

Políticas sociales, pobreza y rol del Estado: O el síndrome del padre ausente

Oscar Dávila León. CIDPA. VALPARAISO

Contenido:

En este trabajo interesa reflexionar sobre el tema de las políticas sociales como principio integrativo societal, más allá de ser entendidas como instrumental técnico que posibilita en cierto modo la reducción de la pobreza; es pensar las políticas sociales no tan sólo desde su aplicación concreta en estrategias de superación de la pobreza, sino que entendidas como el principio de igualdad social en un contexto determinado, haciendo especial énfasis en la situación de la juventud urbano popular chilena de los años noventa.

Pues teóricamente puede eliminarse la pobreza, pero con ello no se eliminan las desigualdades sociales existentes. De allí que postulamos que de seguir por el mismo camino transitado actualmente en materias económicas sociales, no puede garantizarse solucionar las causalidades de la desigualdad y exclusión de determinados sectores sociales, sino que comenzaríamos a visibilizar algunas expresiones de desintegración social.

El trabajo se divide en dos partes temáticas. Un primer tema referido a «Estado y Políticas Sociales: Del Estado protector al Estado subsidiario», donde se aborda dos cuestiones centrales: i) Una suerte de cronología o la identificación de los períodos por los cuales ha transitado las políticas sociales en Chile; ii) Y algunos antecedentes sobre las políticas sociales y la distribución del ingreso en Chile.

Y un segundo tema, con carácter de síntesis: i) Sobre las definiciones pendientes en materia de políticas sociales; ii) Y unos elementos de propuestas de caracterización sobre los enfoques de crecimiento y/o desarrollo para el caso chileno, y que no se diferencian mayormente que otros de América Latina, en materia de políticas económicas y sociales, que como título lleva: «Por una sociedad inclusiva».

Presentación

Quiero plantear 2 grandes temas bajo este enorme rótulo de «Políticas Sociales Pobreza y Rol del Estado».

Un primer tema referido a «Estado y Políticas Sociales: Del Estado protector al Estado subsidiario», donde se aborda dos cuestiones centrales:

- i) Por una parte una suerte de cronología o la identificación de los períodos por los cuales ha transitado las políticas sociales en Chile;
- ii) Y algunos antecedentes sobre las políticas sociales y la distribución del ingreso en Chile.

Y un segundo tema, con carácter de síntesis:

- i) Sobre las definiciones pendientes en materia de políticas sociales;

ii) Y unos elementos de propuestas de caracterización sobre los enfoques de crecimiento y/o desarrollo para el caso chileno, y que no se diferencian mayormente que otros de América Latina, en materia de políticas económicas y sociales.

I. Estado y políticas sociales: del Estado protector al Estado subsidiario

Aquí nos interesa reflexionar sobre el tema de las políticas sociales como principio integrativo societal, más allá de ser entendidas como instrumental técnico que posibilita en cierto modo la reducción de la pobreza; es pensar las políticas sociales no tan solo desde su aplicación concreta en estrategias de superación de la pobreza, sino que entendidas como el principio de igualdad social en un contexto determinado.

Detrás de ello se encuentra la noción que quizás dio origen al concepto de políticas sociales en términos modernos: en el reconocer una desigualdad entre diferentes agentes, representados en el capital y el trabajo, o entre los actores patrones y trabajadores.

«La preocupación de las clases dirigentes por el problema de la pobreza es ciertamente muy antigua. Sin embargo, la noción de "política social" del Estado —esto es, la idea de que el Estado *institucionalmente* debe intervenir de manera continuada y sistemática sobre las relaciones civiles en protección de los sectores sociales más desfavorecidos o vulnerables— es relativamente moderna. Y más moderna aún es la idea de que el "grupo-objetivo" de la política social del Estado debiera ser la población que vive en condiciones de "pobreza" o "extrema pobreza"» (Martínez y Palacios, 1996:11).

Junto a ello, también subyace el supuesto que el agente llamado a cumplir el rol de protector de la parte más débil, debe ser el Estado, y a través de la historia lo ha sido —con diferentes énfasis y opciones—, pues el mercado es incapaz de cumplir con este rol de «igualador» social.

Una de las dimensiones de las políticas de protección, es la superación de la pobreza y políticas redistributivas, las que pasan necesariamente por la implementación de ciertas orientaciones que vayan en beneficio de las familias más pobres del país. Es el caso de la distribución —o mejor dicho concentración— del ingreso (Cuadro 1 y 2), uno de los peores de América Latina (cf. cepal, 1997).

Y relacionado a lo anterior, el tema de los sueldos y salarios que se cancelan a los trabajadores empleados, lo que incluso rompe un tanto el mito de que las personas indigentes y pobres son los desempleados, puesto que un número más que considerable de trabajadores empleados (formal e informalmente) se encuentran en la condición de pobreza, lo que lleva a pensar que por el solo hecho de tener un trabajo se deja de ser pobre.

Es el cambio en la naturaleza de la pobreza, de pobres desocupados y «marginales» a pobres ocupados intensamente (Díaz, 1991). Además, se complementa a aquello, el hecho de que el 80% de los ingresos de los hogares es por concepto del pago del trabajo realizado (cf. oit, 1996). Más agudas situaciones de precariedades en los ingresos del trabajo se da en los casos de las mujeres y de los jóvenes.

1. Políticas sociales y rol del Estado

Al intentar una cronología histórica de las políticas sociales en Chile, diversos autores (Arellano, 1985; Martínez y Palacios, 1996; De los Ríos, 1997; mideplan, 1991), en general, han coincidido en caracterizar determinados periodos y procesos que influyeron en la definición de la noción de políticas sociales, desde finales del siglo xix hasta nuestros días.

A partir de los posibles orígenes del concepto de políticas sociales, se asoció a dos grandes ámbitos de intervención, o tenía relación con dos grandes dimensiones:

i) Una primera de ciertos indicadores de calidad de vida de la población, como pueden ser la educación, la salud, la vivienda y la seguridad social; y,

ii) Lo relacionado con la dimensión del trabajo, sea la organización del mercado laboral, las condiciones de trabajo y las remuneraciones por concepto de él (Arellano, 1985:19-20).

En relación a ciertas fases en las cuales pueden enmarcarse las políticas sociales chilenas, una primera se visualiza desde fines del siglo pasado hasta la década de 1930, particularmente signada en 1931 con la dictación del Código del Trabajo. Es la fase correspondiente a enfrentar por parte del Estado y las élites dirigenciales de la época «la cuestión social», como una forma de dotar a los obreros de mejores condiciones de relacionamiento con sus patrones, en materias laborales de remuneraciones, contratos de trabajo, horarios y descansos, trabajo infantil y de las mujeres, condiciones de seguridad, y también algunas prestaciones sociales como vivienda, y otras leyes de carácter social. En ese contexto, algunos problemas sociales «dejan de ser vistos como asuntos de caridad y pasan a ser considerados cuestiones de justicia» (Arellano, 1985:28).

Esta fase define al Estado en su rol de *Estado Protector* de las clases trabajadoras y proletarias, dejando la constancia del supuesto de la relación desigual entre los representantes del capital y los del trabajo.

Un segundo período, denominado como del Estado Benefactor, en alusión a la expansión de los grupos medios de la sociedad chilena (más o menos entre 1932 y 1955), donde la fase anterior de la «cuestión social» favoreció fundamentalmente a la clase obrera; durante esta etapa, los grandes beneficiados serían los sectores medios que comienzan a configurarse como un sector social con amplia capacidad de negociación y presión hacia las esferas del Estado (Arellano, 1985).

Corresponde al proceso de industrialización en lo económico, y a la democratización del país en lo político; donde el Estado:

«promovió el desarrollo industrial y creó las condiciones e instituciones necesarias para ello (entre ellas, la corfo en 1939), lo que implicó a su vez un importante proceso de urbanización: la industrialización y la urbanización del país fueron acompañadas de fuertes procesos de integración y de democratización social y política» (Martínez y Palacios, 1996:181).

De igual modo, se instauran otros beneficios e instituciones que favorecen a los trabajadores en materias sociales, como será las instancias que propician la construcción de viviendas para trabajadores, la medicina preventiva para trabajadores y sus familiares (y la posterior creación del Servicio Nacional de Salud), la ampliación de la seguridad social, el beneficio de la asignación familiar. Y además, uno de los rasgos más definidores del período lo constituye la

ampliación significativa de la cobertura educacional, tanto primaria, secundaria y universitaria, y se:

«destaca durante este período, en términos de estructura social, un importante auge de la clase media, la que se conformó con los significativos contingentes de profesionales egresados de la "expandida" educación superior y los empleados de la creciente burocracia estatal y privada del país» (Martínez y Palacios, 1996:181).

Un tercer período, lo constituye la incorporación de los sectores populares entre 1964-1973, período ajustado a los gobiernos de la Democracia Cristiana y a la Unidad Popular.

La premisa subyacente en este período, como rol del Estado, fue la de lograr ciertas tendencias que avanzaran hacia una mejor redistribución del ingreso, en beneficio de los sectores más desfavorecidos. Importantes avances se dieron en la salud y la seguridad social, como también en la tenencia de la tierra por parte de campesinos mediante la reforma agraria, y la tenencia de la propiedad urbana por el camino de la creación del área de propiedad social de las industrias.

Puede definirse el período en base a un *Estado Redistribuidor*, haciendo la distinción entre la redistribución de la riqueza en cuanto a bienes y servicios de la sociedad (gobierno dc), para llegar más lejos aún en la redistribución del poder (gobierno up), tanto económico como político (Martínez y Palacios, 1996).

También pueden reconocerse significativos avances en la participación sociopolítica y gremial de los sectores populares y trabajadores, representados en la dictación de la ley de juntas de vecinos y la sindicalización campesina.

El cuarto período comienza con un quiebre en la continuidad histórica que habían tenido las políticas sociales en Chile desde principios de siglo, período largo de cerca de siete décadas que tuvieron como denominador común el principio de la expansión y perfeccionamiento de las políticas sociales, como también la incorporación de sectores sociales que hasta ese entonces se encontraban excluidos de ellas, y desde una ausencia del Estado a una mayor presencia en la definición y aplicación de políticas sociales.

Arellano califica el período como *la retirada del Estado* (1974-1982), o también podría denominarse como del *Estado Ausente*, para caracterizar a todo el período del gobierno militar (1973-1989), e incluso cabría la calificación de *Estado Protector Patronal*.

De cualquier modo, la acepción más precisa en cuanto al rol que definió el Estado en relación a la implementación de las políticas sociales, sería el de *Estado Subsidiario*.

De allí que el «principio de subsidiaridad» adoptado por el gobierno militar, se concretizará en dos orientaciones y principios básicos:

i) La focalización del gasto social dirigido a los sectores y personas más desfavorecidas, inaugurando la discusión (permanente hasta nuestros días) entre políticas sociales de carácter universal v/s focalizadas; y,

ii) La privatización de ciertas áreas de la política social, desligándose el Estado de ellas y traspasándolas a la empresa privada y al mercado su asignación, como fueron la educación, salud, previsión, vivienda (cf. mideplan, 1991).

Con estos principios y su aplicación, no existe ningún acuerdo en cuanto a los logros que pudiesen experimentar las políticas sociales en

la disminución de la pobreza, ya que al término del gobierno militar los niveles de pobreza y extrema pobreza eran muy superiores a los exhibidos durante 1970; ni tampoco habría acuerdo en que los beneficiarios de las políticas sociales fueran realmente los más pobres, pues en cierta medida algunos subsidios fueron destinados de preferencia a la clase media (el ejemplo más claro fue el subsidio habitacional).

El quinto período viene a corresponder al momento postdictatorial o de recuperación de la democracia en el país, pudiendo hacerse complejo la definición para el rol del Estado en esta fase, teniendo en consideración que los dos gobiernos de la concertación (1990 hasta la fecha), continuaron con la definición de un *Estado Subsidiario* en materia de políticas sociales, pero poniendo el énfasis en una política de crecimiento económico con equidad social.

Los gobiernos de la concertación no alteraron los dos principios centrales del discurso neoliberal del gobierno militar, en orden a mantener los criterios de políticas sociales focalizadas y la permanencia de agentes privados en la implementación de éstas.

No hubo alteraciones en materia de salud, educación, vivienda, previsión social, subsidios, entre otras. Lo que sí puede diferenciar a la política social de la anterior, es la selectividad de ciertas políticas, privilegiando algunos sectores sociales considerados como más vulnerables (niños, jóvenes, jefas de hogar, discapacitados, minorías étnicas, tercera edad); como a su vez, puede apreciarse un notorio aumento en el gasto social, llegando en algunos sectores a duplicar éste desde 1990 a 1997.

A ello habría que agregar los logros en la disminución de la pobreza. Pero el énfasis y motor de la política social ha sido el paradigma del crecimiento económico y la mantención de ciertos equilibrios en los indicadores macroeconómicos.

Desde otro punto de vista, los distintos momentos y énfasis que ha asumido el Estado en materia de políticas sociales, tienen una estrecha relación con los modelos de desarrollo experimentados por ellos, y la forma en que se precisan sus sujetos preferentes de atención y/o preocupación estatal.

De igual modo, existe una relación entre los modelos de desarrollo adoptados por los países y sus definiciones de políticas sociales a implementar.

En cuanto a modelos de desarrollo y políticas sociales, en América Latina, Franco lo asocia a tres fases históricas:

- i) El de crecimiento hacia afuera,
- ii) El de sustitución de importaciones,
- iii) Y el posterior al ajuste (pudiendo ser un nuevo modelo de crecimiento hacia afuera).

El énfasis social en el primero correspondió entre «una cuestión de policía», pasando por una autoprotección privada y la noción de «crear la nación».

En el segundo el énfasis social transitó entre la protección al trabajador asalariado y el «crear clase media».

Y en el tercero el énfasis estaría en la inversión en capital humano.

A modo de síntesis de la evolución que ha experimentado el concepto y la práctica del cómo han operado las políticas sociales en Chile, en grandes períodos, pueden sintetizarse:

- i) En un primero caracterizado por las políticas sociales en expansión (1920-1973),
- ii) Un segundo de focalización de las políticas sociales (1973-1989),
- iii) Y un tercero de políticas sociales selectivas (1990-a la fecha) (De los Ríos, 1997:42ss).

2. Políticas sociales y redistribución

Dentro de los objetivos centrales de una política social moderna, se habla de una fuerte inversión en capital humano, contribuir a la erradicación de la pobreza y su sustentabilidad en el tiempo, y el tener la capacidad de proveer esquemas adecuados de seguridad social para prever variaciones de ingreso de las personas.

Ya señalábamos que el objetivo de las políticas sociales no podía sólo entenderse como sinónimo de la reducción y/o erradicación de la pobreza, sino que siendo un componente fundamental, también lo es el principio genérico de avanzar en el tema de la igualdad (o para algunos, equidad) social.

Entonces surge la pregunta de cómo puede avanzarse en hacer más igualitaria una sociedad, o cómo distribuir mejor los recursos que ella genera; como también, quién es el responsable de corregir posibles o reales desigualdades al interior de personas o grupos sociales determinados.

Sobre el cómo avanzar en el tema de la igualdad:

- i) En primer lugar, se ha hecho insistente la discusión en orden a procurar una mejora en la relación capital y trabajo, principalmente por la vía de un cambio en las relaciones laborales actuales.
- ii) Como segundo, y complementaria acción, la inversión en capital humano, signado fundamentalmente en el tema educación, de invertir mayor cantidad de recursos en educación como componente del gasto social.

Estas premisas pareciera que llevan implícitas algunos supuestos.

- i) El primero, dice relación con que la mejora en la relación capital/trabajo sería una acción para tiempo presente, la cual favorecería a los asalariados, ya que su mayor ingreso lo constituye lo percibido por la vía del trabajo, como fruto de él. En esencia, es una mejora en el valor del pago por el factor trabajo.
- ii) El segundo, que la inversión en capital humano (en educación) es una acción que muestra sus frutos con rezagos, en tiempo futuro, y que como *consecuencia virtuosa* de una mayor escolaridad e instrucción formal de los trabajadores futuros, podrán acceder a mejores empleos y mejor remunerados, lo que traería consigo una redistribución funcional del ingreso. Es decir, a mayor escolaridad, mayor calificación, mejor empleo y mejor salario.
- iii) Producto de esta lógica, el tercer supuesto estaría dado en que el mercado (del trabajo en este caso) sería capaz de regular, de mejor manera, *un nuevo trato* entre trabajo y capital, el cual estaría en mejores condiciones de reconocer esta nueva situación. Actualmente existe evidencia empírica de la segmentación en la generación de empleo, siendo necesario reflexionar sobre la calidad de los empleos que está generando la economía chilena, donde hay empleos para ricos (bien pagados) y empleos para pobres (precarios y mal pagados) (cf. oit, 1996:21-24; Agacino y Escobar, 1997:107,129).

iv) Y como cuarto supuesto, o mejor dicho duda, en esta perspectiva cuál debiera o sería el rol del Estado, y qué instrumentos

20/20c	13.30	12.93	12.24	13.12	13.83	13.90
--------	-------	-------	-------	-------	-------	-------

(a) Se excluye servicio doméstico puertas adentro y su núcleo familiar.

(b) Los ingresos autónomos corresponden a los ingresos provenientes de la posesión de factores productivos, es decir, a sueldos, salarios, jubilaciones, rentas, utilidades, intereses, etc. Los ingresos monetarios corresponden a los ingresos autónomos más las transferencias monetarias realizadas por el sector público, tales como las pensiones asistenciales, los subsidios únicos familiares y las asignaciones familiares.

(c) Relación entre el porcentaje del ingreso captado por el 20% más rico de los hogares y el porcentaje captado por el 20% más pobre.

Fuente: mideplan, Encuestas casen 1987, 1990, 1992, 1994, 1996 y 1998.

Pareciera que el Estado se encuentra en dificultades al momento de desplegar acciones y dispositivos que tiendan a esa finalidad, relegándose a una aplicación de ciertas políticas sociales bastante restringidas y que en el imaginario colectivo de las personas, especialmente las más pobres, no le asignan una mayor valoración, como se demuestra en un estudio cualitativo sobre los subsidios públicos (Martínez y Palacios, 1996); y en otros estudios cuantitativos que han logrado valorar el aporte de las transferencias monetarias públicas (no contemplándose las transferencias públicas no monetarias), y su incidencia en relación con los ingresos autónomos de los grupos familiares más pobres (cf. mideplan, 1997).

Cuadro 2
Distribución del ingreso, según quintiles, Chile 1942-1988
(porcentajes)

Años	Quintiles de Ingreso				
	I	II	III	IV	V
1942a	2.3	7.2	13.1	21.6	55.8
1969b	7.6	11.8	15.6	20.5	44.5
1978c	5.2	9.3	13.6	20.9	51.0
1988d	4.4	8.2	12.6	19.9	54.9
1998e	4.1	8.2	11.8	19.1	56.9

(a) Corresponde a una estimación realizada por Aníbal Pinto para la época.

(b, c, d) Basados en las encuestas de presupuestos del ine.

(e) Mideplan, Encuesta casen 1998.

Fuente: Humberto Vega, apuntes de clases.

El Estado ha aumentado el gasto social de manera considerable, llegando el año 1998 a cerca del 14% del pib destinado a programas sociales (Ruiz, 1998) y que tiene la intención de seguir invirtiendo en mayor proporción en educación, salud, previsión social (jubilados y montepiados) y otras áreas.

Pareciera que estos aumentos presupuestarios del gasto social son de bajo impacto y en el corto o mediano plazo no logran disminuir la brecha de la desigualdad.

Por ejemplo: Valorizando una medida en beneficio de los pensionados, elevando las pensiones mínimas al equivalente del salario mínimo, representaría para el Estado un gasto anual de 100 mil millones de pesos, medida que favorecería a cerca de 450 mil pensionados (MacClure y Urmeneta, 1997:28); la cual iría directamente encaminada a

acortar las brechas de desigualdad, teniendo igualmente una repercusión en la distribución de la riqueza.

¿Es posible pensar este tipo de acciones de parte del Estado?

Una de las pocas evidencias en América Latina en esta dirección puede encontrarse en el caso de Uruguay en la década de los noventa, siendo la excepción en el contexto latinoamericano, que logra crecer con altibajos, disminuir la pobreza y avanzar en el tema de la equidad, vía un mejoramiento en la distribución del ingreso (cf. Rosenthal, 1996a:14; cepal, 1997:42-43).

Cuadro 3
Distribución del ingreso urbanoa
Chile y Uruguay, 1990 - 1997

País	Año	40% más pobre	30% siguiente	20% anterior al 10% más rico	10% más rico
Chileb	1990	13.4	21.2	26.2	39.2
	1992	13.6	20.7	25.2	40.5
	1994	13.3	20.5	25.9	40.3
	1996	13.4	20.9	26.4	39.4
Uruguay	1990	20.1	24.6	24.1	31.2
	1992	21.9	26.2	26.0	25.9
	1994	21.6	26.3	26.7	25.4
	1997	22.0	26.1	26.1	25.8

(a) Corresponde a la participación en la distribución del ingreso de los hogares urbanos, ordenados según su ingreso per cápita.

(b) Tabulaciones especiales de las encuestas de caracterización socioeconómica nacional (casen) de 1990, 1992, 1994, 1996.

fuentes: cepal, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países. En cepal, 1999:64.

El aumento de los ingresos de los jubilados y montepiados (a través de una Enmienda Constitucional a fines de la década de los 80), y la conservación del sistema de seguridad social, explican una buena parte de la disminución de la pobreza y mejor distribución del ingreso en Uruguay, teniendo en cuenta la estructura etárea de la población uruguaya.

Es de interés seguir este caso en el mediano plazo, percibiendo el comportamiento de la economía y sus indicadores sociales, para ver la sustentabilidad de tales medidas a través del tiempo.

En Chile no se han apreciado grandes medidas que puedan ser consideradas como propiciadoras de una política redistributiva, en gran medida la preocupación central ha estado en la disminución de la pobreza (con buenos logros hasta el momento) y el aumento del gasto social en determinadas áreas (principalmente en educación), pero estando aún ausentes medidas de índole más global, como pudiese ser una decidida política redistributiva, donde una de las acciones fundamentales tendrían que transitar por un mejoramiento sustantivo del mercado del trabajo y relaciones laborales, en orden a un mejor pago por el factor trabajo, amplitud en la seguridad social y protección al trabajador (cf. Hardy, 1997; Comisión Económica psch, 1998).

De no producirse alguna medida que cambie las bases de la inequidad en el país, seguiremos a futuro preguntándonos ¿qué se

puede esperar de las políticas sociales y el Estado, en materia de protección social?

III. Definiciones que siguen pendientes

1. Sobre rol del Estado

Suele decirse, que para terminar o aminorar determinados procesos de exclusión social, es necesario la concurrencia de todos los actores involucrados en el funcionamiento de la sociedad. Similar discurso se elabora en la tarea de eliminar la pobreza.

Esto se encamina a buscar el o los motores que pueden impulsar ciertos cambios en el *estado de la cuestión*, es decir, se intenta identificar quién debe llevar adelante las acciones correspondientes.

Es un cambio en el discurso oficial, pues antaño resultaría extraño desligar esta responsabilidad y accionar del Estado y sus instituciones, operativizadas mediante el gobierno de turno. Pero ahora es él mismo quien llama buscando socios o aliados para esta misión, con una clara pretensión de encontrar eco en el sector privado, representados en un símil de homologación como el empresariado.

Los argumentos radican en que es el sector privado quien posee la decisión de la inversión, siendo el sector público cada vez menos relevante en estas decisiones; y el rol del gobierno básicamente se centra en la fijación de ciertas normativas y marcos regulatorios para las inversiones del sector privado, en la lógica de hacer transparente al mercado como asignador de los bienes y servicios que provee.

Para la política pública sólo le va quedando sus mermadas políticas sociales para los más desfavorecidos o las víctimas del mercado. Esta sería una respuesta a la interrogante sobre quién puede hacer algo para revertir situaciones adversas.

Y al dónde deben desplegarse las acciones conducentes a ello, las respuestas vienen adheridas a lo anterior: en el mercado. En el mercado laboral, habitacional, previsional, educacional. Se parte de la premisa, de entregarle al mercado atribuciones que nunca ha tenido y es imposible que pueda tener en la sociedad chilena. El mercado no crea sociedad, sino que atenta contra ella, siendo que la individuación de los sujetos es uno de sus principios fundantes. Tampoco es posible concebir al mercado como el soporte integrativo de la sociedad, pues su carácter esencial es lo competitivo.

En cuanto al qué puede hacerse, el Estado responde con sus intentos de contar con políticas sociales eficientes y eficaces, focalizadas hacia los más pobres de los pobres, con los mismos y únicos recursos que le permite el tipo de Estado y su modelo económico que ha construido o heredado. El sector privado responde con que no debe hacerse mucho o nada, pues el mercado en sí lleva los elementos correctivos, que con el tiempo logran visualizarse, no expresando de cuánto es el tiempo que se necesita para ello.

Con todo ello, pareciera que la discusión sobre estos asuntos debe tomar otro cariz. Por una parte, ampliar la mirada del sector público más allá de lo que ha significado centrar su atención —y principal tarea— de manera casi exclusiva en el tema de la pobreza y los pobres. Ésta ha disminuido, a cerca de la mitad desde 1990 a 1996, pero sigue prevaleciendo una concentración de la riqueza y aumentando las desigualdades sociales entre los más ricos y los más pobres.

Teóricamente puede eliminarse la pobreza (en los términos que se mide actualmente), pero con ello no se eliminan las desigualdades.

El seguir por este camino no garantiza solucionar las causalidades de la exclusión de determinados sectores sociales, sino que sólo comienzan a adquirir más visibilidad algunas expresiones de desintegración social, ante lo cual tendremos que volver a preguntarnos: ¿qué niveles de desigualdad social puede soportar una sociedad como la chilena?

2. Por una sociedad inclusiva, donde todos entran

El enfoque predominante del modelo de crecimiento chileno puede caracterizarse por un énfasis en la dimensión económica como base del crecimiento nacional, donde la responsabilidad fundamental está en el sector privado y tendiendo a la constitución de un «Estado Mínimo».

De acuerdo con Bustelo y Minujin (1999) (de unicef) en sus propuestas para sociedades incluyentes, el aspecto social de este enfoque se basa en una trilogía muy simple: Crecer-Educar-Focalizar (cef).

i) El crecer constituye la base fundamental de la trilogía, ya que garantiza la acumulación, que a su vez habilita el financiamiento de la «inversión social».

ii) El educar parte del razonamiento que la acumulación de capital humano es lo que posibilita a los individuos a acceder a un empleo productivo de calidad y de esta manera incorporarse a la economía.

iii) El focalizar se refiere principalmente a dirigir el gasto público social hacia los sectores pobres y a eliminar en los sectores medios todo subsidio público directo o indirecto. De este modo los servicios públicos universales como salud, educación y los sistemas de seguridad social, son ahora introducidos al mercado, permitiendo una «mercantilización» de la política social.

En dos palabras, podemos decir que la política social en este enfoque tiene un rol marginal y posterior a las decisiones que se toman desde la economía: es como una «ambulancia» que pasa recogiendo los heridos víctimas de la política económica.

El estilo de política económica y social que proponen estos autores, se basa en una óptica sustancialmente diferente, que la sintetizan en otra trilogía para facilitar la comparación: Desarrollo-Empleo-Ciudadanía (dec).

i) Desarrollo, porque rescata la idea de que no se puede plantear el crecimiento económico sin discutir para quién. Se asume que tanto la política económica como la política social son operaciones simultáneas en donde el objetivo prioritario y fundamental es construir una sociedad más igualitaria.

ii) La generación de empleo productivo de calidad es el concepto básico a través del cual se incluye a los ciudadanos en el sistema productivo.

iii) La expansión de la ciudadanía como eje central de la propuesta, pues se parte de la idea que tanto la pobreza y la exclusión, como la concentración de la riqueza y los ingresos, son manifestaciones de lo denominan «pobreza de ciudadanía». El objetivo en última instancia es acumular el capital social en ciudadanía.

Finalmente y con esto termino, de lo que se trata es de generar cambios en las lógicas de comprensión y de acciones en materia de políticas sociales dirigidas a los jóvenes populares, donde esperemos

que algún día podamos hablar de la sociedad chilena como una sociedad incluyente y no excluyente de sus ciudadanos.

Oscar Dávila León. CIDPA. VALPARAISO, octubre del 2000

Breve Reseña Curricular

Oscar Dávila León, nacido en Valparaíso (Chile) en 1964, Asistente Social de la Universidad Católica de Valparaíso. Egresado de la Maestría en Ciencias Sociales de la Universidad Arcis (Arte y Ciencias Sociales); y en la actualidad es egresado del «Programa de doctorado en el estudio de las sociedades latinoamericanas» de la misma Universidad Arcis de Santiago de Chile. Desde hace 10 años se desempeña como profesional en la ong CIDPA (Centro de Investigación y Difusión Poblacional de Achupallas) de Viña del Mar Chile. Ha trabajado y publicado artículos sobre temáticas de actores sociales populares, políticas sociales, juventud urbano popular y política de juventud; además de ser el editor permanente de la Revista Última Década que semestralmente edita CIDPA. Autor del libro Sectores populares. Entre los claroscuros de la integración y la humanización (Ediciones cidpa, 1998); y entre los últimos artículos publicados se encuentran «Exclusión social y juventud popular» (Revista Última Década N°8, 1998); «Estado y políticas sociales. Del Estado protector al Estado subsidiario» (Revista Última Década N°9, 1998); «Políticas de juventud y su expresión en lo local» (Documento de Trabajo, interjoven, Santiago, 1999); «Políticas sociales, jóvenes y Estado» (Revista Última Década N°11, 1999); y «Política pública e institucionalidad en juventud» (Revista Última Década N°12, 2000).



Información disponible en el sitio ARCHIVO CHILE, Web del Centro Estudios “Miguel Enríquez”, CEME: <http://www.archivochile.com> (Además: <http://www.archivochile.cl> y <http://www.archivochile.org>). Si tienes documentación o información relacionada con este tema u otros del sitio, agradecemos la envíes para publicarla. (Documentos, testimonios, discursos, declaraciones, tesis, relatos caídos, información prensa, actividades de organizaciones sociales, fotos, afiches, grabaciones, etc.) Envía a: archivochileceme@yahoo.com y ceme@archivochile.com

El [archivochile.com](http://www.archivochile.com) no tiene dependencia de organizaciones políticas o institucionales, tampoco recibe alguna subvención pública o privada. Su existencia depende del trabajo voluntario de un limitado número de colaboradores. Si consideras éste un proyecto útil y te interesa contribuir a su desarrollo realizando una DONACIÓN, toma contacto con nosotros o infórmate como hacerlo, en la portada del sitio.

NOTA: El portal del CEME es un archivo histórico, social y político básicamente de Chile y secundariamente de América Latina. No persigue ningún fin de lucro. La versión electrónica de documentos se provee únicamente con fines de información y preferentemente educativo culturales. Cualquier reproducción destinada a otros fines deberá obtener los permisos que correspondan, porque los documentos incluidos en el portal son de propiedad intelectual de sus autores o editores. Los contenidos de cada fuente, son de responsabilidad de sus respectivos autores, a quienes agradecemos poder publicar su trabajo. Deseamos que los contenidos y datos de documentos o autores, se presenten de la manera más correcta posible. Por ello, si detectas algún error en la información que facilitamos, no dudes en hacernos llegar tu [sugerencia / errata](#).