

# Políticas para erradicar la extrema pobreza en Chile, 1973-1988

*Pilar Vergara\**

Las conclusiones que se presentan a continuación se elaboraron desde la racionalidad de las políticas y los programas gubernamentales que procuran erradicar la extrema pobreza. No es su propósito detenerse a discutir ni los lineamientos generales de una propuesta alternativa de desarrollo capaz de enfrentar exitosamente un desafío de tal magnitud, ni las políticas globales o macroeconómicas que pudieran estar consolidando o agudizando las causas estructurales de la pobreza.

El análisis se limita, pues, a la formulación y ejecución de los programas sociales que operan sólo frente a las manifestaciones de la pobreza. Su objetivo es destacar los resultados más sobresalientes de la experiencia chilena reciente en esa materia y las principales lecciones que de ellos se desprenden para generar soluciones que se puedan aplicar en el marco de una estrategia de desarrollo diferente.

## Cobertura y selectividad de los subsidios

La primera conclusión que surge de los actuales programas para combatir la extrema pobreza se relaciona con los escasos recursos con que cuentan, pese a la prioridad que se les otorga en el discurso oficial. En efecto, durante los últimos años no han movilizado mucho más de 15% de un gasto social que, en términos reales, ha experimentado una severa contracción en el transcur-

\* Capítulo VIII y último ("Conclusiones e implicaciones de política") del libro de la autora, *Políticas hacia la extrema pobreza en Chile, 1973-1988*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Santiago de Chile, 1990, pp. 283-341. *Comercio Exterior* hizo correcciones editoriales, omitió algunos párrafos y es responsable del título.

so de los últimos 15 años.<sup>1</sup> No es extraño entonces que la cobertura de sus respectivos grupos focales sea limitada y que el monto de los beneficios sea también muy insuficiente en relación con la magnitud de las necesidades insatisfechas.

No obstante, cualquier evaluación rigurosa del alcance de estos programas y de la cantidad y calidad de las prestaciones que suministran frente a las carencias básicas que deben suplir, tropieza con serias dificultades por la imprecisión con que están formulados sus objetivos.

Pese a definir la pobreza en términos absolutos, es decir, en función de un conjunto de carencias en la satisfacción de ciertas necesidades consideradas imprescindibles, los programas que conforman la red social raras veces establecen los umbrales críticos de ingreso o de disponibilidad de bienes y servicios básicos (la línea de pobreza) que permiten a una persona o familia alcanzar los mínimos de subsistencia. Esto sucede incluso en las intervenciones que pueden determinar esos umbrales absolutos de privación de acuerdo con estándares técnicos, como el Programa Nacional de Alimentación Complementaria (PNAC). Por lo mismo, ninguna de ellas cuenta con una estimación, aunque sea aproximada, del tamaño de su población objetivo ni de la amplitud de los déficit existentes.

En ausencia de una definición de la línea de pobreza, no se dispone de un patrón objetivo de referencia para evaluar los resultados de estos programas. En todo caso, dadas las dimensiones de la pobreza y la gravedad de las carencias que es preciso encarar, el esfuerzo desplegado por el Estado en términos del volumen de recursos que ha canalizado hacia esos fines ha sido a todas luces insuficiente. Ello explica que la cobertura de los programas sea limitada, tanto por el número de beneficiarios potenciales como por las necesidades de éstos.

Por otro lado, y sin entrar a las limitaciones obvias que crea la insuficiencia de recursos para el éxito de cualquier política, la naturaleza de los programas contra la pobreza crítica hace que muchas veces exista un umbral mínimo de recursos bajo el cual se nulifican las acciones emprendidas para mejorar las condiciones de vida de los beneficiados.

En el caso del PNAC, por ejemplo, se pudo comprobar que al reducirse el beneficio alimentario que se proporciona a los menores de dos años, parte considerable de ellos dejó de participar en el programa porque los alimentos dejaron de compensar el costo que representa para las madres acudir a los centros de reparto. Algo similar se ha podido observar con algunas atenciones de salud.

En materia de selectividad, en cambio, no cabe duda de que ha habido avances notables con respecto a los logrados hasta comienzos de los setenta por otras políticas sociales. No obstante, queda mucho camino por recorrer: pese a los esfuerzos realizados, en la actualidad poco más de la mitad de los beneficios que otorgan los programas que han tenido más éxito favorecen real-

mente a los hogares más necesitados. Si se consideran las metas que el actual régimen se ha fijado, y los amplísimos poderes de que ha dispuesto para reorientar el gasto social entre los más pobres y reducir las filtraciones hacia otros grupos que no constituyen el objetivo de estas intervenciones, debe señalarse que los progresos en tal sentido son a todas luces insuficientes.

Cabe advertir que el imperativo de usar los recursos que el Estado destina a fines sociales de manera más selectiva no significa que deban abandonarse los programas sociales tradicionales. Éstos, aunque históricamente han servido para inducir el progreso en las condiciones de vida de los trabajadores vinculados a las actividades más organizadas de la economía, afectan también a una parte apreciable de los grupos más necesitados. En efecto, los hogares que enfrentan las situaciones de miseria más aguda están casi todos encabezados por trabajadores independientes o asalariados de empresas pequeñas, pero ello no significa que el fenómeno no afecte también a empleados y obreros de empresas grandes y medianas, que no se benefician de los programas destinados a combatir la pobreza crítica<sup>2</sup>. En consecuencia, los instrumentos distributivos tradicionales no se pueden excluir de ninguna estrategia de erradicación de la pobreza.

Más aún: de suspenderse la ayuda social tradicional del Estado, una parte nada despreciable de sus beneficiarios presentaría déficit en sus necesidades esenciales y pasaría a engrosar las filas de la pobreza crítica.

### **Eficacia de los mecanismos de identificación de beneficiarios y asignación de subsidios**

Es evidente que la validez y confiabilidad del instrumento de detección de los grupos prioritarios constituyen un factor crucial del éxito de cualquier intervención selectiva. Las deficiencias del principal instrumento utilizado para identificar a los beneficiarios potenciales (y fijar prioridades entre ellos) de los subsidios de la red social (Ficha CAS) constituyen una de las principales limitantes de su efectividad. Si bien muchas de esas deficiencias se han corregido parcialmente, sus limitaciones de fondo persisten hasta ahora.

Las fallas de la Ficha CAS obedecen, en primer término, a la ausencia de un marco conceptual que fundamente la selección de las variables y los indicadores, así como su ponderación. Sus deficiencias se derivan también del uso —no obstante el carácter heterogéneo y multifacético de ese flagelo— de un índice global de pobreza para delimitar grupos prioritarios y asignar subsidios que buscan encarar vulnerabilidades o carencias básicas también muy específicas y diversas. En la práctica, ello se traduce en la exclusión del beneficio de hogares o personas que exhiben carencias agudas en algunas dimensiones (por lo que requieren de atención preferente de ciertos programas) pero que, de acuerdo

2. Véanse, entre otros, Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), *Ciclo económico, mercado de trabajo y pobreza. Gran Santiago, 1986-1985*, Documento de trabajo núm. 303, PREALC, Santiago de Chile, julio de 1987; M. Pollack y A. Uthoff, "Pobreza y mercado de trabajo en el Gran Santiago, 1969-1985", mimeo., borrador para discusión, PREALC, Santiago de Chile, diciembre de 1986.

1. J.M. Marcel, "Gasto social del sector público, 1979-1983", en *Notas Técnicas*, núm. 66, CIEPLAN, julio de 1984, y J. Marshall, "El gasto público en Chile: 1969-1979", en *Estudios CIEPLAN*, núm. 5, julio de 1981.

CUADRO 1

*Programas de erradicación de la pobreza: distribución del gasto en los hogares según el ingreso familiar, noviembre de 1985 (Porcentajes del gasto)*

Hogares <sup>1</sup>	SUF	Pasis	Educación preescolar <sup>2</sup>	PAE	PNAC	Marginalidad habitacional <sup>3</sup>	Salud <sup>4</sup>
30% inferior	67.6	53.4	44.9	60.7	49.5	27.9	48.7
40% medio	28.2	36.4	39.5	31.2	39.6	45.2	40.5
30% superior	4.2	10.2	15.6	8.1	10.9	26.9	10.8

1. Ordenados de menor a mayor ingreso familiar, excluidos los subsidios monetarios que otorga el Estado.

2. Incluye a la Junji y la educación prebásica a cargo del Ministerio de Educación.

3. Incluye el subsidio de marginalidad habitacional y lotes con servicios sanitarios.

4. Incluye 83% del gasto total en el sector, que corresponde a prestaciones médicas de diferente naturaleza. En consecuencia, considera también las prestaciones que reciben los demás usuarios de la salud pública.

SUF: subsidio único familiar

Pasis: Pensiones asistenciales

Junji: Junta Nacional de Jardines Infantiles

PAE: Programa de Alimentación Escolar

PNAC: Programa Nacional de Alimentación Complementaria

Fuente: Encuesta Casen, tomado de E. Haindl y C. Weber, "Impacto distribuido del gasto social", en *Serie de Investigaciones*, Departamento de Economía, Universidad de Chile, Santiago, 1986.

con los valores alcanzados en otras variables, no quedan clasificados como pobres críticos. Además, ese índice consiste en una expresión numérica sintética con un rango de variación muy estrecho, lo que le otorga una capacidad discriminatoria muy baja.

Sus limitaciones obedecen también al uso de un instrumento único y uniforme para medir niveles de privación y detectar grupos prioritarios a lo largo de todo el país, lo que impide diagnosticar los problemas en su diversidad real y generar soluciones que tengan en cuenta las especificidades de cada grupo y realidad local. Así, los pobres son tratados como categorías abstractas aplicables en cualquier ámbito geográfico, social o cultural. Si bien esto puede ser útil como punto de partida para la formulación global de las estrategias para erradicar la pobreza, no lo es para elaborar y poner en marcha programas concretos, dirigidos a grupos específicos.

Por otra parte, la encuesta no incluye los datos necesarios para echar a andar algunos de los programas más importantes. A ello se suma la inadecuación de los flujos de información a los requerimientos impuestos por la toma de decisiones, lo que adquiere especial gravedad en el caso de los indicadores que miden situaciones muy cambiantes como, por ejemplo, el estado nutricional. Esto ha obligado a las instituciones encargadas de ejecutar cada programa a completar esa información con antecedentes adicionales (por lo general de índole sectorial) cuya importación es cada vez mayor en la selección de beneficiarios, desplazando en muchos casos al índice CAS. Son los casos del ingreso y el tamaño del grupo familiar cuando se trata de los subsidios de marginalidad habitacional, y el estado nutricional de los alumnos de las escuelas básicas y de la urgencia de recibir apoyo alimentario

según la apreciación del profesor, en el caso del Programa de Alimentación Escolar (PAE).

Estas deficiencias explican en parte que, pese a su elevado costo administrativo, la Ficha sólo se haya utilizado para seleccionar a los beneficiarios de los subsidios y no para los otros objetivos que se le atribuyeron cuando fue creada: como fuente de información sobre las características de la población objetivo y la magnitud de los déficit por cubrir, así como instrumento de evaluación de la eficacia de los subsidios.<sup>3</sup>

Otro problema de especial importancia es la marginación de los estratos medios empobrecidos en la asignación de subsidios basada en la Ficha CAS. Durante los últimos 15 años, gran parte de sus miembros se han convertido en cesantes crónicos o subempleados. Sin embargo, sus niveles educacionales, una vivienda propia y algún equipamiento adquirido en el pasado los ubica en los índices más altos de la Ficha, lo que automáticamente los excluye de los beneficios de estas intervenciones, cualquiera que sea la urgencia de sus necesidades alimentarias, el estado nutricional de los niños o sus niveles de salud.

No obstante, las limitaciones de fondo de la Ficha CAS se derivan de su propia naturaleza y del sistema de apoyo individual a que apunta. Ello explica que a pesar de los esfuerzos invertidos en perfeccionarla, los problemas no se hayan superado. Tal vez uno de los más graves estriba en que con ella se pretende estructurar un sistema de información social para identificar a los grupos más vulnerables a partir de datos individuales, lo que incluye la asignación también individual de beneficios sobre la base de sistemas de postulación.<sup>4</sup> En otras palabras, los beneficiarios se conciben como meros agregados estadísticos, sin considerar en absoluto sus diferentes modalidades de inserción en las estructuras económicas y sociales, su ámbito sociocultural ni los factores que condicionan tanto su acceso a los beneficios sociales como los efectos previsibles de las acciones que se emprenden.

La sustitución del índice CAS por indicadores de ingreso no es una solución satisfactoria. Aparte de compartir muchas de las limitaciones de la Ficha CAS, las dificultades de orden práctico que aquéllos presentan cuando se trata de seleccionar a los beneficiarios no son de menor envergadura. Así, por ejemplo, la necesidad de presentar documentación formal para acreditar un ingreso mínimo a fin de recibir el subsidio de marginalidad habitacional —y también el préstamo hipotecario requerido para financiar el valor de la vivienda no cubierto por el subsidio— margina del programa a la inmensa mayoría de los segmentos más pobres de la

3. Durante las primeras etapas de aplicación de la Ficha, se detectaron deficiencias graves en el proceso de recolección de datos atribuibles en buena medida al empleo de personal no calificado y la ausencia de mecanismos de control ajenos a los municipios. Los procedimientos de acopio mostraron también una considerable heterogeneidad de una comuna a otra, y el material base no se sometió a los análisis y las verificaciones pertinentes para asegurar su confiabilidad. Es perceptible, asimismo, el conocimiento y el manejo que los entrevistados han adquirido de la encuesta, lo que les permite entregar respuestas prefabricadas con el objeto de quedar estratificados en los índices inferiores de la Ficha CAS y tener así acceso a los subsidios de la red social.

4. A. Infante, C. Vergara y L. Zúñiga, "La identificación de grupos focales para la asignación de beneficios: problemas metodológicos y modelos alternativos", en APSAL-ISUC, 1985.

población. A éstos les resulta extremadamente difícil acreditar sus ingresos, debido a que no son asalariados sino cesantes con trabajos ocasionales, por cuenta propia o en actividades informales.

Mucho más difícil resulta probar con documentos la indigencia; es decir, certificar que se carece de ingresos o que éstos son insuficientes para subsistir, lo cual es un requisito para recibir una pensión asistencial o servicios públicos de salud gratuitos. Por su parte, los encargados de asignar los subsidios no tienen posibilidades de verificar lo declarado por el postulante al respecto, situación que no se presenta con la misma gravedad en el caso de los instrumentos basados en indicadores socioeconómicos.

El problema es complejo y no existen hasta el momento respuestas satisfactorias. En todo caso, sin abandonar los sistemas de postulación y asignación individual de ciertos subsidios y para algunos grupos específicos, parece imprescindible buscar nuevos sistemas e instrumentos de selección de los beneficiarios de los programas para erradicar la pobreza crítica. Además de permitir visualizar con mayor precisión a los sectores más vulnerables y diagnosticar sus principales carencias, aquéllos deben facilitar la identificación de los factores concretos que generan tales insuficiencias en cada situación y grupo específicos. Ello exige superar las modalidades individuales de apoyo y, por tanto, redefinir la unidad de diagnóstico e intervención. Ésta, dependiendo del programa, puede estar representada por áreas territoriales en que las condiciones de vida son especialmente deficitarias (campamentos, comunidades, barrios, unidades vecinales), por organizaciones productivas informales o precarias (talleres laborales, cooperativas), o incluso por diferentes combinaciones de ellas, de acuerdo con las características tanto de las acciones proyectadas como de sus potenciales beneficiarios.

Detectar grados de precariedad por agregados territoriales internamente homogéneos, mediante instrumentos que reconozcan la diversidad y las especificidades de cada uno de ellos, presenta importantes ventajas. En primer lugar, permite organizar sistemas de información social integrales, por unidades geográficas, que aprovechen todos los flujos de información de los organismos públicos encargados de las políticas sectoriales.<sup>5</sup> Facilita, además, la formulación y el manejo de los programas integrales en las comunidades, que ataquen en forma simultánea y coordinada las múltiples dimensiones de la pobreza.

En las comunidades más precarias, las principales carencias en la satisfacción de las necesidades básicas a menudo no obedecen a fallas en los mecanismos de selección y asignación de los subsidios, sino a la ausencia de servicios sociales básicos o a su inaccesibilidad o excesiva lejanía del centro de trabajo. Cuando esto ocurre, de poco sirve asignar el derecho a recibir un subsidio estatal —por ejemplo, el de ser atendido gratuitamente en el sistema de salud pública— si no es éste el que garantiza el acceso real a esas prestaciones, sino la oferta de bienes y servicios de uso social de una localidad específica. Además, el carácter masivo que en esas áreas asumen la miseria y la marginalidad exige que cualquier acción beneficie al conjunto de la población, por lo que la eficacia de los sistemas de asignación de subsidios sobre la base de datos individuales pierde toda relevancia.

5. *Ibid.*

De ahí que en las comunidades más postergadas la pobreza sólo se pueda erradicar mediante programas integrales que, partiendo de medidas que faciliten la incorporación de los jefes de hogar cesantes al mercado de trabajo, ataquen simultáneamente las múltiples dimensiones del fenómeno, atendiendo a las características de la unidad territorial que lo condicionan.

En la actual política social, sólo los programas de erradicación de campamentos han tenido a agregados territoriales completos como unidad de intervención, pero se han limitado casi exclusivamente a mejorar la vivienda y han descuidado los demás factores que inciden en las condiciones de vida de las familias.

Por último, es preciso subrayar que el método que se utilice para detectar a los grupos prioritarios debe considerar a la familia y no a individuos aislados como unidad básica de intervención. Por la familia pasan las cadenas causales que configuran el círculo vicioso de la pobreza, y es ahí donde hay que romperlo. Ello la convierte en la unidad clave para elaborar políticas sociales para el sector de extrema pobreza.

Además, las intervenciones que apuntan al núcleo familiar permiten emprender acciones integradas que actúen simultáneamente en todas las manifestaciones interrelacionadas del fenómeno para que sus efectos se refuercen entre sí.

La eficacia de los programas se resiente y sus efectos se diluyen cuando no se actúa en el medio familiar. Es, por ejemplo, la situación de los preescolares que no asisten a los jardines infantiles, ya que el exiguo ingreso de sus padres no les permite pagar el transporte o los útiles y el vestuario exigidos, o debido a sus deficientes condiciones de salud. También los programas nutritivo-alimentarios pierden eficacia cuando no se aborda conjuntamente el problema del consumo de alimentos de todos los miembros del núcleo familiar.<sup>6</sup>

Nótese que no se está postulando privilegiar la atención de la familia en el vacío, sino su ámbito socioeconómico y cultural.

### Selectividad en los bienes y servicios distribuidos

Los esfuerzos por elevar la selectividad, en lo que se refiere a los beneficiarios de los programas, no se han visto acompañados de una preocupación similar en lo tocante al tipo de bienes y servicios que se entregan. La inadecuada selección de los beneficios ha originado muchas de las deficiencias que se advierten en estas intervenciones.

El uso adecuado de los bienes y servicios que otorgan las políticas estatales requiere que éstos sean socialmente valorados por las familias de bajos ingresos, para lo cual deben ser concordantes con sus hábitos, creencias y estilos de vida. Los programas nutritivo-alimentarios son los que reflejan con mayor nitidez esta necesidad. Así, por ejemplo, el cambio que hizo el PNAC de leche 26% por leche purita-cereal, de muy baja aceptación entre las familias pobres, aumentó considerablemente el porcentaje de

6. El problema de la dilución extra e intrafamiliar, por ejemplo, se podría atenuar en forma significativa si estos programas tuvieran a la familia y no a los individuos aislados como unidad de intervención.

beneficiarios que no recoge los alimentos, al tiempo que redujo la cantidad que llega a ser consumida por sus destinatarios reales.<sup>7</sup>

El criterio de selectividad debe aplicarse también a la cantidad de bienes que se entregan a los beneficiarios. La experiencia muestra que el número de bienes que se proporcionan debe ser reducido. Las complejidades propias de la administración de intervenciones selectivas se multiplican cuando se diversifica en exceso el número y la naturaleza de los bienes que se distribuyen. Finalmente, una selección adecuada de los bienes y servicios puede contribuir a reducir la filtración de los subsidios hacia otros grupos menos necesitados, si ellos no resultan necesarios o atractivos para los grupos de más altos ingresos.

En suma, los programas de este tipo debieran concentrarse en un número reducido de bienes; ser compatibles con las necesidades, características y vulnerabilidades de los diferentes beneficiarios, y elegirse en función de la intensidad e irreversibilidad de sus efectos.

Con todo, es preciso cuidar que los esfuerzos por imprimir una mayor selectividad al gasto social en lo que se refiere a la naturaleza de las prestaciones no signifique desatender otras metas igualmente importantes de los programas. Es lo que ha ocurrido, por ejemplo, con la política de salud: durante los últimos 15 años ha sido muy selectiva en lo que se refiere al tipo de servicios que se otorgan, asignando una marcada prioridad a la medicina preventiva y, en particular, a la atención de la madre y el recién nacido. Esto último, junto al esfuerzo del PNAC, ha permitido mantener la tendencia decreciente de las tasas de desnutrición y mortalidad infantiles, pese a la reducción del gasto en el sector y el deterioro de las condiciones de vida de la población de menores recursos. Por otro lado, además de revertir la marcada prioridad curativa que caracterizó tradicionalmente al sistema de salud en Chile, la medida ha tenido una incidencia no despreciable sobre el acceso de la población más pobre a los servicios médicos, debido a la mayor selectividad y los efectos distributivos de esos programas.

Sin embargo, esa mayor selectividad en cuanto a la naturaleza de las prestaciones, al no verse acompañada de un incremento sino de una acusada reducción de los recursos presupuestarios con que cuentan los servicios públicos, significó la desprotección de otros grupos vulnerables (como los escolares y los jóvenes) y un deterioro sistemático y progresivo de la medicina curativa, con

7. El criterio de selectividad debe aplicarse también al evaluar, en cada programa y para cada grupo específico, la conveniencia de preferir la provisión directa de bienes y servicios a las transferencias monetarias. Estas últimas adolecen de serias limitaciones para asegurar que el beneficio llegue a manos de sus destinatarios y se use de manera adecuada. El subsidio único familiar (SUF) ilustra esto en forma elocuente: testimonios de receptores de este subsidio, de informantes calificados y de asistentes sociales responsables de su asignación y control, coinciden unánimemente en señalar que, a causa de la precariedad material en que viven los hogares más pobres, sólo una proporción muy reducida del beneficio se destina al consumo de los menores. El dinero es utilizado habitualmente para otros fines, como es la compra de alimentos para todo el grupo familiar o el pago de las cuentas de agua y luz. Sin embargo, la administración de las transferencias en especie es mucho más compleja y de mayor costo que la de los subsidios monetarios.

consecuencias adversas en los niveles de salud de quienes dependen del Estado para resolver sus problemas en esta materia.

### Efectos negativos de la concentración de beneficios

Los avances en la concentración del gasto social en los sectores más desposeídos constituye una meta importante que no se debe olvidar ni relegar a un segundo plano. Sin embargo, al igual que en el caso anterior, aquélla tiene riesgos y limitaciones que pueden suscitar efectos adversos. De ahí que la conveniencia de adoptar esa medida se debe evaluar debidamente en cada caso, al igual que las condiciones en las cuales cabe esperar de ella resultados exitosos.

Del análisis de los programas examinados se desprende que cuando la búsqueda de selectividad no proviene de una expansión de los recursos disponibles, su efecto en la población objetivo puede ser contraproducente. El problema se acentúa cuando los criterios utilizados para concentrar los beneficios implican modificar o desvirtuar los objetivos originales de un programa determinado. Es lo que sucede con las intervenciones nutritivo-alimentarias cuando el estado nutricional se utiliza como criterio de selección de los beneficiarios.

El PNAC es una evidente comprobación de lo anterior. El propósito de promover su selectividad mediante el subprograma centrado en los niños y embarazadas vulnerables nutricionalmente, destinándoles gran parte de la ayuda, terminó por sustituir los propósitos preventivos del programa por una finalidad netamente curativa.

No cabe duda de que si la concentración del gasto implica desvirtuar las finalidades de cada programa, sus efectos pueden ser perjudiciales desde el punto de vista de sus repercusiones entre la población beneficiaria. No debe olvidarse, además, que los esfuerzos por acentuar la concentración de los subsidios (sobre todo si no se incrementan los recursos) deben centrarse en la exclusión de los grupos menos necesitados y no en la reducción de su cobertura o sus beneficios.

Estos problemas constituyen un marco adecuado para evaluar los avances en materia de concentración del gasto social en los más pobres. Dado el volumen de los afectados y la magnitud de las necesidades insatisfechas, sería iluso suponer que con una concentración más puntual de los recursos se lograrían progresos apreciables en la erradicación de la pobreza. Sin restar importancia a esta meta, debe comprenderse que en la lucha contra la miseria y la marginalidad social, el factor crucial es la magnitud de los fondos que a ello se destinan.

### Importancia de la capacidad operativa de los organismos públicos responsables

La instrumentación de los programas pone de manifiesto las extraordinarias dificultades que entraña formular y poner en práctica intervenciones sociales selectivas, sobre todo cuando su grupo objetivo son hogares de extrema pobreza.

En efecto, su materialización debe recurrir a métodos e instrumentos mucho más complejos que las políticas sociales tradi-

cionales, de cobertura general. Requieren de instituciones estatales eficaces, con gran capacidad operativa y dotadas de una infraestructura material y equipos técnicos adecuados para cumplir esos propósitos. Entidades públicas con estas características no se improvisan de la noche a la mañana, pero sin ese marco institucional aun las estrategias y programas mejor diseñados pueden quedar sepultados bajo la ineficiencia administrativa y la inoperancia de los organismos responsables de echarlos a andar.

La importancia de la trayectoria y la capacidad operativa desarrollada por las instituciones ejecutoras se refleja también en la mayor eficiencia y los efectos de los programas más antiguos, y de algunos recientes, pero que son administrados por organismos de vasta experiencia en materia de programas sociales. La aplicación de políticas selectivas requiere de instituciones especializadas. Sin embargo, sobre todo en sus fases iniciales, no tienen mejor alternativa que apoyarse en los organismos existentes y aprovechar los medios y los recursos materiales y técnicos de éstos.

Los programas emprendidos en los últimos años —o las innovaciones introducidas a los antiguos— los concibió una tecnocracia que ignora la experiencia y el aprendizaje acumulado por las instituciones públicas y sus equipos humanos en esta materia. Tampoco ha querido ver las restricciones que impone la porfiada realidad. Haciendo a menudo tabla rasa del pasado en búsqueda de una perfección técnica propia de utopías o modelos de pizarrón, se desarticuló gran parte de las estructuras administrativas para modificarlas o sustituirlas por otras. Sin embargo, con ello sólo se consiguió erosionar la eficacia del quehacer social del Estado, comprometiéndose muchos de sus logros y repitiéndose con frecuencia los errores del pasado.

En efecto, el despido de los antiguos técnicos y la sustitución de funcionarios de carrera por personal de baja calificación o con escasa experiencia laboral —a menudo trabajadores adscritos a los programas de empleo de emergencia— pusieron de inmediato al descubierto la importancia del factor humano y de la experiencia acumulada en este tipo de intervenciones. Pero hay otras situaciones problemáticas: la creación de estructuras administrativas y centros de decisión paralelos (que generalmente se superponen a los anteriores), la duplicación de funciones, la modificación de las normativas rutinas burocráticas, reglas contradictorias, la constante revisión de las instrucciones impartidas y los permanentes conflictos interinstitucionales, se tradujeron a la postre en un fuerte incremento de los costos administrativos y en avances muy inferiores a los previstos. Otro tanto ocurrió con la concentración de funciones y responsabilidades en algunas instituciones, a veces de reciente creación, sin haberlas dotado de los recursos materiales y humanos necesarios. Es el caso, por ejemplo, de los departamentos sociales de las municipalidades.

De manera análoga a lo que ocurre en las instituciones públicas, también los programas —sobre todo los selectivos— tardan largo tiempo en madurar y consolidarse, por lo que requieren de una aplicación sostenida en el tiempo antes de dar sus primeros frutos. Sin embargo, durante los últimos años se han operado cambios, a veces muy radicales, no sólo en las instituciones responsables sino también en los procedimientos de selección, los beneficios, las modalidades de entrega e incluso los objetivos de los diversos programas.

Es comprensible entonces que muchas de las ineficiencias que se detectan en los subsidios dirigidos a la extrema pobreza obedezcan a la falta de continuidad de las normas de aplicación y de los criterios de concentración de los beneficios.

Con ello no se pretende afirmar que los programas no deban sufrir cambios. Por el contrario: fue mediante pequeños ajustes y modificaciones graduales en las áreas donde se detectaban insuficiencias importantes como se mejoró la eficacia de las políticas sociales, se crearon equipos idóneos y se desarrolló una organización estatal especializada. Distinto es el caso de las innovaciones bruscas e incesantes, que suelen echar por tierra todo lo avanzado e impiden que se concreten los frutos de las acciones emprendidas.

### Centralización y descentralización de los subsidios

El postulado oficial sostiene que la administración y el control de los programas de lucha contra la pobreza se deben realizar de forma descentralizada a fin de lograr mayor agilidad y eficacia, si bien deben formularse desde el centro. Así, su ejecución debe correr a cargo de las municipalidades, que pueden transferir esa función al sector privado, debiendo el Estado aportar el financiamiento de las prestaciones. La gestión descentralizada, al hacer posible un contacto más directo y permanente, permitiría adaptar las acciones a las necesidades y condiciones específicas de cada localidad y asignar mejor los subsidios en las personas realmente más necesitadas. Por otro lado, las políticas y los programas sociales constituirían, al igual que los servicios públicos municipalizados, un canal privilegiado para hacer efectiva la participación de la comunidad en las decisiones que afectan más directamente sus condiciones de vida.

Sin embargo, aunque mucho se ha hablado de que la formulación centralizada de las políticas para erradicar la pobreza crítica va de la mano de una gestión descentralizada, lo cierto es que esa combinación no se ha concretado. Tanto la elaboración como la puesta en práctica de los programas son, casi en su totalidad, resueltos por la autoridad central. Tampoco hay una participación real de la comunidad y sus organizaciones en las decisiones relativas a la política social. Al menos en este aspecto, la municipalidad ha estado muy lejos de constituirse en la expresión real de un poder local. Pese al incremento significativo de sus recursos y atribuciones, en la práctica los municipios tienen una capacidad de decisión muy reducida (más en el caso de la política social), limitándose a operar como simples intermediarios entre la población de la comuna y las instancias regionales y nacionales de decisión. Incluso los cuerpos más agregados (las intendencias regionales), dotados en teoría de amplias atribuciones, tienen escasas facultades para adecuar los programas definidos por las autoridades centrales.

En efecto, los objetivos, las normas y los procedimientos de aplicación de la Ficha CAS, los criterios de selección de los beneficiarios y los instrumentos para llegar a ellos, así como el monto y las características de los beneficios, se determinan con rigidez en los niveles centrales del Estado. La inflexibilidad es tan considerable que los municipios casi no tienen margen de maniobra

para realizar siquiera pequeños ajustes a fin de adecuarlos a las necesidades específicas de su localidad.

Es cierto que las municipalidades realizan diversas actividades relacionadas con la puesta en marcha de los programas contra la pobreza crítica. Ellas se encargan del Sistema de Información Social basado en la Ficha CAS y de la encuesta periódica; deben responder oportunamente a las agencias estatales ubicadas en la comuna que requieren de informes actualizados sobre los niveles de pobreza de sus beneficiarios potenciales; reciben las solicitudes de los postulantes a para recibir subsidios; establecen contacto con los favorecidos, y controlan el manejo de los recursos. Pero todo ello no se ha traducido en su intervención efectiva en las decisiones en torno a la ejecución de los programas. Por el contrario, esas tareas se deben realizar de acuerdo con detallados instructivos que emanan de las instancias centrales del Estado, lo que hace imposible su adaptación a la realidad comunal.

A veces se argumenta que el manejo centralizado de los subsidios sociales tiene la virtud de facilitar la coordinación de las instituciones públicas encargadas de aplicar los programas, creándose así las condiciones propicias para una mayor coherencia e integración entre ellas; sin embargo, la coordinación ha estado ausente bajo el régimen autoritario. Es cierto que la formulación global del conjunto de subsidios de la red social tiene lugar en la Oficina de Planificación Nacional (Ode-Plan), la Secretaría Nacional de Asistencia y Desarrollo Social y el Ministerio del Interior. Sin embargo, la mayor parte de las normas concretas de aplicación, los aspectos técnico-administrativos y las decisiones en materia de los recursos humanos y presupuestarios que se asignan a cada programa, son asuntos que decide de manera individual cada uno de los ministerios sectoriales responsables y sus organismos dependientes. A su vez, éstos funcionan como verdaderos "feudos", con permanentes tensiones intraburocráticas, lo que se erige en un serio obstáculo para la coordinación entre instituciones y programas.

No es extraña, entonces, la total ausencia de racionalización y jerarquía de prioridades, que se advierte en el volumen de fondos que el Estado destina a los diversos programas. Tampoco es extraño que ello redunde en una fuerte erosión de la eficiencia y el efecto potencial de las acciones emprendidas, así como del gasto social en su conjunto. El actual régimen ha llegado a la peor de las combinaciones: una centralización extrema tanto en la formulación como en el establecimiento de las modalidades concretas de ejecución de los programas, sin que haya —por añadidura— una verdadera coordinación central.

Es incuestionable que la dirección central de estas intervenciones es clave para que su coherencia y efectos sean los óptimos. Pero, por otro lado, la complejidad que reviste la materialización de acciones selectivas obliga a que su administración sea descentralizada y flexible. La identificación y caracterización de los sectores más desposeídos y la búsqueda de instrumentos idóneos para llegar a ellos, por ejemplo, exige que las instancias encargadas de asignar los subsidios estén lo más cerca posible de los potenciales favorecidos. Por otro lado, la extrema diversidad en las áreas geográficas más postergadas y los grupos afectados por la miseria, e incluso el tipo y la intensidad de sus carencias, requieren una flexibilidad que permita adecuar las normas emanadas de los niveles centrales a las características específicas de cada grupo y región.

## Papel del mercado y del Estado

Otra fuente de las graves deficiencias de las políticas sociales orientadas a ayudar a los grupos pobres tiene origen en la concepción impuesta por el neoliberalismo acerca de las responsabilidades que competen al mercado y al Estado en esta labor.

Dicha ideología sostiene que en estos programas el Estado debe desligarse de la producción directa de las prestaciones para cederla a las empresas privadas. Su acción, se señala, debe limitarse a subsidiar la atención que reciben quienes no pueden satisfacer por sí mismos sus necesidades más imprescindibles, entregándoles un bono o certificado con el cual puedan adquirir en el mercado, como cualquier consumidor, los bienes y servicios que requieren. A diferencia de las burocracias estatales, el sector privado ofrecería las prestaciones a su valor real y aseguraría una mayor eficiencia. Además, con ello se abaratarían los costos de los programas, en la medida en que se reduce el gasto en burocracia estatal. Esta fórmula colaboraría también al principal objetivo de largo plazo de la acción gubernamental: jibarizar el tamaño y las funciones del Estado.

Por otro lado, un sistema de producción de bienes y servicios sociales regido por las leyes del mercado competitivo tendría la ventaja adicional —sostienen— de flexibilizar la oferta, adaptándola mejor a las cambiantes necesidades de cada grupo y localidad.

No obstante, el análisis de los programas revela que estos supuestos rara vez se cumplen y que el mercado y la iniciativa privada, actuando libremente, no siempre constituyen el mecanismo más idóneo ni eficiente para producir los bienes y servicios sociales que otorga el Estado, aun cuando éste conserve ciertas funciones normativas y fiscalizadoras. Encontrar instrumentos que hagan compatible la racionalidad privada —que se moviliza, naturalmente, por el afán de lucro— con la racionalidad social que debe orientar a estos programas, no es una tarea fácil, y los progresos realizados por el actual Gobierno en tal sentido han sido pobres. Con todo, sin entregar respuestas definitivas, las experiencias aportan en este sentido elementos y sugerencias que se deberían considerar en la formulación de programas alternativos.

En primer lugar, no hay que olvidar que cuando la producción de los bienes y servicios básicos se orienta con criterios de rentabilidad privada, se debe asegurar a los proveedores un nivel razonable de utilidad, sobre todo a la luz de que tradicionalmente estas actividades no han sido un buen negocio. Ello significa que una parte no despreciable (aunque imposible de estimar) de los recursos públicos destinados a satisfacer necesidades esenciales se la apropian las empresas en forma de utilidad, en desmedro de la cantidad o la calidad de las atenciones entregadas.

Por otro lado, para que los beneficios de los programas contra la pobreza crítica lleguen realmente a los más necesitados, no basta con que el Estado establezca un buen mecanismo de selección de beneficiarios; debe, además, garantizar que los postulantes puedan usar los subsidios una vez que les son asignados. El exiguo poder adquisitivo de los sectores de extrema pobreza no gravita en el mercado, aun cuando se encuentre subsidiado. Por ello, esos grupos no tienen el peso suficiente para inducir, mediante sus demandas, una oferta de bienes y servicios esenciales suscep-

tibles de adquirirse con los subsidios. De ahí que si la concesión de subsidios directos a los más pobres no se acompaña de una intervención del Estado tendiente a modificar la composición de la producción en favor de los bienes de consumo esencial, parte considerable de ellos quedará sin utilizar o se filtrará a otros sectores menos necesitados. Los subsidios habitacionales, en especial el subsidio variable (establecido en 1980), ilustran en forma elocuente este problema: pese a su elevada selectividad al asignar los beneficios, la mayoría de los postulantes favorecidos no pudo hacer uso del subsidio porque el mercado de la vivienda no ofrecía soluciones habitacionales que se pudieran aprovechar con tales subsidios.

Pero también en los programas en que las agencias estatales responsables intervienen en la composición de la oferta, encargando la provisión de los bienes y servicios básicos a empresas privadas, se han presentado problemas. Prácticamente el único criterio para elegir a las concesionarias ha sido el del menor costo a fin de maximizar la cobertura de los programas con los recursos disponibles. Así, las empresas quedan en libertad de decidir las características y la calidad de los bienes que producirán, lo que hacen en función de criterios de rentabilidad privada y no de las necesidades y preferencias de los destinatarios.

El problema subsiste incluso cuando las instituciones ejecutoras imponen al tipo de bienes y servicios que deben entregarse ciertas regulaciones que no van más allá de establecer topes máximos a los precios (el de las viviendas susceptibles de adquirirse con los subsidios habitacionales, por ejemplo). En el mejor de los casos, estimulan algunas características que deben reunir las prestaciones (como el contenido calórico-proteico de las raciones alimentarias que proporciona el PAE). Pero aun en estos casos, casi todos los aspectos relacionados con el diseño y la calidad de los bienes los determina el mercado.

La producción de los bienes o servicios esenciales se condiciona casi en su totalidad por consideraciones de costo y maximización de ganancias, y no en función de las necesidades de los usuarios. Si aquéllos no se adecuan a las necesidades y preferencias de éstos, la empresa no recibe ninguna sanción del mercado. Para ello se requeriría que, al hacer efectivo el subsidio, los asignatarios tuvieran la posibilidad de optar entre diferentes alternativas de consumo. Sin embargo, en la realidad los beneficiarios actúan dentro de márgenes muy restringidos de elección o de plano tienen que aceptar lo que se les ofrece.

Esta situación suscita fuertes incongruencias en los programas. Así, por ejemplo, las raciones del PAE elaboradas por concesionarios privados a menudo son rechazadas por los niños debido a su mal sabor, escasa variedad o el contenido de sustancias que la cultura popular considera dañinas para la salud. Algo similar sucede con el subsidio de marginalidad habitacional (SMH): las viviendas adquiridas o contratadas por el sector público a empresas privadas se han construido con frecuencia de acuerdo con los estilos de vida, los gustos y las necesidades de los estratos medios. Además, para abaratar costos, se emplean materiales de mala calidad y las unidades habitacionales se levantan en áreas donde el terreno es más barato y que suelen estar muy distantes de las fuentes de trabajo de los presuntos ocupantes; además carecen de una infraestructura básica adecuada. En estos casos, el mercado no opera o lo hace de manera insignificante: los asignatarios

usan el subsidio para adquirir esas viviendas o simplemente lo pierden.

Si el libre mercado no ofrece una alternativa real para superar estos problemas, la solución debe provenir de la acción directa o indirecta del Estado. De otro modo, los programas fracasan en su intento de llegar a los más pobres. Con ello no se pretende afirmar que las burocracias estatales sean necesariamente las más adecuadas y eficientes para decidir la naturaleza, variedad y calidad de los bienes y servicios que otorgan las políticas sociales. Por el contrario, nadie criticaría la necesidad de que el Estado delegue en la iniciativa privada muchas de las funciones que asumió en el pasado en este campo y que resultaron innecesarias o incluso un obstáculo para la eficiencia. Sin embargo, lograr una combinación adecuada entre la responsabilidad del Estado y la de la iniciativa privada en la política social constituye actualmente un desafío. En todo caso, si la producción de los beneficios que proporcionan los programas contra la pobreza se entrega a la iniciativa privada, el Estado no puede eludir su responsabilidad de instaurar mayores y más eficientes regulaciones y controles a las empresas proveedoras para asegurar que las prestaciones se adecuen a las necesidades reales de los grupos más desfavorecidos.

Sin embargo, los criterios de mercado se introducen no sólo en la producción de las prestaciones, sino también en la regulación del acceso a los subsidios. Es lo que ocurre cuando se condiciona la participación en los beneficios a la capacidad de ahorro o endeudamiento de los potenciales beneficiados. Los subsidios de marginalidad habitacional son un caso típico: en casi todos ellos se exige al postulante la acumulación de un ahorro previo para tener derecho al beneficio, así como la comprobación de un ingreso mínimo para tener derecho al préstamo complementario. Es evidente que esta exigencia, impuesta por programas cuyos destinatarios son precisamente quienes carecen de medios para subsistir, resulta un contrasentido. Más aún, en el SMH el monto y la antigüedad de los ahorros tienen un peso decisivo en el puntaje para obtener el beneficio, lo que hace que los postulantes compitan entre sí en función de los recursos que logran ahorrar. Es lógico que en esta competencia los sectores efectivamente más necesitados sean desplazados por los postulantes de mayores ingresos. La limitada selectividad del SMH obedece en buena medida a este factor, que con seguridad se ha acentuado a raíz del restablecimiento del Sistema Único de Postulación, ya que los sectores de ingresos medios quedaron en condiciones de presentarse en forma simultánea a las diversas líneas de subsidio en operación. Esto tiende a elevar el ahorro requerido para obtener los puntajes más altos y termina por excluir a los postulantes de menores recursos.

En todo caso, es importante resaltar que mientras no se desvincule el acceso a los bienes y servicios esenciales de la capacidad de pago (y en consecuencia, de ahorro) de los beneficiarios potenciales, los grupos que se debaten en la pobreza crítica serán desplazados inevitablemente por quienes disponen de mayores recursos. A quienes viven sumidos en la indigencia sólo se les pueden exigir los aportes que pueden entregar: su trabajo o su tiempo libre, por ejemplo. Ello se puede materializar mediante el esfuerzo de autoconstrucción de una vivienda propia, o mediante la colaboración de los padres en los programas de atención de párvulos, para mencionar algunos ejemplos.



### Importancia de la integración de programas

Tanto entre los analistas como entre los especialistas en programación social existe un amplio consenso acerca de la mayor efectividad de las políticas y programas sociales integrados. Al dar respuesta en forma simultánea a las diferentes dimensiones de la pobreza, las soluciones integradas potenciarían los efectos de cada intervención por separado.

Además, toda la evidencia empírica indica que en el límite de la subsistencia las necesidades básicas son complementarias; es decir, que para alcanzar un umbral mínimo de satisfacción en una de ellas, es necesario disponer al mismo tiempo de un nivel mínimo de bienes y servicios que permitan satisfacer las necesidades restantes. La experiencia chilena está plagada de ejemplos que lo corroboran. También la ausencia de acciones destinadas a elevar la capacidad perceptora de ingresos de los estratos más pobres ha limitado considerablemente la eficacia de las políticas sociales, debido a que el exiguo ingreso de esos hogares a menudo les ha impedido utilizar los servicios de salud y enviar a los niños a la escuela o al jardín infantil, aun cuando éstos sean gratuitos.

Los organismos oficiales señalan reiteradamente que la integración de los subsidios que conforman la red social es una de las directrices fundamentales que orientan los programas. Sin embargo, la ausencia de integración y coordinación entre ellos constituye una de sus principales limitaciones.

Lograr una organización institucional que fortalezca la eficiencia administrativa y permita aprovechar las externalidades de la gestión de los servicios y del uso de insumos, así como integrar y dar coherencia a los programas entre sí, constituye una tarea prioritaria.

La vinculación del PNAC con el programa de atención primaria materno-infantil pone de relieve una vez más las múltiples ventajas que ofrecen las acciones integradas. En efecto, la entrega de alimentos estimula la participación en los programas de salud y acentúa considerablemente su eficacia. A su vez, los controles médicos (y las demás acciones preventivas asociadas) refuerzan los efectos del suplemento alimentario y es un importante mecanismo de concentración del beneficio en los más pobres. Por otro lado, a los cursos complementarios de nutrición infantil y de cuidado de la salud que hasta hace poco se impartían a las madres (y que se reforzaban por la formación que éstas recibían en los controles) se atribuye parte significativa de los éxitos alcanzados en la reducción de las tasas de mortalidad y desnutrición infantiles.

La integración de intervenciones y medidas adquiere especial importancia en las acciones que tienen a los niños como centro de atención. Igualmente, deben incluir una preocupación muy especial por la familia del niño, ya que las necesidades de los menores no se pueden satisfacer al margen de ésta y su entorno social.<sup>8</sup>

8. La experiencia chilena lo corrobora. Mediante programas de educación familiar complementarios se consiguió que algunas madres aplicaran en casa los conocimientos adquiridos en los controles de salud y que reforzaran en el hogar los hábitos y conductas adquiridas por el niño en el jardín infantil.

No obstante, pese a la prioridad que los subsidios de la red social conceden a los niños y embarazadas, así como la que se ha dado a las intervenciones nutricionales, educacionales y de salud primaria (que constituyen las necesidades básicas en las cuales esas soluciones deben concentrar sus esfuerzos), los progresos en la integración de las acciones estatales han sido por demás pobres. La mayor parte de los programas desarrollan acciones aisladas y dispersas.

La medida más innovadora de los últimos años en esa dirección es la vinculación del SUF al programa de salud materno-infantil y, por consiguiente, al PNAC. Ella ha tenido la virtud de estimular la participación de los más pobres en estos últimos programas, constituyéndose al mismo tiempo en un mecanismo indirecto de concentración del subsidio.

Obviamente, la tarea no es fácil. Aunque se ha formado conciencia de la necesidad de avanzar en esa dirección, responder a tal desafío no es sólo un problema técnico o de métodos y procedimientos, sino uno de recursos y eficacia de la organización institucional, en particular, de coordinación entre agencias estatales en todos los niveles (presupuestario, normativo, de líneas de autoridad). Todo ello implica romper hábitos y rutinas administrativas, vencer resistencias burocráticas y enfrentar los obstáculos que surgen de los intereses afectados. Se trata, por tanto, de un problema de capacidad política.

Tampoco debe olvidarse que la materialización de las intervenciones selectivas integrales entraña grandes complejidades. Baste recordar, por ejemplo, los problemas derivados de la heterogeneidad de la pobreza: a menudo las personas o familias con las carencias más agudas en algunas necesidades, presentan niveles relativos de satisfacción en otras. Ello hace que los programas integrales, al concentrar todos los beneficios en las mismas personas u hogares, marginen a otras que en algunos aspectos tienen necesidades aún más apremiantes.

### Asistencialismo, pasividad y dependencia de los subsidios estatales

Aunque los programas pueden estar técnicamente muy bien elaborados y contar con abundantes recursos, adolecerán de una grave falla si entre la población beneficiaria generan pasividad y dependencia permanentes respecto de los subsidios estatales. Con diferencias entre sí, los programas ofrecen abundante evidencia de que los subsidios de la denominada red social han estimulado entre los indigentes una mentalidad conformista y una actitud pasiva frente a la superación de sus condiciones. En efecto, en ausencia de programas destinados a mejorar la capacidad de generación de ingresos de los más pobres, la provisión directa de bienes y servicios esenciales ha tornado a esos segmentos mucho más dependientes del Estado, en la medida en que dependen de él para sobrevivir.

Esa apatía y dependencia se observa con especial nitidez entre los adscritos a los programas de empleo de emergencia: quienes ingresan como obreros se les agrupa automáticamente en al-

CUADRO 2

Estimación del ingreso mensual percibido por un trabajador del POJH y su grupo familiar por concepto de subsidios de la red social, 1985

Miembro del grupo familiar	Subsidio	Valor mensual en pesos de 1985
Niño menor de 1 año	SUF	600
	Ración PNAC <sup>1</sup>	
	2 kg de leche 26% 1 kg de arroz	557 <sup>a</sup> 59 <sup>a</sup>
Niño entre 1 y 5 años	SUF	600
	Ración PNAC <sup>2</sup>	
	1 kg Purita-cereal Jardín Infantil (Junji) <sup>3</sup>	210 <sup>a</sup> 3 965 <sup>a</sup>
Escolar entre 6 y 14 años	Alimentación Escolar (PAE): Ración completa <sup>3</sup>	1 200 <sup>b</sup>
	Jefe de hogar	Salario POJH SMH o lote con "caseta"
<b>Total ingreso grupo familiar</b>		<b>17 310</b>

1. Considera un lactante adscrito al subprograma de riesgo.
2. Considera al menor adscrito al programa básico.
3. Este beneficio se entrega sólo durante 11 meses del año.
  - a. Según valorización de Haindl y Weber.
  - b. Corresponde al costo medio aproximado de la ración completa, ya que ésta varía entre regiones.
  - c. Aun cuando se supone que el porcentaje de las deudas contraídas por los beneficiarios para pagar el valor de la vivienda no cubierto por el subsidio es muy bajo, este beneficio implícito no se incluyó en el cálculo debido a la ausencia de información. Tampoco se consideró el derivado de las tasas preferenciales de interés de dichos préstamos. De todo ello se desprende que probablemente el valor mensual del subsidio por este concepto se encuentra subestimado, véase E. Haindl y C. Weber, *op. cit.*

POJH: Programa Ocupacional para Jefes de Hogar

SUF: subsidio único familiar

PNAC: Programa Nacional de Alimentación Complementaria

Junji: Junta Nacional de Jardines Infantiles

PAE: Programa de Alimentación Escolar

Fuentes: Encuesta Casen; E. Haindl y C. Weber, "Impacto distributivo del gasto social", en *Serie de Investigaciones*, Departamento de Economía, Universidad de Chile, Santiago, 1986; Superintendencia de Seguridad Social y Junta Nacional de Jardines Infantiles (Junji).

gundo de los tres índices inferiores de la Ficha CAS. Esto les otorga, tanto al trabajador como a los otros miembros de su grupo familiar, el derecho a recibir todos los beneficios de la red social si además cumplen con los demás requisitos que establece cada programa. Para una familia en extrema pobreza, el conjunto de subsidios estatales al que en este caso pueden optar representa una renta mensual superior al ingreso mínimo.

Esto se puede apreciar al realizar, a modo de ejemplo, un ejercicio de cuantificación del flujo mensual de ingresos que representan los subsidios de la red social para la familia de un trabajador cesante adscrito al Programa Ocupacional para Jefes de Hogar (POJH). Según el cuadro 2, los ingresos mensuales que se obte-

nían en 1985 de la suma de subsidios era superior a 17 000 pesos de ese año, cifra mayor que el salario de un trabajador no calificado en el mercado laboral. En 1985 esa renta superaba en 90% al ingreso mínimo (9 300 pesos) y era 40% superior a lo percibido por un asalariado que, además, disponía de colación, movilización y beneficios provisionales, en particular una asignación familiar por su mujer e hijos. Por otra parte, dicha cifra casi triplicaba el ingreso familiar medio de 30% de los hogares que vivían en condiciones de extrema pobreza.

Además, en las intervenciones analizadas rara vez la entrega del subsidio se acompaña de la exigencia de algún esfuerzo al beneficiario. No se compromete a colaborar en la ejecución de alguna etapa del programa, ni se le somete a una experiencia de capacitación y aprendizaje que le permita elevar sus niveles de vida para superar con su propio esfuerzo la pobreza en que se encuentra. Tampoco se ayuda a los beneficiarios a organizarse para intercambiar bienes y servicios básicos, construir sus propias viviendas o proporcionarse servicios comunitarios sin depender del Estado.

Ni siquiera el Programa de Empleo Mínimo (PEM) y el POJH, aunque a menudo implican trabajos pesados y altas exigencias, escapan de este carácter asistencialista. Las limitaciones de estos programas hacen casi imposible el desarrollo de actividades de cierta complejidad, por lo que la posibilidad que tienen los trabajadores de recibir una capacitación que les permita posteriormente incorporarse en mejores condiciones al mercado laboral es prácticamente nula. Peor aún, con frecuencia la participación en estos programas es fuente de deterioro en la disciplina laboral, de pérdida de los hábitos de trabajo e incluso de corrupción. Después de cierto tiempo, todo ello provoca que muchos trabajadores abandonen para siempre sus actividades productivas.

En algunos proyectos destinados a mujeres se dan condiciones más favorables para convertir el trabajo en una experiencia de formación y aprendizaje: talleres de artesanía, tejidos y confección de vestuario escolar. Sin embargo, ni en los más exitosos se les ofrece una capacitación que les facilite encontrar un empleo estable, ni se les brindan apoyo financiero y asistencia técnica que les permita desarrollar su capacidad para solucionar de manera autónoma parte de sus problemas, ya sea continuando después el trabajo en forma independiente o, al menos, realizando algunas tareas que les generen ingresos suplementarios.<sup>9</sup>

Existen proyectos —aunque aislados y fragmentarios— en los que se exige a los beneficiarios o a su familia participar en la ejecución de las actividades. Es el caso de los programas alternativos de atención de la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) o los centros comunitarios educativo-nutricionales establecidos en algunas comunas. Ahí, la atención de los niños corre a cargo de las madres o de pobladoras voluntarias contratadas mediante los programas de empleo de emergencia. En ambos casos, las co-

9. Sin embargo, a veces la participación en estos talleres constituye para las mujeres una experiencia de desarrollo personal valiosa. Su integración al grupo les permite ampliar sus relaciones sociales; salir del estrecho marco de su vida doméstica; elevar su autoestima al sentirse reconocidas y valoradas como personas; ejercitar sus destrezas, e intercambiar experiencias. El mismo contacto entre ellas es un medio educativo que modifica sus actitudes y conductas y mejora su lenguaje.

laboradoras reciben una capacitación previa que después refuerza la experiencia. Las mujeres aseguran que su intervención en estos programas representó un verdadero proceso educativo que les permitió desarrollar su capacidad de trabajar en equipo y tomar decisiones.<sup>10</sup> Con todo, ni siquiera en estas condiciones la participación llegó a traducirse en una capacitación que les facilitara su inserción laboral.

Los programas de capacitación ocupacional a personas de extrema pobreza a cargo del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (Sence) tampoco están exentos de estas limitaciones. Aparte de los escasísimos recursos que moviliza y de sus bajos niveles de atención (desde 1981 su cobertura no llega ni a 20 000 personas) el programa de becas del Sence no ha reunido las condiciones mínimas necesarias para asegurar que sus beneficiarios puedan después aprovechar las calificaciones adquiridas incorporándose al mercado laboral en ocupaciones acordes con la capacitación que supuestamente recibieron.

El problema es complejo y plantea serios desafíos en la elaboración de estrategias para superar la extrema pobreza. En todo caso, el peligro de fomentar la apatía y una dependencia crónica de los subsidios estatales subsistirá mientras los programas no vayan más allá de medidas asistenciales destinadas a paliar las peores deficiencias en el consumo y no se generen mecanismos que incentiven a los afectados a desempeñar un papel activo en la superación de sus condiciones de indigencia. Entre estas últimas medidas, tal vez las más importantes sean las que contribuyen a mejorar de manera permanente las condiciones de productividad y empleo de los grupos más postergados.

### Los factores socioculturales

La utilización de un instrumento homogéneo para medir los niveles de privación (índice CAS) y detectar a los grupos que sufren las carencias más agudas, no sólo olvida las desigualdades regionales. Tampoco atiende a las diferencias socioculturales ni a la racionalidad propia del comportamiento de los beneficiarios frente a la satisfacción de sus necesidades básicas, todo lo cual impide asegurar que los bienes y servicios que entregan los programas resulten atractivos para sus destinatarios.

La percepción del mundo que tienen los estratos de extrema pobreza, y su manera de definir sus necesidades básicas y los bienes y servicios más adecuados para satisfacerlas, inciden de modo decisivo en el resultado de cualquier solución que se genere en este ámbito. Su desconocimiento puede anular los efectos de cualquier medida y transformarla en un esfuerzo perdido. El problema es muy antiguo, pero adquiere mayor gravedad cuando se trata de acciones centradas en los grupos más pobres. A la heterogeneidad que los caracteriza, se añade la distancia sociocultural infranqueable que los separa de los técnicos y burócratas que formulan los programas. Ello se acentúa cuando se trata de

10. Véanse, entre otros, "Centros Comunitarios Educativo-Nutricionales", La Florida, Informe de Evaluación Educativa, septiembre de 1984; "Programación Centros Comunitarios Educativo-Nutricionales para menores desnutridos", I. Municipalidad de La Florida y Servicio de Salud Metropolitano Sur Oriente, 1985.

profesionales en extremo inflexibles y voluntariosos, como ha ocurrido a menudo durante los últimos años.

Entre los numerosos ejemplos destaca el rechazo a algunos alimentos que entregan los programas nutricionales (PNAC y PAE). Si bien éstos pueden ser inobjetable desde el punto de vista técnico, se eligen sin antes haber investigado el grado de aceptación entre sus destinatarios. Asimismo, la insuficiente demanda en algunas áreas por las vacantes de los jardines infantiles, pese a la magnitud de las necesidades no cubiertas, no obedece a una supuesta "irracionalidad" de las familias más rezagadas, sino a una oferta de características poco atractivas para quienes va dirigida.

El problema se presenta también en el programa de la educación preescolar, que a menudo carece de una real vinculación con el entorno sociocultural en que se aplica, resultando ajeno a los valores, prácticas y creencias imperantes en los diferentes grupos y comunidades en relación con el cuidado cotidiano de los párvulos.<sup>11</sup>

El problema se agrava por el rígido verticalismo con que los programas se formulan y aplican. Una gestión realmente descentralizada, en cambio, podría realizar aportes significativos a la generación de soluciones que logren una mejor adecuación de los beneficios a los valores, percepciones y normas de conducta específicos de los grupos más vulnerables.

Con esto no se pretende afirmar que las acciones destinadas a combatir la pobreza crítica deban adecuarse estrictamente a las preferencias de los destinatarios, ya que muchas veces éstas entran en abierta contradicción con sus necesidades reales, definidas de acuerdo con algún criterio objetivo: las intervenciones nutricionales, por ejemplo, difícilmente podrían someterse en su totalidad a las costumbres y prejuicios de las familias más postergadas, que no son sino el producto de la permanente privación.<sup>12</sup> Menos aún a las conductas y los patrones de consumo que forman parte de sus estrategias individuales y colectivas de supervivencia ante el deterioro de sus ya exiguos ingresos. Pero esto en ningún caso significa que los programas puedan ignorar las preferencias de sus destinatarios e imponer alimentos que la cultura alimentaria de los grupos pobres rechaza.

Cuando las necesidades objetivas de los destinatarios de estas intervenciones entran en conflicto con sus gustos y costumbres, es imprescindible combinar los programas con actividades educativas que orienten las preferencias y modifiquen prejuicios, hábitos y creencias.

En el caso de los programas nutricionales, por ejemplo, con ello se enriquecería la dieta popular con alimentos de bajo costo y más nutritivos (o con una combinación más adecuada de ellas)

11. Al respecto, véanse los trabajos recopilados en CPU, *La educación preescolar en Chile y en América Latina. Situación actual y requerimientos de su expansión*, Santiago de Chile, 1988.

12. Con todo, es preciso manejar con extremo cuidado la definición que se haga de las necesidades de los estratos pobres y sus conflictos con sus preferencias, ya que muchas veces son ellos los más habilitados para determinarlas. Es el caso, por ejemplo, de las necesidades habitacionales, puesto que la vivienda debe responder a las costumbres y estilos de vida de sus moradores independientemente de cuáles éstos sean.

y se elevaría la aceptabilidad de los subsidios alimentarios que proporcionan las políticas estatales.<sup>13</sup>

### Participación de los grupos pobres en la formulación y gestión de los programas

A continuación se hace una somera referencia a algunas lecciones derivadas de los programas sociales examinados en relación con la importancia de la participación de los grupos afectados en la eficacia, alcance y selectividad de las políticas para erradicar la extrema pobreza.

En primer lugar, es preciso destacar la importancia que tiene la intervención de los hogares afectados por la miseria en las decisiones locales relacionadas con la formulación y ejecución de los programas que buscan favorecerlos. Es incuestionable que ese papel activo constituye un imperativo para garantizar que las medidas que se adopten defiendan y promuevan los intereses de esos sectores. Sin embargo, una adecuada participación de los destinatarios (mediante sus organizaciones sociales o comunitarias) puede contribuir a elevar la eficacia y selectividad de estas intervenciones. Muchas de las ineficiencias en que han incurrido tradicionalmente las políticas sociales, y que en algunos casos se han presentado con particular intensidad durante la última década, se podrían evitar o aminorar si los usuarios intervinieran en la selección de los bienes y servicios que requieren, en la definición de sus necesidades más apremiantes y en la identificación de las personas que requieren ser atendidas de forma prioritaria.

Sin duda que esa participación entraña una gran complejidad y, a veces, una importante dosis de errores e ineficiencias, sobre todo en las primeras etapas. Sin embargo, ella se debe entender como un proceso en el cual se adquiere experiencia y se aprende de las enseñanzas que dejan los aciertos y fracasos. Es indudable que sus fallas se compensan ampliamente por la mayor eficacia que se puede lograr en el mediano y largo plazos, sobre todo si su desarrollo se acompaña de asistencia técnica y asesoría adecuada.

En segundo lugar, algunas experiencias gubernamentales ponen de manifiesto las enormes posibilidades que abre la intervención de los destinatarios y su grupo familiar en la realización de algunas actividades y tareas simples pero imprescindibles del proyecto. Uno de estos casos son los nuevos programas experimentales desarrollados por la Junji, que integran a la madre en la educación del niño, y algunos proyectos municipales de recuperación de desnutridos, que son atendidos por las madres de los beneficiarios previamente capacitadas. En ellos, la participación ha re-

ducido en un abaratamiento significativo de los costos sin que se deterioren (a veces incluso han mejorado) sus efectos en la población beneficiaria.

Es preciso mencionar, además, la colaboración directa de los beneficiarios de estas intervenciones en la producción o la distribución de los bienes destinados a satisfacer sus propias necesidades. Los subsidios de marginalidad habitacional constituyen tal vez el mejor ejemplo de las deficiencias y omisiones en que han incurrido los programas estatales, pues el único esfuerzo que se solicita a los postulantes es la acumulación de un ahorro previo, requisito por demás difícil para una familia que vive en una situación de infraconsumo. Se desperdicia, en cambio, el aporte de su mano de obra en la construcción de su propia vivienda, a pesar de que los pobladores han demostrado siempre una gran capacidad de autoconstrucción.<sup>14</sup> Lógicamente, con esa participación se rebajarían mucho los costos de los programas y se evitarían muchas ineficiencias en que éstos incurrían cuando las viviendas que se entregan se construyen con criterios por completo ajenos a las preferencias, estilos de vida y necesidades de sus futuros moradores.

En relación con la participación de los usuarios en los programas sociales, es imposible no recordar la experiencia de las organizaciones no gubernamentales (ONG) que han surgido en el país durante los últimos 15 años. Su objetivo es paliar los efectos de la miseria, la cesantía y la marginación de los beneficiarios estatales que sufren los estratos más pobres. Con ese propósito, han desarrollado proyectos de acción social y educación popular en diferentes campos con fórmulas participativas de muy bajo costo. Ello les ha permitido ampliar su cobertura con los escasos fondos de que disponen y alcanzar a la vez una gran eficiencia.

La participación puede contribuir también a elevar la selectividad de los programas, al promover la autoexclusión de las personas menos necesitadas. Exigir al destinatario o a su grupo familiar que intervengan activamente en la ejecución de las acciones previstas en el programa es un mecanismo indirecto de concentración, pues reduce la demanda de los sectores menos necesitados, para los cuales esa participación representa un costo que no están dispuestos a pagar.

Más allá de las diversas opciones de política, hay consenso sobre la conveniencia y potencialidades que encierra la participación de los grupos más pobres en los programas que buscan favorecerlos. Pero esa participación no debe limitarse a la materialización de los objetivos específicos; es preciso además que las personas tengan acceso real a la toma de decisiones relacionadas con la elaboración, la ejecución y el control de los programas. Sin embargo, para que la intervención de la comunidad en las decisiones que afectan directamente sus condiciones de vida tenga lugar y sea eficaz, deben cumplirse ciertos requisitos. Entre los más importantes figuran la descentralización real del aparato estatal, la democratización de los municipios y la presencia de organizaciones sociales autónomas que representen los verdaderos intereses e inquietudes de la comunidad. □

13. Éste constituye un problema de especial relevancia. Los estudios realizados en el país han arribado a la conclusión de que las deficiencias alimentarias de los hogares más pobres no se explican sólo por los bajos ingresos, sino también por el consumo de una dieta inadecuada (R. Cortázar, "Necesidades básicas y extrema pobreza", en *Estudios CIEPLAN*, núm. 17, diciembre de 1977, y C. Sepúlveda, "Cultura y alimentación popular", borrador, julio de 1986). En consecuencia, con programas alimentarios, acompañados de actividades de educación nutricional que promuevan cambios en los patrones de consumo, sería posible mejorar considerablemente la ingesta calórica y proteica de la población más pobre, aun en el marco de las actuales restricciones presupuestarias.

14. J. Mac Donald, "La situación habitacional precaria" y "25 años de vivienda social. La perspectiva del habitante", en J. Mac Donald (ed.), *Vivienda social: reflexiones y experiencias*, CPU, Santiago de Chile, 1983.