
LAS POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS DE DESARROLLO SOCIAL. APORTES DE LOS AÑOS 90 Y DESAFÍOS FUTUROS

Dagmar Raczyński - Claudia Serrano*

INTRODUCCIÓN

Durante los años 90 y primer quinquenio del 2000 se ha producido en Chile una significativa renovación de la política social. Con independencia de los juicios acerca de los resultados alcanzados y desafíos pendientes, el observador no podrá menos que registrar una persistente y fecunda innovación en materia social.

La política social de los gobiernos de la Concertación muestra continuidades y discontinuidades con la política social liberal de los años 80, que puso el acento en la focalización, privatización y descentralización de los servicios; y se diferencia de la política social impulsada por más de 50 años en el siglo pasado, aquella que se asoció al Estado desarrollista y modernizador, ligada a la instalación de mecanismos de protección social vía Código del Trabajo, expansión de los servicios sociales de educación y salud y de servicios básicos de saneamiento, hábitat y vivienda. En coherencia con una sociedad globalizada donde los problemas sociales son cada vez más complejos y específicos y donde una respuesta centralizada y estandarizada de parte del Estado aplica sólo en algunas áreas, la política social de los años 90 ha desplegado una variedad de programas destinados a acoger problemas de determinados grupos sociales aquejados de particulares situaciones de vulnerabilidad, ampliando y diversificando la capacidad de respuesta pública a los problemas como también el rango de actores que colaboran en la generación de estas respuestas, atrayendo la participación de ONG, municipios, consultores, la propia comunidad y la empresa privada.

Estos son los temas que se abordan en este texto. Nuestra tesis es que el desarrollo de las políticas sociales en Chile en los últimos

15 años da cuenta de la instalación paulatina de una de nueva manera de entender y abordar la problemática social que busca con- jugar protección y bienestar. Los resultados son buenos en algunos ámbitos clave: reducción de la pobreza en ingreso y acceso a mejores patrones de calidad de vida. Sus debilidades se asientan, no obstante, en la incapacidad de romper las dinámicas de la desigualdad social. Sostenemos que el camino debe ir por la profundización del eje del bienestar y los derechos sociales de ciudadanía, pues es allí desde donde cabe pensar en la configuración de un nuevo modelo que supere los riesgos de concebir a la política social como una herramienta de compensación de los desequilibrios que genera la operación del mercado. Este es un punto que traza una línea de demarcación nítida entre las ofertas políticas que ha levantado en el pasado el sector conservador de la sociedad chilena y que surge del análisis de las medidas que hoy en día proponen esos sectores al acercarse una nueva contienda electoral y las posturas de los sectores más progresistas que han encabeza- do los gobiernos democráticos de la Concertación.

Este artículo se estructura en cuatro partes. La primera aclara el concepto de política social y precisa sus funciones y modo de operación. Se recogen aquí algunas de las temáticas que cruzan los debates y propuestas sobre el lema a nivel internacional y que están presentes también en Chile. La sección dos presenta los grandes trazos de las innovaciones de la política social en Chile entre 1990 y 2005. La sección tres discute los resultados. La sección cuatro concluye y plantea desafíos futuros.

A. DEFINICIONES CONCEPTUALES

La política social es la acción organizada del Estado en materia social. Consiste «en el conjunto más o menos coherente de principios y acciones gestionadas por el Estado, que determinan la distribución y el control social del bienestar de una población por vía política» (Herrera y Castón, 2003). Para operacionalizar esta definición cabe distinguir entre las distintas funciones que se adjudican a la política social y, a otro nivel, los aspectos asociados con el modo de operación y los actores de la política social.

1. PROTECCIÓN Y BIENESTAR SOCIAL

Suele categorizarse el rol e impacto de la política social en orden a dos grandes áreas: su carácter asistencial o protector y su carácter integrador, promocional y ciudadanizante, categorías que a menudo se presentan o se analizan en oposición, pues la experiencia indica que poner el acento en un aspecto va en desmedro del otro. Sin embargo, ésta debiera ser una falsa dicotomía, si se toman en cuenta las funciones complementarias y mutuamente condicionadas de la política social, entendiendo que éstas no son objetivos ni metas, sino ámbitos en los cuales la política social contribuye a la construcción de un perfil de sociedad.

Las funciones de la política social son las de: a) asistencia y protección social; b) promoción del bienestar y c) realización de los derechos sociales de la ciudadanía. La combinación de estos campos de acción redunda en una cuarta función que se refiere a d) la generación y preservación de un espacio social de pertenencia a la comunidad sociopolítica. A continuación de desarrollan estas ideas.

a) Asistencia y protección social

Las primeras acciones que cabe consignar como constitutivas de una labor sistemática del Estado en materia social se realizan en Europa y América en los primeros años del siglo 20 y están dirigidas a otorgar protección social al mundo obrero en un contexto de acelerados procesos de industrialización, urbanización y expansión del modo de vida urbano. La idea era instalar mecanismos que aseguraran contra situaciones de riesgo y períodos no productivos (vejez, desempleo, accidentes del trabajo) y establecieran normas a la relación laboral: horas de faena, derechos laborales, períodos de descanso, etc. La tarea era asumida como sociedad en su conjunto mediante mecanismos de recaudación solidaria de recursos y regímenes de reparto universal. La protección social asume la forma de derechos laborales (Rossavallon, 1995; Castel, 1997).

Con el tiempo, la protección social se torna más compleja y se liga con la idea de otorgar prestaciones sociales que garanticen a la población de menores ingresos ciertos estándares mínimos de

inserción social. Estas prestaciones suelen ser monetarias y regulares, operando bajo la forma de bonos mensuales, o esporádicas, como respuesta a las necesidades y demandas de personas y familias. También se ofrece asistencia social en especies: medicamentos, paquetes de alimentación, materiales de construcción, etc.

Para muchos autores, la protección social es el asunto primordial de la política social pues responde a los asuntos más básicos de los cuales debe hacerse cargo: garantizar niveles dignos de vida entre la población más necesitada. Sin embargo, justamente por ser estos asuntos tan básicos, no deben entenderse como «la» política social, sino como una de sus funciones primordiales pues, hasta aquí, la política social no asumiría sino un rol de reparador de los desajustes que genera la acción del mercado, dejando de lado su rol anticipatorio, proactivo e igualador de oportunidades.

b) *La promoción del bienestar*

El concepto de bienestar de la política social es de antigua data y llegó a tipificar un modelo de acción estatal: el Estado de Bienestar, entendiendo por tal a un Estado europeo que se hacía cargo de la generación de oportunidades por la vía de la expansión de los derechos laborales y los servicios sociales de educación y salud que se distribuían en forma universal. En Chile, aunque en forma mucho más limitada, se avanzó en similar sentido, poniendo énfasis además en asuntos de equipamiento básico y habilitación urbana, pero dejando en un plano rezagado aspectos centrales vinculados a los derechos del trabajo (seguro de cesantía, por ejemplo).

El concepto de bienestar, a diferencia del de protección, mira hacia el futuro. Se ocupa de la generación de oportunidades vía educación, capacitación y empleo, salud, los grandes temas de los años 60, y se asocia, principalmente, con la acción de la política sectorial en estos ámbitos.

La función de promoción del bienestar tuvo períodos de notable expansión en los años 60 para luego verse brutalmente cuestionada por la llamada crisis del Estado de Bienestar que condujo a la instalación del modelo liberal, el que puso acento en la función de asistencia y protección de la política social dando la espaldada a las ideas de integración social y expansión de oportunidades.

Sin embargo, con el tiempo, el concepto de bienestar se ha ido renovando y planteando nuevos requerimientos en materia social en el cuadro de una sociedad global de creciente complejidad. Si en el pasado el bienestar se asociaba con oportunidades, acceso y cobertura a los servicios sociales, actualmente surgen nuevos temas relacionados con a) calidad de los servicios, b) atención especializada a grupos específicos conceptualizados como grupos vulnerables, c) cohesión y colaboración entre gestores sociales y beneficiarios por medio de diversas formas de organización, y d) incorporación creciente del concepto de derechos sociales de ciudadanía. De esta forma, las políticas de bienestar son aquellas que se caracterizan por el reconocimiento garantizado de derechos sociales a través de servicios y beneficios públicos, tanto universales como selectivos, que se distribuyen con criterios de equidad e igualación de oportunidades sociales.

Como se puede apreciar, dos elementos diferencian las nociones de protección y bienestar. El primero se refiere al carácter reparador asociado a la protección versus el carácter integrador que se asocia al término bienestar. El segundo, propio de la agenda social más contemporánea, está ligado a la incorporación de los derechos de ciudadanía pues, en estricto rigor, las políticas de protección y asistencia no se han concebido históricamente como políticas centradas en la idea de derechos.

c) *La realización de los derechos sociales de ciudadanía*

La temática de los derechos no es nueva en la agenda social. Ya desde los años 50 a partir de los escritos de Marshall, se viene planteando la idea de los derechos sociales como ámbito ineludible de la acción social de los gobiernos. El análisis argumentaba en forma lineal: si el siglo XVIII fue de los derechos civiles, el XIX de los derechos políticos, el siglo XX era el siglo de los derechos sociales, entendiéndose que los derechos civiles y políticos ya habían sido alcanzados. Sin embargo, en los años 90, estando plenamente instalada una economía global que genera problemas persistentes de exclusión, y teniendo en la memoria histórica los dilemas pasados de severos períodos de ajuste económico que generaron crisis sociales y procesos de dictadura y represión, la temática de los derechos

humanos surge nuevamente desde sus postulados más esenciales: el derecho a la vida, al pensamiento, al voto, al trabajo, a condiciones básicas de decoro y dignidad.¹

Por otra parte, la política social contemporánea se asocia con la función principal de realización de los derechos sociales de la ciudadanía (Herrera y Castón, 2003), lo que implica reconocer determinadas materias sociales, estándares, procedimientos y beneficiarios, acerca de los cuales se asumen compromisos entre los ciudadanos y las estructuras institucionales del Estado, los que son públicos y conocidos y, por lo tanto, objeto de control ciudadano. La delimitación de aquello que será enunciado como ámbito de derechos y el cómo la sociedad llega a establecer estas definiciones es un asunto importante, tanto en la forma como en el contenido. La forma alude a una relación de diálogo donde distintas fuerzas sociales interactúan para definir las materias del bienestar. Esta forma de operar no está instalada en la memoria de los agentes públicos. Más bien, el procedimiento conocido de la gestión pública es el de una lógica centralizada, vertical y jerárquica, con mucho Estado y poca sociedad. Incorporar la dimensión de la ciudadanía para tematizar socialmente qué materias son objeto de derecho y ampliar la gestión de lo social desde la esfera institucional a la social es parte de la clave de una política social que acoge la dimensión del bienestar.

d) Generación y preservación de un espacio social de pertenencia a la comunidad sociopolítica (Lechner, 2002)

La política social no es solo la respuesta estatal frente a situaciones de emergencia, o un mecanismo de redistribución de oportunidades que actúa con criterios de equidad y bienestar sociales, es también una poderosa palanca de construcción de sociedad y distribución de signos de pertenencia e integración a una comunidad sociopolítica. Como escribe Bourdieu, la política social está en la «cabeza de las personas» y no se reduce a la lista de beneficios que se pueden obtener del Estado. El elemento subjetivo de pertenecer a una comunidad supone mecanismos de reconocimiento e integración que apelan a valores compartidos y contruidos socialmente, aún más relevantes en contextos de gran diversidad y desigualdad.

La lógica del mercado no contribuye a instalar este sentimiento. Tampoco el Estado, cuando al amparo de un enfoque liberal, rompe con la idea de un Estado que promueve el bienestar. Los sujetos, en la sociedad global, actúan en diferentes subsistemas funcionales que coexisten sin necesitarse y sin conformar un todo incluyente. La economía, la política y la sociedad dejan de actuar en un campo común y quienes experimentan los trances y los desgarros son los sujetos, sobre todo los más pobres, vulnerables y menos «competitivos». La política social tiene, por tanto, una fundamental función político-cívica que se compone y se nutre de las funciones mencionadas de protección, bienestar y ciudadanía y que construye cohesión social, que es la idea y el sentimiento de formar parte de un colectivo que comparte derroteros como sociedad.

El Cuadro 1 a continuación recoge las ideas anteriores y señala que hay una correspondencia entre cómo se delimita y entiende la función de la política social, el campo de acción que se traza para ella y la mirada que se tiene de la realidad social. El cuadro muestra el camino, que los países no recorren en forma lineal, desde la concepción de protección social que privilegia una política netamente asistencial que busca paliar carencias, a una que pone su centro una protección social más exigente que privilegia la satisfacción de necesidades básicas, entre la cuales están la educación, formación y capacitación, dimensiones que apuntan a expandir capacidades. Cuando la mirada está puesta en el bienestar los campos de acción se amplían, en un primer nivel, a la expansión de oportunidades y en un segundo nivel a las relaciones sociales, los vínculos que unen y separan a las personas y grupos, buscando romper relaciones de segregación y discriminación y privilegios adscritos al origen social.

Cuadro 1. Correspondencia entre ejes de la política social: función, tipo de política y mirada a la realidad social

Función política social	Tipo de política Campos de acción	Mirada de la realidad social
Protección enfermos, marginados, pobres	Asistencial	Carencias
Protección: Satisfacción de necesidades básicas	Asegurar mínimos, mejorar calidad de vida de los más postergados, a veces promoción social	Carencias capacidades

Bienestar: Sectores sociales (educación, salud, vivienda, justicia, seguridad social, trabajo-empleo)	Inversión en capital humano oferta, acceso y calidad de los servicios	Carencias + capacidades y oportunidades
Bienestar: inclusión, equidad y cohesión social y ciudadanía	Las entiores más empleo, trabajo, organización, participación y ciudadanía social	Estructura social, igualdad de oportunidades y relaciones sociales igualitarias y no discriminativas
Generación y preservación de una comunidad sociopolítica Gobernabilidad, pertenencia, integración		

Fuente: Elaboración propia.

2. NIVELES DE ACCIÓN, MODOS DE OPERAR Y ACTORES DE LA POLÍTICA SOCIAL

Una segunda distinción que interesa formular al reflexionar sobre la política social dice relación con la forma en que ésta opera en su rol de distribución y control de la protección y el bienestar social. La política social actúa en tres niveles complementarios: (i) las políticas sectoriales; (ii) las políticas de desarrollo social y superación de pobreza que opera con la lógica de programas sociales; y (iii) los programas de asistencia social focalizados.

La política sectorial de educación, salud, vivienda, empleo y seguridad social ha sido y seguirá siendo el núcleo central de la política social. Se asocia con la gran temática de fortalecimiento del capital humano, la provisión de servicios básicos y la igualdad de oportunidades. Cubre ámbitos de alto impacto e interés en la vida de las personas, aborda temas de agenda nacional y alta sensibilidad política. La política sectorial absorbe la mayor parte de los recursos del gasto social, tiene su propio asiento institucional, generalmente bajo la forma de un ministerio o institución de alto rango en el esquema organizativo del Estado, cuenta con presupuesto propio para gastos corrientes de su repartición y con un elenco de funcionarios de larga trayectoria en las materias de su competencia.

Las políticas de desarrollo social, por el contrario, cuegan de heterogéneas dependencias institucionales, no tienen recursos organizacionales propios sino equipos contratados en forma temporal y ligados a proyectos y deben negociar sus presupuestos año a

año. Los programas sociales en que se traducen estas políticas abordan temáticas heterogéneas relacionadas con distintas vulnerabilidades socioeconómicas, socio territoriales, étnicas, etareas, de género, etc. Algunos de ellos tienen carácter sectorial (programas de vivienda, educación, salud o empleo) pero su diseño metodológico y organizacional y en general la forma en que operan no es similar a la práctica cotidiana de sus respectivos sectores, sino que cruzan la gestión habitual con dinámicas más ágiles, focalizadas en determinados grupos de personas, con objetivos más precisos y evaluables, con participación de actores públicos y privados y versatilidad en las metodologías.

La asistencia social, por su parte, está constituida por la red de subsidios y ayudas directas que se distribuyen a la población de acuerdo a criterios de focalización socioeconómica, en forma individual y en «mérito» de la condición de pobreza y vulnerabilidad.

La política social en la práctica combina y opera en estos tres niveles de acción en forma simultánea, aunque no necesariamente ello se asocia con coordinación y complementariedad, sino muchas veces, con descoordinación, duplicidad y dificultades de articulación de la oferta pública en materia social. Por ello, uno de los temas de la agenda social en el presente refiere a mejorar el diseño institucional para favorecer una adecuada articulación entre los tres niveles de acción. Algunos plantean que esta articulación pasaría por la constitución de un nuevo sistema de protección social que pone en línea a la oferta pública de protección social. Otros afirman que el desafío es el paso a un sistema de políticas sociales centrado en conceptos de bienestar y ciudadanía capaz de incorporar a una lógica societaria y a la gestión de redes de actores en la construcción de definiciones públicas (Herrera y Castón, 2003; Lechner, 2002; Bauman, 1997 y 1999; Villasante, 1998). En estas propuestas todos parecieran aceptar la necesidad de buscar y construir un mejor balance y relaciones de colaboración (no de suma cero como solía ocurrir en el pasado) entre tres agentes centrales presentes en el origen y en la búsqueda de salidas a los problemas sociales: Estado, mercado y sociedad (familia, organizaciones sociales y tercer sector).

Este trabajo, en las secciones que siguen, pone atención en las políticas de desarrollo social y las de asistencia social. Sin embargo,

en el capítulo final de conclusiones se plantean desafíos que afectan al conjunto de la política social. Se ha tomado esta opción por que otros trabajos en este volumen aportan a las políticas sociales sectoriales (salud y educación) y a un análisis de los desafíos en el plano de la creación de empleo, tema clave al momento de reflexionar sobre el bienestar social.

B. POLÍTICA SOCIAL EN CHILE, 1990 - 2005: INNOVACIONES²

Esta sección examina el recorrido de la política social en Chile desde la perspectiva de las grandes innovaciones introducidas a partir de 1990.

El primer gobierno de la Concertación se encuentra en 1990 con un país que en el plano económico tenía sus cuentas fiscales equilibradas y crecía a un ritmo sostenido. El sistema de precios no mostraba mayores distorsiones, la inflación descendía, las inversiones crecían, como también las plazas de trabajo. Este cuadro económico favorable se contraponía con una significativa deuda en el plano social. La inestabilidad de la economía en la década de 1970 y en la del 1980, sumada a una fe ciega en el mercado y a intentos significativos y perseverantes por «desmontar» el Estado social que se había construido en el país a lo largo del siglo³, contribuyeron a disparar las tasas de desempleo que en los peores momentos se empinaron por sobre el 30% de la fuerza de trabajo (incluyendo como desempleados a los adscritos a los programas de empleo de emergencia, PEM y POJH). Se produjo, a la vez, una caída en el valor real de los salarios y en la cobertura de la previsión social, deterioro en la infraestructura, mantención y equipamiento de los sectores sociales, así como en la situación laboral de sus funcionarios y profesionales. Se observó en la época un incremento importante en el déficit habitacional que afectaba con particular intensidad a los estratos de escasos recursos y una reducción de los espacios públicos en los cuales tradicionalmente se encontraban los diversos estratos sociales. Sin entrar en detalles, la estructura de la educación regular acentúa su segmentación social, algo similar ocurre con la atención médica y de salud. Las grandes

ciudades, en particular Santiago, debido a políticas vinculadas al mercado de uso del suelo y de erradicación de población desde comunas con mejores niveles de vida y más centrales a comunas periféricas, hace cada vez menos frecuente la interacción entre estratos sociales. En el momento más agudo, 25% de los hogares califican de indigente y el 45% de pobre o indigente. Al recuperarse la economía, a partir de 1985-86, estas cifras mejoran, no obstante su nivel en 1989/90 muestra una situación deteriorada respecto a la que imperaba veinte años antes.

La concentración del ingreso familiar aumentó fuertemente. El ingreso promedio por persona en los hogares en el quintil 5 y el quintil 1 en el Gran Santiago entre 1974 y 1989 era de 23, mientras que entre 1959 y 1973 fluctuaba entre 18-19%. El nivel de gasto de los hogares del Gran Santiago mostraba un deterioro continuo en el 60% de los hogares con menor gasto, deterioro que fue más acentuado mientras más pobre era el sector de la población. El 40% más pobre de los hogares perdió participación desde un 19,4% en 1969 a un 14,5% en 1978 y a un 12,6 en 1988, situación que contrasta con el quintil más alto que aumentó su participación de un 44,5, a un 51,0 y un 54,9% en los mismos años (Ffrench-Davis, 2003, pág. 315).⁴

Al asumir el primer gobierno democrático se encontró con un presupuesto social disminuido⁵, déficit importantes de infraestructura y equipamiento, en educación y salud, y funcionarios en estos sectores molestos con las reformas descentralizadoras y privatizadoras de esos años; municipalidades que no habían asumido liderazgo alguno en materias de desarrollo social y combate a la pobreza y limitaban su rol social a la administración de los servicios de educación y salud y la red social compensatoria que les fue impuesta contra su voluntad. La política social se concebía como un despliegue de medidas paliativas de asistencia a los más pobres; no había programas de desarrollo orientados a grupos vulnerables y los conceptos de derechos y ciudadanía estaban del todo ausentes, como lo están hasta el día de hoy de las declaraciones y documentos de la Alianza por Chile. Se priorizaba la inversión en capital humano a temprana edad, predicamento que se tradujo en una cadena eficiente de programas para bajar la tasa de mortalidad infantil e inversiones en educación básica en áreas rurales apartadas y con concentración de pobreza.

calidad. El segundo principio afirma el «crecimiento y equidad» como base del desarrollo y estará presente, con énfasis distintos, a lo largo de los tres gobiernos de la Concertación.

La meta del crecimiento económico será responsabilidad de la empresa privada. Al Estado le corresponde un manejo fiscal adecuado, un rol regulador y un papel en la instalación de grandes obras de infraestructura. La meta de la equidad, por su parte, es de entera responsabilidad de la política pública. La estrategia social que se asume combina asuntos económicos y sociales pues aboga por la disciplina fiscal y la estabilidad del crecimiento junto con la expansión del gasto social en educación, salud y vivienda y el despliegue de programas sociales de desarrollo específicos.

Las prioridades del primer gobierno fueron lograr la plena instalación de la democracia, abordar el tema de los derechos humanos, mantener los equilibrios macroeconómicos y fortalecer las políticas de protección y bienestar social. Se inician los primeros programas de desarrollo y superación de la pobreza. El segundo gobierno pone énfasis en la infraestructura vial e inicia un amplio proceso de modernización del Estado. Se echan a andar grandes reformas sectoriales de educación y justicia y se expanden los programas de desarrollo y superación de la pobreza. El tercer gobierno refuerza el proceso de modernización del Estado, consolida la renovación de la infraestructura vial y avanza en la implementación de las reformas de educación y justicia. Se inicia una nueva reforma sectorial, la del sector salud a través del Plan AUGE y se da un nuevo paso con la instalación del sistema de protección social a la población en extrema pobreza, Chile Solidario. En el sector vivienda, los tres gobiernos de la Concertación construyen más unidades que las requeridas por el aumento vegetativo de la población, reduciendo el déficit habitacional a casi la mitad, de 900 mil a menos de 500 mil unidades, y reforzando materias de equipamiento comunitario y hábitat.

2. INNOVACIÓN EN POLÍTICA SOCIAL 1990-2005

Decíamos más arriba que una distinción conceptual que contribuye a comprender la dinámica de la política social diferencia entre

El desarrollo del Estado social en Chile desde 1990 hasta la fecha ha introducido importantes modificaciones en materia de sus principios y conceptos fundantes; sus objetivos; sus diseños y metodologías; y sus formas de organización y gestión. Todas ellas apuntan a una incorporación creciente y sistemática de elementos referidos a la equidad, la coparticipación de los actores de la protección y el bienestar social y la introducción de la temática de los derechos de ciudadanía, que en su conjunto modifican sustancialmente el *modus operandi* de la política social de los años 80, al tiempo que permea y se profundiza la descentralización de las tareas sociales, la provisión de servicios y ejecución de programas por parte de agentes no gubernamentales, con y sin fines de lucro, y la incorporación criterios de mercado, de competencia y el aporte privado al financiamiento de los servicios y la asignación de recursos.

Como veremos más adelante, no puede afirmarse que el conjunto de los esfuerzos desplegados ha dado luz a un nuevo modelo institucional de Estado social, aunque están tiradas las líneas en esa dirección. Se observan importantes cambios y logros en materia de las definiciones de propósito de la política social, el incremento del gasto social, diversificación programática, participación de privados en la ejecución de la política, tecnificación y evaluación. Sin embargo, hay camino pendiente en materia de participación, ciudadanía y descentralización así como de articulación de los niveles de acción de la política social y de coordinación al interior del sector público y la interacción entre éste y los variados actores no gubernamentales involucrados en la ejecución de la política social.

1. NUEVOS CONCEPTOS Y DEFINICIONES POLÍTICAS: CRECIMIENTO Y EQUIDAD

La política social del primer gobierno democrático se encuadra en dos principios, uno propio y válido de ese particular período, el otro de más largo plazo y asociado a una idea del desarrollo. El primer principio habla de «la deuda social» acumulada en Chile durante los años de dictadura, cuya máxima expresión era el 40% de población pobre en el país y un gasto social reducido e insuficiente para responder a las necesidades de la población con servicios de salud, educación, vivienda social y subsidios de un mínimo de

la política sectorial y la lógica de programas de desarrollo. En estos dos ámbitos se produce la expansión de la política social de 1990 hasta la fecha. Los cambios que se fueron experimentando se enuncian a continuación⁶.

a) Reforma tributaria e incremento del gasto social

A pocos meses de asumir, en junio de 1990, el gobierno consiguiera la aprobación en el Congreso Nacional por amplia mayoría de su propuesta de reforma tributaria, planteada en la campaña presidencial, lo que permitió incrementar significativamente el gasto social. La reforma aumentó el gasto social en un 17% por sobre el presupuesto heredado del gobierno militar, con aumentos adicionales en años siguientes. Las primeras medidas fueron reajustar el valor del subsidio único familiar, la pensión mínima y las pensiones de bajo monto, aumentar los recursos para inversión, equipamiento, compra de insumos y salarios en educación y salud y para programas de vivienda y equipamiento comunitario, y echar a andar algunas nuevas instituciones y programas.

La reforma tributaria se aprobó en el entendido de que era una medida transitoria que sería revisada en 1994. Antes de la nueva elección presidencial, el gobierno envió al Congreso y negoció un nuevo proyecto, que mantuvo parte importante de la reforma de 1990 y aseguró el financiamiento del gasto social para el segundo gobierno de la Concertación. Adicionalmente, bajo este gobierno se aumenta el gasto con fines sociales recurriendo a mecanismos de copago de la familia en educación y el desarrollo de modalidades de concesión privada para el financiamiento de grandes obras de infraestructura, «liberando» recursos públicos para destinarlos a fines sociales. El tercer gobierno de la Concertación logra subir en un punto el impuesto al valor agregado (IVA) para financiar el Sistema de Protección Social Chile Solidario y el Plan AUGE en salud.

De esta forma, mientras en los años 80 la reducción del gasto público era un objetivo de gobierno, para los gobiernos de la concertación una expansión del gasto con fines sociales, debidamente financiada a fin de no repercutir desfavorablemente sobre los equilibrios macroeconómicos, ha sido y es un eje central de su estrategia. Elemento central en esta estrategia es la negociación y

concertación de las decisiones entre los agentes políticos, gremiales y económicos involucrados.

b) Rediseño de la institucionalidad social

Los primeros años del primer gobierno democrático son pródigos en materia de instalación de numerosas agencias especializadas y de programas de desarrollo que operaron al interior de dichas agencias, lo que viene a dar cuenta de un cambio sustantivo en la lógica de acción de la política social, antes centrada casi exclusivamente en el desarrollo de temas sectoriales y subsidios sociales focalizados, los que ahora vienen a combinarse con una nueva y más compleja agenda social que aborda a la población y a los sujetos con sus necesidades específicas, intentando responder con programas promocionales que entregan herramientas, expanden capacidades, fortalecen la información y la voz de sus destinatarios. Es así como surgen instituciones y programas dirigidos específicamente a población pobre urbana y rural, mujeres, campesinos, indígenas, jóvenes y discapacitados. Estas instituciones cruzan y combinan dos órdenes de preocupaciones: la preocupación por la pobreza y la preocupación por la vulnerabilidad social propia de cada uno de los segmentos poblacionales con su temática específica. Entre las instituciones creadas corresponde mencionar:

MIDEPLAN, Ministerio de Planificación y Cooperación, cuya misión institucional es: a) diseñar y aplicar políticas, planes y programas de desarrollo nacional y regional; b) proponer las metas de inversión pública y evaluar los proyectos de inversión financiados por el Estado; c) armonizar y coordinar las diferentes iniciativas del sector público encaminadas a erradicar la pobreza; d) orientar la cooperación internacional que el país recibe y e) implementar y ejecutar las políticas y programas orientados hacia grupos prioritarios: infancia, juventud, adulto mayor, discapacitados, mujeres e indígenas, a través de sus servicios relacionados.

FOSIS, Fondo de Solidaridad e Inversión Social, un servicio público funcionalmente descentralizado cuya misión es participar

en el esfuerzo del país para superar la pobreza, aportando respuestas originales en temas, áreas y enfoques de trabajo, complementarias a las que abordan otros servicios y ministerios. Cuenta con una oferta programática amplia, que ha experimentado cambios con el paso del tiempo. De la coexistencia de múltiples programas dirigidos a jóvenes, localidades pobres, campesinos y microempresarios urbanos saltó a un enfoque territorial y de desarrollo local, pasando luego a temas de empleo y trabajo. En la actualidad su principal programa está representado por el Programa Puente, el cual constituye un programa de *intervención integral*, diseñado para dar apoyo psicosocial a las familias que viven en condiciones de extrema pobreza, y ha pasado a ser la puerta de entrada de las familias al Sistema de Protección Social Chile Solidario (ver recuadro más adelante).

SERNAM, Servicio Nacional de la Mujer, cuya misión institucional es diseñar, proponer y coordinar políticas, planes, medidas y reformas legales conducentes a la igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres; a disminuir prácticas discriminatorias en las relaciones de género. Entre otros ha logrado importantes reformas legales, implementado significativos acciones para la mujer jefa de hogar pobre, sensibilizado al país en temas de discriminación de género, violencia doméstica e intrafamiliar y buscado modos de prevenir y abordar estos temas.

Instituto Nacional de la Juventud es un organismo técnico, encargado de colaborar con el Poder Ejecutivo en el diseño, planificación y coordinación de las políticas relativas a los asuntos juveniles. Su misión es implementar acciones tendientes a la inclusión social de las y los jóvenes, con el fin de mejorar su calidad de vida y entregarles la posibilidad de ejercer plenamente su ciudadanía. Entre sus servicios destacan el sistema de fondos concursables que brinda apoyo a las iniciativas juveniles y la plataforma de servicios integrales que proporciona información y orientación directa a este grupo etáreo.

CONADI, Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, institución pública descentralizada y especializada, dependiente

administrativamente del Ministerio de Planificación y Cooperación. Su misión es promover, coordinar y ejecutar la acción del Estado, en favor del desarrollo integral de las personas y comunidades indígenas especialmente en lo económico, social y cultural y de impulsar su participación en la vida nacional. Además de proporcionar algunos servicios directos, CONADI ejecuta el Fondo de Tierras y Aguas orientado a dar respuesta a las demandas de ampliación, protección y promoción de la adecuada explotación de las tierras y aguas; fondo de desarrollo orientado a satisfacer las necesidades productivas y condiciones de vida de las familias, comunidades y organizaciones indígenas, y el fondo de cultura y educación que pretende dar respuesta a las demandas de conservación y desarrollo del patrimonio cultural indígena y el establecimiento de las bases educacionales de la educación intercultural bilingüe. En los últimos años colabora y participa con el Programa Orígenes, que con financiamiento del BID, entrega apoyo a la población indígena rural (uno de los programas «emblemáticos» que se describe más adelante).

FONADIS, Fondo Nacional de la Discapacidad, entidad autónoma relacionada con el Ejecutivo a través del Ministerio de Planificación y Cooperación. Su misión institucional es contribuir a la integración social y a la equiparación de oportunidades de las personas con discapacidad. Entre sus principales servicios se encuentra el Programa de Becas de Apoyo Técnico para alumnos con discapacidad, las oficinas de intermediación laboral, orientadas a la colocación laboral de personas con discapacidad y un fondo concursable de proyectos orientados a apoyar esta población.

SENAMA, Servicio Nacional del Adulto Mayor, este es el servicio público la institución de más reciente instalación. Es funcionalmente descentralizado y sometido a la supervigilancia del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Su principal función es proponer políticas y coordinar acciones, especialmente del sector público, que faciliten la integración del adulto mayor en todos los ámbitos sociales, ya sea en la familia, en la educación, en el trabajo y en la recreación, entre otros. Administra

el Fondo Nacional del Adulto Mayor y además coordina los beneficios de salud, educación, vivienda, turismo, deportes, justicia, discapacidad, transporte, destinados a este grupo.

c) Rediseño de la modalidad de gestión y provisión de los servicios

A la par que se crean nuevas instituciones y programas de desarrollo social, se innova también en la gestión de los programas, destacando cuatro áreas en las cuales la política social cambia su forma de acción: gestión descentralizada, externalización de servicios y contratos a privados, focalización más compleja y participación de los destinatarios.

La política social se descentraliza

El proceso de descentralización de la política social se ha fortalecido mediante dos mecanismos complementarios: más responsabilidades, fortalecimiento del rol municipal en el plano social y expansión de programas sociales asistenciales y de desarrollo de ejecución descentralizada. Al mismo tiempo, no obstante, se toman decisiones que restringen el campo de maniobra y de decisión municipal.

Los municipios, en el período 1990-2005, se han fortalecido en su rol agentes del desarrollo de las comunas. Diversas reformas legales han contribuido a relevar a estos organismos. El primer paso se dio el año 1992 con la reforma legal que reinstaló la democracia local permitiendo la elección directa de alcaldes y concejales. Más adelante, reformas sucesivas a la ley de rentas municipales han mejorado lentamente el financiamiento e introducido ajustes en el Fondo Común Municipal, instrumento creado para compensar las desigualdades de riqueza entre las comunas.

Al mismo tiempo, distintos programas gubernamentales han instalado en dependencias municipales oficinas de enlace con la comunidad, o bien, las municipalidades siguiendo sus propias prioridades fortalecen determinadas áreas de trabajo. Surgen así oficinas de la mujer, la juventud, de los derechos de los niños, del adulto mayor, de prevención de droga, etc. Adicionalmente, los municipios continuán con la tarea que tienen desde los años 80,

de atender las emergencias que enfrenta la población, aplicar la ficha de estratificación social (CAS) e inscribir a las personas u hogares que demandan subsidios (pensiones asistenciales, al agua potable, vivienda social, etc.).

El financiamiento municipal para el desarrollo de programas propios proviene de los recursos que se obtienen por la vía de impuestos y patentes, por lo que con la excepción de las comunas más ricas el país, esta es una restricción a emprender vuelo propio en materia de planes sociales. El Fondo Común Municipal que redistribuye recursos de comunas más ricas a comunas más pobres, no alcanza sin embargo a romper las fuertes desigualdades que existen en ingresos municipales. Una vía alternativa de ingresos municipales se genera en el aporte de los programas que vienen desde el nivel central del Estado, se instalan en las comunas, y canalizan recursos en una lógica de cofinanciamiento entre el programa y el municipio. Esta mecánica aumenta los recursos y contribuye a activar la visibilidad y responsabilidad municipal en materias sociales. No obstante, se trata de recursos atados a fines específicos (los de los programas) y no de recursos sobre los cuales deciden los municipios.

La descentralización que ha logrado la política social en el período es una descentralización operativa. Los recursos, las áreas de trabajo y las directrices técnicas centrales vienen definidas desde el nivel central y bajan a los municipios a través de los programas sociales. Autoridades y funcionarios municipales tienen al respecto sentimientos contradictorios: se sienten molestos y forzados a operar en lógicas definidas desde Santiago y a la vez sienten que los programas abren oportunidades de trabajo a las que no pueden acceder con recursos propios e instalan temas y criterios técnicos que contribuyen al desarrollo local. Algunos municipios con más capacidad propositiva logran articular con éxito sus prioridades y líneas de trabajo con las que proponen los programas nacionales, logran definir una agenda local propia; otros son solo correas transmisoras de decisiones centrales, que implementan con mayor y menor eficiencia. Ha habido una profesionalización del trabajo municipal, aunque en muchas situaciones, en particular los municipios pequeños, este es todavía.⁷

Participación privada en la provisión de mecanismos de protección y bienestar

La privatización de la provisión de servicios sociales proviene de los años 80 y su mayor expresión es la privatización de los mecanismos de seguridad social, previsión y salud, que pasan de regímenes de reparto a regímenes de capitalización individual. Interesa poner atención a otro campo de amplia apertura a la participación privada que se instaure y expande de la mano de la política social de los años 90: la compra de parte del Estado de bienes o servicios sociales a entidades privadas especializadas ya sea en materias que alguna vez proveyó el Estado en forma directa, por ejemplo raciones escolares a estudiantes vulnerables, o que nunca habían formado parte de la agenda social, por ejemplo, servicios de apoyo a la organización de las comunidades indígenas.

Actúan como entidades privadas colaboradoras del Estado en materia social un elenco diverso de organizaciones: empresas, consultoras, organizaciones no gubernamentales o fundaciones, universidades, etc. El mecanismo por medio del cual el Estado selecciona, contrata y transfiere recursos a estas entidades es, principalmente propuesta o licitación pública. También se opera con el mecanismo de convenio de prestación de servicios. La diversidad de servicios que se ofrecen es variada: capacitación, formación, desarrollo personal, raciones alimentarias, asistencia técnica, apoyo organizacional, cuidado de niños, enfermos o adultos mayores, prevención de droga, administración de centros, etc.

No pocas de estas organizaciones se inscriben en lo que se ha denominado «sector público no gubernamental», aludiendo con ello a organismos que estando afuera del Estado comparten motivaciones de bien público y cuya participación como ejecutores de programas de desarrollo responde a una vocación y perspectiva respecto de los temas en los cuales les toca desenvolverse. Este ámbito de trabajo en común instala un diálogo entre gestores públicos y expertos en especialidades que enriquece la comprensión de lo social.

La participación de los privados en la ejecución de programas de superación de la pobreza opera muchas veces con la lógica de fondos concursables para realizar proyectos que tienen asiento territorial. Estos fondos concursables tienen bondades y muchas

dificultades cuando el propósito es apoyar procesos de superación de la pobreza. Por el lado positivo, permiten recoger la demanda y la iniciativa de la población y las organizaciones sociales, y trabajar participativamente desde el diseño de la idea. Por el lado negativo, los proyectos resultantes son en pequeña escala, dispersos o atomizados entre sí y discontinuos en el tiempo, lo que dificulta la maduración y acumulación de efectos. No se observan casi situaciones en las cuales existan proyectos eslabonados que se potencien fortaleciendo procesos de superación de pobreza.

Focalización

La focalización de la política social es un tema que ha generado y sigue generando debate entre expertos en el tema. Si bien no se discute la necesidad de una asignación eficiente del gasto social y de su orientación prioritaria hacia quienes viven situaciones de mayor apremio, sigue discutiéndose cuándo y cómo focalizar, cuándo ampliar o abrir la política social hacia una perspectiva más universal, y cómo lograr sinergias entre acciones focalizadas, acciones selectivas y acciones universales.

La focalización como herramienta técnica de la política social comienza a utilizarse en los años 80 cuando se instala la red de asistencia social dirigida a la población más pobre, que existe hasta el día de hoy. El criterio de focalización era la pobreza medida con indicadores socioeconómicos (vivienda, escolaridad, situación ocupacional, equipamiento del hogar). Los beneficios que entrega la red, subsidios monetarios y no monetarios son asignados en forma individual.

Los gobiernos de la Concertación, por la vía de programas de desarrollo social, amplían y diversifican el universo de beneficiarios, aplicando una doble focalización: por situación socioeconómica y por vulnerabilidad social. Es el caso, por nombrar algunos, de las mujeres jefas de hogar, los campesinos indígenas, los jóvenes desertores del sistema educacional, los residentes de zonas pobres o de barrios dañados por la inseguridad ciudadana, etc. De esta forma, se sale de la idea de la focalización como una receta mecánica que busca eficiencia en llegar a los más pobres, para utilizarla como una herramienta más compleja, no sólo de asignación de recursos,

sino de configuración de lo social, que opera a veces asignando beneficios a personas y familias y muchas veces fortaleciendo y expandiendo capacidades en grupos, comunidades y territorios de tamaño pequeño. Al mismo tiempo se intenta articular los programas focalizados, selectivos y universales; y se implementan programas de acción afirmativa, que por definición son selectivos y/o focalizados, en educación, salud y vivienda. A modo de ejemplo, en educación: el Programa de las 900 escuelas para sectores de pobreza que funcionó desde 1990 hasta el año 2002; el Programa básico rural; el programa intercultural bilingüe; el Programa Liceo para Todos y el proyecto Montegrande.

En síntesis, a partir de 1990 no se plantea que toda la política social sea focalizada según el criterio socioeconómico ni que la mejor alternativa de focalización es por demanda, sino que se aplican variados criterios y mecanismos de focalización, desde la autofocalización, pasando por la focalización territorial, focalización a la oferta y focalización a la demanda (la familia y sus integrantes).

De esta forma, la focalización está muy presente, pero los criterios y mecanismos que se aplican varían según los objetivos que persiguen los programas.

Participación ciudadana

Desde sus primeros enunciados, la política social de los gobiernos democráticos declara su vocación participativa, participación que se expresará de diferentes formas según el programa o la actividad en curso. La vocación participativa de las políticas da cuenta del vuelco de la política social desde un énfasis asistencial a uno promocional.

La mayor parte de las veces, la lógica de los programas invita a la participación por medio de la constitución de comités de proyecto o grupos de base, los que actúan como responsables de la marcha del proyecto y de la participación de los beneficiarios. Muchas veces estas tareas se limitan a gestionar asuntos, traspasar información, recaudar fondos, convocar a potenciales beneficiarios, etc. Es una participación circunscrita a los mecanismos que define cada programa de desarrollo por lo que asume un carácter funcional y ligado a la satisfacción de necesidades básicas.

Se han estimulado, adicionalmente, otros mecanismos de participación de carácter más propositivo y capaces de conjugar temáticas específicas y problemas no resueltos, con discusiones más amplias y más comprensivas en torno al desarrollo local. Algunos indicadores al respecto son el mandato de que todas las municipalidades cuenten con una ordenanza municipal de participación ciudadana (aunque en la práctica es poco lo que este instrumento ha sido utilizado), iniciativa del gobierno del Presidente Frei, y la ley de participación ciudadana actualmente en discusión en el Parlamento, iniciativa del Presidente Lagos, que demanda a todas las reparticiones públicas generar mecanismos de participación. Cabe mencionar que estas medidas abren el tema al interior de la institucionalidad pública, pero ello no implica ni es sinónimo de apoyar procesos de ciudadanía y fortalecimiento de la sociedad civil, materia en la cual diversos estudios señalan que el país tiene una deuda pendiente (Fernández, 2005). Este punto se recoge en las conclusiones.

d) Instalación de la temática de los derechos ciudadanos

Se afirmaba en la sección teórica de este texto que la dimensión derechos de ciudadanía es un componente vital de la política social contemporánea. Así se ha entendido en Chile al ir incorporando en forma sostenida un discurso de derechos en torno a la política social.

La tematización de los derechos sociales presenta dos desarrollos. Por un lado, aquel que asume explícitamente un compromiso como sociedad en torno a la satisfacción de determinados derechos entendidos como mínimos, cuya más clara expresión está presente en las dos grandes innovaciones en materia social del gobierno del Presidente Lagos: el Plan AUGE, de reforma de la salud, y el Sistema de Protección Social Chile Solidario. Ambos establecen una lista de situaciones, privaciones o enfermedades, consideradas parte de un mínimo social garantizado frente al cual el Estado compromete su cumplimiento dentro de plazos definidos y que son exigibles por parte de la población.

Una segunda vía de presencia de la temática de derechos ciudadanos tiene un componente más político y se refiere a la defensa y protección de los derechos de la población. Destacan en este camino la tematización que hace SENNAME en relación a la vulneración

mostrando información muy relevante sobre la dinámica y rotación de las familias en torno a las líneas de indigencia y pobreza.

Pero la tecnificación de la política social bajo los gobiernos de la Concertación se amplía a otros ámbitos. Tres son particularmente notorios: evaluaciones de procesos y resultados de programas sociales; acciones de fortalecimiento institucional y profesionalización en las municipalidades y los gobiernos regionales; introducción de instrumentos de planificación para el desarrollo regional y local, y la incorporación de mecanismos que apoyan la transparencia de las adquisiciones públicas, incluido la contratación de diagnósticos, estudios y asesorías en el área social (Sistema Chile Compra).

Fortalecimiento de la función de seguimiento y evaluación

En la sección anterior se mencionó el aporte de la DIPRES a la evaluación de las acciones del sector público. A esta iniciativa se suman el interés de los ministerios y los mismos programas de contar con una mirada externa a lo que hacen para, si es necesario, enmendar rumbo, modificar o perfeccionar sus líneas de acción. De otro lado, crecientemente se incorporan criterios e instrumentos de seguimiento y autoevaluación a los programas.

Fortalecimiento institucional y profesionalización

Hacia mediados de la década de 1990 se crean los gobiernos regionales, se les traspasa recursos materiales y humanos, y se les exige formular diagnósticos, estrategias y políticas regionales. Al mismo tiempo se apoya a los municipios con herramientas de trabajo, capacitaciones y asesorías en temas administrativos, de recursos humanos, de planificación económica y social, etc.

Instrumentos de planificación regional y local

En la línea del fortalecimiento de las administraciones descentralizadas se refuerza su rol de agente de planificación del desarrollo por la vía de la definición de instrumentos tales como la estrategia de desarrollo regional, los planes de desarrollo comunal y los planes municipales de educación y de salud. En los dos primeros casos se solicita que la definición de estos instrumentos se realice en el marco de procesos participativos con los actores relevantes en los territorios. En el caso de los planes

municipales de educación y salud, estos instrumentos están ligados, de acuerdo a la legislación municipal, con la aprobación de presupuestos por parte del Concejo Comunal, lo que respalda la importancia que se pretende otorgar a dichos instrumentos para la adecuada gestión del gobierno local.

Mecanismos que apoyan la transparencia

Buena parte de las tareas asociadas al desarrollo social no las realiza directamente el sector público, sino que éste contrata el apoyo a terceros, siguiendo el mecanismo de concurso público. Este se ha masificado con la instalación de un sistema nacional integrado, Chile Compra, abierto a todos los interesados, que reúne el universo de las licitaciones de compra y venta de servicios del sector público.

g) Programas sociales emblemáticos

Después de hacer incontables referencias a los programas sociales que se han ido instalando a lo largo de los últimos años y cuyo último registro los cuenta en cerca de 400 en que participan casi 80 instituciones⁸, resulta útil presentar brevemente a algunos de los programas emblemáticos de los últimos años. Se entiende que el carácter emblemático no está en el propósito, los recursos o el número de beneficiarios de los programas, sino en la relevancia política, la visibilidad y la importancia que los actores institucionales les asignan. Hemos seleccionado tres programas. El primero, Chile Solidario, es sin dudas el programa emblemático del gobierno del Presidente Lagos, comprometido personalmente con su trayectoria y resultados en materia de eliminación de la extrema pobreza en Chile. El segundo, el Programa Orígenes, es un programa de desarrollo para los pueblos originarios que cuenta con recursos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) aportados por un préstamo al gobierno de Chile. Por último, Chile Barrio, fue la gran oferta social de programas de desarrollo del gobierno de Presidente Frei y tiene por propósito erradicar a todos los campamentos urbanos del país. En el gobierno del Presidente Aylwin los programas emblemáticos fueron el Programa de capacitación laboral, Chile Joven; el de Mujeres Jefas de Hogar; y

los Programas del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FO-SIS). A continuación se describen los tres programas emblemáticos mencionados anteriormente y vigentes en la actualidad.

Sistema Chile Solidario 2002-2004 / Ministerio de Planificación

En mayo del año 2002 el Presidente de la República anunció al país la creación de un Sistema de Protección Social dirigido, principalmente, a la superación de la extrema pobreza y la protección social frente a situaciones de vulnerabilidad. El objetivo de Chile Solidario es «mejorar las condiciones de vida de 225 mil familias en extrema pobreza, generar las oportunidades y proveendo los recursos que les permitan recuperar o disponer de una capacidad funcional y resolutive eficaz en el entorno personal, familiar, comunitario e institucional».⁹ Los objetivos específicos que el sistema ha establecido son: a) apoyar en el plano psicosocial a las familias en extrema pobreza para promover el desarrollo de sus propias potencialidades, transformándolas en sujetos más autónomos; b) acercar a las familias indigentes a los servicios y beneficios sociales disponibles en la red territorial; y c) generar condiciones mínimas para asegurar que los miembros más vulnerables de las familias tengan oportunidades para mejorar su nivel de vida.

Para cumplir con estos objetivos el Sistema Chile Solidario provee durante 24 meses un «apoyo familiar» (promotor) que va a la casa e invita a la familia en extrema pobreza a incorporarse, y si la familia acepta, trabaja con ella en un diagnóstico de su situación y el diseño y puesta a marcha de un plan de trabajo para apoyar el progreso del grupo familiar, realizando una labor de apoyo psicosocial e emocional tendiente a superar trabas relacionadas con la autoestima y la confianza y capacidad de la familia para organizar mejor sus recursos y relaciones. Este trabajo lo realiza el Programa Puente del FOSIS. La labor de apoyo psicosocial se estructura en torno a 7 pilares básicos de vida que en conjunto suman 53 mínimos sociales que constituyen, de acuerdo al diseño del sistema, una línea de protección contra la vulnerabilidad extrema. Los 7 pilares son identificación, educación, salud, empleo, ingreso, habitabilidad y dinámica familiar. La idea es que al finalizar los 24 meses de apoyo la familia tenga cumplidos los 53 mínimos y como consecuencia tenga más autonomía y recursos para

acceder a oportunidades para mejorar su nivel de vida. Durante los 24 meses de apoyo psicosocial un integrante de la familia, en general la mujer jefa de hogar o cónyuge, es beneficiaria de un bono monetario, de valor decreciente en el tiempo. Junto con lo anterior, el Sistema Chile Solidario busca organizar la oferta programático-institucional asistencial y promocional existente, facilitando el acceso de la familia a los beneficios de dicha oferta. El Sistema apuesta a lograr una articulación eficiente del conjunto de la oferta pública bajo una modalidad de red y un cambio en la lógica de acción de los funcionarios hacia una visión más sistémica e integral de los temas sociales y las respuestas públicas.

El Sistema se diseña e implementa desde MIDEPLAN y el FOSIS, pero son las municipalidades las que tienen la responsabilidad de la ejecución directa a través de una unidad familiar de intervención, que es la unidad que coordina el trabajo de los apoyos familiares y la articulación de la oferta de beneficios y el acceso de las familias a esta oferta. En el plan de trabajo del apoyo familiar con la familia se le exige a éstas ciertos compromisos de corto plazo y realistas que debe cumplir para continuar en el programa Puente, instalándose así la idea de corresponsabilidad entre la familia y el programa. Los compromisos concretos dependen de la situación de cada familia.

El gran ausente en el diseño del Chile Solidario es el ámbito asociativo o comunitario. El apoyo trabaja con cada familia y éstas se conectan a redes de beneficios. No está previsto que las familias, gracias al programa, se conecten entre ellas ni su integración a organizaciones sociales.

Programa Orígenes, unidad ejecutora inserta en la Subsecretaría de MIDEPLAN

El Programa Orígenes se implementa desde el 2002. Está dirigido a población indígena rural. Su objetivo general es «mejorar las condiciones de vida y promover el desarrollo con identidad de los pueblos aymara, atacameño y mapuche en el área rural, en los ámbitos económico, social, cultural y ambiental».

La ejecución del programa es responsabilidad del Ministerio de Planificación y Cooperación a través de su Secretaría Ejecutiva (SE).

Cuenta con la participación de otros organismos públicos (co-ejecutores): Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, INDAP, CONAF y CONADI, los que firmaron convenios de participación. Para la ejecución, el programa se ha dotado de cinco Unidades Ejecutoras Zonales instaladas en las regiones I. II. VIII. IX. y X. Además, forman parte del funcionamiento del programa: los gobiernos regionales, las gobernaciones y las municipalidades.

El programa tiene un carácter integral, intersectorial y participativo. Está concebido en dos fases. La primera, 2002-2005, ha trabajado en 44 comunas de Chile, incorporando a 642 comunidades y beneficiando alrededor de 26.000 familias indígenas.¹⁰ En la segunda fase se espera beneficiar 14 mil familias adicionales, llegando a completar a unas 700 comunidades indígenas.

Las acciones del programa corresponden a cuatro líneas de trabajo:

Fortalecimiento de las comunidades indígenas e instituciones públicas, destinado a generar capacidades y compromisos en las comunidades para la planificación y ejecución participativa de las intervenciones del programa y a mejorar las capacidades técnicas y el compromiso de las instituciones públicas participantes en el programa (CONADI, ministerios, gobiernos regionales, gobernaciones y municipalidades).

Desarrollo productivo, cuyo objetivo del componente es mejorar de manera sostenible las condiciones de vida de las personas y familias rurales aymaras, atacameñas y mapuches. Para ello se intenta i) incrementar los ingresos de las comunidades indígenas rurales mediante el fortalecimiento y diversificación de las actividades económicas agrícolas y no agrícolas compatibles con la cultura; ii) brindar apoyo a la formulación de proyectos y a la promoción de inversiones en zonas indígenas; iii) apoyar la elevación del nivel de inversión privada en las áreas rurales indígenas; y iv) brindar apoyo a las agencias estatales de fomento productivo, para acompañamiento a las actividades del programa.

Educación y cultura, se propone rescatar, fortalecer y desarrollar la cultura de las comunidades aymara, atacameño y mapuche promoviendo la diversidad cultural en la sociedad. Entre sus objetivos se encuentra diseñar, implementar y evaluar una propuesta pedagógica en 159 escuelas donde estudian niños y niñas de los pueblos indígenas y la promoción de la cultura y el arte. Asimismo, el subcomponente ii) educación intercultural bilingüe otorga fortalecimiento institucional del MINEDUC Programa de educación intercultural bilingüe.

Salud intercultural, su objetivo es optimizar la situación de salud de la población indígena. Contempla realizar acciones específicas de asistencia técnica, sensibilización y capacitación, en i) modelos de atención de salud intercultural, ii) mejoramiento de la calidad, sensibilidad y pertinencia cultural de los servicios de salud, iii) fortalecimiento de la medicina indígena; y iv) mejoramiento del acceso a la red de servicios interculturales de salud.

Programa Chile Barrio / Ministerio de Vivienda

El programa Chile Barrio plantea contribuir a un mejoramiento de la situación residencial, calidad del hábitat y oportunidades de inserción social y laboral de los habitantes de asentamientos habitacionales precarios. Inicia su intervención con la realización de un diagnóstico socio-productivo, habitacional y de infraestructura realizado con los habitantes o previamente validado con ellos. A partir de éste se define un plan de acción compartido en el cual se involucra a los habitantes y las instituciones comprometidas con el programa. El programa contempla cuatro líneas de acción principales que son: a) mejoramiento de la vivienda y del barrio; b) rehabilitación social, fortalecimiento de las organizaciones, formulación y gestión de proyectos; c) habilitación laboral y productiva; y d) regularización de los títulos de propiedad de los terrenos. A través de estas líneas el programa se propone expandir capacidades personales y productivas, y organizacionales y de gestión. Simultáneamente, se propone dejar capacidades instaladas en los municipios para que brinden apoyo a los habitantes de las nuevas villas así como dejarlos conectados con redes de apoyo. El diseño establece tres momentos clave de participación social: Diagnóstico de la Realidad Local, Diseño y Negociación del Plan de Acción y Ejecución del Plan.

A través de estas acciones el programa busca generar beneficios individuales y colectivos, materiales (mejora vivienda, infraestructura sanitaria, equipamiento comunitario, acceso a servicios) y no materiales de expansión de capacidades personales (confianza y seguridad en sí mismo, información y conocimiento), laborales (capacitación) y organizacionales y de gestión (asociatividad, líderes, capacidad de gestión o co gestión con otros).

La primera institución que entra a los asentamientos es el FOSIS con su Servicio para el Apoyo del Desarrollo del Barrio el que realizará la línea de habitación social. Se espera que el FOSIS de común acuerdo con el municipio y la unidad operativa de Chile Barrio contacte, previa licitación, una institución que se haga cargo de este servicio. Esta institución, a base a metodologías participativas, realiza el diagnóstico del asentamiento, identificando los recursos o activos materiales y organizacionales y de liderazgo presentes y define el Plan de Acción Comparado, acompañando su posterior ejecución.

Los estudios sobre el programa revelan una gran heterogeneidad dependiendo de la historia y características de los asentamientos; de las instituciones y personas a cargo del apoyo para el desarrollo del barrio; del involucramiento efectivo del municipio; y, muy importante, del lugar donde se instalan las nuevas viviendas (radicación o erradicación) y con quienes se comparte este lugar. Un problema complejo en los casos de erradicación se produce al momento de la instalación definitiva: las familias llegan a convivir con otros que no conocen, las viviendas son de calidad mediocre, de espacio restringido, sin mayor aislamiento acústico, y las familias no han sido preparadas para vivir en condominio con desconocidos. En estas circunstancias, los progresos en materia de habitación, expansión de capacidades y fortalecimiento de las organizaciones y la capacidad de acción colectivo logrados en la primera etapa, con alta probabilidad se pierden.

El programa nace en el nivel central. Este identifica los asentamientos a intervenir, la forma de hacerlo, las líneas de acción y los tiempos. En las líneas de acción convergen 5 ministerios que son gestores del programa, aunque la dirección general está en el MINVU. Una vez seleccionado el asentamiento, los habitantes firman una carta de compromiso con el programa. Cada línea de acción tiene uno o más agentes locales, a veces contratados directamente y a veces vía licitación pública, sin que sea claro el papel de cada uno de estos agentes en el proceso.

C. RESULTADOS POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL EN CHILE 1990-2005¹¹

El resultado más notable que ha alcanzado Chile en materia social es la drástica reducción del porcentaje de población ubicada bajo la línea de pobreza, el que pasa de un 40% a un 19% entre los años 1990 y 2003, de acuerdo a mediciones de la Encuesta CASEN¹². Un punto de debate recurrente es si la reducción de la pobreza es consecuencia del crecimiento económico o de la acción de las políticas sociales, que como se informó en la sección anterior, modificaron su enfoque y han experimentado un sustantivo fortalecimiento a partir de 1990.

El impacto del dinamismo económico sobre la superación de la pobreza es un asunto incuestionable, sin embargo, el peso de una larga trayectoria nacional en políticas sociales también es un factor decisivo. Otras experiencias en América Latina muestran trayectorias en las que al crecimiento económico no se ha visto acompañado de reducción de los niveles de pobreza, e incluso, reducción de la pobreza sin un correlato en crecimiento económico. Es una combinación de crecimiento, creación de empleo, políticas sociales y estabilidad institucional, lo que explica los progresos que se alcanzan en Chile en materia de pobreza y en otros indicadores de desarrollo, que se exponen en esta sección.

De modo sintético, los resultados en el ámbito social en la década de 1990 y hasta el presente son favorables si se consideran indicadores de indigencia y pobreza, calidad de vida material y desarrollo humano de la población. Son también favorables tanto al compararlos con la evolución de la situación social en las dos décadas anteriores como al tomar como patrón de referencia, la situación de otros países de América Latina.

Los resultados no son favorables, sin embargo, desde la perspectiva de la estructura social, donde se aprecian fuertes desigualdades sociales que perduran y en varios aspectos se acentúan en Chile. Factores adscriptivos, como el origen social, el lugar donde se nace, el sexo y los rasgos étnicos continúan teniendo un peso mayoritario en las oportunidades de la población. Si bien los niveles de bienestar material se incrementan significativamente, las relaciones entre estratos sociales son tan o más segregados que antes

y perduran rasgos de segmentación social y discriminación en el plano de las relaciones y la interacción social. La creciente segregación social en las grandes ciudades y la estigmatización de barrios como peligrosos es una manifestación elocuente de las situaciones señaladas.

Se presenta a continuación de modo sintético información que apoya estos enunciados. La primera sección presenta evidencia sobre las tendencias en diversos indicadores asociados a pobreza e indigencia, calidad de vida y desarrollo humano. La segunda sección da cuenta de las modificaciones en las características de los sectores que viven en condiciones de pobreza entre 1990 y la actualidad. La sección 3 se detiene en el tema de la desigualdad.

1. POBREZA Y DESARROLLO HUMANO

a) Pobreza e indigencia

Entre 1990 y 2003 hubo un descenso muy significativo en la magnitud y en la intensidad de la pobreza, lo que se verifica cualquiera sea el índice y medición de indigencia y pobreza que se aplique. Este resultado contrasta con el aumento en la magnitud e intensidad de la pobreza que hubo en las dos décadas anteriores.

Comparativamente con los países de América Latina, Chile es, junto con Costa Rica, el país que hacia el año 2000 muestra una incidencia de la pobreza más baja (algo superior al 20%) y es el único que muestra una reducción de la indigencia y pobreza fuerte y sostenida entre 1990 y 2003. Es también el país que muestra un crecimiento económico más fuerte en este lapso y donde, junto con Uruguay, el gasto social aumentó como porcentaje del PIB y del gasto público en su conjunto (CEPAL, Panorama Social, distintos años).

Los resultados destacados de Chile, según lo demuestran estudios econométricos, son consecuencia en importante medida de variables asociadas al comportamiento de la economía. Se ha estimado que el 80% del descenso en la magnitud de la pobreza obedece al crecimiento de la economía y la expresión que éste tiene en la creación de puestos de trabajo, la oferta de mano de obra y la recuperación en el nivel de los salarios (Larrañaga, 1994).

Mirado en una perspectiva de corto plazo, es difícil que este resultado sea distinto dado que la pobreza se mide por el criterio de línea de ingreso y la mayor parte del ingreso de los hogares proviene del trabajo (58% en hogares indigentes, 73% en hogares pobres no indigentes y 77% en hogares no pobres, según la encuesta CASEN 2000). Argumentar, como se ha hecho reiteradamente, que puesto que estas variables económicas tienen un peso gravitante en el corto plazo sobre la incidencia de la pobreza en ingreso, la política social es ineficiente e ineficaz en la reducción de la pobreza es falaz. De un lado, la inversión en capital humano (educación, salud, capacitación) durante décadas es parte de la política social y sus efectos son de largo plazo. De mismo modo, los programas públicos de vivienda, agua y alcantarillado, y muchos otros, mejoran la calidad de vida de la población pero no el nivel de ingreso familiar. De otro lado, como argumenta Meller (1999), el impacto del crecimiento sobre la reducción de la pobreza debiera estimarse a partir de las elasticidades pobreza / PIB. Al hacerlo se detecta que esta elasticidad fue menor en el período 1987-90 que entre 1990-96. Un 1% del crecimiento del PIB durante el período 1987-90, reducía el nivel porcentual de pobreza en un 0,75% mientras que en el período 1990-96 para un mismo aumento del producto la pobreza se reducía en un 1,15%. El autor profundiza el análisis estimando un indicador de «eficiencia del crecimiento para reducir la pobreza» que le permite concluir que si no hubiese habido ningún cambio en las políticas sociales de los gobiernos democráticos el porcentaje de pobreza en 1996 hubiera sido de 28%, y no de 23%, que es la cifra de incidencia de la pobreza observada en ese año.

Tabla N° 1. Porcentaje de población indigente y pobre (1969-2003)a/

Años	Indigentes	Pobres b/
1969	6	17
1983	30	
1985	25	45
1987	17	45

1990	12,9	38,6
1992	8,8	32,6
1994	7,6	27,5
1996	5,7	23,2
1998	5,6	21,7
2000	5,7	20,6
2003	4,7	18,8

a/ Las cifras de 1987 en adelante provienen de la misma fuente y son comparables.

Las cifras de años anteriores provienen de fuentes diferentes que utilizan marcos muestrales distintos y formas distintas de medir ingreso familiar (preguntas distintas y algunas ajustan por sub- y sobre-declaración mientras que otras no lo hacen).

b/ Incluye a los indigentes.

Fuente: Altamir (1979); Rodríguez (1985); Torche (1987); MIDEPLAN (1996, 1999, 2000, 2001, 2004)

La situación de ingreso y de pobreza de los hogares chilenos es en la actualidad altamente inestable, en particular en los hogares de los deciles 1 a 8^{va}. Los hogares, como consecuencia de eventos que los afectan en el plano de la inserción laboral de sus integrantes y de acontecimientos vitales (nacimientos, traslados, separaciones, muertes, integración de nuevos integrantes, etc.), con facilidad caen por debajo o superan la línea de pobreza o indigencia. Los eventos o quiebres en las dimensiones trabajo y familia, por variadas razones, se han hecho más frecuentes: los empleos son más inestables como también la composición de los hogares y las relaciones de pareja, el resultado es una mayor vulnerabilidad de ingresos. Esta vulnerabilidad afecta tanto a los sectores pobres como los estratos medios.

b) Calidad de vida y bienestar material

Como se desprende de dos interesantes publicaciones del Instituto Nacional de Estadísticas entre 1992 y 2002, fechas de los dos últimos Censos de Población y Vivienda, Chile ha dado un salto en lo que concierne el bienestar material de la población (INE, 2003 y 2004). El número de viviendas particulares aumentó en un 26%, porcentaje que duplica el que corresponde al aumento de la población. A la vez, se observa una disminución en el número de hijos

por mujer y en el tamaño de los hogares, lo que se traduce en menor hacinamiento, descenso en el número de allegados y aumento del número de hogares que habita en vivienda propia (que en 2002 alcanza el 73% en 2002). Si bien las viviendas sociales son de tamaño pequeño y la calidad de la construcción deja que desear, en el año 2002, el 91% de la población vive en residencias de material sólido, la mayoría de ellas con acceso a electricidad, agua, luz. También mejora significativamente el acceso a bienes durables, tendencia observable ya en la década de 1980: televisión en color, equipo de música, teléfono fijo y celular, lavadora, microonda, refrigerador.

c) Indicadores de desarrollo humano

La trayectoria hasta aquí descrita es concomitante con una mejora sostenida, que viene ocurriendo desde varias décadas atrás, en los indicadores de desarrollo social y humano. Chile, al igual que muchos países de la región, muestra mejoras sistemáticas durante al menos 6 décadas en niveles de alfabetización, escolaridad, mortalidad infantil, expectativas de vida al nacer y esperanza de vida de la población. La trayectoria de estos indicadores, a nivel agregado, no se asocia a las fluctuaciones de la economía, ni a cambios políticos e institucionales, sino que es resultado de esfuerzos de décadas en materias de salud, educación y vivienda e infraestructura sanitaria. La tabla N° 2 resume la situación favorable que al respecto tiene el país.

Tabla N° 2. Avances destacados en el desarrollo social y humano de Chile

Área o sector	Situación alrededor del año 2000
Educación	- Cobertura prácticamente universal de la enseñanza básica de 8 años de duración, desde fines de los años 80 - Expansión fuerte de la enseñanza media en los años 80 que continúa en los 90. Hacia el año 2000 la tasa bruta de matrícula en la enseñanza media es cercana al 90%. - Expansión significativa de la educación possecundaria en la década del 90, alcanzando a alrededor de un tercio de la población entre 19 y 24 años de edad.

	• Elevación de la escolaridad promedio de la población adulta; en la cohorte de 20 a 29 años, el promedio es de 12 años en áreas urbanas y de 9 en áreas rurales. • Caída en los índices de repitencia y deserción escolar y mejora en los de egreso oportuno a lo largo de la década de 1990.
Salud	• Descenso en la tasa de mortalidad infantil a un nivel de 9 por 1.000 nacidos vivos y de la tasa de mortalidad materna a 2 por cada 10.000 nacidos vivos. • Elevación de las expectativas de vida al nacer, las que para el quinquenio 1995-2000 son de 72 años en el caso de los hombres y de 78 en el de mujeres. • Perfil epidemiológico marcado por enfermedades 'modernas': cardiovasculares, tumores, traumatismos y accidentes, y trastornos mentales, dejando en un segundo lugar las enfermedades infecciosas. • Superación de la desnutrición grave en menores de 6 años y madres embarazadas e incremento en la malnutrición con manifestaciones crecientes de sobrepeso y obesidad en niños y embarazadas. • Cobertura casi universal de atención materno-infantil (embarazo, parto y control sano de salud de niños menores de 6 años).
Vivienda y infraestructura sanitaria	• Amplia cobertura de redes de electricidad, agua potable, eliminación de excretas en áreas urbanas. • Variedad y acumulación de experiencia en programas de vivienda para estratos medios y bajos, alto porcentaje de propietarios de vivienda.

Fuente: Elaboración propia a partir de informes y series estadísticas oficiales.

Comparativamente con otros países, en el ranking de desarrollo humano del PNUD (IDH), Chile junto con Argentina, Uruguay, Cuba, México y los países del Caribe de habla inglesa, califican como de «desarrollo humano alto» en 1995, 2000 y 2002. Este índice recoge indicadores que reflejan una vida larga y saludable, la adquisición de conocimientos y al acceso a recursos que permiten tener un nivel de vida decente. Los restantes países de la región tienen un desarrollo humano intermedio o bajo.

Los indicadores que conforman el índice de desarrollo humano no reflejan la situación promedio de cada país. Los países y Chile no es excepción, están lejos de ser homogéneos y las oportunidades se distribuyen diferencialmente según región, comuna, zonas urbana o rural y nivel socioeconómico de la población. En los años 90, siguiendo información del informe PNUD para Chile, las brechas regionales en el IDH se han acortado. No obstante, permanecen importantes variaciones y diferenciales comunales y por nivel socioeconómico.

Trabajos, en base a las encuestas CASEN y los Censos de población y Vivienda muestran que los segmentos más pobres están rezagados en casi 10 años respecto del promedio del país, y que los déficit que acumulan en áreas específicas superan en casi 3 veces a los que muestran los sectores no pobres (Banco Mundial, 2002; INE (2004). Por su parte, estudios sobre pobreza hacia 1970 y en años más recientes han dado cuenta de un importante nivel de heterogeneidad entre los hogares en situación de pobreza de ingresos en cuanto a las necesidades específicas que no han logrado satisfacer. Los hogares pobres en ingreso no necesariamente son pobres simultáneamente en educación o vivienda y los hogares con necesidades básicas insatisfechas no siempre son pobres en ingreso (Cortázar, 1978; Raczynski, 1992; Banco Mundial, 2002).

Sintetizando lo presentado hasta acá, se concluye que en las últimas dos décadas hubo un fuerte y sostenido descenso de las cifras de pobreza absoluta que responde a variables asociadas a la situación de la economía; empleo y salarios y a las políticas sociales. Las cifras de reducción de la pobreza ocultan, sin embargo, frecuentes entradas y salidas de las familias de estratos medios y bajos a situaciones de indigencia, pobreza y no pobreza. Simultáneamente, ha habido un proceso significativo de acumulación de riqueza material que benefició a todos los niveles de la estructura social, pero perduran brechas importantes.

2. CARACTERÍSTICAS DE LA POBREZA HACIA 1990 Y EN LA ACTUALIDAD

Los avances en la reducción de la pobreza y la elevación del bienestar material de los hogares van acompañados de grandes procesos

sociales que afectan a toda la estructura social, pero asumen complejidades especiales en los hogares que viven en condiciones de pobreza y van perfilando situaciones concretas y heterogéneas de pobreza y calidad de vida. Reconocer la diversidad de situaciones de pobreza es de primera importancia cuando se trata de formular políticas para su superación. Algunas de ellas son:

- **Urbanización.** La gran mayoría del país vive en localidades urbanas, en las zonas rurales la población se reduce y concentra principalmente a población de edad avanzada. La pobreza en ingreso es preferentemente urbana, pero la rural es más intensa.
- **Fecundidad.** En los años 90 se observa una fuerte caída en la fecundidad que afectó en particular a los sectores de más escasos recursos, lo cual mejora las oportunidades para los niños de estratos pobres¹⁵.
- **Familia y composición de los hogares.** El tamaño del hogar se ha reducido, siendo hacia 2003 de 3,8 personas, reduciéndose la brecha en tamaño según nivel ingreso. En todos los estratos sociales se observa una mayor diversidad de tipos de familia (monoparental, compuesta, unipersonal, disminuyendo la familia extendida y manteniéndose la nuclear), con relaciones de pareja y familia más inestables, aumento de las uniones de hecho y de la proporción de hijos que nacen fuera del matrimonio. Hay un aumento y un mayor reconocimiento de la jefatura femenina de los hogares. Según las encuestas CASEN esta pasa de 20% en 1990 a 26% en 2003.
- **Migración.** Incremento en los flujos de migración internacional desde países limítrofes hacia Chile en busca de trabajo y estudio.
- **Nuevas problemáticas.** La pobreza se entremezcla con nuevos problemas que enfrenta la sociedad: drogas, violencia, inseguridad ciudadana, deterioro medio ambiental. Estos problemas afectan a pobres y no pobres, pero los primeros son particularmente vulnerables frente a este tipo de problemas ya que tienen menos posibilidades de prevenirlos y enfrentarlos oportunamente.
- **Baja y precaria actividad económica.** La inserción ocupacional de los adultos es una variable que incide directamente en la situación socioeconómica del hogar. Su ingreso depende positivamente del salario, de la tasa de participación económica y del

número de personas en edad de trabajar. Y negativamente, de la tasa de desocupación y la tasa de dependencia demográfica / económica del hogar. Diversos estudios revelan que la tasa de participación económica de indigentes y pobres es inferior a la de los no pobres, a lo que se suma que en los estratos más pobres hay índices más elevados de desocupación. En 1998 los hogares indigentes en promedio contaban con sólo 0,57 ocupados, mientras en los hogares no pobres llegaba al 1,5. La actividad económica de los jefes de hogares de estrato social bajo es altamente heterogénea: asalariados y trabajadores independientes en labores agrícolas, industriales, de construcción, en servicios comunitarios y personales, en empresas medianas, pequeñas y microempresas. El común denominador es la precariedad de sus condiciones de trabajo. La mayoría no ha firmado contrato de trabajo: 63% de los asalariados indigentes, 40% de asalariados pobres no indigentes, contra 22% de los asalariados no pobres.

- **Disposiciones culturales** Las familias y hogares difieren en sus rasgos culturales —no hay una cultura de la pobreza— como se desprende de variados estudios de las últimas tres décadas¹⁶. En un mismo entorno de pobreza coexisten tipos o segmentos de población que responden de modo distintos a los problemas que enfrentan. Algunos tienen una actitud, conductas y redes de apoyo que les permite «salir adelante», otros requieren de apoyo especial que los lleve a visualizar y aprovechar las oportunidades, como por ejemplo, actividades de desarrollo personal y promoción social, otros, por diversas razones no han podido «desarrollar» sus capacidades y habilidades, las que se encuentran dormidas o dañadas y requieren de apoyos más complejos, que en algunos casos son de carácter curativo o terapéutico.

3. DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO Y DESIGUALDAD SOCIAL

La pobreza y desigualdad social son dos fenómenos distintos, conceptual y empíricamente. Pobreza apunta a una situación absoluta de carencias. La desigualdad, en cambio, apunta a una situación relativa: mira a los segmentos más pobres en relación a los que están en mejor posición relativa. Se presenta a continuación,

primero información sobre la distribución del ingreso y posteriormente información sobre la distribución de oportunidades y el peso de factores adscriptivos en esta distribución.

a) *Distribución del ingreso familiar*

América Latina es la región del mundo que muestra una concentración más fuerte del ingreso y, en la región, Chile junto con Brasil, están entre los países con una distribución del ingreso más concentrada. La concentración es especialmente fuerte en el 10% de los hogares con mayor ingreso (tabla N° 5). En 2003 la población perteneciente a los hogares del 10% más pobre captaba solo el 1,7 % de los ingresos totales mientras el 10% más rico se apropiaba del 40,3%; el ingreso medio mensual del primer decil era en noviembre de 2000 de \$91.036 al mes, en tanto que el del decil más rico superaba los 2,1 millones de pesos; considerando el número promedio de personas por hogar las cifras son 18.732 y casi 744 mil pesos por persona, respectivamente; el ingreso medio del 10% más acomodado es de 23,6 veces más alto que el del decil inferior.

Los estratos medios o quintiles de ingreso intermedios tienen una nivel de ingreso que se acerca más a los sectores que viven en condiciones de pobreza que al decil superior, estando sujetos por tanto a una probabilidad alta de caer bajo la línea de pobreza ante una caída en alguno de los flujos de ingreso que entran al hogar o la incorporación a éste de nuevos integrantes, realidad que como se vio, ocurre con frecuencia.

¿Qué pasó con la distribución del ingreso entre 1990 y 2003? El resultado no es indiscutido como en el caso de la reducción de la pobreza, sino que depende de la fuente y las medidas específicas que se utilizan. Las encuestas CASEN muestran la ausencia de modificaciones significativas si como indicador se toma el coeficiente Gini y un incremento hasta 1998 y una caída posterior si el indicador es la brecha de ingreso entre los de más arriba y los de más abajo (Q5/Q1).

Tabla N° 3. Distribución del ingreso de los hogares (1987-1998)
A. Chile. Distribución según quintiles de ingreso autónomo a/

Quintil	1987	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003
1 más bajo	4,5	4,1	4,3	4,0	3,9	3,7	4,5	4,8
2	8,2	8,1	8,3	8,1	8,0	8,0	8,5	9,0
3	12,1	12,3	12,2	11,9	11,7	11,7	12,2	12,7
4	19,0	18,1	18,5	18,7	19,3	19,3	19,0	18,3
5 más alto	56,2	57,4	56,7	57,3	57,1	57,3	55,7	55,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Cuociente Q5/Q1	12,5	14,0	13,2	14,3	14,6	15,5	12,3	11,5
Cóeficiente de Gini	0,58	0,57	0,57	0,57	0,58	0,56	0,56	0,56

a/ Datos provenientes de las encuestas CASEN. Para el año 1987 MIDEPLAN (1996), años 1990 a 98 MIDEPLAN (1999) y 2000 (Feres, 2001) y 2003 MIDEPLAN (2004).

Ffrench-Davis (2003, pág. 321-323) argumenta que la encuesta de presupuestos familiares, cuya muestra son hogares del Gran Santiago, entrega información más fidedigna. La comparación de esta encuesta para 1987/88 y para 1996/97 revela un aumento en la participación del quintil 1 y 2 en el gasto, un coeficiente Gini y una relación Q5/Q1 algo más bajo en el año más reciente (tabla N° 4). El autor agrega que, según la misma fuente, la comparación de los ingresos con el gasto en 1996/97 muestra endudamiento en los deciles 1 a 7 y ahorro en los deciles 8 a 10, lo que verifica, no inesperadamente, que el ingreso es más concentrado que el gasto. Lo que destaca es la muy alta y estable concentración de los ingresos y del gasto.

Tabla N° 4. Gran Santiago. Distribución del gasto per cápita de los hogares por quintiles, 1987-88 y 1996-97*

Quintiles	1997-88		1996-97		Razón (2)/(1)	
	(1)	(2)	(2)	(3)		
1	6,4	6,7	6,7	1,05		
2	10,2	10,4	10,4	1,02		
3	13,6	14,2	14,2	1,04		
4	19,8	20,4	20,4	1,03		
5	50,0	48,4	48,4	0,97		
Total	100,0	100,0	100,0			
Cóef. Gini	0,39	0,37	0,37	,97		
Q5/Q1	7,81	7,27	7,27	,93		

* El gasto incluye una estimación del arriendo cuando la vivienda es propia. Fuente: Extracado de Ffrench-Davis (2003), Cuadro IX. 4.

b) Efecto redistributivo del gasto social

La información sobre ingreso familiar refiere a los ingresos monetarios autónomos del hogar (los que provienen del trabajo, de inversiones, de arriendos, de la jubilación, de mesadas y aportes de otros hogares). No incluye los ingresos que el hogar recibe por concepto de subsidios monetarios vinculados a programas sociales ni contabiliza los gastos que los hogares dejan de hacer por contar con un acceso gratuito o subvencionado del Estado a la educación, salud, vivienda, agua potable y otros beneficios.

El gasto social aumentó en más del doble entre 1990 y el año 2002 (tabla N° 5), creciendo por sobre el ritmo de crecimiento de la economía, por lo que su participación en el PIB aumenta de 12,9 a 16,6 % entre 1990 y 2000.

Tabla N° 5. Gasto social público total y per cápita (1987-1998) en pesos 1999

Total Per cápita	Salud	Vivienda	Previsión	Educación	Otros*	Gasto social como % PIB	público como
1990	214.797	32.767	17.326	105.298	41.832	17,575	12,9
1991	230.915	37.947	20.243	107.640	46.030	19,055	13,1
1992	251.159	43.623	21.881	112.265	52.002	21,388	13,3
1993	270.601	48.098	23.366	119.792	55.665	23,839	13,9
1994	282.695	52.172	24.280	121.837	59.715	24,672	13,8
1995	289.653	53.534	25.136	127.210	65.702	28,071	13,3
1996	324.100	57.313	27.645	135.010	73.118	31,014	14,3
1997	337.130	59.907	26.100	139.282	79.450	32,390	14,4
1998	356.964	63.933	26.265	145.694	87.297	33,774	15,2
1999	380.004	65.034	28.818	158.804	92.163	35,185	16,5
2000							16,6

*Esta categoría residual incluye gran partes de los subsidios y transferencias monetarias y programas de desarrollo.

Fuente: Estadísticas de las Finanzas Públicas 1990-1999, Ministerio de Hacienda.

Este gasto, con la excepción de aquel que se destina a la educación superior (crédito fiscal), favorece a los hogares en los quintiles 1, 2 y 3 (tabla N° 6). La estimación de lo que este gasto aporta en términos monetarios al ingreso familiar revela que tiene un impacto gravitante en mejorar la distribución del ingreso. El cuociente

entre el quintil 5 y el 1 se reduce a casi la mitad al cuantificar el monto de ingreso implícito en el gasto social. Según estas estimaciones, la relación Q5/Q1 es de 20 sin considerar el gasto social y vivienda, descendiendo a 11 incorporando las partidas de salud, educación, viáticos, subsidios monetarios y crédito fiscal para estudios universitarios. Educación (excluyendo el crédito fiscal a las universidades) y salud son los dos sectores en los cuales la distribución del gasto es más progresiva. El gasto en vivienda es menos progresivo.

Tabla N° 6. Indicadores de distribución del ingreso ajustado por transferencias monetarias y no monetarias, 1998

Indicadores	A						Total
	Ingreso Monetario	A+ Salud	A+ Educación	A+ Transf. Monetaria	A+ Vivienda	A+ Crédito Fiscal	
% Ingreso total que recibe							
Q1	3,06	3,76	4,18	3,36	3,13	3,06	5,16
Q2	6,68	7,14	7,55	6,88	6,75	6,69	8,20
Q3	10,81	10,99	11,31	10,89	10,87	10,81	11,60
Q4	18,31	18,12	18,24	18,25	18,35	18,36	18,02
Q5	61,14	59,99	58,71	60,62	60,90	61,08	57,02
Q5/Q1	20	16	14	18	19,5	20	11,1
Coef. Gini	0,5644	0,5460	0,5259	0,5563	0,5616	0,5641	0,5028

Fuente: Banco Mundial (2002), pág. 21.

Estimaciones de Bravo y Contreras (1999) sugieren que la distribución del gasto social en 1998 fue más progresiva que en 1990, esto es, habría mejorado su focalización.

c) Desigualdad social

La desigualdad social es más profunda que la desigualdad que se manifiesta a través de diferenciales de ingreso entre los hogares. En el país hay muchas señales que indican que la desigualdad social, la distancia social entre estratos sociales, no ha cedido y aun puede haber aumentado. A continuación se muestran algunos ejemplos.

- **Segregación social urbana.** Si bien se registra un mejoramiento sustantivo en la situación de vivienda y equipamiento del hogar,

estos avances no han logrado disminuir la fuerte segregación social en algunas ciudades, que «aisla» a los sectores de menores recursos en áreas alejadas de los centros de comercio y de trabajo, con escasa habilitación de espacios públicos tipo plazas, canchas deportivas, parques y áreas verdes, juegos infantiles, etc. Tironi (2003, 2004), en un detallado análisis de estas materias, concluye que los asentamientos de vivienda social de los años 90, las llamadas «villas», son grandes complejos de edificios-departamentos donde habitan muchas familias en pocos metros cuadrados (38 metros en promedio), con espacios comunes reducidos y no habilitados.

- **Segmentación y desigual acceso a educación de calidad.** Los estudios sobre el tema dan cuenta de una fuerte segmentación del sistema escolar: los estratos bajos asisten principalmente a colegios municipales, los medios a colegios particulares subvencionados y los altos a colegios pagados, lo que desemboca en resultados de aprendizaje menores en colegios municipales. De esta forma, la hipótesis que comúnmente se plantea y que concibe a la educación como vehículo central de la movilidad social, se ve cuestionada. Chile ha tenido un aumento significativo en la escolaridad de la población, con una expansión fuerte de la enseñanza media (años 80) y superior (años 90). Los datos censales de 1992 y 2002 indican que en esos años los estratos bajos accedieron a la educación media, pero completar este ciclo educacional ha pasado a ser requisito para acceder a un trabajo no calificado, por lo que este logro deja de ser predictor de un «buen trabajo», como lo era una o dos décadas atrás (Valenzuela y Herrera, 2004). Los «buenos trabajos» (entendido en términos gruesos como un trabajo no manual) son ocupados cada vez más por personas que han alcanzado la educación superior, quienes principalmente pertenecen a los estratos más altos. La cobertura de la educación superior aumentó en 10 puntos porcentuales entre los mismos años, pero con un claro sesgo que beneficia a los estratos de mayores ingresos. En el quintil más alto la cobertura de la educación superior aumentó en 23 mientras que en el más bajo lo hizo en apenas 1 punto porcentual.

- **Movilidad ocupacional.** En materia de movilidad ocupacional, un estudio del año 2003 (Wormald y Torche, 2003) muestra que, al igual que los estudios sobre el tema hace tres décadas (Raczynski, 1976), existe una clara «herencia del estrato ocupacional paterno» que es más fuerte en la parte alta que en la parte baja de la estructura ocupacional, existiendo una barrera al movimiento intergeneracional entre estratos manuales y agrícolas, por una parte, y estratos medios de trabajadores no manuales de baja calificación, comercio y la clase alta de servicios, por la otra. Al mismo tiempo, el estudio detecta que las oportunidades de trabajo y de ingreso para aquellos que ocupan las posiciones más altas de la jerarquía social han aumentado, pero no así las oportunidades en los niveles medios y bajos, lo que acrecienta los niveles de desigualdad social. Riqueza y posición social paterna son un apoyo central para permanecer en una posición alta. Los de origen social modesto que acceden a la educación superior y la completan tienen oportunidades reales de avance social, pero son pocos y siguiendo a Núñez y Gutiérrez (2004) a igual formación, méritos académicos, experiencia y condiciones laborales, reciben ingresos inferiores en un 35% a los de un origen social alto, vale decir, requieren de más mérito y experiencia para lograr ingresos similares a éstos. Spilerman y Torche (2004) encuentran que la inversión en educación superior permite avanzar en la estructura ocupacional y obtener un mayor nivel ingreso, pero no asegura una acumulación de riqueza similar a la que tienen los de origen social más alto.

4. ¿CUÁLES HUBIERAN SIDO LOS RESULTADOS SI HUBIERA GOBERNADO LA DERECHA?

Cabe hacerse la pregunta sobre los resultados en cuanto a reducción de la pobreza y desigualdad social si en lugar de gobernar una coalición de centro izquierda hubiera gobernado la derecha en los últimos 15 años. Arribar a una respuesta es complejo porque los años en referencia dan cuenta de vertiginosos cambios de época en Chile y el mundo, los que han ido cambiando el perfil del bienestar y la integración social, por efecto de una dinámica de sociedad que está condicionada por factores supranacionales.

No obstante, es posible plantear algunas tendencias en base a los principios, postulados y propuestas en torno a la política social que a lo largo de los años y hasta el presente ha venido planteando este sector¹². La derecha afirma que la principal política social es la operación del mercado y el crecimiento económico; que la acción del Estado deben ser subsidiaria, proveyendo las condiciones que permitan el mejor funcionamiento de la economía, generando incentivos y evitando distorsiones a la dinámica de libre competencia; sostiene que el crecimiento de la economía requiere reducción de los impuestos a las utilidades de las empresas y a la renta de las personas, así como un gasto público bajo y adscrito a un determinado porcentaje del PIB. Siguiendo estos planteamientos no cabe duda que el gasto social hubiera sido más bajo y no hubiese elevado su participación en el PIB. Los beneficios que recibe la población serían de menor monto¹³ y posiblemente el impacto distributivo del gasto social sería menor.

Por otra parte, la política social hubiera tenido un marcado énfasis en programas asistenciales y distribución de ayudas, como bien ejemplifica la gestión de Joaquín Lavín como alcalde de Santiago entre los años 2000 y 2004¹⁴. También da cuenta de la preferencia por la opción asistencial en política social, la ausencia en el discurso de la derecha de temas tales como capacidades, empoderamiento, participación social y comunitaria, organización social y conceptos de ciudadanía y derechos de ciudadanía.

Las preguntas y respuestas entregadas por la derecha en torno a políticas sociales y superación de la pobreza tienden a estar formuladas en una perspectiva estrictamente económica e institucional, con lo que muchas veces pierde de vista la dimensión sociológica del fenómeno del desarrollo social y superación de la pobreza. Los análisis suelen tomar como criterio exclusivo los indicadores de ingreso, a diferencia de un enfoque integral que se apropie de las características socioculturales de las personas, familias y comunidades y que evalúe aspectos subjetivos en la disposición cultural a hacerse cargo de un proyecto personal de vida que mejore las oportunidades.

A la hora de formular una propuesta de desarrollo social, las ideas centrales que se levantan son: a) focalización del gasto social en la población más pobre, b) integración social vía educación y

empleo; y c) racionalización de la gestión y el gasto mediante la instalación de fondos sociales regionales y locales; rediseño de instituciones y programas y traspaso a privados de la ejecución de programas sociales.

Focalización: Una propuesta fuerte e históricamente característica de la derecha es la focalización del gasto social, por oposición a los programas universales o masivos de entrega de servicios. La focalización es planteada como una alternativa al aumento del gasto público que permitiría una mayor eficiencia en el uso de los recursos. Irrazábal (2003), por ejemplo, plantea que una mejor focalización de los subsidios monetarios permitiría una liberación importante de recursos que bien podrían ser reasignados en otras alternativas sociales por él consideradas más eficientes. Propone una reorientación al sistema de asignación de los subsidios monetarios, de modo tal que estos cubran sólo a los más pobres de la población (PASIS-SAP y SUF respectivamente) según los términos de la ficha CAS¹⁵, liberando recursos para reasignarlos a los mismos programas de subsidio (por ejemplo aumentando el monto unitario del beneficio) o bien a un Fondo de Iniciativas Locales administrado por los municipios al cual concurrirían ejecutores o intermediarios privados.

Inversión en capital humano: educación-empleo. En una perspectiva de mediano y largo plazo, se señala que la inversión en educación debe ser el principal elemento de una política pública de combate contra la pobreza y la desigualdad. Las diferencias de escolaridad son vistas como el principal factor explicativo de la desigualdad del ingreso en nuestro país, el cual demuestra un alto premio a los años de estudio. En ese sentido, mejorar la calidad de la educación permite mejorar las oportunidades de las generaciones más jóvenes. Se propone invertir en capacitación y formación de habilidades específicas, como un modo de mejorar la empleabilidad de la población pobre adulta que ya no tuvo acceso a una formación de calidad desde el principio. Al mismo tiempo se defiende la plena flexibilización del mercado del trabajo, a través de la disminución de los costos de despido de los trabajadores y del salario mínimo, los cuales son vistos como fuentes de desempleo que perjudican sobre todo a los jóvenes y menos capacitados.

Por otra parte, se proponen medidas en el eje educación-capacitación y empleo para mejorar el ingreso familiar. Se aboga por

una elevación en la tasa de participación laboral de las mujeres y los jóvenes de sectores pobres. Para facilitar este proceso en el caso de la mujer madre se plantea entregar a los hogares con niños en edad preescolar un bono para que se gaste en educación parvularia. Para los jóvenes se plantea mejorar la inversión en educación y capacitación laboral. Para las mujeres se proponen un conjunto de medidas: la creación «de un mecanismo legal que permita a las mujeres dueñas de casa acceder a una pensión de vejez, que reconozca su trabajo de años». También se plantean mayores posibilidades de trabajo para la mujer de escasos recursos: programas que permitan desarrollar habilidades para trabajar, programas de nivelación de estudios para obtener licencia de enseñanza media, programas de capacitación laboral orientada principalmente al trabajo independiente o que pueda efectuarse en el hogar, programas de micro crédito y capital semilla, para mujeres emprendedoras» (LyD, 8 de marzo de 2004).

Gestión Pública

Se habla de la necesidad de montar un aparato administrativo descentralizado, radicando tanto la asignación de recursos como la toma de decisiones sobre los programas sociales en el nivel más cercano posible a los beneficiarios. Es recurrente la propuesta de crear Fondos Sociales Regionales o Municipales, financiados a partir de la unificación de muchos fondos de programas que operan a nivel local en forma separada. El Fondo de Iniciativas Locales planteado por Irarrázaval (2003) tiene como finalidad focalizar el gasto y apoyar a los proyectos que se gestan en las comunas. Se espera que el gobierno central defina algunas áreas prioritarias pero los criterios de operación debieran ser definidos localmente. El autor indica que los recursos de este fondo tendrían que venir de la eliminación de una serie de programas dispersos con objetivos similares, además de la reasignación de recursos producto de la focalización de los subsidios.

Otro de los énfasis básicos es la generación de soluciones privadas a asuntos públicos. Se aboga por el máximo traspaso posible de funciones desde el sector público hacia el privado, resaltando el papel de este último en la administración de programas sociales. La

creencia que hay detrás es que el Estado gastaría más para hacer lo mismo que haría un privado gastando menos.

Como se desprende de las ideas comentadas, muchas de las posiciones de la derecha en torno a desarrollo social y superación de la pobreza no son equivocadas, especialmente las que abogan por el crecimiento económico y la disciplina fiscal, pero son incompletas para responder a la complejidad de los problemas de equidad, desigualdad e integración social. Su pensamiento supone un desarrollo basado en la expansión del mercado que jalará a los sectores más desprotegidos, a los que a veces será necesario dar un empujón. Por ello, los principales instrumentos que plantean son la educación, la capacitación y el trabajo.

Al analizar las posiciones de la derecha en materia de desarrollo social y pobreza se aprecia que a veces ésta peca de ingenua o simplista, pues supone que instalando los incentivos adecuados, los pobres se cambiarán a la ruta del progreso. A veces peca de dureza, pues acepta que las cosas en materia de pobreza y desigualdad en lo fundamental no van a cambiar, por lo que opta por tratar de hacer la vida de los más pobres llevadera por medio de la asistencia social. Nunca la derecha se hace cargo de la complejidad vital, personal, familiar, comunitaria y de clase de vivir en las posiciones más subordinadas de la sociedad. Nunca incorpora en su análisis elementos tales como la trama de relaciones que rodea a la pobreza, la estructura de oportunidades efectiva, el capital social y la autoestima. Nunca habla de la distribución del poder, de la ciudadanía, de la solidaridad o de la cohesión social. Nunca se ocupa del sentido sociopolítico de la política social, aquel que construye un país que en sus rasgos más constitutivos, instala una comunidad de personas igualadas en sus derechos y sus sentimientos de pertenencia compartida a la nación.

En definitiva, los antecedentes presentados sugieren que, en ausencia de los gobiernos de la Concertación, se hubiera asentado en el país una política social más débil, con menores recursos y menos directrices nacionales. Sería, posiblemente, una política más descentralizada y con mayor participación del sector privado. Serían menos los programas sociales y tendrían un perfil más asistencial. No existirían instituciones como FOSIS, SERNAM o CO-NADI, que han realizado un indudable aporte metodológico y

temático a la política social. Tampoco la política social habría llegado a los beneficiarios desplegada en la forma de tres anillos, el de la política sectorial, el de los programas de desarrollo y la de la asistencia social, concentrándose en el anillo local-asistencial y en un anillo sectorial debilitado. Los programas específicos de desarrollo no estarían en la agenda social. Tampoco se habrían tematizado los asuntos propios de la política social contemporánea: ciudadanía, multiculturalidad, cohesión social, género ni asuntos de bienestar social en el sentido descrito en la primera sección.

D. CONCLUSIONES Y DESAFÍOS PENDIENTES

Al revisar las políticas y estrategias de desarrollo local impulsadas en Chile en los últimos 15 años se observa un sólido y coherente despliegue de iniciativas que tiene las siguientes características: se ha basado en un compromiso permanente del gasto social combinado con un adecuado manejo del presupuesto público que ha redundado en una economía estable. Se ha innovado en materia de objetivos, metodologías, focalización, institucionalidad, gestión pública, participación de los beneficiarios y diversidad de las prestaciones incluidas en la política social. Se ha tendido a la descentralización e incorporación de más actores en el proceso.

Todo esto, sin embargo, no quiere decir y no debe leerse como que la política social en Chile ha logrado resolver los desafíos asociados a cada uno de los temas en los que ha incurrido. Por ejemplo, no obstante los cambios instalados, la política social es insuficientemente descentralizada y participativa. Se otorga escasa atención a la dinámica del territorio y muchas veces los programas vienen amarrados desde arriba sin respetar los procesos locales, haciéndose poco pertinentes. Las relaciones centrales-locales están marcadas por tensiones y desencuentros. A la vez, la positiva multiplicidad e innovación en estrategias de intervención tiene un correlato menos positivo y es que ello redunde en fenómenos de descoordinación y duplicidad de acciones. Al mismo tiempo, los programas de desarrollo y para grupos específicos operan casi todos con el mecanismo de licitación o fondo concursable el que tiene la ventaja de incorporar cierta flexibilidad en el diseño de

proyectos específicos que pueden adaptarse a las condiciones locales; no obstante, introduce un grado elevado de incertidumbre para la continuidad de esfuerzos que requiere la tarea de superación de la pobreza.

Esta sección conclusiva, más que resumir los principales puntos planteados a lo largo del artículo, y tomando como punto de partida los notables progresos y desarrollos logrados en materia institucional y de resultados sociales a lo largo de los últimos 15 años, se aboca a recoger algunas de las grandes tareas pendientes que debieran abordarse en el camino de consolidar un nuevo Estado social en Chile, comprometido con la protección, el bienestar, la ciudadanía y la cohesión social.

a) *Un nuevo impulso a los derechos de ciudadanía*

Es necesario dar un impulso a la tematización de los derechos de ciudadanía en la agenda social en Chile y revisar el modo en que se ha incorporado la participación ciudadana en políticas sociales. El Estado ha instalado procesos de participación y buscado el diálogo ciudadano, pero en la práctica se observa que se institucionalizan canales prefijados de relación con los usuarios que pronto pasan a ser sus clientes más que sus socios o colaboradores. La participación supone un diálogo que habla no solo de necesidades básicas insatisfechas, sino que aborda el sentido del bienestar y la cohesión social. El concepto de derechos de ciudadanía supone acuerdos y compromisos, supone deberes y responsabilidades y reclama de espacios, procedimientos y recursos legítimos de discusión social acerca de los temas públicos de interés ciudadano. Estos diálogos ocurren en el entorno en el cual las personas viven, ocurren en el día a día frente a sucesos como la educación, la salud, la seguridad ciudadana o el medio ambiente. No son abstractos ni mediáticos, son parte del trabajo societario en el cual participan agentes públicos, organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía. Supone un compromiso compartido por buscar las soluciones adecuadas en el marco de una sociedad crecientemente compleja. Nos lleva, una vez más, a valorizar la dimensión territorial y local como espacio donde se construyen las respuestas, se definen compromisos y responsabilidades y se organiza un sistema

de acción mixto, al cual concurren más actores que el solo Estado y donde se proveen más soluciones e iniciativas que las que agendaba la política social.

b) *Articulación de protección y bienestar*

La instalación del sistema de protección social Chile Solidario representa una innovación clara en materia de programas y políticas dirigidas al segmento más pobre de la población. ¿Cuáles son, en concreto, los componentes innovadores del programa? Por un lado, una actitud proactiva de cara a la extrema pobreza que va en busca de las familias para insertarlas en un sistema de protección social. Por otro, el propósito de generar un sistema de protección coherente, articulado y eficaz que involucre a la acción social del Estado en su conjunto. Aquí, sin embargo, se deberá poner gran atención en las características de este sistema cautelando que no se reduzca ni circunscriba a las medidas de protección y sea capaz de incorporar medidas ligadas al bienestar. A la vez, un sistema de estas características debe acoger al conjunto de la ciudadanía, incluyendo no solo a los pobres o más pobres, sino a la ciudadanía en general, así como a población vulnerable. Cabe tener en cuenta que la política social no es solo la de los programas de emergencia orientados a la pobreza sino también las políticas de recursos humanos, educación, capacitación, etc. Para ligar protección y bienestar es necesario instalar, propiciar y fortalecer la operación de vasos comunicantes entre los tres anillos de la política social: el ámbito sectorial, el ámbito de los programas de desarrollo social y el ámbito de la asistencia social y conjugar la articulación nacional entre los tres anillos con el desarrollo local en el nivel territorial porque es allí, donde las personas viven, donde se puede configurar la cooperación, la co-responsabilidad, la participación, el asociativismo, el capital social, etc.

c) *Reforma institucional*

En esta tarea Chile tiene una asignatura pendiente. La reforma institucional, a nuestro juicio, reclama un giro desde una óptica que continúa siendo centralizada de la operación de la política social para articularse con más fuerza desde la base del sistema

(unidades escolares, consultorios de salud, municipios, organizaciones sociales, etc.). La experiencia del trabajo de campo en la evaluación de innumerables programas sociales de desarrollo enseña que, en la práctica cotidiana, los operadores de estas agencias locales suelen echar a andar dinámicas de redes, derivaciones e intercambio permanente entre distintos servicios e instancias públicas y privadas. Esto se hace al pulso de los contactos personales y muchas veces a contrapelo de las estructuras formales organizadas en dinámicas que no facilitan ni favorecen el diálogo y la coordinación. Es necesario apoyar e intencionar el trabajo en red y la coordinación de actores para resolver asuntos concretos de los territorios y las personas, familias y grupos que ahí habitan.

Como hemos planteado en otros textos ello requiere invertir el modelo vertical prevaleciente, favoreciendo, de un lado, una modalidad distinta de trabajo en el ámbito local y de otro, una revisión de la oferta pública de programas sociales. En el primer eje, *trabajo en el ámbito local*, el punto de partida debe ser la realidad de un territorio, sus habitantes y organizaciones, sus recursos, sus potencialidades y restricciones, y los agentes institucionales ahí presentes, donde el municipio es muy importante, pero no es el único. Hay organismos no gubernamentales, fundaciones, organizaciones de iglesias, asociaciones de productores, empresarios y comerciantes, profesores, servicios públicos. Los sectores que viven en condiciones de pobreza son el grupo de interés final, aquel hacia el cual van dirigidos los esfuerzos de intervención. Es indispensable trabajar con ellos, conocerlos en su diversidad, sus necesidades y sus activos (potencialidades), sus organizaciones, los ejes de conflicto que los separan, los temas que las unen. El municipio, los servicios públicos, organizaciones de iglesias, empresarios y comerciantes, etc., son actores en el lugar con los cuales es indispensable trabajar para sensibilizarlos frente a los temas de desarrollo local y superación de la pobreza. Este conjunto de actores debe poner en común su visión de la localidad, sus necesidades, potencialidades y restricciones, y la elaboración de una comprensión de las dinámicas locales que dificultan el desarrollo local y de los procesos que generan nuevas y reproducen antiguas situaciones de pobreza en el lugar. La apuesta es que si los actores presentes en un territorio desarrollan una visión compartida sobre la realidad de éste y una

imagen futura de lo deseable y posible, ellos van a poner en común sus esfuerzos, articularlos, y las intervenciones sociales que resulten tendrán una alta probabilidad de ser pertinentes y de entrelazarse de modo positivo con iniciativas anteriores, concomitantes y futuras, facilitando el lineamiento de una ruta de desarrollo para el lugar. El segundo eje implica voluntad política para revisar, ordenar, simplificar la oferta de programas, disminuir el número de venantillas, y abrir espacios de flexibilidad que permitan la adecuación de los programas a situaciones locales específicas.

Para tener éxito, esta apuesta debe insertarse en una estrategia económica y social de país que asegure el crecimiento estable, la creación de empleos, mejoras en la productividad y en los salarios; políticas sociales sectoriales que aseguren un «piso de calidad de vida» y de oportunidades a toda la población: igualdad de oportunidades en el trabajo, la educación, el acceso a la salud, información y conocimiento, recursos productivos y otros ámbitos que permitan a las personas progresar; y una red social asistencial para situaciones extremas.

Hay un desafío mayor que es cultural. Para lograr una efectiva igualdad de oportunidades y aminorar las marcadas desigualdades en la estructura social resulta fundamental no solo contar con políticas sociales eficaces en los tres anillos que se han señalado y trabajar con y para los sectores de la población que viven en condiciones de pobreza sino que detenerse y realizar esfuerzos intencionados desde el Estado y desde la sociedad para multiplicar los vínculos y puentes entre sectores pobres y no pobres construyendo lazos entre ellos que superen prejuicios y estigmatizaciones reciprocas y situaciones de subordinación y de dependencia, por nombrar algunos aspectos.

NOTAS

- * Las autoras agradecen los comentarios recibidos en ambos talleres del proyecto. Además este trabajo se ha beneficiado y es subproducto del Proyecto FONDECYT N° 1040260, que está en curso.
- 1 La Declaración Universal de los Derechos Humanos que se había firmado en 1948 con ocasión del término de la Segunda Guerra Mundial, comienza a ser una herramienta inspiradora de nuevos acuerdos internacionales sobre los derechos sociales de distintos segmentos de la población: mujeres, infancia, indígenas, etc.
- 2 Las autoras han descrito el recorrido y analizado las características de la política social en Chile en los años 90 y sus resultados en trabajos realizados en distintos momentos (2000), Serrano y Raczynski (2001, 2002, 2004).
- 3 Este Estado social tuvo evidentes logros y al mismo tiempo fue acumulando problemas. Había que introducir modificaciones. Congruente con los principios de subsidiariedad y Estado mínimo y la convicción de que correspondía «desmontar el Estado» tras pasando al mercado y al sector privado el máximo de las decisiones y responsabilidades se reformaron las instituciones y la gestión de la política social. Estas reformas implicaron el traspaso de la gestión de los servicios y la ejecución de programas a entes subnacionales y/o del sector privado (descentralización, en particular, traspassando responsabilidades en el área social a las municipalidades; y privatización que se expresó en la incorporación de agentes privados en la entrega de servicios) y la incorporación de mecanismos de mercado e incentivos económicos en el funcionamiento de los servicios (subsidios a la demanda, *vouchers* en educación, facturación por atención prestada en salud). Se define también por primera vez en el país una red social hacia los sectores en pobreza crónica y a los que se vieron afectados negativamente por la operatoria del mercado o no logran acceder a él. Para estos sectores se definieron el subsidio único familiar, la pensión asistencial, centros abrigos. El conjunto de las acciones en el ámbito social se focaliza en los sectores más pobres, desarrollando instrumentos para lograr esta meta. Surge la ficha de caracterización socioeconómica (Ficha CAS) y más adelante la encuesta de caracterización socioeconómica (CASEN).
- 4 Pese a este retroceso absoluto y relativo en la situación de ingreso de los hogares de es siguiendo una tendencia que venía observándose desde mediados de la década del 60. El analfabetismo ya bajo hacia 1970, continúa descendiendo, la escolaridad aumentó, en particular en el nivel de la enseñanza media, la cobertura de agua potable y alcantarillado mejora en áreas urbanas, la mortalidad infantil descendió, el perfil epidemiológico avanza en su transición hacia enfermedades modernas.
- 5 El gasto público social por persona fue durante todo el gobierno militar inferior al de 1970. El año 1981, que coincide con el inicio de las reformas a los sectores sociales impulsadas por el régimen militar, el gasto por persona era inferior en un 2,5 puntos porcentuales al de 1970. Con posterioridad a esa fecha el gasto se reduce sostenidamente siendo en 1989, 13 puntos porcentuales más bajo que en 1981. La reducción de gasto

imagen futura de lo deseable y posible, ellos van a poner en común sus esfuerzos, articularlos, y las intervenciones sociales que resulten tendrán una alta probabilidad de ser pertinentes y de entrelazarse de modo positivo con iniciativas anteriores, concomitantes y futuras, facilitando el lineamiento de una ruta de desarrollo para el hogar. El segundo eje implica voluntad política para revisar, ordenar, simplificar la oferta de programas, disminuir el número de ventanillas, y abrir espacios de flexibilidad que permitan la adecuación de los programas a situaciones locales específicas.

Para tener éxito, esta apuesta debe insertarse en una estrategia económica y social de país que asegure el crecimiento estable, la creación de empleos, mejoras en la productividad y en los salarios; políticas sociales sectoriales que aseguren un «piso de calidad de vida» y de oportunidades a toda la población: igualdad de oportunidades en el trabajo, la educación, el acceso a la salud, información y conocimiento, recursos productivos y otros ámbitos que permitan a las personas progresar; y una red social asistencial para situaciones extremas.

Hay un desafío mayor que es cultural. Para lograr una efectiva igualdad de oportunidades y aminorar las marcadas desigualdades en la estructura social resulta fundamental no solo contar con políticas sociales eficaces en los tres anillos que se han señalado y trabajar con y para los sectores de la población que viven en condiciones de pobreza sino que detenerse y realizar esfuerzos intencionados desde el Estado y desde la sociedad para multiplicar los vínculos y puentes entre sectores pobres y no pobres construyendo lazos entre ellos que superen prejuicios y estigmatizaciones recíprocas y situaciones de subordinación y de dependencia, por nombrar algunos aspectos.

NOTAS

- * Las autoras agradecen los comentarios recibidos en ambos talleres del proyecto. Además este trabajo se ha beneficiado y es subproducto del Proyecto FONDECYT N° 1040260, que está en curso.
- 1 La Declaración Universal de los Derechos Humanos que se había firmado en 1948 con ocasión del término de la Segunda Guerra Mundial, comienza a ser una herramienta inspiradora de nuevos acuerdos internacionales sobre los derechos sociales de distintos segmentos de la población: mujeres, infancia, indígenas, etc.
- 2 Las autoras han descrito el recorrido y analizado las características de la política social en Chile en los años 90 y sus resultados en trabajos realizados en distintos momentos de la década. Los más importantes son Raczynski (1995, 1998), Raczynski y Blazquez (2000), Serrano y Raczynski (2001, 2002, 2004).
- 3 Este Estado social tuvo evidentes logros y al mismo tiempo fue acumulando problemas. Había que introducir modificaciones. Congruente con los principios de subsidiariedad y Estado mínimo y la convicción de que correspondía «desmontar el Estado» tras pasando al mercado y al sector privado el máximo de las decisiones y responsabilidades se reformaron las instituciones y la gestión de la política social. Estas reformas implicaron el traspaso de la gestión de los servicios y la ejecución de programas a entes subnacionales y/o del sector privado (descentralización, en particular traspasando responsabilidades en el área social a las municipalidades; y privatización que se expresó en la incorporación de agentes privados en la entrega de servicios) y la incorporación de mecanismos de mercado e incentivos económicos en el funcionamiento de los servicios (subsidios a la demanda, *vouchers* en educación, facturación por atención prestada en salud). Se define también por primera vez en el país una red social hacia los sectores en pobreza crónica y a los que se vieron afectados negativamente por la operatoria del mercado o no logran acceder a él. Para estos sectores se definieron el subsidio único familiar, la pensión asistencial, centros abiertos. El conjunto de las acciones en el ámbito social se focaliza en los sectores más pobres, desarrollando instrumentos para lograr esta meta. Surge la ficha de caracterización socioeconómica (ficha CAS) y más adelante la encuesta de caracterización socioeconómica (CASEN).
- 4 Pese a este retroceso absoluto y relativo en la situación de ingreso de los hogares de estrato más bajo, los indicadores de desarrollo humano y social continuaron mejorando siguiendo una tendencia que venía observándose desde mediados de la década del 60. El analfabetismo ya bajo hacia 1970, continúa descendiendo, la escolaridad aumenta, en particular en el nivel de la enseñanza media, la cobertura de agua potable y alcantarillado mejora en áreas urbanas, la mortalidad infantil desciende, el perfil epidemiológico avanza en su transición hacia enfermedades modernas.
- 5 El gasto público social por persona fue durante todo el gobierno militar inferior al de 1970. El año 1981, que coincide con el inicio de las reformas a los sectores sociales impulsadas por el régimen militar, el gasto por persona era inferior en un 2,5 puntos porcentuales al de 1970. Con posterioridad a esa fecha el gasto se reduce sostenidamente siendo en 1989, 13 puntos porcentuales más bajo que en 1981. La reducción de gasto

tuvo como contrapartida una pérdida del valor adquisitivo de las transferencias en bienes y servicios que recibía la población de menores ingresos. El valor promedio mensual de las pensiones asistenciales es en 1989 un 20% más bajo que en 1981, el valor del subsidio único familiar, beneficio que se implementa a partir de 1983 (en plena crisis), mejora su poder adquisitivo hasta 1986, descendiendo posteriormente; las toneladas de leches y subsidios alimentarios distribuidos por el Programa Nacional de Alimentación Complementaria (PNAC), sumando sus componentes básicos y focalizado (este último nace en 1978) se reducen en un 7% entre 1981 y 1989; el número de desayunos, almuerzos entregados por el Programa de Alimentación Escolar caen un 8% entre las mismas fechas; las estimaciones de déficit habitacional crecieron de 888 mil unidades en 1981 a 1.131.000 en 1987; la fuerza de trabajo cubierta por beneficios de la previsión social cercana al 60% hacia 1970, descendió gradualmente entre 1974 y 1982, llegando ese año al 38 %, recuperándose posteriormente y estancándose cerca del 50% a partir de 1987 (Ffrench-Davis, 2003, capítulo IX).

En este recuento se privilegian los hitos relacionados con los programas de desarrollo y no de los sectores sociales, ya que éstos son abordados en otros trabajos de este libro. Para un análisis más detallado ver los trabajos en Raczyński y Serrano (2001).

Entre estas instituciones se encuentran: MIDEPLAN, Presidencia, Subsecretaría de Salud, Subsecretaría de Previsión Social, FONASA, Subsecretaría de Vivienda, SERVIU, Subsecretaría de Educación, Municipalidades, Intendencias, Gobernaciones, INP, JUNAEB, FOSIS, SERNAM, SENAME, SERCOTEC, INDAP, CONAF, INJ, Corporación de Asistencia Judicial, SUBDERE, Fondo Social, CORFO, CONADI, PRODEMU.

9 MIDEPLAN. «Estrategia de Intervención Integral a Favor de Familias en Extrema Pobreza». Santiago, Enero de 2002.

10 El programa se implementa en las comunas donde se ubican las 5 ADI declaradas en la actualidad (Jivasa I Región; Atacama La Grande en la II Región, Alto Bío Bío VIII, Litu VIII, Lago Budi en X)

11 Se da cuenta de las tendencias generales en los resultados entre 1990-2005, comparativamente con los de los años 80 así como de Chile con otros países de la región en el período.

12 Sin desmerecer los resultados en materia de disminución de la pobreza, es ineludible hacer mención a las dudas que permanecen en torno al método de elaboración de la línea de ingreso dado que los montos que definen que una persona es muy pobre, solo pobre o deja de ser pobre son dudosos desde todo punto de vista. Por ejemplo, la línea de la pobreza per cápita para el año 2003, zona urbana fue de \$ 43.712 y la línea de indigencia de \$ 21.856 pesos mensuales por persona. La construcción de la línea corresponde al nivel y estructura del consumo de los hogares de hace casi dos décadas (encuesta de presupuesto familiar del año 1987-88).

13 La encuesta panel aplicada por MIDEPLAN en 2001 a una submuestra de hogares de la encuesta CASEN 1996 revela que menos del 10% de los hogares estaban tanto en 1996 como en 2001 en situación de indigencia o pobreza. El 11% había salido de situaciones de indigencia o pobreza a la no pobreza y un 9% había recorrido el camino inverso. El 71% de los hogares se mantuvo en el nivel de no pobreza, posiblemente con una fuerte rotación al interior de este amplio segmento. Los movimientos, la rotación de los hogares, tanto ascendentes como descendentes, implican, en general, recorrer distancias cortas de elevación o deterioro en el ingreso del hogar. Al mirar la evidencia anterior en relación al estrato de origen (*outflow percentages*), el 39% de los hogares indigentes y un 60% de los hogares pobres en 1996 en 2001 se encontraban en una situación de no pobreza. Al mismo tiempo, entre los hogares no pobres en 2001 (*inflow percentages*) el 13% se encontraba en 1996 en una situación de indigencia o pobreza (MIDEPLAN, 2002; Kast, 2004).

14 Raczyński, Serrano y Valle (2002) analizan en profundidad los factores tras los quiebres de ingreso de las familias.

15 Larrañaga (2005) estima que el número de hijos por madre entre 35 y 39 años descendió de 3,8 alrededor de 1980, a 3,1 en 1990 y a 2,6 en 2000; el descenso en madres con

educación básica es de 4,4, a 3,6 y 3,0 mientras que en madres con educación superior desciende de 2,7 a 2,5 y 2,3 en los mismos años.

16 Estudios sobre esta diversidad son entre otros Irrarrazaval (1995), Martínez y Palacios (1996), Espinoza (1996), Márquez (2001), Asesorías para el Desarrollo-FOSIS (2004).

17 Para elaborar esta sección se realizó revisión de material de prensa, así como documentos y páginas web de centros de investigación, partidos e intelectuales vinculados a la derecha.

18 Basta recordar lo señalado en la nota de pie 4: en la segunda mitad de la década de 1980 cuando la economía estaba creciendo el gasto social y el monto de los beneficios entregados no mejoraron, por el contrario mostraron deterioro.

19 Entre las acciones sociales realizadas por Lavín como alcalde de Santiago cabe consignar: distribución de cajas de mercadería por 3 meses; bono de locomoción; subsidio al agua potable de \$ 4.000 por seis meses entre junio y diciembre del 2004; bono por \$ 12.000; pago del arriendo por tres meses; medicamentos; bono para el pago de juntas de vecinos y otras organizaciones comunitarias; acceso a piscinas en plazas y a pistas de nieve, entradas rebajadas para piscina; atención domiciliar de salud, etc.

20 Esta propuesta es curiosa pues, en efecto, estos subsidios se asignan a los más pobres utilizando como criterio de selección el instrumento CAS.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- INE (2003). Cuánto y cómo cambiamos los chilenos. Balance de una década. Censos de 1992-2002, Cuaderno Bicentenario, INE Instituto Nacional de Estadísticas, Santiago.
- INE (2004). Cómo ha cambiado la vida de los chilenos. Análisis comparativo de las condiciones de vida en los hogares con menor bienestar socioeconómico (Censos 1992-2002), Instituto Nacional de Estadísticas, varios autores, Santiago.
- Irrazaval, I. (1995). *Habitación, pobreza y política social*, Documento de Trabajo N° 134, Centro de Estudios Públicos, CEP, Santiago.
- Irrazaval, I. (2003). *Tres elementos básicos para superar la pobreza en Chile*, en Libertad y Desarrollo y Fundación Miguel Kast Chile sin Pobreza. Un Sueño Posible, Santiago.
- Kast, F. (2004). *Movilidad de la pobreza en Chile. Análisis de la Encuesta Panel 1996-2001*, Documento, Libertad y Desarrollo, agosto, Santiago.
- Lechner, N. (1997). *Tres formas de coordinación social*, Revista de la CEPAL N° 61, Santiago.
- Lechner, N. (2002). *Las sombras del mañana. La dimensión subjetiva de la política*, Colección Escafandra, Santiago.
- Larrañaga, O. (1994). *Pobreza, crecimiento y desigualdad: Chile 1987-1992*, Revista de Análisis Económico N° 2 (69-92), Santiago.
- Larrañaga, O. (2005). *Fertilidad en Chile 1960-2002*, Documento, Proyecto Universidad de Notre Dame y CIEPLAN, en prensa.
- Márquez, F. y Aravena, S. (2000). *Aproximaciones a la pobreza*, Temas Sociales 31, Boletín del programa de Pobreza y Políticas Sociales, SUR, Santiago.
- Márquez, F. (2001). *Imaginario social y construcción identitaria en las biografías de los pobres de la ciudad*, Lovaina.
- Martínez, J. y Palacios, M. (1996). Informe sobre la decencia. La diferenciación estamental de la pobreza y los subsidios recibidos, Colección Estudios Urbanos, Ediciones SUR, Santiago.
- Meller, P. (1999). *Pobreza y Distribución del Ingreso en Chile (Década del '90)*, artículo presentado en la Conferencia Chile 1990-1999: The model country for democracy and development, University of California, San Diego.
- MIDEPLAN (1996). *Balance de seis años de las políticas sociales 1990 / 1996*, Andros Ltda., Santiago.
- MIDEPLAN (2000). *Pobreza en Chile en los Noventa: Evolución, Caracterización y Desafíos*, Documento N° 16, Resultados Encuesta CASEN 1998, División Social, Santiago.
- MIDEPLAN (2002). *Dinámica de la Pobreza. Resultados de la encuesta panel 1996-2001*, División Social, Depto. de Información Social, diciembre, Santiago.
- MIDEPLAN (2002). *Estrategia de intervención integral a favor de familias en extrema pobreza*, Secretaría Ejecutiva Chile Solidario, Santiago.
- MIDEPLAN (2004). *Serie CASEN 2003*, vol. 1, División Social, Santiago.
- Raczynski, D. (1978). *Tasas y pautas de movilidad ocupacional en el Gran Santiago*, en Cuadernos de Economía, año 10, núm. 29, pp. 66-95, Santiago.
- Raczynski, D. (1976). *Estratificación social y oportunidades ocupacionales: algunos antecedentes sobre Chile* en Seminario de CLACSO «El empleo en América Latina, problemas económicos y políticos», Siglo Veintiuno Editores, México.
- Raczynski, D. (1992). *Tipos de pobreza*, Chile 1987, Resultados de un ejercicio empírico, Notas Técnicas N° 146, CIEPLAN, Santiago.
- Raczynski, D. (1995). *La estrategia para combatir la pobreza en Chile. Programas, instituciones y recursos*, en D. Raczynski (ed.), Estrategias para combatir la pobreza en América Latina. Programas, instituciones y recursos, CIEPLAN-BID, Santiago.
- Raczynski, D. (1998). *Para combatir la pobreza en Chile. Esfuerzos del pasado y desafíos del presente*, en R. Cortázar y J. Vial (eds.), Construyendo Opciones. Propuestas Económicas y Sociales para el Cambio de Siglo, Ediciones Dolmen-CIEPLAN, Santiago.
- Raczynski, D. y Blazquez, M. (2000). *Políticas sociales, pobreza y desigualdad social. Balance de los años 90*, Cuadernos del segundo centenario N° 11, Centro de Estudios para el Desarrollo, CED, Santiago.
- Raczynski, D. y Serrano, C. (2001). *Descentralización Nudos Críticos*, CIEPLAN - Asesorías para el Desarrollo, Andros Impresores, Santiago.
- Altimir, O. (1979). *La dimensión de la pobreza en América Latina*, Naciones Unidas, Cuadernos de la CEPAL N° 27, Santiago.
- Arenas, A. y Benavides, P. (2003). *Protección Social en Chile. Financiamiento Cobertura y Desempeño 1990-2000*, Oficina Internacional del Trabajo, Santiago.
- ASESORÍAS PARA EL DESARROLLO (2004). *Estudio de los Factores Resilientes y del Capital Social y Humano de los participantes en el Sistema Chile Solidario*, INFORME Final de Estudio para el FOSIS, 2004.
- Bauman, Z. (1998). *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*, Editorial Gedisa, Barcelona.
- Bauman, Z. (1999). *En busca de la Política*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Beyer, H. (1997). *Distribución del ingreso: Antecedentes para la discusión*, Estudios Públicos N° 65, Santiago.
- Beyer, H. (2003). *Pobreza y desigualdad en Chile, ¿Qué se puede hacer? en Libertad y Desarrollo y Fundación Miguel Kast Chile sin Pobreza*, Un Sueño Posible, Santiago.
- BID (1998). América Latina frente a la Desigualdad, Progreso Económico y Social en América Latina, Informe 1998-1999, Washington D.C.
- Castel, R. (1997). *Las metamorfosis de la cuestión social*, Paidós Estado y Sociedad, Buenos Aires.
- CEPAL (varios años). *Panorama Social*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago.
- Contreras, D. y O. Larrañaga (1999). *Activos y recursos de la población pobre en Chile*, El Triestre Económico Vol. LXVI (3), julio-septiembre, México.
- Cortázar, R. (1977). *Necesidades Básicas y Extrema Pobreza*, Estudios CIEPLAN N° 17, Santiago.
- Espinoza, V. (1995). *Roles sociales y superación de la pobreza*, Revista de Trabajo Social N° 66, Universidad Católica de Chile, Santiago.
- Feres, J.-C. (2001). *La Pobreza en Chile en el año 2000*, Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos N° 14, CEPAL, División de Estadísticas y Proyecciones Económicas, Santiago.
- Fernández, I. (2005). *Ciudadanía, Políticas Públicas y Bienestar: el Estado Social Chileno y las Posibilidades de Desarrollo de la Ciudadanía*, Tesis de Doctorado, Universidad de Barcelona.
- Frénch-Davis, R. (2003). *Entre el Neoliberalismo y el Crecimiento con Equidad*, Tres décadas de política económica en Chile, J.C. Sáez editor, Tercera Edición, Santiago.
- Fernández, M. y Bello, D. (2004). *Nocturnos de ciudadanía: el debate de su desarrollo en Chile revisión bibliográfica*, Programa Ciudadanía y Gestión Local, Fundación para la Superación de la Pobreza, Santiago.
- FOSIS (2004). *Estudio de los Factores Resilientes y del Capital Social y Humano de los participantes en el Sistema Chile Solidario*, Elaborado por Asesorías para el Desarrollo, Santiago.
- Giddens, A. (1994). *Más allá de la izquierda y la derecha*, El futuro de las políticas radicales, Cátedra Teorema, Madrid.
- Giddens, A. et al (2003). *Progressive Futures. New Ideas for the Centre - Left*, Policy Network, London.
- Herrera, M. y Castón, P. (2003). *Las políticas sociales en las sociedades complejas*, Ariel Sociología, Barcelona.

- Raczynski, D. y Serrano, C. (2002). «Nuevos y viejos problemas en la lucha contra la pobreza en Chile», en Muñoz O. y Stefoni C. «El Periodo del Presidente Frei Ruiz-Tagle», Editorial Universitaria - FLACSO Chile, Santiago.
- Raczynski, D., Serrano, C. y Valle, M. (2002). «Efectos de quiebre de ingreso y mecanismos de protección social. Estudio en hogares de ingreso medio y bajo», Informe de Investigación para el Banco Mundial insuño para un trabajo más grande sobre protección social en Chile.
- Rodriguez, J. (1985). *La distribución del ingreso, empleo y política social en Chile-1983*, ILADES - Editorial Salesiana, Santiago.
- Rosarvallon, P. (1995). «La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia». Manantial, Buenos Aires.
- Serrano, C. y Raczynski, D. (2004). «Programas sociales innovadores de superación de la pobreza en Brasil y Chile», en C. Hardi (ed.) *Equidad y Protección Social. Desafíos de Políticas Sociales en América Latina*, LOM Ediciones, Santiago.
- Tironi, M. (2003). *Nueva Pobreza Urbana. Vivienda y Capital Social en Santiago de Chile*, 1985-2001, RIL Editores, Santiago.
- Tironi, M. (2004). «El lugar de la pobreza. Características, cambios y escalas», Revista Semestral Centro de Investigación Social Un Techo para Chile, Año 3, número 4, 2004.
- Torche, A. (1987). «Distribuir el ingreso para satisfacer las necesidades básicas», en F. Larraín (ed.), *Desarrollo económico para Chile en democracia*, Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago.
- Torche, F. (2003). «Bringing the State Back in to the Analysis of Inequality of Educational Opportunity: The Case of Chile», Columbia University, New York, USA.
- Valenzuela, E. y Herrera, S. (2004). «Movilidad social en los hogares más vulnerables chilenos», en Ramos, J., E. Valenzuela et al. *Cómo ha cambiado la vida de los chilenos. Análisis comparativo de las condiciones de vida en los hogares con menor bienestar socioeconómico (Censos 1992-2002)*, Instituto Nacional de Estadísticas, Santiago.
- Villasante, T. (1998). «Del desarrollo local a las redes para mejor-vivir», Cuatro Redes para mejor-vivir, Editorial Lumen/Humanitas, Buenos Aires.
- WORLD BANK (2002). *Chile's High Growth Economy. Poverty and Income Distribution*, 1987-1998, A World Bank Country Study, Washington, D.C.
- WORLD BANK (2004). «Chile, Household Risk Management and Social Protection», Report N° 25286-CH, Human Development Department, Latin American and Caribbean Regional Office, June, Washington, D.C.

