

¿Está agotado el actual modelo de política social?

Roberto Calvo*

Sumario

El modelo de política social vigente ha venido agotando su dinamismo para erradicar la pobreza y la desigualdad social: debilitamiento del impulso erradicador de la pobreza, inclusive leve aumento de la indigencia urbana en el 2000, a pesar del aumento sustancial del gasto social desde 1990 en adelante. Por otro lado, hay desencanto de sectores de profesionales y operadores del nivel central, regional y comunal de los programas sociales de gobierno. Para el autor, las causas de esta situación residen en algunos factores tales como los siguientes: las vacilaciones para enfrentar la filtración de recursos a través de una mayor focalización; en la carencia de una autoridad social y técnica que ponga fin a la descoordinación intersectorial; en la descentralización de los programas sociales y en la carencia de instrumentos de evaluación que orienten a la autoridad sobre el impacto del gasto social en la situación de los pobres.

Introducción

El tema de la política social, y, en general, la preocupación ciudadana por cómo se manejan las finanzas públicas para enfrentar los problemas de los más pobres, frecuentemente salta al tapete de la discusión pública. Es, además, candente. Resurge cuando el Estado debe enfrentar con recursos limitados, la intensa demanda de una parte significativa de la población por programas y proyectos encaminados a satisfacer necesidades vitales. Cuando las políticas sociales vigentes demandan cada vez mayores gastos al Estado, presionando fuertemente sobre el déficit fiscal. Cuando el

* Sociólogo, Magíster © en Ciencias Sociales. Ha sido consultor de Naciones Unidas en materias de pobreza y focalización, ex-funcionario de MIDEPLAN, asesor de JUNJI y FONADIS. Actualmente se desempeña como consultor privado en desarrollo organizacional, planificación estratégica y recursos humanos dirigidos a la administración pública y municipal. Es profesor de Ciencias Sociales y Psicología Social en la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Central de Chile.

Estado recurre al expediente de aumentar la tributación, sea para financiar programas sociales especiales, sea para cerrar la brecha fiscal.

Frecuentemente, la discusión se plantea en términos antinómicos. Algunos analistas piensan que el financiamiento del gasto social debería provenir principalmente del crecimiento económico futuro y no de un cambio en la estructura tributaria. El crecimiento económico es, se argumenta, el factor más determinante en la reducción de la pobreza, no sólo por su contribución directa al aumento de los empleos e ingresos de los pobres, sino por su decisivo aporte a la generación de recursos para la política social. Por lo mismo, el énfasis debe ponerse en la inversión productiva y en acrecentar el ahorro público, dotando de mayor eficiencia a la ejecución de los programas sociales. En definitiva, los fondos para financiar nuevos programas sociales deben provenir de un serio esfuerzo de focalización que reduzca los costos de los programas y reoriente aquellos programas que no están llegando a los pobres.

Otros analistas, sin embargo, mantienen una posición crítica frente a la contribución del crecimiento sobre la reducción de la pobreza y sólo le conceden un impacto parcial al “chorreo” que genera la expansión económica. Por lo mismo, la solución de la pobreza requiere simultáneamente políticas redistributivas y crecimiento económico. La política redistributiva es el instrumento característico del Estado de Bienestar encaminado a modificar las fuerzas del mercado. Es necesario, se argumenta, proteger a los individuos de contingencias específicas y garantizar a la gente un nivel mínimo de vida independiente de su renta de mercado

Ahora bien, cualquiera sea la posición intelectual que inspira la acción sobre la pobreza extrema, la provisión de nuevos fondos implica un costo para la sociedad en su conjunto. De allí que diferentes actores sociales reaccionen sobre la manera como el Estado debe enfrentar la racionalización de los recursos públicos, sobre todos aquellos destinados a la solución de los problemas sociales de la gente. La sociedad desea que las transferencias hacia los más pobres sean exitosas, tanto por un genuino sentimiento humanitario de justicia social (equidad) como por razones de eficiencia y buen servicio.

El objetivo del presente artículo es mostrar los factores que están incidiendo en la pérdida de efectividad del actual modelo de política social para enfrentar el problema de la pobreza y la equidad social. Hay cierto consenso en que, entre la mitad y finales de la década del 90, se aminora el impulso erradicador de la pobreza y que se transita de una “etapa fácil”, en la cual numerosos pobres salieron de esa condición, a otra “difícil”. Una mirada retrospectiva acerca de la naturaleza, objetivos e impacto del modelo de intervención social del Estado que surgió con el advenimiento de la democracia, descubre una serie de síntomas y signos (síndrome situacional), dando pábulo para la interrogante del título: ¿Está agotado el modelo de política social actual? Sin llegar a una sistematización final, se destacan a continuación una variedad de síntomas y factores explicativos.

1. Signos y síntomas sugerentes

Algunos son de naturaleza psico-social, otros de resultados que aluden a situaciones objetivamente comprobables.

1.1 *Descontento cada vez más generalizado de los actores que intervienen en la política social*

Una destacada socióloga escribe sin ambages: “En la actualidad se perciben cuotas importantes de insatisfacción y frustración con lo que se está haciendo y los resultados que se obtienen en materia social. Se percibe entre profesionales y directivos en el aparato central del Estado, en los municipios y gobiernos regionales y entre los ejecutores intermediarios de programas, cuotas importantes de insatisfacción y frustración...”¹.

Nótese que el descontento y la frustración no parecen ser factores menores debido a que afecta a los eslabones claves de la política social: desde el nivel de los formuladores de programas y proyectos, en el nivel central, hasta los ejecutores en terreno del nivel regional y comunal.

Pero, además, se cuestionan los programas mismos como: “rígidos, poco participativos...”². Ya en 1995 el Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza (CNSP) fue precursor de este malestar: “A pesar de la mayor actividad que el Estado ha desplegado en los últimos años hacia los más pobres, los programas sociales no han sido el factor principal en la superación de la pobreza, aunque han ayudado al proceso de mejoramiento de la vida de las personas, los barrios y las comunidades... es preciso rediseñarlos en sus contenidos, métodos e institucionalidad... Muchos programas sociales sobre los que no se tiene evaluación objetiva y que más bien, tanto, en este Consejo como en la opinión pública, se tiene una crítica impresión de ellos...El sistema de focalización y subsidios que se instauró como base de la política social, en el período de ajuste de la economía no es necesariamente adecuado para un período expansivo como el que se vive. Que es preciso generar políticas sociales más imaginativas e integrales”³.

1.2 *Agotamiento del impulso erradicador de la pobreza*

Esta toma de conciencia de formuladores y operadores de la política social tiene fundamento objetivo. Los resultados no han estado a la altura de las expectativas generadas por los planes de gobierno. Si bien los resultados globales del decenio

¹ Raczyński, Dagmar. “Focalización de programas sociales: lecciones de la experiencia chilena” en Pizarro, Crisostomo; Raczyński, Dagmar; Vial, Joaquín, *Políticas económicas y sociales en el Chile democrático*, CIEPLAN/UNICEF, 1995, pág. 30.

² *Ibíd.*

³ Raczyński, Dagmar. “Políticas sociales y de superación de la pobreza”, (en internet) 2002, pág. 11.

muestran que la reducción de la pobreza ha tenido un avance significativo (desde 38,6% en 1990 a 20,6% en 2000), los resultados desagregados de la Encuesta de Caracterización Socio-Económica Nacional (CASEN) muestran que al final del decenio pasado –prácticamente desde 1996– el impulso de reducción de la pobreza pierde el vigor de los primeros años del gobierno de la Concertación. La CEPAL por encargo de MIDEPLAN calcula que entre 1998-2000, 79.000 personas abandonaron la condición de “pobre” y 29.200 personas salieron de su condición de “indigentes”⁴. (ver tabla 1). Este resultado representa una diferencia porcentual de 1.1. Ésta se compara desfavorablemente con el 5.1 del periodo 1990-1996 (MIDEPLAN, varios años).

La novedad del período 1998-2000 reside, además, en que el núcleo más duro de la pobreza, (indigencia) tendió a aumentar en 0.1 punto porcentual, lo que representa un aumento de 29.200 personas en esa condición, gran parte de ellas radicadas en las zonas urbanas.

1.3 ¿Ineficiencia del gasto social?

1.3.1 Mayores recursos para el sector social

La desazón por la política social resulta comprensible al observar el monto del gasto social desde 1990 en adelante. Relativamente hablando, el *puncto dolens* (problema) no ha estado en los recursos, sino en la eficiencia del gasto social. Durante este período, “el gasto aumentó significativa y persistentemente en todos los sectores. Los mayores recursos resultantes de la Reforma Tributaria, así como de las altas tasas de crecimiento de la economía, permitieron financiar esta expansión del gasto y, a la vez, mantener una situación fiscal sana, sin crear presiones inflacionarias”⁵. Entre 1989 y 1999 el gasto público social per cápita creció 79,8% con una variación anual promedio de 5.5%. En el 2000, la participación del gasto público social en el gasto público llegó 70,5%, superior al 64,8% en 1989⁶.

⁴ Feres, Juan Carlos, “La pobreza en Chile en el año 2000”, CEPAL, 2001, pág. 8. Según el método de ingresos: “a un individuo se le considera pobre si su nivel de ingreso se sitúa por debajo de un nivel mínimo que le permita satisfacer sus necesidades básicas e indigente si éste no le permite satisfacer sus necesidades alimentarias”.

⁵ En ese punto, MIDEPLAN desestima el efecto de la inercia del gasto público sobre el presupuesto futuro. La discusión actual sobre mayores impuestos tiene que ver no solamente con el financiamiento del plan Auge y Chile Solidario, sino también con ajustar ingresos y gastos. Para el ex-Ministro de Hacienda Alejandro Foxley, “hay una fuerte inercia en el gasto público. Dos tercios de éste corresponden a gastos permanentes ya comprometidos. El volumen está influido por el hecho de que la economía creció entre 1987 y 1997 a casi 8% anual. Cuando el crecimiento baja a 3%, caen los ingresos y el impulso del gasto continúa”.

⁶ MIDEPLAN, “Pobreza e indigencia e impacto del gasto social en la calidad de vida. Informe ejecutivo”, MIDEPLAN; 2001.

Cuadro 1
Chile: Evolución de la pobreza (1998-2000)
(Población)

Total Nacional	Pobreza		Indigencia	
	Miles	%	Miles	%
1998	3.160,1	21.7	820,0	5.6
2000	3.081.1	20.6	849,0	5.7
Diferencia	-79.0	-1.1	29.2	0.1

Fuente: Feres, 2001:18.

Cuadro 2
Estructura sectorial del gasto público social

	Educación	Subsidios monetarios	Otros	Salud	Vivienda	Previsión
1989	20,2	4,5	3,8	15,8	8,0	47,7
2000	25,2	3,9	6,0	17,6	5,8	41,5

Fuente: www.mideplan.cl, Gasto Social.

El mayor gasto se destinó a los sectores sociales tradicionales, pero el énfasis (monto) cambió: educación y salud y de nuevos programas ("otros") aumentaron su incidencia y disminuyeron los subsidios monetarios y la previsión social, como muestra la tabla siguiente:

1.3.2 Incidencia del gasto social en la pobreza y en la desigualdad de los ingresos

Diversos estudios comprueban que el factor decisivo de erradicación de la pobreza ha sido el crecimiento económico. No solamente por su efecto sobre el empleo y el aumento de los ingresos, sino porque permite financiar la política social. Se estima que el 80% de reducción de la pobreza se debe al efecto crecimiento⁷. Por esta razón, al disminuir la tasa de crecimiento económico, la cantidad de pobres se estanca o aumenta.

No significa que el gasto social carezca de una función económico-social importante, a pesar de su efecto parcial sobre la erradicación de la pobreza. Como instrumento de la política social posibilita la ejecución de programas que asisten y promueven a la población en pobreza y a aquellas que por contingencias del crecimiento económico o del ciclo vital, se vuelven pobres.

El impacto del gasto social durante el decenio ha recibido atención en varios estudios. Las conclusiones de éstos apuntan a que el impacto de las políticas sociales se ve disminuido por filtraciones, debido a dificultades en la focalización de los progra-

⁷ Larrañaga, Osvaldo, "Pobreza, crecimiento y desigualdad: Chile 1987-92", ILADES 1994, pág. 16.

mas. ¿Es muy grande el agujero del cubo, según la analogía de Arthur Okun? Uno de estos estudios⁸ permite conclusiones provisionarias sobre el impacto de los programas en el período 1990-1996: "...los gastos en subsidios monetarios, educación y salud están focalizados en los estratos medios y bajos de ingresos (deciles primero a sexto), mientras que el gasto en pensiones tiende a ser proporcional al nivel de ingreso del hogar". Por otra parte, "el gasto en vivienda"⁹ posee una distribución más bien plana entre los distintos deciles de ingreso".

La conclusión final es reveladora: "muestra que el gasto social *per cápita* tiende a crecer levemente con el nivel de ingreso del hogar, reflejando el impacto del gasto en pensiones que más que compensar la tendencia hacia la focalización de los demás ítems del gasto social"¹⁰.

Es indiscutible, sin embargo, el impacto del gasto social en la distribución del ingreso. Conforme a las cifras presentadas en el estudio precitado y en otros (Millán, Bravo, Contreras, 1999) se aplica la regla de la equidad: más para el que tiene menos y menos para el que tiene más. Efectivamente, el gasto social del Estado reduce la desigualdad a nivel del país. En los hogares más pobres, el gasto social significa el 72,5% del ingreso; en cambio, en el decil más rico, la proporción representa sólo el 0,41%¹¹.

El impacto sobre la distribución fue mayor en 1996 en comparación con 1990, lo que sugiere que el mayor gasto social –y no una mejor focalización– jugó un papel importante en la disminución en la desigualdad de los ingresos, como cabría de esperarse¹².

Con todo, en el nivel central la evaluación es pesimista: "Hemos tenido enormes progresos en combatir la pobreza y prácticamente ninguno en la distribución del ingreso"¹³.

⁸ CNSP; Larrañaga, Osvaldo, "Distribución del gasto social: beneficiarios y proyecciones", CNSP, 1999, pág. 180.

⁹ Lo que permite concluir que todos nos beneficiamos del gasto social del Estado. En efecto, "la amplia oferta de programas para acceder a viviendas subsidiadas, se refleja en la extensión de los beneficios a lo largo de toda la escala de ingresos, con la excepción del decil más rico donde la tasa de beneficiarios desciende a la mitad respecto (del resto)" en CNSP. Op. cit.

¹⁰ Ver tabla al final.

¹¹ CNSP; Op. cit., pág. 180.

¹² "...mientras en 1990, el 56% de los programas llegaba a los dos quintiles de ingresos inferiores, en 1996 llegó el 53%... Esta variación no tiene un efecto significativo en la distribución del ingreso... Por lo tanto, todo el efecto de la disminución que se aprecia en 1996, debiera ser atribuido exclusivamente al crecimiento en el gasto social en dicho período" (Ibíd, p.87). En Millán, Isabel; Contreras, Dante; Bravo, David, 1999, "Impacto del gasto social sobre la distribución del ingreso en Chile". Universidad de Chile. Departamento de Economía, 1999, pág. 87.

¹³ MIDEPLAN, "Panel: ¿Qué es lo justo? *Revista de MIDEPLAN*, N°3, 1999.

2. Algunos factores explicativos

2.1 ¿Es necesario profundizar la focalización del gasto social?

A la luz de los resultados anteriores, hoy se está más convencido de que el impacto sobre la pobreza y la efectividad del gasto social sería de mayor cuantía si la acción se focalizara en la población más pobre. Sin embargo, desde la partida, el modelo de política social se mostró receloso de la focalización a ultranza ensayada en el régimen militar. Si bien se aceptó la focalización como meta, se introdujeron complejidades de naturaleza distinta que restaron efectividad a este instrumento.

Por un lado, este “perfil más complejo”¹⁴ incluyó una variable política: “El gobierno reconoce que el desafío de diseñar e implementar políticas y programas sociales es más complejo en un contexto político democrático (abierto) que en uno cerrado, más aún cuando la política promueve la participación y organización social de los beneficiarios. En un contexto político abierto es indispensable *construir políticamente las políticas* (subrayado autora), lo que exige promover negociaciones socio-políticas orientadas a compatibilizar las demandas sociales de los diversos sectores entre sí, conciliando éstas con las restricciones macroeconómicas y externas, concertar intereses y construir compromisos durables con los programas. El gobierno reconoce la existencia de un *trade off* entre el apoyo político a las políticas y el grado de focalización deseado, de modo que la política social óptima no es necesariamente la que logra una focalización más alta...”¹⁵.

Las consecuencias de esta opción fueron claras, a juzgar por las evaluaciones del gasto social hacia 1997: “Las prioridades estuvieron en los sectores de salud y educación, reflejando en parte la urgencia de las necesidades en estos sectores, pero también la presión gremial que se materializó en continuos movimientos de reivindicación de los trabajadores del sector. En cambio, la vivienda y en mayor medida la previsión, estuvieron exentas de la presencia de grupos focales que presionasen por la mayor asignación de recursos públicos”¹⁶.

Por otro lado, se introdujeron criterios técnicos relacionados con los objetivos de los programas: las transferencias monetarias o bienes que aseguran mínimos de sobrevivencia deberían focalizarse. Del mismo modo, debería suceder con los programas de inversión social y aquellos dirigidos a beneficiarios según vulnerabilidad. No correspondía, se pensaba en esta época, focalizar las prestaciones de seguridad social (son derechos), ni los programas de educación y salud, por sus efectos beneficiosos en el crecimiento económico de largo plazo.

¹⁴ Raczynski, Dagmar, 1995, op. cit., pág. 239.

¹⁵ *Ibíd*, pág. 238.

¹⁶ CNSP; Op. cit. pág. 190.

A la luz de los resultados, la focalización avanzó muy poco, por ejemplo, en los subsidios monetarios. Se esperaba una focalización más rigurosa en el 10% más pobre de los hogares¹⁷. Pero los resultados fueron otros: “entre 54% y 68% de los hogares pertenecientes a los deciles primero y sexto reciben algún subsidio monetario, por un monto promedio de alrededor de \$2.200 per cápita”. Por lo mismo, sigue habiendo espacio para mejorar el impacto: “...si el conjunto de estos subsidios se focalizara en el 20% de hogares más pobres, el monto promedio allí recibido se multiplicaría por un factor de aproximadamente de tres. Ello provocaría un cambio más sustantivo en su condición de vida, sin costos apreciables para los hogares que dejarían de recibir estos beneficios”¹⁸

La focalización compleja incluyó, finalmente, criterios de grupos prioritarios. A los grupos objetivos existentes se sumaron las mujeres, los pueblos indígenas, los adultos mayores, los jóvenes, los discapacitados, los microempresarios urbanos y rurales. Los programas que se abrieron a estos beneficiarios no tuvieron una pauta única de intervención de acuerdo al grado de pobreza. Se combinaron criterios universales y de focalización. No se conocen mediciones comparables sobre el impacto del gasto social sobre estos grupos prioritarios en condición de pobreza.

2.2 Institucionalidad de lo social en problemas

No escapa al observador la percepción, bastante generalizada en ambientes académicos, ONG y organismos internacionales, que la política social chilena conforma un conjunto de programas y acciones cuyo rasgo central es la dispersión y una ausencia más o menos acentuada de intersectorialidad. La misión piloto del Programa Reforma Social del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), puso el dedo en la llaga cuando comprobó la diversidad de la política social chilena: programas en pequeña escala, algunos continuos en el tiempo y otros de corta duración; programas disgregados y de orientación claramente vertical y centralista. La mayoría han sido definidos y diseñados en el ámbito central y desde una perspectiva sectorial y con «sesgo sectorialista». Su ejecución o es central o descentralizadamente. Salvo excepciones, no hay vinculaciones explícitas entre los programas en el nivel central; en el nivel descentralizado (local/comunal y regional), en general, no se tiene una visión de conjunto de los programas y cómo llegan a esas instancias¹⁹.

¹⁷ García, Alvaro; Schkolnik, Mariana, “Superación de la pobreza: balance y propuestas” en Pizarro, Crisostomo; Raczynski, Dagmar; Vial, Joaquín, *Políticas económicas y sociales en el Chile democrático*, CIEPLAN; UNICEF, 1995, pág. 153.

¹⁸ CNSP; Op. cit. En MIDEPLAN se hicieron esfuerzos serios durante el quinquenio (1990-1995) para focalizar estos subsidios. Sin embargo, las iniciativas pasaron inadvertidas debido a los cambios de prioridades y los sucesivos recambios de personal especializado entre una administración y otra.

¹⁹ Banco Interamericano de Desarrollo (BID), “Modernización con todos. Hacia la integración de lo social y lo económico en Chile”, BID, 1994.

El BID tocó de lleno las falencias, aún vigentes, de la institucionalidad de lo social nacida en 1990. En primer lugar, apuntó a la capacidad de esa institucionalidad para coordinar las políticas dirigidas a la pobreza. El ente de mayor jerarquía para coordinar la política social, el Comité Interministerial Económico Social, presidido por el Ministro de Hacienda y con participación de los ministerios sociales y MIDEPLAN, sufrió de problemas de funcionamiento y de tensiones intraburocráticas: "...el Ministerio de Hacienda se ve tan absorbido por los problemas propios de su cartera que el funcionamiento del comité resultó irregular, y éste se abocó más a debatir algunos problemas específicos que al análisis sistemático y a la coordinación de las políticas sociales"²⁰.

Durante el gobierno de Frei, la coordinación recayó en una instancia más específica, el Comité Interministerial Social, presidido por el Presidente de la República y coordinado por MIDEPLAN. El trabajo de coordinación fue vigoroso en las etapas iniciales y su resultado fue el Plan Nacional de Superación de la Pobreza (CIS, 1995). Sin embargo a la altura del fin de siglo el impulso del Plan se había perdido, en parte por que no hubo recursos frescos²¹.

En MIDEPLAN se radicó la tarea de la coordinación de lo social y el diseño de políticas y programas destinados a la erradicación de la pobreza. Su tarea se vio entorpecida por varias decisiones erróneas. Por un lado, dependió de esta cartera el SERNAM, el Instituto Nacional de la Juventud, el FOSIS, la AGCI (Agencia de Cooperación Internacional), el FONADIS (el Fondo Nacional para la Discapacidad) y CONADI (Consejo Nacional de Desarrollo Indígena). Todas éstas son instituciones complejas y de actividades muy diversas. Su atención y problemas confabularon contra la capacidad de MIDEPLAN de coordinar con sus *primus interparis* de lo social, las tareas encomendadas. En términos de una buena administración: si se expande el tramo de control, la capacidad de coordinación decae.

En segundo lugar, MIDEPLAN fue perdiendo influencia como ente rector de la coordinación sectorial. Los sectores sociales más poderosos desconfiaron del poder de MIDEPLAN para negociar con Hacienda el presupuesto social. El Ministerio de Hacienda, por su lado, no estaba dispuesto a correr el riesgo que se organizara una especie de "sindicato de los ministerios sociales", el cual disputara su rol de fijar límites al gasto social. El corolario de este "forcejeo" fue un Comité Técnico y un Plan Nacional de Superación de la Pobreza deslegitimados y carentes de recursos en cantidad suficiente para enfrentar los desafíos que el Plan quería enfrentar.

²⁰ Molina, Sergio, "Una institucionalidad pública para la política social" en Pizarro, Crisostomo; Raczyński, Dagmar; Vial, Joaquín, *Políticas económicas y sociales en el Chile democrático*, CIEPLAN; UNICEF, 1995, pág. 175.

²¹ Raczyński, Dagmar, 1995, Op. cit., pág. 24.

En tercer lugar, MIDEPLAN ha sufrido un proceso de deterioro de su imagen pública. Sus recursos humanos se resienten: algunos profesionales y técnicos abandonan la institución, hay rotación de personal, reclutamiento de personal con criterio partidista, creciente sensación de la futilidad de sus actividades, renuncia de autoridades. Frei decide 1998 reorganizar MIDEPLAN y, eventualmente, eliminarlo en el 2000. No se toma la decisión y la coordinación de la política social pareciera haber quedado en un vacío institucional. Lagos, en su segundo año de gobierno, decide lanzar el programa "Chile Solidario" con asiento en MIDEPLAN.

2.3 Descentralización de la política social

La descentralización de la política social comparte buena parte de los problemas del modelo de descentralización aplicado en el país: persistencia del dirigismo sobre la autonomía (aunque sea relativa), de la uniformidad de iniciativas sobre la diversidad²², de la globalidad sobre la localidad, de la sectorialidad sobre la integralidad.

Se han hecho esfuerzos notables para romper con esta especie de "atavismo" histórico-cultural. Hay buenas iniciativas y se han logrado avances con respecto del pasado. Los esfuerzos públicos en esta área se han dirigido al fortalecimiento de los gobiernos regionales a través de una serie de medidas que apuntaron a una autonomía relativa, al menos en el financiamiento de los planes regionales. En efecto, a partir de 1995 los gobiernos regionales cuentan con patrimonio propio y consejos elegidos, pueden presentar presupuestos independientes y administrar tanto el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) como los fondos derivados de las Inversiones Sectoriales de Asignación Regional (ISAR). También pueden llegar a Convenios de Administración de Recursos por más de un año con los ministerios con planes en las regiones²³. Posteriormente se agrega el fondo de Inversión Regional de Asignación Local (IRAL) con fondos provenientes de SUBDERE y FOSIS²⁴.

La evaluación de la experiencia del funcionamiento de estos fondos está por hacerse. Sin embargo, la pérdida de importancia del Plan Nacional de la Pobreza (PNSP) en la Administración Frei, fue un duro golpe para la motivación de los equipos regionales. Ellos nacieron a la luz de estas iniciativas y comprometieron esfuerzos serios en la elaboración del plan. De hecho, el Programa Especial de Comunas pobres, un componente del PNSP "no contó con recursos nuevos sino con los que provenían de los

²² Más correctamente, el modelo de política social ofrece una diversidad de programas homogéneamente diseñados a nivel central.

²³ Molina, Sergio, Op. cit., pág. 177.

²⁴ Comité Interministerial Social (CIS), 1996, "Programa de Superación de la Pobreza", MIDEPLAN, 1996, pág. 10.

ministerios y servicios que con cierta frecuencia ya tenían una asignación fijada y debían, ahora, reasignarse a las comunas prioritarias”²⁵. La lógica del modelo institucional típicamente sectorial se impuso con la férrea necesidad de una ley física.

En el nivel comunal esta lógica tiene efectos claramente identificables. Como se sabe, las comunas y las municipalidades constituyen el eslabón clave para concretar las metas nacionales de la política social. Sin embargo, no toda la política de superación de la pobreza del gobierno central la ejecutan las municipalidades. Sobre el territorio comunal y su población inciden las políticas sociales sectoriales (ministeriales), los programas y proyectos del nivel central que ejecutan las municipalidades y las acciones propiamente municipales financiadas con fondos propios. De una u otra manera todas ellas repercuten en la corporación municipal. Pero, sin duda, los programas sociales más decisivos para la población en términos de salud, educación, seguridad social, empleo, capacitación son los del nivel central, pero de ejecución comunal. Es en esta relación donde se producen las tensiones y problemas.

Los especialistas²⁶ abordan los problemas generados en la oferta de programas (el nivel central) y los generados en la municipalidad. Una breve reseña permitirá conocer la naturaleza de estos problemas.

- Descoordinación de la oferta de programas sociales, la cual se manifiesta en que cada programa impone su propia escala de prioridades y criterios de evaluación; en tipos de intervención diferentes y enfoques distintos de identificación de beneficiarios.
- Por otro lado, los criterios de asignación de recursos son poco transparentes para el municipio²⁷.
- Los cronogramas que acompañan la ejecución del programa habitualmente no toman en cuenta ni las prioridades ni los tiempos municipales²⁸.
- Deficiente información de los programas.
- Apoyo insuficiente del nivel central.

²⁵ “...se propone un plan de superación de la pobreza participativo y movilizador en 79 comunas del país, pero sin un solo recurso adicional para cumplir el propósito, lo que implica un exceso de confianza en las bondades de las coordinaciones intersectoriales”.

²⁶ CIEPLAN; SUBDERE, “Buenas prácticas de gestión municipal”, Universidad de Chile, 1999.

²⁷ El gerente del programa “Chile Barrios” comprueba la existencia de un “sistema de tramitación de la asignación de recursos excesivamente complejo y burocrático en el caso de algunas instancias asociadas al programa; lo que a veces implica resoluciones que deben ser ratificadas centralmente caso a caso (inversión a inversión, campamento a campamento), a pesar de que la decisión específica corresponda tomarla (y existan los mecanismos para ello), en el nivel más desagregado del programa (acuerdo Municipio/pobladores a nivel de comuna)”. En Calderón, Carlos, 1999, “De la coordinación a la integración. La experiencia ganada con el Chile-Barrios”. *Revista de MIDEPLAN*, N°3, 1999, pág. 27.

²⁸ También en “Chile Barrios” denuncian “existencias de tiempos políticos que no se corresponden con la dinámica y procesos del programa; ni con los tiempos administrativos (generando tensiones en materia de calidad de la intervención o las inversiones), ni con los procesos institucionales y sociales asociados a la intervención”, en Calderón, Op. cit., pág. 27).

Las municipalidades se han visto afectadas en diferente forma:

- Han debido cambiar de estilo de intervención en la comunidad: desde un énfasis asistencial a uno promocional y de igualación de oportunidades. Normalmente implica un reciclaje de gran parte de los profesionales del área social.
- Los departamentos sociales se sobrecargan de trabajo y los esfuerzos no son suficientes para atender la frondosa oferta de programas del nivel central y de entidades no gubernamentales (Hogar de Cristo, Consejo Nacional de Superación de la Pobreza, organismos internacionales). Un dato ilustrativo para dimensionar la carga que cae sobre las municipalidades. Durante el decenio pasado, el PNSP identificó 125 programas con impacto sobre la pobreza, correspondientes a 14 ministerios y 19 servicios. El 7% de los programas fueron creados después de 1990²⁹.
- Han debido reestructurarse organizacionalmente para enfrentar la mayor demanda social proveniente de la difusión de los programas de gobierno (sobre todo las actividades de acreditación social). Para este propósito, ha contado con el Programa de Fortalecimiento Institucional Municipal (PROFIM) de la SUBDERE. En su primera etapas el programa ha operado con cierto éxito, pues ha permitido fortalecer el desarrollo organizacional de la Municipalidad. Pero ha tenido costos considerables, en tiempo y dedicación de los recursos humanos municipales. La problemática común en todos los programas de esta naturaleza es cómo sustentar los resultados una vez desaparecida la ayuda tecno-financiera.

2.4 La evaluación de impacto. El eslabón más débil del modelo

Es una opinión compartida que el aspecto menos avanzado del modelo actual es la evaluación de los resultados de los programas sociales. Con razón algunos analistas se preguntan ¿el gasto social, cuestión de plata gastada o de cubrir las necesidades de la población?

Como bien se sabe, la fiscalización que ejerce la Contraloría General de la República pone énfasis en el control *ex ante*. En el control *ex post* la verificación es sobre la legalidad de los procedimientos y el destino de los fondos. El juicio sobre la eficiencia de los programas "consiste en verificar si se gastó la asignación presupuestaria o si quedó un saldo sin gastar, sin siquiera cerciorarse de que esto último pudo haber ocurrido por razones de eficiencia, por haber cumplido el objetivo gastando menos de lo presupuestado"³⁰. En esta lógica un programa es ineficiente cuando no gasta lo presupuestado.

²⁹ Secretaría Ejecutiva. Comité Interministerial Social, 1995, "Superación de la pobreza y distribución de oportunidades. Avances y desafíos de las políticas sociales", MIDEPLAN, 1995, Raczynski, Dagmar, 2002, op. cit., pág. 24.

³⁰ Molina, Sergio, op. cit., pág. 190.

Con el tiempo, los gobiernos han ido generando instrumentos útiles, como el sistema de seguimiento de metas e indicadores de gestión. Por otro lado, es posible seguir la evolución y el destino del gasto social a través de la información que recoge la encuesta CASEN cada dos años. Inclusive, se conocen esbozos de planes de monitoreo de programas sociales³¹.

Algunos sectores sociales, como educación, salud y otro; han evaluado fundamentalmente el impacto de proyectos específicos microsociales. Se les ha criticado, sin embargo, el escaso grado de relevancia de las evaluaciones para los directivos públicos encargados de la política social y para los gerentes de estos programas. Se argumenta que la información resultante de la evaluación responde más a la perspectiva de quienes han contratado la evaluación, ignorando el resto de los interesados, en particular la del grupo objetivo del programa. Se cuestiona así los resultados, por ilegítimos. Por lo mismo, los resultados no son utilizados a fondo en los planes futuros³².

La fragmentación de los esfuerzos revela una falta de "cultura" de la evaluación. Es decir, un complejo de métodos y procedimientos compartidos, y por lo mismo, transmitidos y aprehendidos entre un sector y otro. Por la misma razón, no se ha desarrollado un instrumental en el nivel de la autoridad social del país, de seguimiento y evaluación que permita dar un juicio sobre la calidad, pertinencia y relevancia de los programas y, más importante, el impacto en la población objetivo. Tal instrumental debe permitir, entre otros efectos, erradicar la práctica de mantener programas que ya han cumplido su objetivo, o reorientar otros a fin de acrecentar el impacto sobre la población pobre. Último, pero no menos importante: permitiría a la sociedad conocer el destino de los recursos y la eficiencia con la cual el gobierno de turno gasta los ingresos públicos.

Epílogo

1. Hay síntomas y signos que indican que el modelo de política social vigente ha venido agotando su dinamismo para erradicar la pobreza y la desigualdad social. Hay voces autorizadas planteando la necesidad de reformularla a partir de sus bases fundamentales: principios orientadores, estructuras, instrumentos y procedimientos.
2. Las decisiones que se tomen deben apuntar *in recto* a las falencias descritas en el análisis. Es preciso recuperar la idea de la autoridad social cuya misión apunte a la coordinación de la política social con eficiencia, competencia técnica y perseve-

³¹ En MIDEPLAN se monitorearon a cargo de la División Social, como parte de la etapa piloto, los programas de Vivienda Progresiva, de capacitación de jóvenes, atención de urgencia en los consultorios, atención primaria, MECE, 300 escuelas urbanas, transferencia tecnológica de INDAP. El programa nunca alcanzó la legitimidad intersectorial requerida. Actualmente tiene baja relevancia.

³² Sulbrandt, José, "La evaluación de los programas sociales. Una perspectiva crítica de los modelos usuales" en Kliksberg, Bernardo (comp.) *Pobreza. Un tema impostergable*, CLAD/FDE/PNUD.

rancia. Se trata de poner fin al fraccionamiento excesivo de la acción social, pues a través de ésta se filtra con facilidad el gasto social.

3. Su valor agregado más significativo sería redireccionar los programas sociales a fin de impactar mejor la pobreza, en sus manifestaciones recientes. El impacto se logra a través de: mejorar el diseño de los programas, definir mejor el foco de intervención, conociendo sus resultados.
4. La institucionalidad de lo social debería ser más dócil³³ a la realidad compleja y cambiante de la pobreza y su solución. Docilidad a las exigencias del buen uso de los recursos, a la intersectorialidad de los programas, a la determinación local de la pobreza, a los requerimientos de participación de instituciones, grupos y personas en los esfuerzos hacia la pobreza.
5. Es preciso generar una instancia de evaluación de los programas sociales, independiente de los organismos de gobierno que ejecutan los programas. Hay experiencias mundiales interesantes que posibilitarían avanzar a grandes trancos en esta idea. La forma que ella tome, en definitiva, debe ser motivo de amplias discusiones.

Bibliografía

- Aedo, Cristián; Larrañaga, Osvaldo, "Políticas sociales I: un marco conceptual para el análisis", *Revista de Análisis Económico*, vol. 8, N° 2, 1993.
- Altimir, Óscar, "Distribución del ingreso e incidencia de la pobreza a lo largo del ajuste". *Revista de la CEPAL*, N° 52, 1994.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID), "Modernización con todos. Hacia la integración de lo social y lo económico en Chile", BID, 1994.
- Calderón, Carlos, "De la coordinación a la integración. La experiencia ganada con el Chile-Barrios". *Revista de MIDEPLAN*, N°3, 1999.
- CIEPLAN; SUBDERE, "Buenas prácticas de gestión municipal", Universidad de Chile, 1999.
- CNSP; Larrañaga, Osvaldo, "Distribución del gasto social: beneficiarios y proyecciones", CNSP, 1999.
- Comité Interministerial Social (CIS), "Programa de Superación de la Pobreza", MIDEPLAN, 1996.
- Comité Ministros Sociales, "La gestión pública y el desafío de la intersectorialidad". *Revista de MIDEPLAN*, N°3, 1999.
- Feres, Juan Carlos, "La pobreza en Chile en el año 2000", CEPAL, 2001.
- García, Alvaro; Schkolnik, Mariana, "Superación de la pobreza: balance y propuestas" en Pizarro, Crisostomo; Raczynski, Dagmar; Vial, Joaquín, *Políticas económicas y sociales en el Chile democrático*, CIEPLAN; UNICEF, 1995.
- Jiménez, Roberto, "Pobreza: alcances metodológicos". *Apuntes del curso SUBDERE*; Universidad Austral de Chile, 1996
- Larrañaga, Osvaldo, "Pobreza, crecimiento y desigualdad: Chile 1987-92", ILADES 1994.

³³ En su sentido más genuino y noble de "dejarse enseñar" (del latín *docilis*).

- León, Arturo, "Perspectivas de reducción de la pobreza en Chile: calibrando la meta para el año 2015", CEPAL, 2003.
- MIDEPLAN, "Panel: ¿Qué es lo justo? *Revista de MIDEPLAN*, N°3, 1999.
- MIDEPLAN, "Pobreza e indigencia e impacto del gasto social en la calidad de vida. Informe ejecutivo", MIDEPLAN; 2001.
- MIDEPLAN, "Sistema Chile Solidario", MIDEPLAN, 2002
- Millán, Isabel; Contreras, Dante; Bravo, David, "Impacto del gasto social sobre la distribución del ingreso en Chile". Universidad de Chile. Departamento de Economía, 1999.
- Molina, Sergio, "Una institucionalidad pública para la política social" en Pizarro, Crisostomo; Raczynski, Dagmar; Vial, Joaquín, *Políticas económicas y sociales en el Chile democrático*, CIEPLAN; UNICEF, 1995.
- Raczynski, Dagmar, "Focalización de programas sociales: lecciones de la experiencia chilena" en Pizarro, Crisostomo; Raczynski, Dagmar; Vial, Joaquín, *Políticas económicas y sociales en el Chile democrático*, CIEPLAN/UNICEF, 1995
- Raczynski, Dagmar, "Políticas sociales y de superación de la pobreza", (en internet). 2002.
- Schkolnik, Mariana, "políticas sociales para grupos de riesgos" en Pizarro, Crisostomo; Raczynski, Dagmar; Vial, Joaquín, *Políticas económicas y sociales en el Chile democrático*, CIEPLAN; UNICEF, 1995.
- Secretaría Ejecutiva. Comité Interministerial Social, "Superación de la pobreza y distribución de oportunidades. Avances y desafíos de las políticas sociales", MIDEPLAN, 1995.
- Serrano, Claudia, "Municipio, política social y pobreza" en Pizarro, Crisostomo; Raczynski, Dagmar; Vial, Joaquín, *Políticas económicas y sociales en el Chile democrático*, CIEPLAN; UNICEF, 1995.
- Serrano, Claudia, "El municipio frente a la pobreza y el desarrollo social", en Pizarro, Crisostomo; Raczynski, Dagmar; Vial, Joaquín, *Políticas económicas y sociales en el Chile democrático*, CIEPLAN; UNICEF, 1995.
- Sulbrandt, José, "La evaluación de los programas sociales. Una perspectiva crítica de los modelos usuales" en Kliksberg, Bernardo (comp.) *Pobreza. Un tema impostergable*, CLAD/FDE/PNUD, 1994.
- UNICEF, "Una propuesta de tipología de las políticas sociales en Chile", UNICEF, 1994.

Anexo

Incidencia del gasto social *per cápita*, \$ mensuales 1996
(Según deciles de hogares ordenados por ingreso *per cápita*)

Decil	Pensiones INP	Vivienda	Subsidios monetarios	Educación	Salud	Total
1	621	603	1.287	6.224	4.328	13.062
2	1.425	731	1.553	5.524	4.064	13.297
3	2.421	775	1.474	5.076	3.622	13.369
4	3.688	776	1.581	4.737	3.446	14.229
5	5.560	860	1.257	4.096	3.237	15.010
6	8.043	841	1.165	3.470	3.051	16.569
7	8.658	1.000	1.115	3.218	2.784	16.774
8	10.154	780	752	3.023	1.945	16.654
9	12.847	758	403	2.004	1.422	17.434
10	18.730	464	187	1.471	858	21.709

Fuente: CNSP, 1999:181.