

2.031.011.0027

aspectos metodológicos de las políticas de desarrollo social

APSAL ISUC

Estudios
ILPES UNICEF
Sobre Políticas
Sociales







NACIONES UNIDAS



UNICEF

aspectos metodológicos de las políticas de desarrollo social

APSAL ISUC

*El material de este libro se basa en las ponencias presentadas al Seminario sobre Políticas de Desarrollo Social, que organizaron conjuntamente la Asociación de Planificadores Sociales de América Latina, el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) y el Instituto de Sociología de la Pontificia Universidad Católica de Chile, en octubre de 1983.

SANTIAGO DE CHILE, 1985

Indice

Algunas reflexiones introductorias sobre la metodología de las políticas de desarrollo social.	5
Rolando Franco, Carmen Barros	
Significado y contenidos del desarrollo social y de las políticas sociales.	11
Rolando Franco	
Pobreza extrema y gasto social: Definiciones y opciones de política económica	25
Aristides Torche	
Política social y pobreza en el régimen neoliberal .	39
José Pablo Arellano	
Programas sociales solidarios y de educación popular. Una política emergente	47
Juan Eduardo García Huidobro	
Políticas y programas sociales de entidades privadas.	59
Marcela Jiménez	
Las Unidades de análisis y los actores sociales del proceso de planificación	65
Carmen Barros	
La identificación de grupos focales para la asignación de beneficios: problemas metodológicos y modelos alternativos.	79
Antonio Infante, Carlos Vergara y Luis Zúñiga	
La familia como elemento central de las políticas de erradicación de pobreza	93
Margarita María Errázuriz	

**ALGUNAS
REFLEXIONES
INTRODUCTORIAS
SOBRE LA
METODOLOGIA DE
LAS POLITICAS DE
DESARROLLO
SOCIAL**

**ROLANDO FRANCO
Y CARMEN BARROS**

ALGUNAS REFLEXIONES INTRODUCTORIAS SOBRE LA METODOLOGIA DE LAS POLITICAS DE DESARROLLO SOCIAL

Rolando Franco y Carmen Barros

El material de este libro se basa en las ponencias presentadas al Seminario sobre Políticas de Desarrollo Social, que organizaron conjuntamente la Asociación de Planificadores Sociales de América Latina, el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) y el Instituto de Sociología de la Pontificia Universidad Católica de Chile, en octubre de 1983.

Dicha reunión sirvió de foro para analizar aspectos metodológicos de la planificación social y de la formulación de políticas y programas sociales, temas a los que normalmente se ha prestado escasa atención.

Los trabajos presentados parten de dos premisas: en primer lugar, de la convicción de que es posible, mediante una intervención racional y planificada, conseguir un mejoramiento de la situación de las grandes mayorías ciudadanas en cualquier país; en segundo lugar, de creer que el esfuerzo por sistematizar la reflexión conceptual y las experiencias metodológicas es una contribución científica para lograr acciones más efectivas en la solución de los problemas sociales.

No todo el mundo está de acuerdo con lo anterior. Hay muchos que piensan que las carencias de conocimiento teórico adecuado son muy grandes y algunos incluso sostienen que ellas son insuperables, con lo cual la posibilidad de avanzar en el plano de lo metodológico se torna imposible. Pero no es esa la posición dominante en los textos aquí incluidos, sino que ellos parten de cierto optimismo, que lleva a sostener las premisas enunciadas y a pensar en que es posible acumular conocimientos tanto teóricos como metodológicos que mejoren nuestras políticas de desarrollo social.

El trabajo inicial intenta una presentación de los diversos significados que se atribuyen a los términos "desarrollo social" y "políticas sociales", sobre los cuales existe mucha ambigüedad. Asimismo, enumera los constreñimientos y limitaciones de las políticas sociales para lograr ese desarrollo social (1).

Se enfatiza allí la idea de que el desarrollo social no sólo es consecuencia de las políticas y de los programas de acción social, sino que influyen en su consecución otras dimensiones, en especial, la política económica y la política *strictu sensu*. La primera afecta decisivamente al empleo y al ingreso de las personas y, por tanto, influye en las probabilidades que éstas tienen de satisfacer sus necesidades básicas, con lo cual esa política puede incluso sumergir en la pobreza a sectores que anteriormente no eran pobres (2).

(1) Véase Rolando Franco, "Significado y contenidos de desarrollo social y políticas sociales".

(2) Véase José Pablo Arellano, "Política social y pobreza en el régimen neoliberal", incluido en este libro.

usual que se insista, por muchos, en las limitaciones del análisis costo-beneficio aplicado al ámbito social y en la necesidad de usarlo en combinación con otras técnicas, tales como el análisis de multicriterios que estiman la contribución del proyecto para lograr el conjunto de objetivos perseguidos por el planificador (8).

Otros, en cambio, enfatizan que el análisis costo-beneficio se confunde con la racionalidad misma, por lo cual dejarlo de lado implica renunciar a la posibilidad de aplicar esta última en lo social. Un tercer grupo, en fin, sugiere que al no conocerse (y no ser posible conocer) las relaciones básicas de la vida social, se trabaja en realidad con "ignorancia" y no sólo con "incertidumbre" como postula aquel tipo de análisis, por lo que hay que fomentar la libertad de decisión en el nivel local para la puesta en práctica de diferentes alternativas (como manera de realizar experimentación social) y evaluarlas de acuerdo al criterio de mayoría, ya que no hay otro que pueda utilizarse (9).

En otro orden de cosas, y estrechamente relacionado con lo afirmado más adelante sobre la importancia que otras dimensiones no sociales tienen en el logro del desarrollo social, es imprescindible que se proceda a efectuar la evaluación social de proyectos no sociales, por su posible impacto progresivo o regresivo sobre la distribución de los bienes y de los servicios existentes en una sociedad.

Es usual que cuando se habla de política social se tienda a reducirla a las acciones que parten de organismos gubernamentales, ignorando todos aquellos programas que son implementados por instituciones privadas. Una peculiaridad de este libro es que se ha intentado considerar también este último tipo de actividad de política social, buscando detectar las peculiaridades de las instituciones privadas dedicadas a ello y la mayor flexibilidad de esos programas para hacer frente a las necesidades cambiantes de sus destinatarios (10).

A los programas que llevan a cabo entidades privadas (o del sector académico informal, como también se las ha denominado) tiende a prestárseles escasa atención por quienes se dedican a la política social y tienden a concebirla como puramente estatal. Eso hace que incluso se carezca de información sobre el número y las características de tales instituciones y sobre los programas que ellas implementan. No se conocen tampoco evaluaciones sobre los resultados de tales acciones.

Los trabajos aquí incluidos, empero, destacan algunas características de tales instituciones y de sus programas, como son su heterogeneidad, la influencia de la ideología profesada por sus inspiradores en la orientación de cada una de ellas, la gran variabilidad de recursos que manejan y de personas a las que llegan, el predominio, en muchos casos, de los métodos de investigación-acción y el énfasis en la participación de los involucrados, la cercanía de los beneficiarios, la desburocratización, y la autonomía y flexibilidad de los programas.

Asimismo, llama la atención la falta de coordinación entre esas diversas entidades privadas y entre ellas y los programas estatales, aun cuando ambos se dirijan a la misma población-objetivo.

Es evidente que los trabajos presentados al Seminario e incluidos en este libro, como la mayoría de las intervenciones habidas en aquel, permiten concluir que la política social se centra actualmente en la idea de la satisfacción de las necesidades básicas del grupo que vive en situación de extrema pobreza. La mayoría de las contribuciones giraron en torno a esa idea y a descubrir la mejor forma de realizarla.

Hay, sin embargo, diferentes perspectivas desde las que se pretende alcanzar esos resultados. Algunos otorgan importancia a los aspectos culturales de la pobreza, en-

(8) Sergio Galilea, "Los métodos de evaluación y el análisis de proyectos en planificación social".

(9) De los comentarios formulados por Mario Valdivia en el Seminario.

(10) Juan Eduardo García Huidobro, "Políticas y programas sociales de entidades privadas" y Marcela Jiménez, "Los programas de entidades privadas".

**SIGNIFICADO Y
CONTENIDOS DEL
DESARROLLO
SOCIAL Y DE LAS
POLITICAS
SOCIALES**

ROLANDO FRANCO

SIGNIFICADO Y CONTENIDOS DEL DESARROLLO SOCIAL Y DE LAS POLITICAS SOCIALES

Rolando Franco*

Este trabajo pretende presentar resumidamente las alternativas que ha sufrido el concepto de desarrollo social, partiendo del obvio entendido de que no siempre se lo utiliza dándole igual significado, lo que tiende a dificultar el intercambio de ideas a su respecto.

En la segunda parte el autor adelanta un intento de definición de la política social, y enumera una serie de supuestos, constreñimientos y limitaciones que cree deben tenerse presentes cuando se realizan tareas en esa área y que no siempre son adecuadamente consideradas.

I. DESARROLLO SOCIAL

Se parte aquí de una afirmación poco novedosa, cual es que el concepto de desarrollo social no es unívoco. Diferentes autores lo usan otorgándole connotaciones diferentes, las que han variado, además, según las épocas, lo que lleva a que, en muchos casos, creyendo hablar de lo mismo, en realidad estén haciendo referencia a asuntos diferentes. Como clarificación se intenta presentar los diferentes significados atribuidos a la expresión "desarrollo social" o, por lo menos, aquellos más usuales, tratando de destacar, asimismo, las consecuencias más notables que derivan de aceptar uno u otro.

1. ¿Qué es lo "social"?

Las diferencias de perspectiva en torno al desarrollo social no son nuevas. Se remontan a los orígenes mismos de las actividades sociales, y han dado lugar a múltiples orientaciones e intentos de definición que, finalmente, han dejado al término preñado de significados diferentes.

Los orígenes de la política social, aún cuando puedan rastrearse hasta tiempos remotos, cabe situarlos en el momento en que se produce el proceso de desarrollo capitalista industrial, acompañado de su secuela de traslado de importantes contingentes humanos desde el campo a las ciudades, de condiciones de vida miserables en el ámbito urbano, y de migraciones internacionales. Todo ello fue visualizado por ciertos sectores como un grave problema social, frente al cual se intentó hacer algo, primero

* Experto en Planificación Social del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES).

dole económica y social, pero también política o cultural, arreglos societales diversos con formas de estratificación y grados de movilidad específicos.

b) Si lo social tiene que ver con el “bienestar humano”, entonces el desarrollo social sería el proceso por el cual se gesta la elevación de los niveles de vida y el mejoramiento del acceso de la población a los bienes y servicios disponibles.

c) Cuando lo social aparece vinculado a la “estructura de la sociedad”, el proceso de desarrollo social es aquel en el cual se da una reducción de los obstáculos sociales y culturales al cambio y en que se van creando los prerrequisitos necesarios para el desarrollo y para la reducción de las desigualdades entre los diferentes estratos sociales, aumentando también su participación en las decisiones que los afectan.

d) Cuando lo social se identifica con los “sectores sociales”, el desarrollo social consiste sólo en la elevación de los niveles de la prestación entregada por los servicios sociales, tales como la educación, la salud, la vivienda, la seguridad social, etc.

e) Finalmente, si lo social tiene por objeto una “clientela”, como pueden ser los marginados, los pobres o cualquier otro grupo focal, el concepto de desarrollo social será entendido como el proceso de mejoramiento del nivel de satisfacción de las necesidades básicas de la población elegida como prioritaria.

Es probable que, en diferentes momentos y lugares, muchos de estos conceptos de desarrollo social hayan coexistido. Pero también cabe —asumiendo todos los riesgos del caso— trazar una evolución del predominio de uno u otro de estos conceptos, mostrando etapas en las cuales va cambiando el contenido del término desarrollo social y, paralelamente, el de las políticas sociales. Obviamente, no se trata de una evolución lineal, y es probable que haya países donde no todas las etapas hayan tenido lugar, o algunas de ellas se hayan dado simultáneamente. Pero, por lo menos en un cierto nivel de abstracción, sería posible efectuar la distinción que se mencionará de inmediato.

2. La evolución del concepto de desarrollo social

a) DESARROLLO SOCIAL COMO PROTECCION DEL TRABAJADOR ASALARIADO

Hasta fines del siglo pasado predominaron acciones de corte paternalista, generadas, en la mayoría de los casos, en el seno de organizaciones privadas. Había, por un lado, la acción caritativa y de filantropía social de grupos cívicos o de congregaciones religiosas que movidos por sentimientos altruistas pretendían mitigar el dolor de los más necesitados, mediante la creación de Asilos, Patronatos, Sociedades de Beneficencia, etc. En ellas la intervención del Estado era marginal o inexistente, porque no se consideraba que entre sus funciones estuviera el prestar asistencia a los necesitados.

Más adelante y como consecuencia de los cambios derivados de la urbanización y, sobre todo, de la fuerte migración europea que algunos países recibieron y que acompañó al surgimiento de incipientes procesos de industrialización, tuvo lugar la organización de los trabajadores tanto en Asociaciones Mutualistas, con las cuales buscaban solucionar por ellos mismos ciertas necesidades educativas y de salud, como en Sindicatos, que comenzaron a reivindicar frente al Estado y los patrones ciertas concesiones y, especialmente, la regulación de la jornada de trabajo y de las condiciones laborales.

Ello llevó a la intervención estatal en esa área mediante la promulgación de variadas leyes tendientes a la protección y asistencia del trabajador asalariado y de su familia.

En esta fase, los Ministerios de Trabajo ejercieron el liderazgo de la acción social,

ca, se chocaba con valores preexistentes, que obstaculizaban esa difusión de la racionalidad económica capitalista.

Sobrevivían tipos de relaciones sociales y formas de estratificación que eran contrarias también a las que requería la modernización. El ejemplo extremo, tal vez, lo proporcionaba la India con el sistema de castas. Allí, el tipo de comportamiento exigido por el capitalismo —el individuo atomizado y movido por el afán de lucro— se veía dificultado por la preexistencia y mantenimiento de formas de estratificación social que impiden la libre circulación y adaptación de las personas a los nuevos tipos de relaciones que rigen la economía. En el resto del mundo subdesarrollado había, aunque probablemente no en grado tan extremo, situaciones similares que tendían a entelecer el tránsito hacia la modernización.

También se destacaba la carencia de recursos humanos altamente calificados con que impulsar las actividades económicas desarrollistas y formular y poner en práctica los planes de desarrollo económico.

Se aducía, además, que faltaba la mentalidad empresarial capaz de combinar adecuadamente los factores productivos y acelerar el crecimiento económico. Y, como contraparte, también se destacaba la carencia de disciplina social necesaria para la actividad fabril. El grueso de la población estaba adaptado al desempeño de tareas agrarias, que se realizaban con un ritmo totalmente diferente al propio de la actividad industrial. Ello hacía que muy difícilmente pudieran adaptarse al cambio y responder al nuevo tipo de demandas laborales propias de la industrialización.

Probablemente, sólo algunos países que iniciaron el proceso tempranamente, como Argentina, Uruguay y el sur del Brasil, evitaron ese problema porque pudieron utilizar mano de obra de origen europeo que estaba mejor preparada para enfrentar esa nueva situación creada por la industrialización, en la cual la tecnología utilizada era relativamente primitiva. Asimismo, es probable que la segunda oleada industrializadora vivida por la Argentina, por ejemplo, haya tenido que enfrentar el problema mencionado porque debió recurrir a otro tipo de migrantes de origen interno, supuestamente menos socializados en las técnicas ya más modernas que aplicaba por entonces la industria. Esta migración, por lo demás, daría tema a los sociólogos por muchos años para explicar el nacimiento de uno de los movimientos populistas más importantes del continente: el peronismo.

Las deficiencias de los sistemas de organización y de administración del desarrollo, en especial en lo que hace a la estructura institucional del sector público, a las normas de funcionamiento y operación de los organismos estatales, etc., fueron incluidos como obstáculos al crecimiento, por cuanto estarían más basados en normas particularistas y de compadrazgo, que en el universalismo que se consideraba característico de la modernización.

Asimismo, se insistía en otros obstáculos institucionales, relacionados con la propiedad de la tierra y de los medios de producción en general. Se trataba de sistemas de tenencia y explotación diferentes a los requeridos para producir el desarrollo capitalista. Entre los detentadores de la tierra predominaba una actitud señorial, propia de la hacienda —tan bien descrita por Medina Echavarría—. Ello hacía que desatendieran las señales que proporcionaba el mercado respecto a qué producir y a cómo hacerlo; no se preocupaban por la eficiencia, y era difícil forzarlos a ello, ya que, dadas las grandes extensiones que poseían, no se veían enfrentados a crisis que pusieran en riesgo su situación. Se sugirió entonces la necesidad de la reforma agraria, para forzar a los terratenientes a actuar conforme a las leyes de la oferta y la demanda y así dotar a la industria de los insumos requeridos y responder a la demanda en aumento, que aquella generaba.

En este contexto, el desarrollo social aparecía como el encargado de remover los obstáculos sociales para permitir el crecimiento económico, y las políticas sociales, como las acciones a través de las cuales se superarían los mencionados “cuellos de botella”, calificando recursos humanos, generando capacidad empresarial y de gestión, realizando las reformas que eran necesarias en la administración pública, etc.

nocerse que no se tomaron medidas concretas para enfrentarlo.

Probablemente influyó en ello que si se consideraba central al objetivo empleo, hubiera sido necesario introducir modificaciones trascendentales en los estilos de desarrollo prevaleciente, en la estructura productiva y en la tecnología en uso, todo lo cual puede haber estado más allá de lo que era posible realizar en esos años.

La política social centrada en el empleo tuvo así un carácter secundario, orientándose a crear puestos de trabajo para subempleados o marginales, pero sin tener un papel decisivo en la reorganización del sistema económico global.

f) EL DESARROLLO (SOCIAL) COMO UN PROCESO INTEGRADO

Los considerables aumentos de recursos destinados a los sectores sociales que muchas de las orientaciones anteriormente enunciadas contribuyeron a realizar, condujeron a resultados que distaron de ser los esperados. Así, la expansión de la educación y de la capacitación para el trabajo no mejoró la situación del empleo y la distribución del ingreso. Tampoco se dieron los resultados catastróficos que muchos habían previsto dada la escasez de puesto de trabajo.

Todo ello llevó a que se criticara el enfoque centrado en el aumento de los gastos sociales, pero reforzó la orientación de que la acción social obtendría resultados más positivos si se la realizaba mediante proyectos localizados espacialmente y asociada incluso a acciones que produjeran impacto económico. Se persiguió así la realización de proyectos integrados de desarrollo económico y social.

En todo esto tuvo un papel importante el trabajo de las Naciones Unidas para alcanzar un enfoque integrado del proceso de desarrollo, en especial lo elaborado por el UNRISD.

Las dificultades con las que se debieron enfrentar los proyectos integrados no fueron pocas. La integración misma resultaba compleja, ya que debía abarcar sectores diversos y coordinar organizaciones diferentes, todo lo que era de trámite lento y sólo lograba una cobertura muy limitada. En definitiva, se trató de una orientación muy centrada en el "proyecto piloto", nivel que muy difícilmente se lograba superar.

Asimismo, la concentración de acciones en un área determinada tenía, entre otros objetivos, el que sus efectos benéficos se expandieran al *hinterland*, actuando el proyecto y la zona de su aplicación como un polo de crecimiento. En la práctica, no sucedió así, sino que la zona beneficiada tendió a succionar recursos de su entorno. Por último, dichos proyectos pusieron un énfasis excesivo en la creación de infraestructura física para la prestación de ciertos servicios (construcción de escuelas, centros médicos, etc.) en detrimento del esfuerzo de revisión de los esquemas de funcionamiento de los mismos, buscando simplificarlos, reducir sus costos de funcionamiento y hacerlos más adecuados a los patrones culturales de los grupos a los que se procuraba atender.

g) DESARROLLO SOCIAL COMO ELIMINACION DE LOS GRUPOS EN EXTREMA POBREZA

El hecho de que las orientaciones prevalecientes en el pasado no hayan logrado que los beneficios del desarrollo económico (que lo hubo) beneficiaran al conjunto de la población, lo que se ha traducido en la supervivencia de bolsones de pobreza, en la mala distribución del ingreso, etc., condujo a un nuevo enfoque del desarrollo social que persigue la atención de las necesidades básicas de los grupos más pobres.

En realidad, existen dos enfoques alternativos en esta línea, uno centrado en la pobreza crítica y otro en la satisfacción de las necesidades básicas. Pero ambos presentan algunas características comunes:

- i. en primer lugar, se trata de identificar una población meta o grupo focal, cons-

popular) y del proceso productivo (utilizando tecnologías intensivas en mano de obra) implica aplicar un modelo de desarrollo de segunda clase;

iii. en muchos países la pobreza no es significativa, por lo que no tendría sentido lanzarse a modificaciones estructurales de la magnitud de las mencionadas, bastando con políticas destinadas a no permitir el deterioro de la situación social ya alcanzada.

II. LA POLITICA SOCIAL Y SUS SUPUESTOS

Usualmente, tiende a suponerse que la política social (y la planificación social) constituyen la vía para la obtención del desarrollo social, en alguno de los múltiples significados que se enunciaron precedentemente.

No es así, en realidad. Probablemente, un país carente de política social pero que logra mantener el pleno empleo o una situación cercana a él puede alcanzar un desarrollo social más elevado que otra nación donde existe una política social técnicamente muy elaborada, pero cuya economía funciona con elevadas tasas de desempleo. En este último caso, la diada empleo-ingreso, fundamental para que las personas puedan satisfacer adecuadamente sus necesidades por la vía del mercado, no funciona o funciona mal y la política social sólo puede paliar las carencias que se derivan de aquel funcionamiento del sistema económico.

El desarrollo social, entonces, no es de la exclusiva responsabilidad de la política social. En este entendido es posible entrar a definir a esta última y a poner de manifiesto algunos supuestos, estreñimientos y limitaciones que ella tiene y que, no por obvios, son siempre recordados por quienes actúan profesionalmente en el campo de la política social (4).

Podría entenderse por política social (que puede ser planificada o no) la intervención en la realidad, mediante acciones (ojalá, coordinadas) que asignan recursos escasos para aumentar el bienestar de la población en su conjunto, lo que en general se logra —ante todo— disminuyendo los sectores que viven en situación de pobreza.

Se parte de aceptar que en toda sociedad hay costos sociales, vale decir, que se generan situaciones que obstaculizan o eliminan las oportunidades de satisfacer intereses por parte de individuos y grupos (5). Pero si bien lo anterior es siempre cierto, se cree que la distribución de esas cargas puede ser mejor compartida, puede repartirse más democráticamente.

Asimismo, es evidente —como lo muestra toda la teoría sociológica— que la desigualdad es un componente estructural inevitable de *toda* sociedad. En este sentido carecen de valor muchos planteos que pretenden edificar sociedades totalmente igualitarias. Lo que sí es válido y coherente con la investigación comparativa, es reconocer que existen sociedades internamente menos desiguales que otras. En tal sentido resulta pertinente postular que un objetivo válido y alcanzable es lograr sociedades menos desigualitarias, especialmente en los países del Tercer Mundo.

En toda sociedad hay dominación pero también es cierto que, en algunas, los recursos de poder se encuentran mejor distribuidos entre los actores sociales. Como recuerda Pusić, continuamente se dan en la sociedad conflictos de intereses, vale decir, situaciones en las cuales sólo es posible satisfacer uno a costa del otro. Tales conflictos pueden solucionarse de diversas maneras: mediante la imposición de la domina-

(4) Muchos de ellos fueron inteligentemente expuestos por *Pedro Demo* en diversos artículos. Ver *Desenvolvimento e política social no Brasil*, Biblioteca Tempo Universitário, Brasília, 1978.

(5) *P. Demo*, "Custos sociais do desenvolvimento", artículo mimeografiado.

políticas antipobreza es cómo llegar a los pobres, cómo evitar las “filtraciones”, cómo hacer para que quienes no son pobres o son menos pobres que aquellos a los que se dirige el programa no se apropien de los beneficios del mismo. A ello debe agregarse que en muchas ocasiones se denomina “sociales” a acciones dirigidas a grupos medios e incluso altos. Probablemente, la seguridad “social” sea de los ejemplos más claros en tal sentido (10).

Si los proyectos antipobreza son tecnocráticos y no presentan mecanismos para que los propios destinatarios participen en su diseño e implementación, difícilmente los favorecerán en realidad. Las políticas sociales que no parten de y llegan a sus potenciales beneficiarios en su calidad de sujetos reales tienden a representar los intereses de sus formuladores, que jamás son pobres (11).

En fin, debe tenerse presente que las políticas sociales muchas veces son regresivas. Ello exige evaluarlas periódicamente, reformularlas, aprender de los errores.

Debe ser un criterio, también, que *toda* política debe ser evaluada socialmente, esto es, viendo si contribuye a reducir la desigualdad (12). Poco se gana en el logro del objetivo de la política social si el camino andado con las acciones sociales, es desandado con la política económica.

Como ya se dijo, las políticas usualmente llamadas sociales sólo son un elemento entre otros para lograr sociedades menos desiguales. Un papel más trascendental juega el empleo, que permite obtener un ingreso y, consecuentemente, satisfacer necesidades en el mercado, y la existencia de un régimen democrático, y la capacidad de organización política popular (13).

(10) C. Mesa-Lago, *Social Security in Latin America: Pressure Groups, Stratification and Inequality*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1977. Una traducción castellana de la Introducción y el capítulo referido a la Argentina fue publicada con el título *Modelos de seguridad social en A. Latina*, Ediciones SIAP-Planteos, Buenos Aires, 1977. Véase también A. Foxley, E. Aninat y J. P. Arellano, *Las desigualdades económicas y la acción del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México 1980, en especial el Cap. IV, “Efectos de la seguridad social sobre la distribución del ingreso”.

(11) Sobre el tema, entre otros, puede consultarse R. Franco, coordinador, *Desarrollo, pobreza y necesidades básicas en América Latina*, ILPES/UNICEF, 1982.

(12) Demo ha desarrollado antes que nadie esta idea.

(13) P. Demo, “Redistribución del ingreso, empleo y política social del trabajo”, en R. Franco, coordinador, *Planificación social...* cit., pp. 171-191.

**POBREZA
EXTREMA Y
GASTO SOCIAL:
DEFINICIONES Y
OPCIONES DE
POLITICA
ECONOMICA**

ARISTIDES TORCHE

POBREZA EXTREMA Y GASTO SOCIAL: DEFINICIONES Y OPCIONES DE POLITICA ECONOMICA

Aristides Torche *

El objeto de este artículo es describir diferentes opciones para orientar el gasto social, entendidas como conjuntos de programas tendientes a la satisfacción de necesidades básicas, especialmente las de los sectores de extrema pobreza.

Se lo ha dividido en tres secciones: la primera presenta una definición operacional de pobreza extrema y estima el porcentaje de la población chilena que se encuentra en esas condiciones; en la segunda se plantean ciertas consideraciones que justifican la existencia de programas de gasto social, y se determina la magnitud global de los recursos necesarios para lograr la satisfacción de las necesidades básicas en sus niveles "mínimos aceptables"; finalmente, en la tercera, se ordenan en forma sistemática las orientaciones posibles del gasto social.

I. DEFINICIONES DE POBREZA

La pobreza es un fenómeno social muy amplio y complejo que puede ser descrito desde variados puntos de vista. Es posible analizarlo con una perspectiva sociológica, una psicológica, etc. En este trabajo se la considera sólo desde la dimensión económica.

Desde ese punto de vista, la pobreza admite por lo menos dos definiciones:

i. La primera es esencialmente relativa y establece que un grupo o familia (1) es pobre, siempre que exista otra u otras familias que posean más riqueza que ella. Por ello sería más correcto decir que es "más pobre". En esta perspectiva, para que haya pobreza es necesario que haya desigualdad.

ii. La pobreza puede ser definida también en términos absolutos con relación a las posibilidades de satisfacción de ciertas necesidades consideradas básicas, que tiene una familia. Así, una familia es pobre si no alcanza a satisfacer sus necesidades básicas, con independencia del nivel de riqueza de las otras familias (2).

(*) Profesor del Instituto de Economía, U. Católica de Chile.

Este trabajo se financió parcialmente con aportes del DIUC (Dirección de Investigación de U.C.).

(1) De aquí en adelante el grupo de análisis será la familia.

(2) La descripción más precisa de lo que son las necesidades básicas como también lo que se considera su satisfacción, será analizada posteriormente. Por el momento se aceptará como descripción tentativa el que son aquellas similares a la alimentación que de no ser cubiertas pondrían en peligro la supervivencia de la persona.

Es interesante destacar que ciertas condiciones naturales, o de otro tipo, pueden facilitar la satisfacción de las necesidades básicas. Así, por ejemplo, el clima benigno y caluroso de las zonas templadas facilita la satisfacción de la necesidad de vivienda, en el sentido que no es necesario disponer de calefacción artificial y además es posible construir las habitaciones con materiales más ligeros y más baratos. Es decir, los recursos necesarios para satisfacer esta necesidad son menores.

Para terminar este punto conviene recordar que el criterio para decidir respecto a si una necesidad básica está o no satisfecha se basa, fundamentalmente, en el empleo de estándares técnicos, junto a mecanismos de consenso. Así, por ejemplo, la satisfacción de la necesidad de nutrición se expresa en términos de una mínima ingesta calórico-proteica y, en algunos casos, de otros nutrientes, de acuerdo a estudios ampliamente aceptados.

Una definición más precisa de pobreza se puede realizar considerando el ingreso mínimo que necesitaría una familia para satisfacer sus necesidades básicas y disponiendo de una tabulación que indique el nivel de satisfacción específico de las diferentes necesidades básicas.

Aquí se considerará a la pobreza como la incapacidad de que adolecen personas o familias para generar los recursos que deben emplear en la satisfacción de sus necesidades básicas, en el medio (momento y lugar) en que se desenvuelven. Se medirá operacionalmente respecto al ingreso mínimo necesario para la satisfacción de dichas necesidades.

Estas definiciones operacionales tienen por objetivos el determinar la extensión del fenómeno, es decir, el número de familias que en un momento dado se encuentran en situación de pobreza y, además, la intensidad de la pobreza, es decir, los niveles de insatisfacción de las diferentes necesidades básicas.

Para determinar cotas inferiores para el valor de dicho ingreso mínimo se ha considerado la estructura de consumo del grupo de más bajo nivel de ingreso, según la III Encuesta de Presupuesto Familiar realizada por el Instituto Nacional de Estadística (INE) en 1978 (3). Se ha establecido que para satisfacer los requerimientos calóricos según las recomendaciones FAO-OMS y las necesidades habitacionales y educacionales, se requiere un ingreso mínimo que oscila entre \$ 16.800 y \$ 21.200 según sea el tamaño de la familia (4).

A partir de los datos anteriores, se ha elaborado el cuadro 1.

Cuadro 1
Y. FAMILIAR MÍNIMO
(\$ Julio 1983)

Tamaño Familia	Y. Familiar	Y. per cápita mínimo
3,45	16.800	4.870
4,36	21.230	4.870

En lo que sigue se considerará que toda familia cuyo ingreso per cápita sea inferior a \$ 4.870 es extremadamente pobre.

(3) Véase "Construcción de una tipología empírica para el diseño y evaluación de políticas hacia el sector de extrema pobreza urbana", proyecto financiado por DIUC e Instituto de Economía U.C., 1983.

(4) Se han considerado familias de 3,45 y 4,36 personas con una estructura etaria de 0,034 menores de 1 año; 0,205 entre 1 y 5 años; 0,383 mujeres de 6 y más años y 0,378 hombres de 6 y más años.

Sin embargo, no basta que se tenga un fenómeno permanente para justificar la existencia de un programa de gasto público destinado a modificar dicha situación. Es necesario que la disminución de la pobreza sea considerada "socialmente deseable" y, además, que haya beneficios en que esa disminución sea enfrentada centralizadamente.

Hay tres puntos que apoyan esa orientación:

a) La disposición a transferir ingresos a los grupos más desposeídos. Esta acción origina un tipo de externalidad positiva, mejorando tanto la situación del beneficiario que recibe el ingreso, como la del donante.

b) Los costos de realizar las donaciones individualmente son comparativamente más altos que si las realizaran en forma agrupada.

c) La dificultad de que cada persona disponga de un conocimiento detallado de las donaciones realizadas por otros agentes, con los consiguientes problemas de entregar demasiado a ciertas personas y muy poco a otras.

En los párrafos anteriores se ha justificado que se asignen recursos a mejorar la situación de los pobres. El gasto social es, justamente, el conjunto de programas destinados a la satisfacción de necesidades básicas de las familias extremadamente pobres. Debe destacarse que la mayoría de las acciones de política económica afectan, directa o indirectamente, al sector de extrema pobreza. Así, por ejemplo, la política arancelaria o cambiaria, o una de reforma agraria, afectarán en forma más o menos permanente a este sector, en la medida que modifiquen los precios de bienes transables y no transables, el nivel de la actividad económica y la distribución de ciertos activos.

Sin embargo, al hablar de gasto social en este trabajo, se está haciendo referencia a aquellos programas destinados primaria y expresamente a la satisfacción de las necesidades básicas.

Con el objeto de tener una idea respecto de la magnitud del problema, se ha calculado el monto total del subsidio necesario para que todas las familias en extrema pobreza alcancen el nivel de ingreso mínimo para la satisfacción de las necesidades básicas. El monto del subsidio debería ser de entre 85 y 101 mil millones al año (en pesos de 1982). Debe tenerse presente que el gasto fiscal total en 1982 alcanzó, según ODEPLAN, a 193,7 miles de millones de pesos. Allí, sin embargo, se incluyen los beneficios recibidos por los diferentes sectores y no sólo los que llegaron a los extremadamente pobres. Además, incluye los costos de administrarlos.

Con el objeto de facilitar las comparaciones en diferentes rubros y años, se incluye el Cuadro 3. (Ver página siguiente).

III. ORIENTACIONES ALTERNATIVAS DEL GASTO SOCIAL

Para comenzar debe destacarse que las opciones del gasto social a considerarse están determinadas, en cierta medida, por las siguientes características de la extrema pobreza:

a) Es integral, es decir, afecta a numerosos aspectos de la vida de la persona. En otras palabras, los extremadamente pobres tienen simultáneamente menor educación; y problemas de vivienda y saneamiento, de nutrición y de convivencia.

b) Las personas que están en situación de pobreza extrema, especialmente los adultos, tienen dificultad para salir de dicha situación, siendo muy probable que sus hijos sean también extremadamente pobres. Es decir, la pobreza extrema es una situación que se transmite generacionalmente. No obstante, se parte del supuesto que la pobreza es erradicable.

c) Los programas dirigidos hacia este sector deben ser de largo plazo, en el sentido que su aplicación tiene que ser sostenida en el tiempo. Sólo en períodos largos es posible obtener resultados positivos.

En términos muy generales, es posible considerar dos grandes tipos o categorías de opciones: las funcionales y las valóricas. Las primeras se refieren a líneas alternativas de orientación específica de los recursos involucrados en estos tipos de programas. Las últimas se asocian con aspectos generales que permiten enmarcar el gasto social en el contexto de la política económica general de un gobierno.

1. Opciones funcionales

Un programa específico de alivio o erradicación de la extrema pobreza se puede orientar hacia uno o varios de los siguientes aspectos:

- a) Aumentar el nivel de ingreso familiar disponible.
- b) Reducir el gasto necesario para satisfacer las necesidades básicas.
- c) Mejorar las condiciones de acceso de este grupo a los canales de satisfacción de dichas necesidades.

a) POLITICAS TENDIENTES A AUMENTAR EL INGRESO FAMILIAR DISPONIBLE

Un programa de aumento del ingreso disponible puede canalizarse, por lo menos, en las siguientes tres direcciones: mejorar las remuneraciones totales a los factores productivos de que dispone el grupo pobre; efectuar transferencias que permitan aumentar directamente el ingreso disponible de estas familias y disminuir los impuestos que deben pagar, cuando fuese pertinente.

i. Respecto del sector pobre cuyo ingreso se origina fundamentalmente como remuneración al trabajo, la alternativa de mejorar el nivel de ingreso de los factores se reduce, en último término, a mejorar el salario (remuneración por hora) o el número de horas trabajadas. En este último punto se incluye la posibilidad de incorporar al trabajo a otros miembros adultos del grupo familiar.

El mejoramiento del salario puede lograrse sea a través de un proceso de crecimiento (acumulación de capital), que permite elevar las remuneraciones de todos los sectores y, en particular, los pobres, sea a través de políticas específicas para el sector, destinadas a mejorar por ejemplo las habilidades y destrezas de los jefes de familia con el objeto de incrementar su productividad marginal y, por lo tanto, su salario.

Con el objeto de visualizar la situación relativa del mercado de trabajo entre 1970 y 1982, se presenta el cuadro 4 en que los diferentes indicadores se han expresado en pesos de 1978 cuando corresponde y, además, en proporción a su valor en 1970.

Cuadro 4

INDICADORES DEL MERCADO DE TRABAJO EN PORCENTAJE DE LOS VALORES DE 1970

(Cifras en \$ de 1978)

	1970	1975	1982
Índice de sueldos y salarios (1)	100	65,7	102,1
Ingreso mínimo	100	60,0	105,8
Índice de desocupación	100	250,7	336,6

FUENTE: Datos oficiales de INE y boletines del Banco Central.

(1) Se deflactó por el Deflactor implícito del PGB.

El punto anterior puede ejemplificarse con el caso de la nutrición. La satisfacción de esta necesidad se realiza mediante los "platos" que se consumen en las comidas. El bien que satisface la necesidad es la taza de té, el plato de porotos, etc. Para producir dicho bien se emplean insumos como agua, té, azúcar, porotos, sal, etc., y un proceso que los combina. Mejorar los métodos de combinación de alimentos puede tener repercusiones no despreciables sobre el gasto en nutrición.

Debe destacarse, finalmente, que el gasto social puede orientarse también a proporcionar directamente el bien que satisface la necesidad básica, es decir, proporcionar alimentación o educación, por ejemplo. Esta alternativa orienta los recursos exactamente hacia el consumo de los bienes considerados deseables. Sin embargo, se requiere cautela sobre el particular, puesto que canalizar recursos para entregar ciertos bienes al sector pobre no implica, necesariamente, que éstos aumenten su consumo de dichos bienes. Puede que sustituyan gasto privado por el gasto social y permanezcan en un nivel de consumo similar al anterior.

Los programas de entrega de bienes pueden facilitar la canalización de los recursos hacia ciertos grupos de beneficiarios en vez de otros. Esto es particularmente cierto respecto de los servicios que son difíciles de reasignar por la familia. Así, por ejemplo, un programa de atención al niño sano, de guarderías infantiles o de educación básica, puede orientar efectivamente el gasto hacia un mayor consumo de bienes que satisfagan específicamente las necesidades de los menores en situación de extrema pobreza, en detrimento de las de otros niños que no pertenecen al "grupo objetivo".

c) POLITICAS PARA MEJORAR LAS CONDICIONES DE ACCESO DEL GRUPO POBRE A LOS CANALES DE SATISFACCION DE LAS NECESIDADES BASICAS

Para mejorar las posibilidades de acceso de los pobres a los canales de satisfacción de las necesidades básicas de que dispone la sociedad, se pueden considerar:

- i) La ampliación y adecuación de la información pertinente sobre dichos canales para facilitar su conocimiento por los sectores de extrema pobreza y, además, de incentivar la participación en ellos;
- ii) Simplificar los mecanismos para acceder a los beneficios de dichos programas, acortando las etapas que se deben cumplir, reduciendo los documentos a presentar, etc.
- iii) Disminuir los costos directos que implica el uso de estos programas.

2. Opciones valóricas

Aquí se presentará un conjunto de disyuntivas en que normalmente hay una que se considera la más adecuada o conveniente. Se tratará de mostrar que dichas alternativas corresponden a opciones y se destacarán sus ventajas y desventajas.

En la sección anterior se han mostrado dos aspectos que se manejan con mucha frecuencia en relación con los programas de gasto social. Ellos son los de inversión y consumo, por una parte, y subsidios directos e indirectos, por otra. En general se tiende a considerar que los programas de inversión son mejores que los de consumo y que los subsidios directos son mejores que los indirectos.

Sin embargo, debe destacarse que el valor futuro que enfatizan los programas de inversión puede ser muy bajo si la tasa de descuento pertinente es alta. No es improbable que sea así en el caso de personas extremadamente pobres y en particular para aquellos que están en situaciones muy deprimidas. Por ejemplo, quienes viven en los llamados "campamentos" disponen en promedio de una renta mensual familiar de \$ 11.800 y las familias son numerosas (6 y más personas) (7).

(7) Véase ODEPLAN, "Informe Social 1982", p. 103.

toman” constituyen en realidad opciones valóricas que abren un abanico de posibilidades a los encargados de diseñar los programas de gasto social. Cada una de dichas opciones tiene costos y beneficios que dependen en parte de los juicios de valor que informen la política económica de la sociedad y, por otra, de las condiciones objetivas en que se desarrollarán los programas. En el estudio del gasto social es importante considerar explícitamente los juicios valóricos y luego establecer con la mayor precisión posible los beneficios y costos, con el objeto de que la toma de decisiones se realice de la manera más objetiva posible al interior de las premisas establecidas.

POLITICA SOCIAL
Y POBREZA EN EL
REGIMEN
NEOLIBERAL

JOSE PABLO ARELLANO

POLITICA SOCIAL Y POBREZA EN EL REGIMEN NEOLIBERAL*

José Pablo Arellano**

Quisiera hacer mi comentario sobre el tema de las políticas públicas dirigidas al sector de extrema pobreza a partir de la experiencia chilena durante el último decenio. Durante este período se ha aplicado un esquema neoliberal en lo económico-social y autoritario en lo político, que ha impuesto un profundo cambio en las condiciones de desarrollo social que eran tradicionales en el país.

Durante estos años se ha dado una gran difusión a las "políticas para combatir la pobreza" que constituyen el núcleo de la "política social" del gobierno. Al poner el acento en esta área de acción se ha relegado a segundo plano —al menos en los discursos— la importancia de la política económica y de la "política política" en la situación de las familias más necesitadas. Así se ha querido dar la impresión que las condiciones de vida de esas familias dependen principalmente de la "política social" según la ha definido el gobierno.

Quisiera ilustrar aquí como, por el contrario, la política económica seguida en estos años ha sido muy determinante de las condiciones de vida de los más pobres. En particular, la política macroeconómica ha estado orientada a combatir la inflación y a permitir las reformas estructurales que se ha propuesto el gobierno. Ellas han resultado en un fuerte sacrificio para los asalariados.

En primer lugar, las remuneraciones, determinadas fundamentalmente por la política salarial del gobierno, se han situado entre 1974 y 1983 promedialmente en un nivel real más de 20% por debajo del valor que tuvieron en 1970 (1).

La tasa de desempleo abierto incluyendo a los trabajadores del programa de empleo mínimo (PEM), ha permanecido desde 1975 por sobre el 15%, mientras en 1970 era de 5,8%. Entre los más pobres la incidencia del desempleo ha alcanzado al doble de estos promedios, según se deduce de los antecedentes referidos a los trabajadores manuales.

En consecuencia, los asalariados han sufrido en estos diez años una caída promedio en su nivel de vida y consumo cercana al 30% si se lo compara con la situación en 1970 (2).

* Comentario realizado en el Seminario sobre Políticas de Desarrollo Social. Las reflexiones que aquí se presentan se han beneficiado de las investigaciones sobre Políticas Sociales en Chile, realizadas en CIEPLAN con el apoyo de la Fundación Interamericana.

** Investigador de la Corporación de Investigación y Estudio en Planificación (CIEPLAN).

(1) Las cifras de remuneraciones nominales provienen del Índice de Sueldos y Salarios calculado por INE, el deflactor corresponde al IPC corregido por Cortázar y Marshall (1980), ya que las cifras oficiales del IPC están fuertemente subestimadas. Se llega a resultados similares utilizando el deflactor implícito del PGB calculado por el Banco Central.

Cortázar, R. y Marshall, J. (1980), "Índice de precios al consumidor en Chile", Colección Estudios CIEPLAN 4, Santiago, noviembre.

(2) Más antecedentes sobre la situación de vida de los pobres y distribución del ingreso en Cortázar, R. (1983), "Chile: resultados distributivos 1973-82", Notas Técnicas N° 57, CIEPLAN, Santiago, junio.

gasto fiscal social. Según esos antecedentes, en 1982 el fisco habría gastado en programas sociales más del doble que en 1970 (medido en dólares de 1976). Tales gastos representarían más del 59% del gasto fiscal total en tanto que en 1970 representaban sólo 40%. Tal es la información que se difunde entre otros en los "Informes Sociales" de ODEPLAN y en los "Indicadores Socio-Económicos 1960-82" publicados por el Banco Central.

En varias oportunidades se ha planteado que esa información no es un buen reflejo de la magnitud de los programas sociales y que, por el contrario, los gastos sociales correctamente medidos han disminuido fuertemente en esta década (4). En primer lugar, el aumento en la proporción de recursos destinados a programas sociales obedece a que el resto de los programas públicos ha disminuido en mayor medida. En cuanto a la cantidad absoluta de recursos dedicados por el Estado a programas sociales las cifras anteriores presentan dos deficiencias metodológicas. Por una parte el deflactor usado subestima la inflación; por otra, la cobertura es incompleta ya que se refiere sólo a las instituciones fiscales o de gobierno central. Para una correcta observación de la acción del Estado en el campo social también hay que considerar a las instituciones descentralizadas (Universidades, Cajas de Previsión, Corporaciones de Vivienda, Servicios de Salud, etc.), las que, junto al sector fiscal (ministerios), conforman al sector público.

Si se corrigen estas fallas metodológicas usando el deflactor correcto y considerando todo el sector público, se observa que el gasto público social por persona ha disminuido en más de 20% comparado con 1970 (5). Los gastos sociales representan actualmente poco más del 15% del PGB, en circunstancias que desde mediados de la década del 50 esa proporción había sido mayor, registrando cifras de 20% o más en la segunda mitad de los 60 y principios de los 70.

En síntesis, no se ha producido el aumento del gasto social que se pretende. Por el contrario, éstos se han reducido como resultado de la política de recortes presupuestarios llevada adelante durante estos años. En consecuencia, es difícil pensar que aun cuando esta política hubiera sido muy efectiva en orientar los recursos a los más pobres, les pueda haber significado beneficios mayores a los que esas familias obtenían de los programas sociales en el pasado. Con el agravante que los programas sociales a fines de los años 60 eran claramente progresivos, mejorando la situación de los más pobres. (6).

Examinemos las tres características del esquema de política social adoptado en este período.

a) LA PRIVATIZACION

Para analizar este tipo de medidas es conveniente separar la "privatización de la producción" y la "privatización del acceso". La privatización de la producción envuelve el uso del mercado y de los incentivos de ganancia económica en la producción de

(4) Véase Foxley, A. y Arellano, J.P. (1977), "El Estado y las desigualdades sociales", Mensaje; y Marshall, J. (1981), "El gasto público en Chile 1969-79", Colección Estudios CIEPLAN 5, Santiago, julio.

(5) El último Informe Social de ODEPLAN, referido al año 1982, corrige en parte el error incurrido antes utilizando el deflactor adecuado y por lo tanto, correctamente, muestra una caída del gasto fiscal social por habitante en 1980 comparado a 1973. Las cifras referidas a 1981 y 1982 presentan problemas de comparabilidad debido a la reforma previsional y a la municipalización de las escuelas.

(6) El único estudio sobre el particular que analiza la situación chilena es el de Foxley, A., Aninat, E. y Arellano, J.P. (1980), "Las desigualdades económicas y la acción del Estado", F.C.E. Una comparación con otros países se encuentra en Arellano, J.P. (1981), "El gasto público social y sus beneficios en América Latina", Colección Estudios CIEPLAN 6, Santiago, diciembre.

c) ESFUERZO POR REORIENTAR RECURSOS HACIA LOS MAS POBRES

De las tres características, ésta es la que, a mi modo de ver, presenta aspectos positivos. Ejemplos de este tipo son: el pago de asignación familiar a los niños cuyos padres no están afiliados al sistema previsional. Este programa está vigente desde 1981, y beneficia a alrededor de 400 mil niños. Las pensiones asistenciales para los ancianos que no tienen otra fuente de ingresos beneficia, desde 1975, a más de 100 mil personas. Aunque su monto es reducido —un tercio de la pensión mínima—, es una ayuda importante para sus perceptores. En el área de salud y nutrición se ha producido una reasignación de recursos hacia los programas materno-infantil y a los grupos de mayor riesgo (10).

El llamado de atención que habría que hacer sobre estas reasignaciones es que ellas podrían significar un deterioro injustificado de los grupos medios. Esto resultaría particularmente inapropiado en circunstancias que los grupos de mayor ingreso están mejorando sus niveles de renta y riqueza.

Quisiera terminar, reiterando que una política para combatir la pobreza tiene que ser algo bastante más amplio que lo que restringidamente se conoce como "políticas sociales". La eliminación de la pobreza, si quiere tener posibilidades de éxito, debe manifestarse y estar presente en toda la estrategia de desarrollo que siga el país.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

ARELLANO, J.P. (1981), "El gasto público social y sus beneficios en América Latina", *Colección Estudios CIEPLAN 6*, Santiago, diciembre.

(1982a), "Las políticas sociales en Chile: breve revisión histórica", *Apuntes CIEPLAN N° 40*, noviembre.

(1982b), "Políticas de vivienda popular: lecciones de la experiencia chilena", *Colección Estudios CIEPLAN 9*, Santiago, diciembre.

ARELLANO, J.P. y R.E. SAEZ (1982), "Reforma de la previsión y salud", en H. Lavados (ed.), *Desarrollo social y salud en Chile*, 3ª parte, CPU.

CORTAZAR, R. y J. MARSHALL (1980), "Índice de precios al consumidor en Chile", *Colección Estudios CIEPLAN 4*, Santiago, noviembre.

CORTAZAR, R. (1983), "Chile: resultados distributivos 1973-82", *Notas Técnicas N° 57*, CIEPLAN, Santiago, junio.

FOXLEY, A. y J. P. ARELLANO (1977), "El Estado y las desigualdades sociales", *Mensaje*.

FOXLEY, A., E. ANINAT y J. P. ARELLANO (1980), *Las desigualdades económicas y la acción del Estado*, F.CE.

MARSHALL, J. (1981), "El gasto público en Chile 1969-79", *Colección Estudios CIEPLAN 5*, Santiago, julio.

RACZYNSKI, D. y C. OYARZO (1981), "¿Por qué cae la tasa de mortalidad infantil en Chile?", *Colección Estudios CIEPLAN 6*, Santiago, diciembre.

(10) Esto parece explicar que a pesar del deterioro de las condiciones de vida, la mortalidad infantil haya seguido disminuyendo. Véase Raczynski, D. y Oyarzo, C. (1981), "¿Por qué cae la tasa de mortalidad infantil en Chile?", *Colección Estudios CIEPLAN 6*, Santiago, diciembre.

PROGRAMAS
SOCIALES
SOLIDARIOS Y DE
EDUCACION
POPULAR. UNA
POLITICA
EMERGENTE

JUAN EDUARDO GARCIA HUIDOBRO

PROGRAMAS SOCIALES SOLIDARIOS Y DE EDUCACION POPULAR. UNA POLITICA EMERGENTE

Juan Eduardo García Huidobro*

I. PRESENTACION DEL PROBLEMA

La pregunta con la que se me invitó a participar en el presente seminario fue: ¿Cómo se generan las políticas sociales en el sector privado?

Desde mi experiencia particular en el CIDE (Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación), ella me pareció sugerente. Sin embargo, al tratar de ordenar la respuesta en una presentación, me di cuenta que la respuesta muy particular que yo podía dar, distaba mucho de la generalidad contenida en la pregunta. Por esto, debo comenzar haciendo algunas precisiones destinadas a señalar la pregunta, mucho más específica, que voy a tratar de responder.

Hay que partir admitiendo que en el sector privado existe una diversidad de iniciativas sociales, expresivas de respuestas múltiples que otras tantas instituciones, organizaciones o grupos dan a los problemas sociales más variados. A lo mejor, sería de gran interés hacer un catastro y análisis de este conjunto de iniciativas, expresivas de la creatividad y capacidad de la sociedad civil para enfrentar sus problemas; es probable, también, que por este camino pudiesen señalarse algunas tendencias respecto a cómo se generan los programas de desarrollo social en el sector privado.

En mi caso, voy a aproximarme al problema en forma mucho más modesta y acotada. Trataré de mirar un campo particular de acción social y preguntarme si, en ese conjunto de programas sociales, hay algo que parezca una "política" de desarrollo social, al menos en forma implícita. Me referiré, en concreto, a un conjunto de acciones sociales que se desarrollan en sectores populares, poblacionales y rurales, y que se autodenominan, en algunos casos, "acción social solidaria" y, en otros, "educación popular" y que —de hecho— comparten— con leves variaciones, un estilo de trabajo que definiré más adelante. Al reflexionar sobre este conjunto de proyectos, programas y prácticas sociales, comenzaré por describir algunos casos concretos, proseguiré verificando que esas acciones comparten de hecho algunas orientaciones de trabajo, las que pueden ser vistas como la política social que emerge de esas prácticas. Cabe señalar, que con este procedimiento estoy sugiriendo que si bien es innegable que las acciones emprendidas fueron portadoras desde su inicio de determinados propósitos y orientaciones, lo más interesante es dar cuenta de cómo estas finalidades se fueron modificando, mediante la participación de distintos grupos populares en los programas y a través de la emergencia de una lectura e interpretación de la realidad nacional guiada por la voluntad de construcción democrática.

* Investigador del Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE).

Ahora bien, lo distintivo de los comedores es la forma de enfrentar el problema alimenticio. De acuerdo a lo afirmado por la Vicaría "la necesidad de alimentos de la población se ha enfrentado a través de los comedores populares, como una forma de organización donde los pobladores no sólo se preocupan del hambre, sino que también de la participación, capacitación, salud, recreación y cultura (5). Así, ha sido central en el estilo de funcionamiento de los comedores, el arraigarse en la iniciativa, el apoyo y la participación popular en la base; de hecho, la gran mayoría de los comedores (más del 75%) funciona sobre la base del trabajo voluntario de las madres de los niños beneficiarios y son manejados por mujeres beneficiarias, las que se organizan con bastante autonomía, eligen una directiva y organizan turnos de cinco máximas cada día, para comprar, hacer la comida, lavar. El comedor resulta así un espacio importante de organización y encuentro de mujeres pobladoras.

Al evaluar los comedores como programa alimentario se concluyó que contribuyen fuertemente a la solución del problema alimenticio de las familias pobres, a un costo muy bajo. Sin embargo, su importancia rebasa este aporte.

A partir del comedor se ha producido un variado tipo de actividades. Se realizan rifas, bazares, etc., para ayudar a la mantención del comedor; se desarrollan actividades recreativas: colonias urbanas, campamentos de verano, encuentros poblacionales. Hay también actividades educativas ya sea ligadas a la nutrición y a la salud, ya más amplias como talleres sobre la situación de la mujer, centros de apoyo escolar o capacitación laboral. De hecho, un gran número de organizaciones populares poblacionales ha surgido de los comedores o en torno a su presencia: bolsas de cesantes, talleres productivos, comités de abastecimiento, centrales de compra, comités de salud, comités de vivienda.

Se advierte, entonces, que la ayuda alimenticia, que se comienza a entregar respondiendo a una situación de emergencia vital, al permitir la participación de los afectados, se ha ido convirtiendo paulatinamente en una herramienta de apoyo a iniciativas y estructuras organizacionales de autoayuda y de educación popular en su sentido más amplio, cuyo efecto más claro se inscribe en la línea de liberación y dignificación de la mujer.

Apoyándose lo dicho, puede concluirse con los testimonios de algunas madres participantes:

"Hemos aprendido a compartir, tenemos más personalidad, los niños han aprendido modales. Podemos ver más allá de las cosas que pasan. Los niños rezan por los que tienen y no comparten."

"Siempre hay un plato caliente de comida en el comedor. Hemos logrado ser amigas y convivido con mujeres. Cuando pasa algo somos solidarias."

"Nos hemos comunicado mucho más, hoy tenemos más personalidad, se nos acabaron los complejos. Nos olvidamos de la rutina de la casa, nos reímos mucho, hacemos chistes. También sabemos cómo enfrentar a los maridos, ya no nos aplastan como antes." (6).

2. Programa Padres e Hijos (PPH)

Se trata de un programa educativo elaborado por el CIDE, que ha sido desarrollado en poblaciones de Santiago y en numerosas localidades rurales, como Curicó, Osorno y Chillán.

El programa nace en 1972 y busca contribuir a la solución de un problema educacional serio. No hay duda que es conveniente que el niño, desde antes de su entrada a la escuela, reciba una atención integral estimulante para su desarrollo intelectual y verbal. Más aún, en buena parte el fracaso escolar de muchos niños pobres del cam-

(5) Op. cit., vol. II, p. 47.

(6) Ibidem, vol. II, pp. 84-85.

nidos teóricos y metodológicos son los que están presentes en la creación de materiales y en el procedimiento de trabajo del proyecto.” (7).

Desde el punto de vista de su propósito inicial el programa ha sido exitoso, de hecho ha sido posible comprobar que los pequeños de 4 a 6 años, cuyos padres han participado en PPH, han logrado un incremento en el desarrollo de sus habilidades y capacidades, similar al alcanzado por niños que asistieron diariamente al jardín infantil. Sin embargo, tal vez lo más interesante es que el PPH ha llegado a ser mucho más que eso. Los adultos participantes se estimulan a la participación y a la creatividad, generan organizaciones de base o fortalecen las existentes, emplean los recursos humanos y materiales disponibles en el hogar y en la comunidad para resolver distintos problemas; así, han levantado sedes comunitarias, han organizado actividades recreativas, botiquines comunitarios, han desinfectado pozos, construido y arreglado letrinas... Ligado a todo esto, están los innumerables testimonios que señalan que la posibilidad de expresarse y participar, ofrecida por el programa, está en la base de una creciente autoestima, de un aumento de la solidaridad, de una mayor capacidad personal y colectiva para entender su situación y buscar caminos para superarla (8).

3. Los Talleres de Aprendizaje

Los talleres son una experiencia llevada adelante por el PIIE (Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación) en sectores poblacionales de Santiago y provincia.

Los niños de sectores pobres tienen las tasas más altas de repitencia escolar; los niños que repiten suelen desertar de la escuela. Por su parte, la escuela logra poner el problema “en” los niños, transformándolos en niños “con” problemas de aprendizaje, etiqueta que pesa —a veces por el resto de su vida— sobre ellos y que hace que pasen a ser considerados “problemas”, también por su familia...

Los Talleres de Aprendizaje atienden a niños de entre 6 y 12 años que asisten a la escuela (en los cuatro primeros grados) y que tienen dificultades en ella, o a niños que ya han desertado.

Algunas de sus actividades persiguen elevar la auto-estima, la creatividad y la capacidad de los niños para participar en un trabajo colectivo; así, por ejemplo, el juego ocupa un lugar central como medio de recreación y de aprendizaje. Otras actividades están vinculadas con los problemas de aprendizaje escolar y de conducta emocional que se han detectado. Mediante una metodología participativa, los animadores intentan apoyar a los niños para que superen sus dificultades.

Cada grupo de niños (15 aproximadamente) está a cargo de un animador que es un joven o adulto que vive en el mismo lugar que los niños. Los requisitos para incorporarse como animador son pocos: habitar en el sector, tener una escolaridad no inferior a seis años, estar interesado en trabajar con niños y poseer facilidad para trabajar en equipo. Ellos viven un proceso de formación que se hace “en la acción misma”, a través de su participación en la planificación, orientación, seguimiento y sistematización de las diferentes etapas del proceso. Con la Capacitación en la Acción

(7) C. Yáñez; L. Torres; G. Whelan y S. Martinic. “La familia y la comunidad; lugar de trabajo para una acción educativa”, en *Revista Interamericana de Educación de Adultos*, Santiago, OEA, vol. 1, N° 5-6, 1978, pp. 803-817.

(8) La breve descripción anterior está basada en el texto citado anteriormente de C. Yáñez y otros. Además hay varios otros trabajos:

L. Torres y H. Walker. *Un programa educativo para la familia popular*, Santiago, CIDE, 1979, 74 pp.

Howard Richards, *Evaluación de la acción cultural. Estudio evaluativo de PPH*, Santiago, CIDE, 1983, 309 pp.

Manuel Bastías, “Programa Padres e Hijos. Educación comunitaria para la familia popular”, en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, México, 1981, N° 3, pp. 97-110.

poblacionales han ido introduciendo cambios en el programa que otorgan más importancia al trabajo con las familias y la comunidad (9).

III. EMERGENCIA DE UNA POLITICA: LO COMUN Y SU POSIBLE SIGNIFICADO

Hasta acá tres casos, entre muchos. En lo que sigue se intentará hilvanar algunas reflexiones destinadas a resaltar algunos elementos comunes a estos casos —y de hecho a muchos otros— y a dar cuenta sino de una política, en su sentido estricto, al menos de un conjunto de criterios o propósitos que estos proyectos ejemplifican y que se relacionan con el desarrollo social (10).

1. Los proyectos como “espacios de participación popular”

En los tres casos, se parte buscando la resolución de un problema, la superación de una carencia, que es apreciada como tal por el grupo o comunidad participante en el programa, pero —al mismo tiempo— se insiste en que la solución propuesta esté abierta a la participación creciente del grupo, de modo que éste juegue un rol activo y transformador en la superación del problema. Todavía se puede observar que este énfasis en un estilo o metodología activo-participativa introduce una real posibilidad de que los miembros, partiendo del enfrentamiento del problema central, se constituyan como grupo y llenen el espacio de participación abierto, a partir del programa, con sus inquietudes, creatividad e iniciativas. Más aún, el proyecto se constituye como tal y adquiere su fisonomía propia precisamente cuando la gente se lo apropia.

Este carácter participativo de los proyectos es portador de una manera particular de entender la acción social que conviene desentrañar; ella conecta fuertemente participación popular y cambio social.

De hecho los proyectos se inscriben en una línea de transformación social, ya que ven la situación de vida de los sectores populares como expresión de la injusticia del actual sistema social. Frente a esto se sugiere que propiciar la participación en la resolución de problemas, tenderá a desencadenar y apoyar una participación popular más genuina, a nivel de la sociedad, que sea expresiva de la base social y que se constituya progresivamente en organización autónoma, con líderes y dirigentes de los mismos sectores sociales, de modo que los sectores populares accedan al rol de sujetos sociales y políticos.

La estrategia de cambio (y politización) subyacente sería la siguiente: entregar respuestas a los problemas de hoy (sobrevivencia; mejora de las condiciones de vi-

(9) Para la descripción anterior me serví de:

Liliana Vaccaro. Una experiencia de educación extra-escolar en Chile: Taller de aprendizaje para niños de nivel socio-económico bajo, atendidos por animadores de la misma comunidad sub-urbana, 1983.

Acerca de este programa, también hay varias otras publicaciones, por ejemplo:

L. Vaccaro, E. Schiefelbein, Taller de atención a niños con problemas de aprendizaje, con la participación de educadores comunitarios, PIIE, Santiago de Chile, 1981.

L. Vaccaro, Proyecto de formación colectiva en un área sub-urbana de Santiago de Chile: Formación de promotores poblacionales para la atención de niños entre 6 y 12 años. UNESCO, Santiago, 1981 (mimeo).

(10) Retomo consideraciones desarrolladas más ampliamente en: *J.E. García Huidobro. La relación educativa en proyectos de educación popular; CIDE, Santiago, 1982, 126 pp. y Perfitando una pregunta: ¿aporte político de la educación popular?, CIDE, Santiago, 1983, 17 pp.*

y cuya voluntad colectiva sobrepasa a los individuos, a la vez que los anima; en otros términos, el proceso de fijarse tareas y realizarlas hace que el grupo se transforme en una auténtica comunidad reunida por la cooperación solidaria. Tercero, hay mística porque hay un modo o estilo de hacer las cosas que resulta tan importante como las cosas que se hacen.

Este "estilo" ha sido caracterizado del siguiente modo (13):

i. Se busca *partir de la realidad* de los participantes, de su situación concreta, propiciando al mismo tiempo la acción para superarla y una toma de conciencia en relación a su ubicación económica y social.

ii. Se tiende a una *relación horizontal* entre agente externo y grupo de base. El primero hace su aporte en el seno de un proceso, que se busca sea transparente a todos, de modo que la responsabilidad comunitaria sea cada vez más real.

iii. Un objetivo central es la *organización de la base* social y, por lo tanto, su forma de proceder es normalmente *grupal*, cooperativa, comunitaria, democrática... Así, se fomentan las relaciones igualitarias y el aprovechamiento de los recursos y talentos del propio grupo y de la comunidad.

Cabe resaltar, también, el *énfasis* que adquiere la preocupación por lo *educativo*, y el cuidado por estudiar y sistematizar métodos y recursos metodológicos que hagan posible activar y apoyar un proceso de educación que, junto con aprovechar la capacidad autoeducativa del pueblo, sea autoadministrado. Mas en particular, como se advertía en los casos reseñados, destaca la preferencia por monitores pertenecientes a las mismas comunidades y a la utilización de materiales de apoyo educativo para hacer posible el trabajo de estos monitores y para permitir la comunicación horizontal y la educación recíproca (14).

iv. Se *valora la cultura popular* e indígena y se toman en serio las formas originales de enfrentar el entorno natural y social; lo que no implica cerrarse al aporte del conocimiento científico y técnico, sino postular que este acervo cultural sólo puede ser recibido como propio por los sectores populares si entra en interacción y llega a sintetizarse con su particular concepción del mundo.

En resumen, se privilegia una *metodología*, una forma de ejecutar los proyectos, que posee como criterios centrales de la política de desarrollo social el que ella se mantenga leal al pueblo, al crecimiento de su solidaridad y el que ella apoye la expresión del pueblo, el discurso popular, el cual tiene que crecer, tiene que pulirse de la distorsión ideológica y enriquecerse con la ciencia para enfrentar mejor los problemas concretos, pero que no puede ser negado ni sentenciado.

Finalmente estos proyectos de acción solidaria y de educación popular, también pueden ser entendidos como un esfuerzo de construcción democrática.

En primer lugar, estas prácticas subrayan que la construcción de la democracia rebasa el plano de los partidos y de la política en sentido estricto y que ella se juega, también, en las diversas dinámicas de la vida cotidiana, en las relaciones comunitarias y en el plano de la transformación cultural, con lo cual se amplía la concepción de lo político y se liga la riqueza de la democracia al fortalecimiento de la sociedad civil.

En esta perspectiva, se valoran políticamente estos proyectos como instancias de formación de conciencia y de reflexión sobre la práctica, de fomento de la autonomía de los grupos, de democratización de la conducción de las organizaciones, de prefiguración de nuevas relaciones sociales, de procesos de organización ligados a la

(13) Resumen esta descripción de las pp. 25-28 del trabajo citado de P. Cariola.

(14) Ver al respecto J.J. Silva. Educación Popular mediante Juegos de Simulación, CIDE, Santiago, 1982.

**POLITICAS Y
PROGRAMAS
SOCIALES DE
ENTIDADES
PRIVADAS**

MARCELA JIMENEZ

POLITICAS Y PROGRAMAS SOCIALES DE ENTIDADES PRIVADAS

Marcela Jiménez*

El objetivo de este trabajo es detectar los principales problemas vinculados a la formulación y ejecución de políticas y programas de acción social de las entidades privadas, destacar algunos rasgos característicos de tales iniciativas, e imaginar algunas tareas comunes o desafíos futuros. Cabe, sin embargo, advertir que las reflexiones siguientes más que afirmaciones categóricas, pueden constituir hipótesis de trabajo susceptibles de verificarse en estudios futuros.

I. PRINCIPALES PROBLEMAS

En relación a la formulación y ejecución de estas iniciativas privadas se han detectado algunos problemas, que se enumeran a continuación.

1. Omisión o débil alusión del rol de los organismos privados de desarrollo social en los esquemas clásicos de planificación.

El diseño e implementación de las políticas sociales tiende a asociarse con instancias estatales gubernamentales dejando de lado las implicancias teóricas, metodológicas y prácticas del tratamiento de tales materias, en organismos privados:

2. Como derivación de lo anterior existe una falta de esquemas metodológicos alternativos que palien tales omisiones.

Una excepción es el intento llevado a cabo por investigadores del CEESTEM de Ciudad de México, con ocasión de experiencias de educación rural (1). Tras elaborar un "esquema formal de análisis", intentaron distinguir categorías básicas para los proyectos de acción social. Entre ellas cabe recordar los siguientes: (a) La "ideología teorizante" y la "estrategia ideológica" son, a juicio de los autores, categorías atinentes al "discurso explícito" del proyecto. (b) La "estrategia efectiva" o "ideología práctica" son dimensiones que deben considerarse en el momento de la puesta en marcha del proyecto. Finalmente, (c), las "categorías explicativas de la metodolo-

* Profesora, Escuela de Trabajo Social, Universidad Católica de Chile.

(1) Ver Latapí y Cadena (1982).

representantes de algunos organismos no gubernamentales vinculados al desarrollo social. Uno de sus propósitos, según explica el Informe Anual 1982 de esta agrupación, era "intercambiar información sobre experiencias y programas de trabajo, que permitieran establecer y mantener contactos con el objetivo de atender más adecuadamente a sus beneficiarios..." (5). Durante 1983 se acuñó un fundamento doctrinal, sindicándosele como "un organismo privado, autónomo, de carácter humano, participativo, pluralista y sin fines de lucro" (6). La evaluación hecha por su directiva en relación al camino recorrido fue optimista, reconociendo que "bastante se ha avanzado en los últimos años" (7).

b) A la descoordinación entre los organismos de acción social privados se suma su desconexión con la instancia gubernamental. Si bien es cierto que los "Comités Comunales de Asistencia Social" (CAS) (8) intentan incorporar en una extensa "red social" a organismos gubernamentales, privados, comunitarios y del voluntariado en su lucha contra la extrema pobreza, cabría preguntarse hasta qué punto tal objetivo se logra (9).

Los problemas recién descritos no impiden, sin embargo, bosquejar muy esquemáticamente algunas características generales de estas iniciativas privadas de acción social. Las siguientes deben verse no como afirmaciones categóricas, sino como hipótesis de trabajo para investigaciones futuras sobre el tema.

II. RASGOS DE LAS ACCIONES PRIVADAS DE DESARROLLO SOCIAL

Entre las características más notables de los programas privados de desarrollo social pueden mencionarse las siguientes:

1. Heterogeneidad de la orientación u opción ideológica de tales organismos y de los proyectos de acción que ponen en práctica.

Van desde aquellas que coinciden con la ideología gubernamental, hasta las que bus-

(5) ASONG (1982), "Informe Anual", Anexo N° 1, p. 2.

(6) ASONG (1983), "Informe Final de la Asociación de Organismos no Gubernamentales de Chile; período 1983" (no registra páginas).

(7) *Ibid.*, Introducción.

(8) Por la circular NK-50 de diciembre de 1979, el Ministerio del Interior definió a los C.A.S. como "organismos de coordinación sectorial presididos por el Alcalde... cuya función principal es identificar a los beneficiarios de los Programas Sociales y coordinar la distribución de los recursos que el Estado imparte".

(9) Un ejemplo interesante de coordinación de organismos privados al interior de la instancia gubernamental es el "Proyecto de Centros Comunitarios Nutricionales", implementado por el C.A.S. de la Municipalidad de La Florida. Doscientas madres jefas de hogar adscritas al POJH, previamente capacitadas, se encuentran desempeñando tareas de educación, manipulación de alimentos y aseo, con sus hijos desnutridos. En diferentes etapas del proyecto han participado, directa o indirectamente, organismos no gubernamentales tales como el "Centro de Estudios de Atención del Niño y la Mujer" (CEANIM), el "Catholic Relief Services" y el "Centro de Educación y Tecnología" (C.E.T.).

**LAS UNIDADES DE
ANALISIS Y LOS
ACTORES
SOCIALES DEL
PROCESO DE
PLANIFICACION**

CARMEN BARROS L.

LAS UNIDADES DE ANALISIS Y LOS ACTORES SOCIALES DEL PROCESO DE PLANIFICACION

Carmen Barros L.*

El objetivo de este artículo es llamar la atención y comentar dos de los elementos comprendidos en el proceso de planificación, a saber, las entidades que usa el planificador como unidades para diagnosticar y programar, y los actores sociales o los individuos reales cuyas acciones están, de algún modo, implicadas en el proceso de planificación. Hasta ahora éste ha sido un tema poco tratado, pese a sus enormes implicancias tanto en la mayor o menor precisión de los diagnósticos, como en la mayor o menor efectividad de las medidas de intervención planificada.

Este tema se abordará mediante la reflexión y el análisis conceptual. El procedimiento seguido consiste en exponer para cada uno de los conceptos señalados la noción o significado que tienen, comentando algunas de sus implicancias para la planificación. Luego, en una segunda parte se examina en cada una de las etapas del proceso de planificación, tanto las implicancias de escoger una determinada unidad de análisis, como el papel que les toca jugar a las diversas categorías de actores sociales.

Siendo este un primer intento para abordar un tema complejo el artículo intenta, simplemente, suscitar el interés y abrir el debate. Para esto pretende describir la temática, más que asumir una posición definida frente a ella y plantear algunos alcances sobre aspectos que suelen ignorarse, destacando los errores a que ello conduce.

I. UNIDADES DE ANALISIS Y DE PROGRAMACION

La definición de las unidades de análisis y de programación es una opción que realiza el planificador. Tal opción se refiere a la forma de aproximarse a la realidad social, más concretamente, adónde ubicar su nivel de análisis, es decir, a definir el tipo de entidad que se observa y sobre la que se predica. La unidad de programación define, a su vez, a la entidad cuyas características o condiciones se busca modificar a través de las medidas interventoras o de las acciones planificadoras.

Simplificando se pueden diferenciar dos niveles extremos de unidades: a) de los individuos que desempeñan un determinado rol o que se encuentran en una determinada situación social. A este nivel se estudian y programan sus propiedades —su comportamiento, sus actitudes, sus características— y las condiciones que los afectan; b) el nivel más inclusivo, de la colectividad social como un todo, sea ésta una clase de organización específica —hospitales, empresas, escuelas—, una institución determinada —la económica, la familiar, la educacional—, o la sociedad global.

Este trabajo se referirá a dos clases de unidades colectivas. Ellas son: la institu-

* Profesora, Instituto de Sociología, Universidad Católica de Chile.

portamiento de la mujer pobre en un contexto rural o en uno urbano. El análisis contextual permite, pues, definir más acertadamente la unidad de análisis, que será objeto de la planificación, al especificarla de acuerdo a su posición y a los rasgos del colectivo que influyen en sus características y condiciones.

c) Conviene también subrayar la conveniencia de encarar conjuntamente la modificación tanto de las características de los individuos, como de las del colectivo en que ellos se insertan permitiendo así ligar los problemas de los individuos a los factores de las estructuras sociales que los originan. Esto permite aumentar las posibilidades de cambiar la realidad social en forma efectiva, autosostenida y duradera.

Los comentarios siguientes se refieren sólo al tipo más inclusivo de colectivo, la sociedad, pero lo que se dirá puede aplicarse analógicamente a otros colectivos. Se hizo esta elección, basándose en el supuesto que la planificación social se orienta a resolver problemas sociales que afectan en forma recurrente a una categoría de individuos, los que tienen primordialmente su origen en rasgos estructurales de la sociedad (4).

Es necesario, pues, distinguir entre las medidas destinadas a modificar las propiedades y las condiciones de una categoría de individuos cuyo efecto, de acuerdo al supuesto anterior, sería paliar los resultados o los síntomas, y las medidas para modificar las estructuras de la sociedad y los procesos sociales que producen las propiedades y las condiciones compartidas por la categoría de individuos. Las primeras producen efecto a más corto plazo, pero, las segundas, lo tienen más duradero, pues corrigen los factores condicionantes. Ambas apuntan a aspectos parciales de una realidad más compleja y, por ende, son complementarias.

Combinando lo dicho aquí con lo expuesto en el punto anterior se tienen dos niveles de acciones planificadoras: las destinadas a modificar rasgos de una categoría de individuos, teniendo en cuenta los elementos del contexto que pudieran ser un obstáculo para ello, y las destinadas a modificar rasgos de la estructura de la sociedad (5). A guisa de ilustración, piénsese en un programa para la mujer donde se combinan acciones destinadas a alterar su condición de dependencia económica con otras orientadas a modificar los aspectos de la estructura de la sociedad que originan dicha condición. Tal podría ser el caso de un programa destinado a otorgar un ingreso propio a la mujer dueña de casa de estrato bajo, mediante su incorporación a talleres laborales creados a este efecto. Dicho programa contemplaría, además, un componente de educación no formal a fin de modificar el proceso de división social del trabajo por sexo, en el sentido de no valorar diferencialmente el trabajo "doméstico" y el trabajo remunerado, ni asignarlos rigidamente a mujeres y hombres (6).

(4) Conviene tener en cuenta que al explicar un problema concreto, a las consideraciones sobre las características de la sociedad, se puede agregar el estudio de los rasgos de otros colectivos menos inclusivos, como organizaciones, instituciones y grupos. Esto lleva a análisis más complejos, donde el planificador opta por análisis de tipo multivariado con tres o más niveles de análisis, donde se distingue entre factores explicativos de tipo interviniente e independiente. Tal sería el caso si se estudia una categoría de individuos —la mujer— en un colectivo —la institución familiar, que posee una estructura que condiciona su comportamiento— que es, a su vez, parte de una colectividad más inclusiva, la sociedad, cuyos rasgos estructurales —en este caso específico, la división social del trabajo por sexo y el modelo cultural sobre lo femenino— explican la situación de la categoría de individuos. Se puede concluir, que siendo éste un asunto de elección entre distinciones analíticas, el planificador escoge el que le parece más adecuado, a la luz de su marco teórico-conceptual, para cada caso concreto. Esto se presta obviamente a equívocos y confusiones.

(5) Los rasgos estructurales de la sociedad se refieren tanto a las formas relativamente estables de hacer y pensar en el ámbito económico, social, político y cultural como a las características que asumen los procesos sociales que la estructuran.

(6) La distinción es bastante más compleja, pues se refiere no sólo a la obtención de un ingreso sino que a una gama de recompensas —ingreso, prestigio, influencia, etc.— que se obtienen mediante el trabajo productivo social y el trabajo reproductivo doméstico. Véase, para mayores detalles, *Carmen Barros, Políticas y programas para la mujer*, UNICEF, Santiago, 1983.

d) Los actores comprendidos en los sectores que podrían ser afectados indirectamente por los cambios y los que constituyen la audiencia general. Ambos pueden incidir eventualmente sobre los cambios apoyándolos, siendo neutrales, oponiéndose a ellos o buscando volcarlos en su favor. En el ejemplo citado, tal podría ser el caso de los productores de los insumos que se utilizan en la preparación del puré y de una opinión pública favorable, pues ha sido alertada por los medios de comunicación de masas acerca de la conveniencia de otorgar subsidios directos y en especies a los sectores de mayor riesgo.

Dado que los agentes planificadores son los actores que conducen el proceso planificador, es muy importante que estén conscientes de la existencia de los otros actores, del papel que el planificador les ha asignado, del papel que los propios actores estarían dispuestos a desempeñar y del papel que desempeñan de hecho en un momento dado. En otras palabras, el planificador debe darse cuenta que no trata con entes pasivos, sino con sujetos que interactúan con él, pudiendo ora estar de acuerdo y reforzar su acción, ora entrar en conflicto y neutralizar su acción, llegando incluso a producir lo contrario a lo buscado por el planificador.

Conviene comentar que esa posibilidad de percibir que se está tratando con otros actores sociales depende, en parte, del nivel al que se plantean las acciones planificadoras. Aquí se simplifica la discusión presentando sólo dos niveles extremos (9).

El primero y más global es el macro social. Esta planificación versa sobre el tipo de sociedad deseada y las líneas de acción que guiarán el curso del actuar colectivo a fin de lograr tal tipo de sociedad. La forma más común de hacerlo es formulando planes de desarrollo donde se fijan objetivos tales como: lograr determinadas tasas de crecimiento, modificar la estructura productiva en cierto sentido, distribuir el ingreso de acuerdo a pautas dadas, disminuir la tasa de desnutrición, alcanzar una determinada relación población/servicios disponibles (m² de construcción escolar, número de camas hospitalarias por 1.000 habs., etc.). Los problemas se conceptualizan fundamentalmente en términos de variables y sus relaciones. Las intervenciones se plantean, generalmente, en términos de modificar rasgos estructurales de la sociedad o de algún aspecto de ella, resultando fácil olvidar que tras las variables estructurales hay actores sociales cuyas condiciones y características serán alteradas por tales medidas. Dada la complejidad de este nivel no se lo analizará, centrándose el interés en el segundo nivel, vale decir, en el de los programas o de la formulación de acciones concretas de intervención. Aquí es mucho más probable que los agentes planificadores estén conscientes de quiénes son los sujetos de cambio, especialmente en aquellos casos en que las medidas están destinadas a modificar propiedades de una categoría de individuos.

Hecha esta salvedad, a continuación se tratará de precisar y combinar lo dicho sobre unidades y actores, introduciendo en la discusión la consideración de la planificación como un proceso que se desarrolla por etapas.

III. ETAPAS DE LA PLANIFICACION, UNIDADES Y ACTORES SOCIALES

Para los propósitos de este artículo interesa destacar tres etapas: la de diagnóstico, la de formulación o programación y la de ejecución o implementación.

(9) Nótese la coincidencia entre estos niveles de la planificación y los niveles de análisis. La planificación en el nivel macrosocial generalmente usa como unidad de análisis a la sociedad o a algún sector de ésta. La planificación en el nivel de programa probablemente use como unidad de análisis a una categoría de individuos.

cuentran en distintas situaciones contextuales, pues podría ocurrir que tuvieran los valores que se ubican en alguno de los extremos del campo de variabilidad.

d) Para precisar algo más la noción de contexto conviene indicar aquellas propiedades más frecuentemente estudiadas. Estas comprenden: las características de la agrupación real a la que pertenecen los individuos; las relaciones establecidas entre los individuos de la agrupación; los rasgos del entorno en que se producen las propiedades o las condiciones que se quieren modificar; y la posición de los individuos categorizados dentro de la estructura societal, siendo especialmente importante su estratificación en cuanto condiciona los recursos económicos, de prestigio y de poder que poseen los sujetos objeto de cambio.

Es también pertinente señalar que uno de los contextos más usados es el grupo familiar (12). Este contexto resulta pertinente en aquellos casos en los que el marco conceptual utilizado por el planificador indica que las relaciones entre el sujeto objeto de cambio con los otros miembros de la familia influye en el asunto estudiado. Tal cosa ocurre cuando se planifica para mejorar la situación de algunos sectores discriminados, que concitan fuerte atención social, como los niños, la mujer o los ancianos. Parte importante de su comportamiento se desenvuelve en el ámbito de la familia y está, por ende, condicionado por las características de ella. Adelantando aspectos de las etapas siguientes, esto significa que muchas de las acciones propuestas en su favor son intermediadas por la familia y/o implican un cambio en las relaciones que mantienen con su grupo familiar, y/o su implementación depende de las circunstancias, los recursos y las estrategias de vida familiar. Esto se relaciona con el hecho que los miembros de la familia son también, en muchos casos, agentes estratégicos, tema que se discutirá en la etapa de formulación.

2. Etapa de programación.

Se optará aquí por privilegiar también el punto de vista de los planificadores. Ellos formulan las medidas de intervención destinadas a encarar los problemas detectados en la etapa anterior. Hacerlo implica definir en qué consisten concretamente los aspectos a modificar, el procedimiento mediante el cual se los modificará, qué individuos conforman concretamente la unidad de programación (13) y los actores que tendrán a su cargo la realización de las medidas planificadoras. Cabe anotar que esto último será discutido posteriormente en la etapa de ejecución.

En este artículo la atención se centra sólo en los actores que han sido designados como "sujetos objeto de cambio" y, más concretamente, en el grado de participación que los agentes planificadores les asignan tanto en la formulación del cambio, como en los procedimientos para implementarlo.

Conviene aclarar que desde la perspectiva de los agentes planificadores, los sujetos objeto de cambio se conceptualizan, en esta etapa, como los destinatarios de las acciones planificadoras. Resulta interesante plantear que hay dos formas de concebir el papel que les cabe a dichos destinatarios: una les asigna un papel activo y la otra el de meros receptores. Esta distinción puede vincularse con el uso de dos apelativos con que suele nombrarse a los destinatarios, términos que frecuentemente se confunden, considerándolos sinónimos: los de "grupo objetivo" y "grupo focal". Ambos términos tienen una connotación ideológica distinta que conviene subrayar. La no-

(12) No se discutirá el complejo asunto de la definición del grupo familiar. Baste señalar que bajo el término de organización familiar hay una variada gama de formas de configurar relaciones, de establecer lazos afectivos, de estatuir arreglos domésticos y pautas residenciales. Todo ellos deberían describirse empíricamente para cada caso estudiado.

(13) En esta etapa la categoría de individuos que son la unidad de análisis de la etapa anterior pasan a ser la unidad de programación, es decir, la categoría de individuos cuyas propiedades o cuya condición serán alteradas mediante las acciones planificadoras.

los originan. Por consiguiente, las medidas planificadoras deben comprender dos líneas complementarias de acciones: una compuesta por acciones a largo plazo, formuladas a nivel de las propiedades y los procesos de la sociedad y consistentes en medidas destinadas a corregir los factores causantes de los problemas que afectan a la categoría de individuos que conforman la unidad de programación; la otra está compuesta por acciones a más corto plazo, formuladas a nivel de las propiedades de los individuos y consistentes en medidas, generalmente asistenciales, destinadas a mejorar las propiedades y las condiciones de la categoría de individuos que conforman la unidad de programación.

El hecho que los destinatarios sean una categoría de individuos dentro de un contexto, si bien no origina una línea particular de acciones interventoras, es un componente que debe contemplarse al formularlas. Uno de los aspectos más interesantes está conectado a las relaciones entre los destinatarios y otros miembros, sean de los agrupamientos reales que son su contexto, sean de la sociedad. Esto es importante porque muchos de los factores estructurales condicionantes producen relaciones desiguales —piénsese, por ejemplo, en la división del trabajo especialmente en lo relativo a prestigio y la autoridad—. Ahora bien, actuar sobre una relación requiere actuar sobre sus diferentes componentes. A guisa de ilustración, para encarar los problemas de la mujer, las acciones planificadoras contemplan cambios no sólo en las propiedades y condiciones sino, fundamentalmente, en las relaciones mujer-hombre, mujer-familia, mujer-sociedad.

Un último comentario surge del hecho que los individuos comprendidos en la categoría escogida son generalmente muy numerosos y los recursos para realizar acciones planificadoras son escasos. Por consiguiente, se requiere escoger los destinatarios concretos de las medidas interventoras. Es importante examinar los criterios usados para hacerlo, puesto que cada uno de ellos conlleva supuestos relacionados con la perspectiva del cambio y con el papel de los destinatarios y los agentes de cambio.

Los criterios utilizados pueden consistir en: a) escoger a los que sufren carencias más fuertes, a los peor servidos o a los que enfrentan mayores riesgos. Se toma tal decisión basándose en un criterio de justicia y de preocupación por el bienestar, suponiendo muy frecuentemente que los destinatarios aceptarían cualquier cosa que los agentes de cambio hiciesen por ellos; b) escoger a los más accesibles o fáciles de cambiar. Esta decisión se basa en la preocupación de que pese a lo positivo que pueda ser el cambio deseado, éste pudiera no ser aceptado por los destinatarios, por lo que sería conveniente empezar por los que sean más fácilmente convencibles; c) escoger a los que poseen mayor potencial multiplicador. Esta decisión implica suponer que los que han sido objeto exitoso del cambio deseado, asumirán en el futuro el papel de difusores del mismo.

3. Etapa de ejecución.

En la etapa anterior se han seleccionado los actores responsables de efectuar las acciones planificadoras propuestas. Un tipo de ejecutores son los actores encargados de implementar las acciones planificadoras destinadas al conjunto de individuos escogidos como destinatarios. Estos se definen formalmente y corresponden, por lo general, a agencias o entes institucionales. A vía de ejemplo, piénsese en CONAPRAN, responsable de implementar la construcción y el funcionamiento de un determinado número de Centros Abiertos. Otro tipo está compuesto por los actores encargados de realizar acciones para cada uno de los individuos destinatarios, muchas veces cotidianamente. Estos pueden ser designados formalmente —siguiendo con el ejemplo, serían las voluntarias a cargo del cuidado de los ancianos en el Centro Abierto—, o pueden serlo en forma implícita —en el ejemplo, serían los familiares a quienes se les adjudicaría implícitamente la tarea de ir a dejar a los ancianos al Centro—.

En relación con los actores designados formalmente como ejecutores de las acciones planificadoras, conviene preguntarse si efectivamente poseen las condiciones

propiedades y condiciones de los individuos y medidas destinadas a alterar los rasgos estructurales del colectivo que originan el problema.

c) Los agentes planificadores son los actores que asumen el papel de conductores del proceso, pero ello no debe inducirlos a olvidar que hay otros actores implicados y que el resultado del proceso de planificación será producto de la interacción de todos ellos. Los planificadores deben recordar que cada tipo de actores tiene su propia forma de hacer y de pensar, sus propios intereses y demandas, en una palabra, su propia racionalidad. Estar consciente de esto es uno de los elementos que más influye en que muchas acciones planificadoras no pasen de ser buenos deseos y que no influyan efectivamente en el curso de la realidad social.

**LA
IDENTIFICACION
DE GRUPOS
FOCALES PARA LA
ASIGNACION DE
BENEFICIOS:
PROBLEMAS
METODOLOGICOS
Y MODELOS
ALTERNATIVOS**

**ANTONIO INFANTE, CARLOS
VERGARA y LUIS ZUÑIGA**

LA IDENTIFICACION DE GRUPOS FOCALES PARA LA ASIGNACION DE BENEFICIOS: PROBLEMAS METODOLOGICOS Y MODELOS ALTERNATIVOS

Antonio Infante, Carlos Vergara y Luis Zúñiga

I. CONCEPTO Y DIMENSIONES DE LA POBREZA

Cuando se trata del problema de identificar grupos focales o poblaciones objetivo para la asignación de beneficios a través de intervenciones y programas sociales, es necesario abordar a lo menos dos órdenes de dimensiones, que si bien están relacionadas entre sí, remiten a diferentes campos de acción y de discusión conceptual.

En efecto, un primer campo está constituido por el conjunto de proposiciones y discursos conceptuales, que se orientan por el intento de dar respuesta a las causas que determinan la producción y reproducción de la pobreza. Parece de toda lógica pensar que si se pretende diseñar una política de superación de los niveles de privación experimentada por diferentes segmentos de la población se hace necesario actuar sobre aquel conjunto de cadenas causales que, de hecho, la están generando y que se encuentran en los modos en que la sociedad se constituye, se articula y funciona.

Un problema central en esto reside en que no existe una sola teoría sobre la pobreza, social y científicamente aceptada. Por el contrario, hay varias interpretaciones que, de alguna manera, tienen correlatos con elementos sociales, ideológicos y políticos que operan en la sociedad.

Por cierto, la definición de estrategias técnicas para abordar el problema —y la identificación de grupos focales, entre ellos— depende en medida importante del discurso teórico que le da significación y perspectiva.

Este tema de las causas estructurales de la pobreza es inmensamente complejo y escapa con mucho a las posibilidades de esta ponencia.

Una segunda área está constituida por el conjunto de dimensiones que dan cuenta de las manifestaciones fenoménicas de la pobreza. Cabe señalar, en este caso, que aun sin entrar en la discusión sobre las raíces de la pobreza, es posible llegar a cierto consenso sobre las dimensiones en que ella se manifiesta.

Este campo fenoménico, empero, tampoco es totalmente ajeno a controversias. Las discusiones acerca de la pobreza absoluta o relativa, la demarcación de líneas de pobreza, las definiciones acerca de cuáles son las necesidades básicas y cuáles sus niveles mínimos de satisfacción aún no están resueltas, y ello porque además de elementos de orden técnico, también involucran juicios morales o de valor.

De cualquier modo, este campo fenoménico remite a un paradigma de satisfacción mínima de necesidades básicas, definiendo a las familias pobres como aquellas que no están en condiciones de alcanzar los niveles mínimos de satisfacción de las necesidades definidas como básicas.

Ello implica aceptar como elementos de hecho a lo menos tres parámetros que definen la situación:

- a) la determinación de cuáles son las necesidades básicas;

ciamiento, la búsqueda de herramientas sensibles para la detección de grupos focales constituye una tarea de mucha importancia, ya sea que la política social se base en el enfoque de la pobreza crítica, o se encuentre definitivamente inscrita en el marco conceptual de las necesidades básicas.

En este trabajo se revisan problemas metodológicos ligados a la construcción de instrumentos de detección. Como se verá, las referencias concretas aludidas al mecanismo básico utilizado hasta la fecha en Chile. Frente a la opción puesta en práctica en este país se señala un camino alternativo que establece diferencias sustanciales respecto a la generación de información cuando se lo compara con los actuales procedimientos.

II. PROBLEMAS METODOLOGICOS EN LA IDENTIFICACION DE GRUPOS OBJETIVOS

Un catastro de programas sociales recientemente elaborado por la Oficina de Planificación Nacional de Chile entrega un apreciable volumen de información sobre los diferentes recursos de intervención social destinados a transferir beneficios que permitan cubrir carencias específicas que presenta un segmento de la población del país. Tales programas están destinados a satisfacer necesidades básicas, lo cual, como ya se indicara anteriormente, no quiere decir que la política social seguida en esos programas e intervenciones específicas se inscriba en el marco de referencia identificado como enfoque de las necesidades básicas. Tal como ha sido reiterado en múltiples documentos referidos a la política social, los esfuerzos realizados en los últimos años se basan en el enfoque de la pobreza crítica y, consecuentemente, tienen por objeto afectar a un *segmento de la población* en forma tal que se cumpla un objetivo repetidamente señalado: la erradicación de la extrema pobreza.

La lectura del documento mencionado permite advertir los esfuerzos realizados en el diseño de fórmulas orientadas a superar —o cuando menos a aliviar— las diversas manifestaciones de la pobreza crítica. En los hechos, los organismos técnicos del Estado han llegado a diseñar unos ochenta programas sociales. Por cierto, si se atiende a los objetivos específicos de cada uno de ellos, a su alcance y cobertura, a los recursos financieros de que disponen y a las modalidades de gestión incorporadas en sus aplicaciones, se concluye fácilmente que constituyen un conjunto internamente muy heterogéneo. Sólo con el propósito de ilustrar esa variabilidad pueden mencionarse entre los grandes programas el de Alimentación Complementaria (PNAC), el Programa de Alimentación Escolar y el de Educación Pre-escolar administrado por la Junta Nacional de Jardines Infantiles.

El primero de ellos se inscribe en el área de la suplementación alimentaria y tiene un objetivo básicamente nutricional, orientándose a las embarazadas, a las nodrizas y a los menores de seis años. Sobre bases muy diferentes a las de esta intervención, se estructura el Programa de Alimentación Escolar. Bajo todo punto de vista, este último no ha tenido una finalidad nutricional sino que se ha encaminado a asegurar una ingesta calórica que iguale a un tercio de los requerimientos de un niño, que tiene entre seis y trece años y que ha sido incorporado al sistema escolar. En este caso las autoridades suelen indicar que la intervención se propone objetivos educativos: permitir que un cierto número de niños incorporen una cantidad de energía que haga posible mantener sus niveles razonables de vigilia y lucidez, en forma tal que pueda desarrollar las actividades inherentes a la experiencia escolar (2).

Finalmente, las acciones del sistema de educación pre-escolar están destinadas a

(2) Mario Valdivia y Luis Zúñiga, *Marco para el análisis de una política de alimentación escolar*, CONPAN, 1981.

valores 1, 2 y 3 conforman el estrato identificado como "de extrema pobreza". Consecuentemente, una apreciable cantidad de medidas derivadas de la política social se canalizan sobre la base de este criterio.

Al parecer el enfoque que se ha puesto en práctica en Chile presenta no pocos problemas de pertinencia teórica, pues aunque no siempre parezca tan evidente para las personas orientadas por motivaciones estrictamente prácticas, se hace extremadamente difícil establecer un sistema de indicadores sociales sin un marco de proposiciones válidas respecto al comportamiento de las dimensiones sociales que se expresan a través de los indicadores seleccionados. Tanto más difícil resulta en estos casos sintetizar los valores en un índice (4).

En un vacío teórico, las relaciones entre indicadores pueden tener muy poco sentido e incluso carecer por completo de pertinencia. En la práctica, esto puede significar que una mujer embarazada que requiera suplementación calórica de manera urgente, quede excluida de un beneficio alimentario porque a partir de las condiciones materiales de la vivienda se predice que no requiere de tal beneficio específico. Por cierto, en presencia de una buena teoría sobre la materialidad de la vivienda y el requerimiento calórico, la relación entre los indicadores tiene sentido. Pero, en los hechos, nada de esto existe. Inversamente, se dispone de numerosos marcos proposicionales parciales que hacen inteligible las relaciones entre subconjuntos del total de expresiones fenoménicas de la pobreza. Así, por ejemplo, cuando se utiliza la exposición a intervenciones de educación preescolar o estimulación temprana como un indicador que califica la situación de bienestar o pobreza de un niño, en realidad se está operando con un marco proposicional construido sobre la base de un buen volumen de investigación básica, que establece relaciones claras entre la calidad del ambiente sociocultural, la estimulación temprana y el desarrollo de las potencialidades de aquél. Las relaciones entre indicadores de las dimensiones señaladas (intensidad y calidad de los estímulos en el hogar, adscripción a programas referidos a este dominio, logros en el terreno cognoscitivo y en conductas afectivas) constituyen insumos básicos para la construcción de un instrumento adecuado para la detección de los grupos beneficiarios de un programa masivo de estimulación temprana y educación preescolar.

Los ejemplos de dominios específicos de necesidades que permiten identificar grupos focales para la aplicación de programas pueden multiplicarse (5). Aquí sólo corresponde insistir en el problema metodológico esencial que reside en el uso de medidas e índices globalizantes a los que se atribuyen múltiples capacidades en la delimitación de grupos objetivos definidos por riesgos y carencias específicas.

Desde un punto de vista metodológico la relación entre un sistema de indicadores para la detección de grupos focales y cuerpos de teoría constituye un caso especial de la correspondencia existente entre un sistema de definiciones para un universo de observaciones y un aspecto de la estructura empírica de aquellas observaciones, unido a la explicitación de un sentido en dicha vinculación, tal como Guttman ha caracterizado a la noción de teoría (6). En el caso de un conjunto de indicadores utilizables para delimitar grupos focales la relación involucra en primer lugar una hipótesis que señala que una variable (un *indicador*) se ve envuelta en una relación recurrente y definida con una o más variables (lo indicado). Si la relación resulta válida, los indicadores

(4) En situaciones como éstas, las medidas sintéticas resultan sólo de la manipulación estadística, hoy bien apoyada en el variado conjunto de técnicas a través de las que pueden originarse ponderaciones.

(5) Así, la comunidad científica continúa haciendo esfuerzos por construir índices de riesgo nutricional, que incorporen indicadores de dimensiones biomédicas y sociales, cuyas relaciones van conformando un cuerpo de proposiciones con creciente capacidad predictiva.

(6) Louis Guttman, "What is not what in Theory Construction", en *Quantitative Sociology Newsletter*, N° 22, pp. 5-36.

desarrollarse. La no existencia de tales estímulos lo enfrenta a una situación de deprivación sociocultural. Por otra parte, el riesgo de desnutrir sigue presente con mucha fuerza en estas edades. Por tanto, un programa integral de atención al preescolar, que incorpore tanto componentes alimentarios y nutricionales, como de estimulación del aprendizaje, se convierte en primera prioridad, en un campo donde la actual cobertura es muy baja y las soluciones administrativas de alto costo.

4. Niños en edad escolar

Nuevamente, a esta edad la persona se encuentra con que uno de los principales riesgos que aparecen en su camino son los de carácter nutricional. Un escolar insuficientemente nutrido no tendrá todo su potencial de aprendizaje en funciones. Si su nutrición fuera suficiente, el entorno social y la escuela serán determinantes en que desarrolle todas sus capacidades. Los programas para este grupo deberán asegurar una adecuada nutrición. El sistema escolar, además, debe estimular su creatividad y capacidad crítica y entregar herramientas de conocimiento que contribuyan al desarrollo pleno. Por último, en su entorno social el escolar deberá encontrar fuentes de estímulo y de reafirmación de su capacidad individual.

5. Adulto joven

A este grupo de personas en que ya la sociedad ha entregado casi todo su potencial de formación, es necesario ofrecerles una perspectiva de crecimiento personal. Asegurarles que su inserción social es esperada y bienvenida y que para ello existirá una oferta de posibilidades de empleo que les aseguren la posibilidad de elección para su desarrollo pleno entregando, entonces, un adulto que podrá pensar en constituir una familia estable y en la que podrá volcar toda su experiencia para continuar con el crecimiento del país.

En todos los grupos mencionados es posible dotar a las acciones de claros contenidos preventivos y que en mayor o menor medida se cuenta con fundamentación teórica y orientaciones de tipo instrumental que permiten el diseño de herramientas alternativas de intervención destinadas a anteponerse a la concreción de daños específicos. En algunos casos las acciones preventivas necesitan de un fuerte contenido educativo (como en el caso de un programa de fomento de la lactancia natural). El caso más general de acción preventiva está representado por la entrega de recursos que se anteponen a daños con altas probabilidades de ocurrencia como, por ejemplo, los que se asocian a las carencias de hierro en las embarazadas y los lactantes, o las modalidades extracurriculares que permiten un acceso más directo de los escolares pobres a la aplicación del método científico.

También es necesario señalar que la organización de los programas en función de categorías como las señaladas facilita el diseño de acciones integradas, lo cual significa complementar los beneficios elevando la efectividad de cada programa incorporada en el conjunto definido para una determinada categoría social.

III. IDENTIFICACION DE GRUPOS FOCALES Y MODELOS DE GENERACION DE INFORMACION

Se ha señalado que la delimitación de grupos focales constituye una operación que debe apoyarse en recursos instrumentales específicos. También se ha indicado que existe un conjunto de áreas prioritarias de intervención en las que es necesario concentrar los esfuerzos. Es preciso agregar que la generación de información para defi-

logran los trabajadores de terreno en los organismos municipales, particularmente los profesionales del área de vivienda, salud y trabajo social.

En seguida, debe considerarse la organización de flujos de información sobre áreas de interés social prioritarias, disponiendo los datos en referencia a las unidades territoriales. Para esto también se precisa la participación de profesionales con experiencia en el trabajo de terreno que permitan discernir qué segmentos de cada flujo de información refleja las características de un agregado territorial o de otro contiguo.

Desde el punto de vista del diseño lógico es de gran importancia establecer elementos de *vinculación* entre flujos de información. Estos, dependiendo del área de interés que se trate, pueden variar. Así, ejemplos de elementos de vinculación resultan ser, entre otros, el sexo y el grupo de edad (11).

Paulatinamente pueden integrarse flujos que denoten niveles de carencias y de privación respecto a áreas de necesidades básicas muy primarias. En tal sentido, un sistema alimentado con flujos generados a niveles agregados, en las actuales circunstancias y dados los parámetros básicos de la política social, podría integrar información del siguiente tipo:

1. Flujos generados a partir de la función de evaluación y control del sistema educativo

Los establecimientos, como unidades de producción de educación, generan información referida a la eficiencia interna del sistema, permitiendo evaluar el comportamiento de la *deserción*, la *progresión* y el *ausentismo*. En particular, esta última variable resulta ser un indicador bastante sensible de las limitaciones socioeconómicas y culturales del medio en que se desenvuelven los estudiantes. Hay que notar que los niveles de ausentismo se consignan permanentemente y que, por lo tanto, es factible consolidar información en períodos mensuales. Las otras dos variables mencionadas requieren de períodos de referencia más largos. En el caso de la deserción puede lograrse una evaluación a mitad del período escolar y al finalizar el año. Por su parte, la promoción y repitencia sólo puede evaluarse al final del período escolar.

2. Flujos generales en la función de planificación, activación y evaluación de los sistemas de salud

Incluiría el flujo sobre estado nutricional de los lactantes y preescolares, generado en el control del niño sano. Igualmente, incorporaría datos sobre el número de controles, para diferentes tramos de edad, realizados en un mes. Desde luego, el primer componente es crucial y de acuerdo a la teoría sobre sociogénesis de la desnutrición, informa de manera muy sensible sobre la vulnerabilidad de los niños y diversos aspectos de la situación socioeconómica de la familia siempre en referencia a períodos tan breves como el mes.

Complementariamente, el sistema podría incorporar información, recogida periódicamente por los consultorios, sobre enfermedades infecciosas del aparato digestivo. Como se sabe, en Chile existe una norma que obliga a denunciar la presencia de enfermedades infecciosas una vez realizado el diagnóstico, y si el nivel de subregistro se supone constante, puede considerarse que esta dimensión del estado de salud refleja las condiciones de vida de un agregado poblacional.

(11) Una de las exposiciones más sistemáticas sobre acopio y organización de flujos de información enmarcada en esta concepción se encuentra en O.N.U.: *Towards a System of Social and Demographic Statistics*. Nueva York, 1975.

impone el uso de un índice global de pobreza cuando es necesario atacar deprivaciones y vulnerabilidades muy específicas y diversas.

Se han contrastado dos modelos de generación de información para delimitar grupos focales de la política social. A este respecto se sugirió el diseño de sistemas mínimos de información social que permitan identificar en las comunas, sobre la base de información agregada, ciertas unidades territoriales más precarias y deprivadas para asignar sobre esta base los recursos y esfuerzos disponibles.

En diversos puntos de esta comunicación se ha hecho referencia al sistema de detección de sectores en situación de pobreza crítica, utilizado en Chile. Es necesario hacer notar que últimamente ha habido un gran esfuerzo por revisar los indicadores y perfeccionar el instrumento por la vía de incorporarle bases conceptuales más sólidas. Esto representa un avance neto. Sin embargo, no se advierten alteraciones en relación al modelo de generación de información que seguirá inscrito en el ámbito del acopio de datos individualizados. A este respecto la posición de los autores de esta ponencia es claramente opuesta, tal como se ha señalado en la última sección de este artículo.

LA FAMILIA COMO
ELEMENTO
CENTRAL DE LAS
POLITICAS DE
ERRADICACION DE
LA POBREZA

MARGARITA MARIA ERRAZURIZ

LA FAMILIA COMO ELEMENTO CENTRAL DE LAS POLÍTICAS DE ERRADICACION DE LA POBREZA

Margarita María Errázuriz*

Este trabajo tiene por objetivo formular algunos comentarios al documento elaborado por Antonio Infante, Carlos Vergara y Luis Zúñiga, titulado "La identificación de grupos focales para la asignación de beneficios: problemas metodológicos y modelos alternativos" (1).

Sobre el contenido del mismo conviene destacar los siguientes aspectos:

1. El trabajo se sitúa en el ámbito de las políticas para la erradicación de la pobreza. La discusión del grupo focal se hace en relación a políticas orientadas a superar la pobreza, afectando las expresiones de la misma.

2. Por otra parte, los autores señalan que para superar la pobreza es necesario: a) especificar los grupos focales; b) establecer niveles adecuados para definir el grado de pobreza; y c) contar con instrumentos operativos para identificar los grupos y los niveles. El trabajo en cuestión se centra en el primero y en el tercero de los puntos señalados.

3. El *principio orientador* de esta tarea —en la perspectiva adoptada en el trabajo que se comenta— es que las carencias y la vulnerabilidad de los individuos frente a determinadas situaciones están asociadas a las etapas del ciclo vital. La conclusión inmediata de aceptar este principio es que las *categorías demográficas* constituyen un elemento central para especificar el grupo focal.

Una vez precisadas estas premisas se discute la conveniencia de utilizar indicadores sintéticos de pobreza para identificar a los grupos focales, y los autores llegan a la conclusión de que debe descartárselos, recurriendo a otras soluciones.

A continuación, como se dijo, se formularán algunos comentarios y observaciones críticas circunscritas al campo elegido por los autores: la superación de la pobreza actuando directamente sobre sus dimensiones.

Al respecto, en primer lugar, es necesario destacar que la identificación de grupos focales requiere necesariamente, entre otros aspectos teóricos, tener una concepción sobre los sujetos beneficiarios de la acción (sus formas de inserción social, las interrelaciones que establecen y que condicionan tanto el acceso como el efecto de la medida, etc.) y un análisis proyectivo del impacto previsible de esas acciones. Estas consideraciones son un paso previo indispensable para seleccionar los instrumentos y la forma de administrar cualquier política.

De ahí que antes de discutir los problemas metodológicos que se presentan en este campo, es de interés analizar la filosofía que orienta la identificación de los grupos focales, porque es a partir de ella que se efectuará la elección del grupo y, dependiendo de sus características, los problemas metodológicos adquirirán distintas facetas.

* Investigadora de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

(1) El trabajo mencionado está incluido en este mismo volumen.

- iv. Desarrollar programas de organización familiar y social.
- v. Elaborar una legislación que permita la ejecución de estas acciones.

Si no se aplican todas estas acciones en forma simultánea se dejan intactas las limitaciones económicas en que se desenvuelve la vida familiar, los componentes normativos e ideológicos de esa organización y su forma de vinculación a la sociedad global, manteniéndose la tendencia a reproducir las condiciones de pobreza a pesar de las medidas que se toman para superarla.

Finalmente, respecto a este punto cabe destacar que cada situación familiar condiciona el desarrollo de diferentes estrategias de vida. Es posible que todas las familias recorran las mismas etapas del ciclo vital. No obstante, su duración, los problemas que enfrentan en cada una y la forma de resolverlos depende de las condiciones en que ellas se desenvuelven.

De ahí que, para el caso específico de la pobreza, se considere que el grupo focal adecuado es la familia en contextos específicos. La categoría demográfica sólo es útil para analizar vulnerabilidades e identificar necesidades.

Hay que distinguir claramente, entonces, los elementos que permiten precisar el tipo de acciones a emprender de aquellos que sirven para determinar el grupo focal sobre el que se quiere actuar.

Ahora bien, desde la perspectiva de los autores comentados podría plantearse que la diferencia de enfoques no es tal. En último término, bajo la fórmula de categoría demográfica se supone que la beneficiaria del conjunto de medidas es la familia, la que por esta vía resuelve todas sus carencias.

El primer problema que plantea este enfoque es que el supuesto puede ser teórico. Pero la implicancia central de plantear como grupo focal a las unidades familiares en contextos específicos reside en que este conjunto de medidas debe ser aplicado con organización y participación de la familia y de la comunidad. Este último elemento es el único que garantiza conductas positivas frente a las acciones emprendidas. La sumatoria de efectos individuales en la familia no permite esperar el mismo resultado.

En relación al segundo problema que plantea la identificación de grupos focales, vale decir, su identificación concreta, la proposición que presentan Infante, Vergara y Zúñiga tiene el mérito de utilizar información existente generada por programas sectoriales, y recogida periódicamente. El uso de esta información evita un gasto considerable de recursos, solucionándose, a la vez, el problema de la oportunidad de la información, al encontrarse ésta actualizada en forma sistemática. Los autores sugieren además, en forma consistente con la idea planteada en el documento, considerar a la categoría demográfica como grupo focal, que estos flujos de información referidos a unidades territoriales se vinculen de acuerdo a la edad y al sexo.

De acuerdo a los antecedentes aquí expuestos, la vinculación de los flujos de información debiera hacerse en función de la unidad familiar. No obstante, ella no podría ser tratada como un simple agregado de datos. El planteamiento aquí expuesto supone que las intervenciones directas sobre las carencias de los individuos deben considerar, entre otros aspectos, al menos las condiciones de existencia de la familia y su inserción social en la comunidad, analizando el impacto que estas características de la familia tendrán sobre la eficacia de esas acciones. La forma más sencilla y eficiente para resolver este problema es, como se ha dicho, la participación de las propias familias beneficiarias en las acciones correspondientes. Una de las posibles formas concretas que pueden dar lugar a esa participación son las organizaciones de la comunidad, debidamente capacitadas y asesoradas por las instancias públicas comunales pertinentes.

**LOS METODOS DE
EVALUACION Y EL
ANALISIS DE
PROYECTOS EN
PLANIFICACION
SOCIAL**

SERGIO GALILEA

LOS METODOS DE EVALUACION Y EL ANALISIS DE PROYECTOS EN PLANIFICACION SOCIAL

Sergio Galilea*

Los métodos de evaluación *ex-ante* en la planificación social están hoy sometidos a una severa crítica, proveniente tanto de las concepciones en que se inscribe la elaboración de indicadores decisorios como de la práctica real del ejercicio evaluativo. Este trabajo pretende contribuir al amplio debate y aspira sólo a ordenarlo en función de algunos problemas más específicos.

1. El contexto problemático de la cuestión evaluativa-decisoria en planificación social.

La *cuestión evaluativo-decisoria* se ha ido convirtiendo en un problema principal de la teoría y la práctica de la planificación social. En ella destacan, a lo menos, los siguientes aspectos fundamentales:

a) Las decisiones políticas sobre inversiones sociales parecen estar enmarcadas en un juego de presiones sociopolíticas, que difícilmente se corresponden con los métodos y técnicas enseñados teóricamente. Ciertas concertaciones políticas coyunturales, las presiones efectivas de determinados movimientos sociales y políticos, o estrictas orientaciones personales de la autoridad son los mecanismos más habituales de decisión sobre los proyectos sociales.

b) Los métodos y técnicas tradicionales de evaluación de proyectos, tanto en sus versiones de construcción de indicadores de rentabilidad financiera (TIR, VAN y otros), como en sus versiones mejoradas de costo-beneficio social, muestran severas limitaciones estructurales (de información, de cualificación de costos y, principalmente, de beneficios y de análisis de sensibilidad). En general, la cantidad de supuestos es de tal envergadura que limita severamente la certeza de las conclusiones.

c) Curiosamente, el proceso de planificación (1) aparece distante de las evaluaciones precisas sobre asignación de recursos, las que tendrían autonomía del "juego planificador". Ello sucede porque la planificación se mueve a otra escala o dimensión; porque predomina abiertamente la concepción del proyecto aislado; porque se impone una lógica de rigidez "sectorial" o de alguna particularidad del área problema correspondiente; porque las orientaciones predominantes definidas en (a) muestran importantes divergencias entre la planificación (discurso ideológico) y los proyectos (decisiones políticas más específicas).

* Profesor, Instituto de Estudios Urbanos, Universidad Católica de Chile.

(1) Su sistema institucional, el conjunto de objetivos estratégicos que lo peculiarizan y las políticas desagregadas.

En este marco, entonces, se sitúa el debate sobre la cuestión evaluativo-decisoria en la planificación social y, particularmente, en el análisis de los proyectos sociales.

2. La práctica corriente de la cuestión evaluativa en planificación social.

Una vez establecido el contexto en que se mueven las formas de evaluación, corresponde pronunciarse sobre la práctica corriente de evaluación de las inversiones sociales y, eventualmente, de los programas de acción social (sean éstos conjuntos de proyectos o programas de acción de corte predominantemente sectorial).

Existe una práctica en materia de evaluación o en los esfuerzos más tradicionalmente definidos como de preinversión, que se centra en el análisis individual de las inversiones (la también llamada "evaluación interna de las inversiones"), más que en el diseño de indicadores evaluativos que favorezcan la selección entre alternativas de proyectos, que correspondan a asignaciones comparables de recursos. O sea, la cuestión del uso alternativo de los recursos no marca a las metodologías de modo tan estricto como debiera ser (4).

La corriente evaluativa que predomina es la aplicación de metodologías de costo-beneficio corregido o social, con lo cual sólo se extiende el tipo de instrumentos evaluativos que surgieron para adoptar decisiones en el ámbito de los proyectos industriales. En ese contexto el método de costo-beneficio privado ha ido derivando hacia modalidades de costo-beneficio social, en el sentido que se trabaja con importantes correcciones de precios sobre factores significativos que influyen en estas formas de cálculo económico. Especial importancia tendrá en estos proyectos sociales corregir el precio del capital, habitualmente subvaluado por el acceso a líneas preferenciales de inversión pública. Esta práctica metodológica corriente tiene algunos rasgos sobre los que parece importante reflexionar:

a) Se suelen trabajar *preferentemente los costos*, tanto porque sobre ellos parece existir más claridad, como porque se impone culturalmente el ¿cuánto cuesta? como factor dominante de las decisiones que implican asignación de recursos.

Esta desviación procede también de los proyectos industriales, que suponen beneficios constantes entre alternativas y, por tanto, persiguen la máxima ganancia actualizada con los mínimos costos actualizados.

En el caso de los proyectos sociales, la asociación estricta de beneficios con beneficiarios ya establece un problema complejo que requiere atención preferente y hace particularmente dudoso aceptar la constancia e igualdad de los beneficios.

b) Se trabaja preferentemente con la Tasa Interna de Retorno (T.I.R.), buscando una medida explícita de la rentabilidad interna de la inversión, estableciendo un indicador comparable para proyectos de distinta naturaleza (5) e independizando el cálculo del "fluctuante" valor de la tasa de interés. Las bondades de este indicador son precisamente las anteriores. Persisten serias dificultades en la enumeración de los costos y, sobre todo, en el ámbito de los beneficios, en la evaluación de todos ellos, y en los límites con que se van a contemplar las "externalidades". Los llamados *efectos indirectos* tienen una enorme relevancia en el ámbito de los proyectos sociales, en los que difícilmente es posible imaginar una inversión que no genere un complejo arco de efectos en otros rubros.

c) Las distorsiones de precios, que llevaron a pasar a la llamada evaluación social de proyectos (tratando de valorar cada factor de acuerdo a su disponibilidad y de-

(4) Este es un claro ejemplo de la ausencia de metodologías de preparación de proyectos, que establecen desde el inicio la cuestión de las alternativas para responder a una necesidad.

(5) Aunque se puede enfrentar una importante distorsión entre proyectos con distinta magnitud de recursos movilizados.

ideológico de los objetivos y las precisas metas esperadas; en las traducciones aún insuficientes de lo general a lo particular; en las importantes incoherencias internas y externas que se observan en los objetivos sociales (7) y en el marco extremadamente genérico en que se mueven las estrategias sociales (8).

b) Hay ausencia relativa de proyectos que correspondan a una idea identificada suficientemente precisa y que en su definición contemplen mínimamente la "visión de alternativa". Esta afirmación se hace aun considerando que la práctica social muestra un gran conjunto de "proyectos", donde destacan las fundamentaciones de una iniciativa de inversión, que parte dimensionada, localizada y pre-sometida a un determinado diseño técnico-organizativo.

c) Existen proyectos marcadamente sectoriales, que hasta son expresados en el lenguaje especializado que es propio de los profesionales de la salud o de la educación, lo que dificulta el estudio de las interrelaciones entre proyectos (salvo los "paquetes" de acción sectorial) y el análisis de impactos.

d) Se observan serias deficiencias en los sistemas de información que deberían orientar la preparación y el análisis de proyectos de inversión. Se trata de seleccionar categorías de información de especial confiabilidad, de contar con información básica sobre necesidades esenciales no satisfechas, y sobre la economía y el mundo informal. Destaco estos aspectos porque estas notables ausencias contrastan con grandes volúmenes de información que tienen diversos grados de confiabilidad, difícilmente comparables entre sí y generadoras de indicadores precarios de tendencia.

e) Los proyectos sociales se preparan, analizan, evalúan y ejecutan en una compleja estructura institucional, lo que le agrega confusión a todo el proceso decisional. De este modo, un avance en la precisión de las áreas de competencia institucionales y la progresiva instauración de un sistema nacional de proyectos favorecerían muy significativamente la posibilidad de trabajar eficazmente las metodologías de preparación y evaluación de proyectos.

f) El estudio de los proyectos sociales no incorpora adecuadamente las diferentes categorías territoriales presentes en América Latina. La creciente diferenciación entre las regiones metropolitanas, aquellas predominantemente urbanas y las predominantemente rurales es una de las realidades más dinámicas y complejas. La especificidad de las necesidades sociales en cada una de las entidades territoriales definidas es notable, dada la diferente estructura demográfica, las dinámicas y los comportamientos sectoriales también diferenciales, y las consiguientes diferencias de calidad de vida. Esto refuerza la necesidad de un enfoque regional (y hasta local) para los proyectos sociales.

g) Son muy precarias las experiencias activas de participación de la base social organizada en la estructuración de una priorización de necesidades básicas, en el planteo de ideas de proyectos, en la preparación, y en las formas de evaluación, ejecución y puesta en marcha de las inversiones sociales, inversiones que casi constantemente se plantean la elevación de la calidad de la vida de esos sectores sociales. Las formas de participación social activas han sido recuperadas en planteamientos renovados de planificación que sostienen la necesidad de nuevas modalidades de protagonismo popular (9). Se priorizan allí las iniciativas en el ámbito local, la recuperación de nuevas formas tecnológicas y organizativas populares y una mayor adaptación a la economía informal.

h) Finalmente, se observa un importante déficit de cuadros profesionales y técni-

(7) Habitualmente se aspira a todo y sin priorización suficiente.

(8) La afirmación común que todos estamos de acuerdo en los objetivos y "sólo" discrepamos en los medios, expresa de modo nítido esta cuestión.

(9) Véase CEPAL, "La planificación municipal de los asentamientos humanos", Documento para Reunión de Expertos en Metodología para la Planificación de Asentamientos Humanos en el Ambito Municipal, Cali, Colombia, agosto, 1983, especialmente pp. 18 a 26.

elevant el nivel cultural de una determinada población. En esos y otros casos puede privilegiarse la caracterización de una escala cualitativa (12) en el comportamiento asignado de los proyectos preparados y en proceso de evaluación.

Ese procedimiento se puede aplicar a las diferentes etapas del ciclo metodológico de un proyecto social (idea identificada, anteproyecto preliminar y anteproyecto definitivo, por ejemplo), favoreciendo la interrelación efectiva entre formulación y evaluación de proyectos. El procedimiento favorece además la puesta en marcha de un sistema de proyectos (nacional, regional y/o eventualmente sectorial en la planificación social), con las necesarias implicancias para el estudio de las interrelaciones y los impactos socioeconómicos más significativos de las inversiones. La idea de "paquete de proyectos" (y en ese sentido *programa*) es rescatada allí de modo mucho más eficaz.

Ciertamente, este tipo de procedimientos evaluativos pueden aplicarse con similar o mayor propiedad en inversiones "no-sociales" (13). Sin embargo, los esquemas de formulación y evaluación de proyectos sociales en contextos de planificación, ofrecen un ámbito privilegiado para estas formas de aplicación metodológica. Incluso en estilos de desarrollo de los denominados "sociales de mercado", las inversiones sociales comprometen fuertemente la acción estatal e implican la adopción de ciertos marcos normativos con especificación de objetivos estratégicos. Se reconocería entonces un papel importante a los esquemas evaluativos de planificación por sobre la rentabilidad financiera privada y los complejos métodos de costo-beneficio social.

5. El análisis social de proyectos.

Si la planificación social tiene que ver con la satisfacción de las necesidades básicas de la población y con las dinámicas que se producen en la estructura social frente al desafío por formas superiores de desarrollo en toda formación social, se está fundamentando una dimensión de análisis de la cuestión del desarrollo (14).

Esto conduce a sostener la idea del "test social" para las principales decisiones de inversión como base del análisis social de proyectos, definidos como el conjunto de cuestionamientos evaluativos relacionados con el comportamiento "esperado" de la estructura social como producto de los proyectos de inversión. Evidentemente esto hace referencia a todo tipo de inversiones, especialmente a las de mayor magnitud, que son las capaces de explicar distintas formas de movilidad social, de dar cuenta de movimientos significativos de población, de generar nuevas formas de organización social y de modificar patrones culturales y políticos.

Es necesario, entonces, ir avanzando en este sentido, incorporando de modo más efectivo este *tipo de cuestionamiento* para grandes proyectos hidráulicos, nuevas implantaciones mineras, inversiones para el acopio y la organización de la producción agraria, explotaciones petroleras, proyectos de riego e incorporación de nuevas áreas agrícolas, grandes proyectos para mejora de tugurios, etc. Son todos ejemplos de proyectos, cuyo análisis evaluativo ha incorporado muy débilmente las actitudes

(12) De paso, para los objetivos de políticas señalados, es posible establecer indicadores y proceder a escalas cuantitativas. La mayor precisión de un indicador puede hacer necesario trabajar con una agrupación de indicadores, del mismo modo que para las apreciaciones cualitativas será necesaria la observación múltiple de informantes claves.

(13) Esta desafortunada expresión tiene sólo un dudoso valor descriptivo.

(14) La afirmación respecto del proceso de planificación social ubicado en esta perspectiva es la que facilita el enfoque de la "dimensión social", afianzada como una más de las dimensiones del proceso de desarrollo. Se pueden acoger, además, la dimensión ambiental, la de la ciencia y la tecnología, la dimensión productiva, y la dimensión territorial.

POLITICAS DE
GASTO SOCIAL Y
ERRADICACION DE
POBREZA CRITICA:
ELEMENTOS DE LA
ESTRATEGIA QUE
SE SIGUE EN
CHILE

PATRICIA MATTE LARRAIN
FRANCISCO SAVER RIGAU

POLITICAS DE GASTO SOCIAL Y ERRADICACION DE POBREZA CRITICA: ELEMENTOS DE LA ESTRATEGIA QUE SE SIGUE EN CHILE

Patricia Matte Larrain*
Francisco Saver Rigau*

1. Cómo orientar los recursos sociales

En Chile hace mucho tiempo que no se pone en duda la conveniencia de usar una parte significativa del presupuesto fiscal tanto para redistribuir ingresos como para combatir pobreza. Por años ha estado entre los países de América Latina que destinan más de 15% de su producto geográfico bruto a este objetivo (16,3% en 1978).

Lo que está en discusión, entonces, no es si se mantiene o no este esfuerzo, sino la manera de orientar los recursos disponibles de modo que sean más eficaces para mejorar la calidad de vida de los más pobres.

Es interesante notar que esta discusión también se da en países que habitualmente han destinado mucho más recursos a combatir carencias en necesidades básicas. En Europa Occidental están tomando conciencia de que el gasto social no puede expandirse independientemente de la carga tributaria que representa y que, por lo tanto, es necesario focalizar la acción del Estado. En este sentido, la universalidad tradicional de múltiples subsidios está siendo puesta en tela de juicio por sus efectos sobre los incentivos de las personas, tanto indirectamente, vía los impuestos necesarios para financiarla, como directamente, por la desconexión entre el ser acreedor de un beneficio y la capacidad de pago del beneficiario: el esfuerzo individual aparece como irrelevante para la cobertura de las necesidades más diversas. En esos países se está tratando de volver a la idea de que la responsabilidad del Estado termina una vez que se ha asegurado el acceso universal a lo básico para aquellos que no pueden proveérselo por sí mismos. De ahí en adelante la solución de los problemas debe ser responsabilidad de cada uno o de la comunidad organizada, pero no necesariamente del Estado.

Tampoco se discute ya la idea de que aunque el crecimiento económico es necesario no es suficiente para asegurar el desarrollo social, en especial en sociedades en vías de desarrollo.

La experiencia latinoamericana es clara al respecto: a pesar de la elevada tasa de expansión del producto registrada en la última década, el número total de personas que no alcanza niveles socioeconómicos considerados mínimos se ha mantenido inalterado por más de veinte años.

Queda claro que el gasto social es un elemento indispensable en el proceso de desarrollo social. Lo que resulta un desafío, y quizás más urgente que nunca, es cómo asignar dicho gasto social tanto a las personas que más lo necesitan, como en la forma más efectiva para conseguir ese objetivo.

* Funcionarios técnicos de la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica (ODEPLAN), de la República de Chile.

3. Las estrategias de desarrollo social.

La acción del Estado orientada de esta forma encauza, por lo tanto, sus recursos hacia los grupos más pobres de la población y esto lo hace a través de una gama de programas sociales mediante los que se distribuyen subsidios, tanto monetarios como en bienes sociales (educación, salud, etc.).

En Chile, en la actualidad, funcionan más de ochenta programas sociales que esperan distribuir recursos sociales que llegan a 287 mil millones en 1984, lo que implica el 67% del gasto fiscal. Esta acción se implementa siguiendo una estrategia tanto en lo que se refiere a la concepción de los subsidios mismos como respecto a la forma en que esos subsidios son administrados.

a) PRINCIPIOS RECTORES

A fin de que los subsidios logren mayor efectividad en el cumplimiento de las grandes metas de igualar oportunidades y erradicar la extrema pobreza se han enfatizado sistemáticamente las siguientes características respecto de su concepción:

i) Los subsidios, en lo posible, deben ser *directos*: se considera primordial que tengan un destinatario conocido y que respondan adecuadamente a la situación específica de sus beneficiarios. Así se dirigen los recursos focalizadamente sobre grupos bien definidos de la población y conociendo la urgencia de sus necesidades. De esta manera es posible evaluar tanto la cobertura efectiva del subsidio como su impacto en tanto factor de solución de un problema, lo que permite una readecuación permanente de los instrumentos de la política de gasto social.

No está de más mencionar la importancia que tiene conocer el monto preciso con que se ayuda a cada beneficiario. Ello permite estimar tanto su aporte a la satisfacción de la necesidad concreta, como su incidencia sobre el comportamiento de las personas.

Quizá uno de los grandes logros de esta estrategia sea que con su énfasis en focalizar la acción del Estado, ha obligado a replantear la relación de los programas sociales con la situación particular de sus beneficiarios que, en la actualidad, tienen nombre y dirección conocidos.

ii) Los subsidios deben ser *progresivos*, es decir, deben beneficiar en mayor medida a quien requiere de mayor ayuda. Esto significa que, en primer término, debe haber mayor ayuda estatal cuanto menor sea la capacidad de pago de los beneficiarios. Además, significa que el subsidio debe ser mayor a mayor necesidad de los afectados.

En el pasado muchos de los subsidios fueron regresivos, es decir, implicaban otorgar una ayuda menor a los más necesitados, o bien mayor subsidio a las familias de más ingresos. En la actualidad se ha conseguido transformar una buena parte de los subsidios regresivos en proporcionales, o sea, se ha igualado el subsidio para todos y esos programas se reparten con carácter universal. Sin embargo, el óptimo sigue siendo que los subsidios focalizados, aquellos que dependen de la situación de las personas o de las familias, lleguen a ser progresivos.

iii) Los subsidios deben ser *integrales*, es decir, en conjunto deben responder adecuadamente a la interdependencia de las facetas de la pobreza. El fenómeno de la pobreza crítica tiene una multiplicidad de causas que se retroalimentan entre sí: esto hace imprescindible que las soluciones sean abordadas de una manera integral, utilizando los subsidios como una gama de instrumentos coordinables.

Esta concepción integral del fenómeno de la pobreza crítica y de los subsidios necesarios para erradicarla tiene varias consecuencias inmediatas: permite potenciar la eficacia de cada uno de los subsidios al considerar las circunstancias en que pueden alcanzar su mayor impacto; permite ver con claridad tanto las áreas en que la acción

dos es susceptible de ser guiado de una forma coherente y coordinada. En este sentido se han venido desarrollando esfuerzos para efectivizar de manera conjunta a las instancias que planifican, administran y evalúan la acción que el Estado realiza a través de los programas sociales.

Se considera de especial importancia avanzar hacia el uso de ciclos de control adecuados, permitiendo a los diversos niveles de decisión contrastar lo conseguido con lo planificado y así corregir las desviaciones detectadas o perfeccionar los medios elegidos.

En particular, se ha comenzado por replantear el Sistema de Información Social, que incluyendo los dos mencionados anteriormente, el Sistema CAS y el Sistema CASEN, constituye la base informativa para planificar y evaluar múltiples programas sociales, además de apoyar la selección de sus beneficiarios.

El Sistema CAS, que busca recopilar información sobre la situación particular de cada una de las familias más pobres del país (cubriendo de forma estable por lo menos al 30% de la población), ha sido perfeccionado en varios sentidos.

En primer lugar, la encuesta misma ha sido replanteada para caracterizar mejor al segmento específico de la población a que está dirigida, teniendo en cuenta que las variables seleccionadas deben servir de base para ordenar la situación de las familias en términos de niveles de necesidad socioeconómica. Es decir, las preguntas están orientadas a captar de forma sencilla y objetiva los elementos esenciales de la situación de cada familia: no se incluyen en esta encuesta (conocida como Ficha CAS) preguntas que, por ejemplo, sólo sirvan para obtener promedios comunales (éstas van en la otra encuesta, la del Sistema CASEN).

En segundo lugar, los índices o funciones con que se evalúa la información de cada familia y que permiten obtener puntajes relativos, han sido reformulados para incorporar ya no sólo el peso estadístico de las variables consideradas (usando, por ejemplo, la técnica de componentes principales) sino el peso valorativo que se les da, fruto de un análisis conceptual de su rol en la caracterización de la pobreza y, en particular, en su erradicación. Un ejemplo puede ser desnutrición: si hay una proporción significativa de los niños con desnutrición leve y la variable tiene una dispersión baja, el análisis estadístico le podría asignar un peso bajo, independientemente de la importancia que la desnutrición tiene sobre las posibilidades actuales y futuras de los niños afectados.

En tercer lugar, el método de encuestaje ha sido rediseñado para incorporar no sólo una capacitación específica y un control de los encuestadores, afectando fuertemente la calidad de la información obtenida, sino también una conexión mucho más directa con la labor habitual de los Departamentos Sociales de todas las comunas del país.

Y, finalmente, se está tendiendo hacia la computarización del sistema en todo el país. Si bien esto hace necesario considerar una capacitación a múltiples niveles de la administración local y regional, también posibilita la drástica ampliación de los usos alternativos de la información para la mejor gestión comunal, además de disminuir las duplicidades y agilizar la entrega de los subsidios.

En cuanto al Sistema CASEN, que busca conseguir una buena descripción de la situación de las áreas muestrales (comunas, provincias, regiones) y de su población, se encuentra en su etapa de diseño. Algunas de las características que se le quiere dar a la encuesta misma son las siguientes: periodicidad anual, representatividad semicomunal, contenido modular (con secciones que se repiten y secciones para estudios específicos), y estar dirigida a una muestra estable que permita el seguimiento de grupos determinados de población objetivo de programas sociales.

De esta forma, se espera completar, próximamente, un sistema que permita no sólo apoyar la selección de beneficiarios con datos objetivos, confiables y actualiza-