NUEVOS Y VIEJOS PROBLEMAS EN LA LUCHA CONTRA LA POBREZA EN CHILE[1]

Dagmar Raczynski
Claudia Serrano

INTRODUCCION

Al examinar el problema de la pobreza en Chile al finalizar el siglo XX, uno se encuentra con una doble cara. Por una parte la vieja y conocida cara de la ausencia de oportunidades y las innumerables dificultades para satisfacer un número importante de necesidades básicas, pero por otra, es un hecho que los pobres de hoy son del todo distintos de aquellos de hace 20 y 30 años atrás: están más integrados a la sociedad en términos simbólicos y de consumo, aunque continúan siendo un sector social y espacialmente segregado. A la vez, forman parte de una sociedad que exhibe enormes grados de desigualdad social.

Los cambios en el fenómeno de la pobreza son muchos. Cambios en la magnitud, características y condición de vida de los pobres, cambios en la óptica de intervención del Estado en la materia, cambios en la participación de otros actores sociales en diversas acciones en torno al tema. Sin duda, estos cambios son resultado de largos procesos que no pueden resumirse en un simple antes y después de la instalación de los gobiernos democráticos. Se insertan en contextos globales de cambio de la economía mundial y del papel que se asigna tanto a los Estados como al crecimiento económico en los logros que en materia de bienestar social se han ido alcanzando. El inicio de los 90 sorprendió al país en un poderoso impulso de recuperación democrática y de rediseño de la acción pública en busca de lo que se llamó una estrategia de crecimiento de "Desarrollo con Equidad". Las innovaciones en materia de política social e institucionalidad estatal fueron significativas y los resultados en términos de indicadores de pobreza y calidad de vida mostraron importantes mejorías. Sin embargo, como resultado del propio proceso de búsqueda de un nuevo sistema de bienestar social, los desafíos que se han abierto en materia de políticas de superación de la pobreza son también numerosos, como veremos en este documento.

Desde la perspectiva de la vida de los pobres, de sus oportunidades, creencias, esperanzas y campos de acción, se han abierto y cerrado posibilidades. Se observa la disminución notable en el número de personas que superan la brecha de la línea de ingreso que los sindica como pobres. Al tiempo que otros aparecen relegados a una situación precaria de por vida. Esta realidad apunta a la complejidad de la tarea para el Estado. Se suma el hecho que algunos caminos que hasta ahora habían dado buenos resultados, parecen agotarse.

---

[1] El trabajo se apoya en evidencia reunida en diversos estudios y consultorías en el área realizados por las autoras, así como en publicaciones e informes de diversos autores y en estadísticas oficiales.

A los primeros años de innovación y cambio que trajo la democracia vino a sumarse, en el segundo gobierno democrático encabezado por el Presidente Eduardo Frei Ruiz Tagle un más decidido compromiso con la lucha contra la pobreza. "Llevar adelante un programa Nacional de Superación de la Pobreza, cuyos objetivos serán erradicar la pobreza extrema a fines de este siglo, y proporcionar a los pobres los instrumentos que les permitan acceder, por sus propios medios, a niveles crecientes de calidad de vida" fue uno de los ocho compromisos incluidos en el programa de gobierno del Presidente Frei. Como se analiza en este trabajo, pese a los esfuerzos desplegados, no se logró erradicar la extrema pobreza. Sin embargo, se probaron e instalaron nuevos programas y metodologías de trabajo que, a nuestro juicio, ponen el acento en una forma de intervención social que presenta cambios de fondo en el concepto y la forma de realizar programas sociales e intervenciones públicas dirigidas a los sectores más pobres. Estas intentan poner en el centro a las personas en su realidad local, sumar y potenciar esfuerzos y actores que incluyen al sector privado y a los propios beneficiarios, asumir una perspectiva integral del desarrollo y reconocer que los pobres, además de carencias, tienen un cúmulo de capacidades que es necesario potenciar para hacer frente a sus problemas. Los programas que se han planteado desde esta perspectiva, como veremos, presentan dificultades, pero contienen poderosas herramientas de desarrollo que vale la pena profundizar.

Sobre estos temas versa este trabajo. La primera sección presenta una síntesis de la información cuantitativa y cualitativa que da cuenta de los problemas de la pobreza y desigualdad social en Chile. La segunda sección del documento discute la eficiencia del gasto y de la política social en su contribución para disminuir la pobreza en Chile. La tercera sección evalúa los esfuerzos realizados en materia de política social y de combate a la pobreza durante el período democrático y particularmente durante el segundo gobierno de la Concertación y levanta un conjunto de problemas que están obstaculizando el desarrollo social y la superación de problemas de pobreza. La cuarta sección concluye y plantea desafíos pendientes.

I. MAGNITUD, TENDENCIAS Y CARACTERÍSTICAS DE LA POBREZA EN LOS AÑOS NOVENTA

1. Magnitud de la pobreza en Chile

Siempre que hablamos de pobreza acudimos al expediente conocido de la medición por línea de ingreso y/o por necesidades básicas insatisfechas. Estas mediciones permiten comparar y establecer tendencias en el tiempo respecto de la evolución de la magnitud de la pobreza en Chile así como describir su ubicación geográfica y algunas de sus características materiales, de inserción en el trabajo, composición familiar y acceso a servicios de distinto tipo. Poco dicen estas mediciones acerca de los procesos que viven las familias, como ellas perciben y enfrentan su situación, si en cada fecha los pobres son los mismos, cuántos y quiénes logran salir y quiénes ingresan o reingresan a la pobreza. No informan acerca de las

causas, ni las estrategias familiares para enfrentar una condición de vida difícil, ni sobre el papel de la mujer en la economía familiar, etc. Sin embargo, permiten cuantificar la magnitud del problema, entregan información acerca del peso relativo sobre la economía familiar, de los ingresos derivados del trabajo y los subsidios económicos estatales y permiten inferir el peso que tiene la política pública social sobre el fenómeno de la pobreza, lo que se traduce en implicancias directas respecto de la relevancia de la acción pública asistencial y no asistencial para enfrentar el problema así como respecto a áreas geográficas y segmentos sociales que requieren con mayor urgencia de apoyo para salir adelante.

Antes de exponer los datos y características que estas mediciones nos entregan, es conveniente insistir en la idea que la situación de pobreza en Chile es hoy distinta a la del pasado y señalar cuáles son las principales diferencias. Respecto al pasado, las situaciones de pobreza prevaleciente en los años 90 tienen las siguientes características:

- La pobreza es más urbana y en números absolutos se concentra en las grandes ciudades del país, donde los pobres residen en lugares cada vez más alejados del centro de la ciudad y de los espacios de trabajo y en una situación de marcada segregación socio espacial.
- Las expectativas demográficas de vida de toda la población y de la población pobre, el nivel de escolaridad, el acceso a servicios urbanos de agua, luz y alcantarillado y de salud y de educación, así como a los medios de comunicación masivos, se han elevado significativamente.
- Los sectores pobres se han integrado, efectiva y simbólicamente, a las pautas de consumo moderno y los valores asociados a ellas.
- El número de hijos por mujer ha disminuido y la familia se ha nuclearizado. El grupo de edad más visible en áreas de pobreza, que en el pasado eran niños, hoy son adolescentes y jóvenes.
- Las manifestaciones de la pobreza, que en el pasado se asociaban a carencias básicas de alimentación, techo y abrigo, acceso a la educación básica y a los servicios de salud, hoy se expresan en calidad deficiente de los servicios a los que se accede, así como en viviendas pequeñas y de deterioro rápido, ausencia de equipamiento comunitario, de áreas verdes, de instancias de recreación.
- La pobreza se entremezcla con nuevos problemas que enfrenta la sociedad: drogas, violencia, inseguridad ciudadana, deterioro medio ambiental, entre otros. Estos problemas afectan a pobres y no pobres, pero los primeros tienen menos posibilidades de enfrentarlos, lo que agrega complejidad a las políticas de superación de la pobreza.
- La pobreza es más heterogénea que en el pasado en cuanto a la inserción laboral de los integrantes adultos en el hogar: tasa de participación económica, tipo de inserción laboral, estabilidad en el empleo e historia laboral. Respecto al pasado hay un aumento de la pobreza en los estratos obreros y una disminución relativa de la misma en los trabajadores marginales en el comercio y servicios, que aumentan en tamaño.

Estudios de la década del 60 mostraron la existencia de canales de movilidad social producto de la migración rural-urbana, la expansión en la cobertura en la educación básica

y media, la creación de empleos en el sector industrial y de servicios, entre otros. Información reciente sobre movilidad social es escasa y no concluyente. Mirando la estructura ocupacional y los ingresos provenientes del trabajo destaca la caída en el tamaño del estrato obrero en el total de empleo, el aumento en los comerciantes en pequeña escala y los trabajadores marginales en servicios, que muestran mayores ingresos que en el pasado; el acercamiento en términos de ingreso entre los estratos medios y bajos asalariados, que son mayoritarios, y un distanciamiento de los estratos empresariales y directivos altos (León y Martínez, 1998). Respecto a patrones de movilidad la evidencia corresponde a estudios de casos particulares en muestras pequeñas. Algunos señalan una fuerte reproducción de la pobreza de una generación a otra; otros muestran una asociación de la pobreza con el ciclo de vida familiar de forma que las situaciones de pobreza son más frecuentes en las familias más jóvenes con niños en edad escolar; otros sugieren importantes fluctuaciones en la situación de ingreso en las familias en torno a la línea de pobreza, con frecuentes entradas y salidas de esta situación; otros entregan evidencia de movilidad ocupacional de distancia más larga.

Magnitud y tendencias de la pobreza

En Chile, y América Latina, la pobreza se ha asociado y medido por indicadores que reflejan una situación de carencias en una o varias necesidades identificadas como básicas: ingreso suficiente para la alimentación del grupo familiar, vivienda adecuada y servicios de agua, luz y alcantarillado y acceso a un nivel básico de educación. La medición por línea de pobreza lleva a la distinción entre tres categorías de hogares: pobres indigentes, pobres no indigentes y no pobres, donde los primeros representan a los hogares cuyo ingreso per capita no supera el costo de una canasta básica de alimentos; los pobres no indigentes representan a los hogares cuyo ingreso fluctúa entre 1 y 2 canastas básicas de alimentos y los no pobres a aquellos cuyos ingresos superan el costo de dos canastas[2].

Hacia 1998, última fecha para la cual existe información, el 21,7 % de la población pertenecía a un hogar pobre (indigente o no indigente) y el 78,3% a uno no pobre. Aproximadamente un cuarto de la población pobre se encuentra en situación de indigencia. Esto es, el 5,6 % de la población nacional califica de extremadamente pobre.

La evolución de los indicadores de pobreza entre 1990 y 1998 muestra que si bien la pobreza se ha reducido en forma considerable (de 38,6% en 1990 a 21,7% en 1998) durante el período, sigue existiendo dos focos duros de pobreza frente a los cuales los esfuerzos emprendidos han sido menos exitosos. Estos son la pobreza rural y las situaciones de indigencia.

Mientras que entre 1990 y 1998 los pobres no indigentes disminuyeron en 9,6 puntos porcentuales, los indigentes sólo disminuyeron en 7,3 puntos. De igual forma, mientras que la pobreza total disminuyó en 17,7 puntos en las zonas urbanas, en las zonas rurales la

[2] El costo de la canasta básica de alimentos para 1998 era, en pesos de ese año, de $18.944 mensual en las zonas urbanas y de $14.598 mensual en las zonas rurales.

diminución es mucho más leve, siendo sólo de 11,9 puntos. La situación más crítica es la de los indigentes rurales, que sólo disminuyeron de 15,2% en 1990 a 8,7% en 1998, lo que representa una disminución de 6,5 puntos.

La reducción de la pobreza ha sido más lenta en los últimos años que a comienzos del período, cuestión que, nuevamente, afecta en mayor medida a los indigentes que a los pobres no indigentes.

Cuadro Nº 1. **Población indigente y pobre (1969-1998)a/**
(Porcentajes)

Años	Chile	
	Indigentes	Pobres b/
1969	6	17
1983	30	
1985	25	45
1987	17	45
1990	12,9	38,6
1992	8,8	32,6
1994	7,6	27,5
1996	5,8	23,2
1998	5,6	21,7

Fuente: Altimir (1979); Rodríguez (1985); Torche (1987); MIDEPLAN (1996); MIDEPLAN (1999).
a/ Las cifras de 1987 en adelante provienen de la misma fuente y son comparables. Las cifras de años anteriores provienen de fuentes diferentes en las cuales varía la medición del ingreso familiar.
b/ Incluye los indigentes.

Cuadro Nº 2. **Incidencia de la pobreza e indigencia según zona 1990-1998**
(en porcentajes)

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

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

Distribución geográfica

La mayoría de los pobres (81,4 %) son urbanos, pero la incidencia de la pobreza es más fuerte en áreas rurales que en las ciudades. En 1998 el 27,6% de la población rural y un 20,7% de la población urbana calificaban de pobres (MIDEPLAN, 1999).

La magnitud de la pobreza muestra significativas variaciones regionales y al interior de cada región. Las regiones con mayor incidencia de pobreza son las de la Araucanía,

Coquimbo y Bío Bío, en particular la provincia de Arauco. El ritmo de reducción de la pobreza ha sido disímil de una región a otra, sobre todo en el período de desaceleración de las tasas de reducción, que se inicia en 1994 (para mayores detalles ver MIDEPLAN 1999, y Bravo y Contreras, 1999).

De acuerdo con la serie de encuestas CASEN, entre 1994 y 1996, la región de la Araucanía vio aumentar su porcentaje de población en situación de pobreza de 33,5% a 36,4%. Asimismo, entre 1996 y 1998 aumentó el porcentaje de pobreza en la región de Atacama (de 26,5% a 28,5%) a la vez que aumentó la población en situación de indigencia en las regiones de Los Lagos (de 7,7% a 8,7%) y Metropolitana (de 2,7% a 3,5%). Hay también regiones que muestran logros importantes en materia de reducción de la pobreza en estos años (1994-1998) superando ampliamente las tasas promedio de reducción a nivel nacional. Mientras que la reducción de la pobreza a nivel nacional es de 1,5 puntos porcentuales, las regiones de Tarapacá, Coquimbo y Aysén ven disminuir su tasas de pobreza en 5,6, 5,4 y 7,1 puntos porcentuales, respectivamente.

Estas variaciones dan cuenta de importantes diferencias en la capacidad de las regiones para enfrentar y superar sus problemas de pobreza, heterogeneidad que dice relación con el capital social y productivo acumulado en las regiones.

Inserción laboral y características del hogar

La situación de ingreso de los hogares depende centralmente de la inserción laboral de sus integrantes. El 80 % de los ingresos del hogar proviene del trabajo, tanto en hogares pobres como no pobres. Contar con un empleo estable y adecuadamente remunerado es un elemento clave que define si una persona está o no en situación de pobreza, la intensidad de ésta y la probabilidad de salir o de caer en ella. Sin embargo, el hecho de tener empleo no garantiza la superación de una situación económica desmedrada. Efectivamente, porcentajes mayoritarios de los pobres trabajan, pero se sitúan en puestos de trabajo diversos, cuyo común denominador es la mala calidad del empleo.

La pobreza en ingreso no está asociada con una inserción laboral específica, sino que cruza distintas actividades económicas y variados puestos de trabajo (asalariados o independientes, sector público y privado, formales e informales, distintos sectores productivos). El acceso a un empleo bien remunerado está fuertemente determinado por la educación y la calificación de la mano de obra.

Sin embargo, se requieren muchos años de escolaridad para que este factor influya positivamente sobre los ingresos del trabajador. La escolaridad empieza a influir sobre el nivel de salarios a partir de los 8 años de estudios, pero viene a discriminar de manera más significativa sobre los 12 años, esto es, cuando se ha completado la educación media y eventualmente se realizaron estudios superiores. Esto significa que los retornos privados a la educación son bajos en la educación básica, algo más altos en la educación media y significativamente superiores en la educación postsecundaria.

El tema de la calificación laboral afecta principalmente a los jóvenes que se incorporan al mercado laboral. Si bien existe una evidente conexión entre las oportunidades laborales y la preparación de los trabajadores, con frecuencia se observa que los aprendizajes y entrenamientos adquiridos no necesariamente conducen al puesto de trabajo para el cual fueron impartidos, lo que genera sentimientos de frustración y desconcierto en torno a las claves con las que opera el acceso y permanencia en el mercado laboral (Espinoza y otros, 2000).

Los antecedentes brevemente esbozados acerca de la relación entre escolaridad – calificación laboral – empleo – pobreza remiten a un tema central que es abordado en otro trabajo de este libro: el del papel de la educación y de la formación técnico-profesional en la reproducción de desigualdades sociales y en la superación de la pobreza.

Las características del hogar, su tamaño y composición y las tasas de participación económica de sus integrantes en edad de trabajar, son un determinante directo del nivel de ingreso per capita de las familias. Los hogares que forman parte de los deciles más bajos de la distribución de ingreso son, en promedio, más grandes, tienen mayor cantidad de hijos, tasas de participación económica más bajas de mujeres y jóvenes y un índice mayor de dependencia demográfica. Los integrantes adultos de hogares pobres que se insertan en la fuerza de trabajo tienen menor escolaridad (capital humano) que el resto de la fuerza de trabajo, lo que los lleva a ocupar puestos de trabajo de menor calificación, con frecuencia inestables, obteniendo ingresos bajos y enfrentando una probabilidad más alta de cesantía.

Heterogeneidad de la pobreza

A pesar de que las mediciones vía ingresos y necesidades básicas insatisfechas inducen a pensar en cierta estandarización del problema, lo cierto es que la pobreza en ingreso se asocia, pero no coincide con carencias en satisfacción de necesidades básicas (vivienda, educación, etc.). La pobreza se manifiesta de forma diversa. Quienes tienen carencias en educación no coinciden necesariamente con los carenciados en vivienda, en salud o en ingreso y viceversa. Hay múltiples combinaciones y el porcentaje de hogares con carencias en dos o más de estas dimensiones era inferior al 5% hacia fines de los años 60 y en 1990 (Cortázar, 1977; Raczynski, 1992).

En los años 90 diversos estudios de naturaleza cualitativa dan cuenta que las familias pobres no sólo son diversas en carencias, inserción laboral y características familiares, sino en rasgos socioculturales, en actitudes, valores, códigos de conducta, comportamientos en distintos ámbitos de la vida: la familia y educación de los hijos, el trabajo del hombre y de la mujer, la inserción en redes sociales, la participación en organizaciones, la política, el acceso y uso de programas sociales y en recursos familiares y comunitarios, aspectos que inciden en la forma con que asumen y enfrentan su situación de pobreza (Martínez y Palacios, 1996; Espinoza, 1995; Irarrázaval, 1995; Bengoa y Márquez, 2000).

Las características de la pobreza en los años 90 muestran un cuadro de mucha diversidad en términos de carencias, actitudes y conductas. Esta situación tiene implicancias directas para

las políticas de superación de la pobreza y demanda respuestas distintas que en el pasado. Si hace unos años la prioridad era expandir cobertura de educación y servicios de salud, lo que podía hacerse con programas nacionales estandarizados o homogéneos, la prioridad en los años 90 es responder con flexibilidad a la diversidad de situaciones, lo que requiere de programas altamente diferenciados capaces de recoger y responder a esta diversidad.

2. Pobreza y desigualdad social

El problema de la pobreza permanece ligado al de la desigualdad social. La pobreza es, a la vez, un problema absoluto que se expresa en diversos déficits en determinados indicadores y es también un problema relativo, una situación de distancia o brecha en relación a las oportunidades y acceso a determinados beneficios sociales que dan cuenta de una calidad de vida digna, de un nivel adecuado de confort y bienestar y de un estado de ánimo positivo, basado en la confianza en las propias capacidades y en las oportunidades que ofrece el medio.

Si bien en Chile se ha tenido éxito en la superación de la pobreza, entendida ésta desde la perspectiva del parámetro de ingreso, esto no se ha visto acompañado de una mejoría en la brecha social que separa a los más ricos de los más pobres. Por el contrario, todo indica que el modelo de desarrollo genera altos niveles de desigualdad social.

El tema de la desigualdad social, presenta dos situaciones críticas. Por un lado, desde el punto de vista de los pobres, se ha ido generando un sentimiento de que la sociedad chilena no solamente es una sociedad desigual sino, como dicen Bengoa y Márquez (2000), una sociedad estamentalizada en la cual las posibilidades que depara el futuro tienen más que ver con la situación de origen al nacer que con los esfuerzos, inversión en capital humano, compromisos de las personas y el propio empeño que se ponga para salir adelante.

De ser esta hipótesis cierta, nos encontramos con una importante cantidad de chilenos que viven en una condición de desesperanza para los cuales el futuro no trae promesas y para los cuales el trabajo, la educación y el esfuerzo no necesariamente implican una mejor calidad de vida.

La segunda situación crítica tiene que ver con el conjunto de la sociedad chilena. Señala el informe del PNUD 2000 que el gran y mayor anhelo de los chilenos es el de una sociedad más igualitaria, entendiendo por tal no solamente el aspecto material de bienes y servicios sino también el aspecto simbólico que se refiere a la calidad de las relaciones y al trato entre las personas.

Se señala en ese informe que las condiciones objetivas y las percepciones subjetivas de desigualdad son un ejemplo de los límites críticos del orden social, más allá de los cuales, corre peligro la sustentabilidad del desarrollo.

Distribución del ingreso familiar

Los estudios sobre pobreza y desigualdad social en Chile son menos que los de pobreza, más recientes y los resultados en cuanto a las tendencias que se observan están sujetos a debate. Los más significativos se centran en la distribución del ingreso familiar, que expresa el poder de consumo de las familias y en los determinantes del ingreso familiar. Estos estudios miden, adoptando distintos índices, la concentración de la distribución del ingreso y la distancia o brecha que separa los valores medios del decil o quintil más alto de los del decil o quintil más bajo. Uno de los últimos trabajos sobre el tema (Bravo y Contreras, 1999), que se apoya en información de la Universidad de Chile y en las encuestas CASEN, presenta las siguientes conclusiones:

Chile es una de las economías con mayor desigualdad en el mundo

En base a datos del BID (1998), se detecta que el 20 % más rico de la población recibe 17 veces más ingresos que el 20 % más pobre, lo que contrasta, por ejemplo, con EEUU donde esta relación alcanza a 8,9 veces y con Perú y Corea del SUR donde estas relaciones son de 10,5 y 5,7 veces, respectivamente[3].

La concentración y desigualdad en la distribución del ingreso en Chile ha sido históricamente alta. Sin embargo, muestra fluctuaciones que se asocian a ciclos políticos y cambios de orientación o énfasis en la estrategia económico y social aplicada.

La serie más larga de datos comparables refiere al Gran Santiago e indica que entre 1957 y el presente el coeficiente Gini, que mide la concentración del ingreso y fluctúa entre 0 y 1, nunca es inferior al 0,45 (Riveros, 1984 y Labbé, 1986). En la segunda mitad de los años 70 y en los 80, con fluctuaciones, el coeficiente creció elevándose hasta el 0,65. Desde fines de los 80 hasta mediados de los noventa disminuye, llegando al valor imperante en los años 60 (entre 0,50 y 0,55). En los años 90 la información para el país proveniente de la encuesta CASEN apunta a una relativa estabilidad en la concentración del ingreso (Cuadro 3).

[3] Se citan la información del BID que sería comparable entre países. Según la Encuesta CASEN 1998 el cuociente es de 15,5.

***Cuadro Nº 3.* Distribución del Ingreso de los Hogares (1987-1998)**

A. Chile. Distribución según quintiles de ingreso autónomo a/

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

B. Gran Santiago, 1959 – 1992 b/

Quintil	Gobierno de Alessandri 1959-1964	Gobierno de Frei 1964-1970	Gobierno de Allende 1970-1973	Régimen de Pinochet 1973-1990	Gobierno de Aylwin 1990-1994
1 más bajo	3,2	3,2	3,1	2,7	3,4
2	7,5	7,1	7,5	6,4	6,7
3	11,3	11,4	12,5	10,6	10,5
4	20,1	19,7	21,5	18,3	17,9
5 más alto	57,9	58,6	55,4	62,0	61,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Cuociente Q5/Q1	18,1	19,5	17,9	23,0	18,1

Fuente: MIDEPLAN (1996).
a/ Datos para el año 1987 MIDEPLAN (1996), datos para años restantes MIDEPLAN (1999).
b/ Distribución de los ingresos monetarios declarados (no ajustados) de los hogares. La información proviene de las Encuestas de Ocupación y Desocupación de la Universidad de Chile.

Los altos niveles de desigualdad son explicados por el comportamiento del decil más alto de la distribución del ingreso

Como lo señalan Bravo y Contreras (1999), la desigualdad no muestra diferencias homogéneas entre quintiles, sino más bien es el quintil más rico el que obtiene un ingreso significativamente superior al resto de la población, mientras que las diferencias entre los restantes 4 quintiles son de menor importancia. Adicionalmente, un estudio reciente del BID muestra que, sin considerar el último quintil de la población, la desigualdad en Chile es similar a la exhibida por otras economías (BID, 1998).

La distribución del ingreso a nivel nacional se ha mantenido más o menos estable en los años noventa, quebrando la tendencia a una mayor concentración que se observaba desde mediados de los setenta hasta 1987 o 1988, aproximadamente. Sin embargo, éste no es un consuelo para un país que presenta tan altos niveles de desigualdad y que, en los años 90, no logró reducir la distancia que separa el quintil más rico del más pobre de la población.

II. ¿A QUIÉN BENEFICIA EL GASTO SOCIAL?

Una pregunta central de la última década plantea cuál es la utilidad del gasto social y las políticas sociales que le están asociadas, en relación a su capacidad de reducir los niveles de pobreza en la sociedad. Si se piensa que el gasto social contribuye a mejorar los indicadores de calidad de vida de la población más pobre, se encuentra una justificación poderosa para apoyar una acción fuerte del Estado en materia social. Si ocurriera que el mayor gasto social no contribuye a morigerar la situación de pobreza, cabe pensar que no es eficaz desarrollar políticas sociales fuertes para ese propósito.

En Chile la pobreza disminuyó significativamente desde 1987 al presente. Después de experimentar un aumento en los años 70 y 80, hacia 1998 el porcentaje de la población en situación de pobreza es similar al que el país registraba 20 años antes. ¿En qué medida estos logros en la reducción del porcentaje de población en condición de pobreza se relacionan con el sostenido crecimiento económico que alcanzó el país durante buena parte de los años 90 y cuánto es imputable a la acción del Estado a través de las políticas sociales?

Sin duda, la disminución en las cifras de pobreza tuvo una relación directa con el crecimiento de la economía, en la medida que éste se tradujo en la creación de nuevos puestos de trabajo y en la elevación de los salarios reales[4]. No obstante, la reducción de la pobreza en los años 90 estuvo influida también y de modo importante por las políticas y programas sociales y por los programas dirigidos explícitamente hacia distintas situaciones de pobreza en el país. El gasto social aumentó casi en un 100% entre 1990 y 1999. En términos per cápita el aumento fue de un xx % (para mayores detalles ver De la Maza en este libro).

En 1994 se publicó un trabajo que descompone la reducción de la pobreza en cambios asociados al crecimiento de la economía (aumento del ingreso promedio) y en cambios debidos a modificaciones en la distribución del ingreso (Larrañaga, 1994). El resultado principal del estudio señalaba que el crecimiento de la economía del 7 % entre 1987 y 1992 explicaría el 80 % de la reducción de la pobreza en el período, fundamentalmente a través

[4] Hacia 1998 hay un estancamiento en estas variables y también un estancamiento en la reducción de la pobreza. La intensificación de las tasas de desempleo en 1999-2000 sugiere cifras posiblemente superiores de pobreza en la actualidad.

de dos mecanismos: la caída en la tasa de desempleo y el aumento en las remuneraciones reales. Este resultado llevó a algunos a interpretar que las políticas sociales --el nivel y composición del gasto social-- tendrían un efecto marginal sobre la reducción de la pobreza reafirmando un postulado que dice que la mejor política social es el crecimiento de la economía.

Aun cuando es indiscutible la importancia de una tasa sostenida de crecimiento con creación de puestos de trabajo y elevación de los salarios para la disminución de la pobreza, la conclusión anterior es apresurada. El crecimiento de la economía requiere de inversiones en capital humano y el crecimiento de hoy, en importante medida, es consecuencia de esas inversiones realizadas en el pasado.

La anterior es una precisión importante, pues sólo una parte menor del gasto social, los subsidios monetarios, tiene como objetivo de corto plazo incrementar el ingreso de los hogares más pobres. El grueso del gasto representa inversiones en las personas con miras a que, en el mediano plazo, mejoren sus oportunidades de insertarse en el mundo del trabajo y en la sociedad. Los efectos de la política educacional del presente se podrán apreciar cuando la actual población escolar tenga edad para insertarse en el mercado de trabajo y de formar familia. Desde esta perspectiva, resulta inadecuado evaluar las políticas sociales con un criterio exclusivo de aumento del ingreso presente de los hogares. Es más, a veces ocurre que determinados programas, pese a ser subsidiados por el Estado, demandan mayores gastos de los hogares, por ejemplo, en el caso de la política de vivienda que reclama el pago de dividendo, de cuentas de agua y luz, o que implica gastos adicionales de transporte.

Para evaluar el impacto del crecimiento sobre la reducción de la pobreza debiera estimarse, ojalá para distintos períodos, la variación en la incidencia de la pobreza de cada punto de crecimiento de la economía. Meller (1999) estima y compara la elasticidad pobreza/PIB de cuatro subperíodos entre 1987 y 1996 y detecta que hay una elasticidad significativamente menor en el período 1987-90, que entre 1990-92, 1992-94 y 1994-96. Durante el período 1987-90 (gobierno militar) un 1% de crecimiento del PIB anual reducía el nivel porcentual de pobreza en 0,75%. Durante el período democrático, para el mismo aumento del producto, la pobreza se reducía en un 1,15%. Siguiendo a Cowan y de Gregorio (1996), Meller calcula un indicador de "eficiencia del crecimiento para la reducción de la pobreza" que le permite concluir que si el crecimiento hubiese ocurrido sin ningún cambio en las políticas sociales por parte de los gobiernos democráticos, esto es, si el gasto social se hubiese mantenido constante, el porcentaje de pobreza de 1996 hubiera sido de 28% y el número de pobres de casi 4 millones, 675 mil personas más de las que efectivamente se situaban en condición de pobreza ese año. Estas cifras revelan que el peso de la política social en la reducción de la pobreza sería de un 40% (675 mil personas sobre la reducción efectiva en el número de pobres que fue de 1.677 mil personas).

De esta forma, concluye que la política social de los 90 jugó un papel importante en la reducción de la pobreza en los años 90, aun considerando solamente sus efectos en el corto plazo.

Existen varios estudios que se preocupan del tema del impacto distributivo del gasto social en el Chile de los 90. Estos estiman, a partir de la misma fuente de información –las encuestas CASEN--, con metodologías parcialmente distintas, el impacto del gasto social sobre la distribución del ingreso familiar (MIDEPLAN, 1993, 1998 y 1999; Cowan y De Gregorio, 1996; Larrañaga, 1994 y Bravo y Contreras, 1999).

El estudio de Bravo y Contreras (1999) concluye, al igual que los otros, que el gasto social reduce la desigualdad en la distribución del ingreso. Los autores comprueban que el conjunto de los programas sociales genera una reducción de la desigualdad en todas las regiones del país, cualquiera sea la medida que se utilice para medir desigualdad de ingreso (coeficiente Gini, la razón de ingresos Q5/Q1 o la varianza del logaritmo de los ingresos). El cuadro 4 presenta la información para el nivel nacional. En él puede apreciarse que, producto de las políticas sociales tanto en 1990 como en 1996, disminuyen el coeficiente Gini y la distancia entre el quintil superior y el inferior. A su vez, puede apreciarse que sin gasto social, la distribución del ingreso empeora levemente, mientras que con gasto social mejora. Vale decir, a lo largo de la década de los 90, el impacto redistributivo de las políticas sociales fue importante. Este resultado es consecuencia del volumen del gasto social, que entre 1990 y 1999 aumenta de 13 a 15 % del PIB, así como de su distribución altamente focalizada. MIDEPLAN (1999, p. 85-86) muestra que en 1998, el 69,4 % del gasto de los principales programas en salud, educación y subsidios monetarios se orientó al 40 % de los hogares de menores ingresos. (85,4 % en salud, 73,1 en subsidios monetarios y 61,2 % en educación).

Cuadro Nº 4. **Aporte de las Políticas Sociales a la Distribución del Ingreso Per Cápita, Chile, 1990-1996 a/**
(Porcentajes)

Indicador	Ingreso Neto de Políticas Sociales	Ingreso con Sub. Salud	Ingreso con Sub. Educación	Ingreso con Sub. Monetarios	Ingreso con Sub. Vivienda	Ingreso con Políticas Sociales
Año 1990						
Quintil 1	3,41	3,81	4,03	3,55	3,41	4,67
Quintil 2	6,85	7,18	7,37	7,02	6,92	7,82
Quintil 3	10,94	11,08	11,19	11,03	11,0	11,41
Quintil 4	18,19	18,10	18,13	18,18	18,20	18,05
Quintil 5	60,61	59,83	59,28	60,22	60,46	58,05
Q5/Q1	17,8	15,7	14,7	17,0	17,7	12,4
Varianza Log.	1,0030	0,9021	0,8402	0,9667	0,9870	0,7399
Gini	0,5558	0,5436	0,5361	0,5501	0,5540	0,5176
Año 1996						
Quintil 1	3,24	3,95	4,08	3,47	3,29	5,00
Quintil 2	6,73	7,17	7,41	6,87	6,75	8,01
Quintil 3	10,69	10,99	11,13	10,84	10,81	11,55
Quintil 4	18,22	18,14	18,27	18,20	18,23	18,21
Quintil 5	61,12	59,74	59,10	60,63	60,92	57,22
Q5/Q1	18,9	15,1	14,5	17,5	18,05	11,4
Varianza Log.	1,0371	0,8534	0,8447	0,9795	1,0108	0,6836
Gini	0,5628	0,5423	0,5351	0,5557	0,5604	0,5076

Fuente: Bravo, David y Contreras, Dante "La Distribución del Ingreso en Chile 1990-96: Análisis del Impacto del Mercado del Trabajo y las Políticas Sociales", U. de Chile, Dpto. de Economía, 1999, cap. IV, cuadro 1,
a/ Distribución del ingreso sin y con aporte de las políticas sociales.

III. POLÍTICAS Y PROGRAMAS DE SUPERACIÓN DE LA POBREZA EN CHILE EN LOS AÑOS NOVENTA

1. Innovaciones en las políticas, los programas y las instituciones

A partir de los años 90 se plantea y lentamente se va difundiendo una nueva forma de enfocar el tema de la pobreza. Hay una reafirmación del papel del Estado en el ámbito social, una redefinición de la relación entre crecimiento económico y desarrollo social que mira la complementariedad de ambos procesos, una profundización de la descentralización

que busca transferir atribuciones y responsabilidades decisorias a los municipios. El Estado asume una función social activa, distinta de un rol compensatorio o asistencial, busca aportar a la expansión de capacidades, fortalecer la participación social y el poder de los sectores pobres para incidir sobre las decisiones que los afectan. Asume también que no tiene que hacerlo todo directamente y que es conveniente delegar tareas de provisión de servicios y ejecución de programas a otros actores: organismos no gubernamentales, iglesias, organizaciones sociales y otros.

Este nuevo enfoque está presente de modo incipiente en el programa del primer gobierno de la Concertación y se plantea como central en el programa de gobierno del Presidente Frei:

> "Erradicar la pobreza extrema y mejorar las condiciones de vida del grueso de la población obliga duplicar el PIB en los próximos 10 años y a destinar cada vez más recursos del presupuesto fiscal a ese propósito …. Pero el crecimiento económico no basta para eliminar la pobreza. El "chorreo" no funciona, El compromiso del Estado y de la Sociedad con los más pobres es lo que hace la diferencia, Se trata de proteger adecuadamente a quienes están inhabilitados para acceder a las oportunidades del desarrollo y de proporcionar al resto, la gran mayoría de los más pobres, los instrumentos necesarios –educación, capacitación, apoyo institucional y financiero- para que puedan transformar, por sí mismos, esas oportunidades en mayor bienestar personal y familiar. …. Debemos fortalecer la organización de los diferentes actores sociales para que puedan defender responsablemente sus legítimos derechos. Las políticas dirigidas a eliminar la pobreza extrema, no deben ser vistas sólo como una red para recibir a personas que no acceden a las oportunidades del desarrollo o a las víctimas del mercado. La pobreza no se elimina sólo aliviando los problemas económicos de algunos que quedan marginados, sino que integrando activamente a los resultados del progreso a los diferentes grupos sociales excluidos" (Un Gobierno para los Nuevos Tiempos, cuarto compromiso).

El énfasis o prioridad del primer gobierno de la Concertación en el campo social fue la reforma tributaria que permitió elevar el gasto social e iniciar modificaciones en la política social: mejoramiento de los beneficios en programas preexistentes, innovaciones en la institucionalidad, diseño y puesta en marcha de nuevos programas. En el nivel institucional se crearon nuevos servicios e instituciones entre los que destacan el propio MIDEPLAN[5], el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), el Instituto Nacional de la Juventud (INJ), la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), el Fondo Nacional de la Discapacidad (FONADIS). Paralelamente, se fortalecieron las políticas sectoriales modificando sus prioridades (calidad de la educación, fortalecimiento del sector público de salud, mayores inversiones en viviendas sociales y equipamiento comunitario) y se diseñaron políticas y programas que contribuyen a que los sectores más pobres y vulnerables (niños, jóvenes, mujeres, pueblos

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

indígenas, adulto mayor, discapacitados, pequeños productores urbanos y rurales), expandan sus capacidades y tengan acceso a información, voz e influencia sobre las decisiones que afectan su vida cotidiana. Al mismo tiempo se destinaron recursos a recuperar el valor real de los subsidios monetarios y se agregó un nuevo programa, el de subsidio al agua potable.

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

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

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

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

2. Nuevas prioridades: la agenda del Presidente Frei

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

A mediados de '90 hubo avances en la línea descrita, Un conjunto de programas adoptó como estrategia de implementación la coordinación entre los organismos públicos, incentivar la participación social y definir territorios acotados como unidades preferentes de intervención, bajo el supuesto de que el espacio local es el lugar por excelencia para conectar las prioridades estatales con las necesidades y problemas reales de la gente, de acuerdo con sus especificidades.

Simultáneamente, se despliegan esfuerzos para que los Ministerios sectoriales visualicen sus programas y acciones en la perspectiva de superación de la pobreza y para que la sociedad civil y el sector privado se sumen a los esfuerzos gubernamentales en esta materia. Al mismo tiempo, se profundiza la oferta de programas sociales diseñando nuevos programas en educación, salud, justicia, pueblos indígenas y jóvenes y se abordan temáticas y problemas emergentes como los de seguridad ciudadana y prevención del consumo y tráfico de drogas. También son fuertes en este período las inversiones públicas en electrificación, telefonía rural, mejoramiento de caminos principales y secundarios, aspectos todos que tienen una incidencia directa sobre las situaciones de pobreza y la calidad de vida de la población.

A continuación se exponen dos importantes ámbitos de innovación en políticas y programas de superación de la pobreza adoptados en la última mitad de la década del 90: el conjunto de iniciativas que se adoptaron bajo el alero del Programa Nacional de Superación de la Pobreza el que, como veremos, presentó tanto aciertos como dificultades en el proceso de implementación y en los resultados concretos alcanzados, y los nuevos programas Chile Barrio y Pro-Rural.

Programa Nacional de Superación de la Pobreza[6]

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

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

del Consejo Nacional de Superación de la Pobreza (CNSP), ente privado que colaboraría en la tarea con el Estado.

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

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

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

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

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

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

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

Para la primera línea de acción se realizaron sucesivas reuniones con los Ministerios. Quizás por primera vez en su historia éstos se reunieron para compartir entre sí sus acciones y programas y enfocar su quehacer en la perspectiva de superación de la pobreza dejando, por un momento, en segundo lugar las prioridades sectoriales. Este trabajo culminó en un catastro de programas sociales, de infraestructura y productivos dirigidos a los sectores pobres, catastro que dio cuenta de una suma variada de programas pertinentes a la superación de la pobreza: 125 programas, correspondientes a 14 ministerios y 19 servicios en 1995. Un 72 % de estos programas habían sido creados con posterioridad a 1990[7] (CIS, 1996).

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

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

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

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

---

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

El Plan Nacional de Superación de la Pobreza perdió legitimidad durante el año 1996 y se desperfiló con la salida del Ministro de MIDEPLAN en octubre de ese año[8]. Pese a esta situación, el PNSP dejó aprendizajes en muchas localidades y comunas que más adelante facilitaron el surgimiento y ejecución de iniciativas intersectoriales y participativas de asiento local.

El Consejo Nacional de Superación de la Pobreza

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

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

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

La primera fase 1994-96

El Consejo se organiza en torno a comisiones temáticas, definidas por los intereses y competencias de los Consejeros y los integrantes del Comité Técnico Asesor, orientadas a evaluar la intervención pública en el área respectiva y a definir propuestas en consecuencia. Diseña, además, una campaña comunicacional de sensibilización respecto al tema de la pobreza[9], difunde a través de documentos y comunicados de prensa, diversos análisis sobre la

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

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

situación de la pobreza en el país e implementa el Programa *Servicio País*[10], programa que ha sido uno de los aciertos del Consejo.

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

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

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

Segunda fase del CNSP (1997- a la fecha)

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

La Fundación define un plan de actividades que es independiente de la agenda gubernamental. El eje de su quehacer en esta fase se centra en el ámbito regional y local, la activación de Consejos Regionales y búsqueda de apoyo en recursos, ideas, horas profesionales e insumos en el sector privado así como en organismos internacionales. Continúa, perfecciona, renueva y amplía --por petición de gobierno-- el Programa *Servicio País.* Se desarrolla, con apoyo del PNUD, el Proyecto de Redes[11]. A fines de 1998 se elabora y entrega a los candidatos presidenciales de la campaña de 1999 una propuesta de nueva política social que define mínimos sociales garantizados por el Estado. Se diseñan e implementan nuevos programas como el de "Adopta un hermano" y el de "Ciudadanía y gestión local" (Pérez y Vergara, 2000).

---

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

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

No cabe duda que la invitación del Gobierno del Presidente Frei a conformar el CNSP, pese a los conflictos que posteriormente se suscitaron entre el gobierno y el Consejo, fue semilla para un mayor involucramiento del sector privado en el tema de la pobreza. No obstante, queda un amplio espacio para ampliar la labor de este sector y hacer converger sus esfuerzos con los del gobierno.

Nuevos programas e iniciativas

Entre los años 95 y 99, varios programas sociales avanzan nuevos enfoques en materia de superación de la pobreza, los que principalmente van en la línea de la intersectorialidad, la participación social y el estímulo a procesos endógenos de desarrollo. Todos ellos son de asiento local y cuentan con apoyo de los municipios. Algunos Ministerios y Servicios han sido especialmente activos en estos programas: el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, el de Agricultura y el FOSIS, INDAP y SERNAM. Dos programas sobresalen en esta área, los programas Chile Barrio y el Programa Pro-Rural. Ambos se fundamentan en i) la verificación de una importante atomización y dispersión de los programas públicos; ii) la existencia de un bajo nivel de coordinación y articulación de la institucionalidad pertinente; iii) la constatación de que las actuales formas de intervención no están produciendo resultados que mejoren en forma sustantiva la situación de pobreza extrema; y iv) los bajos niveles de flexibilidad y descentralización de los instrumentos públicos.

Programa Chile Barrio

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Los objetivos específicos del programa son:

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

La operación del programa contempla dos tipos de acciones complementarias: i) la definición concertada entre los actores del sector público y de la sociedad civil en los territorios de *Planes Zonales de Desarrollo,* que se orientan a la ampliación de las oportunidades de la población rural particularmente la más pobre, tomando como punto de partida las potencialidades del territorio y de su gente; ii) la adecuación y flexibilización de los instrumentos y programas públicos relativos al medio rural para hacer posible el financiamiento y apoyo de las propuestas de desarrollo local contenidas en los planes zonales. Se aspira a que estos proyectos faciliten una intervención pública integrada que potencie los componentes no-agrícolas de los ingresos dentro del sector rural así como el fomento a la agricultura sustentable y competitiva, el desarrollo de la actividad acuícola, forestal y el turismo rural, así como el fortalecimiento institucional y de las organizaciones productivas y sociales del lugar.

El programa está en una fase inicial impulsando la coordinación de diversas instituciones a nivel local para el diseño y posterior ejecución de los planes zonales de desarrollo.

Balance Programas Chile Barrio y PRO-RURAL

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

No obstante los problemas para una profundización sustantiva hacia un enfoque territorial del desarrollo, estos programas comparten, en áreas y ámbitos muy diferentes de la realidad de la pobreza del país, los siguientes rasgos:

- Se proponen inducir un proceso de cambio en los destinatarios que los transforme en protagonistas de su propio desarrollo y, a veces de sus pares o su comunidad, apuntando a crear condiciones para provocar un desarrollo endógeno de las personas, grupos, comunidades.
- Actúan y entregan beneficios a los destinatarios y simultáneamente llevan a cabo acciones de fortalecimiento institucional entendidas como la expansión de capacidades para un trabajo cooperativo y sinérgico entre los diversos grupos y agentes presentes en el territorio.
- En cada territorio donde se ejecuta el programa, el punto de partida es un diagnóstico local realizado con los habitantes y las instituciones presentes en el lugar a fin de asegurar una intervención que sea pertinente, es decir, que se haga cargo de las particularidades y especificidades de las personas, grupos y organizaciones del lugar y de sus necesidades y potencialidades, y que pueda ser gestionada por ellos.
- Las intervenciones no son estandarizadas, sino que el qué se hace, con quienes, cómo, en qué secuencia, en qué tiempos, depende de características de los territorios, los grupos y actores ahí presentes.

- Cada programa concibe incidir en aspectos materiales (entrega de bienes o servicios que permiten dar solución a carencias o necesidades específicas de infraestructura, de mejora en recursos naturales, de capacitación laboral, de asistencia técnica, etc,); en aspectos no materiales (la disposición de los sujetos y grupos frente a su situación de vida, buscando cambios en su mirada de la realidad, y la expansión de capacidades y el fortalecimiento de organizaciones e instituciones); y busca ampliar las interacciones de las personas, familias, grupos e instituciones entre sí y con otros en el mismo territorio y más allá de él. Las intervenciones específicas dependen de las situaciones particulares.
- Cada programa incorpora el componente de participación considerando a éste como objetivo en sí mismo y no sólo como instrumento que aporta a la pertinencia y eficiencia del programa. Participación es aprendizaje, es expansión de capacidades, es mayor control sobre la propia vida, es formadora de las personas, crea sentido de responsabilidad, enseña sobre derechos, fortalece la ciudadanía.

IV. SÍNTESIS Y DESAFÍOS PENDIENTES PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA

Los años 90 destacan resultados positivos, aunque insuficientes, en materia de superación de la pobreza e indigencia. A estos resultados contribuyeron el crecimiento de la economía, la creación de empleos (hasta 1998), alza en los salarios y una tasa de participación económica de las mujeres que, aunque baja en los sectores pobres, ha ido aumentando, así como el gasto social y las políticas en que éste se tradujo.

Si se quisiera evaluar el período Presidencial del Presidente Frei con el parámetro del compromiso de "erradicar la pobreza extrema", debiéramos concluir que ella se redujo, ya que la población indigente descendió de un 7,6 % de la población en 1994 a un 5,6 % en 1998 (último año con información de la encuesta CASEN), pero no se logró la meta de acabar con la extrema pobreza. Más aún, respecto a los primeros años de la década del 90, hay un estancamiento en el ritmo en el cual se logran avances en materia de descenso de la indigencia o extrema pobreza.

La trayectoria recorrida por el Programa Nacional de Superación de la Pobreza y las dificultades que se evidencian en los programas sociales cuando se trata de hacer realidad la coordinación intersectorial, la descentralización y la participación social, dan cuenta de las enormes dificultades del Estado para moverse en un compás más flexible y favorable a estrategias de desarrollo social que pongan por delante a las personas con sus potencialidades en los territorios en que habitan. En esta perspectiva, posiblemente el resultado más favorable de los años 90 es la lenta maduración de una nueva manera de comprender y enfocar el tema de la pobreza y la acumulación de aprendizajes respecto a enfoques promisorios para la superación de la pobreza. Pero este nuevo enfoque, en la práctica, está lejos de ser mayoritario en materia social, lo que ha comenzado a generar visiones críticas entre los propios gestores de los programas.

En la actualidad se perciben cuotas importantes de insatisfacción y frustración con lo que se está haciendo y los resultados que se obtienen en materia social. Por una parte, si bien los pobres son menos que antes, existen núcleos duros de pobreza difíciles de abordar con las políticas y programas existentes. Por otra, los problemas de desigualdad social y desesperanza en un posible cambio y mejoría que experimentan los pobres constituyen una inquietante grieta de nuestra sociedad.

Profesionales y directivos del aparato central del Estado, municipios y gobiernos regionales, así como ejecutores intermediarios de programas y los propios usuarios coinciden en señalar que ha habido avances importantes, pero que aún se está lejos de lo esperado. Las acciones emprendidas, con el tiempo, han comenzado a mostrar insuficiencias, rigideces, poca participación. Las expectativas se han elevado y lo realizado aparece muy por debajo de lo deseado.

Los programas que impulsó el Gobierno del Presidente Frei se hacen cargo de este sentimiento de insatisfacción y promueven, aún embrionariamente y formas alternativas de enfrentar la superación de la pobreza que contribuyen a construir un nuevo enfoque sobre este complejo tema.

Dos premisas que abordaremos a continuación se revelan como elementos centrales de una nueva aproximación a los problemas de pobreza en Chile. Primero, se asume la heterogeneidad y complejidad de la pobreza rechazando la idea de que es un problema solo de carencias sin registrar potencialidades. Segundo, tiene foco en el territorio donde habitan y conviven entre sí y con otros actores los sectores pobres, única manera de encontrar una perspectiva integral y pertinente a la intervención pública en materia de pobreza.

Cuando se trata de definir prioridades de política, la mirada a la pobreza centrada exclusivamente en carencias materiales revela limitaciones. Por un lado, empuja a actuar segmentadamente y a atender aisladamente las carencias. Se definen políticas por sectores, sin considerar las causas subyacentes a las carencias ni las dimensiones asociadas que son centrales en definir la calidad de vida. Un ejemplo clásico son los programas de erradicación de poblaciones, llevados a cabo en América Latina y en Chile. Estos han solucionado el problema de la vivienda, de infraestructura sanitaria y de título de terrenos ocupados ilegalmente. No obstante, al mismo tiempo han quebrado relaciones y redes sociales informales; han incrementado gastos de transporte, dividendo, agua, luz de las familias afectadas; y han dificultado el acceso al sistema educacional y a los servicios de salud. Vale decir, las mejoras en una dimensión agudizaron carencias en otras dimensiones.

La mirada dirigida sólo a las carencias es riesgosa cuando se trata de diseñar políticas de superación de la pobreza. El riesgo es creer que "actuando sobre las carencias" se va a resolver el problema, olvidando que es necesario actuar sobre los mecanismos sociales, culturales y políticos que subyacen y reproducen la pobreza. Vale decir, es necesario contar con información sobre los factores condicionantes de la pobreza. Teniendo en mente estas consideraciones, así como la heterogeneidad y especificidad de la pobreza, cabe sugerir los siguientes elementos para un nuevo enfoque de políticas de superación de la pobreza.

Primero, actuar en conocimiento de que la probabilidad de superar o enfrentar de modo más exitoso la pobreza depende en importante medida de las características socioculturales de las personas, familias y comunidades. Son ellas las que deben apropiarse y hacer suyos y ser protagonistas de las acciones que estimula el o los programas.

Segundo, para superar la pobreza es necesario movilizar y expandir los recursos, los activos, las capacidades con que cuentan las personas, las familias, las organizaciones sociales y la comunidad para salir adelante con su propio esfuerzo.

Tercero, es necesario abordar la situación de los pobres en su entorno. Adoptar una mirada integrada o sistémica y no sólo sectorial y mirar simultáneamente factores individuales asociados a las personas y familias y factores del entorno en el cual éstas residen y/o trabajan. La salida de la pobreza depende siempre de una interacción entre ambos tipos de factores.

Cuarto, los programas deben construir sobre las potencialidades y capacidades de la población y ampliar su "entorno", esto es, no aislarlos en su situación sino conectarlos con redes sociales, económicas, de asesoría y asistencia técnica para expandir su radio de acción inicial y sus relaciones con otros.

Quinto, para lograr lo anterior son imprescindibles dos elementos: i) adoptar formas de trabajo participativas, esto es, involucrar y comprometer a los sectores pobres en el proceso de superación de su situación; y ii) abrir oportunidades en el entorno, a los agentes institucionales (encargados de programas, municipios, servicios públicos, etc.) y a segmentos no pobres (estratos medios, empresariales, ONGs, etc.), para que trabajen colaborativamente entablando relaciones horizontales con los sectores en situaciones de pobreza y para que construyan procesos de superación de la pobreza con ellos y a partir de sus iniciativas y potencialidades.

En síntesis, la pobreza es un fenómeno diverso, heterogéneo, complejo, dinámico, de causas múltiples, que no es fácil de resolver. Para superar la pobreza se requiere de estrategias y programas diferenciados que permitan responder a la diversidad de situaciones de pobreza existentes. Esta diversidad no sólo alude a la combinación de carencias que viven las familias, sino también a rasgos socioculturales y conductuales. Modificar actitudes y conductas requiere un trabajo participativo con los sectores pobres y vulnerables y con las organizaciones sociales. De esta forma, corresponde que los programas no sólo se impongan a los pobres y entreguen servicios, sino que deben lograr que los destinatarios se apropien y hagan suyos esos beneficios incorporándolos a sus esfuerzos por salir adelante.

Los antecedentes disponibles en países de América Latina y en Chile, marcados por fuertes desigualdades en su estructura socioeconómica y cultural y por situaciones de alta concentración territorial (segregación social) de la pobreza, indican que es recomendable trabajar con los sectores pobres y vulnerables en el espacio geográfico en el cual residen o trabajan. Esto implica adoptar o privilegiar un enfoque de gestión territorial del desarrollo

social. Este facilita considerar simultáneamente factores individuales y del entorno, encontrar soluciones más integradas y favorecer la participación social.

Se trata de implementar una estrategia de desarrollo en pequeños territorios con el concurso de las autoridades administrativas y demás actores locales, incluyendo a los sectores pobres. Se trata de articular los programas nacionales y regionales con las iniciativas y necesidades de la base social, en una acción que es a la vez ascendente (de abajo hacia arriba) y descendente (de arriba hacia abajo).

La gestión territorial se inscribe en un marco particular de conceptualización de superación de la pobreza[12]:

- Las comunidades/localidades disponen de recursos inmovilizados o mal aprovechados, que constituyen su principal potencial de desarrollo.

- El desarrollo se produce cuando hay una interacción dinámica y creativa entre las capacidades de todas las personas que habitan o trabajan en un territorio, las oportunidades del entorno y los recursos disponibles.

- Las iniciativas posibles de emprender descansan, principalmente, en la energía, esfuerzo y entusiasmo de las propias comunidades. Los técnicos, recursos y apoyos institucionales están al servicio de esa meta comunitaria, contribuyendo a su viabilidad técnica y económica.

- Las intervenciones en un territorio deben tener un horizonte de tiempo suficiente, para permitir un proceso dinámico de ampliación de capacidades y oportunidades a través del cual se van fortaleciendo las capacidades individuales y colectivas, sociales y productivas.

La gestión territorial aporta a generar/expandir capacidades para la participación de los pobres y no pobres. En el caso de los pobres implica el desarrollo de liderazgo, organización, capacidad de gestión para identificar y buscar respuestas a las necesidades y gestionarlas en interacción con otros. En el caso de los no pobres, agentes institucionales públicos y privados, implica una mayor interacción y comprensión de la realidad de la pobreza en el lugar, actuar de forma de generar oportunidades y aminorar exclusiones y discriminaciones.

Gestión territorial no significa "enclaustrar" el territorio. Por el contrario requiere considerar la interconexión entre un determinado espacio territorial y otros espacios mayores que facilitan o inhiben las capacidades de los actores al interior de las localidades o que presentan oportunidades que están fuera que podrían ser aprovechadas para lograr el desarrollo y la superación de la pobreza en el lugar. El supuesto es que la superación de la

[12] La formulación de estos supuestos se ha extraído de **Revista Impulsa**, abril 1998, páginas 4 y 5.

pobreza depende en gran medida del logro de integraciones tanto físicas, como económicas, sociales y culturales con el entorno. Un corolario de esta orientación es la integración de las personas y comunidades con espacios de acción que van más allá de los territorios.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

ALTIMIR, O. (1979), "La dimensión de la pobreza en América Latina", Naciones Unidas, *Cuadernos de la CEPAL Nº 27,* Santiago,

BANCO MUNDIAL (2000), *New Path to Social Development, Community and Global Networks in Action,* A contribution of the World Bank to the World Summit for Social Development and Beyond: Achieving Social Development for All in a Globalizing World, Ginebra, junio.

BASES PROGRAMÁTICAS DEL SEGUNDO GOBIERNO DE LA CONCERTACION (1994), *Un Gobierno para los Nuevos Tiempos*, Santiago.

BENGOA, J. (1995), "La pobreza de los modernos", *Temas Sociales*, Boletín, Centro de Estudios Sociales y Educación SUR, Santiago, marzo.

BENGOA, J., F. MARQUEZ y S. ARAVENA (2000), "La Desigualdad. Testimonios de la Sociedad Chilena en la última década del siglo XX", versión preliminar, *Colección Estudios Sociales*, Ediciones Sur, Santiago.

BEYER, H. (1997), "Distribución del ingreso: Antecedentes para la discusión", *Estudios Públicos Nº 65*, Santiago.

BID (1998), "América Latina frente a la Desigualdad, Progreso Económico y Social en América Latina, Informe 1998-1999", Washington D.C.

BRAVO, D. y D. CONTRERAS (1999), "La Distribución del Ingreso en Chile 1990-96: Análisis del Impacto del Mercado del Trabajo y las Políticas Sociales", Departamento de Economía, Universidad de Chile, Santiago.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina) (1990), *Una estimación de la magnitud de la pobreza en Chile, 1987,* Santiago.

--------- (1991), *La pobreza en Chile en 1990,* Santiago.

CEPAL-PNUD (1992), "Procedimientos para medir la pobreza en América Latina con el método de la línea de pobreza", *Comercio Exterior*, vol. 42, Nº 4, México, abril.

CIEPLAN-BID (2000), “Innovar en el enfoque de política y gestión de programas de superación de la pobreza”, borrador informe preliminar, Santiago.

CIS (Comité Interministerial Social) (1996), "Programa Nacional de superación de la pobreza, Seguimiento y evaluación", Secretaría Ejecutiva del CIS, Santiago, octubre.

CNSP (Consejo Nacional de Superación de la Pobreza) (1996), *La pobreza en Chile, Un desafío de equidad e integración social,* Santiago, agosto.

CONTRERAS, D. (1996), "Pobreza y desigualdad en Chile: 1987-1992, Discurso, metodología y evidencia empírica", *Estudios Públicos Nº 64*, Santiago.

CONTRERAS, D. y J. RUIZ TAGLE (1997), "¿Cómo medir la distribución de ingresos en Chile?", *Estudios Públicos Nº 65*, Santiago.

CORTAZAR, R. (1977), “Necesidades básicas y extrema pobreza”, PREALC, *Investigaciones sobre Empleo Nº 5*, Santiago.

COWAN, K. y J. DE GREGORIO (1996), "Distribución y pobreza en Chile: ¿Estamos mal? ¿Ha habido progresos? ¿Hemos retrocedido?, *Estudios Públicos Nº 64,* Santiago.

DIRECCIÓN DE PRESUPUESTO, MINISTERIO DE HACIENDA (1999), "Estadísticas de las Finanzas Públicas 1989-1998", Santiago.

DISCURSO PRESIDENCIAL (1999), “Realizaciones gubernamentales en materia de descentralización y regionalización del Estado”, 28 octubre, Presidencia de la República, Santiago.

ESPINOZA, V. (1995), "Redes sociales y superación de la pobreza", *Revista de Trabajo Social Nº* 66, Universidad Católica de Chile, Santiago.

ESPINOZA, V. y OTROS (2000), “Ciudadanía y Juventud, Análisis de los Perfiles de Oferta y Demanda de las Políticas Sociales ante la Nueva Realidad Juvenil”, Informe Final para comentarios, Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile y Fondo para el Estudio de las Políticas Públicas, Santiago, abril.

FNSP (1999), *Propuestas para la Nueva Política Social*, Fundación Nacional de Superación de la Pobreza, Santiago, julio.

HARDY, C. (1997), *La Reforma Social Pendiente*, Fundación Chile 21, Santiago.

IRARRAZAVAL, I. (1995), "Habilitación, pobreza y política social", *Documento de Trabajo Nº 134*, Centro de Estudios Públicos, CEP, Santiago, junio.

LABBE, F. J. (1986), “¿Quién pagó el ajuste?”, *El Mercurio, Economía y Negocios*,

Santiago, agosto 17.

LARRAÑAGA, O. (1994), “Pobreza, crecimiento y desigualdad: Chile 1987-1992”, *Revista de Análisis Económico Nº 2* (69-92), Santiago.

LEON, A. y J. MARTINEZ (1998), " La estratificación social chilena hacia fines del siglo XX", en C. Tolosa y E. Lahera (eds.), *Chile en los Noventa*, Presidencia de la República y Dolmen Ediciones, Santiago.

MAIRA, L. (1997), *Superación de la Pobreza, Algunas Lecciones y Aprendizajes de la Experiencia Chilena,* Corporación de Políticas Públicas y Relaciones Internacionales, CEPRI-Perspectiva, Santiago.

MAIRA, L. y S. MOLINA (1997), "Las reformas sociales en acción: experiencias ministeriales", *Documento CEPAL*, LC/L,11025, Santiago, mayo.

MARTINEZ, J. y M. PALACIOS (1996), *Informe sobre la decencia. La diferenciación estamental de la pobreza y los subsidios recibidos*, Colección Estudios Urbanos, Ediciones SUR, Santiago.

MELLER, P. (1999), "Pobreza y Distribución del Ingreso en Chile (Década del '90)", artículo presentado en la *Conferencia Chile 1990-1999: The model country for democracy and development?,* University of California, San Diego, diciembre 10-12, 1999.

MIDEPLAN (1996), *Balance de seis años de las políticas sociales 1990-1996*, Ministerio de Planificación y Coordinación, República de Chile, Santiago, agosto.

---------- (1996), Dpto. de Información Social, Encuesta CASEN 1996, Módulo de Educación, Santiago.

---------- (1997), "Pobreza y distribución del ingreso en Chile, 1996, Resultados de la encuesta de caracterización socioeconómica nacional", Informe para la prensa, Santiago, julio..

---------- (1999), Dpto. de Información Social, Encuesta CASEN 1998, Módulo de Educación, Santiago.

---------- (1999), *Balance Económico y Social 1990-1999*, Ministerio de Planificación y Cooperación, Gobierno de Chile, Santiago, diciembre.

MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO (1996), "La oportunidad histórica: Eduardo Frei Ruiz-Tagle, Discursos Escogidos: 1994-1996", Santiago.

MOSER, C. (1996), “Situaciones críticas, Reacción de las familias de cuatro comunidades

urbanas pobres ante la vulnerabilidad y la pobreza", *Serie de Estudios y Monografías sobre el Desarrollo Ecológicamente Sostenible Nº 75*, Banco Mundial.

PEREZ, C. y H.. VERGARA (2000), "Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza", documento elaborado para el Seminario de Capacitación Servicio País 2000, Asuntos Públicos y Comunicaciones, Santiago, abril.

PNUD (2000), *Superar la Pobreza Humana*, Informe del PNUD sobre Pobreza 2000, Naciones Unidas, Nueva York.

PNUD (2000)*, Más Sociedad para Gobernar el Futuro, Desarrollo Humano en Chile – 2000*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Santiago, marzo.

RACZYNSKI, D. (1992), "Tipos de pobreza, Chile 1987, Resultados de un ejercicio empírico", *Notas Técnicas Nº 146*, CIEPLAN, Santiago, marzo.

---------- (1995), "Social policies in Chile, Origin, transformations, and perspectives", en *Democracy and Social Policy Series, Working Paper Nº 4*, Otoño, Kellogg Institute, University of Notre Dame, Notre Dame, Indiana.

---------- (1995), "La estrategia para combatir la pobreza en Chile, Programas, instituciones y recursos", en D. Raczynski (ed.), *Estrategias para combatir la pobreza en América Latina, Programas, instituciones y recursos*, CIEPLAN-BID, Santiago.

---------- (1998), "Para combatir la pobreza en Chile, Esfuerzos del pasado y desafíos del presente", en R. Cortázar y J. Vial (eds.), *Construyendo Opciones, Propuestas Económicas y Sociales para el Cambio de Siglo*, Ediciones Dolmen-CIEPLAN, Santiago,

RACZYNSKI, D. y OTROS (1996), "Proyecto de fortalecimiento Institucional del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) de Chile, Evaluación y rediseño de programas, Informe final", CIEPLAN y FOSIS, enero, Santiago.

RACZYNSKI, D. y OTROS (1999),"Relaciones público-privadas en la política social de superación de la pobreza, Las experiencias Políticas Sociales", CIESU-Uruguay y IDRC-Canadá.

RACZYNSKI, D. y M. BLAZQUEZ (2000), "Políticas sociales, pobreza y desigualdad social, Balance de los años 90", documento preparado para el CED, Santiago, enero.

RIVEROS, L. (1984), "Distribución del ingreso, empleo y política social en Chile", *Documento de Trabajo Nº 25*, CEP, Santiago, marzo.

RODRÍGUEZ, J. (1985), *La distribución del ingreso, empleo y política social en Chile-1983*, ILADES – Editorial Salesiana, Santiago.

RUBILAR, M. G. (1998), “Programa Chile Barrio. ¿Una propuesta de intervención pública innovadora en asentamientos precarios?”, Estudios de Caso para obtener el grado de Magister en Gestión y Políticas Públicas, Departamento de Ingeniería Industrial, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Universidad de Chile, Santiago, diciembre.

SERRANO, C. y OTROS (1999), “Buenas prácticas municipales en cuatro áreas claves”, Informe de Investigación, CIEPLAN – Fondo de Estudios para las Políticas Públicas, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile, Santiago.

TORCHE, A. (1987), “Distribuir el ingreso para satisfacer las necesidades básicas”, en F. Larraín (ed.), *Desarrollo económico para Chile en democracia,* Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago.

VERGARA, P. (1990), *Políticas hacia la extrema pobreza en Chile, 1973–88,* FLACSO, Santiago.

VALDÉS, A. (1999), "Pobreza y distribución del ingreso una economía de alto crecimiento: Chile, 1987-1995", *Estudios Públicos Nº 75*, Santiago.