

LA POLITICA ANTI-POBREZA EN EL SEGUNDO GOBIERNO DE LA CONCERTACION (DIMENSIONES Y PROPOSICIONES).

*Sergio Boisier.**

*Gladys Zurita.***

La única batalla librada por el Primer Gobierno de la Concertación ha sido "la guerra contra la pobreza" que, con independencia de los éxitos que se puedan mostrar al momento de hacer entrega del Gobierno (según todas las opiniones una reducción en alrededor de un millón de personas), continuará representando con toda seguridad el mayor desafío para el Gobierno que se inició en marzo de 1994.

La cuestión de la "pobreza" tiene lecturas dimensionales, contextuales e instrumentales.

La pobreza tiene, en primer término, una dimensión ética. Contraría una concepción humanista del funcionamiento social, la existencia y sobre todo la persistencia de la pobreza. La pobreza de muchos, sobre todo cuando el espejo refleja la riqueza de pocos, representa una injusticia intolerable que no se concilia con una visión moral del orden social. Como lo ha señalado la Comisión Nacional de Justicia y Paz, "la fundamentación ética basada en este tema es que toda persona humana goza de la misma dignidad por el solo hecho de ser persona. Se trata del principio ético fundamental y fundante de que todos somos iguales en dignidad".

La pobreza tiene, en segundo término, una dimensión política. Una alta proporción de la población viviendo en situación de pobreza (independientemente del modo técnico de medirla) configura un peligro a la estabilidad social de la sociedad y por tanto es fuente de violencia y de amenaza al orden político, porque no es socialmente legítimo ni respetable un orden político que tolera la pobreza o que es ineficaz en su erradicación. La dimensión política de la pobreza deviene también del inescapable papel del Estado en su erradicación, más allá de la arquitectura concreta de un dado "modelo" de política económica.

En plena interfase del Segundo y Tercer Milenio, la pobreza

* Director de la Dirección de Políticas y Planificación Regionales del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.

** Consultora ILPES.

se representa en un contexto de alardeada modernización. La modernización no es un proceso de reciente data; la secularización, el pensamiento científico-técnico, la emancipación, la fe en el progreso sostenido, la tolerancia y el capitalismo (elementos todos configurativos de la modernidad), son antiguos. Lo nuevo es la velocidad del cambio y por tanto, la tendencia a una creciente diversidad y variedad en un ámbito de globalización en sistemático aumento. Si la "modernización" es un imperativo de los tiempos, la pobreza impide una modernización plena al imposibilitar el acceso al conocimiento y a la tecnología, como asimismo, al uso y goce de "bienes modernos". En definitiva, la pobreza (entendida como fenómeno social) impide que la modernización se transforme en la fuente generatriz de la propia modernización; en otras palabras, el proceso se trunca y el país se estanca.

La pobreza tiene dimensiones instrumentales, variadas, en cuanto son muchas las formas de enfrentarla en la práctica, no todas de igual eficacia y eficiencia. Aquí queremos destacar la importancia de la desconcentración y de la descentralización en el diseño y ejecución de los programas anti-pobreza.

Como en todo orden de cosas, el conocimiento científico de un problema o de un fenómeno es el primer requisito para su solución racional. En este caso, para diseñar medidas verdaderamente eficaces y eficientes que terminen en -horizontes de tiempo razonables- con la pobreza que afecta a un importante porcentaje de la población de Chile, es previo disponer de un marco conceptual y causal del fenómeno.

Se puede apuntar a por lo menos tres factores causales (no necesariamente independientes) del "anclaje" a la pobreza de las personas y de su "reproducción": i) ciertas personas son pobres porque su stock de "capital humano" es deficitario (en términos principalmente de educación, salud y seguridad social); ii) ciertas personas son pobres (en conjunción o con independencia de la causa anterior) porque están laboralmente insertas en actividades de baja productividad que generan ingresos también bajos; iii) ciertas personas son pobres (de nuevo, en conjunción o con independencia de las dos causas anteriores) debido a que viven en lugares carenciados de recursos naturales que puedan generar actividades de suficiente rentabilidad (cuestión que pierde importancia paulatinamente) o de infraestructura social (escuelas, hospitales, electricidad, agua potable, teléfono, etc.).

La superación de situaciones de pobreza originadas en déficits en la dotación de capital humano, pueden ser corregidas mediante políticas y programas relativamente tradicionales de tipo

sectorial (cuya concepción puede ser "nacional", pero cuya ejecución requiere de "ambientes desconcentrados" para maximizar su eficiencia. Las situaciones de pobreza vinculadas a la inserción laboral pueden ser atacadas mediante políticas y programas de capacidades profesionales (que también ganan en eficiencia al ser administrados en forma desconcentrada). La superación de la pobreza asociada con el tercer factor causal, en cambio, requiere de políticas y programas mesoeconómicos de equipamiento territorial, que necesariamente, deben concebirse y ejecutarse en forma descentralizada.

La "focalización" del gasto social ha constituido un avance importante en relación a anteriores políticas agregadas, al reducir las filtraciones y al apuntar más certeramente a los grupos focales. Si a la focalización se le agrega una dimensión territorial que sea capaz de captar el factor causal o la combinación de factores causales de la pobreza en unidades territoriales, sin duda que se ganaría en eficacia y en eficiencia en el uso de recursos y se generaría un campo de acción cooperativa entre diferentes niveles de gobierno (central, regional y municipal). Concretamente, es necesario desarrollar una metodología que permita: primero, identificar el conjunto de municipios pobres, es decir, municipios cuyos indicadores socio-económicos se encuentran por debajo de cierto límite (el FOSIS ha hecho algunos avances al respecto); segundo, en cada "municipio pobre" debe identificarse claramente la ponderación de cada uno de los tres factores determinantes de la pobreza (también hay avances metodológicos en este sentido a través de la aplicación de sistemas de información geográfica); tercero, con la información procedente hay que diseñar en cada municipio un esquema simplificado y lineal de la planificación (del tipo usado en los mega-proyectos de ingeniería) basado en el trípode un objetivo/meta -una institución reponsable- un stock de recursos consistentes.

El gobierno central tiene la responsabilidad de diseñar el instrumento metodológico y de aportar los recursos. Los gobiernos regionales (obligados por lo demás por el art. 19 de la LOR) aplican en cada región la metodología y establecen prioridades entre municipios y los gobiernos municipales -como ya lo hacen- administran los programas básicos de educación y salud.

Los dos principales fondos sociales de gobierno el FOSIS y el FNDR- deben sintonizarse de manera más "fina" en acciones conjuntas o temporalmente secuenciales, teniendo en cuenta que el FOSIS es un mecanismo de "ayuda directa a las persona" en tanto que el FNDR es un mecanismo de "ayuda directa a los lugares". Esto tiene importantes repercusiones en orden institucional, sea por la vía de la coordinación inter-agencial, sea por la vía de colocarlos bajo un mando único.