, OIT/PREALC, 1993.