

EL SECTOR PRIVADO Y EL COMBATE CONTRA LA POBREZA*

El Estado Benefactor se ha visto enfrentado a una Crisis Fiscal, producto de demandas sociales crecientes, imposibles de solventar, y una Crisis de Legitimidad, causada por un redescubrimiento de la pobreza en países desarrollados. Estos hechos han provocado una retirada del Estado y el resurgimiento de Instituciones Privadas de Desarrollo Social.

Las Instituciones Privadas de Desarrollo Social presentan, respecto del Estado, ventajas en eficiencia, adecuación local de las políticas del nivel central, incorporación de nuevos recursos, proximidad a los beneficiarios de los programas y capacidad de diseñar programas integrales de Desarrollo Social.

Para incentivar la creación de más Instituciones Privadas de Desarrollo Social y aprovechar las ventajas que ellas presentan, se propone el establecimiento de un Fondo de Desarrollo Social Comunal.

Podrán postular al Fondo las instituciones que llevan a cabo programas y proyectos de carácter social, especialmente en beneficio de la extrema pobreza.

Adicionalmente, es conveniente incentivar los aportes del sector privado para el Desarrollo Social. Para esto se debe estudiar el régimen de donaciones y exenciones tributarias actualmente vigente, de modo de lograr un aumento del gasto social sin que esto signifique una mayor carga tributaria y una exigencia por recursos fiscales. Podría permitirse que las empresas descontaran directamente de sus impuestos las donaciones efectuadas a las Instituciones Privadas de Desarrollo Social.

1 Durante el presente siglo, especialmente con posterioridad a la segunda guerra mundial, se produce la institucionalización del Estado Benefactor.

2 El objetivo del Estado Benefactor era cautelar el cumplimiento de ciertos "Derechos Sociales universales". Eliminar la pobreza no era su preocupación exclusiva, también lo era disminuir las desigualdades sociales.

3 Las demandas por programas e iniciativas del Estado en el ámbito social crecieron enormemente produciendo la así llamada "Crisis Fiscal del Estado", consecuencia de mayores gastos imposibles de solventar. La crisis no era sólo financiera, sino también institucional, producto de una pérdida de confianza en las soluciones del Estado Benefactor como resultado de un redescubrimiento de la pobreza en países desarrollados en los años sesenta.

4 Esta crisis es un elemento importante en el retiro del Estado de las actividades de Desarrollo Social y en el resurgimiento de la participación del Sector Voluntario, o de las Instituciones Privadas de Desarrollo Social (IPDS), en el ámbito de la pobreza.

5 Una ventaja de las IPDS radica en su mayor eficiencia, ya que llevan a cabo sus actividades sin una burocracia extendida y logran incrementar o mejorar el stock de servicios disponibles sin extraer recursos del Estado. Por lo que indican algunos estudios empíricos, estos menores costos o mayor eficiencia van asociados con altos grados de conformidad de la población atendida.

6 Una segunda ventaja del Desarrollo Social Privado es la posibilidad de una mayor descentralización, promoviéndose una adecuación local de las políticas del nivel central, algo que el Estado, producto de su rigidez, no puede realizar.

7 En general, los argumentos que explican el resurgimiento del desarrollo social privado muestran que este fenómeno se debe más bien a un planteamiento pragmático antes que ideológico, como respuesta a problemas comunes que afectan a la última década.

8 Con todo, no puede pensarse en una sustitución completa de las labores realizadas por el Estado por parte de las IPDS. Más bien, puede darse una adecuada complementación entre ambos.

9 La necesidad de contar con estas instituciones surge del hecho de que éstas contribuyen a disponer de una mayor cantidad de recursos, producto de donaciones nacionales e internacionales, como también del hecho de que dichas instituciones tienen la capacidad de diseñar programas integrales de desarrollo social, elemento no considerado en los programas tradicionales de gobierno, especialmente aquellos de la Red Social.

10 Una ventaja adicional de las IPDS es la proximidad a los beneficiarios de sus programas. Ello permite generalmente que éstos obtengan un acceso más oportuno, permanente y menos costoso a los servicios que otorgan estas instituciones.

11 Para recoger las ventajas que estas instituciones presentan en el combate contra la pobreza, se propone la creación de un Fondo de Desarrollo Social Comunal (FONDESOC) que permita incentivar la creación de IPDS. Este fondo financiará parte de los gastos de la Institución Privada de Desarrollo Social, siendo el resto aportado por el Sector Privado.

12 La creación del FONDESOC permite, fundamentalmente, un manejo más transparente y organizado de los recursos que el Estado ya está transfiriendo a las IPDS. Además, se persigue crear una competencia eficiente por el uso de estos recursos.

13 El FONDESOC tendría por objetivo el financiamiento de programas y proyectos locales de carácter social, especialmente en beneficio de la extrema pobreza. Como característica general, cabe señalar que los proyectos de FONDESOC no deberían ser sustitutos directos de actividades sociales desarrolladas por los programas regulares del Estado, más bien deberían complementarlos o centrarse en áreas no abordadas.

14 Sin pretender ser exhaustivos, este fondo podría financiar los siguientes tipos de proyectos y programas sociales:

- Programas y proyectos de infraestructura básica de servicios en poblaciones de escasos recursos.

- Programas de asistencia nutricional.

- Programas y proyectos de infraestructura y atención integral para ancianos, niños y otros grupos de la población que requieran una atención especial.

- Capacitación y alfabetización de adultos de sectores de escasos recursos y extrema pobreza.

- Programas de asistencia social y otros, destinados a la atención integral o parcial de indigentes y necesitados.

15 Para poder acceder a los fondos del FONDESOC, las Instituciones Privadas de Desarrollo Social deberán estar previamente acreditadas en la municipalidad de la comuna en la cual desarrollan sus actividades.

16 Los proyectos y programas que soliciten financiamiento deberán contar con una aprobación técnica de la Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación. (SECPLAC)

17 La asignación de fondos contempla la priorización de los proyectos presentados a base de un indicador de asignación. En todo caso, los fondos anuales asignados no debieran superar los \$ 10 millones (moneda de 1989), de modo de facilitar la concurrencia de un mayor número de IPDS en cada comuna.

18 El índice de asignación estaría formado a través de la ponderación igual de componentes que se escalarían de 1 a 100 puntos. Los componentes considerados serían los siguientes:

- Monto Solicitado: Mayor puntaje, en tanto menor sea el monto relativo solicitado.

- Monto Aportado por el Sector Privado: Mayor Puntaje, en tanto mayor sea el aporte relativo de recursos privados.
- Localización: Mayor Puntaje, en tanto más pobre sea el área de la comuna en la que se implementa el proyecto.
- Prioridad Municipal: corresponde a la prioridad señalada por el cuerpo normativo de la comuna, CODECO u otra instancia por definir, tomando en consideración los Planes Comunales de Desarrollo.
- Prioridad Vecinal: recoge la prioridad de las unidades vecinales que se beneficiarían con el proyecto.

Finalmente, las instituciones que obtengan los mayores puntajes ponderados serán las acreedoras de los fondos.

19 Las fuentes de financiamiento del FONDESOC todas actualmente existentes y destinadas a fines similares, serían las siguientes:

- Subvenciones Municipales a IPDS
- Transferencias del Gobierno Central a algunas IPDS
- Transferencias de Polla de Beneficencia a algunas IPDS
- Donaciones Internacionales de Gobiernos, sin un destino predefinido.

La asignación comunal de los recursos provenientes de las dos últimas fuentes debería realizarse a través de un indicador que incluya variables socioeconómicas y recursos disponibles en cada comuna.

20 La administración general del Fondo estaría a cargo de la SECPLAC, aunque contaría con el apoyo de otras dependencias municipales. Específicamente, la administración financiera estaría a cargo de los Departamentos de Finanzas Municipales. Para efectos de supervisión técnica general y revisión del cumplimiento de objetivos y metas, la SECPLAC designará una contraparte municipal para cada proyecto aprobado.

21 Por último, es necesario tener en mente que si se requiere fortalecer el aporte privado a las IPDS es conveniente revisar el régimen de donaciones y exenciones de impuestos. Una aplicación adecuada de éste permitirá aumentar el gasto social sin necesariamente ampliar la carga tributaria o hacer exigencias adicionales a las finanzas públicas. En este sentido, permitir que las donaciones realizadas por el Sector Privado fuesen reducidas directamente de sus tributos, tal como lo son actualmente las donaciones destinadas a instituciones de Educación Superior, constituiría un incentivo a la creación de nuevas IPDS.

Ignacio Irarrázaval Ll.**

* Basado en el trabajo del autor "Promoción del Desarrollo Social Privado a nivel local: Una Propuesta" y que se desarrolló en el marco del proyecto *Humanitas*, llevado a cabo por el Centro de Estudios Públicos en 1989.

** Geógrafo, Universidad de Chile. Master y Ph.D. (c) en Planificación Social, London School of Economics. Profesor e Investigador, Departamento de Economía, Universidad de Chile.