

INVESTIGACION «HABILITACION, POBREZA Y POLITICA SOCIAL»*

Buscando Caminos para Salir de la Pobreza

IGNACIO IRARRAZAVAL LL.

- De acuerdo a los resultados de este estudio, una proporción mayoritaria de los pobres son habilitados, es decir, están haciendo esfuerzos concretos por surgir y creen que la mejoría en sus condiciones de vida depende fundamentalmente de ellos. Este aspecto no es sólo un elemento de efectividad en una estrategia, sino que constituye además una clara consideración de la dignidad de la persona pobre. Tradicionalmente, las estrategias de desarrollo social han sido ampliamente paternalistas, considerando a los pobres como incapaces de tomar decisiones o de reaccionar ante ciertos incentivos.
- Se observó que los programas sociales son alternativas de apoyo socioeconómico que las familias tratan de obtener si es que es posible, pero no basan su estrategia de supervivencia en ellos.
- En la nueva fase de la política social se deberían reforzar y crear nuevos programas que apunten a fortalecer la habilitación de los pobres. Este tipo de programas no coincide necesariamente con los actuales programas sociales, pero esto no significa un desconocimiento de los esfuerzos que se han
- hecho en la política social chilena durante las últimas décadas. Se trata, más bien, de una complementación en la estrategia de intervención, la cual debería considerar de manera más explícita los esfuerzos de las propias familias pobres por surgir.
- La política social a futuro no podrá basarse en estrategias de carácter masivo, a pesar de los valiosos resultados que estas pudieron lograr en periodos anteriores. A futuro será necesario promover la habilitación a través de programas diversos, que realmente den responsabilidades a los propios involucrados y que se puedan monitorear en esta perspectiva. En especial, y tal como se muestra en esta investigación, será de vital importancia el potenciar la familia como un catalizador del surgimiento socioeconómico.
- Los municipios e instituciones privadas de desarrollo social serán las entidades más adecuadas para lograr dar forma a programas que se orienten a los fines mencionados. El nivel central, por su parte, deberá mantener los servicios sociales tradicionales, pero también financiar programas que descentralizadamente potencien la habilitación.

Ignacio Irarrázaval Ll. es Ph. D. en Planificación Social, London School of Economics. Profesor del Departamento de Economía de la Universidad de Chile. Coordinador Área Política Social y Descentralización del Centro de Estudios Públicos.

* Este estudio, recientemente publicado en revista *Estudios Públicos* N° 59, fue realizado en el marco del proyecto "Descentralización, Desarrollo Social y Pobreza" que contó con el financiamiento de la Fundación Ford.

1. Introducción

Es frecuente encontrar que en la mayoría de los estudios sobre pobreza se realiza un detallado análisis sobre las condiciones materiales de vida de las personas de escasos recursos. Sin desconocer la importancia de este tipo de aproximaciones, debe tenerse presente que en general estos omiten un aspecto importante, como es el diagnóstico de las causas y condiciones para salir de ella.

Este es uno de los ámbitos en los cuales un equipo de investigadores del CEP ha pretendido hacer un aporte. Este trabajo se ha centrado en considerar la potencialidad que las propias personas pobres tienen, como sujetos de su propio desarrollo, para poder superar las condiciones socioeconómicas en las que viven. Esto repercute en una preferencia por abordar lo que la literatura generalmente ha señalado como las "causales individuales" de la pobreza.

De acuerdo a los resultados de este trabajo, es posible plantear que existe una diversidad de situaciones con respecto a los esfuerzos que hacen los pobres por surgir. Para efectos de desarrollar esta investigación, se crearon diversos indicadores que registran el éxito económico relativo de los pobres de acuerdo a una combinación de variables. El análisis de esta información permitió descubrir que existen ciertos patrones individuales, familiares y sociales asociados al proceso de surgimiento socioeconómico de los pobres. De este modo, los grupos de pobres identificados presentan diferencias en cuanto a características psicosociales, estructura y avenencia familiar, valoración de la educación, estabilidad laboral y acceso a programas sociales.

2. Diversidad de esfuerzos por surgir

La investigación se concentró en analizar las diferencias observables al interior de la población de escasos recursos, respecto de aquellos que muestran ciertos logros socioeconómicos y de calidad de vida en relación a los que no lo logran. Para ello se definieron diversos indicadores que muestran la utilización o aprovechamiento de las oportunidades de surgir que los propios pobres tienen a la mano; por ejemplo, el mejoramiento de su vivienda, el evitar la deserción escolar, el mantener un empleo estable, el participar activamente en instancias locales y otras. Estos aspectos se contrastaron en diversas fuentes de información como entrevistas en profundidad, entrevistas grupales (*focus groups*) y encuestas aleatorias. En todas las etapas de recolección de información se trabajó con personas de escasos recursos.

Con el análisis de los resultados fue posible llegar a concluir que al interior de la pobreza existen familias que están haciendo esfuerzos por surgir. De este modo, se plantea que los pobres más habilitados son aquellos que muestran condiciones objetivas de haber alcanzado un éxito socioeconómico relativo, a pesar de sus actuales restricciones económicas. Este grupo de familias se caracteriza por tener actitudes, conductas y opiniones que reflejan una aspiración permanente a lograr una mejoría en su situación socioeconómica. Por el contrario, las familias menos habilitadas para surgir son aquellas que no muestran características de mejoramiento. Los resultados de la investigación también mostraron que ambos tipos de familias presentan diferencias en cuanto a estructura y avenencia familiar, valoración de la educación y nivel de acceso a programas sociales. Estos aspectos aparecen ilustrados en el Cuadro 1, que resume las conclusiones de los *focus groups* desarrollados en la comuna de La Pintana.

CUADRO 1

PRESENTACION RESUMIDA DE RESULTADOS DE FOCUS GROUPS

FAMILIA

Roles:

| | | | |
|--------------------|-------|---|----------------------|
| Más habilitados: | Padre | → | Proveedor. |
| | Madre | → | Administradora. |
| Menos habilitados: | Padre | → | Ausente, alcohólico. |
| | Madre | → | Sobrepasada. |

Composición familiar: No hay diferencias en la legalidad de la unión.

Características Unión familiar elemento fundamental para familiares: el surgimiento socioeconómico.

PSICOSOCIAL

| | | |
|------------------|---|--|
| Más habilitados: | → | Capacidad para definir metas. Definen medios para lograr metas. |
|------------------|---|--|

| | | |
|--------------------|---|--|
| Menos habilitados: | → | Autoestima baja. Sin expectativas predefinidas. |
|--------------------|---|--|

EDUCACION

| | | |
|------------------|---|---|
| Más habilitados: | → | Valorización del desarrollo personal. Esfuerzos concretos por lograr metas educacionales de los hijos. |
|------------------|---|---|

| | | |
|--------------------|---|--|
| Menos habilitados: | → | Educación no tiene relevancia en relación a la subsistencia inmediata. |
|--------------------|---|--|

Ambos grupos tienen altas expectativas educacionales.

TRABAJO

| | | |
|--------------------|---|--|
| Más habilitados: | → | Empleo estable. Habilidades y destrezas reconocidas. |
| Menos habilitados: | → | Permanente inestabilidad laboral. Habilidades diversas y no identificadas. Mujeres no pueden participar en la fuerza de trabajo. |

A través de las distintas etapas de la investigación fue posible apreciar que para las personas pobres, la familia constituye uno de los aspectos centrales en el proceso de habilitación. Esto se puede constatar en el Cuadro 2, construido a partir de la Encuesta de Casetas Sanitarias, que muestra las diversas respuestas que las personas pobres dieron, ordenadas según el Índice de Mejoramiento de la Vivienda (IMV).¹ Este índice es un indicador externo del

esfuerzo que las familias pobres hacen por surgir.²

Conclusiones muy similares a las anteriores se encontraron en la encuesta de pobreza del Gran Santiago. Esta segunda muestra permitió además lograr una estimación inicial de la magnitud de personas que pertenece a cada uno de los segmentos de pobreza definidos. Los resultados mostraron que sólo un tercio de la

nos habilitadas, mientras que las del tramo 5 corresponden a las más habilitadas.

² Véase A. Fontaine Talavera, *Puntos de Referencia*, 161, en que analiza la encuesta de Casetas Sanitarias con mayor detención.

¹ De acuerdo al Índice de Mejoramiento de la Vivienda, las familias del tramo 1 son aquellas me-

CUADRO 2

CARACTERÍSTICAS SELECCIONADAS DE LOS HOGARES POBRES
ENCUESTA DE CASETAS SANITARIAS

| | Tramos IMV | | | | |
|--|------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| FAMILIA | | | | | |
| Buena armonía | 65,4 | 77,6 | 82,8 | 80,8 | 88,0 |
| Cooperación de los hijos | 37,0 | 72,2 | 63,8 | 66,4 | 72,5 |
| Alto nivel de acuerdo en educación hijos | 16,0 | 30,8 | 23,0 | 23,3 | 41,7 |
| Pareja se declara casada | 68,8 | 70,9 | 76,7 | 74,1 | 81,8 |
| EDUCACION | | | | | |
| Expectativa educacional: Universidad | 34,6 | 22,4 | 22,7 | 32,4 | 31,9 |
| Conocimiento del profesor | 70,8 | 82,4 | 86,0 | 76,0 | 86,4 |
| AUTOPERCEPCION | | | | | |
| Falta apoyo de la familia | 40,6 | 50,0 | 36,7 | 24,4 | 25,5 |
| Mala suerte, nadie ayuda | 59,4 | 43,0 | 42,7 | 25,9 | 20,0 |
| Establecen planes y metas | 25,0 | 36,0 | 42,0 | 39,3 | 49,1 |
| OCUPACION (Jefe hogar) | | | | | |
| Tasa de desempleo | 22,2 | 14,5 | 10,6 | 4,2 | 0,0 |
| Tasa de desempleo histórico hombres | 7,8 | 5,0 | 4,5 | 3,5 | 5,1 |
| Satisfacción laboral | 9,4 | 32,6 | 35,3 | 45,2 | 45,4 |
| Acciones para mejorar situación laboral | 0,0 | 9,8 | 9,2 | 24,2 | 35,3 |
| PROGRAMAS SOCIALES | | | | | |
| No. total | 6,7 | 6,5 | 6,0 | 5,7 | 5,6 |
| No. programas asistenciales | 2,2 | 2,3 | 2,1 | 1,8 | 1,8 |
| Distribución total | 7,0 | 18,8 | 32,8 | 29,5 | 12,0 |

población pobre del Gran Santiago, tendrían características de menos habilitados. Esto señala un importante aspecto, ya que la mayoría de los pobres serían familias que están haciendo esfuerzos concretos por surgir.

3. Conclusiones y estrategias de política

Esta investigación pretende hacer un aporte a la definición de una nueva etapa en la política social chilena. Esto no significa ni un quiebre con el esquema actual ni un desconoci-

miento del aporte que éste ha significado sino una complementación del mismo. En ella se debe considerar a la propia persona pobre como centro del proceso de superación de la pobreza, y se deberán crear mecanismos de incentivo para maximizar el esfuerzo individual en este sentido. Un aspecto importante que puede caracterizar esta nueva fase es la necesaria descentralización de la política social. La especificidad de los programas que se requerirán y la necesidad de involucrar a sus beneficiarios requieren de una modalidad altamente descentralizada en la provisión de los programas sociales.

1) Al interior de la pobreza existen distintos tipos de familias en función del esfuerzo que éstas hacen por surgir

A través de la investigación, fue posible definir diversos indicadores que se asocian con el proceso de surgimiento socioeconómico de las personas pobres. De este modo, se encontró que existían elementos diferenciadores de las familias según su posicionamiento en esos indicadores. Por ejemplo, en las familias con mejores puntajes en el Índice de Mejoramiento de la Vivienda, la pareja se declaró con un alto nivel de acuerdo en la educación de los hijos o buena armonía familiar.

De este modo, se llegó a definir que el proceso de habilitación es un continuo de situaciones entre pobres más y menos habilitados. Los pobres más habilitados o preparados para surgir son aquellos que muestran condiciones objetivas de haber alcanzado un éxito socioeconómico relativo, a pesar de sus actuales restricciones económicas. Por su parte, los pobres menos habilitados no muestran características de mejoramiento en sus condiciones personales, a pesar de existir algunas condiciones para ello.

2) A pesar de las dificultades propias de la pobreza, hay una proporción mayoritaria de los pobres que está haciendo esfuerzos por surgir

La investigación mostró que un poco más de un tercio de las personas pobres del Gran Santiago tendrían características de menos habilitados. Este antecedente permite anticipar que existe una proporción mayoritaria de los pobres que está haciendo esfuerzos por surgir y que tiene aspiraciones en este sentido. Este aspecto tiene importantes repercusiones en términos de la definición de la política social, ya que esta debería considerar mecanismos de incentivos

para superar la pobreza, y no necesariamente paliativos o compensaciones permanentes por permanecer en ese estado.

3) La habilitación comienza por la familia

A través de las distintas etapas de la investigación fue posible apreciar que, para las personas pobres, la familia constituye uno de los aspectos centrales en el proceso de habilitación. La unión familiar, la estabilidad de la familia, la avenencia conyugal, el acuerdo en la crianza de los niños, el apoyo de los hijos y otros elementos fueron mencionados reiteradamente como los aspectos más importantes que contribuyen al surgimiento socioeconómico. Lo anterior significa que es importante reconocer públicamente a la familia como una institución, no bastando preocuparse con los individuos que aisladamente la conforman. En otras palabras, más allá de juicios valóricos, la familia es una instancia que contribuye efectivamente a la superación de la pobreza.

En este sentido, es importante tener presente que existen ámbitos privados que pueden tener alta repercusión en la superación de la pobreza, los cuales no han sido parte de la política social tradicional. Por lo tanto, se abre un espacio relevante en el campo de los estilos de vida, los valores, como elementos que inciden en el surgimiento económico de las personas. Todo esto incide en revalorizar ciertos espacios e instituciones privadas que influyen en estos aspectos, entre otros, la iglesia, los profesores, grupos de formación, el barrio, etc. De esta manera, el Estado deja de configurarse como el principal gestor en materias de bienestar social.

4) Potencialidad y baja dependencia en los programas sociales

En el área de programas sociales se encontró que los pobres menos habilitados recibían más programas o beneficios sociales que los más habilitados; esto no constituyó una causal de dependencia monetaria de los mismos. Se observó que los programas sociales son alternativas de apoyo socioeconómico que las familias tratan de obtener si es que es posible, pero no basan su estrategia de supervivencia en ellos.

5) Debe reconocerse la responsabilidad de cada persona en la superación de la pobreza

De acuerdo a los resultados de este estudio, una proporción mayoritaria de los pobres son habilitados, es decir, están haciendo esfuerzos concretos por surgir y creen que, efectivamente, la mejoría en sus condiciones de vida depende fundamentalmente de ellos. Por lo tanto, la política social debe potenciar ese esfuerzo.

Este aspecto no es sólo un elemento de efectividad en una estrategia, sino que constituye además una clara consideración de la dignidad de la persona pobre. Tradicionalmente, las estrategias de desarrollo social han sido ampliamente paternalistas, considerando a los pobres como incapaces de tomar decisiones o de reaccionar ante ciertos incentivos.

6) Los programas sociales deben ser habilitantes

En la nueva fase de la política social se deberían reforzar y crear nuevos programas que apunten a fortalecer la habilitación de los pobres; este tipo de programas no coincide nece-

sariamente con los actuales programas sociales. Lo anterior no significa un desconocimiento de los esfuerzos que se han hecho en la política social chilena, durante las últimas décadas, se trata más bien de una complementación en la estrategia de intervención, la cual debería considerar de manera más explícita los esfuerzos de las propias familias pobres por surgir.

Por ejemplo, en la actualidad existe un programa de Becas Presidente de la República, que benefician a niños y jóvenes de hogares pobres que tienen buen rendimiento escolar. Se trata de un programa focalizado y habilitante pues premia el esfuerzo; sin embargo, su cobertura es muy baja. En el caso de la comuna de La Pintana, con una población escolar cercana a 50.000 niños, entregó 95 becas de las descritas en 1993, en circunstancias que los subsidios únicos familiares aumentaron en más de 1.000 cupos.

7) Una manera de habilitar es exigir algún esfuerzo para acceder a los programas sociales

En el pasado, la mayoría de los programas sociales se concibieron dentro de un esquema de derechos sociales, los que no definían obligaciones. Del mismo modo, durante el periodo de la crisis económica de los años ochenta, la "red social" tuvo una aproximación compensatoria de carácter asistencialista. En la actualidad, en un contexto de una economía creciente con bajo desempleo es conveniente incentivar y premiar el esfuerzo individual en la superación de la pobreza. En este sentido, el requisito previo del ahorro en el acceso a la vivienda social ha sido destacado como una exigencia-premio al esfuerzo de los pobres. Este aspecto fue reconocido por los propios pobres encuestados en esta investigación.

De manera similar, el aporte de los bene-

ficiarios es una forma de considerar el esfuerzo y la decisión de las personas de menos recursos por surgir. Una persona que está dispuesta a aportar (en dinero o trabajo) en un programa o iniciativa local demuestra que está interesada en esa actividad y que se compromete con el éxito de la misma.

Otro programa que ha tenido un efecto habilitador colateral son los jardines infantiles con participación de las madres, modalidad CADEL de la JUNJI. En este caso, las madres deben necesariamente realizar un aprendizaje mínimo de algunas funciones pedagógicas elementales. Esto les permite aumentar su autoestima, elemento que se encuentra asociado a la habilitación.

8) Para lograr definir más programas habilitantes es necesario descentralizar la política social

Tal como se desprende de los puntos previos, la política social a futuro no podrá basarse en estrategias de carácter masivo, a pesar de los valiosos resultados que estas pudieron lograr en periodos anteriores. A futuro será necesario promover la habilitación a través de programas diversos, que realmente den responsabilidades a los propios involucrados y que se puedan monitorear en esta perspectiva. En especial, y

tal como se muestra en esta investigación, será de vital importancia el potenciar la familia como un catalizador del surgimiento socioeconómico.

Por lo tanto, es difícil definir una batería de programas desde el nivel central. Los municipios e instituciones privadas de desarrollo social serán las entidades más adecuadas para lograr dar forma a programas que se orienten a los fines mencionados. El nivel central, por su parte, deberá mantener los servicios sociales tradicionales, pero también financiar programas que descentralizadamente potencien la habilitación.

En este sentido, se propone avanzar hacia la creación de fondos locales de desarrollo social, los cuales sean administrados por una instancia local (municipio, fundaciones o corporaciones locales), pero cuyos recursos sean de propiedad de las personas de escasos recursos. En definitiva, se propone un mecanismo tipo *voucher* o bono, en el cual los "dueños" de los recursos son los propios beneficiarios, quienes pueden además suplementar el aporte estatal con recursos propios. De esta manera, se podría crear un financiamiento para gestar una efectiva demanda local de programas sociales. Esta modalidad significa que los pobres se habilitan en el proceso de decisión sobre asignación de los fondos, ya que siempre existirán usos alternativos y recursos limitados.