

**Políticas contra  
la pobreza y  
ciudadanía social:  
*el caso de "Chile Solidario"***

Julieta Palma y Raúl Urzúa



Gestión de las  
transformaciones  
sociales



*Colección: Políticas sociales / 12*

# Políticas contra la pobreza y ciudadanía social: el caso de *Chile Solidario*

Julieta Palma y Raúl Urzúa  
Departamento de Políticas Públicas  
Instituto de Asuntos Públicos  
Universidad de Chile

**La Serie de Documentos de Políticas MOST-2** utiliza una metodología novedosa que busca mejorar la difusión y la utilización de los resultados de la investigación para la formulación de políticas. Concebida a partir de principios científicos de análisis político, esta metodología está basada en una estructura genérica para la producción de documentos.

En primer lugar, la estructura genérica permite elaborar diferentes tipos de documentos a partir del mismo contenido original. Así, compilar los resúmenes de las distintas secciones de los Documentos permite producir Síntesis (versiones condensadas). Los Documentos y las Síntesis se encuentran disponibles tanto en versión papel como electrónica.

Igualmente, la estructura confiere la misma apariencia a todos los documentos, lo cual facilitará la comprensión a medida en que el lector se familiarice con el formato. Mejor aún, al distinguir claramente cada fragmento del texto se mejora la localización y la utilidad de la información: el contenido de cada sección del documento se convierte en un elemento de conocimiento en sí mismo fácil de localizar, de extraer con el fin de estudiarlo mejor, compararlo y ponerlo en perspectiva.

Esta lógica es la base de la herramienta interactiva de información política que el MOST está actualmente desarrollando. La herramienta en línea proporcionará un acceso gratuito y rápido a una información comparativa, útil para la formulación de políticas. Permitirá a sus usuarios crear perfiles de búsqueda basados en categorías temáticas, elaborar informes personalizados seleccionando contenidos en los documentos originales, comparar fácilmente los casos y evaluar la pertinencia de las opciones políticas disponibles.

La metodología MOST-2 ayuda a responder de forma más eficaz a distintos tipos de necesidades de información y facilita la apropiación de los conocimientos y su análisis, mejorando así la utilización de los resultados de la investigación para la formulación de políticas.

*Las ideas y opiniones expresadas en esta publicación son las de los autores y no reflejan necesariamente el punto de vista de la UNESCO.*

*Las denominaciones empleadas y la presentación de los datos que en ella figuran no implican por parte de la UNESCO ninguna toma de posición respecto al estatuto jurídico de los países, ciudades, territorios o zonas aludidos, o de sus autoridades, ni respecto a sus fronteras o límites.*

Impreso en 2005 por la Organización de las Naciones Unidas  
para la Educación, la Ciencia y la Cultura  
1, rue Miollis - 75732 Paris Cedex 15 - France

SHS-2005/WS/26 - clid // 21603

© UNESCO 2005  
Printed in France

# Índice

Resumen ▶ 5

1. Introducción ▶ 7

2. La política social y la lucha

contra la pobreza: el caso de Chile ▶ 11

2.1 Las políticas sociales antes de 1973 11

2.2 Las políticas contra la pobreza  
durante la dictadura militar (1973-1989) 13

2.3 Las políticas contra la pobreza  
después del retorno de la democracia (1990) 14

3. Hacia una superación de la pobreza extrema:  
el Sistema Chile Solidario ▶ 17

3.1 El proceso de construcción del sistema 17

3.2 Principales componentes  
del Sistema Chile Solidario 21

3.3 Cambios institucionales y de relaciones  
en el sector público derivados de Chile Solidario 24

3.4 Los logros del programa 27

4. Conclusiones y sugerencias para políticas ▶ 31



# Resumen

Las encuestas periódicas hechas por la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional de Chile muestran una fuerte reducción en las tasas de pobreza e indigencias durante los años 90. Sin embargo, las encuestas de 1998 y 2000 mostraron que el número de indigentes se había estabilizado alrededor del 5.7% entre esos dos años, lo que llevó a una revisión de las políticas y los programas para eliminar esas formas extremas de pobreza, en la que participaron asesores del Presidente de la República y el Presidente mismo, expertos de diversos ministerios y organismos públicos, organizaciones no gubernamentales y consultores.

Un primer paso hacia la nueva estrategia es el Programa Puente, en el cual se da apoyo psicosocial a las familias indigentes para que alcancen un conjunto de capacidades y habilidades sociales, consideradas como necesarias para superar la indigencia. Paralelamente se fue gestando un programa más amplio que incluye un sistema social de protección para las familias en extrema pobreza y que combina elementos de asistencia y promoción desde una perspectiva integradora: el programa Chile Solidario.

En él, previa firma de un contrato familiar de cumplimiento de un conjunto de 53 condiciones consideradas como mínimas para superar la indigencia se incluye por parte del gobierno: apoyo psicosocial, bonos de protección para las familias participantes, subsidios monetarios garantizados y acceso preferente a programas de promoción social, prestaciones laborales y previsión.

Después de tres años de funcionamiento el programa muestra un importante avance en relación a su cobertura y una baja tasa de rechazo y de interrupción del mismo. Sin embargo, su formulación confirma la tendencia a que quienes tienen acceso al conocimiento científico-técnico juegan un papel muy importante en la formulación de políticas, así como que hay muy poca participación ciudadana o consulta a la ciudadanía, tanto en la definición del problema como en la búsqueda de alternativas de solución.

El Programa tiene el objetivo general de integrar socialmente a las familias en extrema pobreza a través de su vinculación con la red pública



de prestaciones sociales, es decir, de pasar de una ciudadanía social formal a una real. Se sugiere que el programa lograría más su objetivo general si se abriera más allá de las relaciones intrafamiliares y fomentara la asociatividad y el ejercicio de la participación en la comunidad.

# 1. Introducción

Tanto objetiva como subjetivamente, la pobreza constituye un fenómeno multidimensional con efectos en todos los ámbitos de las vidas de quienes la sufren. Desde la perspectiva objetiva, los indicadores sociales utilizados por la CEPAL muestran que la pobreza por ingresos concuerda en gran medida con el resto de los indicadores sociales considerados. Los países con menores niveles de pobreza medida por ingresos (Chile, Costa Rica, Uruguay) muestran mejores indicadores sociales que los demás. Al contrario, los países con altos niveles de pobreza e indigencia son también los que muestran indicadores sociales más bajos.

Cuando, como hizo el Banco Mundial,<sup>1</sup> se da a los pobres la oportunidad de dar su opinión acerca de qué es para ellos la pobreza, nos dicen que ella no es nunca sólo la carencia de cosas determinadas sino que una conjunción de esa carencia con la falta de poder para negociar y defenderse en el mercado, la sensación de dependencia, inseguridad, angustia, impotencia, incapacidad, inferioridad, maltrato; es injusticia, exclusión, falta de oportunidades, mala calidad de los servicios sociales, problemas crónicos de salud y discapacidades físicas; es también una experiencia de privación psicológica acompañada de una exposición constante a situaciones límites y de alto riesgo, como vivir en la calle, la drogadicción y el alcoholismo.

Aunque los gobiernos latinoamericanos han realizado esfuerzos para reducir la pobreza, todavía el 40% de la población de la región continúa siendo pobre. La información más reciente sobre la región,<sup>2</sup> revela que la tendencia a la superación de la pobreza se estancó en el período 1999-2002 y que pudo haber experimentado un ligero retroceso durante el año 2003. La desigualdad social – medida por la distribución del ingreso –

1. Narayan, D. et al, (2000) *The Voice of the Poor: Crying out for Change*, Vol. 2, World Bank, Oxford University Press.
2. *Panorama Social de América Latina 2004*, (2004), CEPAL, Noviembre.

también se incrementó en la última década en la mayoría de los países de la región.<sup>3</sup>

Sin embargo, sería un error atribuir la persistencia de la pobreza en América Latina a la ausencia de esfuerzos por superarla. En las tres últimas décadas la región se ha convertido en un campo de experimentación de políticas económicas y sociales que tienen como uno de sus objetivos principales eliminar o al menos disminuir la pobreza. Mientras que algunos procuran abordar el problema desde una perspectiva económica, aumentando el ingreso y la capacidad de consumo de los pobres, otros enfatizan su capacidad social, entendiendo por ella “su habilidad para tomar parte en la vida de la comunidad, participar en actividades sociales, tener un sentido de pertenencia a grupos grandes”.<sup>4</sup> Para otros, la pobreza es una forma de exclusión social; finalmente, en los últimos años se ha ligado la pobreza a la vulnerabilidad, es decir, a la incapacidad de una persona o de un hogar para aprovechar las oportunidades disponibles en distintos ámbitos socioeconómicos para mejorar su situación de bienestar o impedir su deterioro.<sup>5</sup>

En la práctica, los países y los organismos internacionales operando en la región utilizan una definición económica de la pobreza, clasificando como pobre a una persona si el ingreso per capita de su hogar es inferior al valor de la línea de pobreza. Sin embargo, los enfoques diferentes conducen a formulaciones e implementaciones de políticas que difieren tanto en su contenido como en cuanto a quienes son los actores encargados de participar en ellas. Esos enfoques reflejan en parte distintas ideologías políticas, pero están también influidos por conceptualizaciones teóricas acerca del problema que se busca resolver con las políticas, así como por el aprendizaje que genera la implementación de las políticas y la evaluación de sus resultados.

Dentro de los países latinoamericanos, Uruguay, Costa Rica y Chile se destacan por ser los que tienen los menores porcentajes de población

3. Panorama Social de América Latina 2000-2003, pág. 73, cuadro 1.6.

4. Sen, A., (1997), Social Exclusion: A Critical Assessment of the Concept and its Relevance, Asian Development Bank.

5. Moser, Caroline, “The Asset vulnerability framework: reassessing urban poverty reduction strategies”, World Development, Vol. 26 n° 1, Washington D.C. World Bank; Filgueira, Carlos, (1999) Vulnerabilidad, Activos y Recursos de los Hogares: Una Exploración de Indicadores, Montevideo, CEPAL.



pobre y de indigentes, utilizando como criterio la relación ingreso/línea de pobreza. Nuestro interés aquí está puesto en el caso de Chile, país que desde el último cuarto del siglo XX ha experimentado cambios de diferente magnitud en la conceptualización y los contenidos de las políticas contra la pobreza.

La más reciente de las políticas contra la pobreza en Chile es el sistema de protección social para familias en situación de extrema pobreza denominado “Chile Solidario”, entendiéndolo por él un conjunto de acciones con familias y personas en situación de extrema pobreza orientados a desarrollar capacidades que les permitan tener acceso a los subsidios y prestaciones legalmente existentes en el país.

La importancia del problema que se trata de resolver y el carácter innovador que tiene esa política hicieron que el proceso sociopolítico que llevó a la formulación de esta nueva política fuese uno de los estudios de casos incluidos en el programa de investigación “Ciudadanía, Participación y Políticas Públicas” que ha estado desarrollando el Departamento de Políticas Públicas del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, con el apoyo de la Fundación Ford.<sup>6</sup> En el presente documento y apoyándonos en los resultados de ese estudio, después de una breve síntesis de la evolución de las políticas sociales y contra la pobreza en el país, examinaremos el proceso de formulación del programa Chile Solidario, describiremos sus componentes, daremos cuenta de algunos de sus resultados y examinaremos algunas de sus consecuencias institucionales y en las relaciones entre los diversos actores que participan en él. Finalmente, en la sección de conclusiones se hará una evaluación del programa.

6. El equipo de investigadores estuvo constituido por Raúl Urzúa (Director), Antonieta Surawaski (Coordinadora), Julieta Palma, Julia Cubillos y Dante Castillo (investigadores asistentes), Lorenzo Agar y Miguel Ángel Ruz (consultores temáticos). Para una versión más amplia del estudio de ese caso véase [www.ciudadania.uchile.cl](http://www.ciudadania.uchile.cl)

## 2. La política social y la lucha contra la pobreza: el caso de Chile

### 2.1

#### *Las políticas sociales antes de 1973*

Los historiadores sobre el tema están de acuerdo en que lo que se llamó la “cuestión social”, es decir, las fuertes convulsiones sociales derivadas de los incipientes procesos de urbanización e industrialización y la aparición de una fuerza de trabajo asalariada, fue el tema social predominante durante el primer cuarto del siglo XX. La presencia de una emergente clase trabajadora fue acompañada de la creación de organizaciones destinadas a defender sus intereses, a discusiones entre las diversas facciones políticas acerca de las condiciones de vida de los trabajadores y a frecuentes huelgas y movilizaciones callejeras. Esas primeras expresiones de lo que hoy día llamaríamos una ciudadanía social hizo que durante las tres primeras décadas del siglo XX se hicieran avances significativos en la aprobación de leyes protectoras de los derechos de los trabajadores.

A partir de la década de los años 30 y hasta el golpe de estado de 1973, la acción social del Estado estuvo orientada a dos tipos de políticas. En el primero estaban las que regulaban las relaciones laborales, las condiciones de trabajo y las remuneraciones; en el segundo, las políticas de educación, salud, nutrición, vivienda y seguridad social. Ambos tipos tenían una orientación claramente universalista: buscaban mejorar los niveles

de bienestar de la población abriendo a todos el acceso a los derechos sociales garantizados por las normas legales. Sin embargo, en la práctica, como dice Fernando Filgueira, el universalismo buscado terminó siendo un “universalismo estratificado”, es decir, una universalización de los sistemas de seguridad social y una fuerte estratificación en los beneficios, las condiciones de acceso y el rango de protección en materia de seguridad social.<sup>7</sup> Ese mismo universalismo estratificado estaría presente en Argentina y Uruguay.

Los grupos beneficiados por la política social variaban según quienes eran los que protestaban y cual fuera la gravedad asignada por los gobiernos a las protestas sociales. En el primer cuarto del siglo XX y hasta comienzos de la década de los años 30 fueron los grupos obreros los que dirigieron las protestas y los más beneficiados por las nuevas leyes. Es un período en que hace crisis el experimento de un régimen político parlamentario, se aprueba en 1925 una nueva Constitución Política, que viene sólo a entrar plenamente en ejercicio en 1932, y donde los partidos de tendencia conservadora, que habían gobernado durante el siglo XIX, se ven enfrentados a nuevos partidos políticos y pierden en gran parte su poder.

Aunque el primero de los gobiernos después de esos cambios políticos era de centro-derecha, al final de la década de los treinta asumen el poder partidos de centro y centro-izquierda que defienden los derechos de una clase media constituida principalmente por empleados de cuello blanco. Las presiones corporativas de las organizaciones de empleados públicos y, en menor grado la de los empleados del sector privado, por el reconocimiento de nuevos beneficios sociales, diferentes del de los obreros, tuvieron éxito. Con esto se logró consolidar el “universalismo estratificado” a que hicimos referencia más arriba.

En ninguno de los dos períodos la pobreza fue un tema que condujera a políticas y programas sociales orientados a eliminarla o, al menos, reducirla. Sin embargo, a fines de la década del 1940, la masiva migración del campo a la ciudad y en especial a la capital, Santiago de Chile, puso de manifiesto los altos índices de pobreza y marginalidad social existentes

7. Filgueira, Fernando, “El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina. Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada,” en Roberts, Brian (editor), (1994), *Ciudadanía y Política Social*, San José de Costa Rica: FLACSO.

en el país y dio origen a fuertes conflictos sociales derivados de la falta de vivienda y empleo en el país. A fines de los años cincuenta y hasta el golpe de estado de 1973, a las protestas urbanas se unen las rurales, dando origen a la puesta en ejecución de políticas de reformas agrarias. La primera de ellas, bajo un gobierno conservador, tuvo poco efecto. Al contrario, la puesta en marcha por el gobierno de centro de Frei Montalva dio origen a profundos conflictos sociales y políticos. Estos se agudizaron bajo el gobierno de Allende, orientado a establecer una república socialista. Bajo esos dos últimos gobiernos, aunque de manera diferente, la pobreza y la marginalidad social pasan a ser un tema central del debate político y dan origen a serios conflictos tanto urbanos como rurales.

Aunque esquemático, el esbozo de la evolución de las políticas sociales antes del golpe de estado de las Fuerzas Armadas en Chile pone de manifiesto dos características de ellos que son importantes de retener para el tema de este trabajo. La primera es el papel que juega la ciudadanía social, organizada en sindicatos y gremios, así como en movilizaciones sociales, en el logro de mayores beneficios para los miembros de sus clases. La segunda característica – el papel central que juegan los gobiernos y los partidos políticos participando en él, tanto en las demandas sociales como en la solución de las mismas, – muestra la gran importancia que tenían esos actores institucionales en la formulación y la implementación de políticas sociales.

## 2.2

### *Las políticas contra la pobreza durante la dictadura militar (1973-1989)*

Esas características son drásticamente modificadas por el cambio de modelo económico dominante que impusiera en Chile el golpe militar. El modelo neoliberal adoptado por la Junta de Gobierno al poco tiempo de tomar el poder exigía disminuir el gasto social. El traspaso de una parte importante de los servicios de seguridad social desde el gobierno al sector privado llegó a ser una condición necesaria. Ella se veía reforzada por las señales de crisis del estado benefactor que denunciaron diversos estudios.<sup>8</sup>

8. O'Connor, J., (1973), *The Fiscal Crisis of the State*, New York: S. Martin Press; Mishra, R., (1984), *The Welfare State in Crisis*, Brighton: Wheatsheaf Books.

### *Las políticas contra la pobreza después del retorno de la democracia (1990)*

Al mismo tiempo, se empezó a dar prioridad a la focalización del gasto social sobre los programas universales, a la creación de programas compensatorios contra la pobreza y a descentralizar la entrega por el sector público de servicios sociales contra la extrema pobreza.

La intención del gobierno autoritario fue centrar la política social en la erradicación de la extrema pobreza y en asegurar el acceso de toda la población a bienes y servicios mínimos, dando prioridad a la salud materno-infantil y a los más pobres. De hecho, hubo progresos en la esperanza de vida al nacer, la mortalidad infantil, el alfabetismo y el nivel educacional de los niños y jóvenes. No obstante, el drástico cambio en el modelo económico, la inseguridad laboral, la aprobación de leyes sociales que afectaban negativamente a los trabajadores y la disminución de los salarios, condujeron a un considerable aumento de la población pobre.

Una consecuencia no prevista por el gobierno autoritario encabezado por Pinochet fue el aumento de organizaciones no gubernamentales que, bajo diversas formas, pasaron a reemplazar en parte la acción de centros académicos universitarios en el análisis de problemas que afectaban a la población pobre, así como a cooperar con organizaciones diversas de la sociedad civil y a buscar alternativas políticas para lograr un retorno a la democracia.

Los gobiernos de la coalición política conocida bajo el nombre de Concertación para la Democracia han mantenido la economía de mercado y la apertura a la globalización que había adoptado el gobierno de Pinochet, pero ella ha ido acompañada de una serie de otros objetivos que establecen diferencias muy significativas con el gobierno anterior. Sin entrar en detalles y desde la perspectiva del tema de este estudio, basta con señalar que entre esos objetivos están los de consolidar la gobernabilidad democrática, reforzar la ciudadanía en sus dimensiones políticas, cívicas y sociales, pero abriéndola también a nuevas reivindicaciones ciudadanas defendidas por poblaciones indígenas y, de manera distinta, por los movimientos feministas; lograr un desarrollo que integra el crecimiento con la

equidad; la descentralización política y económica; el reforzamiento de la participación social en materias de interés público.

La supresión o, al menos, la disminución significativa de la pobreza depende de que se cumplan esos objetivos pero, al mismo tiempo, es una condición para que ellos se cumplan. De allí la importancia dada por los gobiernos de la Concertación a las políticas contra la pobreza y a las políticas sociales en general.

Las políticas sociales puesta en acción por los gobiernos democráticos han buscado el logro de dos objetivos principales. El primero de ellos corresponde a las políticas sectoriales y es el de asegurar un nivel de servicios y beneficios para toda la población (educación, salud, vivienda, seguridad social) que otorgue igualdad de oportunidades. El segundo es “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, más en general, el proceso de desarrollo”.<sup>9</sup>

En otras palabras, los gobiernos elegidos desde 1990 para adelante han procurado mantener tanto el carácter universalista de las políticas sociales como la focalización de políticas y programas específicos orientados a eliminar la pobreza y a establecer igualdad de oportunidades para todos. Aunque, como ya vimos, la focalización fue introducida por el gobierno militar, su aplicación por los gobiernos democráticos posteriores agregan a los sectores pobres nuevos grupos destinatarios, en función de sus particulares situaciones de discriminación y exclusión social. Para todos estos grupos prioritarios se formularon políticas y programas multisectoriales integrados.

La ejecución de esas medidas hizo necesario el aumento del gasto público y fiscal, en particular en las áreas de educación, salud y los nuevos programas destinados a grupos prioritarios. Al mismo tiempo, se crearon nuevas instituciones públicas orientadas principalmente a la lucha contra la pobreza y la formulación e implementación de políticas sociales.<sup>10</sup>

9. Raczynski, Dagmar, “Políticas Sociales y de Superación de la Pobreza de Chile”, Centro de Política Social para América Latina Documento Electrónico: [www.utexas.edu/colal/ll/center/claspo](http://www.utexas.edu/colal/ll/center/claspo)

10. Las más importantes de esas instituciones son las siguientes: Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), Instituto Nacional de la Juventud (INJUV), Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), Fondo Nacional de Discapacidad (FONADIS), Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS).

Las mediciones realizadas por la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN)<sup>11</sup> muestran que durante los años 90 hubo una sostenida reducción en las tasas de pobreza e indigencia,<sup>12</sup> en especial en esta última. En efecto, mientras los pobres disminuyeron desde el 25,7% de la población en 1990 al 17,5% el año 1996 y al 14,9% el año 2000, la población indigente disminuyó de un 12,9% en 1990 al 5,7% en 1996. Sin embargo, entre 1998 y 2000 el porcentaje de población indigente se estabilizó.

La información acerca de la evolución de la pobreza y la indigencia durante el decenio 1990-2000 fue una señal de alarma para los responsables de la ejecución de las políticas. La necesidad de corregir los errores, pero también de revisar los supuestos y los marcos conceptuales utilizados hasta ese momento se hizo indispensable.

11. La encuesta Casen es realizada periódicamente desde 1985 por el Ministerio de Planificación y Cooperación, siendo el año 2003 su más reciente versión. Su marco muestral se basa en los Censos de Población y Vivienda inmediatamente anteriores a la fecha de la encuesta. Representa a la población que habita en hogares particulares del país. Para mayor información ver Gobierno de Chile, Ministerio de Planificación y Cooperación, Serie Casen 2003, Volumen 1: Pobreza, Distribución del Ingreso e Impacto Distributivo del Gasto Social, Agosto 2004.
12. La línea de pobreza está determinada por el ingreso mínimo necesario por persona para cubrir el costo de una canasta mínima individual para satisfacer necesidades alimentarias y no alimentarias. Línea de indigencia: ingreso mínimo por persona necesario para cubrir una canasta alimenticia.

# 3. Hacia una superación de la pobreza extrema: el Sistema Chile Solidario

3.1

## *El proceso de construcción del sistema*

El Poder Ejecutivo fue el primero en reaccionar a la interrupción en la disminución de la población indigente al solicitar por intermedio del Comité de Ministros en materias sociales en Mayo de 1999, que el Ministerio de Planificación, encargado de las encuestas Casen, hiciera un estudio sobre la situación de las familias en Chile, con base en la Encuesta Casen 1998. El informe elaborado puso de manifiesto características distintivas de las familias indigentes comparadas con las familias pobres no indigentes y con quienes están por encima la línea de pobreza. Lo más inquietante que mostró ese informe fue que los hogares indigentes tenían no sólo ingresos autónomos sino también subsidios estatales monetarios inferiores a los de los hogares pobres no indigentes. En otras palabras, esos subsidios estaban mal focalizados, lo que obligaba a reorientar urgentemente las políticas públicas contra la pobreza extrema.

### **Una nueva estrategia contra la extrema pobreza**

Con esos antecedentes, en el año 2000 y habiendo recién asumido el gobierno encabezado por el Presidente Lagos, la División Social del Ministerio de Planificación asumió la responsabilidad de diseñar una estrate-



gia de intervención integral a favor de familias en extrema pobreza. Para esto se organizó un Grupo de Trabajo en el cual participaron expertos de diversos organismos del Estado relacionados con el tema. Su objetivo era diseñar una estrategia de intervención de carácter integral e intersectorial que cumpliera con tres requisitos: ofrecer servicios en vez de esperar una demanda por ellos; trabajar en red y que la familia fuese el ámbito de intervención.

Esos requisitos constituían un cambio respecto a políticas anteriores contra la pobreza. Otro cambio importante fue la apertura al conocimiento y las experiencias de organismos no gubernamentales y de gobiernos locales. Como dijimos anteriormente, durante el gobierno militar floreció un gran número de organizaciones no gubernamentales. Aunque muchas de ellas dejaron de existir una vez recuperada la democracia o reorientaron sus actividades hacia otros campos de acción, otras seguían desarrollando actividades en contra de la pobreza. Por otro lado, algunos gobiernos locales habían puesto en acción exitosos programas innovadores contra la pobreza. El Grupo de Trabajo incluyó a esas experiencias y a sus directores en el diseño de la Estrategia de Intervención Integral a favor de las Familias de Extrema Pobreza. Esa integración se facilitó por el hecho de que uno de los más exitosos programas locales contra la pobreza (el de la Municipalidad de La Florida, denominado Programa Acciones Integradas para Familias en Extrema Pobreza-PAI) había sido dirigido por la persona que fue Directora del Grupo de Trabajo a cargo de proponer la estrategia.

Además de aprender de las fallas en programas anteriores contra la pobreza extrema y del conocimiento y las experiencias de gobiernos comunales y ONGs, el Grupo de Trabajo utilizó para dar consistencia a su propuesta un marco teórico en el cual se procuró integrar tres enfoques complementarios y ampliamente utilizados en la literatura académica sobre la pobreza: el del capital social, el de las redes sociales y el de la intervención en crisis. Con el primero se buscaba analizar más integralmente los recursos y las posibilidades que tienen las personas para enfrentar procesos de promoción y desarrollo. El segundo (enfoque de las redes) daba énfasis al efecto sinérgico de la combinación de recursos diversos. Por último, el enfoque de la intervención en crisis lleva a intervenciones terapéuticas de corta duración, destinadas a eliminar factores que inhiben o disminuyen la capacidad de funcionamiento de una familia.

El trabajo conjunto de expertos del gobierno central, de gobiernos comunales y de ONGs hizo posible que la Estrategia de Intervención Integral a favor de las Familias en Extrema Pobreza pudiese ser entregada a la Secretaría General de la Presidencia dentro de los 100 primeros días del gobierno de Lagos.

## **La formulación del Programa Puente**

El objetivo general de la estrategia es generar las oportunidades y proveer los recursos que permitan a las familias en extrema pobreza recuperar o tener acceso a una capacidad personal y resolutiva eficaz en el entorno personal, familiar, comunitario e institucional. La primera aplicación concreta de ella fue la formulación e implementación de un proyecto piloto que permitiese ponerla en operación. La responsabilidad por la formulación de un proyecto llamado "Programa Puente", recayó en el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), un organismo del Estado creado en 1990 con la misión de financiar planes, programas, proyectos y actividades especiales de desarrollo social que contribuyan principalmente a la superación de la pobreza. La persona encargada de dirigir la formulación de ese proyecto era la misma que dirigía la División Social del Ministerio de Planificación cuando se diseñó la estrategia y que ahora era directora de programas del FOSIS. El Programa Puente fue diseñado durante 2001, para ser implementado entre 2002 y 2005 en todo el país.

La Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, encargada de velar por el buen manejo de los recursos públicos, hizo observaciones y puso obstáculos a una implementación inicial nacional y sólo aceptó, después de haberlo rechazado dos veces, financiar un programa piloto para cuatro regiones del país, por un período de un año, sujeto a ampliación después de evaluar los resultados. El Programa Puente se inició en Enero de 2002 y se ha continuado de hecho hasta el 2005, como la parte esencial del programa Sistema Chile Solidario.

Las características del Programa Puente serán mencionadas más adelante, al describir el Sistema Chile Solidario en su conjunto. Básicamente, el supuesto en que se apoya este programa es que las personas en situación de pobreza extrema, excluidas de las redes sociales y asistenciales existentes, pueden alcanzar una adecuada calidad de vida mediante el desarrollo de un conjunto de capacidades y habilidades sociales. Por lo mismo, es sobre todo un programa de apoyo psicosocial a las familias indigentes.

## **El Ministerio de Hacienda y la protección social a los indigentes**

Paralelamente al diseño y la implementación del Programa Puente, la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda trabajaba en la formulación e implementación de un sistema de protección social para la población más pobre. Lo que se buscaba en este caso era una mejor coordinación de las prestaciones sectoriales y temáticas, la aplicación de criterios homogéneos de focalización y selección de beneficiarios que evitara la duplicación de los esfuerzos y, en definitiva, la optimización del gasto público dirigido a los más pobres.

Esa búsqueda se hizo con la asesoría del Banco Mundial. Entre los componentes del nuevo sistema que se buscaba estaban los siguientes: 1. la familia como unidad beneficiaria y de intervención; 2. un sistema interconectado de prestaciones (la “ventanilla única”); 3. una institucionalidad básica para operar; 4. un sistema de información con bases de datos interrelacionadas que monitorearan el funcionamiento del sistema.

A petición de la Dirección de Presupuesto, la Presidencia de la República convocó en Abril de 2002 a un seminario para discutir su propuesta, en el que participaron organizaciones de investigación y consultoría vinculadas al gobierno y a la oposición, ministros de Estado y las oficinas gubernamentales relacionadas con el tema, el Presidente de la República y sus asesores. En la discusión se enfatizó la factibilidad de una propuesta de eliminación de la extrema pobreza. El punto de desacuerdo fue la estrategia para abordarla, dividiéndose las opiniones entre quienes proponían suplementar los ingresos de los indigentes con un voucher y quienes eran partidarios de la generación de capacidades, como lo estaba haciendo el “Programa Puente”.

### **Hacia una política contra la indigencia**

A pesar de esa discrepancia, el seminario puso de manifiesto que había un consenso acerca del diagnóstico del problema y la factibilidad de intervenir en él. Ese consenso más la existencia de programas piloto en operación, influyeron en que el Presidente de la República resolviera formular una política sobre la materia, solicitara al FOSIS más información sobre el Programa Puente y a la Dirección de Presupuesto que perfeccionara su propuesta de un sistema de protección social.

Al mismo tiempo que las oficinas gubernamentales trabajaban en el cumplimiento de lo solicitado por el Presidente de la República, una ONG muy activa y prestigiada en el área de las políticas sociales (“Asesorías para el Desarrollo”) organizó un taller de discusión sobre protección social y pobreza, al que asistieron expertos de MIDEPLAN y la Dirección de Presupuesto, académicos universitarios y expertos de otras ONGs. La reunión jugó un papel importante en el logro de un acercamiento de posiciones y, en definitiva, en que un equipo constituido por expertos de MIDEPLAN, FOSIS, la Dirección de Presupuesto y asesores del Presidente de la República, terminara el texto de lo que se llamó “El Sistema Chile Solidario” a tiempo para que el Presidente de la República pudiera anunciarlo en su discurso inaugural al período ordinario de funcionamiento del Congreso Nacional (21 de mayo de 2002).

## 3.2

### *Principales componentes del Sistema Chile Solidario*

El Sistema Chile Solidario es definido como un sistema de protección social para las familias en extrema pobreza que combina elementos de asistencia y promoción desde una perspectiva integradora.<sup>13</sup> Este sistema se centra en la familia como unidad de intervención y entiende la extrema pobreza como un problema multidimensional que no se relaciona solamente con la falta de ingresos monetarios, sino que también con un escaso capital humano y social y con una alta vulnerabilidad ante sucesos que afectan a las familias (enfermedades, accidentes, cesantía, entre otros).

Su objetivo es incorporar a las familias que viven en situación de extrema pobreza o indigencia a la red de protección social del Estado, definiéndose como meta de cobertura al universo de las 225 000 familias indigentes existentes en Chile al año 2000.<sup>14</sup> Las familias son selecciona-

13. La descripción del Sistema se basa principalmente en: MIDEPLAN. «Sistema Chile Solidario». Gobierno de Chile, Ministerio de Planificación y Cooperación. Julio de 2002.

14. Según datos proporcionados por la Encuesta CASEN para ese mismo año.

das a partir de la información proporcionada por la Ficha CAS-2<sup>15</sup> y se han ido incorporando al sistema en forma paulatina desde el año 2002 hasta la fecha. Una vez seleccionadas, las familias son contactadas e invitadas a participar al Sistema. Aquellas que aceptan la invitación firman un ‘Contrato Familiar’ de mejoramiento de las condiciones de vida, en el cual se establece un compromiso entre el Gobierno, que asume la responsabilidad de poner al servicio de la familia un conjunto de apoyos y recursos, y la familia, que se compromete a trabajar para superar aquellos aspectos de mayor precariedad y necesidad definidos por ellos mismos, utilizando las oportunidades que la red social local le ofrece.

Se consideran para la intervención un conjunto de siete dimensiones o pilares de la vida de las familias: identificación, salud, educación, dinámica familiar, habitabilidad, trabajo e ingresos. Para cada una de estas dimensiones, se han identificado 53 condiciones mínimas de calidad de vida. Se entiende en este Sistema que una familia supera su estado de indigencia en la medida que logra alcanzar estas 53 condiciones mínimas. El Sistema consta de cuatro componentes:

- 1.** Apoyo Psicosocial (realizado a través del Programa Puente del FOSIS): Consiste en un acompañamiento personalizado por parte de un profesional o técnico, a través de un sistema de visitas periódicas en cada domicilio. El rol fundamental de este profesional, denominado “Apoyo Familiar”, es constituirse en enlace entre las familias y las redes públicas y privadas de promoción social. Este acompañamiento dura 24 meses, constituyéndose en un estímulo para potenciar las fortalezas de la familia como núcleo.
- 2.** Bono de Protección a la familia: Este beneficio en dinero está condicionado al cumplimiento del Contrato Familiar firmado con cada familia y

15. La Ficha CAS-2 es un instrumento destinado a estratificar socialmente a las familias que postulan a beneficios sociales, lo que permite priorizar y seleccionar beneficiarios para los distintos programas sociales, principalmente los subsidios estatales. La Ficha CAS-2 se aplica a todos los residentes de la vivienda en la que habita la persona que solicita el subsidio. Su vigencia es de dos años y pasado ese tiempo la información debe ser actualizada. El sistema de estratificación se basa en el cálculo de un puntaje que varía entre 350 y 750 puntos aproximadamente. La obtención de un menor puntaje se asocia a una situación de carencia y necesidades insatisfechas mayor. Para realizar el cálculo se utilizan 13 variables, agrupadas en 4 factores: vivienda, educación, ocupación e ingreso-patrimonio. El puntaje obtenido es diferencial para cada una de las familias que habitan al interior de una vivienda. (Fuente: Página web Ministerio de Planificación y Cooperación - MIDEPLAN).

es entregado preferentemente a la mujer jefa de familia o a la compañera del jefe de familia. El bono es asignado en montos decrecientes durante los 24 meses de participación en el programa.

**3.** Subsidios monetarios garantizados: Las 225.000 familias integradas al Sistema tienen garantía de asignación de las prestaciones monetarias tradicionales a las que tienen derecho por sus condiciones familiares.

**4.** Acceso preferente a Programas de Promoción Social, Prestaciones Laborales y de Previsión.

El Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) es la institución responsable del funcionamiento del Sistema Chile Solidario.

El componente de apoyo psicosocial del Sistema es implementado a nivel de las comunas a través del Programa Puente del Fondo Solidario de Inversión Social (FOSIS). Este programa trabaja, con la previa aceptación del Municipio, en todas las comunas del país donde residen las 225 000 familias en extrema pobreza. Para ello se firma un convenio por el cual el FOSIS encarga la ejecución del Programa Puente a la Municipalidad, con el objetivo de instalar en la comuna una Unidad de Intervención Familiar (UIF), coordinada por la Municipalidad y a la cual se adscribe un conjunto de profesionales y/o técnicos que cumplen la función de Apoyo Familiar.

Una vez estudiada la cobertura anual de familias que participarán del programa se determina el número de Apoyos Familiares que serán necesarios. Una parte de ellos provienen de las instituciones públicas locales, principalmente del área social o comunitaria de la Municipalidad (los apoyos locales) y la otra es aportada por el FOSIS (apoyos adicionales), en el caso de que los primeros no sean suficientes. Estos últimos son contratados a partir de un concurso público en la comuna respectiva y su contratación se resuelve de común acuerdo entre el coordinador de la Unidad de Intervención Familiar y el representante FOSIS del Programa.

El trabajo de cada UIF se apoya a nivel local en lo que se denomina la Red Local de Intervención. Esta es convocada por la Municipalidad y está compuesta por representantes de todas las instituciones y organizaciones, públicas o privadas, que ofrecen servicios y/o beneficios a las familias en situación de pobreza. En este modelo, la coordinación del programa opera a nivel local, la articulación de servicios públicos a nivel provincial y regional debe ser subsidiaria y estar a disposición de las redes locales. Por esta razón, en aquellas comunas en las que no hay una oferta disponible para resolver

alguna de las 53 condiciones mínimas, le corresponde a los niveles provinciales y regionales activar los recursos para responder a esta demanda.

Es interesante mencionar que el programa, gestado por el Ejecutivo con la asistencia de organismos técnicos no gubernamentales, no requirió para su aprobación una discusión previa del Congreso Nacional, debido a que no involucraba ni la creación de una Ley Orgánica, ni cambios constitucionales u otros cambios legislativos relevantes. De allí que, tomando en cuenta la máxima prioridad que le había dado el Presidente de la República, el programa Chile Solidario se empezó a implementar tan pronto como fue aprobado por él. Sin embargo, una vez ya en ejecución y para dar a conocer mejor su contenido, el programa fue enviado para su discusión y aprobación por el Congreso. Su transformación en ley de la República tuvo lugar con fecha 17 de mayo de 2004.

### *Cambios institucionales y de relaciones en el sector público derivados de Chile Solidario*

La ejecución del Sistema Chile Solidario ha requerido cambios institucionales y en la forma de relacionarse los organismos de gobierno. Como ya se ha dicho, MIDEPLAN es el ministerio a cargo del programa, respondiendo e informando directamente al Presidente de la República. A través de una Secretaría Ejecutiva, compuesta del Secretario Ejecutivo y un staff de alrededor de ocho profesionales, se gestiona y supervisa el funcionamiento del Programa. Esta nueva tarea ha obligado a MIDEPLAN a agregar a sus funciones regulares de evaluación de proyectos, otras de coordinación y gestión del sistema. Para esto ha debido asignar al menos un profesional en cada una de las regiones como responsable de coordinar y monitorear la ejecución del Sistema en la región, así como de mantener los contactos con el Programa Puente regional y con los distintos organismos públicos encargados de ofrecer servicios a las familias participando en Chile Solidario.

Por su parte, FOSIS es el ejecutor del Programa Puente tanto en el nivel central como en el regional y el comunal. En los dos primeros niveles esa tarea es asumida directamente por FOSIS. En las comunas, la implementación del Programa Puente es responsabilidad de la Unidad de Intervención Familiar a la que ya hemos hecho referencia, establecida mediante

un convenio entre FOSIS y la Municipalidad respectiva. Como ocurrió con MIDEPLAN, la participación de FOSIS en el Sistema como responsable del Programa Puente ha obligado a redefinir prioridades y a ajustar su organización interna para cumplir con las nuevas tareas.

En la implementación del Sistema, la adecuación de roles entre MIDEPLAN y FOSIS no ha sido sin fricciones, derivadas al menos en parte de la diversa historia cultural y organizacional de una y otra organización. La falta de experiencia de MIDEPLAN en la implementación de programas de superación de la pobreza y su inicial debilidad organizacional y de recursos humanos para llevar a cabo esa implementación contrastaba con la vasta experiencia de FOSIS en ese campo. De allí que los miembros de este último reivindicaran el liderazgo en el proceso de creación y ejecución de Chile Solidario.

A los desafíos anteriores hay que agregar la necesidad de establecer una red multisectorial de prestaciones. Para esto el programa ha tenido que establecer a escalas nacional y regional convenios que permitan ligar las prestaciones de los Servicios y Ministerios con su estructura de implementación, a fin de adecuarlas a las necesidades de las familias participantes en él. Llegar a un acuerdo acerca de los términos de esos convenios ha implicado aceptar nuevos procedimientos, cambios en los criterios de definición y focalización de beneficiarios, redistribución o aumento de los gastos, generación de soporte organizacional y humano para la prestación de servicio.

Sin embargo, los problemas mayores no han estado en llegar a acuerdos que pasan a constituir un marco normativo para operar, sino en los procesos mismos de operación. En efecto, la implementación de los procesos surgió como un problema crítico a diversos niveles. A nivel central, los ministerios y servicios públicos han debido adecuar o crear las normativas y los programas para canalizar el cumplimiento de las condiciones mínimas establecidas por el Programa Puente como indicadores de la capacidad de superar el estado de indigencia. A nivel regional, MIDEPLAN y FOSIS han debido coordinar y monitorear el establecimiento de las normas que regulan los procesos y solucionar los cuellos de botella en su ejecución. A su vez, en el nivel local los municipios han tenido que establecer los procedimientos que hagan posible que los beneficiarios accedan por sí mismos al conjunto de servicios y programas y logren cumplir con las condiciones mínimas.



En el mismo nivel local hay diferencias entre los “Apoyos Familiares” según si ellos son parte del personal permanente del Municipio o han sido contratados especialmente para el desempeño de esa tarea. Los primeros pertenecen a la planta de la Municipalidad y dedican sólo un tiempo limitado a sus tareas de apoyo a las familias que participan en el Programa; son personas en promedio de cuarenta años o más, con un compromiso “ideológico” menor con el Programa y una orientación más bien burocrática hacia él. Los segundos son profesionales o técnicos jóvenes con alta motivación para este tipo de actividades, sus contratos no son permanentes y su prolongación depende de la evaluación de su desempeño por las autoridades del programa.

Por último sobre este tema, la puesta en marcha del Sistema Chile Solidario ha hecho necesario establecer indicadores de desempeño, lo que ha exigido reforzar fuertemente el soporte informático para transmitir, almacenar y procesar la información sobre el funcionamiento del Programa y la situación de los beneficiarios. En las entrevistas realizadas por nosotros se constata la valoración e importancia que se asigna a la existencia y el uso de los sistemas de información del Programa. Sin embargo, a nivel local hay críticas y dificultades respecto del funcionamiento del sistema y su uso. La más seria de esas críticas ha sido que, siendo la instancia local la proveedora de la información, no se le permita manejar la base de datos de sus beneficiarios a nivel comunal, debiendo solicitar informes a la oficina central.

En términos más generales el proceso de formulación y la puesta en marcha de Chile Solidario ha puesto de manifiesto tensiones tanto inter como intrasectoriales, así como entre el gobierno central, representado en este caso por MIDEPLAN, y los gobiernos locales (los municipios). En parte, ellos tienen su origen en distintas culturas organizacionales, pero también en conflictos de poder entre instituciones y personas: defensa de campos de acción, disputas por los recursos, luchas personales por el liderazgo, intentos por gobiernos locales de utilizar políticamente al Programa o, al contrario, oposición a lo que algunos actores consideran intromisiones que afectan el desarrollo de las actividades propias de la municipalidad, etc. Sin embargo, la experiencia de los dos años anteriores y la promulgación de la ley Chile Solidario y su reglamento, en el cual se clarificaron y formalizaron las normas de procedimiento, han contribuido a facilitar la

gestión de los equipos comunales, resolviéndose así una parte importante de las tensiones MIDEPLAN-FOSIS.<sup>16</sup>

## 3.4

### *Los logros del programa*

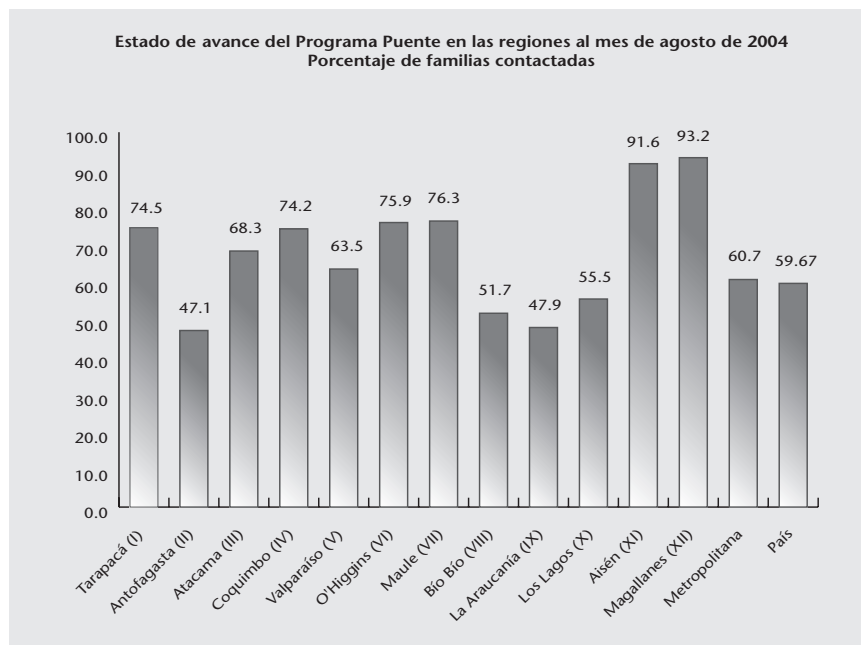
Al comenzar el cuarto año de ejecución del Sistema Chile Solidario y del Programa Puente, se cuenta con la información necesaria para conocer el estado de avance en relación con las metas y objetivos por ellos planteados. Si bien estos datos no constituyen una evaluación de los resultados y logros finales del programa, entregan algunas tendencias relativas al grado alcance de las metas de cobertura (porcentaje de familias contactadas, nivel de rechazo y de interrupción de las familias participantes), la tasa de egreso, el éxito de éste y el porcentaje de logro en cada una de las siete dimensiones consideradas como pilares de la vida de una familia.

Chile Solidario, como ya señaláramos, busca trabajar con la totalidad de las familias en situación de indigencia. La meta de cobertura asignada para el país es de 214 518 hogares, los cuales deben ser incorporados al sistema entre los años 2002 y 2005. La información disponible al 31 de agosto de 2004 nos señala que de este universo se había contactado a 128 007 hogares, lo que equivale a un nivel de contacto de un 59,6%. Para el logro de esta cobertura se contaba a esta misma fecha con un total de 2 410 apoyos familiares distribuidos en todas las comunas del país, con un promedio de 53 familias atendidas por cada apoyo.<sup>17</sup>

A nivel regional se registran algunas diferencias en esta materia.<sup>18</sup> Como se aprecia en el cuadro, dos de las 13 regiones del país muestran un

16. Entre los cambios de procedimiento recientes está la creación de una página Web para todos los Jefes de las Unidades de Intervención Familiar con los datos completos de las familias participantes. Con esos datos las UIF pueden hacer todos los análisis que consideren necesarios para facilitar su gestión, excepto entregar información sobre individuos. Es probable que esa restricción también se suprima durante 2005.
17. Fuente: Estadísticas publicadas en la página web programa Puente, actualizadas al 31 de agosto de 2004. <http://www.chilesolidario.gov.cl/publico/estadisticas.php>
18. Por el momento no se cuenta con estudios o evaluaciones que permitan explicar el desigual grado de avance observado en las distintas regiones del país, razón por la cual sólo nos limitaremos a hacer una referencia general sobre este tipo de datos.

alto grado de avance, con cifras superiores al 90% de familias contactadas (en relación a su cobertura total). En cambio, otras regiones apenas alcanzan niveles de avance cercanos al 50%.

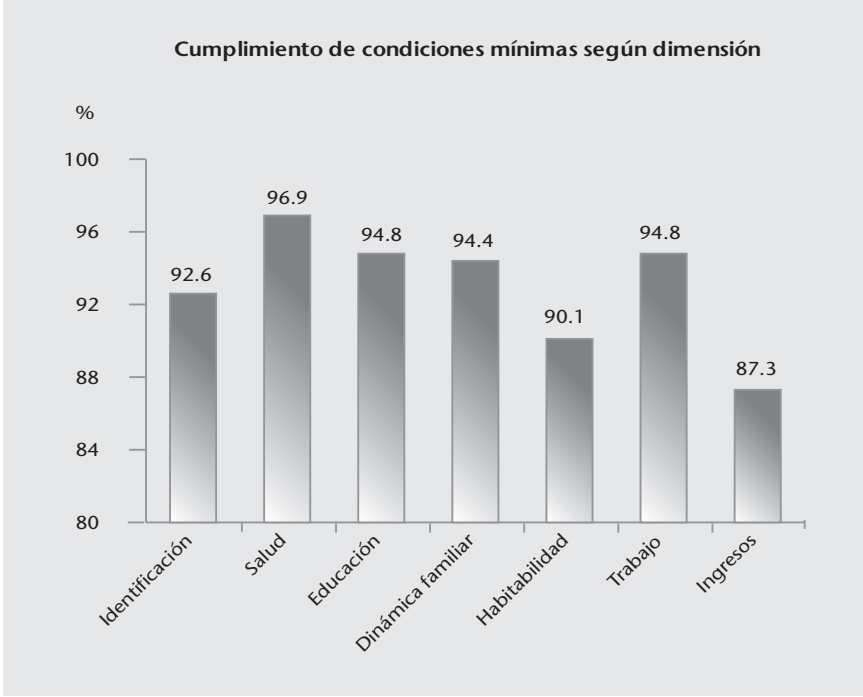


Por su parte, la tasa de no participación entre las familias contactadas, es decir, aquellas familias que siendo invitadas a participar en el programa decidieron no hacerlo, es de un 5,2% a nivel país. En este punto se registran altas variaciones entre las regiones del país, con tasas que van de un 2,7% a un 10,9%. La tasa de interrupción de las familias participantes es de un 4,8% a nivel nacional y de manera similar a lo que ocurre con la tasa de no participación, existen diferencias importantes entre las distintas regiones.<sup>19</sup>

Considerando el tiempo transcurrido desde el lanzamiento del programa la tasa de egreso definitivo es relativamente baja, alcanzando un 13,5% en todo el país. A su vez, la tasa de egreso exitoso al interior de este grupo es de un 75%, con diferencias regionales que van desde un 66,4% a un 99,5%.

19. Fuente: Cuenta 2004. Componente de Apoyo Psicosocial. Fondo Solidario de Inversión Social - FOSIS.

Finalmente, cabe señalar algunos datos sobre la eficacia en el cumplimiento de las condiciones mínimas planteadas por el programa, las cuales se supone una vez alcanzadas estarían dando cuenta de la superación de la condición de indigencia de una familia.



El cumplimiento de las condiciones mínimas es en general alto. Las Condiciones mínimas (CD) agrupadas en la dimensión Salud son las que aparecen con un mayor nivel de logro, seguidas por otras pertenecientes a las dimensiones de Educación y Dinámica Familiar. Las que muestran menores niveles de logro son las dimensiones de Habitabilidad e Ingresos. Las variaciones entre las distintas dimensiones deben ser leídas no sólo en términos de un mayor o menor éxito de la intervención, sino que considerando también el carácter tan heterogéneo de las 53 condiciones mínimas definidas en el programa: por un lado, poseen un nivel de dificultad bastante diverso, como la realización de un trámite (sacar cédula de identidad), un cambio de actitudes de las personas (existencia de prácticas de conversación al interior de la familia), e

incluso un cambio en el contexto en el que viven las familias (medioambiente descontaminado); por otro, la oferta pública disponible para el logro de estas condiciones mínimas muchas veces no alcanza para cubrir el incremento de la demanda generado por este nuevo programa o simplemente no existe.

En síntesis y según la información disponible, el programa muestra un importante grado de avance en términos de alcance a las familias en situación de extrema pobreza en todas las regiones del país, junto con una baja tasa de rechazo y de interrupción. Sin embargo, en lo que se refiere al egreso de las familias y el éxito de este egreso, el avance es mucho menor. El cumplimiento de las condiciones mínimas es en general alto, con leves variaciones que responden a la diferente dificultad que representa su cumplimiento tanto para las familias como para el Estado.

## 4. Conclusiones y sugerencias para políticas

Para finalizar este informe haremos un análisis de Chile Solidario desde la perspectiva de su contribución al logro de dos de los objetivos macro políticos que, como dijimos antes, han orientado a los gobiernos de la Concertación: el crecimiento con equidad y la consolidación democrática mediante el reforzamiento de la participación social y la ciudadanía activa.

Como antecedente, es necesario recordar algunos aspectos más generales del sistema político chileno que afectan directamente a los procesos decisorios. El primero es que, salvo el corto período 1890-1925 en el cual se adoptó un régimen parlamentario, el poder político ha estado y sigue estando en el Ejecutivo y, más concretamente, en el Presidente de la República. Un segundo aspecto a tomar en cuenta es que desde mediados de la década de los años sesenta, la tecno-burocracia ligada a la Presidencia de la República y a sus diversos ministerios juega un papel asesor importante en el proceso de toma de decisiones. Ese papel tiene más fuerza en el Ministerio de Hacienda (Finanzas) por ser el órgano del Ejecutivo con el cual todos los otros deben negociar su presupuesto.

El actual Presidente Ricardo Lagos formó dos equipos de expertos que trabajan en contacto directo con él, uno dedicado a asesorarlo en cuanto a las estrategias políticas a seguir y el otro a la asesoría en políticas públicas específicas. En el caso de Chile Solidario cooperaron ambos equipos.

El sistema de toma de decisiones por la Presidencia varía según varios factores: el tema y el área de la política pública; los intereses de los actores involucrados; si legalmente se requiere que sea aprobado por el Congreso Nacional o pueda ser implementado por el Ejecutivo sin necesidad de ser discutido y aprobado por el Legislativo, etc. Así, existiendo como soporte permanente para el apoyo de toma de decisiones una estructura conformada

por los dos equipos ya mencionados, la gestión de cada política específica puede implicar una combinación particular en la que intervienen, según el caso, actores diversos: el Presidente, sus asesores personales, otros equipos ad hoc de asesores y expertos, Ministros de Estado, personal técnico de los ministerios involucrados, grupos de interés, actores sociales, especialistas técnicos de firmas consultoras, la academia y/o organizaciones no gubernamentales, etc.

En el caso de Chile Solidario, la importancia del tema para el Gobierno y para la Concertación de partidos que lo apoyan llevó a que el Presidente de la República interviniera directamente en etapas críticas del proceso de formulación. Además de él y de sus dos equipos de asesores, participaron agencias consultoras y asesoras vinculadas al gobierno y a la oposición, Ministros de Estado, técnicos gubernamentales, de las oficinas públicas con responsabilidades en el tema, fundaciones y organizaciones no gubernamentales (ONGs).

Como queda claro en los párrafos anteriores, la iniciativa de establecer un sistema de protección social para familias en situación de extrema pobreza surge desde el interior del gobierno y sus equipos técnicos, como una reacción frente al estancamiento de los indicadores de indigencia y no como una respuesta a demandas sociales emanadas desde la ciudadanía. Ella es el resultado de la interacción entre actores muy diversos, pero que compartían el hecho de ocupar cargos técnicos directivos en organismos públicos o de ser miembros de empresas consultoras, universidades u ONGs. La gran mayoría de ellos tenían experiencia en el estudio o la conducción de políticas sociales, por lo que participaron en la formulación de Chile Solidario apoyándose en sus propios aprendizajes de los factores de éxito y fracaso de otras políticas sociales y, en sus preferencias teórico-ideológicas.<sup>20</sup>

Muy temprano en el proceso de formulación del nuevo programa las alternativas sobre qué hacer para llegar a una sociedad más equitativa quedaron

20. Recogemos aquí los aportes al análisis de las políticas públicas hechos, entre otros, por Sabatier y Jenkins-Smith (1993) *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, Co.: Westview Press; Sabatier, Paul A. (1998), "The Advocacy Coalition Framework: revisions and Relevance for Europe", *Journal of European Public Policy*, marzo de 1998; Jobert, Bruno, (2004), *Estado, Sociedad, Políticas Públicas*, Santiago de Chile: Lom-Cátedra UNESCO de Políticas Públicas (colección de textos traducidos del francés); Muller, Pierre (2000), "L'analyse cognitive des politiques publiques: vers un sociologue politique de l'action politique", *Revue Française de science politique*, vol. 50, n° 2; Jobert, B. y Muller, P.(1987). *L'État en Action*, Paris: PUF.

reducidas a dos grandes coaliciones: la de quienes preferían un enfoque asistencial y la de los que daban más importancia a un enfoque promocional. Sin embargo, las dos coaliciones coincidían en que la pobreza es un problema multidimensional en el cual el ingreso monetario insuficiente para satisfacer necesidades básicas es sólo uno de los factores que definen la pobreza extrema, al cual es necesario agregar el escaso capital humano y social y la alta vulnerabilidad familiar a problemas como enfermedades, accidentes o falta de trabajo. Esta común definición de la pobreza facilitó que ambas alternativas fueran incluidas en el Programa.

La alternativa promocional está representada sobre todo en el componente “apoyo psicosocial”, realizado por el programa Puente. La lógica de superación de la pobreza extrema apunta en este caso a promover la generación de capacidades en los distintos ámbitos necesarios para mejorar su calidad de vida. También con un énfasis promocional, el componente de acceso preferente a las redes públicas y privadas de asistencia social busca orientar hacia este sector de la población la oferta ya existente en materia de empleo, discapacidad, prevención de drogas, educación, etc.

Por su parte, la vertiente asistencial se materializa en los componentes monetarios del sistema. El bono de protección a la familia incluido en el programa Puente, creado para ayudar específicamente a las familias participantes en Chile Solidario tiene también un propósito asistencial. Por último, la inclusión en Chile Solidario de los subsidios monetarios garantizados, que ya existían antes de la formulación de Chile Solidario, es otra expresión de la dimensión asistencial del programa en discusión.

Como lo demuestran los resultados alcanzados, la combinación de componentes promocionales con otros asistenciales ha hecho que Chile Solidario pueda mostrar logros importantes en crear las condiciones que permitan a las familias participantes superar su estado de pobreza extrema. En este sentido, se han hecho progresos en la búsqueda de un crecimiento con equidad. Sin embargo, la consolidación de esos progresos dependerá de que las capacidades adquiridas puedan superar por sí mismas las desigualdades de oportunidades que siguen estando presentes.

El origen de Chile Solidario confirma la tendencia a que quienes tienen acceso al conocimiento científico y técnico tengan un alto grado de influencia en la formulación de políticas. En Chile, como en otros países, las decisiones ya no están en manos de los partidos políticos o de los parlamentarios,



sino que del Poder Ejecutivo. El origen de Chile Solidario y de otras políticas plantea la pregunta de si Chile es un país que ha adoptado el “modelo tecnocrático” a que se refirió hace ya más de treinta años Habermas<sup>21</sup> en el cual las decisiones políticas deben adaptarse a lo que es técnicamente posible y son los científicos quienes señalan las implicancias y los requisitos objetivos de los recursos y las técnicas disponibles, a partir de los cuales elaboran las estrategias y reglas de control óptimas. El papel que en este y en otros casos de formulación de políticas ha querido jugar la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda (aquí con el apoyo del Banco Mundial), se acerca bastante a ese modelo. Sin embargo, su aceptación llevaría a un tipo de gobierno muy distinto del centrado en la participación ciudadana que es el que han propiciado los gobiernos de la Concertación.

Una forma de superar la contradicción entre decisiones científico-técnicas de políticas y participación social y ciudadana se resuelve en lo que Carol Weiss ha llamado el modelo interactivo de relaciones entre la ciencia y la política.<sup>22</sup>

De acuerdo a ese modelo, el conocimiento científico técnico ciertamente juega un papel importante en la formulación de políticas, pero los científicos y las tecnoburocracias son sólo algunos de los muchos actores cuyos conocimientos, experiencias e intereses hay que tomar en cuenta al decidir. De allí que el modelo sólo pueda operar con éxito en un régimen democrático donde hay una ciudadanía que define la agenda pública y presiona para que ella se convierta en agenda política.

Sin embargo, ellas son sólo condiciones de posibilidad si no se dan las circunstancias que permitan una participación ciudadana informada y organizada. A nuestro juicio, Chile Solidario puede jugar un papel importante en el reforzamiento de la ciudadanía. De hecho, su objetivo más general puede ser definido como el de integrar socialmente a las familias en extrema pobreza a través de su vinculación con la red pública de prestaciones sociales. Desde la perspectiva de los que estudian la ciudadanía ese objetivo puede ser redefinido como el paso de una ciudadanía puramente formal a otra de

21. Habermas, J. (1970) *Towards a Rational Society*, Boston: Beacon Press.
22. Weiss, C., Bucvulas, M., (1980) *Social Science Research and Decision Making*, New York: Columbia University Press; Weiss, C., (1986), “The Many Meanings of Research Utilization”, en Bulmer, M. et al, (1986) *Social Science and Social Policy*, London: Allen and Unwin, pgs. 31-40.

ejercicio real de la misma. Más aun, ese objetivo general de Chile Solidario coincide con la ciudadanía social, tal cual ella fue definida por T. H. Marshall: “todo el campo que va desde el mínimo bienestar y seguridad económica, hasta el derecho a compartir en su totalidad la herencia social y vivir una vida digna, de acuerdo a los estándares prevalecientes en la sociedad”.<sup>23</sup>

En nuestra interpretación, Chile Solidario está contribuyendo a pasar de una ciudadanía formal a otra que no sólo es real sino también activa, es decir, que es capaz de defender sus derechos y cumplir con los deberes que los acompañan. Entre estos últimos el más significativo en ese programa es el “contrato familiar”, mediante el cual el Estado se obliga a entregar los bienes y servicios a que tienen derecho las familias participantes y estas se obligan a cumplir con las tareas asignadas por sus Apoyos Familiares para poder cumplir con las condiciones mínimas.

No obstante lo anterior, hay que reconocer que Chile Solidario no ha considerado como parte de su trabajo el tema comunitario y asociativo. La intervención es a la familia (en la práctica, principalmente a las mujeres), sin crear vías de conocimiento entre las familias en situación de pobreza. A diferencia de otros programas también orientados a familias pobres, como el Fondo Solidario de Vivienda, que conduce el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, en el cual se pone énfasis en el barrio y el hábitat, creado también bajo el gobierno del Presidente Lagos, en Chile Solidario se trabaja con una familia aislada del barrio y la comunidad. Como ya lo ha hecho ver la CEPAL al comienzo de las actividades de ese programa,<sup>24</sup> “sería conveniente incorporar una mirada más comprensiva incorporando el entorno del barrio en algunas de las intervenciones”. Ampliando esa discreta sugerencia, desde la perspectiva que hemos examinado este Programa, ir más allá de las relaciones intrafamiliares para apoyar la asociatividad y el ejercicio de la participación en la comunidad, contribuiría a lograr una ciudadanía más activa y participativa. Nuestra sugerencia es que ese sea el próximo paso de Chile Solidario.

23. Marshall, T. H. y Bottomore, T. (1998) *Ciudadanía y Clase Social*, Madrid: Alianza Editorial.

24. CEPAL (2003), *Análisis de Resultados del Programa Puente 2002*, Informe Final, tomo 1, Resumen Ejecutivo, pág. IX.

# Documentos de Políticas sociales

1. *En la búsqueda de nuevas estrategias de desarrollo, Claves de Cumbre sobre desarrollo social*, Ignacy Sachs, 1995.
2. *From Social Exclusion to Social Cohesion: Towards a Policy Agenda*, Sophie Bessis, 1995. (Disponible sólo en inglés)
3. *Cybernetics of Global Change: Human Dimensions and Managing of Complexity*, M. Mesarovic, D. McGinnis y D. West, 1996. (Disponible sólo en inglés)
4. *Multiculturalism: New Policy Response to Diversity*, Christine Inglis, 1996. (Disponible sólo en inglés)
5. *Démocratie et citoyenneté dans la ville du XXI<sup>e</sup> siècle*, Céline Sachs-Jeantet, 1997. (Disponible sólo en francés)
6. *Sustainability: A Cross-Disciplinary Concept for Social Transformations*, Egon Becker, Thomas Jahn, Immanuel Stiess y Peter Wehling, 1997. (Disponible sólo en inglés)
7. *Nouvelles configurations villes-campagnes*, Ricardo Abramovay e Ignacy Sachs, 1999. (Disponible sólo en francés)
8. *Fight Urban Poverty: A General Framework for Action*, Denis Merklen, 2001. (Disponible sólo en inglés)
9. *Domestic Democracy and International Democracy: Deficits*, David Steele, 2002. (Disponible sólo en inglés)
10. *Migración de la mano de obra rural en China: desafíos para las políticas*, Zhan Shaohua, 2005.
11. *La intercomunalidad: CODENOBA, un logro argentino*, Nicole Maurice y Clara Braun, 2005.
12. *Políticas contra la pobreza y ciudadanía social: el caso de "Chile Solidario"*, Julieta Palma y Raúl Urzúa, 2005.



13. *Drogas Ilegales y Derechos Humanos de Campesinos y Comunidades Indígenas: El caso de Perú*, Carolina Navarrete-Frías y Francisco E. Thoumi, 2005.
14. *Drogas Ilegales y Derechos Humanos de Campesinos y Comunidades Indígenas: El caso de Bolivia*, Carolina Navarrete-Frías y Francisco E. Thoumi, 2005.
15. *Drogas Ilegales y Derechos Humanos de Campesinos y Comunidades Indígenas: El caso de Colombia*, Carolina Navarrete-Frías y Francisco E. Thoumi, 2005.

Edición Especial. *Public Participation in Socially Sustainable Urban Development*, György Enyedi, 2004. (Disponible sólo en inglés)

Edición Especial. *Ciencias sociales y políticas sociales: De los dilemas nacionales a las oportunidades mundiales*, Richard E. Lee, William J. Martin, Heinz R. Sonntag, Peter J. Taylor, Immanuel Wallerstein y Michel Wieviorka, 2005.

Los documentos están disponibles en formato electrónico en el sitio Web de MOST: [www.unesco.org/shs/most](http://www.unesco.org/shs/most)

## **Gestión de las transformaciones sociales (MOST)**

### **La prioridad son las políticas**

Al mismo tiempo que promueve una investigación política de carácter internacional y comparativo sobre las transformaciones sociales contemporáneas, MOST hace de la interfase entre la investigación en ciencias sociales y la elaboración de políticas, su principal razón de ser. El programa está enfocado en la viabilidad de transformaciones sociales, de ahí la necesidad de poner en práctica los planes normativos, analíticos, estratégicos y políticos. Los esfuerzos deben concentrarse en una investigación que pueda ser aplicada por los decisores políticos así como por los grupos comprometidos en acciones de defensoría y de sensibilización.

La prioridad de MOST consiste en establecer y relacionar las redes internacionales de acción pública y de investigadores de reconocido prestigio, facilitando el uso político de la investigación en ciencias sociales. Esto implica un acercamiento entre el mundo de la investigación fundamental y los responsables políticos en el seno de los gobiernos, las instituciones, las ONG, la sociedad civil, el sector privado e incluso la UNESCO.

En particular, el programa MOST evalúa el impacto de la investigación sobre la política, dirige estudios de caso sobre dicho tema, transmite el saber técnico y práctico a las iniciativas de desarrollo y permite intercambiar informaciones sobre la elaboración de políticas fundadas en la investigación.

### **Instrumentos al servicio de los decisores políticos**

Los diversos Documentos políticos sobre las transformaciones sociales, basados en las conclusiones de análisis políticos provenientes de los trabajos de MOST y de otras secciones del Sector de las Ciencias Sociales y Humanas (SHS) se dirigen a los responsables políticos, a los grupos de defensa de intereses, al sector de los negocios y de las comunicaciones.

SHS busca nuevos medios de difusión de la información que sean pertinentes para los grupos de interés tales como los ministros de desarrollo social, los mediadores, los grupos de defensoría de intereses y las autoridades locales. En ese sentido el sitio Web de MOST ha sido concebido para ofrecer una mejor gestión del conocimiento así como facilitar la dinámica de meta-redes en el ámbito de la estrategia y de la toma de decisiones. Este “banco de conocimientos” utilizará novedosos medios para facilitar el acceso a los innumerables y complejos datos de dichas investigaciones.