

Nº  
136464

# LA POBREZA Y LOS PROGRAMAS DE SUPERACION DE LA POBREZA\*

*• Visión asistencialista del Plan de Superación de la Pobreza lo llevará a asumir un papel marginal y desprovisto de recursos. Es preciso vincular este plan a los cambios institucionales necesarios para abrir las oportunidades a las personas. En definitiva, la superación de la pobreza pasa por la profundización de la democracia.*

El tema de la pobreza se ha colocado en el centro de las discusiones programáticas durante los últimos dos años en casi todos los gobiernos democráticos latinoamericanos.

**JOSE BENGUA**  
Antropólogo y Licenciado en Filosofía,  
Investigador del Centro  
de Estudios Sociales y Educación, SUR.

Recientemente, el nuevo gobierno brasilero puso el tema en el centro del debate, creando comisiones y estructuras programáticas para la superación de la pobreza en ese país. Algo semejante se planteó en la campaña electoral colombiana, y el nuevo gobierno implementó un plan que coordina los esfuerzos gubernamentales y llamó a la sociedad civil a participar en él. Ocurre algo semejante en varios otros países latinoamericanos. Las reuniones de Ministros de Desarrollo y Bienestar Social -realizada primero en Santiago en diciembre de 1994 y luego en Buenos Aires en mayo de 1995- han hablado un lenguaje semejante. En Chile, el combate a la pobreza ha sido puesto en el centro del programa del segundo gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia.

La reciente Cumbre Social, realizada en Copenhague, ha relanzado el tema de la superación de la pobreza a escala internacional. Allí, los presidentes latinoamericanos reafir-

maron su compromiso con esta causa, señalando casi en todos los casos que ella es el principal objetivo de sus gobiernos. El principal objetivo ético moral de las democracias es, no cabe duda, lograr un mínimo de equidad al interior de sociedades cada día más desiguales, más inequitativas, donde cada vez hay más pobres. Es, sin acusar de cinismo a nadie, el principio altruista que guía los pasos de los nuevos gobernantes de los noventa; el principio necesario para mostrar que el ejercicio del poder no es sólo un acto de arbitrariedad.

\* Una primera versión de estas ideas fue presentada en la reunión sobre desarrollo y pobreza en América Latina, convocada por la Asociación Latinoamericana de Organismos de promoción (ALOP), realizada en Paipa, Colombia, del 26 al 29 de abril de 1995.

Pareciera que la etapa del ajuste estructural -con la excepción de algunos países, entre ellos México, sin duda importante- estuviese concluida en América Latina y, por lo tanto, fuese necesario poner en el escenario público renovadas y nuevas metas. Es necesario decirle a la ciudadanía para qué se gobierna. Es necesario, además, colocar propuestas, tanto objetivas como simbólicas, para el desarrollo económico-social de los países. Frente al crecimiento económico reiniciado como consecuencia de la puesta en orden de las cuentas nacionales, en los casos que ha ocurrido, se ve la imperiosa necesidad de plantear un objetivo de carácter social, fácilmente comprensible por las grandes masas. Porque es evidente: el crecimiento económico, como objetivo exclusivo, sólo puede interesar a una minoría directamente involucrada en él. La mayoría observa la manera cómo ese crecimiento le redundará en beneficios colectivamente compartidos.

El objeto de este análisis es comprender el contexto, características y desafíos de los planes de superación de la pobreza. La referencia a América Latina se hace, sin ánimo de exclusión, a partir de la experiencia chilena.

### **SUPERACION DE LA POBREZA COMO EJE IDEOLÓGICO DE CONSTITUCION DE ALIANZAS PARA LAS DEMOCRACIAS**

Modernización y superación de la pobreza son dos conceptos claves de la coalición política gubernamental que en estos momentos gobierna Chile. Son también, con diferencias idiomáticas, los dos ejes claves de numerosas coaliciones que hoy día o gobiernan o se aprestan a disputar el gobierno en América Latina.

El primer concepto, modernización, es entendido en términos genéricos como el proceso de poner al país, su economía y hábitos económicos, en la línea de las economías occidentales, ordenando sus cuentas macroeconómicas, y sobretudo manteniéndolas ordenadas, privatizando las empresas estatales, racionalizando el aparato burocrático, abriendo crecientemente las economías hacia el exterior; en fin, permitien-

do que las fuerzas del mercado se impongan fluidamente sobre el sistema económico. La modernización es entendida hoy día en la mayor parte de los países, como señala Valenzuela y Cousiño, como monetarización, proceso complejo de imposición de las reglas del mercado abierto sobre el conjunto de actividades de la sociedad.

La modernización en la América Latina de estos días es entendida como acceso a bienes y herramientas modernas. Es una generalización simbólica. Las computadoras, por ejemplo, son consideradas por las grandes mayorías como aparatos modernos, sin mediar un análisis crítico. En la campaña electoral argentina reciente, el Presidente Menem prometió modernizar la educación, para lo cual, acto seguido, señaló que el Estado proveería a cada escuela de a lo menos un aparato de computación.

Algo semejante ocurre con una serie de otras baratijas de la modernidad (gadgets), objetos mágicos en los que se condensa de manera simbólica una ideología, un sistema de vida, un conjunto de imaginarios individuales y colectivos. Ser y vivir de manera moderna es un anhelo de grandes masas latinoamericanas. Las colas, largas filas, que en casi todas las capitales latinoamericanas amanecen todas las madrugadas frente a la Embajada o Consulado de Estados Unidos, con el fin de obtener visado para viajar a vivir al paraíso de la modernidad, es un ejemplo tangible de lo que aquí señalamos. Tener acceso real a las cosas modernas es el objetivo económico-social de casi todos los gobiernos de hoy. La democracia se sustenta en esa promesa.

Las baratijas modernas, sin embargo, van acompañadas de numerosos compañeros de ruta. La inseguridad es su principal aliado oculto. La promesa de obtener los logros de la modernidad pasa por el riesgo de la aventura del mercado. Ahí está el purgatorio del cielo prometido. Si usted quiere ser moderno, hoy día en América Latina, debe dejar de lado sus costumbres antiguas, tradicionales y pobres, pero seguras. Debemos acostumbrarnos a bajar las barreras aduaneras para que entren en forma triunfante los productos modernos, ante la quebrazón de todos

los fabricantes de antigüedades. Debemos romper con las inflexibilidades del trabajo, de las seguridades sociales, de los sistemas anacrónicos de salud y todo ello, etc, etc... Se exige como parte de la promesa la ruptura con las prácticas del pasado.

Es por ello que la meta económico-social de la modernización, es también de graves consecuencias para mucha gente, en la medida que en la mayor parte de los países latinoamericanos conviven grandes masas humanas, en sistemas productivos y económicos tradicionales, tanto urbanos como rurales, y muchas veces bastante alejados de las reglas del sistema capitalista moderno de producción.

No es necesario citar los aportes mas interesantes de las ciencias sociales, que han mostrado cómo en las grandes ciudades -Lima por ejemplo, para citar solamente un caso conocido- se vive en la *informalidad* del otro sendero. Otro caso conocido es el modo cómo al

*golpe del hacha* se produce la colonización espontánea de la vertiente amazónica en Colombia, Perú, Ecuador y Bolivia, lamentablemente ligada a la narcoproducción agrícola; o más recientemente el caso de varios países centroamericanos en que se observa a las grandes masas en un retorno a la autosubsistencia, al autoconsumo, al imperio de sistemas no capitalistas de producción. Las ciudades latinoamericanas agrupan ya a más del 60 % de la población, pero están muy lejos de ser espacios modernos o más precisamente donde se impone el sistema moderno capitalista de producción. Lo que vemos es un enjambre de combinaciones, cada vez más curiosas e ingeniosas, ligadas a la autosubsistencia.

El segundo concepto del discurso que aquí analizamos, es el de superación de la pobreza. Es la variante de centro izquierda del concepto de modernización. Posibilita una mejor interlocución con los sectores populares, al invitarlos

a participar de la modernización. Es, de manera subliminal, un llamado a la equidad, a la distribución de los ingresos, en fin, a la satisfacción generalizada por parte de la población de los beneficios del crecimiento económico o, a lo menos, del orden macroeconómico obtenido como consecuencia de los ajustes estructurales. Es también, coherentemente con el concepto de modernización, un llamado a superar las situaciones premodernas, o no modernas, que existen en la sociedad. Los sistemas de medición de la pobreza se encargan de señalarnos, las más de las veces de manera tautológica, que las áreas no

modernas son además las áreas de pobreza e incluso las más pobres.

El discurso acerca de la *superación de la pobreza* permite entender de manera positiva la desvaloración que los procesos de modernización acelerada hacen de los mundos, sociedades y espacios tradicionales y no

modernos de nuestros países. El avance modernizador conlleva una crítica muy dura al mundo tradicional, lo desvaloriza, lo devalúa. La misma idea de reconversión, tan difundida hoy día como consecuencia de las exigencias de la integración y globalización de nuestras economías, lleva consigo la idea de que los conocimientos y la cultura que la gente tiene están obsoletos. La idea de *superar la pobreza* otorga un valor positivo a este proceso de cambio.

La conjunción de estas dos *ideas fuerza* permite, en primer lugar, constituir alianzas políticas y sociales amplias. La simple modernización sería solamente el programa de los sectores neoliberales, locales, que buscan *poner a tono* las economías de los países latinoamericanos con los requerimientos de los mercados mundiales. Esta posición está siendo expresada en nuestros países por nuevos sectores políticos modernistas, provenientes de las clases empresariales, principalmente formadas por profesionales de las clases medias.

«*El avance  
modernizador conlleva  
una crítica muy dura al  
mundo tradicional, lo  
desvaloriza, lo devalúa*».

En Chile, los partidarios de la modernización así entendida se encuentran tanto entre quienes provienen de una orientación autoritaria y que participaron activamente del período dictatorial, como de sectores democráticos tradicionales, o que en el transcurso de la transición a la democracia han adherido lealmente al sistema democrático de gobierno. Estos sectores no podrían gobernar sin una apelación a las grandes masas. Sus políticas de postajuste, de globalización acelerada de las relaciones económicas, no tendrían audiencia. Es por ello que se combinan con los sectores políticos principalmente de la izquierda postsocialista y democrático-progresista, formando coaliciones amplias. Podríamos pasar revista a la situación de varios países y encontrar un esquema semejante de alianza político-social.

El eje ideológico de esta coalición es la convocatoria al combate de la pobreza y, por tanto, a adquirir el compromiso de que el crecimiento no será en desmedro de las clases y sectores populares, sino que propenderá a su promoción. El concepto de equidad, de la propuesta cepaliana, denominada *crecimiento con equidad*, se ha traducido en términos políticos en *modernización y superación de la pobreza*. Una vez más la Cepal ha entregado un campo ideológico en el que se encuentran de manera relativamente armónica el ámbito del desarrollo económico y social.

### **SUPERACION DE LA POBREZA Y CONSOLIDACION DE LA DEMOCRACIA**

En Chile, el primer gobierno de la Concertación se constituyó en torno al concepto de *transitar a la democracia*. La coalición estaba amalgamada en función de reinstitucionalizar las normas democráticas en el país, conseguir la reconciliación de la sociedad y, en fin, renormalizar la vida ciudadana. Las masas votantes fueron interpeladas en función de ese programa central.

La redemocratización del país fue, por su propia naturaleza, un programa claro y perfilado en el ámbito político institucional, que permitió el desarrollo de una coherente política de gobierno y el alineamiento en torno suyo de las grandes masas po-

pulares y democráticas de la sociedad. Algo semejante ocurrió en otros países en que se ha transitado de alguna manera desde esquemas políticos periclitados a nuevos sistemas de democracia *renovada*.

El segundo gobierno de la Concertación, en cambio, independientemente de la letra de su programa de gobierno, debió cambiar el carácter de la convocatoria. Se ha transmitido una imagen que señala que el período de transición culminó y que el país se encuentra en un tiempo de normalidad institucional. El eje central se cambió a los aspectos económicos. La opinión pública, los medios de comunicación y el discurso político, ven en la modernización económica el principal desafío del país en los últimos años del siglo veinte.

Los viajes del Presidente de la República al exterior, el área de mayor decisión y poder comunicacional del Gobierno, *hablan* más que muchos discursos y muestran con claridad la prioridad de proyectarse hacia los mercados internacionales, conquistar puestos de privilegio en el concierto económico mundial y avanzar rápidamente a la globalización de las relaciones del país. En la práctica, por tanto, la modernización es entendida como la aventura de *lanzarse al mundo*, integrarse a las grandes corrientes mundiales, comunicarse con el planeta a través de las telecomunicaciones, la televisión y el cable.

El deporte, en la medida de lo posible, juega un papel muy interesante en este proceso de globalización acelerada que vive Chile y que se percibe también en otros países latinoamericanos. Esta inserción se realiza sin criticar las normas de funcionamiento internacional y, más bien, adaptándose a ellas. Los países son llamados también a la *reconversión*, esto es, a la *modernización adaptativa*.

La modernización así entendida puede producir numerosos desequilibrios. La falta de crítica, de sentido de la responsabilidad en torno a lo que se hace, muchas veces provoca enormes desequilibrios. En términos psicosociales, causa, sin duda, muchos temores e inseguridades. Una gran parte de la población se ve y puede verse excluida. Una mayoría puede sentir que no posee instrumentos ni capacidades para esa empresa.

Probablemente, un amplio sector verá discutidos o negados sus valores más tradicionales y profundos. En fin, muchos se resistirán a perder sus situaciones de privilegio. Las grandes mayorías no se sentirán interpeladas por un discurso puramente modernizador.

Aunque no es el tema de este trabajo, me atrevería a señalar que allí reside una fuente de explicación de muchos de los conflictos sociales que se producen y producirán en el próximo período. Mayoritariamente no son ni serán conflictos políticos a la manera tradicional, sino de carácter social y cultural, que cruzarán a partidarios y opositores de la coalición que esté en el gobierno, que no podrán aceptar, ni considerar como propio, un discurso que sólo insiste en la innovación modernizadora, en el cambio, en dar *vuelta la hoja* del pasado.

La experiencia de los conflictos sociales recientes en América Latina es de esta naturaleza. Los movimientos sociales tradicionales prácticamente han desaparecido, dando lugar a estallidos de violencia o conflicto agudo. Ha sido el caso de Chiapas, Santiago del Estero, los maestros y sindicalistas bolivianos, los indígenas de la CONAIE del Ecuador y muchos más, en que los sectores más duros del tradicionalismo cultural se oponen a la modernización compulsiva que impulsan las elites ilustradas.

Es por ello que el discurso modernizador debe, necesariamente, estar acompañado de un discurso igualitarista, solidario, distributivista. Esta es la principal función del discurso acerca de la necesidad de superación de la pobreza.

El discurso acerca de la superación de la pobreza es de *integración social*. Por definición, en cambio, el discurso modernizador es excluyente, competitivo, privilegia a los que poseen más

recursos, interpela a los más audaces. En cambio, el discurso de superación de la pobreza recubre sus durezas con un manto de solidaridad, de ética y también de compasión, bondad y misericordia; cuestiones necesarias en la política. El padre autoritario, que llama a la rudeza de la vida, debe ser consolado con la madre cariñosa, que acoge al hijo débil cuando no logra sobreponerse a las exigencias de la competencia masculina.

Es por ello que, en términos políticos, la crisis de este discurso, o la apreciación de que este discurso es falso, sólo con fines propagandísticos y sin base real, puede cuestionar profundamente este tipo de coaliciones y, en el caso de Chi-

le, poner en serias dificultades la alianza. Para seguir con el ejemplo psicoanalítico, tenemos el temor de que en algún momento nos encontremos *huachos*, solos, sin una madre que nos proteja, sin Estado mínimamente protector, sin el discurso mariano, central en nuestra cultura, de que todos somos hijos de una misma madre y, por lo tanto, hermanos.

El asunto reviste mayor seriedad en la medida en que al plantearse la superación de la pobreza en el centro del discurso polí-

tico, el gobierno se ha autoimpuesto una *medida de evaluación*. Por ejemplo en Chile, en el curso de un año, el tema de la pobreza ha pasado de ocupar los lugares más bajos de las encuestas, en términos de la preocupación de la ciudadanía, a asumir el segundo puesto en importancia de acuerdo a las encuestas de opinión de marzo de 1995. El primer punto sigue siendo la delincuencia y seguridad ciudadana y el segundo tema en importancia para la opinión pública es la pobreza. Este aumento en la importancia del tema es, sin duda, producto de la centralidad

*«El discurso de superación de la pobreza recubre las durezas del discurso modernizador con un manto de solidaridad, de ética y también de compasión, bondad y misericordia; cuestiones necesarias en la política».*

del discurso, de su reiteración y de la capacidad de tocar un sentimiento real en la ciudadanía.

Es por ello que analizar la marcha del discurso y del programa de superación de la pobreza, es un asunto fundamental para la mantención de la alianza política democrática en la mayor parte de los países latinoamericanos. Esta es, a nuestro modo de ver, la relación real entre pobreza y democracia.

La existencia de una pobreza masiva y no interpelada, tanto en el nivel simbólico-político como en el nivel político-práctico, provocaría tarde o temprano la crisis de la democracia. La democracia como sistema político pierde valor frente a las grandes masas, si no posee un contenido programático igualitarista como el aquí señalado. Para Chile la cuestión es crucial. Si no hay un plan efectivo de superación de la pobreza, con resultados medibles y mostrables, la coalición tiene un futuro marcado por la inestabilidad y la ruptura. Mas aún, dicho en términos económico-técnicos, si no existe un horizonte de rectificación en la composición porcentual de la distribución de los ingresos, manteniéndose una alta tasa de crecimiento económico, la ruptura de la estructura democrática vigente es parte de los aspectos a tener presentes es el futuro mediato. Los cinco años de democracia recuperada en Chile no son alentadores en este aspecto. La relación entre sectores pobres y ricos no ha variado.

### **EL DESAFIO ECONOMICO: INTEGRAR EL CRECIMIENTO MACROECONÓMICO Y UNA POLITICA SOCIAL IGUALITARIA**

Como es bien sabido, América Latina ha mostrado tasas de crecimiento económico que están sobre la media mundial, a pesar de la década perdida de los años ochenta. Chile, en particular, muestra tasas muy altas de crecimiento. Este es uno de los valores de la estabilidad económica, política y social del país. A pesar de ello, América Latina muestra una distribución de ingresos mucho mas inequitativa que Asia e, incluso, que muchos países de Africa. Evidentemente, es mucho más aguda e inequitativa que la existente en los países desarrollados. La salida

del subdesarrollo pasa, por lo tanto, por el logro de un crecimiento económico con mayor equidad en la distribución de los bienes, beneficios y servicios del país. Ese es el gran desafío de estos países, y en especial es el gran desafío de las democracias.

Este desafío puede ser entendido en el marco de los planes de superación de la pobreza. El objetivo último de un plan de esta naturaleza debería ser lograr una mayor equidad en la distribución de los ingresos del país. Si en el mediano y largo plazo los planes destinados a este efecto no son capaces de reflejarse en cifras claras y contundentes, es evidente que serán un fracaso.

En Chile se ha pasado la *etapa fácil* de la superación de la pobreza, parafraseando la conceptualización hecha para la etapa de la industrialización sustitutiva, en que hubo una etapa fácil y una difícil, que requirió de medidas mucho más audaces, sin las cuales no era posible o simplemente no fue posible, lograr el objetivo.

La *etapa fácil*, en materia de pobreza, es la que carga al crecimiento económico -esto es vía salarios y empleo- todo el éxito del programa. Coincide con un período de reactivación económica en sectores intensivos de mano de obra, como es la construcción de viviendas y las obras públicas. En Chile, el primer período de disminución de casi un millón de pobres -de los más de cinco millones que se encontraban bajo la línea matemático-estadística de la pobreza- se debió básicamente a efectos indirectos y directos del crecimiento y expansión económica. Aumento del empleo, pequeño aumento proporcional de los salarios reales como consecuencia de la baja tasa inflacionaria, estabilidad económico-financiera y operación de sistemas crediticios de consumo masificados, etc... Esto es lo que muestran algunos estudios recientemente publicitados. Sin embargo, todos los indicadores muestran que esa *etapa fácil* concluyó. Fue el período iniciado a fines de los ochenta, acrecentado a comienzo de los 90 con el impulso democratizador y las medidas impositivas adoptadas, y que culminó el 93. El sector social incorporado con estas medidas es aquél que está en las fronteras de la integración laboral, educacional,

en fin, social. No es propiamente el sector marginal que no puede ser llamado a la producción o a la actividad sin una preparación previa. Es por ello que la pobreza se pone cada vez más rebelde. Con el mero crecimiento económico, es más difícil lograr cambios sustantivos en la composición de los ingresos, en los aumentos de los salarios reales de las capas más pobres, etc. La etapa de superación *difícil* de la pobreza requiere de cambios institucionales, de aplicación de políticas específicas mucho más precisas para desbloquear situaciones que por lo general se mantienen por largos períodos de tiempo. Esta segunda etapa de superación de la pobreza requiere de la acción más decidida del Estado.

### **EL PLAN CHILENO DE SUPERACION DE LA POBREZA**

Podríamos preguntarnos por las consecuencias públicas que tiene un discurso que trata de poner en la mesa de discusiones ciudadanas el tema de la superación de la pobreza.

En primer lugar, en cuanto modelo teórico y eje simbólico de la acción gubernamental, el Plan Nacional para la Superación de la Pobreza ha puesto en la opinión pública el metro de evaluación de la acción política del Gobierno.

Con los años, la ciudadanía ha ido estableciendo parámetros de medición de la acción de gobierno. El crecimiento económico, la inflación y la tasa de desempleo son, sin duda, los principales indicadores que a nivel masivo permiten comprender la marcha de la economía del país. No nos cabe duda, tampoco, de que las próximas campañas electorales tendrán además como centro de la discusión el tema de la superación de la pobreza. La evaluación ciudadana de metas medibles es, con toda seguridad, un síntoma importante de modernización de la vida política del país. Nos parece necesario fomentarlo.

En segundo lugar, el Plan Nacional para la Superación de la Pobreza ha creado un MARCO INSTITUCIONAL, fomentando, por tanto, capacidades y mecanismos para actuar sobre el tema de la pobreza que involucran a una suma importante de actores. Por una parte ha compro-

metido de una u otra forma al Estado en su conjunto, a través de la prioridad marcada al tema y, por otra, ha involucrado a parte de la sociedad civil creando el CONSEJO NACIONAL PARA LA SUPERACION DE LA POBREZA.

Este último, ente de gran potencialidad, tiene por objeto mover las fuerzas no estatales en esta perspectiva. Su mayor logro ha sido la creación del SERVICIO PAIS, sistema de trabajo de jóvenes profesionales en comunas de extrema pobreza que carecen de recursos humanos calificados. Es una suerte de voluntariado social, que pone en el centro de las preocupaciones el elemento de servicio y solidaridad. Junto con la utilidad práctica de este programa, financiado por el gobierno en un alto porcentaje, se refuerza el eje simbólico que hemos tratado en el primer punto.

En tercer lugar, hay un intento de incorporación de los más diversos actores en el diseño de los diversos planes específicos de superación de la pobreza. Esta voluntad manifiesta de PARTICIPACION tiene un doble nivel de evaluación. Por una parte, es necesario resaltar la acogida de la iniciativa. En todos los ámbitos de opinión, en especial en regiones, ha habido una recepción activa y favorable a constituir Comisiones, Comités y Consejos relacionados con la superación de la pobreza, mostrando la disposición a participar que posee la base social en esta materia. La exposición de las experiencias colombianas en este sentido es muy parecida. Llamó la atención el interés por participar y la cantidad de comités y consejos formados.

Por otra parte, y desde el otro lado de la medalla -en la medida en que no hay respuestas concretas, que no se deciden los planes acordados, que no hay recursos para llevarlos a cabo, que no hay metodologías de planificación adecuadas, ni tampoco coordinación entre los servicios estatales- puede producirse la reacción contraria. Los mismos que participaron con generosidad en las primeras reuniones se sentirán frustrados, criticarán y finalmente harán lo posible por ser respetados y no verse involucrados en una mascarada. En cuarto lugar, el plan de superación de la pobreza que se ha estado llevando a cabo en Chile

tiene una fortaleza adicional. Se ha priorizado áreas de extrema pobreza donde teóricamente debería FOCALIZARSE LA ACCION DEL ESTADO. Esta focalización territorial es de suma importancia e interés. De partida, ha sido un triunfo sobre las políticas generalistas y además sobre los intereses político corporativos. La definición de 71 comunas o subcomunas de extrema pobreza es un paso significativo en torno a la posibilidad de realizar planes concretos que tengan efectos reales y visibles en el corto plazo.

Igual como en los casos anteriores, en la medida que esas priorizaciones no sean reales, la opinión pública, sobre todo de esas comunas, se verá manipulada, tendrá un fuerte sentimiento de frustración y comprenderá que se trataba solamente de un discurso dirigido a tranquilizar las conciencias, pero sin voluntad política alguna para ser llevado a la práctica.

En definitiva, en el caso de Chile, la existencia de un PLAN NACIONAL PARA LA SUPERACION DE LA POBREZA -compuesto de una instancia de coordinación ministerial de alta prioridad, de un Consejo Nacional formado por empresarios, políticos, dirigentes sociales y una amplia gama de personas, de entidades participativas a lo largo del país y en más de setenta comunas- ofrece una base institucional de primera importancia para llevar a cabo un plan efectivo. Por lo señalado en el primer párrafo de este artículo, la realización de un programa efectivo sería un elemento central en el fortalecimiento de la democracia y en particular de la alianza política que la sustenta. Lo contrario, en cambio -que se frustrara el plan- conduciría a serios quiebres, tanto en el sistema democrático como en la alianza.

*«Si bien no puede haber un plan de superación de la pobreza sin recursos, no es menos cierto que aumentando los recursos en ciertas áreas donde se hace más de lo mismo, no se lograrán cambios de importancia».*

## REACTIVACION DEL PLAN DE SUPERACION DE LA POBREZA: LINEAS DE ACCION DE CORTO PLAZO

Tal como se ha señalado, la segunda fase o *etapa difícil* de la superación de la pobreza, requiere de una mayor iniciativa del Estado, sobre todo en lo que se refiere al cambio de situaciones institucionales, que son la fuente de reproducción de las condiciones de pobreza. A nuestro modo de

ver, éste es el primer aspecto que es preciso observar: el origen y carácter de la demanda.

El financiamiento de los planes de superación de la pobreza debe ir acompañado de cambios institucionales que permitan que esos recursos tengan un grado mayor de eficiencia. La visión generalizada del problema señala que es sólo un *asunto de recursos económicos*. Esta conclusión es política y técnicamente falsa.

Si bien no puede haber un plan de superación de la pobreza *sin recursos*, no es menos cierto que aumentando los recursos en ciertas áreas donde se *hace más de lo mismo*, no se lograrán cambios de importancia.

Hay áreas de inversión social en que por más que se inviertan recursos e importantes sumas de dinero no habrá cambios cualitativos en la situación de pobreza. Hay programas dirigidos a sectores sociales muy desfavorecidos, por ejemplo el campesinado pobre, que aunque se dupliquen o tripliquen en su monto financiero, no redundarán en ningún cambio cualitativo real y perceptible, ni en el corto, mediano ni largo plazo.

Muchos programas de inversión social quedan atrapados en las redes de ejecutores, en los sectores mas allegados a las clientelas políticas, en fin, no necesariamente en los sectores de pobreza a los que se quisiera llegar. Podemos citar el caso de una comuna o municipio en el sur de



Chile, donde el 60 % de la población es rural y el 40% restante es urbana. La inversión, como es casi evidente, es en un 60% urbana y sólo en un 40% rural. La mayor parte de los «Programas Comunales para la superación de la pobreza», elaborados localmente, insisten en pequeñas obras de infraestructura vial, mejoramiento de calzadas y soleras, en fin, en una serie de proyectos que no garantizan en nada la superación de la pobreza existente. Son las demandas de la pequeña burguesía local que presiona sobre las autoridades con peticiones menores de modernización urbana. Por ello, los cambios institucionales a nivel del poder local son fundamentales. Un segundo aspecto se refiere al carácter del Estado como agente de los programas de superación de la pobreza. El aparato estatal en el ámbito social se ha *feudalizado* crecientemente. Cada repartición pública se ha convertido en un feudo que no sólo no se

coordina con las otras, sino que muchas veces compete como si se tratara de un mercado salvaje donde debe triunfar el más sanguinario. Esta experiencia generalizada de la acción del aparato estatal en las zonas de extrema pobreza, es liquidacionista y vulnera las posibilidades de éxito de cualquier programa de superación. La experiencia es generalizada en muchos países y no pocas veces se ve complejizada como consecuencia de la corrupción generalizada. La competencia político-electoralista al interior de los partidos de las coaliciones gobernantes - y entre ellos y la oposición- aumenta muchas veces el nivel de conflicto, competencia y descoordinación.

Es por ello que insistiremos en estas propuestas que deben combinar el CAMBIO INSTITUCIONAL CON LA OBTENCION DE NUEVOS RECURSOS. En algunos casos, a estos cambios se les denomina *modernización del Estado*, lo que parece urgente como parte de un diseño rea-

lista de un plan que efectivamente pretenda superar la pobreza. Sin embargo, hay muchas concepciones de lo que debe o debería comprenderse por modernizar el Estado.

Muchas veces sólo se estima que debe *empequeñecerse* o disminuir la cantidad de funcionarios estatales. Si bien no estamos en contra de ello, por razones de eficiencia, no es el centro de la modernización. Ella debería consistir en adecuar la capacidad estatal de interlocución con la sociedad, coordinar acciones que vayan en benefi-

cio de los sectores más pobres, dar integralidad a las políticas y disolver los nudos de competitividad burocrática interna, que ponen siempre en serias dificultades a los planes mejor intencionados, e impiden que se despliegue la creatividad de las personas y agrupaciones sociales.

Hay dos perspectivas claramente diferenciadas en cuanto a las políticas para lograr la superación de la

pobreza. Una es la de subsidios focalizados, y la otra es la de abrir espacio y oportunidades a los sectores pobres para que desarrollen su iniciativa. Lo primero es de una gran eficacia momentánea, es un excelente sistema de creación de clientelas, lima las asperezas de las situaciones más dramáticas. Lo segundo tiene que ver con la dignidad de las personas, y es de carácter estable. En el caso de Chile, es necesario realizar una crítica muy profunda al carácter social de la reconstrucción democrática. Allí reside, a nuestro modesto modo de ver, el principal desafío modernizador: la modernización de las relaciones sociales para permitir la existencia de una sociedad verdaderamente democrática, basada en la igualdad de oportunidades.

En este terreno, el sistema económico en Chile ha sido mesquino. Se ha reimpuesto en el país un criterio o cultura de carácter oligarquizante, que privilegia las antiguas noblezas, apellidos y for-

*«Se ha reimpuesto en el país un criterio o cultura de carácter oligarquizante, que privilegia las antiguas noblezas, apellidos y fortunas, al esfuerzo puro y simple».*

tunas, al esfuerzo puro y simple. El proceso de reconstrucción de las diversas capas de la clase política ha restaurado viejas solidaridades semi-clasistas, como son las relaciones familiares, las de los compañeros de estudio, universidad, trabajo y militancia. El discurso cultural del país, los mensajes entregados en los medios de comunicación, muestran a un grupo elitario y elitista cerrado, y no a una sociedad abierta, moderna, donde el ascenso social a través de los méritos y el esfuerzo sea reconocido.

Se debe reconocer que la globalización cultural, y en especial la fiebre consumista que conlleva el abrir las economías locales latinoamericanas, no favorece una política más igualitarista, sino por el contrario, conlleva una internacionalización de las clases adineradas, separándose cada vez más de los sectores populares. La no modificada distribución de los ingresos, a pesar del crecimiento económico sostenido, es una demostración palmaria de lo que aquí se señala.

No existe tampoco al nivel político-partidista, en el caso chileno que analizamos, ningún discurso articulado que haga de la movilidad social, del ascenso y de la capacidad de esfuerzo, un mérito reconocido y valorado. La democracia reconquistada reposa aún sobre un marco cultural predemocrático en lo social.

Al no existir este marco moderno de oportunidades basado en la meritocracia, en el esfuerzo individual y grupal, se puede caer en una visión tradicionalista de la cuestión de la superación de la pobreza. Para muchas personas, y sin duda para muchos sectores modernos de la clase política, la superación de la pobreza aparece como un asunto ligado a las viejas formas de caridad y conmiseración con los pobres.

*«Crear bases institucionales para el fomento de la micro, pequeña y mediana empresa, tanto en el ámbito urbano como en el rural, es un primer aspecto de un Plan Nacional para la Superación de la Pobreza».*

Si el programa de superación de la pobreza se lo relaciona culturalmente con la la caridad, estaría de antemano fracasado. Nos parece que de una u otra manera, esta visión está presente

al discutirse los presupuestos y recursos económicos para financiar este tipo de programas.

Para muchos sectores el problema de la pobreza es solamente un asunto de filantropía. El crecimiento económico va por una parte y la ayuda a los pobres va por otra. Esta es un asunto de ética individual.

Es por ello que el centro de un plan de superación de la pobreza debiera ser la transformación de los marcos institucionales del país, de manera que permitieran el desblo-

queamiento de las situaciones causantes de la pobreza, abriendo cada vez más la sociedad a las oportunidades y fomentando la creatividad e iniciativa.

**DISTRIBUCION EQUITATIVA  
DE LAS OPORTUNIDADES:  
EL PRIMER AMBITO  
DE LAS POLITICAS SOCIALES**

El tipo de crecimiento económico que se está imponiendo en casi todos los países de América latina, en lo que Chile es un ejemplo claro, tiene el peligro de ser acaparado por un pequeño sector de empresas de gran tamaño, muchas veces fuertemente interrelacionadas entre sí. En un régimen de producción e intercambios *desregulado*, se reproduce la ley del más fuerte, lo que conduce a una creciente oligopolización de la economía.

Un elemento central es provocar cambios institucionales que permitan la mejor distribución, tanto espacial como sectorial, de la actividad

económica.

**Crear bases institucionales para el fomento de la micro, pequeña y mediana empresa, tanto en el ámbito urbano como en el rural, es un primer aspecto de un Plan Nacional para la Superación de la Pobreza.**

Un capítulo especial requiere el tratamiento del pequeño y mediano productor agrícola. En muchas partes, y en particular en Chile, se está produciendo una concentración monstruosa de la propiedad agroforestal. Las grandes empresas madereras compran tierras y las forestan, constituyendo espacios gigantescos deshabitados. El país debería ser convocado a un debate acerca de si está de acuerdo con eliminar al campesinado, cuestión que está ocurriendo masivamente, o, por el contrario, señalar con claridad políticas adecuadas para fomentar esta actividad, convocar a jóvenes a dedicarse al campo, permitir el acceso de nuevas generaciones a la tierra, en fin, impulsar esta decisiva actividad.

Si el país ha definido su vocación agroexportadora, debería ser capaz de ofrecer caminos democráticos de acceso a esa actividad y crear los marcos institucionales adecuados para que ello ocurra. En ese contexto, el mayor financiamiento tendrá sentido.

#### **EL MEJORAMIENTO DE LA CAPACIDAD DE LAS PERSONAS: UN SEGUNDO AMBITO DE LAS POLITICAS SOCIALES.**

La educación es el factor de mayor discriminación en nuestros países.

El Plan Nacional para la Superación de la Pobreza adolece de una carencia fundamental: no está coordinado y conectado con el sistema educacional.

**La focalización de las 71 comunas pobres debería contemplar un programa especial en las escuelas y liceos.**

En las escuelas y liceos se reproduce la pobreza. Si no se ataca ese punto central, no hay verdadero plan de superación. Esto implicaría la transformación de los curriculum, la adecua-

ción regional de los mismos, la *reconversión* de los liceos a las necesidades del desarrollo regional, la inversión en esos colegios, etc. Las municipalidades a cargo de la educación, en las comunas de extrema pobreza, no tienen ni los medios, ni la capacidad técnica, ni los recursos humanos, para llevar a cabo estos programas de estimulación educativa.

Si el estado apoyara a las 71 comunas priorizadas en planes audaces de cambio educacional, se estaría haciendo mucho más para superar la pobreza que en muchas otras áreas.

#### **MEJORAMIENTO DE LA RETRIBUCION Y LA CALIDAD DEL TRABAJO ASALARIADO: UN TERCER ASPECTO A CONSIDERAR.**

El crecimiento económico del país, y las exportaciones en particular, se han sostenido sobre dos pilares fundamentales: la explotación de la fuerza de trabajo de los países latinoamericanos y la explotación no sustentable de los recursos naturales.

Hoy en día, buena parte de la pobreza del país es asalariada. Las bajas tasas de desocupación muestran que el problema reside en la **calidad del empleo**.

Existen áreas de pobreza que coinciden con los sectores de mayor riqueza y producción exportadora del país. Es el caso de la producción frutícola, y en especial de la forestal. En este último caso, el sistema de contratistas ha conducido a un retroceso en todas las **normas laborales mínimas**, que son de normal ocurrencia en el país. El Estado tiene la obligación de normar el trabajo temporal y no existen consideraciones que puedan explicar que no se lo haya realizado en cinco años de régimen democrático. La ausencia de cualquier mención a los asalariados agrícolas en el reciente plan de reactivación de la agricultura es, sin duda, un síntoma grave en esta materia.

El Estado tiene el instrumento de fijación del **salario mínimo** que, sin duda, empuja el conjunto de los salarios. Una gran proporción de trabajadores se rige por ese mínimo. Un programa de ligazón estrecha entre crecimiento económico (y

otras variables macroeconómicas) y crecimiento del salario mínimo, podría constituirse en un sistema eficaz de redistribución. El país sabría que a mayor productividad e ingresos globales, el salario mínimo también aumentaría porcentualmente de acuerdo a una escala redistributiva.

Este mismo método puede ser válido también para las pensiones y subsidios básicos que afectan a un sector muy grande de pobres, en especial a la gente de edad y jubilados.

### UNA POLITICA TRANSPARENTE DE RECURSOS PARA EL PLAN DE SUPERACION DE LA POBREZA.

Si no existe en el corto plazo un plan de financiamiento realista y coherente de los planes de superación de la pobreza, se afirmará la idea de que éste sólo consiste en un *medio de propaganda*, tendiente a mantener la lealtad de los sectores desfavorecidos de la población en la alianza política.

Llama la atención la desvinculación existente entre los grandes temas ligados a la *modernización* y aquellos relacionados con la superación de la pobreza. La

privatización de empresas estatales sólo podría tener sentido si fuese para constituir fondos especiales, nuevos e innovadores, para ir hacia la superación de la pobreza. De lo contrario, la opinión pública observa que son recursos de todos los chilenos que van a parar a un verdadero pozo negro del presupuesto nacional. Lo mismo se puede decir con las discusiones acerca de la deuda de la banca y con la clausurada discusión acerca de los impuestos. En términos concretos, cuando hablamos de unificar el discurso en esta materia, nos referimos a com-

promisos concretos y transparentes que pueda asumir el Estado.

### SUPERACION DE LA POBREZA Y PARTICIPACION DE LOS ACTORES SOCIALES INVOLUCRADOS

Finalmente, y siendo lo más importante, cualquier política de superación de la pobreza debe contar con la participación organizada de la gente interesada. Nadie cambia su situación de vida si no lo quiere hacer. Aunque pareciera obvia esta afirmación, es muy poco frecuente.

La participación es entendida muchas veces como **consulta**. **El Estado pregunta** y luego decide. Las más de las veces no analiza mayormente las opiniones entregadas. Los autodiagnósticos de localidades pobres suman miles de

páginas. Se han realizado diagnósticos comunales por decenas sin ningún resultado.

Participación implica decisión. Entregar capacidad a la gente concreta para que asuma sus responsabilidades en la superación de la pobreza.

### CONCLUSIONES

En síntesis, hemos reforzado la relación existente entre los programas para la superación de la pobreza y la democracia. Se ha señalado que si no existiese una afirmación positiva en torno a la necesidad de combatir la pobreza, no existiría la capacidad de sustentación de una política puramente modernizadora. Se señala a continuación que en Chile se han creado bases institucionales y culturales apropiadas para llevar adelante un Plan ambicioso en esta materia. A continuación, se ha afirmado que existen muchas dudas sobre la eficacia del Plan. Más aún, se corre el riesgo de que este programa sólo quede en las palabras y, por lo tanto, se revierta en contra de quienes lo han formulado. Concreta-

*«Si no existe en el corto plazo un plan de financiamiento realista y coherente de los planes de superación de la pobreza, se afirmará la idea de que éste sólo consiste en un medio de propaganda».*

mente, se ha señalado que puede ser el metro de medición del éxito del gobierno y su coalición. Se señala a continuación que el mayor problema consiste en desvincular el problema de la superación de la pobreza con el del crecimiento económico, arrinconando el tema en un asunto de piedad y caridad, propio de las personas privadas. Esta visión asistencialista del plan de superación de la pobreza lo llevaría a asumir un puesto marginal y lo desposeería de recursos.

Se sostiene, por tanto, que se requiere vincular el Plan de Desarrollo de la Pobreza a los cambios institucionales necesarios para abrir las oportunidades a las personas. Se sospecha que éste es uno de los problemas más graves que tiene la sociedad chilena actual. El elitismo y neooligarquismo de la sociedad chilena conspira contra una mayor democratización de sus relaciones. Se sostiene que la superación de la pobreza pasa por la profundización de la democracia.

Se finaliza señalando algunos aspectos de corto plazo que pareciera central atacar en la línea de activar un plan realista y audaz de superación de

la pobreza. Tres cambios institucionales se plantean a modo de ejemplos, ya que sobre la materia hay experiencias múltiples.

En primer lugar, la ampliación del campo de acción al nivel de los productores tanto urbanos como rurales. Una decidida acción en este terreno vendría a ampliar las oportunidades de muchos sectores. La segunda acción se debe dar en el plano de los trabajadores asalariados, donde se concentran importantes bolsones de pobreza. Estos bolsones muchas veces coinciden con sectores productivos de alta rentabilidad. Se sugiere establecer una relación entre el crecimiento económico y los salarios, en la perspectiva de un mejoramiento de la distribución porcentual de los ingresos, cuestión clave para la mantención de la democracia. Finalmente, se habla de la educación, que es el sistema de reproducción de la pobreza o de la apertura de las posibilidades y oportunidades para las generaciones posteriores. Se propone, en términos concretos, una focalización de la transformación educativa en las áreas de mayor pobreza relativa del país.