

CHILE

96



**ANALISIS Y
OPINIONES**

Nueva Serie Flacso

Índice

PRESENTACIÓN	5
---------------------	---

INTRODUCCIÓN

Chile: una transición prolongada que busca la modernización y la equidad <i>Francisco Rojas Aravena</i>	7
---	---

POLÍTICA

La tranquilidad de un gobierno que descansa en la economía <i>Rodrigo Baño Ahumada</i>	19
--	----

Una mirada a 1996, una reflexión sobre 1997 <i>Enrique Correa</i>	29
---	----

Los desafíos de la profundización democrática <i>Manuel Antonio Garretón M.</i>	33
---	----

El Chile actual y su secreto <i>Tomás Moulian</i>	41
---	----

COMUNICACIONES

Comunicación masiva, opinión pública y política <i>José Joaquín Brunner</i>	47
---	----

Qué vieron los chilenos en la agenda televisiva del año 1996 <i>Giselle Munizaga</i>	57
--	----

GÉNERO

Corriendo y describiendo tupidos velos <i>Teresa Valdés y Marisa Weinstein</i>	67
--	----

Acuerdos comerciales, empleo e igualdad de oportunidades. ¿Qué le conviene a Chile? <i>Alicia Frohmann</i>	79
--	----

MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

Sobre la modernización de la gestión pública en Chile hoy
Jorge Chateau 91

El proceso de descentralización: una mirada sociopolítica
Eduardo Morales M. 99

RELACIONES EXTERIORES

Política exterior: ya nos reinsertamos... ¿y ahora qué?
Gabriel Gaspar y Paz Verónica Milet 107

POLÍTICAS SOCIALES

Las políticas sociales en Chile
Clarisa Hardy 119

Nuevas formas de integración y conflicto en el campo chileno
Sergio Gómez 137

Educación: sinopsis de las iniciativas gubernamentales 1990-1996
Cristián Cox 151

RELACIONES CIVILES-MILITARES

Militares en Chile: ni completa autonomía ni total subordinación
Claudio Fuentes 165

Las políticas sociales en Chile

Clarisa Hardy

Investigadora Invitada, FLACSO-Chile

Presentación

Desde que en 1990 la búsqueda del crecimiento con equidad constituyera un eje programático de ambos gobiernos de la Concertación, las políticas sociales recuperan la importancia que perdieron durante las dos décadas precedentes.

Este relevamiento de las políticas sociales en Chile es parte de un nuevo escenario en el debate mundial, especialmente a partir de la Cumbre Social de Copenhage a comienzos de 1995, en que los fenómenos de la pobreza, desempleo y desintegración social adquieren mayor visibilidad e incidencia política, en particular en nuestro continente, caracterizado por alarmantes problemas sociales para vastos contingentes de la población.

El fortalecimiento de las políticas sociales en Chile en los últimos 6 años, se ha expresado en un considerable incremento del gasto social público, así como en cambios institucionales y en la creación de programas nuevos, todo esto con resultados contradictorios.

Por una parte, se reduce de manera sostenida la pobreza, disminuyendo asimismo la extrema pobreza. Sin embargo, a medida que se avanza en este proceso, se hace más lenta la disminución de la población pobre, especialmente la indigente y en las áreas rurales.

Por la otra, si bien aumenta la provisión de servicios y las coberturas de prestaciones sociales y, de igual forma, se produce un importante ritmo de generación de empleo, se advierte una brecha en los accesos a prestaciones y servicios de calidad, ciertos segmentos sociales (en especial de mujeres y juventud) tienen mayores dificultades de inserción en el mercado laboral, y persiste una desigual distribución del ingreso que mantiene grandes distancias económico-sociales en los hogares chilenos.

Por ser Chile un país con estables y sostenidas tasas de crecimiento, ahorro e inversión, con generación de empleo y bajos niveles de desocupación, así como con una persistente reducción de la inflación, los resultados e impactos en la sociedad requieren un examen más analítico de las políticas sociales, sobretodo si se asumen los desafíos pendientes de crecimiento con equidad que tal realidad social revela.

En este artículo analizaremos los rasgos de las políticas sociales en estos años, la realidad social chilena que resulta de la implementación de tales políticas

sociales, para, finalmente, concluir con un balance que permita problematizar propuestas alternativas.

1. Gasto social, institucionalidad y programas sociales

1.1 Crecimiento, composición y eficiencia del gasto social¹

Desde 1990, el gasto social se ha incrementado en 10 puntos, pasando a representar del 60 al 70% del total del gasto público en el quinquenio. Con esto, Chile forma parte de los países de América Latina con una mayor proporción de su presupuesto público destinado a financiar las políticas sociales.

Una primera constatación que surge del análisis de las cifras recientes, es la tendencia que muestra el gasto social a crecer por encima del total del gasto público.

Así, en 1996, mientras el gasto público total creció en un 6.4% respecto de 1995, el gasto social tuvo un incremento del 8% respecto del año anterior. Esta situación se repite para 1997, en que el parlamento aprueba un incremento de 5.6% del gasto público, pero con un aumento del 7.5% en el gasto social.

Pero, no sólo crece más el gasto social que el resto de los gastos públicos, sino que, dentro del gasto social, tiende a aumentar proporcionalmente más la inversión social que el gasto social propiamente tal o gasto asistencial (subsidios y pensiones). Es decir, la composición del gasto social en Chile, apunta en la dirección de fortalecer políticas sociales de igualdad de oportunidades, por sobre las anteriores políticas asistenciales, de claro corte compensatorio.

Así, progresivamente a partir de 1990, en que ambas partidas de gasto tenían un peso equivalente, representando la inversión social y el gasto asistencial aproximadamente un 50% cada una, se ha avanzado en la dirección de fortalecer presupuestariamente el peso de la inversión social que sube levemente en 1996, representando el 53% del total del gasto social del año, con especial énfasis la educación que experimenta los mayores incrementos y que tiende a ser la inversión que, en términos absolutos, concentra una mayor proporción de los recursos públicos. En efecto, así como en 1996, el gasto público total crece en un 6.4% y el gasto social en un 8%, el presupuesto en educación experimenta el doble de aumento, es decir, crece un 16% respecto del año anterior.

El mayor aumento que experimenta, en general, el gasto social durante los noventa, revierte un proceso de deterioro que venía experimentado el gasto social en

¹ En esta sección del artículo hemos utilizado las siguientes fuentes:
- "Exposición sobre el Estado de la Hacienda Pública" realizadas por el Ministro de Hacienda ante el Congreso (1994, 1995 y 1996).
- Waiser, M. y J. Crispí "El Gasto Social en Chile: Mitos y Realidades". PEP, agosto 1993.
- Secretaría Ejecutiva del Comité Interministerial Social "Presupuesto Social de la Pobreza". Informe de Trabajo, octubre 1995.
- Secretaría Ejecutiva del Comité Interministerial Social "Superación de la Pobreza y Distribución de Oportunidades. Avances y Desafíos de las Políticas Sociales". Octubre, 1995.
- Secretaría Ejecutiva del Comité Interministerial Social "Prioridad Social del Proyecto de Ley de Presupuesto de 1997". Informe de Trabajo, octubre 1996.

los años del gobierno militar, pero no logra adquirir la magnitud que llegó a tener en el período previo a la dictadura. En 1996 el gasto social representa aproximadamente un 15% del Producto Interno Bruto, algo más de un punto por encima de lo que fuera en los últimos años del régimen militar, pero considerablemente por debajo que en la década de los sesenta, en que el gasto social de entonces llegó a fluctuar entre un 20 y un 25% del Producto Interno Bruto.

Y esta restricción global de recursos disponibles para el gasto social, es la que explica que, a pesar del gran esfuerzo realizado en materia de incremento del financiamiento social y de la eficiencia en su administración y uso, los resultados sean insuficientes en cuanto a la magnitud y calidad de los beneficios sociales que obtiene el conjunto de la población. Y es posible hacer esta afirmación porque, a diferencia de lo que algunos argumentan sobre la necesidad de restringir el gasto social público porque el Estado es ineficiente, la realidad muestra lo contrario.

Los indicadores sociales chilenos, tal como lo señalan importantes estudios internacionales², especialmente en áreas tan sensible como la educación y la salud (tasas de alfabetización, cobertura educacional, años de escolaridad, niveles nutricionales, tasas de mortalidad materno infantil, esperanza de vida) son equivalentes a las de países con ingresos per cápita, a lo menos, un 50% más elevados que el nuestro. Es decir, en Chile con menores recursos se obtienen indicadores sociales comparables a países de mayor nivel de desarrollo y disponibilidad de recursos.

Eso, ciertamente, indica eficiencia estatal, en la medida que, siguiendo con el ejemplo anterior, la inmensa mayoría de la población chilena se atiende en servicios públicos de salud y establecimientos municipalizados y subvencionados de educación.³

Por otra parte, si se analiza la destinación del gasto social, se advierte, asimismo, que éste llega a quienes más lo necesitan, logrando de esta manera corregir, aunque sea parcialmente, la inequidad distributiva que se aprecia en los hogares chilenos.

Las cifras son elocuentes. Si a los ingresos del trabajo de los hogares, se le suman los aportes que el Estado transfiere a las familias a través de subsidios, pensiones, educación y salud, vemos que la distancia que separa al 20% de los hogares más pobres del 20% de los hogares más ricos, se reduce de 14 a 8.5 veces.

Hecho que muestra, no sólo eficiencia en la administración del gasto, sino transparencia y probidad administrativa en su uso, cuestión que ha sido reconocida como un mérito de difícil ocurrencia en América Latina.

Finalmente, cabe destacar que la prioridad que adquiere el combate a la pobreza en las políticas sociales del presente período gubernamental, por la inexistencia de recursos adicionales, determina un tensionamiento por reasignar, dentro del total del gasto social disponible, mayores recursos orientados hacia

² Ver: CEPAL. **Panorama Social de América Latina**. 1995 y PNUD. **Informe sobre Desarrollo Humano**. 1996.

³ Como dato adicional, el sistema municipalizado y subvencionado de educación, en el que se atiende un 90% de la población escolar, tiene un gasto per cápita 7 veces menor a lo que en promedio destinan las familias que acuden al sistema educacional privado. En el caso del sistema público de salud, en el que se atienden dos terceras partes de la población, el gasto per cápita es la mitad que en el sistema privado, que sólo atiende a un tercio de la población.

aquellos programas, acciones e inversiones identificados como de alto impacto social. Se establece, así, un gasto social focalizado que representa, en 1996, un tercio del total del gasto social, con un incremento respecto de 1995, del orden del 26%, en términos reales.

De modo que, así como entre 1995 y 1996 el gasto social total crece en un 8% y el de educación, que experimenta el mayor incremento, crece en un 16%, el gasto social focalizado en ese mismo período crece en un 26%, al tiempo que el gasto focalizado en programas educacionales recibe los mayores incrementos, creciendo en un 60%. Esfuerzos de inversión focalizados que se realizan, en cada uno de los Ministerios y Servicios involucrados, a expensas de otros gastos, programas e inversiones sectoriales.

1.2 Institucionalidad de las políticas sociales⁴

Acompañando la expansión del gasto social de los noventa, se producen modificaciones en la institucionalidad social pública, a niveles centrales y en las regiones. Creación de un Ministerio y de nuevos Servicios, instalación de los Gobiernos Regionales con ampliación de sus facultades y recursos, modificaciones en los roles sociales de los municipios, instancias de coordinaciones gubernamentales y nuevos espacios institucionalizados de participación, son parte de estos cambios que, si bien con lentitud y limitaciones, empiezan a operar en las políticas sociales.

De las primeras medidas de reformas institucionales tomadas a comienzos de la administración Aylwin, está la creación del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), en sustitución de la Oficina de Planificación, y la creación de un conjunto de nuevos Servicios sociales, dependientes de tal cartera: FOSIS (Fondo de Solidaridad e Inversión Social); SERNAM (Servicio Nacional de la Mujer); INJ (Instituto Nacional de la Juventud); CONADI (Comisión Nacional de Pueblos Indígenas) y FONADI (Fondo Nacional para la Discapacidad).

Estos Servicios especializados, destinados cada uno de ellos a un grupo social específico, deben canalizar esfuerzos y recursos propios, así como articular la intervención de otras instituciones tradicionales del sector público. Un rasgo común a todos ellos es, además, que no son ejecutores, sino que financian proyectos ejecutados por entidades no gubernamentales, privadas y organizaciones sociales.

Iniciativas institucionales que responden a la priorización programática que la Concertación le asigna a la resolución de la deuda social heredada del período de la dictadura, reconociendo, junto con la urgencia de enfrentar las situaciones más extremas de pobreza, la especificidad de las distintas formas de discriminación, marginalidad y vulnerabilidad de grupos sociales, cuyas exclusiones no tienen, necesariamente, causales económicas.

4 En esta sección del artículo hemos usado, además de las fuentes señaladas en la sección anterior:

- Raczynski, Dagmar "Estrategias para Combatir la Pobreza en Chile. Programas, Instituciones y Recursos". Informe borrador, 1993.
- Comité Interministerial Social "Programa Nacional de Superación de la Pobreza. Avances 1994 y Proyecciones 1995. Documento. 1994.
- Secretaría Ejecutiva del Comité Interministerial Social "Programa Nacional de Superación de la Pobreza. Compromisos y Metas 1995 - 2000". Tomo I. octubre 1996.

Estos grupos prioritarios, pobres urbanos y rurales, mujeres, infancia, juventud y tercera edad, indígenas y discapacitados, constituyen un eje articulador de acciones institucionales y de programas sociales nuevos que se desarrollan a lo largo de ambos gobiernos de la Concertación.⁵

Con un mandato que incluye, entre sus múltiples funciones, la de ser una entidad responsable de la priorización y coordinación de las políticas sociales, MIDEPLAN es una institución híbrida que se asimila, en lo que respecta a estas funciones, a los Ministerios de Desarrollo Social existentes en otros países de América Latina, pero sin la fuerza política e institucional que muchos de éstos tienen, gracias a importantes presupuestos, programas nacionales e inversiones sociales asignados a tales carteras.

La evidencia de que las responsabilidades decisorias y de coordinación en materia de políticas sociales, tienen grandes dificultades para ser implementadas desde MIDEPLAN, por el peso histórico de los Ministerios sectoriales, sus autonomías presupuestarias y programáticas, así como por la incidencia real que, por la vía de la asignación presupuestaria, tiene el Ministerio de Hacienda en las decisiones de priorización social gubernamentales, sumada a la propia debilidad de esta cartera, lleva, a inicios de 1994, al asumir la administración Frei, a la creación de una entidad interministerial para estos propósitos.

Funciona así, entre 1994 y finales de 1996, el Comité Interministerial Social, que presidido por el Presidente de la República, coordinado por el ministro de MIDEPLAN e integrado por doce ministros del área social, tiene el mandato de priorizar y coordinar las políticas sociales y, en particular, el Programa Nacional de Superación de la Pobreza, eje de la prioridad social establecida en las bases programáticas del segundo gobierno de la Concertación y asumida por el presidente Frei al iniciar su mandato.

En cierta medida, no explicitada, se intenta dar forma a una suerte de autoridad social que, no siendo ejercida de manera unipersonal, como lo es la autoridad económica, pueda hacer de contrapeso en las decisiones. Sin embargo, este esfuerzo, aún con un Comité encabezado por el Presidente, no prospera, y se convierte en una instancia exclusivamente de coordinación de iniciativas y esfuerzos que siguen teniendo asiento en cada una de las instituciones integrantes. La expresión de este hecho se formaliza a fines de 1996, con la reformulación del Comité y de sus funciones, dejando de tener el peso y significación que acompañó su inicial creación.⁶

⁵ En el caso de la infancia, por existir diversas instituciones de menores (vinculadas al Ministerio de Educación y de Justicia), no se crea ningún Servicio especializado en la infancia, sino que se intenta coordinar el conjunto de las existentes, a través de MIDEPLAN, según el Plan Nacional de la Infancia comprometido con UNICEF, pero sin grandes alcances. En materia de tercera edad, se produce algo similar (con funciones repartidas básicamente en el Ministerio de Salud e Instituto de Normalización Previsional, INP), si bien en las bases programáticas del segundo gobierno de la Concertación se proponía hacer del INP la institución especializada en políticas integrales para los adultos mayores. Al inicio del gobierno de Frei se creó una Comisión de la Tercera Edad que terminó su mandato con la presentación de un conjunto de propuestas y medidas, algunas de las cuales han sido asumidas (en especial, el alza de las pensiones mínimas para ancianos de escasos recursos) y que dio origen a una pequeña unidad técnica que depende de la primera dama.

⁶ Al igual que los restantes Comités de Ministros que empiezan a funcionar a fines de 1996, el Comité de Ministros Social, no cuenta con la presencia ni es encabezado por el Presidente de la República, es presidido por el Ministro MIDEPLAN, se reduce el número de ministros que lo integran y tiene funciones específicas de coordinación. En proceso de precisar sus tareas, el nuevo Comité está discutiendo la vigencia del Programa Nacional de Superación de la Pobreza, al menos en los términos que fuera establecido en las Bases Programáticas del Segundo Gobierno de la Concertación y que fuera asumido por el anterior Comité Interministerial Social.

El mayor esfuerzo de cambios institucionales en relación a las políticas sociales se ha realizado a nivel central, siendo todavía deficitarias las medidas descentralizadoras. El proceso general de descentralización del país, iniciado en el período de Aylwin y proseguido en la actual administración, ha sido lento, con escasos impactos todavía en la descentralización de los recursos, programas e inversiones. Los gobiernos regionales, de reciente constitución, siendo la base institucional en la que podrán prosperar iniciativas sociales más autónomas regionales, requieren, además de perfeccionar sus instituciones, competencias y capacidades técnicas, de la disponibilidad de recursos suficientes para abordar las tareas sociales prioritarias de cada región.

En su primer mensaje presidencial a la nación de 1994, el presidente Frei comprometió la meta de duplicar, al término de su mandato, la inversión de decisión regional, pasando del 21% de la inversión decidida regionalmente en 1994, al 42% en el año 2000, a través de diversos instrumentos que permiten trasladar las decisiones de inversión desde los organismos de nivel central, a los gobiernos regionales.⁷ A la fecha, culminada la primera mitad del actual gobierno, la inversión de decisión regional ha ascendido al 28%, lo que hace presumir dificultades en el cumplimiento de la meta.

Finalmente, también se han tomado algunas iniciativas tendientes a institucionalizar procesos de participación, acompañando los esfuerzos de descentralización. Pero, al igual que éstos, con resultados lentos y todavía limitados.

La más visible de estas iniciativas ha sido la formación, en mayo de 1994, del Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza, entidad creada por decreto presidencial como representativa de la sociedad civil para complementar el esfuerzo gubernamental de superación de la pobreza.

Constituida por 18 personalidades expresivas de diversas entidades y actividades sociales del país, del mundo del trabajo, académico, de la empresa privada, de la cultura, universidades e iglesias, cuenta a su haber con algunas interesantes iniciativas, destacando la creación del Servicio País⁸, así como ha realizado algunas campañas comunicacionales de sensibilización frente a la problemática de la pobreza, y presentado Informes analíticos y propositivos en materia de políticas sociales.

Sin embargo, tras un inicio de gran visibilidad pública en 1994 y durante 1995, el Consejo no ha logrado generar una movilización de recursos, esfuerzos e idea de la magnitud que un organismo representativo de esta naturaleza podría, en la medida que esta instancia no está en condiciones de resolver un debate que hoy se libra en la arena política nacional, y que involucra concepciones en materia de políticas

⁷ Estos son de dos tipos: a) los Convenios de Programación, suscritos bilateralmente entre cada gobierno regional interesado con el organismo público correspondiente, y b) las Inversiones Sectoriales de Asignación Regional (ISAR) en las que, por ley de presupuesto, una parte del presupuesto anual de ciertos ministerios y servicios, en general los sociales, tiene una destinación para ser asignada y decidida regionalmente. Recientemente, y en un esfuerzo por descentralizar aún más este instrumento, se adoptaron las Inversiones Regionales de Asignación Local (IRAL), en especial en el área de la infraestructura social básica, en que la destinación de recursos que decide la región es para financiar proyectos priorizados y seleccionados por las comunas.

⁸ El Servicio País convoca a profesionales jóvenes para destinar un año de ejercicio de su profesión, con una modesta remuneración, en las comunas más pobres del país y en las regiones con mayores requerimientos de capacidades profesionales. Esta iniciativa, que ya está en su tercera promoción, ha tenido una sorprendente receptividad en los jóvenes profesionales del país.

tributarias, laborales y sociales, especialmente sobre las reformas de la educación y las pendientes en el área de la salud.

Del nivel de la anterior fue, en su momento, junto con la reforma a la legislación municipal que democratizó la generación de autoridades edilicias, la constitución de los organismos o instancias institucionalizadas de participación social en los gobiernos comunales, los Consejos Económico y Sociales, CESCOS, a través de la representación de organizaciones vecinales y sociales de las comunas, con especial ingerencia de las Juntas de Vecinos.

Sin embargo, la instalación de los CESCOS con posterioridad a las primeras elecciones democráticas de concejales y alcaldes de 1992, ha sido formal e inefectivas sus funciones, lo que ha llevado a plantear la necesidad de modificaciones legales que amplíen las atribuciones de estas instancias municipales de participación, para que, en efecto, lo sean. Dichas modificaciones no tienen vigencia aún, pues el proyecto de ley está en trámite parlamentario.

1.3 Los programas sociales⁹

Los cambios en la institucionalidad social y la creación de nuevos Servicios significó el diseño y ejecución de programas sociales nuevos a partir de 1990. Fruto del impulso en las innovaciones programáticas de los últimos años, en 1996 más de dos terceras partes del total de los programas sociales públicos en ejercicio son programas nuevos, es decir, programas que se gestan desde 1990.

Del análisis comparado de los programas sociales nuevos con los antiguos, surge la constatación de que los programas más recientes tienen un conjunto de rasgos característicos comunes que alteran la forma en que se ejecutaban las políticas sociales con anterioridad a 1990 y que permite establecer un contraste entre los programas sociales tradicionales y los nuevos, siendo estos últimos depositarios de una nueva orientación en las políticas sociales que recoge concepciones que empiezan a generalizarse en las prácticas gubernamentales de los países de la región.

Desde el punto de vista de su destinación, los programas sociales nuevos tienden a abandonar la universalidad, y acotan focalizadamente sus usuarios o beneficiarios a ciertos grupos sociales y, dentro de éstos, a ciertos sujetos, individuales u organizados, con determinadas características, las más de las veces (aunque no siempre exclusivamente) económicas. Así, el programa de mujeres jefas de hogar se orienta a mujeres de escasos recursos, pero que además tengan la responsabilidad de la jefatura económica de sus hogares; el programa de microempresa destinado a unidades de ciertos tamaño físico y volumen de operaciones; el programa de capacitación laboral de jóvenes que tiene dos vertientes, una, destinada a jóvenes de escasos recursos, desertores de la enseñanza media y cesantes, y otra que, además, incluye el criterio de riesgo social.

Examinando el conjunto de los programas sociales existentes en 1996, vemos que el 34% son de carácter universal, y el restante 66% se focalizan socialmente. Puesto que los programas sociales nuevos representan, ese mismo año, el 73%, podemos

⁹ En esta sección hemos complementado las fuentes anteriores, con: Secretaría Ejecutiva del Comité Interministerial Social "Los Programas Prioritarios del Gobierno. Elementos Evaluativos". Informe de Trabajo, Tomo II, octubre 1996.

afirmar que la inmensa mayoría de los programas sociales nuevos tienen focalización social.

Desde 1994 en adelante se ha intentado avanzar, junto con la focalización social, en la focalización territorial de los programas, hacia las comunas de mayor pobreza relativa, pero todavía los resultados son limitados. En 1996 sólo un tercio de todos los programas sociales cuenta con criterios de focalización territorial al asignarse los recursos y al diseñar su ejecución. En la mayor parte de los programas sociales, por el contrario, la localización territorial de las acciones sociales es un resultado de las capacidades de los municipios para captar y gestionar programas sociales y proyectos, lo que significa que aquéllos que cuentan con mayores capacidades técnicas y dotación de profesionales tienen mayores posibilidades. Se está intentando revertir esta discriminación que afecta a las comunas más débiles con un programa especial de fortalecimiento municipal, pero es un proceso lento y que cuenta con recursos limitados.

Desde el punto de vista de sus contenidos, estos programas tienden a diferir de los programas tradicionales de tipo sectorial y a estimular acciones coordinadas, intersectoriales, en que se combinan y complementan esfuerzos sociales diversos, concertando a diversas instituciones. El más llamativo en estas materias es el programa de mujeres jefas de hogar, en que se incentivan prestaciones de salud, apoyos en materia de vivienda, atención preescolar y capacitación laboral.

Desde el punto de vista de su operación, estos programas sociales nuevos, en general, son de ejecución no gubernamental, sea que se responsabilicen los municipios (como es el caso del programa de mujeres jefas de hogar), organismos y entidades privadas (como es el caso del programa de microempresas y el de capacitación laboral de jóvenes), u organizaciones sociales (programas concursables del FOSIS).

También desde el punto de vista de su operatoria, estos programas han intentado introducir elementos participativos, incorporando a los usuarios o beneficiarios en alguna fase o aspecto de la ejecución programática, sea en el diseño, el financiamiento o la ejecución de los programas en cuestión.

De todas estas alternativas en materia de participación, lo dominante es la contribución en el financiamiento, bajo la modalidad de cofinanciamiento o copago, en que el programa se ejecuta con aportes públicos y privados aportados estos últimos por los beneficiarios, individuales o grupales, o a través de aportes de terceros. Los programas sociales que destacan en este sentido, son: el programa de pavimentación participativa, el de microempresas y, en general, todos los concursables puesto que la elegibilidad de proyectos premia la contribución de los aportes propios de quienes concursan al financiamiento de sus proyectos.

No obstante estos cambios en los últimos 6 años y el dominio cuantitativo de estas nuevas orientaciones programáticas de las políticas sociales, el peso e influencia real de éstas, tiene un significado e impacto limitado. En efecto, si bien más de dos terceras partes de los programas sociales tienen características innovadoras en cuanto a la especialización de sus destinatarios, la búsqueda de integralidad de la acción social, de la máxima descentralización a niveles comunales y de participación social activa, estos programas sólo representan un tercio del gasto social de 1996. Ese mismo año, los programas más tradicionales, por el carácter universal de las prestaciones y su mayor cobertura, concentran dos terceras partes del presupuesto social ejecutado.

Puesto que los recursos actualmente disponibles deben satisfacer las demandas sociales mayoritarias de la población y no sólo focalizadas hacia los más pobres o vulnerables, más que plantearse mayores énfasis en los esfuerzos de reasignaciones presupuestarias que le den mayor peso financiero a los programas sociales nuevos, cabría buscar cambios en las orientaciones y criterios programáticos de los programas antiguos y tradicionales del sector público, incorporando elementos innovativos en su diseño, financiamiento y ejecución.

Parte de este esfuerzo de innovar en los programas sociales tradicionales masivos o universales, ya ha sido iniciado en algunos de los programas educacionales, de vivienda y laborales, como ha sido la incorporación en el sistema escolar tradicional de las experiencias programáticas de lo que fue el Programa de las 900 escuelas y de Mejoramiento de la Calidad de la Educación en la enseñanza básica y su reciente extensión a la enseñanza media (MECE Básica y Media), la masificación del programa de pavimentación participativa y el traspaso al SENCE y consolidación de los programas de formación y capacitación laboral ampliados.

2. Dinámicas sociales de pobreza y equidad.¹⁰

2.1 Las complejidades de la pobreza en la actualidad

La pobreza se ha ido reduciendo sistemáticamente, bajando de más de 5.5 millones de personas en condiciones de pobreza en 1987, a algo más de 4 millones en 1994.¹¹ Sin embargo, este proceso adquiere mayor velocidad y significación a partir de 1990,

Entre 1990 y 1994 la pobreza se reduce del 40.1 al 28.5% y la indigencia decrece del 14 al 8% de la población. En cuatro años, un millón trescientas mil personas ha salido de la pobreza y setecientas mil dejan atrás la indigencia. Ahora bien, el ritmo de disminución de la pobreza varía en los dos bienios que transcurren entre 1990 y 1994. En el primer bienio, 1990-1992, la velocidad es mayor y la pobreza se reduce en más de 7 puntos, mientras que este ritmo baja en el bienio 1992-1994, en que la pobreza se reduce en menos de 4 puntos.

Asimismo, también varía la composición de la pobreza que logra reducirse en ambos bienios. En el bienio 1990-1992, la mayor disminución de la pobreza se concentra en la reducción de la indigencia. En cambio, en el período 1992-1994

¹⁰ Para las dos secciones de este capítulo se han utilizado las siguientes fuentes:

- MIDEPLAN "La Pobreza en Chile. Perfiles y Trayectoria Reciente". Documento borrador, julio 1996.
- UNICEF-MIDEPLAN. **Realidad Económico Social de los Hogares en Chile**. 1996.
- SERNAM-MIDEPLAN "Caracterización de la Pobreza Femenina en Chile". Documento borrador, agosto 1996.
- MIDEPLAN "Pobreza Rural.Segregación por Segmentos Agroecológicos". Documento borrador, agosto 1996.
- Secretaría Ejecutiva del Comité Interministerial Social "Evolución y Caracterización de la Pobreza (1978-1994). Elementos para el Diseño de Políticas". Informe de Trabajo, Tomo II, octubre 1996.
- Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza. **Pobreza en Chile. Un Desafío de Equidad e Integración Social**. 1996.

¹¹ La última información disponible a través de la encuesta de Caracterización Socio Económica, CASEN, es de 1994. La encuesta fue actualizada en noviembre de 1996, pero al momento de redactarse este artículo los datos obtenidos aún están en procesamiento. El Consejo Nacional de Superación de la Pobreza, actualizó los datos de pobreza en los hogares del gran Santiago para 1996, mostrando igual tendencia que la que se tiene hasta 1994.

disminuye más la población pobre no indigente. Junto a este fenómeno, se constata que desciende más la pobreza urbana que la rural, en donde existe, proporcionalmente, una mayor concentración de indigencia.

Un primer balance muestra que, a medida que se avanza en el proceso de reducción de la pobreza, es cada vez más lento el proceso de disminuir la población pobre y cada vez es más difícil superar las situaciones de extrema pobreza. O, expresado de otra forma, la velocidad que tuvo la reducción de la pobreza entre 1990 y 1992 se explica en el impacto de medidas que cambiaron drásticamente la situación precedente (fijación del salario mínimo, aumento significativo del gasto social, mejorías salariales, primera reforma laboral y tributaria, etc.) y que, al consolidarse y alcanzados sus resultados iniciales, tornan menos espectaculares sus efectos posteriores, pues precisamente son los sujetos y grupos sociales más refractarios a tales medidas los que permanecen en condiciones desventajosas.

Desde el punto de vista de la caracterización territorial, la pobreza tiende a ser más irreductible en las zonas rurales que en las urbanas, creciendo incluso la indigencia rural en 8 regiones del país en 1994 respecto al período previo.¹² Por otra parte, la pobreza tiende a concentrarse en los pueblos y ciudades intermedias, superando los fenómenos de pobreza e indigencia que se registran en las grandes ciudades.¹³

Desde el punto de vista de la caracterización social, tanto la pobreza, como la indigencia tienden a ser mayores en los hogares jóvenes que en los antiguos, aquéllos que están constituidos por parejas que tienen hijos menores a su cargo. Esta situación se agrava cuando la jefatura del hogar joven está a cargo de una mujer sola.¹⁴

La mayor pobreza que experimentan los hogares jóvenes se expresa, entre otras características, en el mayor tamaño familiar de estos hogares pobres, con un mayor número de hijos: mientras los hogares pobres tienen un promedio de 4.6 miembros, los hogares no pobres bajan a un promedio de 3.8 personas.

Consecuencia de este fenómeno es que el grupo poblacional mayormente afectado por condiciones de pobreza, es la infancia. Más del 40% de los menores de 15 años vive en la pobreza, un millón y medio de niños y niñas de país. Mirado desde otro ángulo, del total de la población pobre del país, el 38% la constituye la población hasta los 18 años y, del total de la indigencia, el 44% pertenece al grupo de edad entre 0 y 18 años.

Todas estas consideraciones aluden a los términos absolutos de la pobreza, es decir, hacen referencia a aquellos hogares y a aquella población cuyos ingresos familiares los coloca por debajo de la línea de la pobreza.¹⁵ Sin embargo, existe una importante parte de la población que está en los límites de la línea de pobreza, con

¹² Estas son la I, II, III, IV, VI, VII, IX y XII.

¹³ La indigencia en pueblos y ciudades intermedias supera en 7.7 puntos porcentuales la registrada en las grandes ciudades, y la pobreza no indigente es 11 veces mayor en tales pueblos y ciudades intermedias que en las grandes ciudades.

¹⁴ Los hogares jóvenes son aquellos en que el jefe/a del hogar es menor de 30 años. La alta presencia relativa de hogares jóvenes en aquellos que caen bajo la línea de pobreza e indigencia, indica la relación entre pobreza y hogares de reciente constitución. Por el contrario, los hogares antiguos no pobres son tres veces más importantes que los hogares antiguos indigentes y dos veces más que los hogares antiguos pobres.

¹⁵ Entendiendo que dicha línea está establecida a partir de ingresos familiares equivalentes hasta dos canastas básicas.

ingresos familiares muy bajos (equivalentes a entre dos y tres canastas básicas) y cuyas condiciones se asemejan a las de la población pobre. En 1994, ese grupo representa a un 18% de la población, dos y medio millones de personas con situaciones de empobrecimiento relativo.

La orientación de las políticas sociales debe tener en consideración las características que han asumido las actuales dinámicas de la pobreza, en un contexto de crecimiento del país. Vemos que la pobreza tiende a concentrarse mayormente en las ciudades intermedias, a ser más irreductible en las zonas rurales, a afectar especialmente a los hogares jóvenes, golpeando con particular dureza a aquéllos que tienen jefatura femenina, a tener masividad en la población infantil, pero sobretodo a adquirir una dinámica tal que, a medida que el país crece y genera empleo, hay un sector de la población que tiene mayores dificultades que el resto para beneficiarse de estos logros económicos, lentificándose el proceso de reducción de la pobreza.

Asimismo, es necesario asumir que, fruto de los propios avances logrados en el período, se generan nuevas expectativas que hacen tanto o más visibles que los problemas de la pobreza absoluta, los que provienen de la pobreza relativa, adquiriendo relevancia política la problemática de las desigualdades sociales.

2.2 Inequidad laboral, de ingresos y en las oportunidades

La inequidad laboral se manifiesta en tres fenómenos: el primero de ellos, es que existen desiguales posibilidades de acceder al trabajo; el segundo, es que existen accesos diferenciados a los empleos de calidad; y el tercero, consecuencia del anterior, es que existen desiguales oportunidades para acceder a remuneraciones suficientes, fenómeno que está detrás del patrón regresivo de distribución del ingreso que caracteriza al país.

Si examinamos la problemática del acceso al trabajo, las mujeres pobres y los jóvenes en general, son los grupos sociales con más bajas tasas de participación laboral. Aún cuando en el caso de las mujeres, su incorporación al mercado de trabajo ha tendido a crecer más que la de los varones en los últimos años, su tasa de participación sigue siendo baja, pero mucho más baja aún en las mujeres de hogares pobres. En el caso de los jóvenes, su participación en el mercado de trabajo se ha mantenido por debajo de los otros grupos etáreos de manera sistemática, afectando a todos los jóvenes, aún si ello es particularmente grave en los jóvenes de hogares indigentes.¹⁶

Este fenómeno es el que está detrás de la pobreza de los hogares, pues en dichas unidades familiares, que como vimos tienen un mayor número de miembros, trabajan menos personas¹⁷, lo que determina tasas de dependencia más altas que en el resto de

¹⁶ Mientras las mujeres no pobres tienen una tasa de participación del 38.6%, las mujeres pobres muestran una tasa de participación del 18%. Por contraste los hombres, no pobres y pobres, tienen tasas de participación del 75.5 y 72.4%, respectivamente. En lo que se refiere a la juventud, las tasas de desocupación en los últimos años más que duplican las que experimenta la población activa en general. Si bien esto afecta generalizadamente a toda la juventud, quienes viven con mayor gravedad esta situación son los jóvenes indigentes, cuyas cifras de desocupación para 1994 quintuplican las de los jóvenes no pobres.

¹⁷ Mientras en los hogares no pobres trabajan en promedio 2 personas, en los hogares pobres lo hace, en promedio, un miembro del hogar y, salvo el caso de los hogares con jefatura femenina, habitualmente quedan excluidas las mujeres y los jóvenes.

los hogares del país. En los hogares indigentes cada ocupado debe mantener a un promedio de 5.6 personas, en los hogares pobres no indigentes se reduce a 3.7 personas, y en los hogares no pobres cada ocupado mantiene a 2.4 personas.

Si, por otra parte, examinamos las oportunidades y distribución de empleos calificados veremos que, aún si se resuelve el problema básico de acceso al trabajo, lo que diferencia a la población es la calidad de los trabajos a los que se accede y, consecuentemente, los niveles de ingresos. En la actualidad, este fenómeno asocia la pobreza, tanto o más que con el desempleo, con el tipo de trabajo que se realiza.

Alrededor de un cuarto de los trabajadores ocupados del país tienen, en 1994, un trabajo no permanente, casi un millón trescientas mil personas, siendo más acentuada esta situación en los trabajadores rurales, que en un 35% realizan ocupaciones temporales. A nivel nacional, es en los hogares indigentes donde esta cifra se eleva notoriamente, involucrando al 40% de sus ocupados en actividades no permanentes.¹⁸

Según un reciente informe¹⁹ que actualiza para 1996 las cifras proporcionadas por la CASEN en 1994, en la misma muestra de hogares, pero sólo de Santiago, se revela que más de un tercio de los ocupados no pobres carece de contratos de trabajo, situación que se extiende al 44.7% de los ocupados pobres. De manera similar, un tercio de los ocupados no pobres está al margen de la seguridad social (previsión y salud), mientras que entre los trabajadores pobres ello se da en casi la mitad de los ocupados.

En materia de ingresos, ciertamente asociado a lo anterior, pero además al hecho de que sólo alrededor de un 15% de los trabajadores negocia colectivamente, la situación de inequidad se expresa, para 1994, en que el 80% de los hogares tiene un ingreso promedio del trabajo inferior al ingreso promedio nacional. Fenómeno que se produce con una concentración tal del ingreso, en que el 10% de los hogares más pobres tiene un ingreso per cápita familiar 45 veces inferior que el 10% más rico y 9 veces inferior que el ingreso per cápita nacional, acentuándose levemente el diferencial que tales hogares ya tenían en 1992.²⁰

En otras palabras, los hogares del decil más pobre participaban, en 1992, del 1.7% del total de los ingresos monetarios, proporción que en 1994 baja al 1.5% del total de los ingresos. Por contraposición, los hogares del decil más rico participaban, en 1992, del 41.6% del total de los ingresos, ascendiendo en 1994 al 41.9%.²¹

No obstante, como se señaló en el capítulo anterior, que las políticas sociales implementadas en este período logran compensar en parte la inequidad distributiva de los hogares, y que se amplían los accesos de la población a oportunidades y

18 Cualquiera sea el factor que se considere (pertenencia urbano-rural, rama, categoría ocupacional) la práctica del trabajo no permanente genera ingresos promedio del trabajo inferiores, en montos significativos, de los que perciben los trabajadores permanentes.

19 Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza "Resultados Preliminares. Encuesta sobre Oportunidades y Disponibilidades de los Pobres", diciembre, 1996.

20 Información de la CASEN 1992 y 1994. Las cifras actualizadas del Consejo Nacional de Superación de la Pobreza para Santiago en 1996, revelan la persistencia de esta tendencia, en que el ingreso de la ocupación principal de los hogares pobres es menos de la mitad del de los hogares estimados como de capas medias, y el ingreso familiar total de estos hogares no pobres de capas medias, en promedio triplica el que obtienen los hogares pobres.

21 La disminución de los ingresos promedio del 10% de los hogares más pobres es mayor en las zonas rurales que en las urbanas. El aumento de los ingresos promedio del 10% de los hogares más ricos es relativamente mayor en las zonas urbanas que en las rurales. Lo anterior revela que se acentúan las diferencias urbano-rurales, cristalizando la tendencia a radicar las mayores desigualdades en la población rural.

calidad de vida, lo cierto es que el esfuerzo realizado hasta la fecha, no ha logrado generar cambios significativos en el acceso equitativo a oportunidades sociales de calidad comparable, manteniéndose una brecha social que va más allá del ámbito laboral y que, por supuesto, es parte de las causales de inequidad en el campo laboral.

Si examinamos las áreas sociales más relevantes, de manera genérica es posible afirmar que el 60% de la población muestra resultados en sus indicadores de salud y educación por debajo de los respectivos indicadores de salud y educación nacionales.²²

En materia educacional, hay un conjunto de indicadores que muestran que, junto con mejorías a niveles nacionales, los resultados son desiguales en la población, con importantes distancias que segregan a distintos grupos sociales. Así, en 1994, el nivel de escolaridad para el país alcanza a poco más 9 años. Sin embargo, este promedio baja a 7 años entre los pobres e indigentes y a 6 años en la población rural.

En igual medida, la tasa de analfabetismo, históricamente baja en el país, sigue descendiendo del 5 al 4.4% de la población entre 1992 y 1994, pero es cuatro veces mayor en las zonas rurales que en las urbanas y levemente mayor en la población femenina que en la masculina.

Con una cobertura casi universal de la educación básica, sin discriminaciones para la población pobre respecto de la no pobre, ni por pertenencia urbano-rural, la deserción en cambio se produce a nivel de enseñanza media, en que cerca de un 20% de la población escolar entre 15 y 18 años está fuera del sistema educacional, situación que se acentúa en los hogares pobres y en las zonas rurales: mientras el 56.8% de los jóvenes rurales están insertos en la enseñanza media, en las zonas urbanas esta cifra crece al 88.3% de los jóvenes. En general, los aumentos de cobertura en la enseñanza media entre 1992 y 1994 se producen, mayoritariamente, en la población no pobre, descendiendo en la población pobre no indigente, en tanto que en los indigentes la cobertura de 1994 decrece en relación a 1992.²³

Otro tanto acontece con el acceso a la salud. En 1994, el 63.4% de las personas declara atenderse en el sistema público de salud, superando el 80% en el caso de personas en condiciones de pobreza, siendo más alta la proporción de población rural que urbana. Aún así, la población no pobre aumenta su demanda de prestaciones en el sistema público de salud entre 1992 y 1994, pasando del 54 al 56%.

De modo que es factible concluir que, con independencia del nivel de ingresos, el sistema público de salud atiende a una proporción mayoritaria de la población, pero lo hace, como se señalara anteriormente, con una considerablemente menor disponibilidad de gasto que el sistema privado, lo que produce desiguales resultados en la salud de la población. A modo de ejemplo, y usando indicadores tradicionales, de cada 100 niños que tienen riesgo biomédico y desnutrición, 68 menores son pobres y 32 son no pobres, dominando entre los primeros los menores de zonas rurales. Igual cosa

22 Sobre la base de utilizar los mismos indicadores con que trabaja el PNUD para elaborar su índice de desarrollo humano, se usaron preliminarmente los datos de educación y salud de la CASEN y se aplicaron diferencialmente por quintiles, obteniendo como resultado que los 3 primeros quintiles tienen un comportamiento de sus indicadores con resultados inferiores a los indicadores nacionales promedio (informe borrador trabajado por Schkolnik, M. a solicitud del Comité Interministerial Social en el segundo semestre de 1996).

23 El aumento de cobertura en la enseñanza media sube en 2.2% en la población no pobre y en 0.3% en la población pobre, disminuyendo la cobertura de la población indigente escolarizada en la enseñanza media en 0.6%, entre 1992 y 1994.

ocurre con el acceso al examen del Papanicolau, que perjudica especialmente a las mujeres pobres rurales.

En la perspectiva del diseño de políticas sociales el debate no puede desconocer que las desigualdades sociales en el país ya no están asociadas exclusivamente, como lo fueran a inicios de los noventa, a los satisfactores de necesidades básicas, en que bastaba un empleo, cualquiera éste fuera, un nuevo ingreso en el hogar, para mejorar las condiciones familiares. La pobreza de mediados de los noventa se asocia al trabajo y a los bajos ingresos.

Pero también, otras formas de desigualdad están surgiendo, ya no sólo por falta de accesos a las oportunidades, sino que a la calidad de estas oportunidades. Los buenos indicadores sociales que el país muestra y que lo colocan en una situación privilegiada en el continente, tienen una cara oculta, las grandes brechas que separan a la sociedad por el desigual reparto de buenos empleos, de ingresos, de educación y salud de calidad, de hábitat y calidad de vida.

Algunas conclusiones

Provenientes del espacio académico y político, ámbitos muchas veces entremezclados, se escuchan críticas contradictorias a las políticas sociales según quien las formule provenga de la oposición de centro derecha, de la oposición de izquierda extraparlamentaria, o de las propias filas oficialistas.

Entre las críticas de la centro derecha priman dos juicios complementarios: el primero, que el Estado es por naturaleza más ineficiente que el mercado, cuestión que se agrava por la tentación de la corrupción; y el segundo, que la gran tarea social es la superación de la pobreza, cuestión que se logra asegurando los equilibrios macroeconómicos y un crecimiento estable y sostenido capaz de generar los empleos que las familias necesitan, de modo que cualquier tentación igualitarista (redistributiva) amenaza lo anterior y, por tanto, atenta finalmente contra los más pobres.

A partir de estas afirmaciones, esta línea de pensamiento sostiene que el Estado chileno debe restringir el gasto público, focalizar sus recursos en los más pobres, y permitir que las familias, a través de su trabajo, puedan satisfacer sus necesidades sociales, provistas eficientemente por el mercado.

En las críticas de la izquierda no concertacionista y en ciertas visiones académicas y políticas de sectores dentro de todos los partidos de la propia Concertación, no es infrecuente escuchar que las dinámicas sociales del país son consecuencia de los límites que imponen las políticas neoliberales mantenidas por ambos gobiernos de la Concertación. Y que si bien la superación de la pobreza ha seguido un camino adecuado, en que el crecimiento del país y los empleos generados han ayudado, el problema pendiente es la equidad.

De estas afirmaciones surgen propuestas variadas que, en general, apuntan a fortalecer el rol social del Estado, y a sugerir que hay que trasladar el foco de las prioridades sociales desde la pobreza hacia la equidad, privilegiando, según quienes formulan las propuestas, la equidad distributiva (reforma tributaria y reformas laborales) o la igualdad de oportunidades (reforma educacional y, eventualmente, de la salud).

Los antecedentes proporcionados en este artículo permiten a lo menos desechar, sin mayores comentarios, por un lado, las afirmaciones que aluden a la ineficiencia del Estado y, por otra, las que se refieren al imperio y vigencia de políticas neoliberales.

Baste decir, respecto del primer tipo de crítica, cuánto mayor serían los éxitos sociales en Chile, medidos por los indicadores de desarrollo humano, si el gasto público per cápita en salud y educación se duplicaran, alcanzando niveles más cercanos al gasto privado, en tanto que con las disponibilidades actuales nuestro país tiene logros sociales que le otorgan el lugar 38 en el ranking de países, no obstante estar en el lugar 66 del ranking según ingresos per cápita.

Y respecto del segundo tipo de juicio, aquél que ligeramente atribuye la mantención de las desigualdades sociales a la vigencia de políticas neoliberales impulsadas por los gobiernos de la Concertación, la respuesta que cabe, tras analizar el conjunto de medidas y políticas emprendidas durante estos 6 años, es cuál sería la magnitud actual de la pobreza y de las desigualdades, de no haber mediado todas las iniciativas que, en el campo económico, laboral y social han sido emprendidas, entre las que destacan la reforma tributaria y el aumento que ello permitió en el gasto e inversión social,²⁴ las primeras reformas laborales y nuevos proyectos de reformas laborales en trámite parlamentario, fijación del salario mínimo, nuevas iniciativas en el campo de la capacitación laboral y del fomento productivo a pequeños y microempresarios urbanos y rurales, conjunto de medidas e iniciativas que difícilmente pueden ser calificadas de neoliberales.

Respecto de los propósitos y objetivos últimos de las políticas sociales, el debate polarizado que radica en la superación de la pobreza o en la reducción de las desigualdades la opción prioritaria, parece un ejercicio estéril.

Para quienes sólo atribuyen responsabilidad al Estado frente a la pobreza, pues las desigualdades sólo se corrigen espontáneamente y dependen de las disposiciones personales para hacer uso de las oportunidades ofrecidas, cabe señalar que no es ni teórica, ni empíricamente, correcta tal formulación, con severas consecuencias políticas si ello no se entiende, y cuyas señales han empezado a sentirse en las demandas sociales que están detrás de recientes movilizaciones.

Si una década de crecimiento sostenido con bajas tasas de desocupación no han resuelto las desigualdades, es señal de que no es factible depositar expectativas en las virtudes espontáneas de las políticas económicas, del crecimiento y del mercado, así como en la disposición de las personas para hacer uso de las oportunidades. Está visto que tales oportunidades todavía hoy se distribuyen de manera muy desigual, y que una cosa es pasar los límites de la pobreza absoluta y otra, muy diferente, acceder a los beneficios del crecimiento, a lo menos de una manera equivalente a los esfuerzos empeñados para que éste se produzca. Es más, a medida que se avanza en un proceso de superación de los niveles absolutos de pobreza surgen nuevas y mayores expectativas que plantean nuevas demandas y expresan masivas aspiraciones sociales. Máxime cuando el contraste entre los diferentes grupos de la sociedad pasa a ser una demostración visible de marcadas desigualdades en la satisfacción de expectativas.

²⁴ Adicionalmente a las menciones realizadas en la sección sobre Gasto Social de este artículo, es necesario consignar el otorgamiento de la reajustabilidad de las pensiones y la devolución del 10% adeudado por el régimen anterior, los reajustes a las pensiones mínimas y el bono de invierno para los pensionados de escasos recursos, el aumento en los Subsidios Unicos Familiares y su extensión hasta los 18 años, las alzas por sobre la inflación de las remuneraciones del magisterio y del personal de la salud, entre otras.

Para quienes, contrariamente, sostienen que el camino de superación de la pobreza está bien encaminado y que no hay que preocuparse más de ello, sino que concentrar los esfuerzos en las desigualdades, también toman una opción excluyente equivocada, aun si los más pobres son los que menos voz y ejercicio ciudadano tienen, de modo que con escasas capacidades de influencia política. No es tan claro que el camino de superación de la pobreza ya está pavimentado. Más bien, las tendencias señalan que cada vez es más difícil que salgan de esa situación quienes, a lo largo de estos años, se mantienen en los límites de sus necesidades. Y eso compromete a toda una generación: los adultos pobres, los activos de hoy, serán los ancianos sin protección social suficiente del mañana, y los niños empobrecidos de hoy, de no mediar un esfuerzo sistemático e ininterrumpido, serán los adultos pobres de mañana. Por lo demás, en períodos de ajuste, en momentos de reducción de los empleos, hay segmentos vulnerables que están más expuestos a ser afectados por estas coyunturas y a recaer en condiciones de pobreza. No hay, pues, un camino consolidado en la superación de la pobreza y no hay forma de disociar políticas que apunten a las desigualdades de aquéllas que, con igual fuerza y rigurosidad, puedan enfrentar los problemas de la pobreza actual, la pobreza moderna, esa pobreza que acompaña nuestro patrón de crecimiento.

Si se analizan de manera rigurosa las actuales políticas sociales tendremos que convenir que ellas son todo lo que pueden ser en el contexto de ciertas orientaciones y límites que han sido aceptados como marco de desenvolvimiento de las políticas públicas. No es, por tanto, un problema que se resuelva técnicamente, perfeccionando los diseños programáticos, mejorando la focalización del gasto y de los programas, montando sistemas de evaluación de las políticas, programas e inversiones sociales, perfeccionando la gestión social de las instituciones responsables, diseñando y monitoreando más y mejores indicadores de desempeño, todos éstos requisitos para una más eficiente labor pública, pero cuyos resultados, si no se acompañan de medidas que apunten a una reforma social, tendrán efectos marginales en la problemática social nacional.

El límite que enfrentan las actuales políticas sociales es el que corresponde a los actuales límites del Estado y sus relaciones con el mercado, un Estado, más que pequeño, débil, con escasas y en ocasiones ausentes facultades normativas, fiscalizadoras y regulatorias, con recursos profesionales insuficientemente pagados en contraste con la magnitud de sus responsabilidades, con recursos financieros insuficientes para la magnitud de acciones sociales que el Estado debe proveer a toda la población, en tanto no renuncia a su responsabilidad social y no se centra solamente en los grupos más pobres del país.

El límite que enfrentan las actuales políticas sociales también resulta, paradójicamente, de la debilidad de la sociedad civil, de la incapacidad de ésta de apropiarse adecuadamente de las capacidades, competencias y recursos para ser un actor en el desempeño de programas, acciones e inversiones sociales. La lentitud del proceso de descentralización, la inexistencia de una legislación que promueva la asociatividad, la ausencia de instrumentos y prácticas que incentiven la cooperación y la solidaridad a través de aportes en recursos y conocimientos, son parte de las tareas pendientes en una redefinición de las políticas sociales y parte importante de la reforma social del Estado.

Por otra parte, así como se han emprendido y se están emprendiendo algunas reformas institucionales que reflejan ciertas opciones de políticas públicas (como son las ocurridas en el plano de la descentralización y las que se están propiciando en el

ámbito del fomento productivo en un Estado que abandona el rol directamente empresarial), no existe todavía una propuesta equivalente que recoja, en una nueva institucionalidad social pública, la prioridad social del Estado. Está pendiente, pues, una reforma social del Estado que permita identificar modalidades de toma de decisiones que permitan contrapesar, con solvencia técnica, pero con fuerza política, los efectos sociales y laborales de las políticas económicas y construir la institucionalidad más adecuada para ello.

