

POLITICAS SOCIALES Y DE SUPERACIÓN DE LA POBREZA DE CHILE[♦]

Dagmar Raczynski

INTRODUCCION

El propósito de este trabajo es dar cuenta de los desafíos y nudos críticos que enfrenta la política de superación de la pobreza de Chile a comienzos del siglo XXI. La conclusión del trabajo indica que estos desafíos y nudos no son principalmente ni de recursos, ni de escasez de programas, ni de ausencia de instituciones preocupadas por el tema sino que se trata más bien de un modo distinto de hacer lo que se está haciendo. Esto, entre otros, implica asumir e incorporar a la práctica de la política social y de las de superación de la pobreza una forma distinta de comprender y conceptualizar las situaciones de pobreza existentes y de buscar y gestionar respuestas a ellas y nuevas relaciones y practicas de trabajo en el aparato público y en la vínculos entre éste y la sociedad civil en sus distintos componente. Los desafíos se manifiestan tanto a nivel macro como micro social y son un tema socio - político (de poder) mas que de recursos y capacidad técnica y tienen que ver con el cómo mas que con el qué se hace.

La presentación se ha estructurado en cuatro secciones. La primera presenta de modo muy sintético algunos indicadores sociales que reflejan la pobreza, desigualdad y cobertura de servicios y programas sociales. La segunda incursiona en las políticas sociales adoptando una mirada histórica. La tercera hace un balance de los instrumentos política aplicados en los años 90 con la recuperación de la democracia), concluyendo en nudos críticos y desafíos hacia adelante.

II. ALGUNOS INDICADORES ECONOMICO Y SOCIALES

a) Magnitud, tendencias y características de la pobreza

En Chile, y América Latina, la pobreza se ha asociado y medido por indicadores que reflejan una situación de carencias en una o varias necesidades identificadas como básicas: un ingreso suficiente para la alimentación del grupo familiar, una vivienda adecuada y acceso a servicios de agua, luz y alcantarillado, y a un nivel básico de educación. La medición más frecuente de pobreza es la de la línea de pobreza que lleva a la distinción

[♦] La presentación se apoya en estudios y evaluaciones realizados por la autora y por otros y en diversos talleres, seminarios e intercambios de opinión en torno al tema. Constituye de esta forma una síntesis personal de estudios y reflexiones colectivas tenidas en los últimos años. No me es posible citar debidamente el origen de las ideas y reflexiones y a todas las personas que han contribuido a ellas. La autora, socióloga, es socia de Asesorías para el Desarrollo y docente en el Instituto de Sociología de la Pontificia Universidad Católica de Chile y del Magister en Gestión y Políticas Públicas del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile. El trabajo se ha visto beneficiado por una donación individual de la Fundación Ford.

entre tres categorías de hogares: pobres indigentes, pobres no indigentes y no pobres, donde los primeros representa a los hogares cuyo ingreso autónomo (sin transferencias del estado) per capita por persona no supera el costo de una canasta básica de alimentos; los pobres no indigentes representan a los hogares cuyo ingreso fluctúa entre 1 y 2 canastas básicas de alimentos y los no pobres aquellos cuyos ingresos superan el costo de dos canasta.

Estas mediciones de pobreza permiten comparar y establecer tendencias en el tiempo respecto de la evolución de la magnitud así como describir su ubicación geográfica y algunas de sus características materiales, de inserción en el trabajo, composición familiar y acceso a servicios de distinto tipo. Estas mediciones dicen poco acerca de los procesos que viven las familias, como ellas perciben y enfrentan su situación, si en cada fecha los pobres son los mismos, cuántos y quiénes logran salir y quiénes ingresan o reingresan a la pobreza. No informan acerca de las causas, ni las estrategias familiares para enfrentar una condición de vida difícil, ni sobre el papel de la mujer en la economía familiar, etc.

Los estudios y análisis existentes sobre pobreza en el país permiten concluir lo siguiente¹:

- La pobreza medida por el método de línea de ingreso, se ha reducido significativamente desde 1987 al presente, después de experimentar un aumento en los años 70 y 80.

Cuadro N° 1. Porcentaje de población indigente y pobre (1969-1998)^{a/}

Chile		
Años	Indigentes	Pobres <u>b/</u>
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	5.8	23.2
1998	5.6	21.7
2000	5.7	20.6

Fuente: Altimir (1979); Rodríguez (1985); Torche (1987); MIDEPLAN (1996); MIDEPLAN (1999);

¹ No corresponde en este ensayo detenerse en los aspectos técnicos de medición. En el caso de las mediciones de pobreza la medida más simple y frecuente es la tasa de incidencia, esto es, el porcentaje de hogares (o personas) cuyo ingreso es inferior al valor de la línea de pobreza definido en función de una canasta básica de alimentos. Otras medidas son las de brecha de pobreza y el índice FGT. En cada una de las medidas, además, hay diferencias, según si las personas en el hogar se ponderan por igual o si se corrige por alguna fórmula que considere la edad de sus integrantes (adultos equivalentes). Las distintas medidas hacen variar el nivel de pobreza, pero no las tendencias en el tiempo (Contreras, 1996).

MIDEPLAN (2001); Feres (2001)

a/ Las cifras de 1987 en adelante provienen de la misma fuente y son comparables. Las cifras de años anteriores provienen de fuentes diferentes en las cuales varía la medición del ingreso familiar.

b/ Incluye los indigentes.

Hacia 2000 las cifras de pobreza son similares a las que el país registraba 20 años antes (cuadro 1). La reducción de la pobreza es fuerte y acelerada entre 1987 y 1996 y se desacelera y estanca en los años siguientes.

- La reducción en la pobreza tiene una relación directa con el crecimiento de la economía, la creación de nuevos puestos de trabajo y elevación en los salarios reales. Cuando la actividad económica disminuye, la incidencia de la pobreza mejora menos o aumenta.
- La mayoría de los pobres (81 %) son urbanos, pero la incidencia de la pobreza es más fuerte en áreas rurales que en las ciudades. El 28% de la población rural y el 21% de la población urbana califican de pobre.

*Cuadro N° 2. Incidencia de la pobreza e indigencia según zona 1990-1998
(en porcentajes)*

Zona	1990			1992			1994			1996			1998		
	Indig.	Pobres no indig.	total pobres	Indig.	Pobres no indig.	total pobres	Indig.	Pobres no indig.	total pobres	Indig.	Pobres no indig.	Total pobres	Indig.	Pobres no indig.	total pobres
Urbana	12,4	26	38,4	8,6	23,8	32,4	7,1	19,8	26,9	5	16,8	21,8	5,1	15,6	20,7
Rural	15,2	24,3	39,5	9,8	23,6	33,4	9,8	21,1	30,9	9,4	21,2	30,6	8,7	18,9	27,6
País	12,9	25,7	38,6	8,8	23,8	32,6	7,6	19,9	27,5	5,7	17,5	23,2	5,6	16,1	21,7

Fuente: Serie de Encuestas CASEN 1990-1998, MIDEPLAN.

- La magnitud de la pobreza muestra significativas variaciones regionales y al interior de cada región. Las regiones con mayor incidencia de pobreza son las de la Araucanía, Coquimbo y Bio Bio, en particular la provincia de Arauco. El ritmo de reducción de la pobreza ha sido disímil de una región a otra (para mayores detalles ver MIDEPLAN 1999, y Bravo y Contreras, 1999).
- La pobreza en ingreso se asocia, pero no coincide con carencias en satisfacción de necesidades básicas (vivienda, educación). En este sentido se ha dicho que la pobreza en el país se manifiesta de forma diversa. Los carenciados en educación no coinciden necesariamente con los carenciados en vivienda, en salud o en ingreso y viceversa, hay múltiples combinaciones y el porcentaje de hogares con carencias en dos o más de estas dimensiones es inferior al 5 % (Cortázar, 1977; Raczynski, 1992).
- La situación de ingreso de los hogares depende centralmente de la inserción laboral de sus integrantes. El 80 % de los ingresos del hogar proviene del trabajo, tanto en hogares pobres como no pobres. Contar con un empleo o actividad económica estable y adecuadamente remunerado son elementos claves que definen si una persona (hogar) está o no en situación de pobreza y la intensidad de ésta.
- La pobreza en ingreso no está asociada con una inserción laboral específica, sino que cruza distintas actividades económicas y variados puestos de trabajo. Los integrantes adultos en los hogares pobres se sitúan en puestos de trabajo diversos, asalariados o independientes, sector público y privado, formales e informales, sector agrícola,

industrial, construcción y servicios.

- La incorporación de la mujer al mercado de trabajo es menos frecuente en los hogares pobres que en los de mejor posición. Simultáneamente en los hogares pobres hay una proporción más alta de jóvenes que no estudian ni trabajan. La tasa de participación en la fuerza de trabajo es significativamente más baja y la tasa de dependencia demográfica (número de inactivos por cada activo) más alta en los estratos pobres que en los no pobres.
- Los hogares pobres en promedio tienen más integrantes que los hogares no pobres. La familia pobre se encuentra con mayor frecuencia en un momento inicial del ciclo de vida familiar en el sentido que los padres tienden a ser más jóvenes y tener en esa etapa un número mayor de niños pequeños y escolares.
- La pobreza prevaleciente en los años 90 tiene características distintas que la que imperaba 20 años antes. Las diferencias más notorias son las siguientes:
 - La pobreza es más urbana y en números absolutos se concentra en las grandes ciudades del país, donde residen en lugares cada vez más alejados del centro de la ciudad y de los espacios de trabajo, y en una situación de marcada segregación socio – espacial frente al resto de los estratos sociales.
 - Las expectativas demográficas de vida de toda la población y de la población pobre, el nivel de escolaridad, el acceso a servicios urbanos de agua, luz y alcantarillado y de salud y de educación así como a los medios de comunicación masivos se han elevado significativamente.
 - Los sectores pobres se han integrado, efectiva o simbólicamente, a las pautas de consumo moderno y algunos de los valores asociados a ellas.
 - El número de hijos por mujer ha disminuido. El grupo de edad más visible en áreas de pobreza, que en el pasado eran niños, hoy son adolescentes y jóvenes; además, producto del envejecimiento de la población la pobreza afecta crecientemente a la población de la tercera edad.
 - Las manifestaciones de la pobreza, que en el pasado se asociaban a carencias básicas de alimentación, techo y abrigo, hoy se expresan en una calidad deficiente de los servicios de educación y salud a que acceden, en viviendas pequeñas y de deterioro rápido, ausencia de equipamiento comunitario, de áreas verdes, de instancias de recreación.
 - La pobreza se entremezcla con nuevos problemas que enfrenta la sociedad: drogas, violencia, inseguridad ciudadana, deterioro medio ambiental, hábitos alimenticios, entre otros. Estos problemas afectan a pobres y no pobres, pero los primeros tienen menos posibilidades de enfrentarlos, lo que agrega complejidad a las políticas de superación de la pobreza.
 - La pobreza es más heterogénea que en el pasado en cuanto a la inserción laboral de los integrantes adultos en el hogar: tasa de participación económica, tipo de inserción laboral, estabilidad en el empleo e historia laboral.
 - Coexistencia de la pobreza estructural y crónica con la pobreza moderna asociada a las nuevas vulnerabilidades (precarización del empleo, flexibilidad laboral, desprotección social).
 - El umbral de escolaridad que define diferencias en ingreso es significativamente más alto: 12 y más años, lo que equivale a estudios secundarios completos o estudios post secundarios. La curva escolaridad / salario hora es casi plana

hasta los 8 años de estudios, se eleva lentamente hasta los 12 y fuertemente después de este nivel².

b) Indicadores de desarrollo humano

Nos referimos a los indicadores tradicionales de cobertura de servicios sociales y resultados en cuanto a alfabetismo y escolaridad, mortalidad infantil y en la niñez, expectativas de vida al nacer, acceso a agua, electricidad, alcantarillado, etc. En estos indicadores Chile muestra indicadores favorables desde mediados de los años 60, que han ido mejorando gradualmente viéndose afectados solo marginalmente por los ciclos económicos y políticos. En todos estos indicadores Chile esta en la delantera de la región junto a Costa Rica y Cuba.

c) Antecedentes sobre la desigualdad social

La forma mas común de medir la desigualdad social es en base con información sobre la distribución del ingreso familiar. Considerando esta dimensión destacan los siguientes hechos en Chile.

- *Chile es una de las economías con mayor desigualdad en el mundo.*
En base a datos del PNUD (1995) y del BID (1998), se detecta que el 20 % más rico de la población recibe 17 veces más ingresos que el 20 % más pobre, lo que contrasta con EEUU donde esta relación alcanza a 8.9 veces y con Perú y Corea del SUR donde estas relaciones son de 10.5 y 5.7 veces, respectivamente. También el coeficiente Gini es de los mas altos del mundo, aun cuando se consideran sólo países con similar ingreso per capita que Chile (US\$ 5.000)
- *La concentración y desigualdad en la distribución del ingreso en Chile ha sido históricamente alta. Sin embargo, muestra fluctuaciones que se asocian a ciclos políticos y cambios de orientación o énfasis en la estrategia económico y social aplicada.*
La serie mas larga de datos comparables refiere al Gran Santiago e indica que entre 1957 y el presente el coeficiente Gini, que mide la concentración del ingreso y fluctúa entre 0 y 1, nunca es inferior al 0.45. En la segunda mitad de los años 70 y en los 80, con fluctuaciones, el coeficiente crece elevándose hasta el 0.65. Desde fines de los 80 hasta mediados de los noventa disminuye, llegando al valor imperante en los años 60 (entre 0.50 y 0.55). En los años 90, la información para el país proveniente de la encuesta CASEN apunta a una relativa estabilidad en la concentración del ingreso (cuadros 3).

² Coherente con esta tendencia, en la actualidad los retornos privados a la educación son bajos en la educación básica, algo más altos en la educación media y significativamente superiores en la educación post secundaria. Se ha determinado, además, que los retornos de la educación básica se han estabilizado, los de la educación media inician un descenso a partir de 1990, mientras que los de la educación post secundaria están en una tendencia ascendente (Bravo y Contreras, 1999).

Cuadro 3A. Gran Santiago. Distribución del Ingreso de los Hogares , 1959 - 1989 a/

Quintil	Gobierno de Alessandri 1959-1964	Gobierno de Frei, 1965-1970	Gobierno de Allende, 1971-1973	Régimen de Pinochet, 1974-1989
1 más bajo	3.2	3.2	3.1	2.7
2	7.5	7.1	7.5	6.4
3	11.3	11.4	12.5	10.6
4	20.1	19.7	21.5	18.3
5 más alto	57.9	58.6	55.4	62.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
Cuociente Q5/Q1	18.1	19.5	17.9	23.0

a/ Distribución de los ingresos monetarios declarados (no ajustados) de los hogares. La información proviene de las Encuestas de Ocupación y Desocupación de la Universidad de Chile (MIDEPLAN,1996).

Cuadro N° 3B Chile. Distribución del Ingreso de los Hogares (1987-2000)

A. Chile. Distribución según quintiles de ingreso autónomo a/								
Quintil	1987	1990	1992	1994	1996	1998a	1998b	2000
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
Coefficient e de Gini		0.58	0.57	0.57	0.57	0.58	0,56	0,56

a/ datos para el año 1987 MIDEPLAN (1996), datos para años restantes MIDEPLAN (1999 y 2001); Feres (2001).

- *Los altos niveles de desigualdad son explicados por el comportamiento de la parte superior –el quintil, mas concretamente el decil mas alto- de la distribución del ingreso.*

La desigualdad no muestra diferencias homogéneas entre quintiles, si no más bien es el quintil más rico el que recibe un ingreso significativamente superior al resto de la población; mientras que las diferencias de entre los restantes 4 quintiles son de menor importancia. Adicionalmente un estudio reciente del BID muestra que, sin considerar el último quintil de la población la desigualdad en Chile es similar a la exhibida por otras economías (BID, 1998). Estos antecedentes indican que en lo que concierne el nivel de ingreso del hogar los estratos medios se encuentran mas cerca del quintil inferior que del superior.

Sociedad chilena es una de fuertes desigualdades pasadas en elementos adscriptivos. Los

canales tradicionales de movilidad fueron la migración rural urbana e interurbana a la capital y la educación y en importante medida el empleo público. Esta fue una movilidad marcada por fuerzas estructurales de ampliación de oportunidades de empleo urbano, que combinada con esfuerzos individuales, facilitó la conformación de sectores medios. Estas tendencias se quiebran en Chile en los años 70, producto de la crisis sociopolítica y económica interna, las políticas de ajuste económico aplicadas, modificaciones en sus políticas sociales, a lo que se suma las fuerzas internacionales (globalización con sus consecuencias en la organización y el mercado de trabajo).

A modo de ilustración, la expansión de la educación formal ha sido fuerte y creciente. Al inicio de los 90 la cobertura de la educación básica o primaria era casi completa. En los años 80 y 90 hubo una expansión fuerte de la educación media y post secundaria que sigue en curso. Congruente con ello, hubo una elevación en los años de escolaridad en las camadas más jóvenes de la población. Entre 1987 y 1995, el porcentaje de jóvenes que completa la educación secundaria creció de 40 a 61 % (León y Martínez, 1998). Pero, ¿se ha logrado acercar las oportunidades de educación de los jóvenes que provienen de niveles más bajos de la estructura social con las de aquellos de niveles más altos? Siguiendo a los mismos autores, el porcentaje de jóvenes del 20 % más pobre de los hogares que completa el ciclo secundario se elevó de 23% en 1987 a 38 % en 1997, un ascenso importante. Sin embargo, los jóvenes de los restantes estratos de ingreso aumentaron su escolaridad secundaria en mayor proporción y como consecuencia la distancia educacional entre uno y otro se agrandó y la probabilidad de alcanzar 12 años de educación según estrato de ingreso familiar no se redujo. Ello es particularmente grave para una mayor igualdad de oportunidades si se considera que al mismo tiempo aumentaron los requisitos de escolaridad que exigen los empleadores y que la rentabilidad privada de la educación media ha iniciado una tendencia descendente mientras que la de la educación post secundaria ha ascendido. Los antecedentes actuales disponibles también muestran que la educación de los padres es más determinante en el nivel de educación que alcanzan los hijos que el ingreso del hogar. Vale decir, la probabilidad de completar la educación secundaria y proseguir los estudios más allá de este nivel, depende del nivel de ingreso, pero en mayor medida del clima educacional que existe en la familia de origen (Raczynski y otros, 1997; León y Martínez, 1998). La posición más desventajosa corresponde a los hogares con bajo clima educacional (padres con baja escolaridad), con bajo ingreso y hogares que residen en áreas rurales. Estos antecedentes ponen en duda la apuesta de la educación como factor que iguala oportunidades entre sectores sociales.

II. PANORAMA DE LAS POLITICAS SOCIALES Y DE POBREZA EN CHILE.

Los planteamientos de política social de los años noventa en Chile muestran modificaciones importantes con respecto a los de las décadas previas. Se vislumbra, entre otros, una manera distinta de entender y encarar la superación de la pobreza, nuevas prioridades, nuevos arreglos institucionales, nuevos programas, nuevas modalidades de gestión, nuevos actores y nuevos instrumentos de asignación de recursos.

El esquema 1 da cuenta de tres grandes períodos en la política social del país, que coinciden con tres fases socio - políticas: la industrialización sustitutiva de importaciones (Estado de Compromiso, Estado Nacional Popular) que se extiende desde inicios de siglo hasta 1973; el gobierno militar dominado por una orientación neoliberal en lo económico – social y autoritaria en lo político que abarca los años 1974-1990 que presionó para una fuerte reducción del gasto social, su focalización en los sectores más pobres y la ampliación de servicios privados sujetos a reglas de mercado para la población con capacidad de pago; y el período democrático de los noventa que plantea un nuevo enfoque a la política social que se aparta del período militar y también al período precedente, buscando una nueva relación entre Estado, mercado y sociedad.

Esquema 1 Chile: Fases en la política social y de superación de la pobreza (1940-)

	Pre 1973	1973-1990 Gobierno Militar	1990- Gobiernos Democráticos
Rol del Estado	"Benefactor"	Subsidiario	Integrador
Política social/política económica	Política social "sobrepasa" a la económica.	Política social subordinada a la económica.	Política social integrada y complementaria a la económica.
Prioridades de la política social	Inversión en servicios sociales. Ampliar cobertura	Llegar a bolsones de pobreza. Énfasis en subsidios asistenciales y transferencias directas.	Calidad de los servicios, equidad en resultados. Inversión en capital social y apoyo productivo. "Dar voz" a los destinatarios – sujetos de la política. Abrir canales de participación social. Definición de derechos sociales.
Nivel del Gasto Social	Creciente	Decreciente	Creciente, sujeto a equilibrios macro-económicos. Esfuerzo por aunar más recursos para fines sociales.
Descentralización	Ausente. Administración central y vertical.	Desconcentración de los servicios. Administración municipal de la educación y salud y de los subsidios sociales.	Descentralización política; profundización de la descentralización administrativa y de recursos; creación de gobiernos regionales y fortalecimiento capacidades técnicas en los niveles regional y comunal.
Estado/sector privado	Estado norma, financia y ejecuta la política social, sin intervención del sector privado.	Estado norma y aporta al financiamiento de los programas para los más pobres supervisa y evalúa. Ejecución municipal y por privados con fines de lucro. Privatización de los servicios sociales para los estratos	Mayor énfasis en papel regulador del Estado. Ejecución programas por organismos privados con y sin fines de lucro y con apoyo municipal.

			medios y altos.
Asignación de los recursos del gasto social	Subsidio a la oferta. Presiones de grupos e intereses corporativos. Asignación histórica.	Preferencia por subsidios a la demanda y modalidades de pago por acciones realizadas.	Subsidios a la oferta y a la demanda, asignación per cápita, “fondos concursables”
Focalización	Baja preocupación. Énfasis en programas universales (nominalmente).	Preocupación fuerte. Implementación de ficha socioeconómica del hogar para seleccionar beneficiarios. (means testing)	Preocupación fuerte con una mirada más diversa y compleja. Mecanismos de asignación individual / familiar y a unidades colectivas (organizaciones, grupos, establecimientos educacionales, territorios, etc.).
Grupos destinatarios de las políticas sociales	Definición ambigua Salud materno infantil.	Hogares pobres, salud y nutrición materno-infantil, educación básica.	Sectores pobres. Niños, jóvenes, mujeres, tercera edad, etnias y pueblos originarios, discapacitados, pequeños productores rurales y urbanos. Comunas y localidades pobres.

Fuente: Raczynski (1998), con modificaciones menores.

a) Consolidación de un sistema estatal de políticas sociales

Desde comienzos de siglo hasta 1973 se consolidó un sistema estatal de servicios sociales, altamente fragmentado y estratificado, pero de amplia cobertura en el contexto latinoamericano. El Estado, congruente con la valoración y las funciones que durante la industrialización sustitutiva de importaciones se esperaban de él, asumió un papel creciente en el financiamiento, la gestión y la producción directa de los servicios sociales. El sistema que se construyó tuvo resultados positivos y también fue acumulando problemas. El enfoque sostenía que políticas generales iban a beneficiar también a los sectores más postergados y que la equidad se aseguraba con programas estandarizados y homogéneos, definidos y ejecutados directamente por el Estado y con subsidios generales a los precios de productos básicos. Las temáticas que abordaba la política eran inversiones en infraestructura de educación básica y en servicios de salud curativos; formación de recursos profesionales que pudieran enseñar a los educandos y atender en los servicios de salud; así como incentivos para que la población se acercara e hiciera uso de los servicios.

Los resultados fueron una educación básica y servicios de salud, en particular en el área materno infantil, de amplia cobertura. En este período se consolida la red de escuelas y consultorios de salud y hospitales públicos que hasta hoy existe a lo largo del país, se invierte en la formación de educadores y profesionales de salud que atendieran en estos servicios, y se genera demanda de la población por educación y servicios de salud. Como resultado, hacia 1970, el 84% de la población entre 6 y 14 años se encontraba matriculada en la educación básica y la matrícula en la educación secundaria cubría el 38% de los

jóvenes entre 15 y 18 años de edad. El 80% de los nacimientos contaban con atención profesional en el momento del parto. Un porcentaje similar de los niños menores de seis años accedían al programa de control del niño sano y al programa nacional de alimentación complementaria.

Los programas, definidos y ejecutados por el sector público, eran estandarizados u homogéneos a lo largo del país y funcionaban centralizadamente; no dejaban casi espacio para la participación social; estaban abiertos, en principio, a toda la población. Hacia el final del período hay una preocupación específica por alcanzar en mejor forma a los sectores rurales y los sectores más pobres en las ciudades. Los antecedentes sobre los beneficiarios efectivos del gasto social señalan que éste se distribuía en forma progresiva en educación básica y salud, no así en vivienda ni en previsión social (Foxley y otros, 1980). La desigualdad social era fuerte y tema de debate político que llevó hacia el final del período a la implementación de políticas de apoyo a la organización vecinal y comunitaria urbana ("promoción social") y a la organización campesina (sindicalización) y reformas estructurales que afectaron la tenencia de la tierra (reforma agraria) y propiedad industrial ("área de propiedad industrial").

El sistema tenía muchas deficiencias. Hubo intentos por racionalizarlo, hacerlo más equitativo y eficiente. Las propuestas tendieron a la integración de las diversas instituciones que atendían a distintos segmentos sociales en entidades mayores lo que se tradujo en la conformación de aparatos públicos de gran tamaño, verticales y centralizados, lentos en la toma de decisiones y su posterior implementación, que mostraron dificultades para responder a las crecientes y cada vez más diversas necesidades y demandas de la población.

b) Intento neoliberal de “desmontar” el sistema estatal (1974-90)

El segundo período coincide con el gobierno militar. A mediados de los setenta se implanta en el país un modelo de desarrollo que privilegia el crecimiento de la economía, la apertura externa, la ampliación del mercado y la competencia, y la incursión del sector privado comercial en el ámbito social (educación, salud, seguridad social). El papel del Estado debía restringirse a la atención de los segmentos más pobres de la población, aquellos que no logran con sus medios acceder al mercado y satisfacer por sí mismos sus necesidades básicas. En el tema de la pobreza, el predicamento es que la mejor política de superación de la pobreza es el crecimiento de la economía y que el gasto social debía ser lo mas bajo posible por tener una relación negativa con el crecimiento. Se sostiene que la forma más eficiente de reducir el gasto (y por ende, la tributación) es focalizándolo en los sectores más pobres. Congruente con esta postura se desarrolla la llamada red social, un conjunto de subsidios en beneficio de los sectores más pobres, se implantan instrumentos de focalización de la política y los programas (ficha CAS, mapa de la extrema pobreza) e instrumentos que permiten caracterizar los beneficiarios de la política social (encuesta CASEN). Adicionalmente se concentra el gasto en educación y salud preferentemente en los niveles menos complejos de atención (educación básica y salud materno - infantil), completando las lagunas que existían a este nivel para lograr cobertura universal de la población.

Paralelamente, se modificaron los arreglos institucionales prevalecientes para entregar servicios, empujando a una mayor injerencia del mercado y sector privado, traspasando atribuciones y competencias a los municipios, implantando instrumentos de subsidio a la demanda y fomentando la libertad de elegir³.

Los recursos orientados a fines sociales se redujeron (aunque en menor medida que el gasto público en su conjunto), situación que afectó con particular intensidad los sectores de vivienda, salud y educación y, al interior de éstos, los componentes de inversión y remuneraciones; se implementaron medidas que restringieron programas nominalmente universales a programas focalizados en los sectores más pobres y se desarrolló por primera vez en el país una red de programas sociales compensatorios de situaciones de pobreza extrema

En concordancia con la concepción de estado subsidiario se planteó la gestión y administración de los servicios sociales al sector privado y/o instancias descentralizadas como lo es la administración municipal. Los municipios pasaron a administrar la educación básica y media, los consultorios de atención primaria de salud y de la red social compensatoria.

La transferencia de funciones sociales al sector privado operó en tres niveles: i) la creación de un sistema de previsión social de capitalización individual administrado por el sector privado y de un sistema privado de salud orientado a las familias con capacidad de pago; ii) la ampliación de la administración privada de escuelas que cuenta con subsidio estatal; y iii) la externalización de servicios específicos (por ejemplo, el aseo en los hospitales, la preparación y distribución de las raciones alimenticias en las escuelas, la entrega oportuna de capacitación para la fuerza de trabajo) hacia el sector privado.

La asignación de recursos públicos se trasladó desde la oferta hacia la demanda (subsidio habitacional, unidad de subsidio escolar, facturación por atención prestada en salud). Esta modalidad aseguraría, así se afirmaba, que los recursos fiscales efectivamente llegaran a los sectores más pobres, fomentaría la competencia entre servicios para captar clientes, lo que redundaría en mayor eficiencia y calidad de los servicios.

La implementación de estas orientaciones de política no fue lineal, hubo tropiezos y obstáculos, entre los cuales sobresalen, la crisis económica de inicio de los 80 y una respuesta del sector privado más lenta y menos entusiasta que lo esperado por el gobierno y la oposición de grupos gremiales (médicos principalmente).

Estas orientaciones estratégicas y su implementación colocaron nuevos temas en la agenda pública, que continúan vigentes hasta hoy: focalización, descentralización, privatización y

³ Castañeda (1992) se detiene en el discurso ideológico que fundamentó el nuevo enfoque de la política social y presenta las principales medidas adoptadas. Vergara (1990) y Raczyński (1994) hacen un análisis crítico de las mismas.

ejecución privada de tareas sociales, subsidio a la demanda. Además, la puesta en práctica ellas arrojó aprendizajes, enseñó sobre obstáculos y costos, reveló efectos no esperados, descartó caminos y mostró otros distintos.

Se instaló en el sector público, en el mundo político y en el ámbito académico, la convicción de que al formular políticas y diseñar programas es indispensable tener claridad respecto a cuál es el grupo objetivo, sus características centrales y el camino más expedito para llegar a él. Quizás, por primera vez en el país, hubo programas específicos para los sectores pobres de cobertura significativa; menores cuyos padres no tenían acceso a la seguridad social accedieron a una asignación familiar y los ancianos a una pensión asistencial. Se perfeccionaron y articularon entre sí los programas de control del niño sano y de alimentación complementaria y los mismos se coordinaron con programas nuevos orientados a niños desnutridos y en situación de alto riesgo biomédico. Se completó la red de escuelas básicas y postas de salud en áreas hasta ese entonces no cubiertas, principalmente rurales y aisladas. Se logró que una mayor proporción del gasto social alcanzara a los segmentos más pobres de la población. Los subsidios de la red social jugaron un papel importante en la sobrevivencia de los sectores más pobres, aliviando el deterioro en su nivel de vida, pero fueron insuficientes para contrarrestar los efectos negativos de las elevadas tasas de desempleo y la reducción de los salarios sobre el nivel de ingreso de las familias. Los indicadores de desnutrición, mortalidad infantil, expectativa de vida al nacer, continuaron mejorando gracias a la existencia de programas públicos de amplia cobertura y larga data que se ampliaron y perfeccionaron, bajo los aleros del Estado.

La reforma previsional fue importante y positiva en varios sentidos (efectos sobre el ahorro y para el desarrollo del mercado de capitales; rebaja en el costo no salarial del trabajo a aproximadamente 20%; y solución al *impasse* demográfico que los sistemas de reparto inevitablemente enfrentan al envejecer la población). No obstante, al mismo tiempo el sistema ha mostrado altos costos administrativos y las imposiciones de muchos de los afiliados muestran lagunas significativas. Estimaciones recientes apuntan a un porcentaje significativo de la población cuyos fondos capitalizados, una vez que tengan edad de jubilar, no alcanzarían a cubrir el pago de la pensión mínima, por lo que el Estado deberá destinar un monto significativo de recursos para cubrir la brecha. Las mayores expectativas de vida de la población también juegan un papel en esta situación.

La creación y expansión de las ISAPRES contribuyó a la conformación de un dinámico sector privado que ha invertido en hospitales, laboratorios, equipamiento médico. Este sector se ha constituido en un grupo de poder nuevo, fuerte en el mapa sociopolítico de la salud. El sector privado de salud entrega principalmente medicina curativa. Atiende aproximadamente al 30 % de la población que tiene un nivel medio-alto y alto de ingreso y/o incluye grupos familiares con bajos riesgos de salud (jóvenes, baja incidencia de enfermedades crónicas). Estos segmentos lograron un acceso más fácil y de menor costo directo a la atención médica y hospitalaria que en el pasado, al tiempo que el traslado de la población con mayor ingreso y menor riesgo de salud a las ISAPRES restó recursos al sector público, en circunstancias que éste atiende al 60-65% de la población, porcentaje sólo levemente mas bajo que el que imperaba a fines de los 60. Esta brecha se agrava al

verificar que la población adscrita al sistema privado recurre o regresa al sector público cuando enfrenta enfermedades catastróficas y/o no dispone los recursos suficientes para renovar su contrato anual con la ISAPRE. El sistema público, de esta forma, opera como un seguro de segundo nivel para el sistema privado.

Las políticas de desconcentración (descentralización) han impreso "una nueva cara para los municipios": el municipio ha pasado a ser un referente nuevo y obligado para la población pobre. Asumir las nuevas tareas no fue fácil, con el tiempo y muchos tropiezos fueron aprendiendo y asumiendo el proceso de variadas maneras. Un nexo débil fueron los lazos del municipio con los habitantes y las organizaciones territoriales y funcionales en la comuna. Los alcaldes eran designados y estaban sujetos a controles políticos estrictos. Las juntas de vecinos dejaron de operar u operaron con dirigentes designados. La participación de los vecinos se limitaba a la dimensión de aporte económico para la pavimentación de pasajes y veredas y obras de adelanto comunitario (proyectos mano a mano).

Respecto del subsidio a la demanda cabe anotar que: i) en vivienda benefició a los sectores pobres, sólo una vez que el estado aplicó medidas que aseguraron la disponibilidad de una oferta de viviendas de un precio accesible y los créditos complementarios necesarios en el sistema financiero; ii) en el caso de la Unidad de Subvención Educacional (USE) y el FAP el precio fijado no tuvo relación con el costo real de entregar el servicio o prestación, incorporando incentivos perversos al sistema y contribuyendo a déficits operacionales crecientes en el tiempo.

No hay evidencia sólida que muestre una mayor eficiencia y mejor calidad de los servicios entregados a los sectores más pobres o de una ampliación en la libertad de elegir para éstos. Los resultados más positivos, reconocidos internacionalmente, corresponden al área materno infantil donde se perfeccionaron programas preexistentes, pero no se modificó la organización o institucionalidad de entrega de estos servicios. Lo que sí hubo en ésta área y en otras fue un mayor manejo técnico de los programas con evaluaciones ex – ante, desarrollo de instrumentos de selección de beneficiarios (ficha CAS), instrumentos medición de la pobreza y de los beneficiarios del gasto social (encuestas CASEN), sistemas nacionales de registro de la desnutrición y de mediciones de la calidad de la educación por escuela (aprendizaje de objetivos mínimos por parte de los educandos), herramientas desconocidas hasta ese entonces en Chile y en América Latina.

Pese al intento del gobierno militar intentó desmontar el sistema estatal prevaleciente, hacia 1990 el estado continuaba siendo el responsable mayoritario del financiamiento y provisión de la salud y educación. El 60-65% de la población continuaba recibiendo atención en el sistema público de salud, porcentaje sólo algo inferior al que prevalecía en 1970. El 90% de la matrícula escolar básica contaba con subsidio estatal (porcentaje similar que en 1970). El 60% estaba en manos municipales (estatal descentralizado) y un 30% bajo administración privada. El 10% restante correspondía a colegios privados pagados, porcentaje similar al que imperaba al iniciar los años 70. Vale decir, el estado continúa siendo el financista y proveedor más importante de servicios en el campo de la salud y la educación, atendiendo en mayor medida que en el pasado a los sectores más postergados. Lo hace en una situación de deterioro notorio en la infraestructura e

equipamiento hospitalaria, y con disparidades significativas en la calidad de la educación, medida por la prueba SIMCE, entre escuelas pagadas y escuelas subvencionadas (municipales y particulares).

c) Orientaciones estratégicas y prioridades de las políticas sociales a partir de 1990

El gobierno democrático que asumió el poder en marzo de 1990, se propuso compatibilizar el crecimiento económico, basado en la empresa privada y la orientación exportadora, con el mejoramiento de las condiciones distributivas, en un marco de equilibrio macroeconómico y de democracia. El programa de gobierno proponía continuidad en la política económica, cambios graduales en la política social y un nuevo estilo para la toma de decisiones políticas⁴. Los objetivos eran ganar/conservar la confianza de los inversionistas privados, nacionales e internacionales, mantener los equilibrios macroeconómicos y, simultáneamente, responder a las demandas de los estratos medios y bajos. Para lograr estos objetivos, el gobierno inició una estrategia de concertación política y social entre empresarios, trabajadores y partidos políticos, sin precedente en la historia del país. El propósito era lograr acuerdos en torno a una visión común acerca del desarrollo económico, social y político entre las partes involucradas y promover un sistema de negociación política que permitiría compatibilizar las demandas sociales entre sí y con las restricciones macroeconómicas y externas.

En los años 90, con el regreso a la democracia, bajo los tres gobiernos de la Concertación, cristaliza lentamente una nueva forma de enfocar los temas sociales. Hay una reafirmación del papel que debe jugar el Estado en el ámbito social, se redefine la relación entre crecimiento económico y desarrollo social enfatizando la complementariedad de ambos procesos, la descentralización se amplía hacia el ámbito político, se crean los gobiernos regionales. Simultáneamente, se transfieren nuevas atribuciones y responsabilidades a los municipios, se apoya el desarrollo de visiones y planes estratégicos para las regiones y comunas, y se observa una comprensión distinta de los objetivos y contenidos prioritarios de la política social.

A un nivel más concreto se aprecian cuatro diferencias en el enfoque de los años 90 respecto del de los años 80:

- Una política social más activa que destina más recursos del erario nacional para estos fines, velando por la mantención de los equilibrios macro - económicos y por incrementos en la recaudación tributaria que no repercutan negativamente sobre el crecimiento de la economía.
- Una política social orientada preferentemente a los sectores pobres y más postergados,

⁴ El libro editado por Pizarro et al. (1995) presenta los principios que orientaron el primer gobierno de la Concertación, las principales políticas aplicadas y algunos resultados, vistos desde el punto de vista de los autores de la estrategia adoptada. Cortázar (1993) analiza los logros y desafíos pendientes en el ámbito laboral. Más recientemente, los libros de Cortázar y Vial (1998) y Toloza y Lahera (1998) entregan un balance retrospectivo y prospectivo de los dos primeros gobiernos de la Concertación.

pero que intenta no dejar de lado el apoyo a los sectores medios que viven precariamente, pero no califican de pobres y que aborda temas transversales como lo son la calidad de la educación que afectan a la economía y sociedad en su conjunto y no son posibles de abordar considerando solamente los sectores pobres; la problemática de género e igualdad de oportunidades de hombres y mujeres; el acceso a la justicia; romper con las relaciones perversas entre el sistema público y privado de salud.

- Una formulación distinta, más compleja, de los objetivos, contenidos y prioridades de la política social orientada específicamente a los sectores pobres, intentando transformaciones desde una acción asistencial a una promocional que privilegia expandir capacidades, transferir herramientas y ampliar las posibilidades de acción autónoma de los sectores pobres para, en interdependencia con otros, incorporarse al proceso de desarrollo nacional.
- El refuerzo y ampliación de modalidades descentralizadas y a través de terceros (ONGs, organizaciones sociales, sector privado lucrativo) de ejecución de programas sociales.
- Invitación al sector privado en sentido amplio para que participe en la lucha contra la pobreza y construir un nuevo trato gobierno – sociedad civil.

El esquema 2 presenta de modo resumido las orientaciones estratégicas que orientan las políticas sociales a partir de los años 90 hasta el presente.

Esquema 2. ORIENTACIONES DE LA POLÍTICA SOCIAL EN LOS AÑOS NOVENTA

Eje	Contenido
Papel del Estado	El Estado asume tres funciones centrales. (i) conducción política y concertación social; (ii) mantención de los equilibrios macroeconómicos; (iii) garante de los derechos básicos, civiles, económicos y sociales; así como de la integración social y equidad. El ámbito social es un eje prioritario en la acción gubernamental. El Estado es conductor, catalizador, regulador, fiscalizador y evaluador de la política y los programas sociales y como tal debe asegurar un adecuado financiamiento y un efectivo acceso de la población a servicios de calidad.
Política social	Dos componentes centrales: (i) políticas sectoriales que aseguran un nivel básico de vida a la población (ii) programas específicos, complementarios, para los grupos pobres y vulnerables; tendientes a promover una mayor igualdad de oportunidades e integración social.
Áreas Prioritarias	Educación: calidad y equidad de los procesos educacionales Salud: fortalecimiento de los servicios público y municipales Pobreza: ampliar y potenciar capacidades sociales y productivas ; fortalecer la organización y la articulación de actores y redes sociales en particular en el nivel local. Nuevos temas: acceso a la justicia, jóvenes, mujeres, familia, medio ambiente, drogas y salud mental, discapacidad, tercera edad, comunidades étnicas.

Gasto social	público	Herramienta central de la política social. Las decisiones sobre el gasto deben considerar simultáneamente las dimensiones de recaudación y de gasto, como también la eficiencia en el uso de los recursos. Las decisiones en torno al gasto son políticas, además de técnicas, esto es, suponen procesos de negociación y concertación entre distintos agentes sociales, económicos y políticos.
Focalización		Concepción más compleja que bajo el régimen militar. A los sectores pobres se agregan nuevos grupos destinatarios, en función de diagnósticos sobre sus particulares situaciones de discriminación y/o exclusión social. El énfasis está en la selectividad de la política y una adecuada definición de sus destinatarios y de los caminos para llegar a ellos. Diversificación de los instrumentos de focalización: individual, por demanda y oferta, territorial.
Descentralización		Extensión y profundización en la dimensión política (elección de Alcaldes; creación de gobiernos regionales); económica (más recursos de decisión regional y local, nuevos instrumentos y reglas de asignación de recursos); institucional y de recursos humanos (fortalecimiento institucional y profesionalización); y técnica (instrumentos de diagnóstico y planificación).
Relación público-privado		<ul style="list-style-type: none"> - Ampliación de lo que se entiende por sector privado hacia los organismos no gubernamentales, fundaciones, y hacia la organización social, productiva y territorial. - Incorporación creciente del sector privado con y sin fines de lucro a la ejecución de programas específicos para los sectores pobres y grupos vulnerables. - Estímulo al financiamiento privado (de las empresas y de las familias con capacidad de pago) de programas sociales - Aporte de las familias y organizaciones sociales, productivas y territoriales en la definición de prioridades, recursos y gestión de los programas en el nivel local. - Perfeccionamiento en la regulación de la intervención privada en el ámbito social - Iniciativas que intentan expandir la responsabilidad privado con la tarea de superación de la pobreza.
Participación		Se reconoce su estrecha vinculación con la descentralización y la consolidación de la democracia. Se define como central para fortalecer los programas sociales, pero se operacionaliza principalmente para la etapa de ejecución de programas sociales.

Fuente: Elaboración a partir de documentos y estudios revisados.

La política social en los años 90 se expresa en dos componentes o anillo interrelacionados y parcialmente superpuestos. El anillo central que canaliza la mayor parte de los recursos del gasto social e incluye las políticas sectoriales que aseguran un nivel básico de servicios y beneficios, de ciudadanía, a toda la población: educación, salud, vivienda, seguridad social, justicia. Estas políticas buscan la igualdad de oportunidades en el acceso y en el ejercicio de los derechos jurídicos, económicos y sociales. Incluyen políticas sectoriales amplias y políticas focalizadas o de discriminación positiva. Por sus implicancias para la productividad, la competitividad internacional del país, la igualdad de oportunidades y la consolidación de la democracia (ciudadanos informados de sus derechos y deberes y familiarizados con los "códigos de la modernidad") el sector educación recibe una atención preferente. La prioridad es el mejoramiento de la calidad y equidad de la educación, con programas incrementales en la educación básica, media y superior⁵.

⁵ La prioridad en salud es la recuperación del sector público (infraestructura, equipamiento, mejoramiento de los canales de acceso, eficiencia en la gestión) y una mayor regulación y transparencia en el sistema ISAPRE,

El segundo anillo, menor en cuanto al volumen de recursos que procesa, se expresa en el desarrollo de programas específicos dirigidos a los sectores pobres y vulnerables para que estos puedan acceder y aprovechar las oportunidades que provee el anillo central de la política social y las que ofrece el crecimiento de la economía y, mas en general, el proceso de desarrollo. Son acciones que buscan abrir oportunidades para los sectores mas postergados y expandir capacidades para que tengan voz, se organicen y participen en la solución de los problemas que los afectan. Se trata de iniciativas dirigidas a “aquellos que no pueden por si mismos hacerse cargo, transitoria o permanentemente, de sus destinos, aquellos que por razones de edad o de salud requieren de soportes y apoyos para una vida digna, como los discapacitados y ancianos, o aquellos que inician un camino propio, como es el caso de los niños”. Incluye también los jóvenes, las mujeres, los pueblos indígenas y los pequeños productores urbano y rurales, trabajadores por cuenta propia y microempresarios y campesinos con y sin tierra.

De modo incipiente y acotado a algunas instituciones al inicio se va configurando un discurso que apunta a manera distinta al pasado de encarar el tema de la pobreza. Las ejes de este discurso son:

- Pasar de una visión de la población como beneficiario/a y receptor de programas a una en la cual la población es *sujeto y ciudadano* con derechos, deberes y responsabilidades personales o colectivas.
- Pasar de la entrega de bienes y servicios a la *expansión de capacidades* para que las personas, familias, comunidades amplíen sus posibilidades de acción y desarrollen desde si mismo iniciativas para mejorar la calidad de vida
- Hacer a los sectores pobres y vulnerables *participes en la definición y búsqueda de solución a sus problemas* pasando de una participación restringida y puntual a una *activa, gestionario y propositiva*.
- Pasar de la atención individual y de ventanilla a un apoyo a las *organizaciones* y la asociatividad y vincular los sectores pobres y vulnerables con una *red de apoyo y asistencia técnica* con la cual puedan conversar y negociar apoyos para sus propias iniciativas de mejoramiento de calidad de vida.

III. INSTRUMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE SUPERACIÓN DE LA POBREZA. BALANCE CRITICO⁶

así como la reducción de los subsidios estatales a éste; en trabajo se busca reequilibrar el poder relativo entre trabajadores y empleadores y proteger la movilidad del trabajador; en previsión social aumentar la cobertura, perfeccionar los instrumentos de inversión y mejorar la transparencia del sistema; en vivienda y hábitat detener el déficit habitacional, construir barrios y no sólo viviendas y abrir posibilidades de acceso a una vivienda para familias con muy escasa capacidad de ahorro.

⁶ Esta sección se apoya múltiples informes, documentos y estudios sobre el tema entre los cuales están García (1991), García y Schkolnik (1995), Serrano (1995), Raczynski (1995), MIDEPLAN (1996), Hardy (1997), Raczynski (1998), Raczynski y Blazquez (2000), Raczynski y Serrano (2001), Concha y otros (2001) y entrevistas y trabajos de observación de campo realizados por la autora en los últimos cinco años en el marco de estudios y consultorías en materia de evaluación de programas sociales y gobierno local.

a) Gasto social e impacto redistributivo

Las primeras medidas tomadas por los gobiernos de la Concertación en el ámbito de lo social fue una reforma tributaria para aumentar los recursos para fines sociales. Esta reforma se aprobó por un período de tiempo, hasta 1994. Fue renegociada en 1993 y continúa en vigencia con cambios menores hasta el presente. En 1990, una vez asegurados los recursos con la reforma tributaria, los recursos se orientaron a recuperar el valor de los subsidios monetarios dirigidos hacia los sectores más pobres y a asignar más recursos al anillo central de la política social, que se encontraba en una situación de fuerte deterioro en infraestructura, insumos, salario de funcionarios y profesionales y técnicos. Paralelamente, se desplegaron esfuerzos para crear una institucionalidad que se hiciera cargo de los grupos prioritarios y desarrollara programas de “inversión social” orientados a ellos. Al mismo tiempo se inician programas de mejoramiento de la calidad de la educación, y en los otros sectores

El gasto público social aumentó en un 76,9 % entre 1990 y 1999, como porcentaje del PIB pasó de 13 % a casi 17 %. El peso del gasto social en el gasto público fluctúa entre 66 y 68% (Cuadro 4).

La distribución sectorial del gasto muestra que el gasto aumenta en todos los sectores. El aumento es más fuerte en educación (103 %), seguido por el sector otros que incluye los programas específicos de pobreza y grupos vulnerables (102%), salud (89 %), vivienda (66%) y previsión social (51%). Estas diferencias en crecimiento llevaron a un cambio significativo en la estructura del gasto social. El peso relativo del gasto en previsión social cae del 49% en 1990 a un 42 % en 1999¹⁰ mientras que el de educación sube del 19,5 a 24,5 %, otros de 8,1 a 9,3% y salud de 15,2 a 17,1 %.

Cuadro N° 4. Gasto Social Público Per cápita (1987-1998) en pesos 1999

	Funciones Sociales	Salud	Vivienda	Previsión	Educación	Otros	Gasto público social como % PIB a/	Gasto público social como porcentaje del Total de Gasto Público
1990	214.797	32.767	17.326	105.298	41.832	17.575	12,9	67,6
1991	230.915	37,947	20.243	107.640	46.030	19.055	13,1	67,2
1992	251.159	43.623	21.881	112.265	52.002	21.388	13,3	65,9
1993	270.691	48.098	23.366	119.722	55.665	23.839	13,9	67,0
1994	282.695	52.172	24.280	121.857	59.715	24.672	13,8	67,0
1995	299.653	53.534	25.136	127.210	65.702	28.071	13,3	67,8
1996	324.100	57.313	27.645	135.010	73.118	31.014	14,3	67,9

¹⁰ Esta caída es resultado natural de la maduración del sistema previsional de capitalización individual y administración privado, las AFP, que se inició en 1981.

1997	337.130	59.907	26.100	139.282	79.450	32.390	14,4	67,0
1998	356.964	63.933	26.265	145.694	87.297	33.774	15,3	67,8
1999	380.004	65.034	28.818	158.804	92.163	35.185	16,6	68,7
2000								

a/ "Estadísticas de las Finanzas Públicas 1990-1999, Ministerio de Hacienda.

Los estudios sobre el impacto distributivo del gasto social en Chile en los años 90⁷ coinciden en concluir que el gasto social reduce la desigualdad de ingreso de los hogares. El conjunto de los programas sociales generan una reducción de la desigualdad en todas las regiones del país, cualquiera sea la medida que se utilice para medir desigualdad de ingreso: coeficiente Gini, la razón de ingresos Q5/Q1 o la varianza del logaritmo de los ingresos. A nivel nacional la razón Q5/Q1 que es de 17-18 considerando el ingreso autónomo per capita de los hogares desciende a 11-12 si se suman los subsidios directos a través de la entrega de servicios gratuitos o subsidiados que son parte de la política social (cuadro 5). A su vez, se observa que sin gasto social la distribución del ingreso autónomo empeora levemente entre 1990 y 1996 mientras que con gasto social mejora levemente. Vale decir, a lo largo de la década de los 90 hasta 1996, el impacto redistributivo del gasto social es se hizo más fuerte. Evidencia adicional sugiere que ello obedece más al incremento en el gasto social que a una mejor focalización del mismo.

Cuadro 5. Aporte de las Políticas Sociales a la Distribución del Ingreso Per Cápita, Chile, 1990-1996 a/

Indicador	Ingreso Neto de Políticas Sociales	Ingreso con Subsidio. Salud	Ingreso con Subsidio. Educación	Ingreso con Subsidio Monetarios	Ingreso con Subsidio Vivienda	Ingreso con Subsidio Políticas Sociales
Año 1990						
Quintil 1	3.41	3.81	4.03	3.55	3.41	4.67
Quintil 2	6.85	7.18	7.37	7.02	6.92	7.82
Quintil 3	10.94	11.08	11.19	11.03	11.0	11.41
Quintil 4	18.19	18.10	18.13	18.18	18.20	18.05
Quintil 5	60.61	59.83	59.28	60.22	60.46	58.05
Q5/Q1	17.8	15.7	14.7	17.0	17.7	12.4
Varianza log.	1.0030	0.9021	0.8402	0.9667	0.9870	0.7399
Gini	0.5558	0.5436	0.5361	0.5501	0.5540	0.5176
Año 1996						
Quintil 1	3.24	3.95	4.08	3.47	3.29	5.00
Quintil 2	6.73	7.17	7.41	6.87	6.75	8.01
Quintil 3	10.69	10.99	11.13	10.84	10.81	11.55
Quintil 4	18.22	18.14	18.27	18.20	18.23	18.21
Quintil 5	61.12	59.74	59.10	60.63	60.92	57.22
Q5/Q1	18.9	15.1	14.5	17.5	18.05	11.4
Varianza log.	1.0371	0.8534	0.8447	0.9795	1.0108	0.6836
Gini	0.5628	0.5423	0.5351	0.5557	0.5604	0.5076

a/ Distribución del ingreso sin y con aporte de las políticas sociales.

Fuente: Bravo, David y Contreras, Dante "La Distribución del Ingreso en Chile 1990-96: Análisis del

⁷ MIDEPLAN (19 y 1998); Cowan y De Gregorio (1996); Larrañaga (1994) y Bravo y Contreras (1999).

El gasto en educación es el de mayor importancia en su efecto distributivo, seguido por el de salud. En ambos sectores el gasto per cápita es más alto en el quintil más bajo y cae gradualmente al pasar a los quintiles superiores. Vale decir, el gasto es efectivamente progresivo⁸. El efecto distributivo de los subsidios monetarios y de los de vivienda es menor en la medida que los hogares de los cinco quintiles reciben un monto per cápita similar.

El estudio no incluye el gasto en pensiones del INP (que constituye la mayor parte del gasto en previsión social y en 1998 cerca de un 40 % del gasto social). Otro informe elaborado por el mismo equipo de trabajo muestra que la distribución de este gasto es proporcional al nivel de ingreso del hogar y que al incluirlo en el impacto global del gasto social compensa o anula el impacto redistributivo del gasto social en salud y educación (FNSP, 1999). Al respecto cabe agregar, que en casi ningún país la previsión social tiene o pretende tener un efecto redistributivo entre niveles de ingreso. El objetivo de la previsión social es suavizar los flujos de ingreso de los trabajadores activos y su familia durante su ciclo de vida cubriendo beneficios como subsidio en caso de enfermedad, de cesantía (se creó solo recientemente en Chile), de maternidad y de protección en la vejez. Los trabajadores activos imponen para estos beneficios un porcentaje de su salario y los beneficios que obtienen son proporcionales a éstos. En estas circunstancias una pensión o un subsidio de enfermedad de un monto que se corresponde con el nivel del salario es un derecho adquirido de la población, que como en Chile impone mensualmente un porcentaje de su salario para cubrir estos riesgos.

Otra manera de presentar el impacto del gasto social es estimar lo que este gasto significa en relación con el ingreso del hogar. El cuadro 6 muestra que el gasto social es muy importante para el ingreso de los hogares del quintil más bajo, y que su aporte relativo al ingreso del hogar incrementó de 49 % en 1990 a 59 % en 1994 y 75 % en 1996. En el quintil más alto creció sólo de 0,8 a 1,3%. Si en 1996 los hogares del quintil más pobre de ingreso hubiesen tenido que pagar por los servicios que recibieron gratuita o subsidiadamente del Estado, hubieran destinado cerca de tres cuartas partes de su ingreso a estos fines.

Cuadro 6. Distribución del gasto social según quintiles de la distribución del ingreso, 1990, 1994 y 1996

Año	Subs. Monetarios	Salud	Educación	Vivienda	Gasto social (en conjunto)
1990					
Q 1	28.8	42.5	28.8	15.7	31.0
2	23.3	32.2	23.4	19.4	25.0
3	18.7	22.0	18.1	22.4	19.4
4	16.8	10.6	15.4	21.9	15.0

⁸ Cabe señalar que el estudio no incluye todos los componentes del gasto en educación, dejando afuera el aporte fiscal a las universidades. Si incluye el crédito universitario y este tiene una distribución neutra, como afirman los autores “dando incluso indicios de regresividad” (p. 75).

5	12.4	- 7.3	14.3	20.6	9.6
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1994					
Q 1	33.3	32.8	31.6	15.0	31.1
2	25.6	26.2	24.3	17.4	24.7
3	19.2	20.2	19.6	22.1	19.9
4	14.6	13.2	15.1	23.6	15.0
5	7.4	7.6	9.3	21.9	9.3
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1996					
Q 1	31.2	31.8	28.1	15.6	28.9
2	26.8	25.3	23.4	18.7	24.1
3	21.3	20.6	20.3	22.8	20.6
4	14.9	14.8	17.5	24.5	16.8
5	5.7	7.5	10.7	18.4	9.6
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Estimaciones a partir de Bravo y Contreras (1999), cuadro 6, cap.IV.

b) El primer gobierno de la concertación: nuevas instituciones y programas

El énfasis o prioridad del primer gobierno de la Concertación en el campo social fue la reforma tributaria que permitió elevar el gasto social e iniciar modificaciones en la política social: mejoramiento de los beneficios en programas preexistentes, innovaciones en la institucionalidad, diseño y puesta en marcha de nuevos programas.

En el nivel institucional se crearon nuevos servicios e instituciones entre los que destacan el propio MIDEPLAN⁹, el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), el Instituto Nacional de la Juventud (INJ), la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), el Fondo Nacional de la Discapacidad (FONADIS). Paralelamente, se fortalecieron las políticas sectoriales modificando sus prioridades (calidad de la educación, fortalecimiento del sector público de salud, mayores inversiones en viviendas sociales y equipamiento comunitario) y se diseñaron políticas y programas que contribuyen a que los sectores más pobres y vulnerables (niños, jóvenes, mujeres, pueblos indígenas, adulto mayor, discapacitados, pequeños productores urbanos y rurales), expandan sus capacidades y tengan acceso a información, voz e influencia sobre las decisiones que afectan su vida cotidiana.

Un rasgo destacable de la política social del período es la ampliación de la participación privada en la ejecución de los programas públicos. Ya sea porque el Estado no aspira a crecer ni a ejecutar todas las acciones por su propia mano, ya sea porque existen instancias relativamente expertas en diferentes áreas de desarrollo social, ya sea porque se promueve la descentralización y el desarrollo de capacidades locales, lo cierto es que en la década del 90 los intermediarios privados, con y sin fines de lucro, ocupan un papel cada vez más significativo en la ejecución de la política pública.

⁹ El Ministerio de Planificación y Coordinación se crea en 1990 a partir de la antigua Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN), con el encargo, entre otras funciones, de coordinar los programas dirigidos a la pobreza y grupos prioritarios.

La apuesta es que la ejecución privada permite desarrollar proyectos con más flexibilidad, mejor adecuados a las necesidades concretas de grupos específicos y dispone de más herramientas para encauzar procesos sociales participativos y de *empowerment*, fortaleciendo capacidades autónomas de solución de problemas.

El Ministerio o Servicio responsable diseña el programa, desarrolla las bases y llama a concurso de proyecto. El sector privado (organizaciones sociales, ONGs, fundaciones, asociaciones voluntarias, consultoras, etc.) formula y presenta proyectos y se hace cargo de la ejecución. Los instrumentos principales para subcontratar la ejecución a terceros son: a) subcontratación directa previa calificación e inscripción del administrador o gestor privado acompañada de una fiscalización de lo que hace; b) licitaciones públicas abiertas a las cuales los privados presentan propuestas que compiten entre sí, las que son evaluadas según criterios de calidad técnica y costo, adjudicándose las que mejor se adecuan a los términos de referencia definidos por el programa y c) licitaciones privadas (listas cortas), que invitan a un subconjunto de personas o instituciones previamente calificadas a presentar propuestas.

En síntesis, durante los primeros años de los noventa se complejizó y amplió la institucionalidad y el ámbito de intervención de la política social. Hacia 1994, un estudio sobre la estrategia de combate a la pobreza en el país concluye que Chile contaba con una estrategia social innovadora que se traducía en programas nuevos y exitosos en sus objetivos inmediatos, pero que sólo tenían control sobre su campo específico, mostrando rigidez para acoger otros problemas, vincularse a otros programas y generar la necesaria sinergia para la superación de la pobreza (Raczynski, 1994). Estas conclusiones anticipan nudos críticos de la política social que se harán más evidentes hacia fines de los 90 y que dicen relación con la dificultad del Estado para actuar en otro molde que no sean la acción centralizada y sectorial.

c) El segundo gobierno de la Concertación: el Plan Nacional de Superación de la Pobreza

El gobierno del Presidente Frei, que se inicia en marzo de 1994, se suma a los esfuerzos del gobierno anterior y define nuevas prioridades. Entre estas destacan cuatro: i) prioridad sobre una línea de coordinación intersectorial de las tareas de superación de la pobreza al interior de la institucionalidad pública; ii) fortalecimiento de procesos de descentralización y de participación activa de la comunidad para dar respuestas más adecuadas a la heterogeneidad social y territorial de la pobreza; iii) llamado a la sociedad civil para sumarse a la tarea de la superación de la pobreza; y iv) la aplicación de una modalidad de intervención que privilegia territorios, comunas o áreas menores al interior de ellas, como unidad de acción.

i) Programa Nacional de Superación de la Pobreza¹⁰

¹⁰ Esta sección se apoya en CIS (1996), Maira (1997), Hardy (1997) y Raczynski y otros (1999).

Como se señaló, el Programa de Gobierno del Presidente Frei planteaba la superación de la pobreza como una tarea nacional a la cual debían concurrir el sector público y el privado. Para concretizar esta prioridad, un mes después de haber asumido su cargo, el Presidente dispuso la conformación del Comité Interministerial Social (CIS) que debía responsabilizarse por el diseño e implementación de un Programa Nacional de Superación de la Pobreza y la creación del Consejo Nacional de Superación de la Pobreza (CNSP), ente privado que colaboraría en la tarea con el Estado.

El Comité Interministerial Social, CIS, y el Plan Nacional de Superación de la Pobreza (PNSP)

El Comité Interministerial Social fue presidido por el Presidente de la República y coordinado por el Ministro de Planificación y Cooperación, Lo integraban otros once Ministerios. Fue uno de los Comités Interministeriales más numerosos del período y el único presidido por el Presidente de la República, lo que proyectó una imagen de alta prioridad gubernamental, fuerte respaldo político, generando expectativas altas respecto a las labores que se realizarían en el área de superación de la pobreza.

Los objetivos del CIS fueron: i) revisar, evaluar y priorizar anualmente los programas sectoriales que expresaban las prioridades sociales estratégicas del gobierno; ii) apoyar el fortalecimiento de las diversas instancias de coordinación a nivel central y regional pertinentes a los programas de superación de la pobreza; iii) contribuir al mejoramiento de las capacidades técnicas y de gestión de los órganos responsables y los ejecutores de los programas de superación de la pobreza; iv) realizar un seguimiento del desempeño de los programas sociales y, cuando corresponda, rectificarlos en su ejecución; y v) velar por una mejor coordinación y coherencia en la ejecución de las políticas y programas sociales de gobierno.

Para asumir estas tareas, el Comité contó con el apoyo de una Secretaría Ejecutiva inserta en MIDEPLAN y de un Comité Técnico compuesto por especialistas en el tema. A la Secretaría Ejecutiva le correspondía apoyar el funcionamiento del CIS, establecer relaciones de coordinación y trabajo con las reparticiones públicas involucradas y la realización de análisis y estudios en el tema. El Comité Técnico, se esperaba, iba a apoyar en materias específicas.

El CIS adquirió existencia formal en noviembre de 1995, mas de un año después de constituirse formalmente. Esto, entre otros, significó que recibió recursos tardíamente y que éstos no fueron suficientes para hacer operar de modo regular un Comité Técnico. Los recursos asignados sólo apoyaban el funcionamiento de la Secretaría Ejecutiva. Hubo un desfase entre la decisión política de lanzar el Programa y su preparación técnica y viabilidad financiera (asignación de recursos).

La Secretaría Ejecutiva del Comité diseñó el Plan Nacional para la Superación de la Pobreza (PNSP). El objetivo de este Plan era direccionar la acción pública hacia territorios y/o segmentos pobres de la población y coordinar entre sí los programas públicos relevantes para la superación de la pobreza, apuntando hacia una gestión social innovadora, cuyos ejes centrales serían la integralidad, la descentralización y la participación. Para ello define fortalecer los mecanismos de coordinación al interior del aparato público, privilegiar la

participación activa y directa de los usuarios y adecuar los programas e instrumentos a las especificidades de la realidad social y territorial de la pobreza.

El PNSP tuvo dos líneas de acción principales: (i) motivar y estimular a los Ministerios para que visualizaran y evaluaran sus prioridades y programas considerando criterios de superación de la pobreza; y (ii) diseñar e implementar un Programa Especial de Comunas (PEC).

Para la primera línea de acción se realizaron sucesivas reuniones con los Ministerios. Quizás por primera vez en su historia éstos se reunieron para compartir entre sí sus acciones y programas y enfocar su quehacer en la perspectiva de superación de la pobreza dejando, por un momento, en segundo lugar las prioridades sectoriales. Este trabajo culminó en un catastro de programas sociales, de infraestructura y productivos dirigidos a los sectores pobres, catastro que dio cuenta de una suma variada de programas pertinentes a la superación de la pobreza: 125 programas, correspondientes a 14 ministerios y 19 servicios en 1995. Un 72 % de estos programas habían sido creados con posterioridad a 1990¹¹ (CIS, 1996).

Para la segunda línea de acción, el Programa Especial de Comunas (PEC), se identificaron las 79 comunas más pobres del país sobre las cuales se desplegarían esfuerzos para que los ministerios y servicios asignaran recursos preferentemente. A la vez, se programó que los municipios formularan planes locales de superación de la pobreza elaborados participativamente y se constituyeran Comités Comunales de Pobreza integrados por representantes de los diversos servicios presentes en la comuna, el municipio, y las organizaciones sociales territoriales y funcionales.

La responsabilidad de la implementación del PEC en cada región recayó sobre el Intendente, La implementación se delegó en los gobernadores quienes debían liderar el trabajo en las comunas, el diagnóstico y plan de superación de la pobreza y apoyar y supervisar la implementación de las acciones propuestas en el plan comunal.

El Plan Especial Comunas no contó con recursos nuevos sino con los que provenían de los Ministerios y Servicios, que con cierta frecuencia ya tenían una asignación fijada y debían, ahora, reasignarse a las comunas prioritarias. En otras palabras, se propone un plan de superación de la pobreza participativo y movilizador en 79 comunas del país, pero sin un solo recurso adicional para cumplir el propósito, lo que implica un exceso de confianza en las bondades de la coordinación intersectorial.

Los resultados del PEC fueron disímiles de una comuna a otra y estuvieron muy por debajo de las expectativas que el programa se había propuesto. El trabajo realizado dejó en evidencia las dificultades para encarar tareas intersectoriales y participativas en las comunas cuando éstas son definidas verticalmente en el nivel central y bajan como instructivo al nivel regional y

¹¹ Los programas más antiguos absorbían casi el 70% del presupuesto del conjunto de los programas identificados. Una alta proporción de los programas nuevos apoyaban la generación de capacidades personales, laborales, productivas o sociales. El 42% incorporaba elementos de participación social, principalmente en aspectos de ejecución y aporte en recursos. Dos tercios estaban focalizados en sectores de pobreza o grupos vulnerables.

provincial.

El Plan Nacional de Superación de la Pobreza perdió legitimidad durante el año 1996 y se desperfiló con la salida del Ministro de MIDEPLAN en octubre de ese año¹². Pese a esta situación, el PNSP dejó aprendizajes en muchas localidades y comunas que más adelante facilitaron el surgimiento y ejecución de iniciativas intersectoriales y participativas de asiento local.

ii) El Consejo Nacional de Superación de la Pobreza

Convencido del carácter nacional de la tarea de superación de la pobreza, el Presidente Frei impulsa la creación del Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza (CNSP), compuesto por 20 personeros del sector privado de un espectro político heterogéneo, provenientes de universidades, empresas, iglesias, mundo sindical y del trabajo, ONGs y fundaciones, medios de comunicación de masas y organizaciones sociales. Este Consejo, contaría con una Secretaría Ejecutiva, un Comité Técnico Asesor y un pequeño presupuesto fiscal.

El decreto que dio origen al Consejo estableció para él dos grandes tareas: i) Constituir un lugar de reflexión y propuesta de iniciativas de la sociedad civil encaminadas a superar la pobreza extrema; y ii) Asesorar a la autoridad en la aplicación del Plan Nacional de Superación de la Pobreza.

La historia del Consejo se entrelaza con la del Plan Nacional de Superación de la Pobreza pues ambas instancias nacen en un mismo período y con una misma intención política. Sin embargo, este Consejo mostrará con el tiempo mayor proyección. La trayectoria del CNSP tiene dos fases. La primera se extiende hasta fines de 1996 y está marcada por relaciones cada vez más distantes con el gobierno. La segunda perdura hasta la actualidad y se caracteriza por dar paso a una Fundación Nacional de Superación de la Pobreza, ente jurídico privado autónomo del Estado, que define un plan de acción independiente del gobierno, buscando el apoyo y la colaboración con éste cuando lo considera oportuno y pertinente.

La primera fase 1994-96

El Consejo se organiza en torno a comisiones temáticas, definidas por los intereses y competencias de los Consejeros y los integrantes del Comité Técnico Asesor, orientadas a evaluar la intervención pública en el área respectiva y a definir propuestas en consecuencia. Diseña, además, una campaña comunicacional de sensibilización respecto al tema de la pobreza¹³, difunde a través de documentos y comunicados de prensa, diversos análisis sobre la

¹² En marzo de 1998, el Presidente Frei Ruiz- Tagle anuncia públicamente el rediseño de MIDEPLAN y su cierre como Ministerio para el año 2000, dejando el tema de la coordinación de la política social y de superación de la pobreza en un vacío. MIDEPLAN trabaja en torno a una propuesta de rediseño, esta es noticia algunos días y, posteriormente, se sumerge. MIDEPLAN continúa con sus actividades.

¹³ El diseño de la campaña contó con el apoyo de agencias de publicidad privadas y la transmisión gratuita por parte de los canales de televisión estatal y privados. Los mini-programas se apoyaban en las experiencias del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS). El slogan que transmitía estos programas era "*La pobreza es una responsabilidad tuya y mía. Juntos podemos superarla*".

situación de la pobreza en el país e implementa el Programa *Servicio País*¹⁴, programa que ha sido uno de los aciertos del Consejo.

La relación gobierno CNSP entre 1994 y 1996 estuvo cargada de tensiones, debilitándose en el tiempo, situación que culmina en 1996 con la entrega del Informe “*La Pobreza en Chile: un desafío de equidad e integración social*”, que no es aceptado por el gobierno.

Este informe plantea una definición no económica de la pobreza, relevando las dimensiones cualitativas del fenómeno, señalando insuficiencias en la conceptualización y medición en boga, invitando a mirar las "capacidades" de los pobres más que las "carencias" y proponiendo un enfoque de fortalecimiento de la organización y participación social y el aporte de la sociedad civil. El informe no se detiene en los esfuerzos realizados y los logros alcanzados por la política pública social.

Las tensiones gobierno-CNSP tienen origen en expectativas no convergentes. El CNSP preparó informes analíticos y propositivos que incluían diagnóstico de un problema, una evaluación crítica de las políticas públicas en vigencia, seguido por recomendaciones o propuestas de rediseño de éstas. El gobierno esperaba otra cosa: que este Consejo, compuesto por personalidades del sector privado pudiera impulsar los posibles aportes del sector privado. Tempranamente critican al CNSP porque los temas tratados eran convencionales, poco innovadores y repetían planteamientos del gobierno o criticaban lo que éste estaba realizando.

Segunda fase del CNSP (1997- a la fecha)

La acción y reacción en torno al Informe de la Pobreza marcó el inicio de una nueva fase del Consejo.

La Fundación define un plan de actividades que es independiente de la agenda gubernamental. El eje de su quehacer en esta fase se centra en el ámbito regional y local, la activación de Consejos Regionales y búsqueda de apoyo en recursos, ideas, horas profesionales e insumos en el sector privado así como en organismos internacionales. Continúa, perfecciona, renueva y amplía --por petición de gobierno-- el Programa *Servicio País*. Se desarrolla, con apoyo del PNUD, el Proyecto de Redes¹⁵. A fines de 1998 se elabora y entrega a los candidatos presidenciales de la campaña de 1999 una propuesta de nueva política social que define mínimos sociales garantizados por el Estado. Se diseñan e implementan nuevos programas como el de “Adopta un hermano” y el de “Ciudadanía y gestión local” (Pérez y Vergara, 2000).

No cabe duda que la invitación del Gobierno del Presidente Frei a conformar el CNSP, pese a los conflictos que posteriormente se suscitaron entre el gobierno y el Consejo, fue semilla para

¹⁴ Este programa convoca a profesionales jóvenes para destinar al menos por un año de ejercicio de su profesión, con una remuneración modesta, a las comunas más pobres u aisladas y con fuertes déficits de capacidades profesionales.

¹⁵ El objetivo del proyecto es fortalecer redes en y entre las comunas, asesorar y coordinar iniciativas potenciales y en curso de la Sociedad Civil y de éstas con el sector público.

un mayor involucramiento del sector privado en el tema de la pobreza. No obstante, queda un amplio espacio para ampliar la labor de este sector y hacer converger sus esfuerzos con los del gobierno.

iii) Nuevos programas con posterioridad al Plan Nacional de Superación de la Pobreza

Entre los años 97 y 99, varios programas sociales avanzan nuevos enfoques en materia de superación de la pobreza, los que principalmente van en la línea de la intersectorialidad, la participación social y el estímulo a procesos endógenos de desarrollo. Todos ellos son de asiento local y cuentan con apoyo de los municipios. Algunos Ministerios y Servicios han sido especialmente activos en estos programas: el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, el de Agricultura y el FOSIS, INDAP y SERNAM. Dos programas sobresalen en esta área, los programas Chile Barrio y el Programa Pro-Rural. Ambos se fundamentan en i) la verificación de una importante atomización y dispersión de los programas públicos; ii) la existencia de un bajo nivel de coordinación y articulación de la institucionalidad pertinente; iii) la constatación de que las actuales formas de intervención no están produciendo resultados que mejoren en forma sustantiva la situación de pobreza extrema; y iv) los bajos niveles de flexibilidad y descentralización de los instrumentos públicos.

Programa Chile Barrio

El programa fue creado en el año 1997, bajo el alero del MINVU, con el propósito de concentrar iniciativas y recursos públicos en asentamientos precarios y campamentos. De acuerdo al Catastro de Campamentos y Asentamiento Precarios elaborado por el Instituto de la Vivienda (Facultad de Arquitectura de la Universidad de Chile), existían en 1996, 972 asentamientos precarios, localizados en 213 comunas de Chile. Estos campamentos concentran los principales bolsones de concentración territorial de la pobreza e indigencia del país y sus habitantes enfrentan no sólo extrema precariedad habitacional, sino múltiples otras formas de exclusión social. El Programa Chile Barrio se constituye como un esfuerzo de coordinación de inversión pública y privada, para superar las condiciones de marginalidad social, económica y cultural extremas de las familias que viven en estos asentamientos.

Los objetivos específicos que se expresan en líneas de acción del programa son:

- Desarrollo comunitario e inserción social
- Habilitación laboral y productiva
- Mejoramiento de la vivienda y del barrio
- Apoyo al fortalecimiento institucional de programas destinados a la superación de la pobreza.

La estrategia seguida por el Chile Barrio propone una lógica de intervención que reorienta, modifica y articula programas y servicios existentes para que interactúen en un asentamiento determinado, promoviendo y acordando acciones con la participación y el compromiso activo de las propias comunidades, los municipios y otros agentes presentes en el territorio en planes de acción compartidos. La propuesta era generar una modalidad de

intervención intersectorial, descentralizada y participativa, que permita una adecuada articulación de esfuerzos entre los distintos sectores y niveles gubernamentales y privados.

Se trata de que los pobladores de los asentamientos y las organizaciones territoriales y sociales actúen como contraparte activa en la implementación de las diferentes etapas y actividades del programa, desarrollando labores de gestión comunitaria y de contraloría social para lo cual se firman compromisos de participación con los habitantes de los campamentos.

Chile Barrio es implementado por un servicio especialmente creado por el programa, que coordina el conjunto de las instituciones públicas que intervienen en él (MINVU, FOSIS, SENCE, Bienes Nacionales, del Interior, MIDEPLAN).

Este programa comenzó a implementarse como experiencia piloto en 20 campamentos de cinco regiones en 1997, iniciando su fase regular en 1998 antes de terminar la experiencia piloto.

Programa de Cooperación Institucional para Zonas de Pobreza Rural: PRO-RURAL

El programa PRO-RURAL, como su nombre lo indica, contempla la implementación de proyectos de desarrollo de carácter intersectorial en zonas de pobreza rural, particularmente en áreas territoriales con bolsones de pobreza extrema en las regiones VI, VII, IX y X. El programa se diseña en 1998 y se inicia en 1999 al alero del Ministerio de Agricultura, contando con el apoyo de INDAP, FOSIS y otros servicios.

El objetivo del programa es mejorar las condiciones de vida de los habitantes de las zonas rurales pobres, dinamizando las economías locales, con una visión territorial, intersectorial y participativa. Se considera el desarrollo económico local en el medio rural no sólo desde el punto de vista sectorial agropecuario, como ha sido tradicional, sino que incorporando todo el potencial y los recursos existentes en esos territorios.

Los objetivos específicos del programa son:

- Mejorar la calidad de los trabajos, ingresos y niveles de vida en la población rural pobre.
- Impulsar la localización de inversiones e iniciativas productivas en las zonas rurales identificadas.
- Articular territorialmente un conjunto de instrumentos y programas públicos y fortalecer las capacidades locales.

La operación del programa contempla dos tipos de acciones complementarias: i) la definición concertada entre los actores del sector público y de la sociedad civil en los territorios de *Planes Zonales de Desarrollo*, que se orientan a la ampliación de las oportunidades de la población rural particularmente la más pobre, tomando como punto de partida las potencialidades del territorio y de su gente; ii) la adecuación y flexibilización de los instrumentos y programas públicos relativos al medio rural para hacer posible el

financiamiento y apoyo de las propuestas de desarrollo local contenidas en los planes zonales. Se aspira a que estos proyectos faciliten una intervención pública integrada que potencie los componentes no-agrícolas de los ingresos dentro del sector rural así como el fomento a la agricultura sustentable y competitiva, el desarrollo de la actividad acuícola, forestal y el turismo rural, así como el fortalecimiento institucional y de las organizaciones productivas y sociales del lugar.

Balance Programas Chile Barrio y PRO-RURAL

Los dos programas comentados se encuentran en curso y aún es prioritario emitir una opinión sobre sus resultados. Evaluaciones preliminares indican que ambos, pero en particular Chile Barrio, presentan problemas en su ejecución, lo que dan cuenta de que la intersectorialidad y la descentralización constituyen enormes desafíos para la política social (Rubilar, 1998). En los documentos e informes sobre ambos programas se establecen criterios de desarrollo territorial y protagonismo de los participantes que, en la práctica, son difíciles de alcanzar.

Si bien en la mayor parte de las experiencias donde se aplican no lo logran, estos programas comparten los siguientes rasgos:

- Se proponen inducir un proceso de cambio en los destinatarios que los transforme en protagonistas de su propio desarrollo y, a veces de sus pares o su comunidad, apuntando a crear condiciones para provocar un desarrollo endógeno de las personas, grupos, comunidades.
- Actúan y entregan beneficios a los destinatarios y simultáneamente llevan a cabo acciones de fortalecimiento institucional entendidas como la expansión de capacidades para un trabajo cooperativo y sinérgico entre los diversos grupos y agentes presentes en el territorio.
- En cada territorio donde se ejecuta el programa, el punto de partida es un diagnóstico local realizado con los habitantes y las instituciones presentes en el lugar a fin de asegurar una intervención que sea pertinente, es decir, que se haga cargo de las particularidades y especificidades de las personas, grupos y organizaciones del lugar y de sus necesidades y potencialidades, y que pueda ser gestionada por ellos.
- Las intervenciones no son estandarizadas, sino que el qué se hace, con quienes, cómo, en qué secuencia, en qué tiempos, depende de características de los territorios, los grupos y actores ahí presentes.
- Cada programa concibe incidir en aspectos materiales (entrega de bienes o servicios que permiten dar solución a carencias o necesidades específicas de infraestructura, de mejora en recursos naturales, de capacitación laboral, de asistencia técnica, etc.); en aspectos no materiales (la disposición de los sujetos y grupos frente a su situación de vida, buscando cambios en su mirada de la realidad, y la expansión de capacidades y el fortalecimiento de organizaciones e instituciones); y busca ampliar las interacciones de las personas, familias, grupos e instituciones entre sí y con otros en el mismo territorio y más allá de él. Las intervenciones específicas dependen de las situaciones particulares.

Cada programa incorpora el componente de participación considerando a éste como objetivo en sí mismo y no sólo como instrumento que aporta a la pertinencia y eficiencia del programa. Participación es aprendizaje, es expansión de capacidades, es mayor control sobre la propia vida, es formadora de las personas, crea sentido de responsabilidad, enseña sobre derechos, fortalece la ciudadanía..

La trayectoria recorrida por el Programa Nacional de Superación de la Pobreza y las dificultades que se evidencian en los programas sociales cuando se trata de hacer realidad la coordinación intersectorial, la descentralización y la participación social, dan cuenta de las enormes dificultades del Estado para moverse en un compás más flexible y favorable a estrategias de desarrollo social que pongan por delante a las personas con sus potencialidades en los territorios en que habitan. En esta perspectiva, posiblemente el resultado más favorable de los años 90 es la lenta maduración de una nueva manera de comprender y enfocar el tema de la pobreza . Pero este nuevo enfoque, en la práctica, está lejos de ser compartido por todos y de implementarse masivamente. Lo que se detecta es un discurso distinto que no logra encarnarse en lo que efectivamente se decide y hace.

d) El tercer gobierno de la Concertación

El gobierno del Presidente Lagos, que asumen en marzo del 2000, enfrenta una situación social agudizada como consecuencia de tendencias de la economía internacional, con un menor crecimiento de la economía, tasas de desempleo mas elevadas, cifras de pobreza en ingreso estancadas, una institucionalidad social que en lo que concierne los programas de superación de la pobreza se encuentra cuestionada (indefinición de MIDEPLAN) y en la cual se reconocen debilidades y se cuestionan los programas dirigidos hacia los sectores de pobreza y grupos vulnerables.

En la actualidad se perciben cuotas importantes de insatisfacción y frustración con lo que se está haciendo y los resultados que se obtienen en materia social. Se percibe entre profesionales y directivos en el aparato central del Estado, en los municipios y gobiernos regionales y entre los ejecutores intermediarios de programas, cuotas importantes de insatisfacción y frustración con lo que se está haciendo y los resultados que se obtienen. Se ha avanzado de modo importante, pero se está lejos de lo esperado.

Además producto de lo logrado, los aprendizajes adquiridos y el fortalecimiento de la institucionalidad para la política de superación de la pobreza en las regiones y comunas, por nombrar algunos factores, los acciones emprendidas crecientemente se muestran como insuficientes, rígidas, poco participativas; las expectativas se han elevado y lo realizado aparece muy por debajo de lo deseado. Se instala una crítica compartida que dice que la oferta de programas sociales centrales y el proceso de descentralización podrían funcionar mejor y que es indispensable dar pasos en este sentido.

El tema se entremezcla con otro complejo y distinto. Desde fines de los 90 hasta hoy la situación de empleo se ha agudizado. De un lado se han elevado las tasas de desempleo abierto y de otro aumenta la precariedad del empleo y las fuentes generadoras de ingreso familiar, lo que ha llevado al tercer gobierno de la Concertación a implementar programas de empleo municipales, situación que plantea el tema de una política social de carácter

asistencial o como compatibilizar la urgencia del corto plazo con las intervenciones sociales de más largo plazo. Plantea también el tema de como desde el Estado estimular la creación de fuentes de empleo en el sector privado. En este ámbito hay temas no resueltos. Por un lado se logró aprobar en el Congreso una reforma laboral que encarece levemente el costo de la mano de obra y aumenta la protección de los trabajadores frente a situaciones de cesantía (que contaba con la oposición de las organizaciones empresariales). Por otro lado, y con posterioridad, se han iniciado conversaciones con el sector privado en torno a una agenda “pro crecimiento”, la que incluye subsidios a la contratación de mano de obra por parte del sector privado.

Al mismo tiempo se ha continuado con los programas dirigidos a los sectores pobres y grupos vulnerables, con mayores restricciones de recursos y con un cuestionamiento creciente. Este cuestionamiento converge en torno a varios puntos frente a los cuales no se ha logrado avanzar:

- La indefinición de MIDEPLAN como instancia coordinadora de la política social dirigida a los sectores pobres y grupos vulnerables
- Las dificultades enormes de lograr la necesaria coordinación interinstitucional y entre programas e iniciativas.
- Las tensiones y desencuentros centrales – locales y el tema de una descentralización efectiva.
- La fragilidad de la participación social y ciudadanía local
- El empalme de los programas con la realidad local y la diversidad de situaciones sociales y la dispersión y discontinuidad de los esfuerzos de intervención social en grupos y áreas específicas

Paralelamente, se está iniciando desde el Estado o gobierno una iniciativa de fortalecimiento de la sociedad civil que incluye distintos aspectos desde facilitar el financiamiento de fundaciones y organizaciones sin fin de lucro, hasta fomentar el voluntariado, pasando por un apoyo técnico y capacitación a programas públicos seleccionados para que incorporen la participación social y una revisión de la legislación y apoyo directo a organizaciones sociales de carácter territorial y funcional.

Por último se está elaborando planteamientos de política social basados en el concepto de derechos mínimos garantizados y deberes asociados. Estos se incorporarían a la política sectorial, esto es, salud, educación., vivienda, justicia.

IV. CONCLUSIONES Y DESAFIOS FUTUROS

Los años 90 dejan muchas enseñanzas y preguntas abiertas a distinto nivel. Sin ánimo de ser exhaustivo se enuncian a continuación algunas de ellas.

- 1. Un enfoque de superación de la pobreza que cuenta con el apoyo central nacional, pero que es ascendente, desde lo micro a lo macro; que construye desde la base**

social con el apoyo de políticas y programas de un nuevo estilo.

Los años 90 enseñaron que una efectiva coordinación entre instituciones y programas en pos de la superación de la pobreza no se logra por decisiones centrales y decretos. Estas medidas apoyan y dan respaldo y en ese sentido pueden facilitar el trabajo intersectorial y las alianzas en una región o territorio, pero no lo aseguran. La coordinación tampoco se logra por una asignación preferente de recursos a territorios específicos. La experiencia del Plan Nacional de Superación de la Pobreza, del Chile Barrio y del Pro Rural así como algunas otras experiencias de iniciativa privada apuntan a que lo principal y definitorio es un acuerdo efectivo de trabajo entre responsables directos de las instituciones y programas en el nivel local, lo que requiere de un agente en ese nivel, con poder y legitimidad para promover las alianzas entre actores que inciden sobre el desarrollo y la superación de la pobreza. Ese poder y legitimidad no se confiere por decreto sino que debe ser construido socialmente. Conlleva que los encargados de los programas e instituciones logran trabajar en función del objetivo común de superación de la pobreza y dejen en segundo plano los objetivos organizacionales de sus instituciones y al mismo tiempo que logran construir relaciones horizontales y de confianza con la población a fin de que ésta participe con sus iniciativas y capacidades, expandiéndolas con la asesoría y las oportunidades que brindan los distintos presentes en el territorio. Según nuestros estudios de experiencias concretas de implementación de programas y de desarrollo local el “intermediario local” es una figura central ya que traduce el programa a la realidad local, flexibiliza y amplía lo que ofrece o lo restringe y rigidiza, y va creando o no en los destinatarios actitudes y vínculos de autonomía e interdependencia o de dependencia y pasividad. Su manera de aproximarse e interactuar con destinatarios y con otros intermediarios y actores en el territorio decide si un programa refuerza o no iniciativas locales, si expande capacidades en la población, si genera o fortalece semillas de desarrollo endógeno. Define lo que el programa es y logra en el territorio o en determinado grupo social. Pese a este papel clave el “intermediario local” es posiblemente el agente más olvidado en el diseño de los programas.

Reconocer el papel de este agente implica revertir el enfoque vertical y centralizado que históricamente han tenido las políticas sociales y de superación de la pobreza en el país por un enfoque que busca soluciones desde y con la población, en el contexto particular donde transcurre su vida. Significa también una revisión radical a lo que en general se entiende por programa y oferta de programas.

No se trata de diseñar programas que salen a buscar participantes ni de definir a priori qué programa llega a qué territorio con cuántos recursos, ni hacer coincidir los recursos de varios programas en algunos territorios definidos como prioritarios, como ha sido la tendencia. Más bien, 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.

El punto de partida es una identificación de los principales actores o "grupos de interés" presentes en el territorio. Los sectores pobres son el grupo de interés final, aquel hacia el

cual van dirigidos los esfuerzos de intervención social. 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. con actores en el lugar con los cuales es indispensable trabajar para sensibilizarlos frente a los temas de desarrollo local y superación de la pobreza, y facilitar su trabajo con los sectores pobres.

El paso siguiente es una invitación al conjunto de los actores de 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. Este diagnóstico se aparta de los diagnósticos tradicionales, fotográficos y sectoriales, que comúnmente se realizan. Estos últimos son apenas un insumo incompleto para los primeros. Las características del territorio, físicas, acceso, recursos naturales y su inserción en el entorno económico más amplio, son dimensiones centrales en el diagnóstico.

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 proceso requiere de un agente en el nivel local que lidere el proceso. Este agente dependiendo de la situación inicial en algunos casos puede ser el municipio, en otros una ONG, o un profesor del lugar o un profesional comprometido con el destino de la comunidad o localidad. Es un trabajo lento donde los diversos actores deben reconocerse en sus semejanzas y diferencias, percibir que están frente a una tarea común a la cual cada uno aporta desde su particular posición y experiencia, que los aportes son complementarios, que entre ellos hay división del trabajo, de modo que algunos influyen y deciden en algunas materias y otros en otras. Entre los actores es fundamental dar un lugar privilegiado a los habitantes de la localidad y a las organizaciones sociales. Si esto no sucede, ellos no son protagonistas, la intervención de los otros resultará ineficiente e ineficaz, será fugaz o entregará resultados no sustentables. La incorporación de los habitantes y sus organizaciones debe darse en varias de las dimensiones siguientes: diagnóstico de la situación local, priorización de necesidades, identificación de potencialidades, definición de posibles caminos de salida, ejecución directa de proyectos o control de la ejecución, evaluación de resultados, definición de nuevas iniciativas.

No obstante, no basta con un cambio de enfoque en el trabajo en el ámbito local. El segundo eje de la propuesta implica revisar, ordenar, simplificar la oferta pública, disminuir el número de ventanillas, asegurar que cada una cuenta con una "oferta de programas" coherente en sus criterios y procedimientos y flexible para adaptarse a situaciones particulares. Las "ventanillas" o programas representan un menú de opciones que ofrece "herramientas" a las cuales los actores acceden en función de la realidad del territorio y los

impulsos necesarios para lograr desarrollo local y superación de la pobreza. La experiencia indica que la oferta de programas debe incluir y permitir conjugar programas sociales (fortalecimiento de la organización y de capacidades de emprender y de gestionar soluciones), programas de infraestructura comunitaria (sedes sociales, plazas y áreas deportivas, lugares de recreación), programas de servicios básicos (agua, luz, alcantarillado, teléfono, policía, calles y veredas), programas productivos (infraestructura productiva, apoyo técnico, capacitación, crédito, asociatividad) y programas de capacitación y entrenamiento laboral (jóvenes, mujeres, trabajadores en actividades que han perdido competitividad).

La oferta de programas también debiera incluir acciones dirigidas hacia los agentes institucionales y productivos presentes en el territorio que les sensibilice frente al tema de la pobreza y transfiera capacidades para trabajar con eficiencia y eficacia con los sectores pobres. En este ámbito sobresale el apoyo a los municipios para un trabajo colaborativo de desarrollo productivo y social en la comuna, acciones con las ONGs y otros organismos intermedios que mejoren sus destrezas técnicas, administrativas y sociales para trabajar con y asesorar a los sectores pobres, y acciones con el sector privado lucrativo que los comprometa con la tarea de superación de la pobreza en el lugar.

Otro desafío es crear sistemas adecuados de información que permitan conocer los esfuerzos de inversión social realizados en un lugar, las características de los beneficiarios efectivos y los cambios que ellos experimentan en su situación de pobreza y calidad de vida, incluyendo criterios e indicadores asociados a las dimensiones no materiales y materiales de la pobreza y también la apreciación que los participantes y habitantes de un lugar tienen acerca de uno o un conjunto de proyectos. El enfoque territorial debiera permitir construir indicadores cualitativos y cuantitativos que permitan monitorear la calidad de vida del lugar, la generación de capacidades y las dinámicas de superación de la pobreza. La tarea no es fácil, pero es urgente iniciarla. Sin ello es imposible dar cuenta de los resultados de los programas de superación de la pobreza.

Esta propuesta de asiento local tiene poca posibilidad de éxito si no se inserta en una estrategia económica y social de país que asegure el crecimiento estable de la economía, con creación de empleo, mejoras en la productividad y en los salarios; políticas públicas sectoriales (educación, salud, vivienda, infraestructura, apoyo productivo) que permitan un "piso mínimo" 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 por sí mismo); y la existencia de una red social asistencial para situaciones de pobreza extrema.

2. Reinventar / recuperar una comprensión sociológica de la pobreza y lo que implica superar pobreza.

Entre las ideas que es necesario recuperar cabe mencionar las siguientes:

- Las situaciones de pobreza son momentos de procesos sociales que se vinculan centralmente a temas de desigualdad y de poder; la pobreza o las pobreza son un

problema societal y de relaciones sociales.

- Las pobrezas son diversas o heterogéneas, tanto en sus manifestaciones materiales como no materiales.
- La superación de la pobreza pasa por un cambio en las relaciones entre los sectores mas y menos pobres.
- La superación de la pobreza pasa necesariamente por las personas y la ampliación de sus posibilidades de acción, donde en muchas circunstancias adquieren gravitación central temas de crecimiento personal y autoestima, expansión de competencias personales y comunicacionales, modificación de actitudes y conductas, ampliación y menor subordinación en las relaciones con otros, desarrollo de nuevas visiones y miradas que abren nuevas posibilidades de acción.

Es importante y urgente plantear un debate sobre estos temas y sobre los principios orientadores de la política social y la de superación de la pobreza. Hasta este momento el debate no ha tenido lugar. Hay discurso, pero no ha habido debate. El debate debiera dar contenidos concretos a los ejes orientadores de la política social: inversión social, expansión de capacidades, participación social, igualdad de oportunidades, equidad, integración social, respeto a la diversidad, ciudadanía, derechos sociales, mínimos sociales garantizados.

3. Pobreza, trabajo y desigualdades sociales

Chile es un país de grandes desigualdades sociales, las que no han logrado modificarse significativamente. Hubo recursos, hubo voluntad política, el gasto social fue progresivo, pero las desigualdades sociales no parecen haber sido tocadas.

- En esta área falta estudio de procesos, de actores, de alianzas, conflictos; de poder y toma de decisiones. En Chile, curiosamente, son casi inexistentes o muy globales los estudios de economía política de las decisiones y su implementación.
- ¿Hasta que punto la persistencia de desigualdades es inherente al modelo económico con su fuerte énfasis en el mercado, sector privado y ausencia de protección a actividades económicas de menor escala?
- O, ¿es que la desigualdad es consecuencia de las tendencias en la precarización del empleo como consecuencia de la globalización y los avances tecnológicos y las nuevas formas de organización del trabajo?
- ¿Cuánto de la desigualdad y la pobreza es posible de adjudicar a desinteligencias y dificultades de implementación en la política y los programas?
- ¿Cuánto se debe a la ausencia de una óptica que conjugue el tema del trabajo y los ingresos con el de programas sociales de alivio y superación de pobreza?

Estas preguntas plantean un tema clave: ¿es posible y cómo conjugar las tres miradas que coexisten en la política social presente, la que parte de los temas de empleo – ingreso y reproducción de la fuerza de trabajo, la que adopta un enfoque de grupos prioritarios que requieren de apoyo y la que plantea un enfoque territorial, comunitario y de desarrollo local?

