



*Al servicio
de las personas
y las naciones*

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - Chile
Área de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad

Pobreza en las Políticas Públicas.*

Oswaldo Larrañaga[†]

Documento de Trabajo
Julio 2013

Palabras clave: pobreza, evolución histórica, políticas públicas.

* Las opiniones expresadas en este texto son de exclusiva responsabilidad del o los autores y no comprometen al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Este documento fue publicado como un capítulo en el libro Ingreso Ético Familiar publicado por Libertad y Desarrollo.

[†] PNUD.

Oswaldo Larrañaga, PNUD¹

El capítulo revisa la política pública sobre la pobreza en la historia reciente del país y se organiza en cinco apartados: el período previo a la instalación de la pobreza en la agenda pública; la pobreza como foco de la política social (1974-1989); la caída de la tasa de pobreza y algunas frustraciones de la agenda pública (1990 a 2002); el sistema de protección social Chile Solidario; y el paso de la superación de la pobreza a la protección social (2002 a 2009).

1.- El período previo a la instalación de la pobreza en la agenda pública²

La política social en Chile se organizó históricamente en torno del mercado del trabajo. Sus orígenes se encuentran en la legislación laboral y social promulgada en las primeras décadas del siglo 20, que constituyó una respuesta a la ingente cuestión social que caracterizaba a la época. Las nuevas leyes regularon las condiciones de trabajo y crearon las instituciones de seguridad social que proveían ingresos a los trabajadores y sus familias en casos de necesidad (enfermedad, vejez, viudez, invalidez).

Durante la mayor parte del siglo 20 la pobreza no constituyó una categoría de estratificación social ni un objetivo de la política pública. Los grupos sociales se clasificaban en clases sociales según su nexo productivo: terratenientes, propietarios, empleados, obreros, campesinos y demás grupos. Hacia fines de 1950s Aníbal Pinto postulaba que la sociedad chilena se estratificaba en la forma de una pirámide en cuyo tope estaban los propietarios, empresarios y profesionales de alto rango, que representaban un 5% de la población. La clase media se dividía en tres segmentos que comprendían un 45% de la población; una clase media “alta” que aspiraba a formar parte del grupo superior (10%), un grupo de clase media “media” (15%) y una clase media “baja” que colinda con el estrato popular (20%) Este último abarcaba a la otra mitad de la población e incluía a los obreros asalariados (18%) y a los grupos marginados de campesinos y pobladores urbanos (32%) (Godoy, 1971).

Bajo los parámetros actuales de medición es muy probable que una parte de los obreros asalariados y la generalidad de los campesinos y pobladores urbanos calificaran como muy pobres o indigentes, habida cuenta de las precarias condiciones de vida en el país y que estos grupos estaban excluidos del incipiente estado de bienestar que se construía en el país.

¹ El texto es de exclusiva responsabilidad del autor y no representan al PNUD.

² Esta sección está basada en Larrañaga, 2010 a.

La acción asistencialista a favor de los más pobres estaba a cargo de la beneficencia privada y de la iglesia, a través de comedores populares, hospicios, centros de atención a la infancia y alimentación escolar, entre otras iniciativas. Entre las pocas acciones emprendidas por los gobiernos hacia los más pobres se encuentran los programas de empleos públicos y el financiamiento de ollas comunes para hacer frente a las crisis de desempleo asociadas al colapso en los precios de las exportaciones.

Ciertamente que la población pobre tenía creciente acceso a los servicios de educación y de salud a medida que estos expandían su cobertura a través del país. Pero ello sucedía en tanto se trataba de servicios que tenían la intención de ser universales y no porque tuvieran un foco particular en los grupos más pobres. Más bien lo contrario, estos sectores serán los últimos en integrarse a la provisión pública de educación y salud, sea porque la pobreza retenía a los niños pobres trabajando o vagando por las calles, o porque la red de escuelas y hospitales públicos demorará en llegar a las localidades más pobres o apartadas.

Las transferencias del Estado beneficiaban a quienes estaban adscritos a la seguridad social, excluyendo de esta manera a los más pobres. Los principales pagos eran las pensiones de vejez, los montepíos (pensiones de viudez) y las asignaciones familiares. Estas últimas representaban una parte relevante del ingreso del hogar dado que se entendían como un suplemento del salario para cubrir el costo de vida de la familia del trabajador, bajo el entendido que las cónyuges debían permanecer en los hogares a cargo de las labores de crianza y cuidado en vez de integrarse al trabajo remunerado. En cualquier caso, el monto de la asignación familiar así como de los demás pagos de la seguridad social estaban segmentados por estamento ocupacional, siendo más elevados para los empleados que para los obreros.

No sería hasta el gobierno de Frei Montalva en los años 60 que los sectores marginados empiezan a ser seriamente considerados por el Estado a través de iniciativas como la promoción popular, la sindicalización campesina y la incipiente política de vivienda social, entre otras iniciativas.

2.- La pobreza como foco de la política social

La adopción de la pobreza como foco de la política pública tiene por trasfondo la transformación de la economía y la sociedad chilena que trae consigo el golpe militar de 1973 y el subsecuente período dictatorial.

En esos años la Oficina de Planificación (Odeplan) confecciona una serie de mapas de la extrema pobreza que representan la primera cuantificación de la población que no cubría sus necesidades básicas en el país, en base a la información provista en los censos de población. Posteriormente, Oscar Altimir de la Cepal publica el estudio pionero de la

medición de la pobreza como insuficiencia de ingresos respecto del costo de la canasta de necesidades básicas, método que será adoptado oficialmente en el país para realizar las mediciones sucesivas de pobreza.

A partir de entonces la pobreza se convierte en una categoría central de la política social. Los pobres se constituyen en un grupo bien definido de la población y dan lugar a caracterizaciones según localización geográfica, edad, sexo, actividad productiva, nivel educacional, entre otras. La pobreza ya no es atributo de otras categorías sociales, sino que ahora los pobres se describen en términos de quienes viven en tal condición. La política pública asume la superación de la pobreza como un objetivo principal, para lo cual se buscan identificar los factores determinantes de la falta de ingresos.

En estos años se discontinúa la mayor parte de las políticas redistributivas que habían adquirido importancia en las décadas previas y se suprimen las instancias de participación popular así como las organizaciones sindicales. La acción redistributiva de ingresos por parte del Estado queda reducida a transferencias monetarias dirigidas a los sectores de mayor pobreza.

La Asignación Familiar se focaliza en los asalariados con ingresos más bajos a la vez que se introduce el Subsidio Único Familiar (SUF), una transferencia monetaria destinada a familias pobres excluidas del primer beneficio por no ser asalariados. Otra nueva transferencia son las Pensiones Asistenciales (PASIS) que se destinan a personas mayores de 65 años, inválidos e incapacitados mentales, sin acceso a pensiones contributivas. No obstante, se trata de transferencias de bajo monto y su impacto en el ingreso familiar es acotado. En particular, la Asignación Familiar redujo apreciablemente su monto y pasó a representar tan sólo un 3% del salario mínimo, mientras que en la década de los 50s llegaba a representar un tercio del ingreso de las familias (Larrañaga, 2010 a).

En este contexto se introduce la ficha CAS, un instrumento de focalización para identificar a los hogares pobres que debían acceder a los programas sociales orientados a tal población. La Ficha CAS fue un símbolo del cambio de paradigma del Estado Bienestar, desde uno que distribuía beneficios según afiliación laboral a otro de carácter residual, que asistía a los más pobres.

El foco de la política social en la pobreza no se circunscribe a los subsidios monetarios, sino generaliza a la mayor parte de los programas existentes que empiezan a ser orientados sobre la base de su contribución a la reducción de la pobreza.

En la educación se definen como áreas prioritarias la enseñanza preescolar y educación básica, por su contribución a la reducción de la pobreza y generar condiciones favorables para la convivencia social. En cambio, la educación universitaria e incluso la enseñanza media son consideradas opciones selectivas, destinadas para los jóvenes más talentosos.

Bajo tal postulado se recorta significativamente el gasto público en educación superior, traspasándose la responsabilidad del financiamiento a las familias que deben pagar directamente o a través de créditos. La misma política se quiso aplicar a la enseñanza media y en el año 1979 se estuvo a punto de decretar que las familias deberían pagar la matrícula de sus hijos en los liceos públicos puesto que “alcanzar la educación media, y en especial la superior, constituye una situación de excepción para la juventud, y quienes disfruten de ella deben ganarla con esfuerzo.....y además debe pagarse o devolverse a la comunidad por quién pueda hacerlo ahora o en el futuro” (Piee, 1984).

Otros programas sociales que adquirieron un foco pro-pobre importante en el período fueron la alimentación escolar, la atención de salud de niños y madres en los consultorios, los programas de vivienda social, y la política nutricional para niños, embarazadas y nodrizas.

A mediados de los años 80 se crea la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (Casen), cuyo objetivo original es medir la focalización del gasto social. Así, se empieza a monitorear el porcentaje del gasto social que beneficia a los grupos más pobres de la población, considerándose más exitosos aquellos programas que lograban un mayor grado de focalización.

La importancia que asume la pobreza como guía de la política social en este período ha sido criticada en tanto habría significado el abandono de otros objetivos de equidad social. Se argumenta que el foco en la pobreza sería propio de las labores de un Estado mínimo, que se responsabiliza tan solo de asegurar las condiciones básicas que requiera la convivencia de los individuos en una sociedad. Ello puede ser ciertamente así, pero también es cierto que los grupos más pobres habían tendido a ser excluidos en el modelo de desarrollo de períodos anteriores, con excepción de las administraciones inmediatamente precedentes que habían puesto el acento en la integración de los marginados.

En cualquier caso, la reducción de la pobreza será adoptada transversalmente como un objetivo clave de la política pública. Tanto así que representó una de las banderas principales que esgrimió la oposición democrática a Pinochet para derrotarlo en el plebiscito del año 1988. A tal efecto se hizo uso de un estudio realizado por el profesor Arístides Torche de la Universidad Católica que reportaba la existencia de cinco millones de pobres en el país, una cifra que demostraba “en simple” la gran crítica social que se le hacía al gobierno militar por esos años. La cifra fue ratificada cuando empieza a medirse oficialmente la pobreza en las encuestas Casen y cabe preguntar el porqué tan alto porcentaje de pobres considerando que el gobierno militar había hecho de la materia el foco de su política social. Si bien no se dispone de mediciones previas que sirvan como línea base, es probable que el citado porcentaje de pobreza se explique por un bajo nivel de desarrollo general del país unido a la enorme carga del ajuste de ingresos que siguió a la

crisis de la deuda de los 80s, respecto del cual los subsidios monetarios y otras políticas públicas nunca fueron un real adversario.

3.- Reducción de la pobreza y algunas frustraciones de la política pública (1990-2002)

La pobreza quedó así instalada como una de las deudas sociales más importantes que recibieron los gobiernos de la Concertación y la superación de la pobreza se convierte en una de las prioridades estratégicas de estos gobiernos. De esta manera, desde 1990 en adelante todas las cuentas públicas de los Presidentes de la República al Congreso Nacional destinan un espacio preferente a los avances obtenidos en materia de la superación de la pobreza.

Es probable que la pobreza haya adquirido mayor importancia en el discurso público a medida que se registraban caídas en el porcentaje de personas que vivía bajo tal condición, desde un 38,4% en 1990 a un 18.7% en el 2003. Este constituye uno de los principales logros de los gobiernos de la Concertación y es entendible que haya sido debidamente difundido y celebrado. Pero no se trata de un asunto meramente de política interna, sino que representa uno de los casos exitosos de superación de la pobreza en el debate internacional del desarrollo. Los estudios especializados muestran que la caída de la pobreza en Chile se debe principalmente al efecto que el crecimiento de la economía tuvo sobre la ocupación y los ingresos laborales, pero tal hecho no resta mérito a los gobiernos que crearon o mantuvieron las condiciones requeridas para que se alcanzase tal resultado. En todo caso, la constatación del impacto del crecimiento sobre la reducción de la pobreza marcó un hito en la discusión del desarrollo en el país.³

La superación de la pobreza fue asumida como un objetivo transversal de la política pública por los gobiernos de la Concertación. Un núcleo importante de iniciativas tuvo lugar en los ministerios a cargo de los servicios sociales de educación, salud y vivienda. En todos ellos ocupan un lugar prioritario las iniciativas que tienen por destinatario principal a la población pobre, sin que ello signifique dejar de atender a grupos sociales que acceden a servicios sociales provistos por el Estado. Ello en el contexto del fuerte incremento del gasto social en los años 90 que revierte el escenario de escasez de recursos fiscales de la década anterior.

La política de vivienda de los primeros gobiernos de la Concertación priorizó el número de nuevas construcciones, para dar así solución a los “sin techo” que se estimaban cerca de 900.000 familias allegadas a inicios del período. La política fue exitosa en términos del número de soluciones otorgadas, que entre 1990 y 1999 alcanzaría a 765.000 viviendas con financiamiento fiscal, lo que duplicaba la producción de la década previa y situaba a Chile

³ El primer estudio que mostró la contribución que estaba teniendo el crecimiento en la reducción de la pobreza es Larrañaga (1994).

como líder en América Latina en reducir el déficit habitacional. Del total de viviendas construidas con financiamiento público, alrededor de un 55% corresponde a programas orientados a la población más pobre (vivienda básica, progresiva y rural) y el otro 45% a sectores medios (subsidio habitacional y programa especial de trabajadores).

El aumento del gasto público en educación se destinó en estos años a financiar acciones de recuperación de las escuelas, especialmente en aquellas que atienden a población más pobre, así como a elevar la remuneración de los profesores (Larrañaga, 2010a). Las iniciativas incluyeron programas orientados a “subir el piso” de las escuelas más vulnerables (P-900 y MECE Rural); aporte de infraestructura e insumos educacionales a establecimientos municipales y subvencionados (MECE básica y media); e iniciativas para mejorar la formación inicial docente y para la instalación de computadores en las escuelas del país (Enlaces).

Por su parte, la prioridad en el sector de salud fue la recuperación del sistema público donde se atiende los sectores de bajos ingresos y buena parte de la clase media. La situación vigente era bastante precaria puesto que en la década previa se habían paralizado las inversiones y los equipos se depreciaron, hubo deterioro generalizado de los hospitales públicos y el personal de la salud experimentó fuertes reducciones salariales. La magnitud del esfuerzo de recuperación se refleja en el nivel del gasto público en salud, que se duplica entre 1990 y 1995, y que se triplica entre 1990 y 2003.

La política de transferencias monetarias no experimentó mayores modificaciones en este período y se continuó operando con unos pocos instrumentos focalizados en los sectores más pobres. El monto de las transferencias se reajustó significativamente en términos reales, pero, consideradas como porcentaje del PIB, el gasto fiscal en transferencias monetarias permaneció relativamente estable entre 1990 y 2000. Una situación similar caracterizó a las pensiones pagadas por el Estado.

Las acciones contra la pobreza incluyeron la creación de un conjunto de organismos a cargo de políticas destinadas a grupos específicos de la población, y por tanto con carácter focalizado. Estos programas tuvieron un componente participativo y suponían la generación de capacidades en los usuarios, al tiempo que daban relevancia a los procesos a través de los cuales se modificaban las condiciones de vida de estos grupos. Raczynski y Serrano (2005) dan cuenta de la creación de alrededor de 400 programas en el que participan cerca de 80 instituciones.

Una de las iniciativas más importante en la estrategia de combate a la pobreza fue la creación del Fondo de Solidaridad (Fosis), en los meses siguientes a la instalación del gobierno democrático. Este Fondo se planteó como objetivo financiar actividades de promoción y desarrollo social en los sectores más pobres, usando esquemas descentralizados de provisión que contaran con la participación de los usuarios y generaran

capacidades. El Fosis no ejecuta directamente los programas, sino que licita a través de concursos públicos entre organizaciones sociales, organismos no gubernamentales, municipios y entidades privadas.

Este modelo de provisión privilegió la contribución de ONGs y entidades de la sociedad civil, descartándose una opción alternativa que era haber creado un programa centralizado de gran visibilidad, que usara unos pocos instrumentos generales para promover ingresos y empleo, similar en cuanto a su forma (no necesariamente contenido) a los grandes programas de transferencias condicionadas que dominarían el escenario de políticas contra la pobreza en América Latina en las décadas siguientes.

A mediados de los 90s ya se obtenían resultados notables en términos de la reducción de la pobreza, aún cuando se reconocía que en ellos incidía fuertemente el crecimiento de la economía y su correlato en aumentos del empleo e ingresos del trabajo. Respecto de las iniciativas de política pública que se habían introducido para combatir la pobreza, el juicio de expertos era que se trataba de programas bien diseñados para atender a las diferentes dimensiones de la pobreza, pero que adolecían de problemas en su implementación y sus impactos tendían a diluirse por insuficiente coordinación de los esfuerzos realizados.

En ese contexto se anuncia la implementación de un Plan Nacional de Superación de la Pobreza, que debía convertirse en uno de los ejes principales del gobierno de Frei Ruiz-Tagle (1994-2000). Para ello se crea una instancia de coordinación al más alto nivel, el Comité Intersectorial Social (CIS), en el cual participarían once ministros y sería presidida por el Presidente de la República, con el apoyo de una Secretaría Ejecutiva y un Comité Técnico. El CIS tendría a su cargo la coordinación del conjunto de la política social y, en particular, de los programas dirigidos a la superación de la pobreza. Con ello se daba respuesta a las críticas sobre la falta de articulación de los programas sociales.

Al mismo tiempo se creaba el Consejo Nacional de Superación de la Pobreza, conformado por una veintena de personeros de la Sociedad Civil que recibieron una invitación personal del Presidente de la República. A ellos se les encomienda movilizar al sector privado y la sociedad civil en pos del objetivo de superación de la pobreza. Al igual que en el caso del Comité Intersectorial de Ministros, se le dota de una Secretaría Ejecutiva y un Comité Técnico Asesor.

No obstante la importancia que se le otorgó a estas iniciativas como articuladoras de una estrategia de combate frontal a la pobreza, su implementación estuvo sujeta a problemas diversos que redundaron en su pérdida de relevancia y eventual desaparición de la arena pública.

Una de las acciones principales del CIS fue la formulación de un Plan Especial de Comunas. Este suponía intervenciones específicas contra la pobreza en las 71 comunas más pobres del país, para lo cual contaría con el concurso de los programas existentes en

ministerios y demás agencias públicas. En la práctica, la iniciativa funcionó bien solo en unas pocas comunas, dejando en evidencia las dificultades de articulación entre los distintos niveles del gobierno.

Al poco tiempo, el CIS fue perdiendo relevancia y los ministros participantes fueron delegando su presencia a funcionarios de cada vez menor jerarquía, hasta que en un cambio de gabinete se sustituye al Ministro de Mideplan que tenía a su cargo la coordinación del organismo y éste deja de funcionar.

Por su parte, el Consejo Nacional de Superación de la Pobreza centró su labor en la elaboración de diagnósticos y de estrategias contra la pobreza. Estas últimas, sin embargo, postulaban cursos de acción alternativos y a veces opuestos a las acciones que emprendía la política pública. El gobierno no encontró en el organismo el aporte esperado de movilización de la sociedad civil y las relaciones entre las partes se fueron enfriando hasta que el Consejo se transformó legalmente en una Fundación (Fundación Nacional de Superación de la Pobreza), una entidad autónoma que seguiría formulando estrategias y propuestas para combatir la pobreza.

La política de superación de la pobreza que se había trazado el gobierno de Frei perdió de tal manera a sus principales líneas de innovación y el grueso de las políticas y programas siguió asentado en los ministerios sectoriales y en las agencias especializadas que venían operando desde inicios de los 90s. La principal excepción fue el programa Chile Barrios, que se transformará en la principal política contra la pobreza que lleva a cabo el gobierno de Frei.

Chile Barrios tuvo por objetivo mejorar las condiciones de vida de los pobladores urbanos que viven en campamentos y loteos irregulares. Se estimaba que había un total de 927 asentamientos precarios donde vivían cerca de 100.000 familias en extrema pobreza. La intervención se centraba en la dimensión de la vivienda y del barrio, pero también incorporaba políticas de habilitación laboral y social, dando cuenta del carácter multidimensional de la situación de pobreza.

Chile Barrios representa la primera gran política de carácter intersectorial contra la pobreza en el país, en la cual confluyen el Ministerio de Vivienda, el Ministerio de Obras Públicas, el Fosis y el Sence, coordinados por una Secretaría Ejecutiva Externa. No obstante, en el 2002 experimentó cambios sustanciales y pasó a radicarse en el Ministerio de Vivienda, abandonando el componente de habilitación laboral.

Una característica distintiva es que la intervención en un asentamiento se inicia con la elaboración de un diagnóstico y plan de acción con participación de la comunidad. Allí se definen los tipos de vivienda requeridas, las soluciones que se buscarán para acceder a los servicios básicos, los cursos de capacitación que se ofrecerán, entre otros. Esta instancia de participación es liderada por el Fosis atendiendo a que este organismo tenía una práctica

consolidada de trabajo que privilegia la toma de decisiones conjunta con las comunidades y la articulación de los esfuerzos de agencias públicas y de la sociedad civil.

La evaluación que se realiza de Chile Barrios es positiva en cuanto a las dimensiones de vivienda y barrio, puesto que se constatan mejoras significativas en todas las variables que fueron objeto de intervención (Asesorías para el Desarrollo, 2007). No obstante, la instalación de nuevos campamentos y ocupaciones irregulares, en ocasiones en los mismos sitios de erradicación de los originales, atentó contra la meta de eliminación de campamentos en el país. También hay una buena evaluación de la coordinación que se realizó a nivel central y regional entre los organismos ejecutores, mientras que la experiencia a nivel local tuvo resultados que dependían de las capacidades de los municipios. Respecto del componente de habilitación social prevalece un juicio positivo por el rol que desempeña el Fosis, al tiempo que existe una mala evaluación del componente laboral que se atribuye a insuficiencias del Sence en cuanto su versatilidad para adoptar sus programas a las necesidades de los usuarios del programa.

Chile Solidario⁴

Chile Solidario representó la política pública más ambiciosa para combatir la pobreza en el país en su momento. El objetivo de esta iniciativa es: “...terminar con la miseria (extrema pobreza) hacia el año 2006. Esto significa atender a 225 mil familias indigentes en Chile. Para eso creamos el programa Chile Solidario.”⁵

A inicios del gobierno del presidente Lagos, Mideplan inicia la búsqueda de una política contra la extrema pobreza, puesto que cobraba fuerza la hipótesis sobre la existencia de un núcleo de pobreza dura que no respondía al crecimiento económico, ni a la política social que consistía en iniciativas sectoriales alojadas en una diversidad de ministerios y agencias públicas.

La discusión que tuvo lugar en Mideplan fue muy influenciada por un conjunto de experiencias locales que estaban siendo desarrolladas en la época, destacando los programas dirigidos a familias indigentes en las comunas de la Florida y de Quillota, programas de ONG coordinados por la Fundación Rodelillo y una experiencia de apoyo psicosocial del Hogar de Cristo. Sobre la base de estas experiencias se diseñó el Programa Puente, definido como una iniciativa de apoyo integral a las familias en extrema pobreza, cuyo eje es la figura del Apoyo Familiar para ayudar a los participantes a integrarse a las redes de programas sociales.

⁴ Esta sección está basada en Larrañaga y Contreras (2010).

⁵ Discurso presidencial del 21 de mayo de 2003.

Por su parte, la Dirección de Presupuestos buscaba constituir una red articulada de prestaciones sociales para la población pobre, que superara la dispersión del gran número de planes y programas que se alojaban en distintos ministerios y agencias del sector público. La idea era ofrecer un sistema interconectado de prestaciones sociales dirigido a los más pobres, de modo que se accediera a través de la figura de una “ventanilla única”.

Lagos constituyó una comisión con representantes de Mideplan, Fosis y la Dipres, para que en el transcurso de un mes propusiera un programa integrado de combate a la pobreza. La propuesta de la Comisión estuvo basada en el programa Puente, a lo cual se agregaron la dimensión de la inter-sectorialidad que estaba trabajando la Dipres, así como el acceso garantizado a los subsidios existentes. De esta manera, el 21 de mayo del 2002 se anuncia la creación de Chile Solidario.

La puesta en marcha de Chile Solidario fue inmediata, aprovechando que el programa Puente se encontraba ya operando a manera de experiencia piloto. Chile Solidario se instaló usando la legalidad existente, postergándose para más adelante el envío al Parlamento del proyecto de ley que le daría al sistema de protección social una legislación propia.

La nueva política descansa en tres supuestos: (i) que hay un grupo de familias que están excluidas del crecimiento de la economía y de las redes de la política social, y que viven en condiciones de extrema pobreza; (ii) que el país cuenta con la oferta de programas y beneficios sociales necesaria para atacar la extrema pobreza; (iii) que para vincular a estas familias con la red social se necesita de un “puente” que provea información, contactos y competencias.

El Apoyo Familiar es un profesional o técnico que trabaja directamente con cada familia en el logro de un conjunto de 53 condiciones mínimas de calidad de vida, en las dimensiones de vivienda, salud, educación, empleo e ingresos, dinámica familiar e identificación.

La selección de las familias se realiza a través de la Ficha CAS y a partir del 2006 por la Ficha de Protección Social. Las familias participantes tienen acceso preferencial a un vasto número de programas sociales, así como cobertura garantizada en materia de los subsidios monetarios tradicionales del Estado, como son el Subsidio Único Familiar, la Pensión Asistencial en sus modalidades de vejez, invalidez o discapacidad mental (Pensión Básica Solidaria, desde julio del 2008), la Subvención Pro Retención para jóvenes en la enseñanza media y el Subsidio de Agua Potable.

Chile Solidario profundiza en la línea iniciada por Chile Barrios de la intervención intersectorial. El diseño de la política disponía que la coordinación sería realizada por Mideplan, articulando la red de programas de los demás ministerios y reparticiones públicas. Los Apoyos Familiares están bajo la dependencia de las municipalidades, bajo la asistencia técnica y supervisión del Fosis.

La iniciativa debe ser distinguida de los programas de transferencias condicionales que se organizan en torno de una transferencia en dinero a cambio la asistencia de los niños a las escuelas y de niños y madres a los controles de salud. El objetivo de estos programas es interrumpir la transmisión intergeneracional de la pobreza, además de aliviar las privaciones del presente. En cambio, Chile Solidario busca reducir la pobreza presente a través de la formación de capacidades en los pobres. La existencia de un pago (Bono Solidario) ha inducido a algunos analistas a clasificar a Chile Solidario como un programa de transferencias condicionada; sin embargo, este es un monto muy pequeño cuyo objetivo es financiar los costos de acceso de las familias a las redes de servicios sociales, pero no cumplir la función de una transferencia condicionada.

Las evaluaciones de impacto muestran que los participantes en Chile Solidario obtienen aumentos de ingreso y empleo, pero que tales ganancias serían atribuibles a condiciones del entorno antes que a la acción del programa. No obstante, Chile Solidario habría sido eficaz para vincular a las familias participantes con los programas de la oferta pública social, siendo aquí clave el rol de los Apoyos Familiares.

La falta de resultados de Chile Solidarios sobre empleo e ingresos muestra que los accesos a los programas de capacitación, intermediación laboral y de micro-emprendimiento no fue una condición suficiente para gatillar la autonomía económica de los participantes. A ello contribuirían fallas de coordinación y de relevancia de la oferta pública; así como insuficiencias en la intervención para hacer frente a fuertes déficits de capital humano, cultural y psico-social que caracterizarían a las familias participantes.

De la superación de la pobreza a la protección social⁶

Entre el 2002 y 2009 hay un giro importante de la política social, con el arribo de la protección social como eje de nuevas políticas públicas cuyo objetivo es lidiar con las inseguridades económicas (vulnerabilidades) que enfrentan personas y familias.

La más emblemática de estas nuevas políticas es la reforma de la salud que trae consigo garantías explícitas de atención para las enfermedades más importantes. Entre sus objetivos se cuenta el término de la incertidumbre de las listas de espera en los hospitales públicos y del riesgo financiero asociado seguros privados que no cubren eventos catastróficos, costo de medicamentos y otros gastos.

Otra reforma emblemática es la creación de las pensiones solidarias que tienen por objetivo entregar un piso de ingreso a los adultos mayores y a las personas discapacitadas. De esta

⁶ Basado en Larrañaga (2010 b)

manera, se transforma el sistema de pensiones de capitalización individual en uno que incorpora un primer piso de transferencias financiadas con impuestos generales.

La vulnerabilidad económica puede entenderse como el riesgo de caer en pobreza. El grupo objetivo es la población de ingresos bajos y medio-bajos, un segmento de población que excede con creces a la población que es pobre en un determinado período. La vulnerabilidad es sinónimo de incertidumbre respecto del sustento material futuro; en tanto tal afecta el bienestar subjetivo de las personas y restringe el campo de decisiones en materia de emprendimientos e inversiones. A modo de ejemplo, una familia de ingresos medio-bajos puede decidir no matricular a sus hijos en una escuela de calidad que cobra financiamiento compartido, porque teniendo los recursos para pagar en el presente puede preferir evitar el riesgo futuro de no pagar y que sus hijos sean marginados del establecimiento.

Otras políticas que se introducen en este período bajo el alero de la protección social son Chile Crece Contigo, orientada a cerrar las brechas que se generan en el desarrollo temprano de los niños y el Seguro de Desempleo, que provee ingresos monetarios en el evento de cesantía. El enfoque de vulnerabilidad también significó ampliar el porcentaje de la población que era elegible para acceder a subsidios monetarios, como en el caso de las pensiones solidarias cuya población objetivo es el 60% de menores ingresos.

Un rasgo importante de estas políticas es que operan bajo la lógica de los derechos garantizados por ley. Así, toda persona que cumpla con las condiciones de elegibilidad requeridas tiene derecho a acceder a los beneficios que le correspondan. En este caso es el Estado quien asume los riesgos de cambios en las condiciones económicas, en contraste con la práctica de décadas anteriores donde la elegibilidad del beneficio no aseguraba su otorgamiento en caso que la asignación presupuestaria fiscal fuera insuficiente.

Estas reformas provienen de la iniciativa de los presidentes Ricardo Lagos y Michelle Bachelet, para quienes es importante otorgar una marca social a sus gobiernos que les distinguiera de la política con foco en pobreza que para muchos representaban una continuación de las iniciativas del gobierno militar.

Un antecedente que puede haber sido influyente en la política de protección social es la identificación de la inseguridad económica como una causa detrás del malestar social en los Informes de Desarrollo Humano del PNUD y otras publicaciones. Así también, los resultados de la encuesta “Panel-Casen” informaban de una gran movilidad temporal de los ingresos de los hogares que se traducen en riesgo de caer en el caso de la parte baja de la distribución, aún cuando es probable que esos resultados sobre-estimen la vulnerabilidad por la presencia de componentes transitorios en los ingresos medidos en las encuestas.

Estas nuevas políticas expanden significativamente la cobertura y los montos de los beneficios otorgados, no suponen cambios radicales como habría sido el reemplazo de la focalización por la universalidad o la sustitución de los mecanismos de mercado existentes en los sectores sociales. Puede que ello haya sido la intención de algunos de los impulsores de estas reformas, pero enfrentaron oposición política a nivel del Parlamento o del Ministerio de Hacienda que velaba por la consistencia del conjunto de la política pública. Así, la reforma de las pensiones no modifica el régimen de las pensiones contributivas ni las entidades que administran los fondos previsionales; la reforma de la salud no supone una redistribución interna de cotizaciones ni modifica la estructura de la salud privada, etc.

El nuevo enfoque de la política social trajo consigo a la Ficha de Protección Social en reemplazo de la ficha CAS como medio de focalización de los beneficios sociales. El puntaje de la Ficha de Protección Social se calcula en base a la capacidad de generación de ingresos de los miembros del hogar, ajustada por el nivel de necesidades económicas. La capacidad de generación de ingresos de cada persona se calcula en base a los años de escolaridad, la experiencia laboral, el tipo de afiliación laboral, así como variables del entorno que afectan la capacidad de generación de ingresos, como es el nivel de desempleo y otras características de la comuna o región de residencia. Solo se calcula capacidad de generación de ingresos a los miembros del hogar en edad de trabajar, excluyendo a estudiantes, embarazadas, madres de hijos pequeños y otras personas con impedimentos objetivos para trabajar. El ingreso de pensiones y subsidios permanentes se adiciona a los recursos del hogar.

El puntaje de la Ficha de Protección Social no incluye la tenencia de activos físicos, como los atributos de la vivienda de residencia, aún cuando ella es informativa de los recursos que posee la familia. Esta fue una decisión de Mideplan para reducir las señales de castigo al progreso asociados a la inclusión de variables como la vivienda y los bienes durables en un instrumento de focalización de programas sociales.

Las necesidades del hogar se cuantifican en base a un índice que considera el número de personas residentes, ajustadas por características demográficas, como sexo y edad, y corregida por economías de escala puesto que el nivel de gasto en consumo aumenta menos que proporcionalmente al número de personas en el hogar. También se consideran las necesidades asociadas a que alguno de los miembros del hogar presente una condición de discapacidad física o mental.

La nueva Ficha postula estar basada en el enfoque de vulnerabilidad para caracterizar a las familias. Así por ejemplo, hay variables que reflejan los riesgos territoriales asociados a la generación de ingresos, como es vivir en una comuna con mayor nivel de desempleo donde hay un riesgo más alto de perder la fuente de ingresos laborales. No obstante, la mayor parte de las variables incluidas podrían también formar parte de la evaluación de los recursos de los hogares en un instrumento de focalización basado en la pobreza. Por ello,

hay alguna exageración en el argumento que la ficha CAS medía pobreza y la ficha de Protección Social mide vulnerabilidad. La distinción principal entre pobreza y vulnerabilidad ocurre en la cobertura que tienen los programas y beneficios sociales, puesto que una política destinada a lidiar con la vulnerabilidad debe cubrir a un mayor número de personas que las orientadas contra la pobreza.

A fines del año 2006 empezó a encuestarse a la población a través de la Ficha de Protección Social y a enero de 2010 había más de 3,5 millones de familias con Ficha de Protección Social, equivalente a cerca de 11 millones de individuos, o dos tercios de la población del país.

Una evaluación de consistencia de la Ficha de Protección Social con otras bases de datos muestra que hay problemas serios en el reporte de algunas variables en la ficha, como la condición de discapacidad y la composición del hogar (Herrera, Larrañaga y Telias, 2010). Estos problemas se originan en reportes no verdaderos de la condición familiar por parte de entrevistados que intentan obtener un bajo puntaje en el instrumento de focalización y acceder así a los beneficios sociales. La raíz del problema radica en la utilización de variables que no están sujetas a un proceso de verificación, siendo éste uno de los criterios básicos que deben cumplir los instrumentos de focalización en la elección de sus indicadores. También se detectan grandes diferencias en el porcentaje de discapacitados entre comunas, sugerente de las distintas disposiciones de los equipos locales que realizan las entrevistas.

Otros problemas asociados a la Ficha de Protección Social es que no se actualiza en el tiempo a menos que haya una solicitud expresa de los usuarios y la pérdida de consistencia del instrumento por efecto de un conjunto de modificaciones discrecionales en el modelo de cálculo del puntaje que tuvieron lugar a lo largo del tiempo.

A modo de cierre

En el año 2010 asumió la conducción del país un gobierno de centro derecha, dando término el ciclo de dos décadas en que la conducción del país estuvo a cargo de la coalición de centro izquierda que lideró la transición a la democracia. El nuevo gobierno constituyó una comisión presidencial que revisó el funcionamiento de la Ficha de Protección Social y recomendó un conjunto de modificaciones que darán lugar a un nuevo instrumento de focalización a partir del 2013. Asimismo, decidió reemplazar Chile Solidario por el Ingreso Etico Familiar, una política que apunta a subsanar deficiencias del primero en la esfera de la ocupación e ingresos a través de agregar un apoyo profesional para la inserción laboral y la introducción de un conjunto de transferencias en dinero.

Referencias

Asesorías para el Desarrollo (2007): “Evaluación de Impacto de Chile Barrios”, Informe preparado para la Dirección de Presupuestos.

Herrera Rodrigo, Osvaldo Larrañaga y Amanda Telias (2010): “La Ficha de Protección Social”, en Osvaldo Larrañaga y Dante Contreras (editores), *Las Nuevas Políticas de Protección Social en Chile*, Uqbar.

Godoy Hernán (1971): *Estructura Social de Chile*, Editorial Universitaria

Larrañaga, Osvaldo: (1994): "Pobreza, crecimiento y desigualdad: Chile 1987-92". *Revista de Análisis Económico*.

Larrañaga Osvaldo y Dante Contreras (2010): “Chile Solidario y el Combate a la Pobreza”, en Osvaldo Larrañaga y Dante Contreras (editores), *Las Nuevas Políticas de Protección Social en Chile*, Uqbar.

Larrañaga, Osvaldo (2010, b): “Las Nuevas Políticas de Protección Social en Perspectiva Histórica”, en Osvaldo Larrañaga y Dante Contreras, *Las Nuevas Políticas de Protección Social en Chile*, Uqbar.

Larrañaga, Osvaldo (2010, a): “El Estado de Bienestar en Chile 1910-2010”, en Ricardo Lagos (editor), *Cien Años de Luces y Sombras*, Taurus.

Programa Interdisciplinario de Investigaciones de Educación PíEE (1984): *Las Transformaciones Educativas bajo el Gobierno Militar*, PíEE.

Raczynski, Dagmar y Claudia Serrano (2005) “Las políticas y estrategias de desarrollo social: aportes de los años 90 y desafíos futuros”, en P Meller (ed): *La paradoja aparente. Equidad y eficiencia: resolviendo el dilema*, Editorial Taurus, Santiago.