

AYUDA A LAS PERSONAS Y AYUDA A LOS LUGARES:

Estrategias complementarias en el combate a la pobreza

*Sergio Boisier**

El Gobierno del Presidente Aylwin ha heredado un poderoso instrumento financiero de naturaleza territorial —el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, FNDR— y ha creado (a través de la ley que transformó la ODEPLAN en una Secretaría de Estado) un no menos poderoso instrumento de naturaleza social, el Fondo de Solidaridad e Inversión Social, FOSIS.

El FNDR es administrado por el Ministerio del Interior a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo en tanto que el FOSIS es administrado por una Corporación adscrita al nuevo Ministerio de Planificación y Cooperación. El primero de ellos canaliza en 1991 recursos cercanos a US\$ 100 Millones (Incluyendo el Convenio con el BID) y el segundo moviliza en 1991 recursos del orden de \$10.500 millones.

Es perfectamente legítimo preguntarse si se está frente a una situación de potencial e irracional competencia o, alternativamente, si ambos instrumentos resultarán complementarios, lo que sería, por cierto, altamente conveniente.

Esta pregunta tiene un trasfondo tanto teórico como práctico y si se desea llegar a una

situación de complementariedad, puede ser muy útil explorar primeramente el marco teórico y analítico de ambas modalidades de transferencia de recursos, por lo menos, apoyándose en la sabiduría popular que sostiene que "no hay nada más práctico que una buena teoría", refrán de indudable pertinencia en el campo de la política pública, en donde los errores de ejecución constituyen, en países como el nuestro, verdaderos pecados sociales.

La verdad es que el FNDR, cuya creación había sido sugerida por la ODEPLAN en 1970 (a fines de la Administración Frei) y establecido definitivamente en 1974, ha perdido paulatinamente su intencionalidad original como fuente financiera dirigida a promover el crecimiento económico regional mediante el apoyo a obras de infraestructura y de fomento económico regional, para convertirse hoy en un fondo de ayuda social a una escala predominantemente municipal.

Así y a título de mero ejemplo, de 54 proyectos originados en la Región del Maule (1990) para su financiamiento por parte del FNDR, sólo dos eran clasificados como regionales (más por su escala que por su naturaleza). El resto es un conjunto de pequeños proyectos de escala

* Se expresan acá opiniones personales que no comprometen al organismo con el cual el autor está asociado.
(10-11-91)

local vinculados principalmente a infraestructura social (alcantarillado, reparación de servicios higiénicos, pavimentación, reparación escolar, etc., etc.).

Por otro lado el FOSIS canaliza una parte importante de sus recursos a través de los gobiernos regionales y locales, sin perder de vista su orientación a determinados grupos focales: mujeres, jóvenes y senescentes por un lado, y pescadores artesanales, campesinos, pirquineros y "cuentapropistas" del sector informal urbano por otro.

Ambos Fondos son, entonces, instrumentos financieros cuyo propósito común es contribuir a erradicar la pobreza. Uno lo hace ayudando a las personas (FOSIS) y el otro ayudando a los lugares (FNDR).

Curiosamente esta situación revive --en el Chile de los años noventa-- una opción estratégica y una polémica académica que alcanzó gran notoriedad en los Estados Unidos, por allá por la década de los años sesenta.

Fué Louis Winnick quien en 1966, en unos ensayos publicados por la Universidad de California en honor de Leo Grebber, colocó esta cuestión en medio del debate académico mediante su trabajo *Place prosperity vs. people prosperity: Welfare consideration in the geographic distribution of economic activity*, un tema retomado posteriormente por Edgar Hoover al sostener éste último que sería un costoso error adoptar como un objetivo final el logro de la prosperidad de los "lugares" en vez del supuestamente único objetivo legítimo, el bienestar de las personas.

Apostar a favor del bienestar de las personas en vez del bienestar de las regiones, tiene algo propio del sentido común y por tanto parece una cuestión que se resuelve fácilmente. En efecto, pareciera que si se logra el

mejoramiento económico de las personas en un determinado lugar, ello equivale de hecho a lograr también el mejoramiento de la región, y pareciera, de nuevo, que la proposición inversa no necesariamente es verdadera. Incluso en el caso chileno esto parece mostrarse nítidamente en la realidad: la Región de Antofagasta es probablemente la región más rica del país, si ello se mide por medio del Producto Geográfico Bruto per cápita, pero no sería posible hacer extensivo este juicio a su población.

Muchos programas de desarrollo regional se justifican a menudo a partir de consideraciones humanitarias asociadas a la necesidad ética de ayudar a los más necesitados. Sin embargo no es fácil garantizar que la creación de puestos de trabajo vía nuevas implantaciones industriales (la forma más común que asume la "ayuda a los lugares") resultará en más empleos para los desempleados locales, dado que ellos pueden carecer de los requerimientos educacionales y de destreza en general incorporados en dichos empleos. A menos que se diseñen con mucho cuidado, los programas regionales pueden beneficiar a las personas ya establecidas en el mercado y comparativamente más "ricas", en vez de los más necesitados, que sirven para racionalizar los programas. La racionalidad implícita que está detrás de los programas de ayuda a las regiones y localidades, es que es de alguna manera más eficiente y económico ayudar a los pobres elevando el nivel económico del lugar (región o localidad) que ayudando directamente a las gentes. En el caso de los Estados Unidos esta racionalidad fué reforzada por elementos culturales que tienen que ver con una marcada preferencia por la ayuda impersonal y por un adecuado funcionamiento del mercado, una condición indispensable para "trasladar" el bienestar de los "lugares" a las "personas".

Entre las condiciones que se citan para avalar una acción a favor de los lugares por sobre la acción a favor de las personas, aparece en primer término la existencia de recursos subutilizados en las regiones, tanto naturales como de infraestructura así como de capital y humanos; en segundo término se sostiene, en tales casos, que modestas cantidades de recursos fiscales podrían ayudar a las regiones a alcanzar un nivel y una tasa de crecimiento económico que no se lograría de otro modo, y que permitiría entonces a la región encontrar un sendero de crecimiento auto-sostenido, evitando un gasto o ayuda fiscal permanente.

No obstante, hoy día se tiende a hacer un argumento más constructivo en relación a la ayuda a las regiones. Tal argumento se basa en la conveniencia de alcanzar ciertos objetivos regionales y nacionales definidos cuidadosamente mediante una estrategia nacional de desarrollo regional. Los objetivos de tal estrategia se dirigen al logro de un desarrollo nacional geográficamente más armónico (algo que está más allá de "más crecimiento"), más equitativo y con mejorías significativas en la calidad de vida y en el medio ambiente.

Por otro lado, los estudios contemporáneos sobre la pobreza, la lacra del puro crecimiento, han puesto de relieve que la "pobreza" de las personas tiene raíces distintas dependiendo del escenario en que las personas se insertan. Así por ejemplo, una parte de los pobres lo son debido a sus propias carencias de capital humano, en términos de educación y salud principalmente; otra parte lo es debido a su particular inserción en el mercado laboral, desde aquellos que se ubican en el sector informal hasta aquellos, que estando insertos en el mercado formal, están asociados a sectores o actividades económicas en declinación o francamente obsoletas, con productividades (e in-

gresos) muy bajas, en tanto que finalmente, otra parte de los pobres lo son porque están insertos en un medio geográfico que es estructuralmente pobre. Reconocida como válida esta clasificación (los escasos estudios empíricos en América Latina indican que la sola localización puede explicar entre un diez y un veinte por ciento de la varianza de una dada distribución del ingreso), aparece un espacio propio, diferenciado y complementario, para la ayuda a los lugares y para la ayuda a las personas en la canalización de recursos públicos para erradicar la pobreza.

Las carencias relativas al stock de capital humano de las personas suelen ser de carácter general, afectando de una manera más o menos uniforme a toda la población, con independencia de su ubicación geográfica. La superación de ellas parece ser en consecuencia un asunto ligado a políticas sociales nacionales (específicamente de educación, salud, vivienda y formación profesional) sin perjuicio de los evidentes beneficios de su ejecución territorialmente descentralizada (caso de la educación municipalizada en Chile). La pobreza que deriva principalmente de particulares formas de inserción en el mercado laboral (que en rigor no son absolutamente independientes de las primeras) parece ser un desafío para políticas organizativas, tecnológicas y económicas típicamente sectoriales, sin perjuicio de nuevo, de un diseño y ejecución descentralizada, particularmente en el caso chileno por la fácil asociación entre algunos de los grupos focales indicados más atrás y ciertas regiones; el FOSIS debe contribuir a ello.

La pobreza que se explica, en cambio, por la inserción de la población en un medio territorial que es estructuralmente pobre (como lo son varias de las regiones y muchas localidades en Chile) sólo puede ser atacada a partir de un

paquete de acciones cuya finalidad es la transformación productiva y social del área, es decir, mediante una canalización de los recursos que "ayuden al lugar" en primer término, sin perjuicio de que ello "debe ser complementado con otras medidas dirigidas a las personas". La cuestión es que en relación a ésta parte de la pobreza, los programas sociales por sí mismos no pueden corregir el problema. Para poner esto en términos prácticos: la ayuda dirigida a los pescadores artesanales y a los campesinos de Chiloé, jamás podrá superar la pobreza de la isla.

La conclusión general es que la ayuda a las personas (FOSIS) y la ayuda a los lugares (FNDR) requieren de una sintonía fina para provocar reacciones en la misma dirección. Sintonía fina que presupone una coordinación extremadamente eficiente, para lo cual se pueden poner en práctica diferentes modalidades.

Por eso es que al hacer --un tiempo atrás-- una propuesta para trasladar el FNDR al Ministerio de Planificación (La Epoca, 8.4.90) no se estaba formulando una propuesta antojadiza ni menos aún, se estaba buscando debilitar una institución del Estado a favor de otra. Simplemente se estaba asumiendo en el FNDR continuaría funcionando con la modalidad actual (otra alternativa, pero que conduce al mismo resultado institucional, sería devolver a este Fondo su carácter original) y que por tanto la modalidad más sencilla de garantizar la eficiencia de la acción pública en un tema políticamente tan sensible e importante como

la pobreza, era dar a ambos Fondos una dirección unificada.

Determinar en qué partes del país debe privilegiarse la ayuda a las personas, en cuáles debe privilegiarse la ayuda a los lugares, cuál es la secuencia de ambas formas de ayuda o cuál es la correcta combinación de ellas en cada instante, supone desde luego cuidadosos estudios que no están disponibles y que en general se podría afirmar que corresponden más a un Ministerio de Planificación que a uno ligado directamente a la acción política como lo es el de Interior. Generar las instrucciones y la información, en términos de la combinación, cuantía y secuencia en el uso de los instrumentos (recursos financieros en este caso) es de todas formas más importante que la acción administrativa misma, sin que ello implique un juicio desmerecedor, pero si a ello se agrega la unidad de mando, probablemente el resultado será más eficaz y eficiente.

Por supuesto que nada de lo anterior hace desmerecer la "bondad" de un proyecto de pavimentación de una calle en alguna población de una remota localidad, que sea financiado por el FNDR, ni la "bondad" de una ocupación provista por el FOSIS, pero de lo que se trata es de la optimización en el uso de recursos escasísimos en relación a la magnitud de la pobreza y en relación a su dimensión ética. Después de todo, aquello de que los pobres no pueden esperar, debe ser tomado muy en serio por todos, pero particularmente por aquellos que se sienten copartícipes del ideario del Papa.