

D. ... Flacso-Chile  
15 julio 2004

FLACSO - Chile

**Chile 2003-2004**

**Los nuevos escenarios  
(inter) nacionales**

LIBROS FLACSO-CHILE

320.983  
C43C  
4da  
10250

**Chile 2003-2004**

## Los nuevos escenarios (Inter) nacionales

Las opiniones que se presentan en este trabajo, así como los análisis e interpretaciones que en él se contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de FLACSO ni de las instituciones a las cuales se encuentra vinculado.

Esta publicación es uno de los resultados de las actividades desarrolladas, en el ámbito de la investigación y la difusión, por FLACSO-Chile. Estas actividades se realizan con el apoyo de diversas fundaciones, organismos internacionales, agencias de cooperación y gobierno de la región y fuera de ella. Especial mención debemos hacer al apoyo de las fundaciones The William and Flora Hewlett Foundation y Fundación Ford.

Ninguna parte de este libro/documento, incluido el diseño de portada, puede ser reproducida, transmitida o almacenada de manera alguna ni por algún medio, ya sea electrónico, mecánico, químico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin autorización de FLACSO.

320.14(83) FLACSO-Chile

F572

Chile 2003-2004: los nuevos escenarios (inter) nacionales. Santiago, Chile: FLACSO-Chile, 2002.

363 p. Serie Libros FLACSO

ISBN: 956-205-186-2

RELACIONES EXTERIORES / DERECHOS HUMANOS /  
RELACIONES CIVICO MILITARES / GOBERNABILIDAD /  
IDENTIDAD DE GÉNERO / MIGRANTES / JUVENTUD /  
PODER LEGISLATIVO / 2003-2004 / CHILE

Inscripción N°138.878. Prohibida su reproducción.

© 2004, FLACSO-Chile

Av. Dag Hammarskjöld 3269, Vitacura.

Teléfono: (562) 290 0200 Fax: (562) 290 0263

Casilla Electrónica: [flacso@flacso.cl](mailto:flacso@flacso.cl)

FLACSO-Chile en Internet: <http://www.flacso.cl>

Editora: Carolina Stefoni, FLACSO-Chile

Producción: Marcela Zamorano, FLACSO-Chile

Diagramación interior: Marcela Contreras, FLACSO-Chile

Diseño de portada: A•Dos Diseñadores

Impresión: Lom Ediciones

<b>BIBLIOTECA - FLACSO - CHILE</b>
Fecha: 18 jul. 2004
Compra: _____
Proveedor: _____
Canje: _____
Donación: FLACSO - Chile

# ÍNDICE

Presentación ..... 5

Chile en el 2004. La agenda nacional ..... 9

## I. Chile y el escenario regional

El patio trasero: Estados Unidos y América Latina post Irak  
*Claudio Fuentes y Francisco Rojas* ..... 15

La democracia y la economía  
*Marta Lagos* ..... 35

Crónica de esperanzas y decepciones: América Latina y las negociaciones comerciales con Estados Unidos y la Unión Europea  
*José Antonio Sanahuja* ..... 55

En vez del consenso de Washington: las reformas económicas para crecer con equidad  
*Ricardo Ffrench-Davis* ..... 77

¿El fin de las dictaduras militares?  
*Andrés Villar Gertner* ..... 83

## II. A 30 años del Golpe

Memoria y proyecto de país  
*Manuel Antonio Garretón M.* ..... 95

Derechos Humanos en Chile a treinta años del golpe militar  
*Elizabeth Lira y Brian Loveman* ..... 117

Relaciones cívico-militares en el 2003. El año de los gestos  
*David Álvarez Veloso* ..... 145

## III. Política y Democracia

La gobernabilidad en los tiempos del caos  
*Luciano Tomassini* ..... 159

Modernización del Estado y financiamiento de la política: una crisis  
que se transformó en oportunidad  
*Patricio Navia* ..... 177

Cómo perder una oportunidad en política: el caso de la ley de  
financiamiento electoral en Chile  
*Claudio Fuentes* ..... 195

#### **IV. Economía**

El eslabón perdido de la economía chilena  
*Alexis Guardia B.* ..... 215

#### **V. Reflexión e investigaciones en FLACSO**

Masculinidades, poderes y vulnerabilidades  
*José Olavarría* ..... 227

Identidad de género, sexualidad y ciudadanía: ejercicio de derechos  
en mujeres adolescentes  
*M. Cristina Benavente R. y Claudia Vergara P.* ..... 245

Migrantes andinos en Chile: ¿Transnacionales o sobrevivientes?  
*Lorena Nuñez y Carolina Stefoni* ..... 267

La ruina como patrimonio: opinión pública y ciudadanía en (torno a)  
Valparaíso  
*Gabriel Guajardo y Gonzalo Rojas* ..... 289

Jóvenes frente al estudio y el trabajo: nuevos elementos para la  
interpretación  
*Sebastián Madrid P.* ..... 299

El Senado chileno: pautas de representación política y perfil ideológico  
*Detlef Nolte y Francisco Sánchez* ..... 323

Nuevos desafíos de la estrategia de crecimiento más gasto social  
*María Pía Martín* ..... 345

# NUEVOS DESAFÍOS DE LA ESTRATEGIA DE CRECIMIENTO MÁS GASTO SOCIAL

María Pía Martín<sup>1</sup>

## INTRODUCCIÓN

A lo largo de este artículo se sostendrá la necesidad de dar un giro a la política social para enfrentar los desafíos de la superación de la pobreza en este nuevo siglo. El principal supuesto que subyace en este artículo es que la política social definida en los '90 bajo la premisa de crecimiento más gasto social, como eje articulador, es hoy día insuficiente para enfrentar las dinámicas de tránsito que se generan en los sectores pobres, en que dadas sus condiciones de vulnerabilidad, los hogares muestran gran movilidad, con entradas y salidas de su condición de pobreza e indigencia. Esta estrategia se ha revelado insuficiente también para atacar el fenómeno de la llamada “pobreza dura”, es decir, aquellos grupos con características estructurales que los hacen refractarios al impacto del crecimiento económico. Son grupos que no logran moverse de la línea de pobreza, aún con tasas de mayor crecimiento y generación de empleo.

Una de las razones más poderosas para que esta estrategia de crecimiento más gasto muestre insuficiencia en atacar estos nuevos fenómenos de pobreza, es que el análisis de los éxitos (o fracasos) de la política social en materia de superación de la pobreza, se ha guiado por una conceptualización basada en la “línea de pobreza”. Los análisis de la encuesta Casen, basados en la línea de pobreza, han permitido un seguimiento desde 1987 a la fecha de la reducción de la pobreza y distribución del ingreso y el impacto del gasto social en la reducción de la pobreza (equidad) y en los mejoramientos en la distribución de ingresos (igualdad). Sin embargo, el concepto de “línea de pobreza”. Si bien es necesario, resulta insuficiente para abordar las nuevas dinámicas de pobreza que debe enfrentar la política social.

Al centrar las políticas sociales en ingresos y no en capacidades, no se logra instalar condiciones que potencien las capacidades de los sectores pobres para incorporarse al crecimiento. Las experiencias de microcrédito, capacitación, incorporación de la mujer y los jóvenes al mercado laboral, son escasas y no constituyen una estrategia clara.

---

<sup>1</sup> Socióloga, Asesora en políticas públicas de la presidencia.

Otra razón de la insuficiencia de la estrategia de crecimiento más gasto social es que en las estrategias de gasto sectorial sigue primando la forma tradicional de la política social sectorial, de carácter centralizada y con prestaciones de corte universal, con impactos decrecientes en la superación de la pobreza.

Los necesarios mejoramientos en la gestión del gasto (evitar la multiplicidad y duplicación de programas), evaluación del gasto, descentralización, focalización, intersectorialidad, diversificación de políticas, entre otras, se hacen cada día más relevantes en un contexto en que la fase de superación masiva de la pobreza (que en los noventa se redujo en poco más de la mitad), ha pasado y hoy nos enfrentamos a una etapa más difícil de superación de pobreza, donde los logros son marginales.

Respecto del gasto social en subsidios monetarios, muestra fortalezas (mejor focalización y sin generar dependencia) y debilidades (no todos los subsidios contribuyen de igual forma a la superación de la pobreza). Los subsidios monetarios son los que sostienen la red asistencial a los más pobres y cumplen una función importante, pero requieren también una adaptación a las nuevas condiciones de vida de los sectores pobres en Chile (mayor equipamiento, acceso a vivienda).

Si la estrategia de crecimiento más gasto se revela insuficiente, es necesario caminar hacia una nueva generación de políticas sociales. No se trata de “desandar lo andado”, que ha mostrado grandes logros, sino de responder a las nuevas realidades y desafíos.

Un camino de reelaboración de la política social es caminar hacia el establecimiento de un sistema de protección social, que responda a las condiciones de vulnerabilidad de los pobres (protegerlos de los quiebres), que establezca ciertos mínimos sociales, en un marco de mantención del sistema de prestaciones universales como una estructura de oportunidades que permita desarrollar las capacidades de los más pobres.

## **1. LA POBREZA A PARTIR DE LOS NOVENTA. RESULTADOS Y LÍMITES**

### **a) La estrategia de crecimiento con equidad**

A inicios de los '90 la masiva situación de pobreza, el deterioro de los beneficios sociales a la población, la inequitativa distribución del ingreso y la pérdida de calidad de los servicios sociales, hacían parte de la denominada “deuda social” con los más pobres. Así, a la tarea de afianzamiento de la democracia se sumó

la de mantener un crecimiento económico sostenido, reducir la pobreza y mejorar la equidad en el país.

La estrategia del “chorreo” o del crecimiento puro había demostrado su ineficiencia para superar los problemas de pobreza. Imprimirle equidad al crecimiento se constituyó en un eje de la estrategia social a principios de los noventa. Al llegar el primer gobierno de la Concertación, la sociedad enfrentaba la bipolaridad de éxitos económicos y pobreza, lo cual se cristalizó en la imagen de un país dividido entre aquellos que alcanzaban los beneficios del proceso de modernización y aquellos rezagados. La superación de esta división exigía avanzar hacia una modernidad incluyente. Por ello la principal diferenciación de la propuesta concertacionista fue en el plano social y se sintetiza en el postulado de crecimiento con equidad<sup>2</sup>. Incorporar al proceso de modernización económica a los sectores excluidos de éste, constituía un imperativo ético, por lo que el eje de las políticas sociales fue la integración al desarrollo.

## **b) Los resultados**

Una mirada a la encuesta Casen, que es la única fuente que permite un seguimiento sistemático de la evolución de la pobreza, muestra que entre 1987 y 2000, la población en situación de pobreza disminuyó en más de la mitad, pasando de un 45% de la población en 1987 a un 20% en el año 2000. Lo mismo ocurre con la indigencia, que en el mismo período, baja de un 17,4% a un 5,7%. Este constituye un tremendo logro, pues para todos los estándares internacionales, se trata de una de las experiencias más exitosas en materia de reducción de la pobreza. Pocos países exhiben una disminución tan acelerada de la pobreza en un período tan corto de tiempo.

---

<sup>2</sup> Martínez, G “Crecimiento con equidad. La política económica de los Presidentes Aylwin y Frei. 1990-1995”, exposición en *Seminario “La experiencia chilena. Desarrollo con equidad”*, El Salvador, Abril 1995; Concertación de Partidos por la Democracia. “Un Gobierno para los Nuevos Tiempos”, *Bases programáticas del segundo gobierno de la Concertación*, 1994.

**Cuadro N°1**  
**EVOLUCION DE LA POBREZA E INDIGENCIA SEGUN POBLACION 1987-2000**  
**(Porcentajes)**

	<b>1987</b>	<b>1990</b>	<b>1992</b>	<b>1994</b>	<b>1996</b>	<b>1998</b>	<b>2000</b>
Indigentes	17,4	12,9	8,8	7,6	5,8	5,6	5,7
Pobres no							
Indigentes	27,7	25,7	23,8	19,9	17,4	16,1	14,9
Total de pobres	45,1	38,6	32,6	27,5	23,2	21,7	20,6
No pobres	54,9	61,4	67,4	72,5	76,8	78,3	79,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

*Fuente:* Mideplan. Encuestas Casen años 1987, 1990, 1992, 1994, 1996, 1998 y 2000.

No obstante la constante reducción de la pobreza, las mayores ganancias ocurrieron en el período 1987-96. Más precisamente, se aprecia que el período más efectivo de reducción de la indigencia ocurre entre los años 1987 y 1992, mientras que la reducción de la pobreza no indigente se produce de manera más acelerada entre 1992 y 1996. Entre 1998 y 2000, la reducción de la pobreza avanza de manera más lenta, pero la reducción de la indigencia se estanca.

### c) Los límites en la reducción de la pobreza

La indigencia revela una mayor dificultad para ser superada (Cuadro N°1) al depender de factores más estructurales. Las características de heterogeneidad en los orígenes y manifestación de la pobreza, y los mayores niveles de dispersión de los hogares afectados por la indigencia, hacen más difícil que basten importantes niveles de crecimiento económico para la superación de sus condiciones de pobreza.

La superación de la indigencia es uno de los principales “nudos” que quedan por afrontar. Los avances que de ahora en adelante Chile pueda mostrar en términos de superación de la pobreza, probablemente no van a tener el mismo impacto que a principios de los noventa. La disminución radical de la pobreza ya se hizo. Se ha seguido avanzando con disminuciones significativas de pobreza, pero probablemente los mejoramientos marginales serán cada vez más difíciles<sup>3</sup>.

El conjunto de factores que impulsaron los principales avances en la superación de la pobreza, centrados principalmente en la aplicación de políticas económicas

<sup>3</sup> Irarrazaval, Ignacio. “Tres elementos básicos para superar la pobreza en Chile”. En: *“Chile sin pobreza, un sueño posible”*. Libertad y Desarrollo & Fundación Miguel Kast. septiembre 2003.



que impulsan el crecimiento económico, --con efectos positivos en la generación de empleos--, y la aplicación de políticas sociales destinadas a asegurar una mayor igualdad de oportunidades son factores que hay que seguir impulsando, pero revelan crecientemente la necesidad de un cambio para seguir reduciendo la pobreza a un mejor ritmo. Ello implica tensionar la tradicional forma de enfrentar la superación de la pobreza y exige pensar en políticas públicas más eficaces y rediseñar muchas de las habituales formas de gestión y diseño.

## 2. CRECIMIENTO MÁS GASTO SOCIAL

### a) Impactos del crecimiento

La mayoría de los análisis coinciden en señalar la relevancia del incremento del empleo en la superación de la pobreza. El aumento de los niveles de ocupación ha sido de significativo impacto en los sectores de menores ingresos. La mayor capacidad de generar ingresos contribuye a explicar gran parte de la caída en los índices de pobreza<sup>4</sup>.

Varios estudios señalan la importancia del crecimiento económico en la reducción de la pobreza. Un primer estudio (Larrañaga, 1994)<sup>5</sup>, señalaba que un 80% de la reducción de la pobreza, en el período 1987-1992 era atribuible al crecimiento económico. En la misma línea de análisis (Contreras, 1996)<sup>6</sup> estima que, entre 1987 y 1990, entre el 80% y el 90% de la reducción de la pobreza puede atribuirse al crecimiento económico, mientras que en el período 1990-1992 este contribuyó sólo entre el 75% y el 80%.

El rol del crecimiento es también fundamental en la reducción de la pobreza, pero el aporte de las políticas sociales a ese crecimiento es esencial. Estas contribuyen con la formación de capital humano. El que hubiese una acción de políticas sociales sostenida en el tiempo, permitió que las personas tuvieran garantizadas oportunidades de acceso a educación, salud, vivienda, capacitación, entre otros. Estas políticas fueron las que generaron las condiciones para que los pobres relativos o sensibles a las políticas económico-sociales accedieran a empleo y mejores ingresos, superando la línea de la pobreza.

<sup>4</sup> Larrañaga, Osvaldo, "Determinantes de la reducción de la pobreza entre 1987 y 1992", en *Informe Gemines, N° 187*, julio 1995.

<sup>5</sup> Larrañaga, Osvaldo "Pobreza, crecimiento y desigualdad: Chile 1987-92", *Ilades Georgetown University. Serie Investigación I-77*, mayo 1994.

<sup>6</sup> Contreras, Dante "Pobreza y desigualdad en Chile: 1987-1992. Discurso, metodología y evidencia empírica". *Centro de Estudios Públicos N° 64*, 1996.

En la primer mitad de los noventa surge un contexto de fuerte crecimiento económico, que hace que la fuerza de trabajo, potencialmente apta y dotada de educación y salud, pudiera incorporarse rápidamente al desarrollo. Sin embargo, desde la segunda mitad de los noventa hasta ahora, las cifras nos muestran el importante rol de las políticas sociales en la reducción de la pobreza, en un contexto de menor aceleración del crecimiento económico. En este punto, el impacto del gasto social es fundamental.

## **b) Impactos del gasto social**

El gasto social conforma un círculo virtuoso junto al crecimiento económico, que impacta positivamente en la reducción de la pobreza. Si se incorpora a la medición del ingreso, el aporte del gasto social, se observa que los ingresos de los hogares más pobres aumentan considerablemente y mejora la distribución de ingresos.

El gasto social ha estado centrado en estos últimos antes que en la ayuda asistencial. Educación y salud, que son las principales políticas de desarrollo de capital humano, logran las principales partidas del gasto social (más que duplicando sus presupuestos), bajo el precepto que constituyen la principal inversión para revertir la condición de pobreza.

Si se consideran las transferencias del sector público<sup>7</sup>, focalizadas en los sectores más pobres, se verifica una importante mejoría de los ingresos, especialmente para los sectores de extrema pobreza. El aporte monetario que representaron los beneficios otorgados por estos programas, mejoró significativamente los ingresos de los hogares más pobres, en un 84,5% para los hogares del primer quintil y en un 28,2% para los del segundo quintil.

Otro efecto es el impacto distributivo del gasto social. Al considerar las transferencias monetarias más programas sociales, el 2000 el quintil más pobre aumenta su participación en el ingreso de 3,7% del ingreso autónomo a 6,4% del ingreso total, mientras el quintil más rico disminuye desde un 57,5 del ingreso autónomo a un 53,4% del ingreso total.

<sup>7</sup> El análisis de la encuesta CASEN considera como subsidios monetarios las pensiones asistenciales, subsidio único familiar, subsidio al consumo de agua potable y subsidio de cesantía, además de las atenciones de salud, el Programa Nacional de Alimentación Complementaria, las subvenciones escolares, los programas de textos, útiles, salud escolar, salud bucal y el Programa de Alimentación Escolar. El gasto en estos programas representó en el año 2000 un 34,6% del gasto fiscal social y un 59,1% del mismo si se excluye el gasto en previsión (descontando las pensiones asistenciales).

Las cifras analizadas muestran el impacto del gasto social en el mejoramiento de la equidad e igualdad. El gasto social ha aumentado desde 1990 a la fecha, llegando a representar poco más del 70% del gasto público. Aunque el monto de los subsidios monetarios ha aumentado, no han provocado dependencia debido a los bajos montos de los beneficios y a su diseño paliativo de la situación de los extremadamente pobres. Es decir, el gasto social ha potenciado el desarrollo de las oportunidades más que el asistencialismo.

Uno de los mayores límites de esta estrategia es que el gasto ha tenido un aumento creciente, sin que se haya mejorado de la misma manera el impacto de las políticas sociales. El círculo virtuoso crecimiento más gasto social debiera entonces incorporar mayores cambios para avanzar en la reducción de la pobreza y el mejoramiento de las oportunidades para los grupos más desfavorecidos.

### 3. POLÍTICAS SOCIALES

#### a) Políticas económicas y sociales

Los noventa nos muestran que el crecimiento es condición necesaria, pero no suficiente para la reducción de la pobreza. Son varios los ejemplos de países cuyo crecimiento no impactó positivamente en la reducción de la pobreza<sup>8</sup>. La acertada combinación de crecimiento más gasto social desmiente a quienes piensan que la mejor política social es el crecimiento económico.

La década pasada muestra lo acertado de una política social que combina políticas compensatorias con políticas universales. Los subsidios han demostrado que permiten frenar el deterioro en los ingresos de los sectores pobres, pero no ayudan a salir de manera permanente de la pobreza. En tanto, la mantención de políticas universales permite asegurar oportunidades a toda la población.

La política social de los noventa logra articular de manera exitosa las políticas económicas con las sociales. Estas últimas ya no son sólo un paliativo de los efectos de las primeras, como en los '80 y tampoco se autonomizan de las políticas macroeconómicas, generando déficit fiscal, como había sido la tónica

---

<sup>8</sup> Entre 1990-1999, Argentina crece en promedio a 2,6 y disminuye su pobreza en 7%, Uruguay crece a 2,5% promedio y disminuye su pobreza en un 47% y Costa Rica crece a un promedio de 2,3% y reduce su pobreza en 22%. Venezuela y Brasil con un PIB similar de 0.3 puntos, el primero aumenta en 23,5% su población pobre y el segundo la reduce en un 21% (Ver Clarisa Hardy, "Pobreza y desigualdades en América Latina: desafío de cambio en las políticas sociales", *Rev. Foro Chile* 21, Octubre 2003).

de los '70. Hoy existe complementariedad entre ambas. La pobreza se reduce y mejoran los indicadores de calidad de vida, como lo mostraron recientemente los datos del Censo 2002".

El estado recupera una función activa en el ámbito social, con un fuerte aumento del gasto social en los sectores claves tradicionales para la superación de la pobreza (salud, educación, vivienda, previsión). Se han más que duplicado los presupuestos de salud y educación, se han generado programas para atender a los grupos más vulnerables, y se han logrado, especialmente en la cobertura de las políticas de promoción, especialmente en educación, cuya reforma se ha consolidado como prioridad de la política social de la década, dado su impacto en la reducción de la pobreza y desigualdades. Sin embargo, a las políticas de educación como al conjunto de las políticas sectoriales les queda el desafío de la calidad. Sin mejoramientos sustantivos en la calidad, no es viable la reducción de las brechas que existen en la provisión de servicios para los sectores pobres versus aquellos con mayores recursos.

## **b) Estrategias hacia la extrema pobreza**

En materia de superación de la pobreza se han hecho intentos serios por instalar una forma de operar distinta, en la lógica descrita de intersectorialidad y con una fuerte participación del nivel local. Ello ha sido posible, porque se ha profundizado la descentralización y democratización del nivel local. A partir de la preocupación por el estancamiento en la reducción de la pobreza surgen programas destinados a disminuir particularmente la situación de indigencia, pues la población extremadamente pobre es más renuente a salir de su situación.

Hacia mediados de la década, se instala un nuevo programa que ilustra sobre el nuevo sentido que va buscando la política social. En 1994 se crea el Comité Interministerial Social (CIS) cuya tarea era diseñar e implementar un Plan Nacional de Superación de la Pobreza. Se crea también el Consejo Nacional de Superación de la Pobreza (CNSP), ente privado que colaboraría en la tarea con el Estado (el que más tarde daría vida a la Fundación Nacional de Superación de la Pobreza). El Programa Nacional de Superación de la Pobreza y su implementación a través del Plan Especial de Comunas constituyó un intento de focalización territorial y de intersectorialidad en las 79 comunas más pobres del país. Sin embargo, los escasos fondos de que dispuso, la deficiente coordinación intersectorial, las falencias de la gestión local, la falta

---

Al comparar los datos del Censo 1992-2002, se pueden apreciar importantes mejoramientos en todas las áreas sociales.

de incorporación de privados, la poca capacidad de coordinación de los organismos regionales, locales y provinciales y la incapacidad del programa de generar políticas de empleo y fomento productivo contribuyeron al escaso éxito del programa.

El 2000 se empieza a implementar otra estrategia, el Sistema de Protección Social Chile Solidario. Chile Solidario busca mejorar la focalización hacia los más pobres, e integrar a los servicios y beneficios de la política social a familias que hasta ahora han permanecido fuera de las redes de protección social estatales. Las familias incorporadas en el Sistema Chile Solidario, a través del programa Puente, acceden de manera prioritaria a servicios, beneficios y prestaciones monetarias. Los municipios tienen un rol central en el Chile Solidario que involucra un cambio en la cultura municipal, pues el municipio ya no espera pasivamente la demanda por los servicios de la red social, sino que sale a incorporar las demandas de las familias más pobres, que son contactadas directamente por personal llamado "apoyos familiares". El sistema busca organizar la oferta de las políticas sociales, en su aspecto asistencial y promocional, para conectar a la familia con redes y oportunidades que puedan contribuir a la satisfacción progresiva de necesidades básicas. Con ello se intenta disminuir la vulnerabilidad en que se encuentran las familias de extrema pobreza y crear un sistema de protección a éstas.

Estas dos estrategias de superación de la extrema pobreza muestran un intento de abordar este problema desde una perspectiva intersectorial, buscando la vinculación entre programas y generar la necesaria sinergia para la superación de la pobreza. Ambas intentan superar los nudos críticos que enfrenta hoy la política social al persistir en un esquema de acción que privilegia la acción sectorial y centralizada.

Sin embargo, Chile Solidario representa una mirada más compleja y completa del problema de las familias indigentes y sus posibilidades de éxito son mayores. Algunos aspectos destacados son que constituye una prioridad presidencial; que va dirigida a familias en territorios específicos, incorporando la noción de capital social; que potencia el desarrollo de capacidades; que entrega un bono de protección familiar, aumentando los ingresos de las familias; que incorpora a casi todos los municipios del país; que desarrolla el concepto de mínimos sociales. Siendo un programa en marcha, no es posible evaluar sus resultados, pero es destacable como una estrategia innovadora a nivel nacional, para la superación de la indigencia.

## DESAFÍOS ACTUALES EN LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA

### a) Pobreza y situaciones de tránsito

Recientemente Mideplan<sup>10</sup> elaboró una encuesta tipo panel, donde por primera vez se analiza la evolución en Chile de la pobreza. La muestra, de tipo aleatoria, considera 5.000 hogares encuestados por la CASEN el año 1996, que fueron re-encuestados el 2001, incluyendo a aquellos hogares que se desmembraron de sus núcleos originales hasta el 2001. Los datos se elaboran a partir de la metodología de la "Línea de Pobreza" y la muestra tiene representatividad para las regiones de Atacama, Maule, Bio-Bio y Metropolitana. Los datos se analizan en base a la metodología de la "Línea de Pobreza".

El estudio (Cuadro N° 2) muestra que, tras las tendencias estables en la reducción de los números agregados de pobreza, se pueden ver diversos aspectos de suma relevancia, en particular la alta movilidad de los pobres en un periodo de cinco años. Es la llamada "rotación de la pobreza", que da cuenta de entradas y salidas de las personas de su condición de pobreza o indigencia. De los indigentes detectados en 1996, un 78% ya no lo era el 2001 y un 60% de lo pobres también había dejado de serlo. Sin embargo, un 11% de la población no pobre ingresó al segmento de pobreza durante esos cinco años. Como es obvio pensar, existe mayor movilidad de hogares respecto a aquellos cuyos ingresos están en las proximidades de la línea de pobreza. La encuesta panel muestra que la pobreza no es una situación estática, sino que hay ciertas condiciones de vulnerabilidad de los sectores pobres que los hace verse más afectados por los cambios económicos.

Cuadro N°2  
SITUACIÓN DE LOS HOGARES 1996-2001

1996	2001			
	Indigentes	Pobres no indigentes	No pobres	Total
Indigentes	1.0%	1.9%	1.8%	4.8%
Pobres no indigentes	1.3%	5.0%	9.2%	15.5%
No pobres	2.0%	7.0%	70.7%	79.8%
Total	4.3%	14.0%	81.7%	100.0%

Fuente: Mideplan, dinámica de la pobreza. Resultados encuesta panel 1996-2001, Dic. 2002.

<sup>10</sup> Mideplan, *Dinámica de la pobreza: resultados de la encuesta panel 1996-2001*, diciembre 2002.

Hay un 9,2% de los hogares que no logran superar su condición de pobreza o indigencia en el periodo de 5 años de análisis. Gran parte de la rotación de los hogares se hace al interior del mundo de la pobreza, lo que muestra que existe un núcleo “duro” de pobreza que permanece por largo tiempo en esa condición.

El otro grupo, que logra superar su pobreza o indigencia entre 1996-2001, es de un 11% de los hogares de la muestra.

## **b) La pobreza dura**

La cifra antes expuesta nos muestra que la pobreza “dura” está compuesta por personas con condiciones de deficiencia en el desarrollo de sus capacidades, que adquiere un carácter estructural y no les permite superar su condición.

Existe una alta heterogeneidad al interior de estos sectores de pobreza “dura”. Las situaciones carenciales de los individuos tienen causas muy complejas y diversas, siendo así necesario ver el problema desde una mirada que incorpore la integralidad de factores que influyen causalmente en la reproducción de la pobreza actual<sup>11</sup>.

Así, por ejemplo, la situación de pobreza de las mujeres jefas de hogar difiere de la de los adultos mayores inactivos o de los asalariados en sectores productivos que ya no resultan económicamente viables. Del mismo modo, los procesos que conducen a la privación son muy específicos e incluso pueden ser divergentes entre sí, por lo que se requiere el diseño de políticas específicas para los determinados grupos.

La elaboración de una alternativa frente a la pobreza “dura” debe considerar a lo menos dos tipos de restricciones. La primera se relaciona con que este sector está poco integrado al mercado del trabajo asalariado y la segunda consiste en que la oferta de subsidios monetarios es solo una solución aparente, porque es externa, compensatoria y no implica una solución real y de fondo. Esto es así por cuanto con ello las familias pueden pasar las líneas de carencias (indigencia y subalimentación grave) gracias a un conjunto de subsidios y programas, pero de una manera que no asegura, ni siquiera en el largo plazo, que la mejoría se genere mediante acciones autónomas y autosostenidas que permitan su permanencia en el tiempo<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Ver, Bengoa, J. “Informe sobre la pobreza”. *Revista Temas Sociales*. Sur Profesionales. Santiago de Chile. 1996; Parker, C. 1999, “Evaluación de Impacto en Programas de Superación de Pobreza el, Caso del Fondo de Solidaridad de Inversión Social (FOSIS) de Chile”, Informe Técnico. IDRC-CIID

<sup>12</sup> Mac-Lure, Oscar. *¿Exclusión en Chile? De la desintegración a la integración*, OIT, 1994.

### c) Algunas consideraciones

Lo que nos muestra el análisis de la pobreza “dura” y las situaciones de “tránsito de la pobreza” es que la línea de pobreza es insuficiente para determinar cuáles son las condiciones y posibilidades que tienen esas familias y personas para aprovechar las condiciones de desarrollo y la estructura de oportunidades que la sociedad les brinda.

Lo que muestra esta encuesta es un tema que ya se había puesto en la discusión pública, en términos de señalar que existía una suerte de agotamiento de las políticas públicas hacia la pobreza y, fundamentalmente de la necesidad de mejorar los indicadores de pobreza, pues el sólo considerar los ingresos monetarios como factor explicativo de la pobreza, deja de lado otros problemas sociales que la caracterizan.

Si se toma en cuenta el ingreso solamente, como se preguntara la Fundación Nacional de Superación de la Pobreza<sup>13</sup> ¿existe una verdadera diferencia entre un individuo que recibe \$40 mil al mes (pobre según la CASEN 2000) y otro que obtiene \$42 mil (no pobre según la encuesta). La pregunta por la movilidad entre las líneas y las condiciones que impiden la caída en la pobreza del no pobre y en la indigencia al pobre, está recién siendo consideradas, principalmente a la luz de las condiciones de vulnerabilidad en que se encuentran los dos primeros quintiles.

La solución a largo plazo, evidentemente se relaciona con el desarrollo de las capacidades propias. Pero no se puede simplificar el problema. En los hogares de pobreza “dura”, por ejemplo, se hace difícil pensar que tengan posibilidades de éxito programas de corto plazo de apoyo a la iniciativa individual en la búsqueda de ingresos. Como muestra la encuesta panel de Mideplan, es necesario evitar la reproducción de la pobreza, ya que la gran mayoría de los hogares que se separan de su núcleo original, continúan en la misma situación socioeconómica que su hogar de origen, y quienes provienen de hogares indigentes, se empobrecen aún más. El desafío está en diseñar programas flexibles que permitan un acompañamiento integral, que posibiliten progresivamente el desarrollo de nuevas capacidades y destrezas de los distintos miembros del hogar, que generen estímulos a los esfuerzos en la consecución de niveles de vida más adecuados.

<sup>13</sup> Entrevista a José Bengoa, Presidente FNSP, *Diario electrónico El Mostrador*, 5/7/01



Las cifras que hemos observado de rotación de la pobreza y reproducción de ésta en los nuevos hogares, nos obligan a mantener vigente y mejor focalizada la red asistencial de subsidios. Esta debe responder a estrictos criterios de focalización, pero tiene que readecuarse para facilitar su articulación con los programas de inversión social. En esta concepción, las políticas asistenciales pasan a ser, más que paliativos de la extrema pobreza, parte integrante y componentes de la inversión social pública, garantizando la equidad de éstas.

## **LAS TAREAS DEL FUTURO O ESTRATEGIAS Y CAMBIOS POSIBLES EN LAS POLÍTICAS SOCIALES**

### **1. Re-conceptualización**

El concepto operacional que orienta el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas sigue siendo el de “pobreza de ingresos”. Hasta hace una década, prevalecía el concepto de “pobreza de ingresos” como noción rectora en la implementación y evaluación de políticas públicas. Hoy día existe consenso que la pobreza es un fenómeno complejo y multidimensional, en las causas que la generan y sus efectos, lo que ha implicado la revisión y replanteamiento de los marcos conceptuales, instrumentales, y las estrategias de intervención de la pobreza. De esta manera se han desarrollado perspectivas analíticas de mayor integralidad que consideran en la definición, medición e intervención en pobreza, además de las tradicionales dimensiones referidas a la carencia de bienes materiales (alimentación, vestido, techo y educación), nuevas categorías, tales como las aportadas por Amartya Sen<sup>14</sup> en su teoría sobre capacidades y realizaciones y en creación del Índice de Desarrollo Humano, o bien, como las nociones de vulnerabilidad, protección social y manejo social de riesgo<sup>15</sup>, el enfoque de Derechos de segunda y tercera generación, las nociones de capital social<sup>16</sup>, y el enfoque de exclusión<sup>17</sup>.

En los noventa se ha desafiado el uso estandarizado de este concepto, lo que ha llevado a la incorporación de una mirada más amplia acerca de la pobreza, integrando dimensiones que tienen relación con la naturaleza y contexto

<sup>14</sup> Sean A. y Nussbaum M. “Capacidad y bienestar, claves esenciales del desarrollo. En *La calidad de vida*. FCE. México. 1996.

<sup>15</sup> Holzman, R. y Jorgensen, S. “Manejo social del riesgo: un marco conceptual para la protección social y más allá”. Banco Mundial. 2000.

<sup>16</sup> Durston, J. “Construyendo capital social comunitario”. En *Revista de la CEPAL* N° 69. Santiago de Chile. 1999.

<sup>17</sup> De los Ríos, D. “Exclusión social y políticas sociales”. En *Exclusión social y reducción de la pobreza en América Latina y El Caribe*. FLACSO. Banco Mundial. 2000.

socioantropológico de los pobres, superando de esta manera la mirada económica<sup>18</sup>.

En primer lugar, porque aún con incremento de las tasas de crecimiento persisten segmentos de la población que no superan la línea de la pobreza. Ello tiene como consecuencia la necesidad de plantear el problema desde una mirada que permita preguntar por la diversidad de factores que influyen causalmente en la reproducción de la pobreza.

Una familia tiene múltiples recursos, materiales e inmateriales. Saber cuáles son esos recursos y cuáles son las barreras que enfrentan esas familias, conocer sus estrategias de supervivencia y superación es indispensable para activar estos recursos, de manera que las personas puedan aprovechar la estructura de oportunidades existente. Diversos estudios<sup>19</sup> muestran que existen estrategias para activar esas capacidades y que la combinación de ambas debe relacionarse con una estructura de oportunidades que permita la movilidad social. De acuerdo a los estudios realizados, hay bienes como la familia, las redes del vecindario, la iglesia, la escuela y las organizaciones de base que pueden actuar como elementos que activen las oportunidades de las personas más pobres. Uno de los desafíos de los programas sociales es potenciar este capital social y convertirlo en una instancia que desarrolle capacidades.

## 2. Crecimiento económico y activación del capital social

El crecimiento sigue siendo el gran impulsor de la generación de empleos y por tanto, fuente de ingresos para los hogares. Sin su presencia, es improbable la reducción masiva de la pobreza. La recuperación del crecimiento posee profundas implicancias sociales.

Ciertamente, no a todos beneficia de igual modo el crecimiento económico, por lo que se requiere que las oportunidades abiertas por la economía lleguen a los sectores más pobres y estos puedan aprovecharlas.

<sup>18</sup> Parker, Cristián, *Evaluación de impacto en Programas de superación de pobreza, el caso del FOSIS*, 2003.

<sup>19</sup> Ver Irarrázaval, Ignacio "Habilitación, política social y pobreza", *Colección Estudios Públicos*, CEP, 1995; Espinoza, Vicente "Redes sociales y superación de la pobreza", *Rev. Trabajo Social, Pontificia Universidad Católica de Chile*, Agosto 1995; Martínez, Javier y Margarita Palacios. *Informe sobre la decencia. La Diferenciación estamental de la pobreza y los subsidios públicos*, Ediciones SUR, Colección Estudios Urbanos, 1996.

Se ha estudiado la influencia que tienen factores como los activos de los pobres: capital humano, capital social y capital físico, en las condiciones de vida y generación de ingresos. Los activos pueden ser transformados de dos formas: por medio de la intensificación de las estrategias existentes o por medio de nuevas o diversificadas estrategias. La manera cómo se usen y qué estrategias serán adoptadas en situaciones de crisis económica está determinado por la familia, las relaciones al interior del hogar y factores comunitarios. Por otro lado, los factores de desigualdad al interior del hogar, en términos de género, edad, y referido a derechos y obligaciones, se traduce en diferencias en las habilidades para hacer frente a las dificultades económicas. Por último, la capacidad de respuesta de la comunidad a los cambios externos, depende de su stock de capital social (las normas, las redes de reciprocidad transformadas en organizaciones sociales, etc.)<sup>20</sup>.

No obstante, iniciativas en el sentido de aprovechar la disponibilidad de activos en las familias y personas son importantes para canalizar capacidad de trabajo o emprendimiento. Un ejemplo de ello son las iniciativas que realizan diversas instituciones de apoyo al microcrédito para los sectores más pobres. Asimismo, las políticas orientadas a incentivar la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo, repercuten positivamente no sólo en el aumento del ingreso del hogar, sino que es un factor de mejoramiento en la distribución del ingreso<sup>21</sup>. En este punto las políticas sociales tienen una tarea importante en facilitar las condiciones de acceso al mercado laboral de las mujeres de sectores más pobres, profundizando y extendiendo medidas como la jornada escolar completa, la ampliación de cobertura de la educación pre-escolar, el acceso a salas cuna y la flexibilización laboral.

Muchas de estas políticas encuentran una aplicación parcial o en ciernes, producto del impulso que han tenido las políticas sociales desde los 90 a la fecha. Sin embargo, las políticas sociales no han logrado adaptarse y acomodarse con la velocidad requerida a las nuevas dinámicas económicas y sociales que se están generando en los últimos años.

---

<sup>20</sup> Moser, Caroline. 1996. "Confronting Crisis. A Comparative Study of Household Responses to Poverty and Vulnerability in Four Poor Urban Communities". *Environmentally Sustainable Development Studies and Monographs Series No. 8*. The World Bank.

<sup>21</sup> Como lo plantea Beyer, Harald ("Distribución del ingreso: antecedentes para la discusión", *Estudios Públicos* N° 65, CEP, 1997), una de las variables que incide en la mala distribución del ingreso en Chile es la baja participación laboral de las mujeres de sectores más pobres. Las mujeres del quinto quintil tienen una tasa de participación laboral que dobla la de las mujeres del primer quintil. Ver además, Torche Aristides, "Conceptos y estrategias para superar la pobreza en Chile", en *Chile sin pobreza u sueño posible*, LyD y Fundación Miguel Kast (2003).

### **3. Descentralización**

De alguna manera toda política social es local. Los problemas que enfrentan las políticas sociales son diferentes según el territorio y están distribuidos de una manera muy poco uniforme en éste. La lucha contra la pobreza exige condiciones de adaptación y de flexibilidad a las particularidades y características de la pobreza que los gobiernos centrales no pueden lograr.

Las ventajas de descentralizar las políticas sociales son múltiples. Permite, entre otros aspectos, generar diagnósticos más certeros y formular políticas heterogéneas, diferenciadas y focalizadas. Sin embargo, para que estos requisitos se cumplan se deben generar políticas para superar las ineficiencias en el proceso descentralizador como la contradicción entre los rígidos criterios de la administración central estatal y la necesidad de programas flexibles, el clientelismo político, la heterogeneidad en la capacidad técnica y financiera de los municipios y la ausencia de coordinación intersectorial. Por otra parte, en el proceso de descentralización se deben considerar riesgos tales como las economías de escala y externalidades en la provisión de servicios que podrían derivar en una producción subóptima de los servicios sociales por parte de los municipios.

Descentralizar implica no sólo otorgar más atribuciones al ámbito local, sino poder incorporar actores como ONGs y privados a la generación e implementación de políticas. En materia de políticas sociales, la contribución de múltiples organizaciones, fundaciones, asociaciones y voluntariado debe ser potenciada y aprovechada de mejor manera. La provisión de servicios no necesariamente la realiza siempre y de mejor manera el estado.

Ello exige un cambio en la implementación de gran parte de las políticas hoy en curso y un cambio de modelo, pues el vigente se basa en un estado centralizado, donde las decisiones se toman con poca información y se plantean soluciones homogéneas aún cuando las situaciones sean heterogéneas.

### **4. Mejoramientos en la gestión**

Las políticas sociales enfrentan problemas de eficiencia y eficacia del gasto social. La excesiva cantidad de programas sociales, la duplicación de los mismos, la existencia de múltiples programas piloto que no logran institucionalizarse, la gran diversidad de programas y especialmente la lógica sectorial de mantener una "cartera de programas", independiente de sus impactos o resultados, atenta contra una buena gestión del gasto.

El aumento de la eficacia de los recursos implica la necesidad de evaluar los programas sociales. Hasta ahora se ha desarrollado un sistema de seguimiento de los proyectos de inversión pública y evaluaciones piloto de programas sociales. Además existe un seguimiento de la ejecución del gasto y, en el marco de la modernización del estado, se han elaborado indicadores de desempeño y de gestión de los organismos públicos. Sin embargo, estos procesos no apuntan o son coincidentes necesariamente con la evaluación de la calidad e impacto de los programas. Los programas en general carecen de evaluación y, cuando esta se efectúa, apunta a la cobertura y el gasto, pero no al impacto sobre los beneficiarios, ni a la rentabilidad social comparativa de los programas sociales. Muchos de los resultados de evaluaciones no se traducen en medidas efectivas de cambio, mejoramientos en la gestión, rediseño e incluso eliminación de los programas<sup>22</sup>.

## 5. Mejorar la focalización

La focalización es vista, por algunos sectores, como la panacea para lograr una mayor eficacia y eficiencia en las políticas sociales. Sin embargo, no existe una relación probada entre focalización y eficiencia. Adicionalmente, las inequidades en áreas como la salud o la educación, no se resuelven con mayor focalización. Por otra parte, los problemas medioambientales o de gestión urbana están fuera de éste ámbito. La focalización es útil como orientación del gasto hacia los sectores más pobres, pero es un instrumento limitado para resolver el conjunto de dilemas de la política social.

Todavía quedan mejoramientos importantes que hacer en materia de focalización de subsidios monetarios: al observar en detalle, se aprecian estos aportes diferenciados en la superación de la pobreza: el SUF es relevante para el decil más pobre, pero las PASIS están desfocalizadas. La mayoría de los hogares pobres, cuando adquiere una vivienda social, comprometen nuevos gastos (luz, agua, electricidad, gas y en los pobres no indigente, dividendos), que ante condiciones de quiebres (pérdida de empleo, enfermedad) debieran tener respuesta de la red asistencial. Este y otros ejemplos similares, o la vinculación de los subsidios con aspectos de promoción (ya se hace en algunos con educación, salud) son líneas que hay que profundizar para un mejor impacto y adecuación del gasto social en los sectores más pobres.

Por otra parte, la necesidad de focalizar programas y políticas en grupos específicos para igualar oportunidades, en áreas como salud, educación o

---

<sup>22</sup> La evaluación de programas sociales y productivos, hecha por la Dipres del Ministerio de Hacienda, es una buena señal en esa dirección, pero aún insuficiente.

vivienda. persisten. Se han realizado múltiples programas compensatorios y programas de igualación de oportunidades a grupos más vulnerables. La información sobre las características de las personas más pobres es fundamental para mejorar la focalización de las políticas.

## 6. El sistema de protección social

Las políticas sociales deben responder entonces al desafío de crecimiento, empleo y protección social. En materia de ingresos y de satisfacción de necesidades básicas hay que generar una oferta (la sola existencia de Chile Solidario no es suficiente para garantizar soluciones a los grupos indigentes). Una vez que una familia supera el umbral de la pobreza, no sale definitivamente de ésta, sino que el riesgo de caer bajo la línea está siempre presente, dadas las condiciones de vulnerabilidad y riesgo de los más pobres ante los ciclos de crecimiento económico. Ello porque las tasas de crecimiento no siempre tienen un correlato igual en la creación de empleo, y porque, de no mediar políticas sociales efectivas, no existe un efecto social automático del crecimiento (o chorreo).

La gran meta país de estos próximos años debe ser entonces establecer una red de protección y dar oportunidades a los más pobres, definiendo como política prioritaria la superación de la pobreza.

Consolidar las prestaciones como una red de protección social, que garantice mínimos sociales y complementar estas acciones con medidas que protejan a las personas ante eventos catastróficos como alguna enfermedad, la pérdida temporal del empleo, o la pérdida de competitividad del sector productivo del cual forman parte, son desafíos centrales para las políticas sociales<sup>23</sup>.

Un camino de reelaboración de la política social es caminar hacia el establecimiento de un sistema de protección social. Hoy día existe una suma de prestaciones sociales y programas, pero no existe una institucionalidad que los reúna, ni una red que permita ventanilla única, ni coordinación intersectorial ni criterios compartidos de elegibilidad, además que el sistema no cuenta con una lógica de derechos exigibles. Todas esas falencias debieran ser superadas al crear el sistema de protección social.

El sistema de protección social debiera ser un sistema de asistencia que responda a las condiciones de vulnerabilidad de los pobres (protegerlos de los

<sup>23</sup> Una completa elaboración sobre mínimos sociales puede verse en, *Propuestas para la futura política social*, Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza, 1999.

quiebres o situaciones de riesgo). En ese sentido hay que generar asistencia, pero también promoción, con diferente tipo de prestaciones, no sólo asistenciales, que se ponen en marcha y se garantizan para los grupos más pobres y/o vulnerables. El establecer un sistema de protección social implica instalar ciertos mínimos sociales garantizados, que no constituyan un techo, sino un piso de prestaciones y generar, a través de mínimos exigibles, la generación de derechos de acceso a esos mínimos sociales. El sistema diseñado debe contribuir a generar una estructura de oportunidades y no sólo de prestaciones asistenciales. Esta debe ser una instancia que permita desarrollar las capacidades de los más pobres.

Al mismo tiempo de establecer este sistema, se debe mantener el sistema de prestaciones universales como una estructura de oportunidades que facilite o potencie la movilidad social y el desarrollo de capital humano, bajo la premisa de no nivelar hacia abajo las prestaciones, pues perjudica la movilidad social.

Este sistema debe aportar en potenciar la relación con la constelación de actores que forman parte del sistema: sector público, sector privado y sector informal, destacándose la estrecha interrelación entre los beneficiarios, los gobiernos y las instituciones.

Si los sistemas de protección efectivamente logran articular la asistencia con una red social de desarrollo, universal, ciudadana, con énfasis en el capital humano, su potencial de impacto será ciertamente mucho mayor.

La idea es armonizar acceso donde no son universales (medida contra la exclusión y marginalidad) con provisión de calidad (enfrenta desigualdad), que combinados permitan crear una red de protección social. Combinación compleja, difícil de implementar, pero es la salvaguardia antes que los mínimos se transformen en un techo y no en un piso, que potencie la desigualdad. Por eso, la red de protección social debe cumplir dos funciones: guarecer a los más pobres frente a quiebres o a su vulnerabilidad y crear una estructura de oportunidades. De otro modo, la red sólo garantizará intervención pública cuando los mecanismos de mercado no existen o colapsan. No puede operar sobre la base de la excepción. Debe ser un sistema de estructura de oportunidades, donde hay un proceso y un conjunto de beneficios de diferente tipo y no solo asistenciales, que se ponen en marcha.

