



UNIVERSIDAD DE CHILE  
FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS  
DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL

**COMBATIR LA POBREZA:  
DEFINICIONES, ABORDAJES Y ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN  
CHILE.  
UN ESTUDIO HISTÓRICO 1973-2017**

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE MAGÍSTER EN  
GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

FRANCISCO JAVIER RIVERA TOBAR

PROFESOR GUÍA:  
MAURICIO OLAVARRÍA GAMBI

MIEMBROS DE LA COMISIÓN:  
MARÍA PÍA MARTIN MUNCHMEYER  
ENRIQUE PARIS HORVITZ

SANTIAGO DE CHILE

2022

**RESUMEN DE LA TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE:** Magíster en Gestión y Políticas Públicas.

**POR:** Francisco Javier Rivera Tobar.

**FECHA:** 2022.

**PROFESOR GUÍA:** Mauricio Olavarría Gambi.

**COMBATIR LA POBREZA:  
DEFINICIONES, ABORDAJES Y ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN  
CHILE. UN ESTUDIO HISTÓRICO 1973-2017**

Según la Encuesta de Caracterización Socioeconómica de 2017, la pobreza en Chile alcanza al 8,5% de la población. Este satisfactorio resultado, es consecuencia de la acción intencionada de distintos gobiernos. Empleando el método histórico, en este estudio se analizan las continuidades y cambios que ha presentado la pobreza en tanto problema social y objeto de intervención del Estado entre 1973 y 2017. En específico, se analizan las principales definiciones del concepto, los instrumentos de medición y las políticas sociales implementadas.

Se afirma que la pobreza ha sido estructuralmente definida a partir del enfoque absoluto de ingreso/consumo, asociado a la satisfacción (o no) de necesidades básicas. Este paradigma hegemónico vinculado a las Necesidades Básicas Insatisfechas ha sido complementado desde el año 2015 con la medición multidimensional. Por otra parte, las principales transformaciones se han verificado en los instrumentos de selección y focalización que transitaron desde el enfoque de NBI predominantes en las Ficha Comité de Asistencia Social (CAS 1 y 2) implementadas entre 1987 y 2006, a la capacidad generadora de ingresos, desarrollada por la Ficha de Protección Social, empleada entre 2006 y 2016, hasta a la actual Calificación Socio Económica, que constituye el enfoque del Registro Social de Hogares. Respecto de la focalización, entre 1973 y 1990, priorizó en la oferta de servicios para luego incorporar demandas de grupos considerados prioritarios de intervenir y lógicas territoriales o de emplazamiento de la población.

Las transformaciones tuvieron correlación con los cambios en las estrategias de intervención, que entre 1973 y 1990 enfatizaron en los subsidios. Mientras que en el período 1990-2002 se diseñaron sobre las ideas del crecimiento económico, generación de oportunidades e inversión en capital humano. Finalmente, en el período 2002-2017, se diseñó e implementó el Sistema Integrado de Protección Social, destinado a garantizar derechos sociales e intervenir sobre las causas de la pobreza. Estos cambios fueron acompañados en la década de los 2000, de modificaciones en las unidades de medidas de las intervenciones, que pasaron de enfatizar en el individuo, a centrarse en la familia.

No obstante estos avances, se concluye que existe un énfasis en la resolución del problema priorizando estrategias de mercado y se reconoce el desafío de diseñar políticas desde un Enfoque de Derechos Humanos, que garantice la atención a las particularidades de la población, favoreciendo instancias de participación y control de gestión por las comunidades. Estas medidas permitirán que los éxitos alcanzados en el combate a la pobreza sean complementados con políticas públicas que aborden la desigualdad económica y social del país. Tarea pendiente desde el retorno de la democracia.

Para Facundo, *'El Asombroso'*.

## Tabla de Contenido

Introducción .....	1
Preguntas de Investigación .....	6
Objetivos .....	6
Capítulo 1: Enfoques dominantes para la definición de pobreza .....	7
El problema del concepto y la diversidad de enfoques .....	8
La pobreza en Chile: una perspectiva histórica .....	16
Capítulo 2: Continuidad y cambio en las definiciones de la pobreza: consideraciones económico-sociales.....	25
Aspectos estructurales para la comprensión de la pobreza en Chile.....	26
Primera fase: dictadura y neoliberalismo (1973-1990).....	27
Segunda fase: Postdictadura, neoliberalismo y neocepalismo (1990-2017).....	32
Hacia un nuevo rol del Estado: subsidiariedad y focalización de las políticas sociales .....	39
Capítulo 3: Operacionalización del concepto: Caracterización de los instrumentos de intervención y focalización de la pobreza .....	45
La pobreza como objeto de política pública: surgimiento y consolidación de las comunidades de expertos .....	46
Mediciones y estructuras de permanencia: pobreza como carencia de ingresos.....	55
Cambios recientes: la medición de la pobreza multidimensional .....	61
Capítulo 4: Estrategias de política social para el abordaje de la pobreza .....	65
La política social del Estado Subsidiario (1973-1989).....	66
Una herencia de pobreza: Hacia el pago de la deuda social (1990-2002).....	71
El retorno de la protección social (2002-2017).....	79
Conclusiones .....	86
Bibliografía .....	91

## Introducción

En julio de 1958, el especialista en desarrollo económico, Jorge Ahumada publicó su obra titulada: “En vez de la miseria”, en ella contribuyó<sup>1</sup> abrió el debate respecto de las estrategias orientadas a la superación de la pobreza en Chile y su vinculación con el desarrollo nacional, alertando sobre el limitado impacto de las políticas públicas con las cuales el Estado había dado respuesta desde las primeras décadas del siglo XX a las consecuencias sociales, laborales e ideológicas derivadas de la modernización capitalista propias de la Cuestión Social (1880-1920) (Morris, 1962)<sup>2</sup>, a las convulsiones derivadas de la Gran Guerra (1914-1919), de la Segunda Guerra Mundial (1939-1945) y, especialmente, de la crisis de 1929 que habían traído dramáticas consecuencias políticas, económicas y sociales.

Considerando este contexto y sus impactos en la sociedad chilena, Jorge Ahumada elaboró un desalentador diagnóstico referido a la pobreza, destacando las ‘miserables’ condiciones de vida de los sectores populares. Advirtió además, que estos problemas se encontraban muy lejos de estar resueltos, afirmando que la sociedad chilena de mediados del siglo XX se encontraba en una ‘crisis integral’. La expresión más dramática de este deterioro la constituían los altos niveles de pobreza de la población. Según sus cálculos -basados en el establecimiento de líneas de pobreza- en 1955 el 58,6% de la población que habitaba el país era pobre, es decir, parte importante de la población nacional no contaba con ingresos que les permitieran satisfacer las necesidades básicas (Ahumada, 1958).

El estudio de Ahumada constituyó “uno de los primeros intentos por cuantificar la pobreza” (Olavarría, 2005, pág. 38) y sus análisis, además de dar cuenta de la magnitud del problema de la pobreza en Chile, constituyeron un insumo para impulsar profundas reformas económicas y sociales, que hasta el golpe de Estado de 1973 contribuyeron de manera significativa a la democratización de la sociedad chilena. A la vez que fortalecieron el rol central del Estado en el combate por la pobreza, especialmente en los ámbitos de educación, trabajo y seguridad social, así como en el mejoramiento de los niveles de nutrición y acceso a prestaciones de salud, dando cuerpo al ‘Estado Social’, o lo que la historiadora María Angélica Illanes ha denominado el ‘Estado Asistencial’, que comenzó a fraguarse en la década de 1920, prestando especial atención en institucionalizar el conflicto social que venía arrastrándose desde las últimas décadas del siglo XIX, que tenía como protagonista al movimiento popular en general, y especialmente a los trabajadores asalariados, representantes de una sociedad cada vez más politizada y diversificada en sus organizaciones de base.

---

<sup>1</sup> La producción de Jorge Ahumada se insertó en el debate de ideas desarrollistas liderados por la CEPAL en las décadas de 1940 y 1950 y, especialmente, a la producción intelectual asociada a la Revista Panorama Económico durante la dirección de Aníbal Pinto Santa Cruz.

<sup>2</sup> La Cuestión Social, es comprendida por James O. Morris como el conjunto de “consecuencias sociales, laborales e ideológicas de la industrialización y urbanización nacientes: una nueva forma de trabajo dependiente del sistema de salarios, la aparición de problemas cada vez más complejos pertinentes a vivienda obrera, atención médica y salubridad” (Morris, James O., 1967).

En este contexto, para Illanes la reconfiguración del Estado tuvo por objetivo complejizar sus estrategias para responder a las demandas populares. Sin renunciar al tradicional uso de la fuerza y al liberalismo económico -a pesar de encontrarse en una profunda crisis- el Estado chileno comenzó a administrar el conflicto social mediante la entrega de prestaciones, asistencias y bienestar a la población. Incluso en 1927, durante el gobierno de Carlos Ibáñez del Campo, se reestructuró la administración del Estado creándose el Ministerio de Bienestar Social (Pinto, 2020)<sup>3</sup> como la entidad destinada a ocuparse de la higiene pública, así como de la asistencia social y previsional, del cuidado de la salud, de inspeccionar las condiciones de vida y de trabajo de los sectores más desposeídos, además de la fiscalización de las leyes. De este modo, “el Estado del siglo XX encuentra en esta contradictoria duplicidad, su propia definición. No obstante, en general, el Estado a través de su figura asistencial y/o de compromiso-social busca cooptar al Pueblo a su propio espacio de institucionalidad, fundando un nuevo pacto social” (Illanes, 1993, pág. 17). En el período, la regulación legal de la relación capital/trabajo fue fundamental para poder avanzar en este proceso destinado a la conquista de derechos políticos, económicos y sociales. Las primeras leyes laborales aprobadas en la década de 1920 y la promulgación del Código del Trabajo de 1931 se enmarcan dentro de las legislaciones sociales más relevantes (Yañez, 1999)<sup>4</sup>

Hacia mediados del siglo XX estos problemas sociales se incrementaron con la expansión de la marginalidad urbana derivada del agotamiento de la hacienda en un contexto de creciente modernización de las relaciones sociales de producción (Ahumada, 1958) que impulsó la migración campo-ciudad de sectores que aspiraban a incorporarse al proceso de industrialización destinada a sustituir importaciones que se estaba implementando a ritmo lento, pero sostenido desde fines de la década de 1930 (Salazar & Pinto, 1999). Si bien, frente a todos estos procesos de modernización, el Estado alternó la coerción y la cooptación, sus prácticas redundaron en la expansión de la protección social, y del gasto público, en un proceso al que contribuyeron los nuevos actores sociales colectivos incorporados a la institucionalidad política. Así, en desde la década de 1940 los gobiernos se concentraron en la expansión de las coberturas y en la de 1960 a la expansión de los servicios de salud, educación, previsión social y vivienda. Ejemplo de esto fue la creación del Servicio Nacional de Salud en 1952, de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas en 1964 y, al año siguiente, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, en lo que puede ser definido como la construcción del ‘Estado de Bienestar’. Sin duda que la intervención militar de 1973 constituyó una ruptura respecto de esta trayectoria histórica. Sus impactos pueden evaluarse desde múltiples dimensiones, pero junto con la cancelación de la democracia, es necesario destacar la adopción del neoliberalismo como nuevo paradigma vinculado al rol del Estado y del mercado en la sociedad en general, pero particularmente en lo referido al alcance y ejecución de las políticas sociales.

---

<sup>3</sup> En su labor sanitaria, el Ministerio de Bienestar Social, incluso incorporó los principios de la Eugenesia. Cabe destacar que la institución era heredera del Ministerio de Higiene, Asistencia Social y Trabajo, creado en 1924.

<sup>4</sup> Las leyes de la década de 1920 consolidaron un proceso donde ya podían encontrarse avances en la legislación. Por ejemplo, en 1912 había sido aprobada la Ley de Protección a la Infancia Desvalida y la ley que prohibió el trabajo infantil a menores de ocho años. En 1914 fue aprobada la Ley de la Silla y en 1916 la Ley de Accidentes del Trabajo. En 1917 se aprobó la Ley de Sala Cuna. Además, en 1924 se creó la Dirección General del Trabajo y el mismo año fue aprobada la Ley de Descanso Dominical. Entre otras destacadas leyes laborales promulgadas en la década del 1920 se encuentra la referida al contrato de trabajo; la ley sobre seguros de enfermedad, invalidez y accidentes del trabajo; las leyes sobre accidentes del trabajo; sobre los empleados particulares, y sobre la organización del sindicato industrial (Yañez, 1999).

La investigación tiene como objetivo general analizar los abordajes históricos de la pobreza a partir de los cambios y continuidades de las definiciones, instrumentos de medición y políticas sociales para intervenir sobre este problema social, en el período 1973-2017, es decir, entre el inicio de la dictadura cívico-militar y la segunda medición de pobreza multidimensional. En específico, analizamos los enfoques a partir de los cuales se ha definido el concepto de pobreza, así como los procedimientos de elección y transformación de los instrumentos de medición vinculados a los cambios en las políticas sociales dirigidas a disminuir la pobreza. Finalmente, se analizan los cambios y continuidades en las estrategias para abordarla por parte del Estado.

En este estudio se sostiene que la dictadura-cívico militar constituyó un momento fundante para la consagración de la pobreza como categoría de intervención, y comprensión las políticas sociales destinadas a abordarla. En este sentido, existe una permanencia de la conceptualización elaborada en la segunda mitad de la década de 1970 que traspasó los gobiernos de la postdictadura hasta la actualidad, donde la pobreza es definida a partir del enfoque monetario o de ingreso/consumo, vinculados al establecimientos de líneas de pobreza que dan cuenta de satisfacción de necesidades básicas. Esta continuidad en el marco conceptual a partir del que se define la pobreza se verifica a pesar de los ajustes realizados en 1987, 2011 y 2014, que actualizaron las variables que definen los criterios antes presentados, manteniéndose como enfoque hegemónico, aun en convivencia con la medición de pobreza multidimensional, que constituye un esfuerzo por complejizar la medición de pobreza por ingreso y que arrojó sus primeros resultados en 2015.

Vinculado al punto anterior, afirmamos que, no obstante el carácter estructural de la definición de pobreza, durante el período que aborda el estudio (1973-2017), es posible reconocer el dinamismo, o capacidad de transformación de las estrategias para enfrentarla, que han combinado medidas y acciones muy focalizadas o restrictivas, con otras destinadas a la reposición de derechos sociales, y que en su implementación, han requerido renovar los instrumentos de focalización y selección de beneficiarios, que fueron desplegándose en un principio sobre un *ethos* marcado por una concepción restringida del principio de subsidiariedad, implementado a partir de la dictadura, donde se impone la idea que el Estado debe intervenir sólo en aquellas áreas de la vida económica y social donde a los privados no les fuera rentable hacerlo, hacia uno más amplio, implementado en los gobiernos de la Concertación, que junto con los aspectos antes descritos, abrió los cauces para una mayor participación de la sociedad civil y reconocimiento de la autonomía de las comunidades, sobre la base de la implementación de los principios de descentralización desarrollados en durante el gobierno autoritario<sup>5</sup>.

De esta manera, para el período analizado, se reconoce la aplicación de una concepción positiva o 'activa' del principio, de subsidiariedad, que se traduce en un 'deber de acción'

---

<sup>5</sup> Si bien el principio de subsidiariedad es moderno, posee antecedentes que se remontan a la Edad Media, específicamente a la controversia entre el Sacro Imperio Romano Germánico y las ciudades del norte de Italia. Las cuales, reconociendo su membresía al Imperio, pugnaban por una mayor autonomía frente a éste para así asegurar su libertad. De esta época data la distinción entre las 'sociedades menores' (la ciudad) frente a las 'sociedades mayores' (el Imperio). Sin embargo, la noción moderna de este principio surge con motivo de las Encíclicas Sociales de la Iglesia Católica, con la Encíclica *Rerum Novarum* (1891), y especialmente, con la Encíclica *Quadragesimo Anno* (1931), que introdujo dos grandes ajustes a los antecedentes previos: "En primer lugar, sustituye la relación 'Imperio-ciudad' por la de 'Estado-grupos intermedios' (y/o personas) y, en segundo término, propicia el fortalecimiento los grupos intermedios [...] frente a la intervención estatal" (Quintana, 2014, pág. 126).

del Estado para intervenir en aras del bien común. Sin embargo, durante el régimen militar dicha intervención enfatizó en la acción directa se hizo efectiva mediante transferencias de bienes para acceder a servicios sociales, mientras que durante la postdictadura, aquellas acciones 'directas', fueron complementadas con otras de naturaleza 'indirecta', vinculadas principalmente a la función de fomento o de promoción de la sociedad civil (Quintana, 2014)<sup>6</sup>.

En el primer capítulo, atendemos a los principales enfoques teóricos desde los que se ha analizado el problema de la pobreza, describiendo y estableciendo puntos de convergencia y divergencia entre ellos, así como reconociendo los enfoques hegemónicos en las sociedades occidentales, para finalmente analizar cómo estos enfoques se han desarrollado en Chile durante el período que abarca el estudio.

En el segundo capítulo se abordan los aspectos estructurales para la comprensión de la pobreza en Chile, que han sido transversales a los períodos de dictadura y postdictadura, y que se encuentran vinculados al rol subsidiario del Estado, que condiciona no sólo los enfoques dominantes para definir la pobreza, sino que también la focalización de las políticas sociales y herramientas de selección para los programas sociales.

En el tercer apartado, se analiza la pobreza como objeto de política pública a partir del surgimiento y consolidación de nuevas comunidades de expertos durante la dictadura cívico-militar, alojados en instituciones que han mantenido hasta la actualidad su función especializada en el diseño e implementación de políticas sociales.

Finalmente, en el cuarto capítulo abordamos las transformaciones y cambios de énfasis que han tenido las políticas sociales destinadas al combate de la pobreza entre 1973 y 2017, enfatizando en los cambios de concepciones y avances en torno a la reposición de derechos sociales de los sectores más desposeídos y de la población en general.

En suma, a partir de esta estructura buscamos comprender y analizar qué factores históricos y sociales explican la forma en que se ha definido y medido la pobreza, los instrumentos elaborados para su operacionalización y el diseño de política pública derivada de dichas conceptualizaciones.

En términos metodológicos, la investigación se aborda desde el método histórico y se basa en el empleo y análisis de fuentes de naturaleza primaria y secundaria, a partir de las cuales se generan deducciones para aportar a un nuevo conocimiento vinculado a las formas en que se construyen y redefinen las políticas públicas vinculadas al problema de la pobreza. Entre las fuentes secundarias destacan estudios relacionados a nuestro objeto de investigación, mientras que el uso de fuentes primarias es priorizado en el capítulo referido a los cambios en las estrategias para abordar la pobreza, y refieren específicamente al análisis de discursos y revisión de prensa. Por lo tanto, las estrategias metodológicas relevan un abordaje cualitativo del fenómeno estudiado, basado fundamentalmente en el uso e interpretación de fuentes.

El método histórico es complementado desde un enfoque epistemológico racionalista-deductivo de las políticas públicas, en tanto buscamos explicar la forma en que los

---

<sup>6</sup> En contraposición a la concepción 'activa' del principio de subsidiariedad, se encuentra la concepción 'pasiva', que se expresa mediante la abstención por parte del Estado la que se hace jurídicamente efectiva a través de normas constitucionales. Cabe señalar que, para el caso chileno la Constitución de 1980 no impone la prohibición al Estado para actuar de forma directa o indirecta en ninguna materia (Quintana, 2014, pág. 128).

contextos políticos, sociales y culturales condicionan a los tomadores de decisiones de la política social para definir y redefinir conceptos, mecanismos y estrategias de intervención, con la finalidad de ajustarlas a las expectativas y demandas de la ciudadanía. Dicho de otro modo, a partir del establecimiento de relaciones de dependencia entre las variables analizadas, buscamos explicar por qué la realidad estudiada ocurre de la manera descrita, con el fin de proveer de modelos teóricos que permitan profundizar en la comprensión histórica de la naturaleza y estrategias de implementación de las actuales políticas públicas destinadas a abordar la pobreza, las que derivan de esos procesos de continuidad y cambio en sus definiciones y estrategias (Padrón, 2001), asumiendo a la vez que siempre hay un proceso de refracción en el análisis de los hechos históricos (Carr, 1961). Además, esta estrategia metodológica permite explicar cómo los gobiernos diseñan políticas públicas en condiciones de ambigüedad, es decir, cuando existen diversas formas de pensar un determinado problema social (Feldman, 1989), a la vez que analizar el carácter performativo que tienen las definiciones y redefiniciones teóricas con las que se aborda el problema social estudiado, en tanto colaboran con la transformación de las condiciones y contextos que lo originaron, permitiendo modelar, consolidar o modificar la realidad existente.

## **Preguntas de Investigación**

1. ¿A partir de qué enfoques teóricos dominantes se ha definido la pobreza en Chile?
2. ¿Cuáles han sido las consideraciones económico-sociales que ayudan a explicar la continuidad y el cambio en las definiciones de la pobreza en Chile?
3. ¿Qué relación existe entre la operacionalización del concepto de pobreza y los instrumentos de intervención y focalización seleccionados?, ¿Qué razones explican la selección de ellos?
4. ¿Cuáles han sido y qué estrategias que han seguido las políticas sociales implementadas por el Estado en el período 1973-2017?, ¿Qué discusiones políticas vinculadas a la universalidad, focalización y participación de agentes privados han acompañado a las estrategias vinculadas a la definición e implementación de las políticas sociales?

## **Objetivos**

### **Objetivo General**

Analizar los cambios y continuidades de las definiciones, instrumentos de medición y políticas sociales vinculadas a la pobreza en Chile, durante el período 1973-2017.

### **Objetivos Específicos**

1. Analizar los enfoques dominantes en la definición de pobreza.
2. Analizar las consideraciones económicas y sociales que explican la continuidad y el cambio en la definición de pobreza.
3. Analizar las relaciones entre la operacionalización del concepto de pobreza, con los instrumentos de medición y focalización seleccionados.
4. Analizar las estrategias de política pública con las cuales se ha abordado el problema de la pobreza y sus relaciones con la definición del concepto, relevando las discusiones técnicas y políticas que han acompañado estas políticas sociales.

## **Capítulo 1: Enfoques dominantes para la definición de pobreza**

## El problema del concepto y la diversidad de enfoques

Si bien el fenómeno de la pobreza puede rastrearse desde la antigüedad, es en la época moderna donde se conceptualiza y se transforma en objeto de estudio por parte de los científicos sociales. Existe consenso en que el fenómeno de la pobreza comenzó a problematizarse como consecuencia de las transformaciones que la modernidad y el cambio en las relaciones sociales que asociadas a la modernización. Precisamente, estos procesos originaron nuevas categorías de pobreza, como la de ‘pobres por atraso’, que reúne a aquellos que el ‘progreso’ va dejando atrás; y la de ‘pobres por modernización’, quienes serían ‘producidos’ por el propio desarrollo (Bengoa, 1995a).

En este proceso de ascenso y complejización del concepto, destacan los aportes teóricos que realizó Georg Simmel a principios del siglo XX (1908), que luego constituirán los pilares en los que se fundó la sociología de la pobreza, y particularmente, para el enfoque relacional de la pobreza, que estudia la pobreza como una experiencia vivida por quienes se encuentran situados en la posición más baja de la estratificación social<sup>7</sup>. Para Simmel, el pobre y la pobreza, es decir, el sujeto y la categoría, se definen a partir de la síntesis de interacciones sociales y no por criterios ‘objetivos’ de orden cuantitativo. Estos últimos, se vinculan con los enfoques sustancialistas o no relacionales, entre los que se destaca el enfoque biologicista y el conocido estudio realizado por Benjamín Rowntree, publicado en 1901, donde el autor analizó la pobreza en York, estableciendo la existencia de familias en situación de pobreza primaria, comprendida por aquellas “cuyos ingresos totales resultan insuficientes para cubrir las necesidades básicas relacionadas con el mantenimiento de la simple eficiencia física” (Sen, 1992, pág. 311). De esta forma, el enfoque adoptó un método indirecto para la evaluación de la pobreza, definida como un déficit de supervivencia física, sentando las bases de una forma de medición que se ha difundido internacionalmente y que se conoce como método de línea de pobreza (Lépoire, 2007), el que rige en Chile desde la primera medición de la pobreza en 1987, hasta la actualidad.

Por el contrario, y en respuesta a los enfoques sustancialistas, Simmel, sostiene que los ‘pobres’ son quienes reciben asistencia pública, o mejor dicho: “al que, aunque no la reciba, debería recibirla por su situación sociológica” (Simmel, 2018, pág. 79). De esta forma, es la ayuda que una persona recibe (o debería recibir) públicamente de la colectividad, lo que determina su estatus de pobre, puesto que, “la pobreza no puede definirse en sí misma y por sí misma como un estado cuantitativamente determinado, sino sólo en función de la reacción social que nace de una situación específica” (Simmel, 2018, pág. 79), vale decir, constituye una síntesis de las relaciones sociales que se producen en una coyuntura y contexto singular. Por otra parte, la recepción de asistencia como fundamento de la condición de pobre, lo sitúa en un estrato que inevitablemente está desvalorizado, puesto que “se define por su dependencia respecto a todos los demás” (Paugam, 2007, pág. 18). Esto ocurre aunque cada sociedad defina y otorgue un estatus distinto al pobre cuando decide ayudarlos, es decir, Simmel entiende que la

---

<sup>7</sup> Además, es necesario destacar los aportes realizados en la primera mitad del siglo XIX por Alexis de Tocqueville y Karl Marx, entre otros autores, al problema del pauperismo asociado a las transformaciones de la sociedad moderna. Sus análisis se integran respectivamente en una obra dominada en el caso de Tocqueville por la cuestión de las democracias y la igualdad de oportunidades, y en caso de Marx por la cuestión de la lucha de clases. Para ambos autores, la pobreza respondía más a una cuestión social, que un objeto sociológico, por lo tanto, “no definieron explícitamente qué caracteriza sociológicamente a los pobres respecto de los demás miembros de la sociedad, ni explicaron de forma completa los modos de construcción de esta categoría y los lazos que la unen a la sociedad” (Paugam, 2007, pág. 30).

pobreza no sólo es relativa, sino que está construida socialmente, en tanto su sentido es el que le da la sociedad. Los pobres así definidos no estarían fuera, sino dentro de la sociedad, en una situación de dependencia respecto de la colectividad (Paugam, 2007).

La pobreza tiende a ser un concepto relativo por definición, su medida puede ser monetaria o no serlo, “puede interesarse exclusivamente en los flujos o bien considerar las necesidades básicas, satisfechas o no incluir elementos de patrimonio, puede finalmente ser subjetiva” (Salama & Destremau, 2002, pág. 39). Pero tiende a objetivarse en función de la metodología de ingreso/consumo para estandarizar análisis y establecer satisfactores mínimos comunes a la naturaleza humana. Por consiguiente, una primera línea divisoria entre los diversos métodos desde los cuales se define y mide la pobreza es si el dinero/ingreso se usa como una unidad única de medida, lo que permite distinguir entre metodologías unidimensionales y multidimensionales. Otra línea divisoria es el carácter directo o indirecto con que se evalúa la (in)satisfacción de necesidades, clasificándose en: método de Necesidades Básicas Insatisfechas o directo, método de línea de pobreza o indirecto y los métodos combinados, que emplean ambos enfoques (Boltvinik, 1998).

Las principales tendencias en el estudio de la pobreza moderna han enfatizado en la dimensión absoluta, comprendiéndola como un fenómeno que se relaciona con las carencias y privaciones materiales y adoptándose el ingreso como vara de medición de la pobreza. Desde esta concepción dominante, ser pobre “es carecer de los recursos monetarios y servicios para satisfacer las necesidades básicas y participar de lleno en la sociedad” (Weinstein, 2018, pág. 29). Así, el indicador definido a partir de un cierto nivel de ingreso monetario, solo entrega una medida indirecta de la pobreza, que además no considera el conjunto de bienes que no pasan por el mercado, es decir, que no se encuentran monetarizados, pero que afectan el bienestar (o malestar) por ejemplo, bienes provenientes “de donaciones, de la solidaridad, de la producción para el autoconsumo, o incluso que estén monetarizados, pero con un precio que se mantiene bajo gracias a un conjunto de subvenciones estatales” (Salama & Destremau, 2002, pág. 40). Esto explica que las definiciones monetarias asociadas a la falta de dinero o de bienes, hayan sido refutadas no sólo por constituir un enfoque arbitrario, sino además simplista, en tanto el dinero y los ingresos se encuentran sometidos a fluctuaciones periódicas y temporales que afectan muy poco la posición que ocupa una persona (Paugam, 2007).

Prescindiendo de estas complejidades, desde el enfoque de pobreza monetaria los observadores, científicos o expertos externos determinan las carencias básicas para la sobrevivencia de un grupo humano, sector o territorio estableciéndose el umbral mínimo de satisfacción de necesidades humanas, aplicable para cualquier cultura y contexto, y que además, son independientes de la riqueza de otros grupos sociales, vale decir, no pretenden generar una explicación comprehensiva del fenómeno, ni propuestas integrales para su superación. No obstante la pretensión de objetividad de este procedimiento cabe señalar que cualquier punto de corte o fijación de estándar reflejará algún grado de arbitrariedad de los expertos, pues en términos epistemológicos, lo que hacen es sintetizar y describir las percepciones o normas existentes en la sociedad y que son descritas por los científicos sociales (Boltvinik, 1998).

Desde este paradigma, la pobreza absoluta sería la que sufriría todo individuo u hogar, que no consiga contar con suficientes ingresos para reproducirse, siendo ese ingreso la

expresión monetaria del mínimo de calorías necesarias para la reproducción fisiológica, a la cual se le agregan otros gastos necesarios relacionados (Salama & Destremau, 2002)<sup>8</sup>. El ingreso se usa como unidad de medida para la identificación de los pobres debido a la extensión en el uso del dinero como medio de intercambio y adquisición de bienes, pero su uso se encuentra siempre vinculado a la satisfacción (o no) de las dimensiones de pobreza.

Los umbrales, que dan cuenta de niveles mínimos de ingreso o consumo, establecen el límite bajo del cual se considera que las personas no han logrado un bienestar mínimo, y se encuentran representados en las denominadas líneas de pobreza, frontera que diferencia a los pobres de los no pobres. Así, “la incidencia de la pobreza se obtiene al contar las personas cuyo ingreso o consumo está por debajo de esa línea” (Olavarría, 2006, pág. 24) y mientras más cerca se encuentre una persona de los bajos ingresos, más probabilidad tiene de ser pobre, sobre todo si las desigualdades son grandes y el nivel de ingreso medio es bajo (Salama & Destremau, 2002).

Lo central de la perspectiva absoluta, radica en lograr índices que permitan definir un umbral de pobreza con el objetivo de precisar estadísticamente quiénes son pobres y quiénes no lo son. Para ello se elaboran definiciones operacionales, técnicas y estadísticas, sin llegar a constituir teorías de la pobreza y, desde el punto de vista económico, la carencia de recursos está referida a los bajos ingresos percibidos. En este sentido, para la determinación de la línea de pobreza, en primer lugar se debe determinar la canasta o bienes necesarios para la estricta reproducción del individuo o del hogar, luego se calcula el número de calorías necesarias para la supervivencia, las cuales se convierten en una serie de bienes de alimentación ligados a los hábitos de alimentación del conjunto de la población. Definidos los bienes que componen la canasta, ésta es convertida en precios en dinero, dando origen a las líneas de indigencia y pobreza<sup>9</sup>. El ingreso necesario para acceder a dicha canasta define la línea de indigencia, considerándose que “los individuos u hogares cuyos ingresos se sitúan bajo esta línea, se encuentran en una situación de extrema pobreza” (Salama & Destremau, 2002, pág. 46).

Obtenida la línea de indigencia, se le aplica el multiplicador de Engel, para incluir los gastos necesarios en vestuario, transporte, alojamiento y se obtiene la línea de pobreza<sup>10</sup>, reservando el término línea de indigencia para el ingreso necesario para la reproducción exclusivamente calórica del individuo (Salama & Destremau, 2002). Es decir, los pobres extremos serían aquellas personas u hogares más pobres que los pobres, en tanto se ubican por debajo del costo de una canasta básica de alimentos, mientras que los pobres serían aquellas persona u hogares que tienen ingresos totales superiores a los necesarios para adquirir la canasta básica de alimentos” (Weinstein, 2018, pág. 29), o bien, cuyos ingresos se encuentren “entre el costo de una y dos canastas básicas de

---

<sup>8</sup> Mauricio Olavarría plantea que el estudio de Benjamín S. Rowntree (1901) fue pionero en definir la situación de pobreza absoluta, a partir de la existencia de “un total de ingresos que es insuficiente para obtener lo mínimo necesario para la subsistencia. Lo mínimo necesario hacía referencia a alimento, ropa, vivienda, calefacción, luz y utensilios para cocinar y lavar” (Olavarría, 2006, págs. 24-25).

<sup>9</sup> Pierre Salama y Blandine Destremau (2002) precisan que en el establecimiento de los hábitos de alimentación, se considera como población de referencia no solo a los pobres, “para no cometer el error de considerar solo los bienes que ellos puedan adquirir a causa de estos pocos ingresos” (Salama & Destremau, 2002, pág. 45).

<sup>10</sup> Cabe señalar que el multiplicador de Engel, “puede ser determinado de manera arbitraria cuando los datos son poco accesibles o insuficientes o insuficientemente confiables, o en caso contrario, después de unas encuestas” (Salama & Destremau, 2002, pág. 46).

alimentos” (Olavarría, 2006, pág. 25). En Chile, entre los años 1987 y 2013, el costo de la canasta se calculó tomando en consideración los requerimientos nutritivos mínimos de la población, sus hábitos de consumo y costo de mercado. A partir de estos factores y asumiendo que el costo de los alimentos en zonas rurales es menor que en la urbanas, la línea de pobreza extrema rural se fijó en un nivel inferior que la urbana<sup>11</sup> (Olavarría, 2006).

En suma, las aproximaciones cuantitativas del enfoque de pobreza absoluta, en tanto concepciones objetivistas, ponen énfasis “en indicadores económicos tales como: ingreso, ahorro, consumo, cantidad de bienes. En esta línea de análisis se ubican los economistas, los planificadores sociales y las autoridades de Gobierno (Weinstein, 2018, pág. 29), y como veremos en los capítulos siguientes, para el caso chileno, desde el ascenso del neoliberalismo hacia fines de la década de 1970, ha sido la visión dominante para el abordaje del fenómeno de la pobreza, en coherencia con la implementación de un Estado de tipo subsidiario que tiende a focalizar el gasto social hacia quienes demuestren su condición de carencia.

Además, las definiciones de pobreza absoluta colisionan con el uso más generalizado de la pobreza, entendida como pobreza relativa, o enfoque de privación relativa, desde el cual las necesidades se establecen culturalmente, y no en términos biológicos como en el caso del enfoque absoluto, por tanto integra las variables de tiempo y lugar. Comprendiendo que a medida que ocurren transformaciones en las sociedades, las necesidades también van mutando. En este sentido, sitúa al individuo en la sociedad, pues “lo que expresan las medidas de pobreza relativa es lo que se entiende como el estándar mínimo aceptable en una sociedad determinada” (Olavarría, 2006, pág. 26). Al concebirse las necesidades de forma dinámica, y no como un conjunto irreductible y estable, se actualizan contantemente en relación con los niveles de riqueza de la sociedad, evaluando las brechas existentes entre las condiciones de vida de algunos grupos con las de la mayoría de la población (Weinstein, 2018). Así, la línea de pobreza relativa evoluciona con la mediana y con el promedio del ingreso, ya que “si éstos aumentan la línea también sube, e inversamente” (Salama & Destremau, 2002, pág. 42). En consecuencia, es posible afirmar que el enfoque relativo de la pobreza enfatiza en las condiciones de vida, “donde lo central no es la falta de ciertos bienes materiales sino el cúmulo de desventajas, las privaciones entendidas como falta de bienestar material o de posibilidad de participación en la vida social” (Weinstein, 2018, pág. 30).

Finalmente, la implementación del enfoque de pobreza relativa, como enfoque integral vinculado a la medición de los niveles de vida, la pobreza y el desarrollo, se enfrenta con el problema de la falta de una unidad de medición única, y por tanto a las dificultades de comparabilidad de resultados. En tanto no se establecen mínimos uniformes o estandarizados, la adopción de enfoques de pobreza relativa refuerza las discusiones sobre la equidad en la distribución de los beneficios del progreso y la integración social. La vinculación del enfoque de pobreza relativa a la concepción de la pobreza como un fenómeno ligado a las condiciones históricas del desarrollo material y a la distribución de ingreso de las sociedades, ayuda a explicar por qué generalmente los países que asumen el enfoque de privación relativa, para la medición de la pobreza sean aquellos que han

---

<sup>11</sup> En Chile, la determinación de la línea de pobreza se estableció como el doble de la línea de indigencia, establecida a partir de la Encuesta de Presupuestos Familiares, mientras que la línea de pobreza extrema rural se fijó en un nivel del 77% de la línea de indigencia urbana y la línea de pobreza rural equivalente en 1,75 veces la línea de indigencia rural (Olavarría, 2006).

logrado niveles más altos de desarrollo económico, permitiendo mejorar los estándares de vida de su población. Por el contrario, los países que priorizan las mediciones absolutas, enfatizado en la construcción de indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas y, más recientemente, de indicadores de pobreza humana, son aquellos que se encuentran en situaciones de subdesarrollo o en vías de desarrollo, donde las privaciones afectan a una extensa parte de la población (Olavarría, 2006). No obstante estas diferenciaciones, Julio Boltvinik (1998) sostiene que el método de línea de la pobreza se ha mantenido como el procedimiento oficial en diversos países desarrollados, al ser “el método que recomienda el Banco Mundial, y que también usa la Comisión Económica para América Latina y el Caribe” (Boltvinik, 1998, págs. 19-20)<sup>12</sup>.

Las perspectivas críticas al enfoque basado en líneas de pobreza enfatizan en que “supone que la satisfacción de necesidades depende sólo del ingreso, en circunstancias que el ingreso es sólo una de las variables que determinan la satisfacción” (Olavarría, 2006, pág. 28). Por otra parte, las líneas de pobreza no considerarían si una necesidad efectivamente se encuentra o no satisfecha, sino que aborda sólo si se dispone de ingresos para satisfacerla. Una definición de la pobreza limitada a medirla a través de líneas definidas por niveles de ingreso/consumo es restrictiva y, por tanto, insuficiente<sup>13</sup>. El enfoque de necesidades básicas, parte de la premisa que la pobreza constituye una situación en la cual la persona no puede satisfacer una o más necesidades, ni participar plenamente de la sociedad, planteamiento sobre el cual se desarrolló el método de Necesidades Básicas Insatisfechas, para medir la pobreza, que combina diversos indicadores de satisfacción, necesidades básicas y un umbral mínimo, por debajo del cual habría pobreza, entendida como carencia de satisfacción (Olavarría, 2006). De esta forma, en enfoque basado en el ingreso/consumo, sólo es útil si se complementa con otras definiciones que ponen de manifiesto la satisfacción de necesidades básicas que permiten la reproducción de los individuos y de los hogares en la sociedad. La combinación de diferentes enfoques y definiciones de la pobreza permite “poner en evidencia cómo se vive la pobreza y cómo evoluciona más allá de algunas cifras necesariamente abstractas y, sobre todo, más allá de la mera descripción” (Salama & Destremau, 2002, págs. 40-41). En este sentido, el enfoque de Necesidades Básicas Insatisfechas, si bien originalmente se constituyó como una crítica al enfoque de ingresos, es complementario a él, pudiendo combinarse la disponibilidad de ingresos por sobre o bajo la línea de pobreza con la existencia de una o más carencias o sin carencias.

En estos cruces, si el ingreso de un hogar está por debajo de la línea de pobreza y presenta por lo menos una necesidad básica insatisfecha, ese hogar se clasificaría en un estado de pobreza crónica, que sería el estado de mayor vulnerabilidad, mientras que si el ingreso de un hogar está por debajo de la línea de pobreza, pero no existen Necesidades Básicas Insatisfechas, ese hogar se encontraría en una situación de pobreza reciente. “A la inversa, si el ingreso de un hogar está por sobre la línea de pobreza, pero hay por lo menos una necesidad básica insatisfecha, ese hogar estaría sufriendo carencias inerciales. Por último, si un hogar presenta una situación donde el

---

<sup>12</sup> Sin embargo, el autor destaca que el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, ha adoptado la posición del Índice de Desarrollo Humano. Cfr.: Boltvinik, 1998, pág. 20.

<sup>13</sup> Aun cuando las críticas al enfoque basado en las líneas de pobreza son pertinentes, es necesario señalar que, en general, la identificación de pobreza por ingreso coincide cuando se incorporan otras variables, tales como: acceso a la salud, niveles de escolaridad, de integración o de satisfacción de necesidades. Es decir, una persona que es pobre por ingreso tiende de a serlo además al medir su condición incorporando aquellas dimensiones relativas o complementarias.

ingreso está por encima de la línea de pobreza y no hay necesidades insatisfechas, entonces se diría que ese hogar está en condición de integración social” (Olavarría, 2006, pág. 30).

Tanto las concepciones de pobreza relativa como absoluta han estado vinculadas al problema del crecimiento económico, que facilita acceso de las personas a nuevos bienes y servicios, así como a las modernizaciones de las relaciones económicas y sociales, procesos que hacen que las carencias se vuelven más complejas de estandarizar y la pobreza más heterogénea en sus expresiones sociales. Según Bengoa (1995a), la heterogeneidad es una de las tres tendencias o expresiones más importantes de la pobreza moderna, las otras dos corresponden a la internacionalización, pues al ser consustancial al desarrollo, se ubica en todas partes del mundo, definiéndose estándares mínimos por organizaciones internacionales -como por ejemplo el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional- y, finalmente, la tendencia a la privatización de la implementación de las políticas públicas orientadas a enfrentar la pobreza, que se ha traducido en la pérdida de la responsabilidad social del Estado respecto del fenómeno y en una creciente aparición de la responsabilidad individual y de una nueva filantropía reflejada en la proliferación -desde la década de 1990- de las fundaciones y otros entes privados encargados de hacer obras y acciones a favor de los pobres. Esta nueva estrategia de abordaje de la pobreza desde el financiamiento público e implementación privada sería “una pobreza de personas que fueron convocadas a la igualdad, la democracia y la fraternidad” (Bengoa, 1995a, pág. 5), que vieron la oportunidad de acceder a la modernidad y fracasaron en su intento, es decir, corresponde a la pobreza surgida en las últimas décadas del siglo XX, y que hacia fines del primer gobierno de la Concertación -cuando el autor publica su artículo- ya manifestaba en quienes vivían en pobreza la marca de la frustración y la carga de un sentimiento cultural de derrota.

Como síntesis de estas tres tendencias surgiría “una nueva categoría social de ‘pobres’ que tienden a afirmar su identidad en la carencia y hacen del ‘testimonio’ la base de su discurso” (Bengoa, 1995a, pág. 1). Desde un punto de vista subjetivo, la definición desde la carencia significaría la crisis de identidad de los sujetos, o adquisición de una identidad negativa, pues en vez de identificarse por lo que hacen, se identifican por lo que no hacen.

Por otra parte, los sujetos que reciben asistencia, al menos en el corto plazo, presentan dificultades para integrarse a la sociedad en una relación de complementariedad y reciprocidad respecto de otros grupos sociales. Esto significa que quien recibe la ayuda, acepta vivir, aunque sea temporalmente, con la imagen negativa que le devuelve la sociedad, pudiendo incluso terminar interiorizando la idea de no ser útil para esa sociedad (Paugam, 2007). En el marco de la implementación de las políticas sociales, se revela entonces la existencia de sectores que son más o menos sensibles a la implementación de ellas, o de los efectos asociados al crecimiento económico. En esta dinámica aquellos que son menos sensibles a la implementación de las políticas sociales son generalmente personas y familias antecidas por generaciones con reiteradas experiencias frustradas de integración social, condición estructural que facilita la formación de una ‘subcultura de la pobreza’, caracterizada no solamente por la deprivación material, sino que por la construcción de una fuerte identidad derivada de la rearticulación social en la supervivencia y desesperanza, un lenguaje propio, usualmente ininteligible para los que no pertenecen al grupo, y un permanente menosprecio a los ‘integrados’ al sistema (Bengoa, 1995a). Este tipo de pobreza se encuentra relacionada con la marginalidad, es decir, con la ruptura de los vínculos de sus miembros respecto de la estructura social por

lo que tiende a denominarse como 'pobreza dura', aunque en la práctica, sus integrantes se encuentran separados por sutiles diferencias de otros sectores igualmente pobres pero 'sensibles' a la acción de las políticas sociales, y al crecimiento económico. Precisamente, la mayor parte de las personas en situación de pobreza tienden a la integración al sistema, y las posibilidades de movilidad social que les ofrece. Sin embargo, estos grupos no se identifican con la pobreza, a la vez que buscan distinguirse del grupo de pobres permanentes, en tanto desean "que sus poblaciones sean bien consideradas, seguras, quieren el progreso, quieren vivir bien [y] están dispuestos a realizar todos los esfuerzos, ahorros incluso, para ello" (Bengoa 1995a, pág. 2).

Otro marco teórico relevante para la comprensión de la pobreza corresponde al enfoque subjetivo, que pretende superar las limitaciones de los enfoques vinculados a los niveles de ingreso/consumo, especialmente en lo que respecta a la arbitrariedad de los criterios elegidos para definir los umbrales de necesidad y bienestar, en tanto se "basan en hipótesis imposibles de comprobar y que reflejan, ante todo los prejuicios del estadístico. Las nociones de necesidad y bienestar, indispensables para la definición de escalas, son relativas (Paugam, 2007, pág. 15). Por lo tanto, el enfoque de pobreza subjetiva comparte con el enfoque de pobreza relativa, que los niveles de pobreza evolucionan con el crecimiento. Considerando estas críticas, y partiendo del uso de encuestas, el enfoque subjetivo de la pobreza intenta "definir el límite de ingreso que permitiría a los individuos pobres no considerarse ya como tales, cuando aumenta el ingreso nacional" (Salama & Destremau, 2002, pág. 42). Por otra parte, aun constituyendo una medición estadística de la pobreza, no se refiere ya al juicio experto, sino a la opinión de la persona entrevistada sobre su propia situación financiera o bienestar. En este sentido, sobre la base de que el nivel de ingresos no da cuenta en forma completa de las privaciones que sufren las personas y los hogares, propone analizar cómo interpretan las propias personas sus condiciones de vida y qué requieren para considerar que llevan un nivel de vida aceptable.

Por cierto que existen contundentes críticas a este enfoque, siendo la principal ser demasiado sensible a la formulación de las preguntas, especialmente si se utilizan idiomas distintos, además de su dificultad para establecer comparaciones internacionales debido al escaso consenso conceptual. Algo similar ocurre con el enfoque de condiciones de vida, que pretende medir estadísticamente la pobreza a partir de la idea de que "no es la falta de un determinado bien material elemental lo que permite definir la categoría de pobre, sino el cúmulo de desventajas" (Paugam, 2007, pág. 16), que pueden agruparse en diversos indicadores y que fueron conceptualizadas por Peter Townsend (1988) como 'deprivaciones'. Nuevamente, la fragilidad de este enfoque radica en la posibilidad de desviaciones subjetivas o, dicho de otro modo, en la dificultad de definir de manera totalmente objetiva los indicadores.

Cabe destacar, que tanto el enfoque subjetivo como el de condiciones de vida, parten de la premisa que la pobreza debe ser concebida "como un fenómeno multidimensional, complejo, heterogéneo, en tanto conjunto de necesidades humanas inadecuadamente satisfechas así como capacidades humanas desarrolladas de modo incompleto" (Weinstein, 2018, pág. 30). Esta perspectiva engasta con la idea de privación o expansión de las capacidades humanas desarrollada por Amartya Sen (2000), en el enfoque de 'capacidades y realizaciones', que a diferencia de los enfoques basados en el análisis de necesidades fundamentales, se inscribe en el campo de una reflexión sobre la justicia social, la igualdad y la desigualdad. Asimismo, se trata de un enfoque cualitativo, que "sin

descuidar el haber material sitúa en primer lugar los valores de realización y libertad, los funcionamientos que representan una forma de gobernar, su existencia y las capacidades que representan las diversas oportunidades que se le ofrecen a una persona y entre las cuales ella escoge” (Salama & Destremau, 2002, pág. 64). Por tanto, su definición de pobreza no se encuentra asociada a la disponibilidad de ingresos, sino que se basa en la inadecuación de los medios económicos con respecto a la tendencia de los sujetos a convertirlos en capacidades de funcionamiento, en un ambiente social, político y cultural propicio para su desenvolvimiento. La propuesta de Amartya Sen, es complementaria con la de Óscar Altimir (1979) que entiende la pobreza desde una noción basada en la concepción del desarrollo de la dignidad humana y de la universalidad de los derechos humanos básicos “cuyo cumplimiento no debería depender de la escasez local de recursos, ni de la resignación culturalmente incorporada” (Altimir, 1979, pág. 11) de ahí que para este último autor, el núcleo irreductible absoluto sea mucho más que los alimentos y abarque todos los derechos humanos. En este sentido, tanto Sen como Altimir, consideran que “el estándar de la pobreza (umbral o línea) tiene dos componentes: el núcleo absoluto (universal) y el relativo (específico para cada sociedad)” (Boltvinik, 1998, pág. 29).

Para Sen, la pobreza no debe ser concebida a partir de los niveles de consumo o carencia de diferentes de bienes y servicios, o de los niveles de ingreso de los sujetos para satisfacer aquellas necesidades identificadas como básicas, sino que “a partir de las capacidades (*capabilities*) de las personas de tener acceso a ellos. En su opinión, la pobreza se entiende mejor por la ‘penuria de capacidades’, es decir más por la imposibilidad de las personas de elegir lo que les parece bueno para ellas que por la falta de satisfacción de las necesidades fundamentales” (Paugam, 2007, pág. 17). Así, la pobreza y el estándar de vida tienen relación con las capacidades de las personas y con la privación de esas capacidades humanas, que les impide la falta de realización de ciertos funcionamientos básicos y de la adquisición de las capacidades correspondientes para desarrollarlas de manera completa, enfatizando que lo realmente importante del ingreso “es la posibilidad de convertirlo en capacidades para funcionar” (Olavarría, 2006, pág. 30). El acto de vivir puede ser considerado entonces como diversas combinaciones de ‘funcionamientos’ (ser y tener) relacionados entre sí, que la persona puede realizar. La capacidad es entonces, un conjunto, de vectores de funcionamiento que refleja la libertad de una persona para llevar un modo de vida u otro. En síntesis, de la misma manera que una supuesta ‘combinación presupuestaria’ representa, en el campo de las mercancías, la libertad de una persona para comprar diversas canastas de mercancía, la ‘combinación de capacidades’ refleja en el campo de los funcionamientos la libertad de una persona para escoger entre diversas existencias (Sen, 1992).

Para el enfoque de capacidades y realizaciones (*capabilities y functionings*), la libertad y capacidad de elección se encuentran en relación directa con el bienestar humano. Los economistas y otros científicos sociales, deberían tener en cuenta no sólo la posesión de bienes materiales -que serían medios y no fines- sino que también la existencia de condiciones personales y del ambiente social, tales como la libertad de expresión, la dignidad, el respeto de sí mismo y la participación de la vida social en general, es decir, aquellas dimensiones internas y externas que contribuyen a hacer del individuo un ser social integrado y reconocido. En otras palabras, la pobreza incluiría la carencia de las oportunidades básicas para el desarrollo humano, el que, a su vez, permite que las personas tengan una vida más larga, más saludable y más creativa, que gocen de la libertad, de un estándar de vida decente, de dignidad, de autoestima y de respeto”

(Olavarría, 2006, pág. 31). Por lo tanto, la propuesta se orienta a la ampliación de las capacidades y potencialidades de los individuos, que les permitan desarrollarse como sujetos sociales, y no ser definidos a partir de la cantidad de dinero que poseen a nivel individual o familiar. En síntesis, “es posible hablar de desarrollo cuando las personas son capaces de hacer más cosas, no cuando estas son capaces de comprar más bienes o servicios” (Sen, 2000; Weinstein, 2018, pág. 30). Como puede inferirse, el enfoque desarrollado por Sen también admite que lo que percibimos como pobreza puede variar considerablemente de una sociedad a otra, lo que en vez de resolver los problemas de medición los vuelve más complejos (Paugam, 2007).

Los postulados de Sen se encuentran a la base de la medición del Índice de Desarrollo Humano desarrollado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en su primer informe mundial sobre el desarrollo humano publicado en 1990. El índice constituye un método combinado para la medición de la pobreza, y parte de la base de que si bien la pobreza se manifiesta en las carencias que experimentan las personas, estas se inscriben en un escenario que, sin negar los factores económicos, debe reconocer la gran importancia que tienen las dimensiones no monetarias de la pobreza, que necesariamente tienen que articularse con la variable ingreso, especialmente las de tipo social y político de la pobreza. Para estimular la integración, se deben identificar las posibilidades fundamentales de las que deben disponer las personas para integrarse y contribuir a la sociedad, incorporando tres elementos cuya medida aritmética es: la salud/años de vida; el nivel de educación y el nivel de vida<sup>14</sup>. A partir de 1996, el PNUD elaboró un Indicador de Pobreza Humana, denominado originalmente Indicador de Escasez de Capacidades, destinado a reflejar el porcentaje de individuos que no tienen acceso al mínimo de las potencialidades humanas elementales, centrando su interés en la falta de tres potencialidades: poder alimentarse correctamente y gozar de buena salud, poder dar a luz en condiciones de salubridad y, finalmente, poder instruirse e informarse (Salama & Destremau, 2002). Finalmente, todas las perspectivas antes analizadas han orientado los procesos de sistematización de definiciones y mediciones de pobreza en Chile, y especialmente, han impactado en el diseño de las estrategias para abordarla.

### **La pobreza en Chile: una perspectiva histórica**

En Chile, los estudios referidos a la pobreza como fenómeno social no han escapado a las tendencias anteriores. Si bien las políticas sociales referidas a atender el problema de la pauperización de las condiciones de vida de los sectores populares por parte del Estado pueden rastrearse desde la primera mitad del siglo XX, es recién en la década de 1970 cuando el concepto comienza a definirse de forma más estricta, pues se vincula al ascenso e implementación del neoliberalismo, sistema económico y social en el cual se promovió, no sólo el progresivo retroceso del Estado en la sociedad, sino que además el rol del mercado se amplió, incorporándose en ámbitos que durante el Estado Asistencialista se encontraban vedados, tales como la salud, la educación y la previsión social. En este contenido, a partir de la década de los '70 los estudios sobre estratificación social en América Latina centraron su atención preferentemente en los temas de pobreza

---

<sup>14</sup> La dimensión de Salud se encuentra medida por la esperanza de vida al nacer; el Nivel de Educación por una combinación de la tasa de alfabetización de los adultos y el tipo de frecuencia escolar en los tres niveles, y el Nivel de Vida se encuentra expresado en el PIB en términos reales, traducido en dólares, ponderado con las paridades del poder adquisitivo (Salama & Destremau, 2002, pág. 67).

y exclusión social, produciéndose un giro en las investigaciones, las que “en vez de mirar el problema de un modo integral, focalizaron su atención en un grupo particular. El resultado es que hoy se sabe más de la situación social de los pobres e indigentes que sobre las condiciones de vida del resto de los integrantes de la estructura social” (Torche & Wormald, 2001, pág. 23).

Fue en la década de 1980 cuando el concepto alcanza una mayor difusión al asociarse a un sujeto social colectivo sobre el que recaería la acción estatal, y que fue comprendido como aquel grupo “socialmente excluido del acceso a los beneficios de una sociedad que consideraba mínimos” (Espinoza, 2011, pág. 136). Del mismo modo, el discurso modernizador reemplazó a antiguos actores sociales populares que, por definición, eran entendidos como sujetos con propuestas específicas (Bengoa, 1995a). Así, a diferencia de términos empleados en décadas anteriores, como el de ‘trabajador’ ‘obrero’, ‘explotado’, ‘proletario’ o incluso el de ‘marginal’, que hacían referencia a la identidad colectiva de sujetos sociales con capacidad de transformación de la realidad en la que se encontraban insertos. En nuevo término, ‘pobre’, se reveló como una categoría genérica, que “no asignaba a sus portadores identidad colectiva alguna, más allá de compartir ciertas carencias. Por ello, el grupo era más un artefacto estadístico que una categoría social significativa. Resultaba útil, sobre todo para imponer la disciplina del Estado sobre grupos que desde la partida eran definidos por sus carencias antes que por sus potencialidades” (Espinoza, 2011, pág. 136).

En consecuencia, en el contexto de las décadas de 1970-1980, marcado por transformaciones económicas y sociales profundas y del desplazamiento de la ciencia económica desde las ciencias humanas y sociales a las ciencias antiguamente denominadas exactas, los pobres también se privatizan convirtiéndose en una categoría social definida por la carencia, consagrándose según José Bengoa (1995) “la disolución de los sujetos sociales, de los actores, de los movimientos sociales dotados de propuesta y personalidad. Es el triunfo de la carencia. La nada transformada en absoluto, sin tiempo, sin esperanza, sin relación con la historia. Una definición a través de lo que no se tiene” (Bengoa, 1995, pág. 5)<sup>15</sup>

Lo anterior ayuda a explicar, que desde mediados de 1970, los análisis vinculados a la pobreza hayan enfatizado fuertemente en el abordaje de aquellas variables que definían el concepto. Sin duda que en este proceso de definición para la cuantificación, el Mapa de la Extrema Pobreza (1974) constituyó el estudio pionero en las nuevas miradas respecto de un problema que sería abordado mediante técnicas de focalización progresivamente más sofisticadas, destinadas a detectar la sumatoria de carencias o necesidades que configurarían la pobreza, y que fue parte de una concepción del rol de Estado en el desarrollo de las políticas sociales, que constituyó un corte histórico respecto de las concepciones universalistas y garantes de derechos. En este sentido, el Mapa identificó espacialmente los niveles de carencia de la población emplazada a nivel nacional, considerando los ámbitos de vivienda y equipamiento, que los hacía potencialmente elegibles para las políticas sociales.

En paralelo al ascenso y propagación del concepto de pobreza, como categoría de redefinición de sujetos colectivos y como respuesta desde la sociedad civil a las medidas de coerción política impulsadas por la dictadura, en el año 1978 José Joaquín Brunner

---

<sup>15</sup> A la fecha en que Bengoa publica su investigación -y a pesar de los significativos avances- la pobreza aún era del 27,5% (Casen, 1994).

publicó un documento titulado “Apuntes sobre la figura cultural del pobre”, con el objetivo de analizar cómo el nuevo saber-poder reconfiguraba sus prácticas discursivas. Para efectos de nuestro estudio, destacaremos la categoría de marginalización como aquella a partir de la cual se organiza el discurso dominante respecto del pobre y la pobreza durante la dictadura cívico-militar<sup>16</sup>. Desde esta perspectiva, los pobres y la pobreza son instalados en una posición de subordinación económica, con el objetivo de “definir un estado de des-integración social y para sustituir relaciones de desigualdad o explotación por situaciones de aparente deprivación relativa de beneficios” (Brunner, 1978, pág. 5). Tal como lo define Simmel, Brunner aboga por una definición de la pobreza y de los pobres, como aquel conjunto de personas que se encuentran en el límite, en el umbral de la sociedad, al margen, en un proceso de integración incompleta y, que por tanto, sólo pueden superar su condición de pobreza mediante la integración, la promoción de los sujetos o, desde una perspectiva de derechos, incorporarlos al ejercicio de la ciudadanía. En síntesis, la marginalización de la pobreza promovida por el régimen encarnó una definición por oposición y ausencia, en el sentido de que el sujeto queda en oposición respecto de una sociedad en la que no se encuentra incorporado, exclusión que además es por la ausencia, en tanto carece de lo que los otros poseen, ya que es definido a partir de la posesión o no de medios de subsistencia (Brunner, 1978).

Por otra parte, la pobreza definida como una situación de marginalización reconoce en quien se encuentra en dicha posición su incapacidad para poner fin por sí mismo a su condición. Es decir, la marginalidad denota una posición en la sociedad, a la vez que una profunda falta de capacidad, e iniciativa. Respecto de las políticas sociales que abordan la pobreza marginalizada, estas deben orientarse a la integración social mediante el desarrollo de capacidades, condición que no necesariamente se cumple en la definición operacionalizada durante la dictadura cívico-militar, donde la pobreza extrema o crítica sólo consideró las carencias materiales, y no la des-integración social, constituyendo un quiebre histórico respecto de las concepciones y estrategias para abordarlas, las que pasaron de los esfuerzos por la integración social, al simple aumento de los ingresos.

La preferencia por definir la pobreza a partir del cumplimiento de estándares o niveles de acceso a bienes ayuda a explicar que haya sido atención preferente de economistas. Para el caso chileno, desde la década de 1990, la visión dominante ha tendido a privilegiar las relaciones entre crecimiento económico y reducción de la pobreza. Desde esta perspectiva dominante en los estudios sobre pobreza “sería el crecimiento económico la variable que explicaría casi exclusivamente -o al menos en la mayor parte- [la] reducción” (Olavarría, 2006, pág. 14). Estos estudios centran sus análisis en el período 1987 y 1996, de ellos puede concluirse que el crecimiento económico explica entre un 60% y un 90% la reducción de la pobreza (Olavarría, 2006)<sup>17</sup>. En los balances,

---

<sup>16</sup> El autor considera cuatro categorías. Además de la marginalización del pobre, desarrolla las categorías de pedagogización de las conductas de los pobres, de asistencialización (sic) de las relaciones de la sociedad con la pobreza y de transformación de la pobreza en cultura (Brunner, 1978, págs. 5-7).

<sup>17</sup> Mauricio Olavarría (2006) afirma que Larrañaga (1993 y 1994) “concluyó que la reducción de la pobreza en Chile, en el período 1987-1992, se debía en 80% al crecimiento económico y a una mejor distribución en el restante 20%. Larrañaga y Sanhueza (1994) [...] encontraron que el 90% de la reducción en la incidencia de la pobreza sería explicada por el crecimiento económico. Contreras (1996), [...] concluyó que entre el 73% y el 83% de la reducción de la pobreza en el período 1987-1992 se debería al crecimiento económico. Un reporte del Banco Mundial (1997) que analiza el período 1987-1994 confirmó que el descenso de la pobreza en Chile estaba fuertemente correlacionado con el alto crecimiento económico y que cuando el crecimiento decayó en el período 1992-1994, hubo también una desaceleración en la declinación de la pobreza. [...] Sobre el período 1987-1996, Contreras y Larrañaga (1998) y Contreras (2000) confirman previos hallazgos referidos a que más del 80% del descenso de la pobreza correspondería al crecimiento económico, mientras que el 20% restante estaría asociado a un efecto de redistribución y a un residuo

el alto y sostenido crecimiento económico ocurrido desde mediados de los '80 y hasta mediados-fines de los '90, habría impactado favorablemente en una reducción de los niveles de pobreza del país y en un mejoramiento de las condiciones de vida de la población en general (Torche & Wormald, 2001), prestando menos atención a las desiguales repercusiones que dicho crecimiento produjo en los diferentes grupos sociales, y asumiendo débilmente que el desarrollo de estos años generó 'ganadores' y 'perdedores' (Klein, E. & Tokman, V., 2000; Torche & Wormald, 2001).

En suma, los analistas han enfatizado principalmente en el mejoramiento de los niveles de vida y consumo de la población en situación de pobreza o pobreza extrema relacionándolo directamente, con los ciclos de expansión económica y disociándolo del rol cumplido por las políticas sociales. Advirtiendo esta separación, Mauricio Olavarría (2006) integra ambas variables en su análisis de los procesos de reducción de la pobreza, reconociendo el rol del crecimiento económico, pero también la contribución de la larga tradición chilena de políticas sociales, entendidas como el conjunto de acciones desarrolladas por el Estado, orientadas a generar intervenciones en capital humano y protección social, enfatizando en el desarrollo de acciones vinculadas a la salud, educación y seguridad social. De esta forma, plantea como tesis que la "larga tradición chilena de intervenciones de política social jugó un rol central en aumentar el capital humano del país y que esto fue determinante para que grandes segmentos de la población aprovecharan la oportunidad que generó la era de gran crecimiento y salir de la pobreza" (Olavarría, 2006, pág. 15).

Estas oportunidades se habrían presentado a pesar de que a mediados de la década de 1970, quienes asumieron la dirección de las políticas económicas se orientaron a "retraer el papel del Estado en la provisión de servicios públicos en favor de empresas comerciales con ánimo de lucro" (Rodríguez, 2018, pág. 236). Por tanto, el crecimiento económico "llamado vulgarmente desarrollo, no implica necesariamente, la superación de la pobreza. No hay una relación de causalidad, de necesidad, entre crecimiento, desarrollo y eliminación de la pobreza" (Bengoa, 1995, pág.3), es más, el crecimiento económico en Chile, al ser profundamente desigual, ha provocado desequilibrios que profundizan el malestar y la vulnerabilidad social. Clarisa Hardy (2014), también cuestiona las tesis neoliberales que centran el éxito de las políticas sociales en el crecimiento económico y en la subsidiariedad del Estado, destacando que no existe una relación automática ni menos lineal "entre niveles de crecimiento y reducción de pobreza y, menos aún, entre crecimiento y niveles de desigualdad, constatación que también surge de la comprobación que un mercado sin contrapeso de un Estado fuerte y con clara vocación social, margina a los pobres y reproduce las desigualdades" (Hardy, 2014, pág. 16).

En este mismo sentido, Javier Rodríguez Weber (2018) destaca que, a pesar de que la centralidad otorgada al mercado en la provisión de los servicios públicos, con la consiguiente retracción del Estado, construyó un elemento de continuidad entre la dictadura cívico-militar y los gobiernos democráticos que la sucedieron. La prioridad asignada al gasto social y, en particular, al combate a la pobreza, fue una de las principales diferencias entre ambas etapas. Así "los gobiernos democráticos se diferenciaban de su antecesor en su preocupación por las consecuencias sociales que

---

menor. Meller (2000) [...] concluyó que, entre 1990 y 1996, el crecimiento económico sería responsable del 60% de la caída en la incidencia de la pobreza, mientras que el 40% restante sería el efecto de la política social de la década de 1990" (Olavarría, 2006, pág. 14).

podían derivarse de dicha estrategia, en particular por la elevada cantidad de personas que hacia 1990 vivían en la pobreza” (Rodríguez, 2018, pág. 237).

Para el análisis de este contrapunto entre políticas sociales desarrolladas durante la dictadura y en democracia, destacan los estudios de Pilar Vergara (1985 y 1990). En “Auge y Caída del Neoliberalismo en Chile” (1985), la autora realiza una compleja caracterización del tránsito ideológico de la dictadura cívico-militar, desde su instauración en 1973 hasta 1983, planteando como hipótesis principal que “esa evolución ideológica puede sintetizarse como una lucha entre la concepción gremial-corporativista y la versión neoliberal de la revolución” (Vergara, 1985, pág. 12), analizando las tensiones y disputas ideológicas que se sucedieron en este proceso de ruptura del grupo que detentaba el poder con el pensamiento hasta entonces dominante de las fuerzas armadas, estableciendo la existencia de cuatro fases. La primera, entre septiembre de 1973 y abril de 1975, caracterizada por la coexistencia dentro del régimen de corrientes ideológicas de naturaleza y orígenes diversos. La segunda entre abril de 1975 y diciembre de 1978, caracterizada por el predominio del neoliberalismo ortodoxo en la administración económica, social y política, que sería la antesala de la etapa desarrollada entre diciembre de 1978 y mediados de 1981, caracterizada como la etapa de expansión y auge del neoliberalismo, vinculada a la principales ‘modernizaciones’ económicas, políticas y laborales, que explican la construcción de esa hegemonía basada en el desplazamiento de otras corrientes ideológicas. Estas hipótesis son precisadas por Vergara en 1990, y complementadas con el análisis de los fundamentos ideológicos a partir de los cuales el régimen autoritario realizó el diseño de las políticas sociales orientadas a los pobres<sup>18</sup>.

En su estudio referido a políticas sociales hacia la extrema pobreza, Pilar Vergara (1990) realiza un análisis de la recomposición de las políticas sociales entre 1973 y 1988, en función de la implementación del paradigma de Estado subsidiario y el objetivo principal de la política social declarado por el régimen, vinculado a la erradicación de la extrema pobreza, lo que implicaba poner en marcha políticas selectivas, es decir, “orientadas a favorecer a grupos sociales y económicos específicos” (Vergara, 1990, pág. 21), focalizando el gasto social y evitando ‘filtraciones’ hacia otros grupos sociales. En este sentido, la autora sostiene que hacia fines de la década de 1970, las nuevas concepciones sobre la función social del Estado se materializaron en un conjunto de programas sociales que privilegiaron la selectividad. A diferencia de las medidas redistributivas tradicionales, de cobertura general e impacto poco discriminatorio, estos programas se orientaron a atender las necesidades básicas de aquellos segmentos específicos de la población que se debatían entre la indigencia y la pobreza, es decir, aquellas que se encontraban por debajo de un nivel de bienestar considerado indispensable, y que deberían ser atendidos mediante transferencias monetarias o la entrega de bienes y servicios básicos que satisficieran sus necesidades más apremiantes (Vergara, 1990).

A la base de este diagnóstico se encontraba la interpretación del régimen de que las causas del problema no se encuentran en aspectos estructurales vinculados al sistema

---

<sup>18</sup> En su estudio, la autora analiza los siguientes programas: Programa de Alimentación Complementaria (PNAC), Programa de Educación Preescolar, Programa de Educación Pre Básica, Programa de Alimentación Escolar (PAE), Programa Centros Abiertos, Programa de Atención de Salud Gratuita a Indigentes y Personas de Escasos Recursos. Además de un conjunto de subsidios dirigidos hacia población en situación de pobreza por ingresos y marginalidad habitacional.

social y las formas de organización de la economía, sino que eran producto de distorsiones en el funcionamiento de los mercados, las que habían sido provocadas “por el intervencionismo estatal del pasado, y a las características socioculturales de los grupos pobres” (Vergara, 1990, pág. 36). En esta línea, defensores del principio de subsidiariedad en la aplicación de las políticas sociales, como Carlos Cáceres, economista y ex ministro de Pinochet, argumentan que se implementó con el propósito de “mejorar las capacidades individuales de las personas de tal manera que sea su esfuerzo personal el que les permita la generación de ingresos, impidiendo que un régimen de carácter exclusivamente asistencialista promueva dependencias de tipo político que impidan a las personas el ejercicio de sus auténticas libertades” (Cáceres, 2007, pág. 304). De este modo, subsidiariedad y focalización, constituyeron para el régimen las palancas que asegurarían el ejercicio de la responsabilidad individual y el gasto de recursos en los más pobres. No obstante esta aparente optimización de los recursos, Mariana Schkolnik (1991) advierte que el criterio de focalizar el gasto social casi por completo en la extrema pobreza, en la práctica generó deterioro de los servicios sociales, que impactó fuertemente en los sectores de clase media y media baja “que perdieron gran parte de los beneficios conquistados con anterioridad” (Schkolnik, 1991, pág. 16), debiendo ahora pagar por ellos.

Si bien los principios de subsidiariedad y focalización constituyeron en aspectos transversales entre la dictadura y la democracia, cabe señalar que se combinaron de manera diferente, orientándose por el concepto de eficiencia del gasto público. Así, la eficiencia estuvo ligada a la necesidad de que en algunos ámbitos la política social fuera selectiva, en el sentido de diseñar programas específicos para grupos prioritarios, combinando la focalización de los sectores de extrema pobreza con el gasto en grupos pobres y medio-pobres específicos, capaces de “desarrollarse y levantar con ello a los demás” (Schkolnik, 1991, pág. 22). Según Bengoa (1995), estas estrategias orientadas a ‘potenciar’ el gasto social tuvieron un alto impacto inicial en la reducción de la pobreza, claramente distinguible hasta 1994, debido a que el sector social incorporado con las medidas destinadas principalmente a la empleabilidad fue aquel que se encontraba “en las fronteras de la integración laboral, educacional, en fin, social” (Bengoa, 1995b, pág. 2), es decir, el sector que se encontraba más cerca de la integración, quedando ausente de este proceso los grupos donde la pobreza era más permanente, y que constituían los sectores que habían sido marginalizados durante el periodo de ajuste estructural de los años setenta y comienzos de los años ochenta (Bengoa, 1995b), en una tendencia que se mantuvo en la década siguiente. Clarisa Hardy destaca que si bien desde 1990 hasta el 2000, la pobreza se redujo de manera sostenida, se verifica la emergencia de sectores sociales que, “no siendo pobres de acuerdo con los estándares de línea de pobreza, se encuentran en condiciones de fragilidad económica que los hace altamente vulnerables a las contingencias, sean externas, nacionales o familiares” (Hardy, 2014, pág. 30), y que según la autora representaban cerca de la dos terceras partes de los hogares de menores ingresos del país. Este fenómeno no sólo da cuenta que la pobreza es dinámica, lo que significa que un gran número de familias que no son pobres o que han superado tal condición, pueden en su curso vital, vivir o revivir episodios de pobreza, sino que pone en evidencia una frágil frontera entre estratos pobres y no pobres, aspecto que abrió la discusión en la década de 2010 respecto de la conceptualización y medición de la pobreza (Hardy, 2014).

En una línea distinta, pero complementaria al análisis de las políticas sociales, se encuentra el estudio de Claudio Ramos Zincke (2016), titulado: “La producción de la

pobreza como objeto de gobierno”, donde el autor proporciona una mirada, “enmarcada en una aproximación epistemológica y ontológica, que asume que los objetos de conocimiento son configurados a través de las propias operaciones realizadas para conocerlos y que en estas operaciones, en el caso de la pobreza, se entremezclan saber y poder, ciencia social y gobierno de las conductas” (Ramos, 2016, pág. 45). El autor afirma la existencia de un entrelazamiento indisociable entre ciencia y gubernamentalidad, que incide en la configuración cognitiva de la pobreza, pero cuyo procedimiento de construcción, al menos en parte, queda oculto y desaparece luego de que emergen los datos oficiales. Por tanto, el autor se demuestra contrario a las afirmaciones, difundidas por agentes políticos y expertos, que relevan la autonomía de la ciencia, declarando que la pobreza que miden “es ajena a los instrumentos que se emplee y que mejorando o afinando estos se consiguen medidas que se aproximen mejor a aprehender la pobreza ‘real’ y a identificar quiénes son ‘realmente’ pobres” (Ramos, 2016, pág. 46).

A partir de los planteamiento antes señalados, Claudio Ramos realiza un detallado análisis de la elaboración y aplicación de los instrumentos a partir de los cuales emerge la pobreza y que generalmente se presentan como aspectos meramente técnicos e instrumentales, como la encuesta Casen y las herramientas de focalización, que no solamente se encuentran a la base de la definición de pobreza, sino que constituyen elementos mediadores para el diseño de las políticas sociales. Los instrumentos de medición de la pobreza no son neutros, sino que interactúan con ámbitos complejos, presentando para los gobiernos potencialidades y usos sociopolíticos o performativos, en tanto constituyen herramientas y síntesis de pensamientos, observaciones y teorizaciones, derivadas de prácticas de involucramiento en la sociedad, y que contribuyen a su construcción, revelándose de este modo, la existencia de “lazos indisolubles entre los componentes científicos y los normativos, entre hechos y valores” (Ramos, 2016, pág. 46) que explican la producción de esa pobreza que es mostrada públicamente como datos estadísticos, pero que responde a técnicas, metodologías y decisiones de práctica política con las que el Estado produce, modela y opera sobre el fenómeno de la pobreza.

Ramos Zincke reconoce como síntesis del proceso de producción de la pobreza, dos resultados: por un lado, una pobreza como cuantificación, expresada en las estadísticas, que articulan agregativamente, materialidades, experiencias y sentidos, teniendo una dimensión proyectual en los medios de comunicación masivos y circulando institucionalmente en diversas formas de inscripción textual. Mientras que por otro lado, se consolida la transmisión de una transmisión intergeneracional de la pobreza, produciéndose una pobreza que se inscribe y fusiona en la vida de los individuos, como un componente identitario, que remite a experiencias y situaciones materiales de ellos y de sus antepasados, y que abre acceso a recursos y beneficios, que inciden en la vida material de estos individuos (Ramos, 2016).

En una perspectiva similar a la desarrollada por Ramos, se encuentra el estudio de Rayén Rovira (2014) referido a la construcción y abordaje de la pobreza como problema social y al pobre como sujeto de gobierno por parte del Estado chileno. En términos metodológicos, Rovira analiza los discursos presidenciales emanados de las cuentas públicas realizadas entre 1990 y 2009, concluyendo que el discurso de “lucha contra la pobreza, posibilitó en Chile la consolidación de un proyecto de Estado democrático neoliberal” (Rovira, 2014, pág. 9) contribuyendo a su vez a mantener un orden social

democrático por medio de la inclusión social basada en la construcción de identidades totalizantes, y en una definición de la pobreza en términos absolutos, combinación desde la que se le asigna la responsabilidad de la situación de pobreza a quienes son identificados como pobres y su entorno social. Esto explica que el Estado situara la necesidad de la intervención en la incapacidad del individuo o de su núcleo familiar de poder superar por sí mismos dicha situación o, dicho de otro modo, la incapacidad de los sujetos de alcanzar niveles mínimos de satisfacción de un conjunto de necesidades consideradas imprescindibles, concibiéndose como un fenómeno persistente, “que tiende a autopropetarse y que se transmite de generación en generación, configurando un círculo vicioso del cual los afectados no pueden salir sin el apoyo de algún agente externo” (Vergara, 1990, pág. 36).

Siguiendo este argumento, Rovira plantea que el problema de la pobreza y su superación fue asumido por el Estado -principalmente con posterioridad a la dictadura militar- como uno de los objetivos más importantes del gobierno, a fin de dar respuesta a la deuda social heredada de la dictadura. Sin embargo, las estrategias en contra de la pobreza se encontraron supeditadas al modelo económico neoliberal por lo que se definieron en función de fines utilitaristas, vinculados “con la necesidad de una estabilidad social funcional a la economía, como también a dar respuesta al malestar social a partir de generar situaciones concretas de bienestar” (Rovira, 2014, pág. 20).

En la búsqueda de este objetivo, se desarrollaron dos grandes líneas de acción por parte del Estado, una vinculada a estimular el desarrollo de la economía, incrementando los recursos hacia el empresariado, reduciendo los niveles de cesantía; y otra a través de la creación de instituciones orientadas a la superación de la pobreza, encargadas de diseñar e implementar políticas y programas sociales que en un primer momento se enfocaron en dar respuesta a necesidades propias de ámbitos de la política social tradicional (vivienda, educación y salud) para luego, guiándose por los mismos instrumentos y sistemas de medidas de enfoques absolutos del fenómeno, elaborados en dictadura militar, desplegar “una agenda social de amplio espectro tras la cual se han mejorado considerablemente las condiciones de habitabilidad, de acceso a salud y educación de la población más pobre” (Rovira, 2014, pág. 20). La autora concluye que en el período 1990-2019, la pobreza como problema social transitó “desde una problematización del fenómeno como producto de un proceso social a situarse en un problema individual” (Rovira, 2014, pág. 427). Esto, en la práctica significó transitar desde el desarrollo de políticas sociales centradas principalmente en los ámbitos laborales, para luego centrarse en la comunidad, la familia y finalmente en la relación mujer/maternidad.

Vinculada a estas hipótesis se encuentran los planteamientos de Ana Farías Antognini (2019), quien analiza los aspectos distributivos de las políticas públicas bajo el supuesto de que el ejercicio de la ciudadanía se ve afectado en sociedades altamente inequitativas y desiguales, es decir, cuando la posibilidad de ejercer los derechos sociales se encuentra distribuida de forma segmentada entre los diferentes grupos de la población. Sobre este marco realiza, el análisis de los procesos de segmentación en la distribución de la política social en el período 2000-2017, identificando “cambios y continuidades en el área social, así como las consecuencias que los procesos de desmercantilización y desfamiliarización tuvieron en la segmentación de la población que han sido más o menos beneficiadas en el reparto de las prestaciones sociales (Farías, 2019). La autora sostiene la tesis de que las reformas impulsadas a partir del 2000 fueron instaladas “bajo los principios de justicia y derechos sociales en un contexto de bajas tasas de pobreza, al

mismo tiempo que una profunda brecha de inequidad y desigualdad segmentaba a la población, generando una distinción entre diferentes grupos” (Farías, 2019, pág. 16). En este sentido se incorporarían matices en el modelo de política social liberal predominante en los países donde los movimientos socialistas o demócrata cristianos eran débiles o se hallaban ‘de facto’ ausentes, como fue durante la dictadura cívico-militar.

En su fundamento y práctica, los regímenes del bienestar liberales reflejaron “el compromiso político de minimizar el Estado, individualizar los riesgos y fomentar las soluciones de mercado. Por tanto desfavorecieron los derechos de los ciudadanos” (Esping-Andersen, 2011, pág. 103), al basarse en una definición restringida de quienes tienen acceso a garantías sociales, es decir, limitando la asistencia solamente en función de riesgos. Estas prácticas explicarían las persistentes desigualdades económicas y sociales de la población, lo que se correlaciona con la figura del ‘edificio de tres pisos’ desarrollada por Filgueira, Molina, Papadópolos & Tobar (2006), donde a la base se encuentran las prestaciones destinadas a la población de menores ingresos, beneficiaria de programas focalizados, no contributivos y de transferencias condicionadas, así como de programas asistenciales. En el segundo piso se encuentran los beneficios de naturaleza corporativa, destinados a quienes se mantienen bajo un modelo previo a la irrupción del mercado, mientras que el piso superior, reúne a las prestaciones privadas y administradas por el mercado, por lo que se encuentra dirigido a sectores de altos ingresos (Farías, 2019).

Finalmente, cabe destacar, que estos procesos de cambios en las políticas sociales se desarrollaron en un sistema político caracterizado por una débil competencia programática y de procesos de implementación de políticas públicas en la lógica *Top Downs*, que “han posibilitado el fortalecimiento de la capacidad del aparato estatal y la emergencia de grupos de profesionales militantes o simpatizantes de los partidos de Gobierno, quienes desde posiciones de poder al interior del Estado han liderado las reformas” (Farías, 2019, pág. 18). De este modo, la tesis de Farías respecto a que serían las capacidades técnicas y profesionales individuales, las que primarían por sobre los planteamientos ideológicos o programáticos de los partidos políticos, coincide con la tesis de Patricio Silva (2010) relacionada con que el rasgo ideológico común de los tecnócratas chilenos, desde comienzo del siglo XX hasta la actualidad, se ha caracterizado por ser los agentes que encarnan los ideales de progreso y modernidad (Silva, 2010).

En síntesis, el enfoque de ingreso/consumo vinculado a la satisfacción de necesidades se ha constituido como el paradigma dominante en la definición de la pobreza, que desde 1973 ha enfatizado en la concepción absoluta del fenómeno, relevando la importancia del ingreso como medio para la satisfacción de carencias. Esta concepción se han impuesto sobre los paradigmas que enfatizan en el carácter relativo del fenómeno, y que incorporan múltiples variables destinadas a relacionar a los sujetos con su entorno y condiciones de vida, lo que complejiza no sólo las mediciones, sino que también los abordajes desde la política pública. No obstante sus diferencias, estas tendencias deben comprenderse desde la complementariedad, en tanto enfatizan en aspectos que contribuyen a distintas aristas del fenómeno de la pobreza, impactando en sus abordajes y definiciones. Estos cambios, así como las respuestas que se han elaborado desde las estrategias de implementación de la política social, son aspectos que se desarrollarán en los siguientes capítulos.

**Capítulo 2: Continuidad y cambio en las definiciones de la pobreza:  
consideraciones económico-sociales**

## **Aspectos estructurales para la comprensión de la pobreza en Chile**

Como hemos señalado, la pobreza constituye un tema complejo, diverso y multidimensional. Sin embargo, las políticas sociales a partir de las que se ha abordado, a pesar de haberse diferenciado en sus estrategias, se han sustentado en definiciones y marcos teóricos comunes. Este capítulo tiene por objetivo abordar esos paradigmas dominantes o conjunto de ideas coherentes en las cuales se han enmarcado los cambios en las estrategias para enfrentar la pobreza como problema socialmente relevante. Es decir, analizaremos los principios fundamentales sobre los que se cimienta el carácter estructural o de continuidad en la conceptualización de la pobreza y que permitirá -en el capítulo final- emprender el análisis respecto de las diversas estrategias que han operacionalizado las definiciones de pobreza y que se encuentran basadas principalmente, en la medición del ingreso y -muy recientemente- en indicadores de bienestar multidimensional.

En este sentido, reconocemos dos fases de configuración del marco de ideas que regirá la conceptualización de la pobreza y su relación con la política social en el período 1973-2017, y que se erigen como una superestructura de continuidad en las definiciones ideológicas y conceptuales que, a pesar de los cambios en las corrientes políticas de la época, envuelve total o parcialmente el diseño e implementación de las políticas sociales.

La primera fase se caracteriza por el ascenso de la pobreza como objeto de atención de la dictadura cívico-militar, en el contexto de la implementación ortodoxa de los principios del neoliberalismo y del diseño e implementación de las estrategias de medición de la pobreza que serán una constante hasta la primera década del siglo XXI. En términos temporales, la primera etapa se inscribe entre los años 1973-1990, específicamente entre el golpe de Estado de 1973 y el inicio de la transición a la democracia en 1990. Sin embargo, en esta fase caracterizada por las reformas estructurales del régimen militar pueden reconocerse dos subetapas: la correspondiente a las transformaciones propiamente económicas y las de orden social. Las primeras transformaciones económicas comenzaron a ser aplicadas poco después del golpe de Estado de 1973 y fueron evolucionando desde un dogmatismo inicial (1975-1982) hacia un cierto pragmatismo (1983-1989), que se explica sobre todo por la grave crisis financiera de 1982. Por su parte, las reformas sociales (1979-1981) como la reforma laboral, al sistema de pensiones y seguridad social, al sistema de salud y al educativo -debido a su alcance e impacto a largo plazo en la población- “sólo comenzaron a ser implementadas una vez afianzado el poder de Pinochet en la Junta de Gobierno, y cuando ya habría pasado el peor momento de la represión sobre las organizaciones sociales y políticas opositoras” (Gárate, 2016, pág. 255).

La segunda fase en el desarrollo de los paradigmas o cuerpos teóricos para la definición y abordaje de la pobreza se caracteriza por la integración de viejos paradigmas al nuevo paradigma neoliberal, específicamente, por la convergencia entre la corriente neocepaliana o neoestructuralista con el cuerpo de ideas del neoliberalismo, en un contexto político de avance de las libertades políticas y expansión de los derechos sociales. El marco temporal de esta fase se encuentra entre los años 1990-2017, es decir, entre el inicio de la transición a la democracia y la publicación de las primeras mediciones referidas a la pobreza multidimensional (2015 y 2017).

En estos procesos de desarrollo de marcos teóricos estructurales para la comprensión del fenómeno de la pobreza y de las políticas sociales para abordarlas, se pueden reconocer principios ideológicos o normativos rectores -como los de subsidiariedad y focalización- e instituciones -como la Oficina de Planificación Nacional y sus herederas- destinadas transformar en política social estas conceptualizaciones. Dichas instituciones pueden incluso redefinir las categorías tradicionales de pobreza asociada a carencia o disponibilidad de ingresos monetarios para satisfacer necesidades básicas, proponiendo nuevas formas de medición, como es el caso de la pobreza multidimensional, sin que eso signifique una transformación de los principios normativos que rigen el diseño e implementación de las políticas sociales.

### **Primera fase: dictadura y neoliberalismo (1973-1990)**

A poco andar, el período inaugurado con la intervención militar de 1973 se reveló que estaría lejos de ser un mero interregno autoritario. Tomás Moulian (1997), ha definido el régimen cívico-militar como una dictadura revolucionaria, que tuvo en sus entrañas la fuerza de destrucción del Estado preexistente, a la vez que la capacidad de construcción o de reconstrucción sobre el fin del mundo anterior. En este sentido, afirma que -como en todo proceso revolucionario- la dictadura concentró en su núcleo ideológico y actuar, la doble capacidad de desarrollar procesos de fisión y fusión, a partir de los cuales destruyó (fisión) para crear (fusión) de manera controlada sobre la catástrofe (Moulian, 1997). En marzo de 1974, las nuevas autoridades proclamaron en su Declaración de Principios, los pilares de lo que definieron como la 'reconstrucción nacional', este carácter bautismal del régimen configuró desde el punto de vista político, un campo fértil para el despliegue de sus iniciativas respecto a la concepción del ser humano, del Estado y de la familia.

Por otra parte, en la Declaración de Principios de la Junta Militar de Gobierno (1974) se exponen diversos problemas que habían captado la atención de los tomadores de decisiones políticas, reconociéndose la manifiesta crisis del keynesianismo, como el acontecimiento específico (*focusing events*) de mayor relevancia. Así, en la década de 1970, lo que había sido el consenso post Gran Depresión de 1929, marcado por los lineamientos de John Maynard Keynes orientados hacia el pleno empleo, además del establecimiento de impuestos y regulaciones del capital, y del desarrollo de gobiernos con objetivos sociales mediante servicios públicos, comienza a derrumbarse (Ruiz, 2019).

Al mismo tiempo, las ideas neoliberales comenzaron a encabezar los cuestionamientos al keynesianismo, fundados en la injerencia de las burocracias estatales sobre los mercados, en la existencia de déficit presupuestario, en el elevado gasto público, y en los altos índices de desempleo e inflación, que hacían evidente que el modelo de Estado de Bienestar de la década de 1970 -afectado por la peor crisis económica desde la gran crisis del '29- era incapaz de resolver los problemas de pobreza mediante la redistribución satisfactoria de los bienes y de la riqueza (Fediakova, 2003; Ruiz, 2009)<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> En el proceso de renovación del liberalismo ocurrido en la década de 1940, destacan los aportes de Ludwig von Mises y Friedrich von Hayek. Sus reflexiones se enmarcaron en el surgimiento de la teoría de juegos (1944) como base teórica para la comprensión de la conducta humana que se desarrolló con gran velocidad en las décadas de 1940 y 1950.

En este contexto, los primeros disensos respecto del keynesiano surgieron en la década de 1940 desde la economía política, específicamente desde las escuelas económicas de Austria (Friedrich von Hayek), y se reforzaron en la década de 1970 en la Universidad de Chicago (Milton Friedman) y en la Universidad de Virginia (Buchanan) (Fediakova, 2003, págs. 56-57)<sup>20</sup>. Milton Friedman, discípulo de Friedrich von Hayek, fue a su vez, el mentor de influyentes economistas latinoamericanos que impulsaron los postulados neoliberales en sus países (Huneus, 2016; Ruiz, 2019).

De esta forma, entre finales de la década de 1930 y mediados de la década de 1970, el neoliberalismo había avanzado en el campo de las ideas desde posiciones marginales a posiciones centrales, presentándose como una solución a la compleja realidad económica y social de los países latinoamericanos. Sin duda, para este grupo de países el cambio fue significativo, pues selló el ocaso del desarrollismo que, con distintas intensidades, se había implementado América Latina, abriendo una época de cambio de racionalidad o de mentalidad de gobierno. El nuevo paradigma se encontraba basado en los supuestos de que la acción del mercado conduce al bienestar social, en la mercantilización de los ciudadanos -concebidos como consumidores- y en el despliegue de valores empresariales -tales como la eficiencia, eficacia y competencia- en desmedro de los principios de solidaridad, de bienestar colectivo y del rol planificador cumplía el Estado en el contexto de la implementación de las ideas desarrollistas (Devés, 2014; Ruiz, 2019)<sup>21</sup>.

Del mismo modo, la implementación de la racionalidad neoliberal implicó poner en el centro la libertad del individuo para elegir, haciéndolo altamente consciente y responsable de sus decisiones. Desde esta matriz, sobre los sujetos recae la ‘responsabilización’ (Brown, 2016) respecto de discernir correctamente las estrategias de auto inversión, de cuyos resultados dependerá la calidad de su destino (Fediakova, 2003; Brown, 2016). En este sentido, el individualismo, entendido como la posibilidad de ejercer la libertad de elección, se configura como un principio fundamental para modelar la reorganización de las relaciones sociales, generando una ruptura con la interpretación positiva de la libertad surgida tras la revolución francesa, y que hace referencia a los principios de igualdad y soberanía popular. Para los ideólogos del neoliberalismo, estas prácticas políticas, habían dejado a los individuos solos y desprotegidos frente a la poderosa voluntad de la mayoría:

“La tiranía de las masas y de las colectividades políticas condujo, según los neoliberales, al despotismo de la democracia, al fortalecimiento del papel del Estado y al aumento del control burocrático sobre el pensamiento y la conducta de las personas. Los objetivos de la ‘revolución neoliberal’, según sus autores, consiste en restablecer el verdadero significado de la libertad y liberar a las personas del despotismo estatal” (Fediakova, 2003, pág. 59).

---

<sup>20</sup> Inicialmente los representantes de la línea de pensamiento neoliberal, “fueron nombrados libertarios o anarcocapitalistas, por su adherencia radical al individualismo y el afán de reducir al máximo el intervencionismo económico y social del Estado” (Fediakova, 2003; pág. 57).

<sup>21</sup> Dicha ofensiva estuvo acompañada inicialmente de las acciones y recomendaciones de agencias globales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la Organización Mundial de Comercio y, posteriormente, del tratado de Maastricht (1992). Lo que se impone entonces es la reducción de los impuestos a quienes poseen las mayores riquezas, la desarticulación del sindicalismo, el debilitamiento de las organizaciones de trabajadores y la privatización de servicios estatales. Cfr. Ruiz, 2019; pág. 13.

Como es sabido, en Chile las ideas neoliberales circulaban desde mediados de la década de 1950, especialmente en espacios académicos. En marzo de 1956, la Universidad Católica suscribió un convenio con la Universidad de Chicago para formar profesionales en la teoría neoliberal. En la década de 1970 los estudiantes, que habían realizado sus estudios de postgrado principalmente en economía, serían conocidos como los *Chicago Boys* y, hasta entonces, puede afirmarse que eran unos *outsiders* de la política, sin vinculaciones permanentes ni importantes con políticos ni empresarios, situación que los dotaba de mayor independencia que otros grupos de expertos para impulsar sus propuestas, que encontraron oposición en buena parte del empresariado tradicional (Huneeus, 2016)<sup>22</sup>, vinculado a los procesos de industrialización sustitutiva de importaciones que se había desarrollado en Chile desde principios de la década de 1940. Sin embargo, la influencia de los *Chicago Boys* en la derecha se expresó a través de publicaciones en medios de comunicación de masas, revistas especializadas y actividades formativas con representantes de una parte del empresariado<sup>23</sup>.

Tras el golpe de Estado, el grupo de nuevos economistas mantuvo su expectativa de influir sobre las decisiones económicas de las nuevas autoridades, pero en una posición secundaria respecto de la influencia del movimiento gremialista o de las tendencias nacionalistas muy presentes hasta entonces en las Fuerzas Armadas. En este sentido, existe consenso de que recién en 1975 las ideas neoliberales lograron cierta influencia - o una influencia parcelada- en la Junta de Gobierno, abriendo un contexto de disputas internas que se resolvió en 1978, con la salida del comandante en jefe de la Fuerza Aérea, Gustavo Leigh, acción que puede ser analizada como un quiebre con la trayectoria del pensamiento político militar, en tanto significó el retroceso de las tendencias 'ibañistas', vinculadas al 'proyecto social' corporativista, que promovía la activa intervención estatal en la organización y planificación del desarrollo económico-social (Valdivia, 2003), a la vez que el triunfo de las corrientes neoliberales, que progresivamente, alcanzarían larga hegemonía.

Complementando el análisis anterior, cabe destacar que la salida de Leigh fue el corolario de acciones orientadas a construir la hegemonía del Ejército sobre las otras ramas, en especial sobre la Fuerza Aérea, y de Augusto Pinochet para asumir progresivamente el liderazgo dentro del ejército y la conducción de la Junta Militar de Gobierno (Valdivia, 2003; Ruiz, 2019; Amorós, 2019). Esta recomposición de la conducción del Estado se verifica en que sólo un año y medio después de la intervención militar, las seis divisiones del Ejército habían cambiado sus comandantes en jefe, y ninguno de quienes habían ostentado este cargo a septiembre de 1973 "se mantenía con mando directo sobre tropas"

---

<sup>22</sup> Haciendo referencia al estudio de Eduardo Boetsch (1998), titulado: *Recordando con Alessandri*, Carlos Huneeus afirma que los *Chicago Boys* tuvieron alguna aproximación con Jorge Alessandri en la campaña presidencial de 1970, pero no como colectivo, sino que específicamente Pablo Barahona, que era militante del Partido Nacional. Si bien Sergio de Castro fue invitado a colaborar en el programa económico, no compartió las posiciones del comando, manteniendo un distanciamiento del 'alessandrismo' por considerar que seguía adhiriendo al pensamiento económico tradicional. Por su parte, el autor señala que Alessandri los miró con poca simpatía, criticando la rigidez ideológica y el rechazo al papel del Estado. Mario Amorós (2019) hace referencia a esta situación, afirmando que desde el comando de Alessandri se descartaron las propuestas porque preferirían medidas de orientación más graduales. Para profundizar en estos antecedentes se recomienda ver las publicaciones de Carlos Huneeus (2016) páginas 373 y 719; y de Mario Amorós (2019), página 362.

<sup>23</sup> Entre las actividades académicas destacaron la realización de cursos introductorios para representantes de la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOPA). Entre los medios de comunicación, en los cuales difundían sus ideas destaca la *Página Económica* de *El Mercurio*, creada en 1967; la revista *Polémica Económico-Social* -de corta vida y reducida circulación- y, principalmente, las revistas *Portada* y *Qué Pasa*. Para más antecedentes ver: Carlos Huneeus (2016) página 373.

(Amorós, 2019, pág. 362). Por otra parte, si durante los primeros meses de 1975, los sectores corporativistas mantuvieron una cierta influencia en la política económica y social, prontamente comenzó a diluirse<sup>24</sup>. En marzo del '75, Pinochet recibió a Milton Friedman y Arnold Harberger, profesores de la escuela de economía de la Universidad de Chicago y al mes siguiente, el Ministro de Hacienda Jorge Cauas comunicó al país por cadena de radio y televisión las medidas que el régimen había decidido implementar ante la situación crítica por la que atravesaba el país. El denominado 'programa de recuperación económica' redujo en un 27% el gasto público en proporción al Producto Interno Bruto, y fue la concreción de la alianza entre Pinochet y los sectores neoliberales, al mismo tiempo que materializó la decisión de la dictadura de transformarse en revolución (Amorós, 2019). Así, desde 1975 las posiciones neoliberales comenzaron a avanzar, y en 1978, desataron su potencial rupturista, marcando no sólo diferencias con las posiciones nacionalistas o corporativistas, sino que también con el ideario de las corrientes de la derecha conservadora. La 'nueva derecha' reveló poseer una doctrina político-social más radical, al orientar sus propuestas y acciones, al estímulo del libre mercado, el individualismo y la eficiencia, como palancas para conquistar la libertad individual (Fediakova, 2003; Valdivia, 2008).

Por otra parte, el mismo año '78, Jaime Guzmán, líder del movimiento gremialista<sup>25</sup>, y cercano asesor de Pinochet abandonó el corporativismo, cuerpo de ideas que concebía como el arma más contundente contra la expansión del liberalismo económico, abriéndose a los principios del Neoliberalismo (Cristi, 2000). Esta transición en el pensamiento de Guzmán se presenta con claridad en la adhesión a la idea de que el mercado y el crecimiento económico constituyen los mecanismo más eficientes para la asignación de los recursos productivos, afirmando que "la clave en la lucha contra la pobreza reside en el mayor aumento posible del producto nacional" (Guzmán, 1980, pág. 4). Incluso más allá, abogando por reconocer "el papel fundamental que corresponde al 'afán de lucro' de empresarios e inversionistas en la creación de riqueza" (Cristi, 2000, pág. 165).

En 1981, con ocasión de la segunda visita de Friedrich von Hayek a Chile, Jaime Guzmán le realizó una entrevista. A pesar de ser contrario al estatismo, el líder gremialista le preguntó respecto de las concepciones progresivas de la recaudación de impuestos, es decir, si debían pagar en mayor proporción quienes más riqueza tenían inquiriendo además por el reconocimiento del rol del Estado en la redistribución del ingreso, mediante subsidios o beneficios sociales a los grupos más pobres. La respuesta de Hayek fue categórica: "No, definitivamente no" (Hayek, 1981, págs. 27-28). Ante una nueva pregunta del entrevistador: "¿pero si tomamos el caso de Chile, por ejemplo, que en 1973 tenía aproximadamente un 20 por ciento de su población en la extrema pobreza?" La respuesta del economista austriaco reitera y profundiza la ortodoxia neoliberal: "Eso no se soluciona con redistribución. Como he sostenido otras veces, si la redistribución fuera igualitaria, habría menos que redistribuir, ya que es precisamente la desigualdad de ingresos la que permite el actual nivel de producción" (Hayek, 1981, pág. 28).

---

<sup>24</sup> Mario Amorós destaca que el 1° de mayo de 1974, en un discurso entre miles de trabajadores en el edificio Diego Portales: "El dictador señaló que el Estatuto Social de la Empresa -un conjunto de directrices relativas a su organización interna- intentaría 'corregir' tanto el 'error socialista' como el 'error liberal' que sacrifica el fin social al interés particular del inversionista". En: *El Mercurio*, 2 de mayo de 1975, citado en Amorós (2019), pág. 363

<sup>25</sup> Movimiento político surgido en la Universidad Católica, constituyó la reacción de la derecha estudiantil al avance de los procesos de reforma universitaria de la década de 1960, que tuvieron por objetivo democratizar el acceso y modernizar la gestión de los planteles universitarios.

La alianza entre entre neoliberales y gremialistas consagrada a fines de la década de 1970, se expandió en la siguiente, constituyéndose en el soporte ideológico y programático de la dictadura. La amalgama se expresó en el plano jurídico con la aprobación de la Constitución de 1980 y se desarrolló en el ámbito político sobre un manto del terrorismo de Estado y férreo control de la población que acompañó el fin de la democracia. Se proscribieron a los partidos políticos y se dismantelaron las organizaciones sindicales, fracturándose con ellos la lógica procesal de las políticas sociales que luego, en el marco de la subsidiariedad, adquirieron otra expresión y otras finalidades (Pozo & Vergara, 1990). Así, el uso de la fuerza, característica de la fase terrorista de la dictadura revolucionaria (1973-1980) (Moulian, 1997)<sup>26</sup>, permitió además un tratamiento de *shock* en la sociedad chilena mediante la implementación de ortodoxas políticas económicas y sociales.

La propuesta modernizadora del neoliberalismo implicó la liberalización de los mercados, la apertura comercial y financiera de la economía al exterior, la búsqueda de equilibrios macroeconómicos a partir de la disminución de los aranceles y de otorgar seguridades al capital productivo y financiero internacional, el estímulo a la especialización de la estructura productiva en aquellos rubros en que el país presenta ventajas comparativas, la consagración del sector privado como principal agente dinamizador de la economía, la disminución del aparato del Estado y del gasto público como porcentaje del PIB. Este último pasó de haber crecido sistemáticamente entre 1971-1973, a reducirse en más de un cuarto con relación a fines de los sesenta (Ffrench-Davis, 2018, pág. 248), debilitándose tanto la inversión como el apoyo público en la forma de provisión de subsidios e infraestructura. Todas las situaciones antes expuestas constituyeron expresiones de la exclusión rol del Estado como productor de servicios, quedando consagrado bajo el neoliberalismo a un rol subsidiario tanto en el ámbito económico como en el social (Pozo & Vergara, 1990; Devés, 2004).

Precisamente ese rol subsidiario, combinado con la crisis económica de 1975-1982, fue el que coadyuvó a un mayor impacto sobre el deterioro de los derechos económicos y sociales de los grupos más vulnerables (Amorós, 2019). El sesgo regresivo de las reformas estructurales presentadas en 1979 provocó una gran concentración del patrimonio, un retroceso en los salarios reales y el incremento del desempleo (Ffrench-Davis, 2018). Finalmente, cabe destacar que el período 1985-1989 marcó el inicio de una gestión más flexible y pragmática, especialmente respecto del corto plazo y los equilibrio macroeconómicos, que estuvo acompañado del repunte posterior a la crisis económica (Gárate, 2016; Ffrench-Davis, 2018).

---

<sup>26</sup> En *El Chile Actual: Anatomía de un Mito* (1997), Tomás Moulian caracteriza a la dictadura revolucionaria como tipo específico o superior de dictaduras, nacidas “de la poderosa aleación entre Poder normativo y jurídico (derecho), Poder sobre los cuerpos (terror) y Poder sobre las mentes (saber). Pero si se analiza a fondo esta estructura, lo que tiene peso decisivo es el terror, ya que es el fundamento de la soberanía absoluta del despotismo y es capaz de acallar la soberbia del saber”, pág. 22. Por su parte Mario Amorós, sostiene que en abril de 1975, en las horas previas al viraje neoliberal en la política económica del régimen, Augusto Pinochet citó al palacio presidencial de Cerro Castillo en Viña del Mar a un grupo de economistas neoliberales, al coronel Manuel Contreras, y a otros mandos de DINA. “Confluyendo a las órdenes del dictador los dos rostros de su régimen, que muchas veces se han presentado como divergentes, pero que estuvieron profundamente entrelazados: los responsables del aparato represivo más terrible y cruel de la historia de Chile, y un grupo de economistas instruidos en la Universidad de Chicago”, pág. 357.

## Segunda fase: Postdictadura, neoliberalismo y neocepalismo (1990-2017)

Si bien en las décadas del 1970 y 1980, “se sentaron las bases del neoliberalismo en/de América Latina” (Devés, 2004, pág. 114), fue en la década de 1990 que el neoliberalismo adquirió una dimensión global, trascendiendo los lugares en donde se había gestado, para abarcar numerosas instituciones de casi todos los países del continente<sup>27</sup>. Además, sus postulados se abrieron desde dimensiones puramente económicas, hacia las sociales, presentándose como un proyecto modernizador por excelencia, que hacía ver a las otras posiciones ideológicas, especialmente al pensamiento de la izquierda, como resabios conservadores (Devés, 2004). Cabe destacar, que la implementación de las principales recetas del neoliberalismo, por parte de gobiernos de derechas y progresistas, fue un factor fundamental para explicar su proceso de expansión hegemónica. Así, proliferaron tanto la mercantilización de áreas que tradicionalmente habían sido ámbitos de regulación del Estado, como las estrategias de protección social, basadas en la implementación de programas de apoyo financiero a la demanda, que se concretaron en el incremento de transferencias monetarias y *vouchers* (Ruiz, 2019).

Para Eduardo Devés, esta expansión en la década de los '90, se explica principalmente porque los intelectuales neoliberales aminoraron su estrecho apego a los textos inspiradores, es decir, su ortodoxia propia de los primeros desarrollos de las ideas o ideologías importadas, y tuvieron la plasticidad suficiente para intervenir sobre contextos que no necesariamente eran de crisis<sup>28</sup>. Dicha flexibilidad, les permitió transitar desde un neoliberalismo concebido “como recetario para economías enfermas, a un pensamiento más elaborado, más vital y más sensible, tendiente a interpretar la realidad y a proponer políticas adecuadas” (Devés, 2004, pág. 117). Es decir, además de implementarse en el espacio universitario, y en la gestión pública y privada, los intelectuales neoliberales comenzaron a proponer soluciones para problemas particulares, a elaborar sus propias conceptualizaciones y a mestizarse con otras escuelas de pensamiento presentes en el espacio receptor, dialogando especialmente con el neocepalismo, que hacia 1990 ya estaba “bien mestizado con genes neoliberales” (Devés, 2004, pág. 115). Sin embargo, esto no significó que se perdiera el carácter de uno ni de otro, existiendo matices en términos ideológicos, de posiciones políticas, así como también en las concepciones respecto del rol del Estado y de las políticas públicas<sup>29</sup>.

El neocepalismo constituyó la síntesis de los esfuerzos emprendidos por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) a fines de la década de 1980, en un contexto donde América Latina y el Caribe avanzaban rápidamente hacia la apertura comercial y financiera, la privatización y la reducción de la intervención estatal en general.

---

<sup>27</sup> Junto con la Pontificia Universidad Católica de Chile, Eduardo Devés (2014) hace referencia a algunos planteles brasileños. Del mismo modo, señala que a comienzos de los '90, con la obra compilada de Barry Levine, titulada: El desafío neoliberal (1992), “se alcanza una formulación madura y ampliada, al trascender el espacio de las disciplinas económicas” (Devés, 2014, pág. 114).

<sup>28</sup> Cabe destacar que a principios de la década de 1980, el propio Jaime Guzmán se resistía a que la concreción del neoliberalismo en Chile estuviera regida sólo por las propuestas de un pensador o escuela. En este sentido, de manera muy prematura afirmó que la política impulsada por “el presidente Pinochet, junto a su equipo económico, constituye una versión chilena y original” (Guzmán, Una entrevista que me impresionó, 1981, pág. 2), apuntando a que se trataba de una adaptación pragmática y flexible de los principios de la economía social de mercado a la realidad nacional. Sin duda que estas reflexiones tuvieron más que ver con la realidad de hibridación o mestizaje que fue tomando el neoliberalismo en la sociedad chilena durante la transición a la democracia, antes que con las acciones de política económica y social emprendidas por la dictadura.

<sup>29</sup> Eduardo Devés plantea que mucho más rezagado se encontraba el dependentismo, que destacaba principalmente en México y Brasil, pero con menos fuerza en otros lugares del continente.

Generando un cuadro político e ideológico internacional muy desfavorable a la heterodoxia y hostil a las formulaciones clásicas de la CEPAL, vinculadas al estructuralismo. Progresivamente y a partir de los trabajos de Fernando Fajnzylber y la dirección de Gert Rosenthal, la institución comenzó a flexibilizar el concepto de políticas de desarrollo que había acompañado al estructuralismo clásico desde mediados del siglo XX. En este proceso, la institución reconoció la necesidad de introducir revisiones en relación a la participación del Estado en la vida económica, en los instrumentos y en los mecanismos de intervención, manteniendo su papel clave en la contribución de la agenda de desarrollo socioeconómico, especialmente en los ámbitos financiero, productivo, social y ambiental. En suma, para los intelectuales cepalinos, el prefijo 'neo' era apropiado "para indicar la adecuación de los tiempos de apertura y desregulación y las modificaciones correspondientes en la incidencia de las políticas económicas recomendadas, pero la base analítica de la nueva etapa seguía siendo estructuralista, si bien en la nueva versión, la de su adaptación a la nueva realidad regional" (Bielschowsky, 2010, pág. 31).

Si en el proceso de lucha en contra de la dictadura la unidad de la oposición fue fundamental, una vez comenzado el tránsito hacia la democratización de la vida política y social, los desafíos del conjunto de partidos que componían la Concertación de Partidos por la Democracia, conglomerado en el poder, pasaron por evitar los peligros de polarización política, mantener y consolidar la estabilidad económica, consagrar la reconciliación de los chilenos y mejorar sus carencias más importantes en materia de servicios básicos, tales como salud, educación y previsión (Salazar & Pinto, 1999). Por otra parte, la Concertación concentró en su interior, a un amplio espectro de corrientes y actores políticos e intelectuales que presentaron matices, propósitos y pertenencias ideológicas heterogéneas, y que durante la dictadura cívico-militar realizaron una amplia y prolifera labor reflexiva sobre los orígenes del quiebre de la democracia en 1973, sobre la caracterización del régimen autoritario y respecto de las proyecciones de una futura restauración institucional y democrática, que luego debieron conducir<sup>30</sup>. En este proceso, se generaron articulaciones entre entidades nacionales que pasaron a integrarse en fértiles redes regionales, destacando por ejemplo, el caso del Centro de Estudios Públicos que fue parte de una red latinoamericana de pensamiento neoliberal -de carácter no totalmente ortodoxa- dirigida por el Centro Internacional para el Desarrollo Económico (CINDE) con sede en Panamá<sup>31</sup>.

Por otra parte, durante los primeros años de la transición a la democracia, existió un amplio consenso político respecto de aceptar el modelo económico heredado de la dictadura. Sin embargo, también se presentó una aceptación general de la revalorización del rol Estado en lo referido a la integración social, la que debía ser promovida a partir de la implementación de políticas sociales que se orientaran hacia un desarrollo económico con equidad. (Schkolnik & Bonnefoy, 1994). De esta manera, las administraciones post

---

<sup>30</sup> Gabriel Salazar y Julio Pinto (2009) destacan que los intelectuales y políticos de la oposición y Concertación constituyeron desde su origen un grupo amplio y rico en matices, compuesto por abogados, sociólogos, cientistas políticos, economistas, filósofos e historiadores. En este sentido, destacan la participación en la elite intelectual y política opositora a pensadores tales como: "Eugenio Tironi, Luis Maira, Tomás Moulian, Manuel Antonio Garretón, José Joaquín Brunner, Ángel Flisfisch, Francisco Cumplido, Patricio Aylwin, Andrés Zaldívar, Alejandro Foxley, Ricardo Lagos, Edgardo Boeninger y Gabriel Valdés" (Salazar & Pinto, 1999, pág. 61).

<sup>31</sup> El CINDE contó con un conjunto de 'asesores' de diversos países y de un 'consejo directivo' y estableció además una serie de acuerdos con otras instituciones como la Fundación de Tucumán (Argentina), EDUCA (República Dominicana), Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (Uruguay), la Fundación Getulio Vargas (Brasil) y el Centro de Estudios Públicos (Chile). Para más antecedentes ver: Devés, 2004; pág. 125.

dictatoriales desarrollaron un neoliberalismo que incorporó estrategias de atención preferente a la pobreza. La estrategia implementada por los gobiernos de la Concertación en la década de 1990, definida como 'economía social de mercado', significó dar continuidad a una práctica basada en la generación de crecimiento económico, que desde la matriz de pensamiento neoliberal constituye la principal política social para la superación de la pobreza, antes que en intencionar un manejo económico destinado hacia la redistribución de la riqueza, la distribución equitativa de los bienes o la justicia social. A pesar de ello, durante la transición a la democracia, los temas sociales habían ganado espacio en la agenda política y en el universo conceptual neoliberal, "sea esto por un principio ético de compasión con los pobres, sea porque se estime que la pobreza es una carga explosiva contra el sistema, sea porque se piense que los niveles superiores de crecimiento exigen políticas sociales que lo posibiliten" (Devés, 2004, pág. 122). Los primeros gobiernos de la Concertación se propusieron reivindicar el rol que tendría el Estado por sobre el mercado, en la corrección de inequidades y en el desarrollo político, social y económico del país (FUSUPO & UDP, 2011). Así lo manifestó el presidente Patricio Aylwin en su discurso de marzo de 1990, señalando que una de las principales tareas de su gobierno sería "elevar a niveles dignos y humanos la condición de vida de los sectores más pobres; cuidar de la salud de nuestros compatriotas, lograr relaciones equitativas entre los actores del proceso económico, [...] impulsar el crecimiento y asegurar la estabilidad de nuestra economía [...] contribuir con nuestros mejores aportes a la democratización, desarrollo e integración de América Latina" (Aylwin, 1990, pág. 3).

Como señalamos anteriormente, este nuevo ciclo de definición e implementación de políticas económicas y sociales, no se explica sólo por la apertura del neoliberalismo a nuevas influencias, sino que por la mutación de otras corrientes que estuvieron enfrentadas durante las décadas de 1970-80, pero que en los '90, encontraron puntos en común. En este sentido el neocepalismo constituyó una complementariedad que les permitió a los gobiernos democráticos fortalecer su cara más social a partir del reimpulso del problema del desarrollo, cuyas soluciones pragmáticas se tradujeron, por ejemplo, en las propuestas de "desarrollo con equidad", "desarrollo a escala humana", "desarrollo sustentable", "desarrollo humano", "economía solidaria" (Devés, 2004, pág. 135). En este proceso de vinculación entre las ideas de crecimiento y equidad, fueron relevantes las reflexiones contenidas en el trabajo de Fernando Fajnzylber, titulado "industrialización en América Latina: de la 'caja negra' al 'casillero vacío'" (Fajnzylber, 1990), donde realiza diversos análisis comparativos de crecimiento y distribución del ingreso entre países. Para el caso de América Latina se podían reconocer tres grupos: los países "que habían crecido rápido pero tenían un ingreso concentrado; los que tenían un ingreso relativamente bien distribuido, pero crecían poco, y los que se encontraban en la peor situación, es decir, tenían un ingreso concentrado y no crecían" (Bielschowsky, 2010, pág. 27). En la matriz donde se distribuían los grupos de países latinoamericanos quedaba vacío el casillero o cuadrante destinado a los países que crecían, pero al mismo tiempo promovían un mínimo de justicia redistributiva, lo que establecía el desafío de orientar el crecimiento económico a la equidad, considerada necesaria para mejorar la competitividad económica de los países.

Si el estudio de Fajnzylber fue pionero, la publicación del libro titulado: "Transformación Productiva con Equidad" (CEPAL, 1990), engastó la relación entre liberales y neocepalianos, recogiendo las reflexiones realizadas durante la segunda mitad de los '80 y las diversas propuestas destinadas a favorecer la equidad (Moulian, 1997; Devés, 2004), que operacionalizaron la idea 'crecimiento con equidad' impulsada por la

Concertación. Estos matices permitieron a las nuevas elites dirigentes, garantizar que la economía siguiera funcionando sin correr el riesgo de desarmar el ‘círculo virtuoso’ del neoliberalismo (Moulian, 1997). De esta forma, si para algunos el neocepalismo correspondió a una capitulación al neoliberalismo, “para otros el nuevo estructuralismo fue la fórmula alternativa a la neoliberal para incidir en los destinos de la región a partir de la perspectiva teórica y metodológica de la CEPAL original (Bielschowsky, 2010, pág. 31).

Simultáneamente, las Naciones Unidas, a través del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (PNUD) publicó en 1990 el Primer Informe de Desarrollo Humano (PNUD, 1990)<sup>32</sup>, concepto que reforzó la creencia de que las personas deben participar del proceso de desarrollo, debiendo ser puestas en el centro de la reflexión y acción respecto de él. Estas propuestas convergieron con un contexto político de apertura democrática y con la denuncia por parte de los principales dirigentes de la Concertación, respecto de que “los dieciséis años de dictadura y del experimento neoliberal habían empobrecido a importantes sectores de la población, agravando la situación histórica de la pobreza en Chile” (Pozo & Vergara, 1990, pág. 159). Esto, a su vez situó a la extrema pobreza como un problema urgente a atender desde el diseño y ejecución de políticas sociales, las que además debían responder al desafío de volver a ser diseñadas de forma democrática, vale decir, asegurando la participación e incorporando los intereses de diversos sectores subalternos al poder.

La implementación de estas políticas sociales durante la primera mitad de los '90 fueron muy exitosas, especialmente en lo referido a personas en situación de pobreza extrema. Cabe destacar, que en 1987, según datos de la encuesta Casen, la sociedad chilena registraba una pobreza total, medida a través de la canasta de satisfacción de necesidades básicas -método impulsado por la CEPAL- de un 45,1% de la población, dividiéndose este porcentaje en un 17,4% de personas en extrema pobreza y un 27,7% en situación de pobreza. A principios de la década siguiente, la sociedad chilena registró mejoras en estas cifras, en 1990 el porcentaje de personas que vivían en algún tipo de condición de pobreza estaba conformado por el 38,6% de la población, de este porcentaje un 12,9% vivía en extrema pobreza (Ffrench-Davis, 2018, pág. 480). Sin embargo, la combinación de factores políticos, económicos y de reposición del protagonismo del Estado en el abordaje de la pobreza, en coherencia con las recomendaciones de organismos internacionales, posibilitaron que entre 1990 y 1994 este porcentaje disminuyera rápidamente a un 27,5% para la pobreza total y a un 7,6% para la extrema, es decir, entre 1990 y 1994 se verificó una disminución de la población bajo la línea de la pobreza en 11,1 puntos porcentuales (FUSUPO&UDP, 2011; Ffrench-Davis, 2018), lo que en términos de población, significó que la pobreza bajara de 5,2 millones a 3,9 millones de personas, “una reducción significativa para una población total cercana a los 13 millones de habitantes” (FUSUPO & UDP, 2011, pág. 139). A partir de estos resultados, José Bengoa ha caracterizado al período 1987-1994, como la ‘etapa fácil’ de la superación de la pobreza, en la cual la pobreza disminuyó de manera ‘espontánea’, en

---

<sup>32</sup> Como señala Eduardo Devés, si bien el PNUD constituye un organismo de carácter mundial, no propiamente latinoamericano como la CEPAL, se estructura sobre la base de oficinas regionales.

contraposición a la segunda etapa, que requirió de medidas mucho más audaces para su reducción<sup>33</sup>.

En esta nomenclatura, la ‘etapa fácil’ o ‘fase acelerada’ en materia de superación de la pobreza (Bengoa, 1995; FUSUPO & UDP, 2011), iniciada a fines de la década de 1980, se encuentra caracterizada por la baja importante en los índices de pobreza, que se explica de manera importante, por el incremento del gasto social y el impulso de una política social activa (FUSUPO & UDP, 2011) las que se pueden asociar directa o indirectamente al crecimiento económico y, en particular, al efecto derivado del aumento de los salarios reales y de los niveles de empleo como consecuencia, entre otras variables, de la disminución de la inflación, de la estabilidad económico-financiera y de la operación de sistemas de consumo masificados (Bengoa, 1995). En síntesis, desde esta tesis, la abrupta caída en los porcentajes de pobreza, se explican por la redemocratización del país y la aplicación de políticas económicas y sociales más integradoras que las generadas durante la dictadura, que estimularon el surgimiento y desarrollo de “un periodo de reactivación económica en sectores intensivos de mano de obra como es la construcción de viviendas, la agricultura y las obras públicas” (Bengoa, 1995, pág. 2).

#### **Evolución de la Pobreza en Chile, Casen 1987-1994 (en %)**

<b>Años</b>	<b>Pobreza Total</b>	<b>Personas en Situación de Pobreza</b>	<b>Personas en Extrema Pobreza</b>
1987	45,1	27,7	17,4
1990	38,6	25,7	12,9
1992	32,6	23,8	8,8
1994	27,5	19,9	7,6

Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos nacionales oficiales de la encuesta Casen 1987-1994 (MDS & PNUD, 2020).

Los acelerados avances en la reducción de la pobreza en general y particularmente en la pobreza extrema entre 1987-1990, dieron paso a un paulatino descenso del ritmo de superación. Esto porque el millón y medio de personas que salió de la línea de la pobreza entre 1987-1994 eran las personas “más calificadas y capacitadas para hacerlo” (Bengoa, 1995, pág. 5), en tanto poseedores de niveles adecuados de capacitación para incorporarse a actividades laborales, mientras que existían otros que “no han tenido oportunidades previas, que no tienen educación formal y capacitación laboral adecuada a las nuevas necesidades de la economía, y que su incorporación a los mercados laborales es muy deficiente” (Bengoa, 1995, pág. 5). Para ampliar el impacto de las políticas sociales, con el objetivo de sumar a los sectores en condiciones de pobreza y pobreza extrema que se mantuvieron invariables frente al crecimiento económico, y por tanto, excluidos de la modernización, se requirió utilizar mecanismos distintos a los

<sup>33</sup> José Bengoa (1995) afirma que dicha caracterización la realiza parafraseando la conceptualización hecha por la CEPAL para la industrialización sustitutiva de importaciones, en la que dividió este proceso en una etapa ‘fácil’ y otra ‘difícil’ (Bengoa, Chile: Equidad y exclusión, 1995b, pág. 2).

tradicionalmente empleados, y que se habían sostenido principalmente en el crecimiento económico.

Modernización y superación de la pobreza constituyeron dos pilares conceptuales claves de la Concertación. En términos generales, por modernización se comprende el desarrollo de un proceso orientado a poner al país, a su economía y hábitos económicos, en la línea de las economías occidentales, ordenando y manteniendo en dicho estado sus cuentas macroeconómicas. Además, la modernización implicó la privatización de empresas estatales, la racionalización del aparato burocrático del Estado, y la creciente apertura de las economías al exterior “permitiendo que las fuerzas de mercado se impongan fluidamente sobre el sistema económico” (Bengoa, 1995, pág. 11). Por su parte, la idea de superación de la pobreza fue desarrollada desde una variante que puede definirse como la ‘centroizquierda’ del concepto de modernización, en tanto generación de políticas sociales impulsadas desde el Estado para incorporar a los sectores populares al proceso modernizador, lo que en la práctica, se traduce en un “llamado a la equidad [y] a la distribución de los ingresos, en fin, a la satisfacción generalizada por parte de la población de los beneficios del crecimiento económico o, al menos, del orden macroeconómico obtenido como consecuencia de los ajustes estructurales” (Bengoa, 1995).

Enfrentar la ‘etapa difícil’ de la superación de la pobreza requería entonces de un giro en la política social, de generar transformaciones institucionales, y aplicar políticas públicas más específicas que permitieran desbloquear situaciones estructurales de quienes vivían en la pobreza, mantenidas por largos períodos de tiempo. Ya no bastaba con la simple modernización orientada a fortalecer los lazos de la economía chilena con el capitalismo mundial que promovían los sectores neoliberales provenientes de la época de la dictadura, de los sectores democráticos tradicionales, e incluso de antiguos militantes de izquierda ‘reconvertidos’ en empresarios privados. Como hemos señalado, en el contexto post dictatorial se impuso también la apelación a las masas como eje discursivo de la ‘transición’ a la democracia, donde se encontraron neoliberales y neocepalianos. En este sentido, existió el consenso de que el crecimiento económico no podía ser en desmedro de los sectores más desposeídos, sino que estos grupos serían ‘promovidos’, idea que se fortaleció bajo el concepto de ‘equidad’ y que la propuesta neocepaliana denominó ‘crecimiento con equidad’, lo que en términos políticos se tradujo en modernización con superación de la pobreza (Bengoa, 1995; CEPAL, 1990; Devés, 2004).

En 1994, con la finalidad de impulsar desde el Estado acciones más decididas en política social, que permitieran conciliar la meta de superación de la pobreza a partir de la integración social, con el discurso modernizador, excluyente y competitivo que interpela a los más aptos y audaces. El presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle, convocó al Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza, que reunió a representantes de diversos sectores para colaborar, desde la sociedad civil, en la lucha contra la pobreza. Esta instancia tuvo un rol asesor de gobierno en materia de políticas y programas sociales, Frei solicitó al Consejo la elaboración de una propuesta para el abordaje de la pobreza. El documento fue entregado en 1996 bajo el título de “La pobreza en Chile, un desafío de equidad e integración social” (Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza, 1996)<sup>34</sup>, en un año donde la pobreza total, según datos de la encuesta Casen fue del

---

<sup>34</sup> Tras la entrega del documento, los integrantes del Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza conformaron la Fundación para la Superación de la Pobreza (FUSUPO), institución privada independiente y de carácter permanente hasta la actualidad (2021). Cfr. FUSUPO & UDP, 2011, pág. 146.

23,2%; desagregado en un 17, 4% de personas en situación de pobreza y un 5,8% en condición de pobreza extrema. Si bien esta realidad mejoró hacia 1998, donde según Casen, la pobreza total alcanzó al 21,7% de las personas, desagregado en un 5,7% de personas en situación de pobreza extrema, y un 16,1% en situación de pobreza, lo hizo a un ritmo considerablemente más lento que en la fase anterior.

En el siglo XXI, los resultados de las mediciones de la pobreza basadas en los parámetros de ingreso continuaron su ritmo decreciente, dando cuenta de la eficacia de las políticas implementadas en su combate pero también de la mayor densidad, y por tanto complejidad, para dinamizar situaciones estructurales vinculadas a la pobreza en general, pero especialmente para el caso de la pobreza extrema, que se mantuvo en un promedio de 5,7% entre 1996 y 2000, pudiendo reducirse recién en 2003, y en un 1% respecto de la medición anterior (2000).

#### **Evolución de la Pobreza en Chile según Casen 1996-2003 (en %)**

<b>Años</b>	<b>Pobreza Total</b>	<b>Personas en Situación de Pobreza</b>	<b>Personas en Extrema Pobreza</b>
1996	23,2	17,4	5,8
1998	21,7	16,1	5,6
2000	20,6	14,9	5,7
2003	18,8	14,1	4,7

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos nacionales oficiales de la encuesta Casen 1996-2003 (MDS & PNUD, 2020).

Esta tendencia a la disminución de la pobreza se mantuvo a pesar de los cambios en la metodología de medición realizados a partir de la encuesta Casen 2013 -sobre las que profundizaremos en el capítulo siguiente- que actualizaron el esquema de medición de la línea de la pobreza, medida entre 1987 y 2011. La nueva metodología para definir la línea de pobreza se tornó más exigente, al no efectuar el ajuste de los ingresos al alza con cuentas nacionales y al utilizar patrones de consumo de 2012-2013, en vez de los de 1987-1988, que se ajustaban en el tiempo por tasa de inflación (Ffrench-Davis, 2018, pág. 484).

#### **Evolución de la Pobreza en Chile según Casen 2006-2017 (en %)**

<b>Años</b>	<b>Pobreza Total</b>	<b>Personas en Situación de Pobreza</b>	<b>Personas en Extrema Pobreza</b>
2006	29,1	16,5	12,6
2009	25,3	15,4	9,9
2011	22,2	14,1	8,1
2013	14,4	9,9	4,5
2015	11,7	8,1	3,5
2017	8,6	6,3	2,3

---

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos nacionales oficiales de la encuesta Casen 2006-20017. Los datos de 2006 a 2015 se encuentran recalculados con la metodología empleada en 2013 (MDS & PNUD, 2020).

En la tabla anterior se muestran los resultados a partir de la metodología actualizada en 2013. Con ella se recalcularon los datos de pobreza desde el año 2006 en adelante (Farías, 2019) y se incorporaron los datos obtenidos con la nueva metodología de medición. Por tanto, la serie no es comparable con los resultados de los gráficos referidos a pobreza para los períodos 1987-1994 y 1996-2006.

Del análisis, se puede afirmar que para el período 2006-2017, las personas en pobreza extrema y no extrema disminuyeron significativamente. Las personas en extrema pobreza se redujeron en 9,1% puntos porcentuales, pasando de 12,6% a 3,5%; mientras que las personas en situación de pobreza se redujeron en 8,4 puntos porcentuales, cayendo del 16,5% al 8,1%. Finalmente, la pobreza total disminuyó desde el 29,1% en 2006 a un 8,6% en 2017, esto es una caída de 20,5 puntos porcentuales. Las mayores reducciones tanto en las personas en pobreza extrema como en pobreza no extrema se produjeron en las mediciones realizadas entre 2011 y 2013. Una hipótesis para explicar esta disminución, que implicó pasar de un 22,2% en 2011 a un 14,4% en el año 2013, es que en el mes de mayo de 2012, se aprobó la ley que creó el Ingreso Ético Familiar (IEF), iniciativa que estableció diversos bonos y transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas para aproximadamente 170 mil familias que vivían en situación de pobreza extrema, además del Bono al Trabajo de la Mujer (Ministerio de Desarrollo Social, 2012, pág. 10). Si bien la implementación del IEF fue gradual las primeras medidas, implementadas en octubre de 2012, fueron las transferencias monetarias condicionadas (Ministerio de Desarrollo Social, 2013).

### **Hacia un nuevo rol del Estado: subsidiariedad y focalización de las políticas sociales**

Como hemos señalado, el desarrollo del proyecto neoliberal en Chile presentó en sus primeras etapas, una tensión entre libertad individual de los sujetos en la toma de decisiones versus la injerencia que -con mayor o menor intensidad- había tenido el Estado en la regulación de distintos aspectos económicos y sociales del país.

La tensión fue resuelta por la dictadura cívico-militar mediante la promulgación de la Constitución de 1980, que consagró una concepción restringida del principio de subsidiariedad, según el cual los ámbitos de acción del Estado debían reducirse a intervenir en aquellas áreas de la vida económica y social en que la acción de los privados no fuese rentable<sup>35</sup>. Este concepto de Estado mínimo como herramienta para garantizar la libertad individual, estaba basado “en la creencia utilitarista de la superioridad de las fuerzas espontáneas sobre el proceso consciente de toma de decisiones y en la producción de los objetivos ‘socialmente deseables’” (Fediakova, 2003, pág. 61). Por tanto, el crecimiento económico derivado del despliegue de leyes espontáneas y

---

<sup>35</sup> Cabe señalar que el principio de subsidiariedad se encontraba presente en los primeros documentos de la Junta Militar de Gobierno. En la Declaración de Principios de 1974, Jaime Guzmán había argumentado que en Chile, el bien común se erigiría sobre el respeto a dicho principio. Cfr. Declaración de Principios del Gobierno de Chile, 1974, apartado 4, pág.3 y ss.

naturales sería mucho más justo que la redistribución equitativa de los recursos por parte del Estado, favoreciendo el desarrollo de las fuerzas dinámicas y creativas de la sociedad (Fediakova, 2003). En coherencia con estos planteamientos para la dictadura, la distribución del ingreso sólo era posible una vez alcanzado cierto nivel de crecimiento económico, en esta lógica, el crecimiento se traduciría en una mejora de las condiciones de vida de los sectores más desfavorecidos. Entonces, la redistribución sería resultado de la libre operación de las fuerzas del mercado y no, como había ocurrido durante el medio siglo que precedió a estos postulados, el fruto de la acción deliberada del Estado (Pozo & Vergara, 1990).

A la base de la implementación y mantenimiento del Estado subsidiario o Estado mínimo, se encuentra la asociación entre libertad y mercado. Entendido este último como la expresión de toda la diversidad de intereses, necesidades y decisiones, características que lo configuran como, un instrumento efectivo para “mantener el equilibrio entre los deseos de las personas y la falta de recursos para satisfacer sus necesidades” (Fediakova, 2003, pág. 60). Luego, y como analizaremos en el último capítulo, estas concepciones resultan relevantes para operacionalizar desde las políticas públicas la concepción de pobreza como Necesidades Básicas Insatisfechas. En suma, la asociación entre libertad individual y libertad de mercado, junto con la concepción de los sujetos como actores económico/sociales con la capacidad de planificar calculada y racionalmente su vida y consumo, serán los pilares que definen el nuevo carácter del Estado y con ello la implementación de la políticas sociales, destinadas exclusivamente a quienes serán definidos como pobres.

En coherencia con este cuerpo de ideas, los agentes neoliberales dismantelaron el sistema estatal de beneficios y programas sociales existente hasta el golpe militar de 1973, reemplazándolo por un simple sistema de subsidios directos o transferencias de ingresos a los pobres, permitiéndoles acceder al mercado y por la creación de incentivos al desarrollo de emprendimientos u otras iniciativas individuales. En este sentido, la configuración de un Estado de carácter subsidiario permitió el desarrollo de la condición indispensable para la realización y afianzamiento de dos valores sociales considerados prioritarios por el régimen y que tuvieron proyección durante la fase de transición a la democracia: la libertad individual y la igualdad de oportunidades (Vergara, 1990).

La libertad individual no fue concebida como libertad ciudadana, sino que simplemente como la facultad de los individuos, no sólo de escoger en el mercado bienes y servicios sociales que cada persona requiere para satisfacer sus necesidades, por ejemplo en los ámbitos de salud, educación, vivienda y esparcimiento (Pozo & Vergara, 1990), según su preferencia, sino que también de “desplegar iniciativas económicas de cualquier índole sin ser coartado por el Estado” (Vergara, 1990, pág. 37). Mientras que la igualdad de oportunidades fue definida como la ausencia de discriminación, lo que desde este paradigma se alcanza sólo en el mercado, concebido como un sistema de relaciones, donde todos los individuos son formalmente iguales, y donde “las oportunidades se distribuyen igualitaria e impersonalmente” (Vergara, 1990, pág. 37), sin la discriminación que inducen las injerencias del Estado. Esta concepción neoliberal del mercado como agente democratizador, en tanto garante de la libertad individual y de la igualdad de oportunidades, ayuda a explicar por qué la adopción del neoliberalismo no constituyó un obstáculo para el retorno a la democracia. Según von Hayek, “la libertad económica es primaria en comparación con la libertad política, y que el régimen político verdaderamente democrático es posible sólo en las condiciones de prosperidad material y un alto nivel

económico y sociocultural del país” (Fediakova, 2003, pág. 71). Como bien plantea Fediakova, estos postulados constituyeron la base para el nuevo consenso político/económico que se configuró en los países de América y Europa tras la caída de los ‘socialismos reales’. En síntesis, el retorno a la democracia en la década de 1990 no significaba necesariamente renunciar al Estado Subsidiario.

Para operacionalizar los principios neoliberales, y particularmente la concepción de rol subsidiario del Estado, se volvió relevante el desarrollo e implementación de modelos que restringieran el gasto social, reorientando los esfuerzos presupuestarios a quienes fueran identificados como carentes o que no cumplieran con los estándares mínimos de bienestar. Así, focalización y regulación del gasto social, privatización y subsidiariedad se convirtieron en los pilares de la nueva política social del Estado neoliberal (Weinstein, 2018, pág. 84)<sup>36</sup>. En este contexto, los tecnócratas neoliberales destacaron la transformación señalando el cambio en la ejecución de labores que antes estaban sólo reservadas al sector público, habían “comenzado a ser efectuadas con éxito por empresas privadas” (Lavín, 1987, pág. 23). Las nuevas concepciones sobre la función social del Estado se materializaron en un conjunto de políticas y programas sociales que privilegiaban la selectividad: “A diferencia de las medidas redistributivas tradicionales, de cobertura general y, en consecuencia, de impacto poco discriminatorio, estos nuevos programas procuran atender las necesidades básicas de aquellos segmentos específicos de la población que se debaten en la indigencia o pobreza crítica” (Vergara, 1990, págs. 21-22).

Entre fines de 1978 y principios de 1979, la dictadura militar comenzó a manejar la política social con la misma ortodoxia neoliberal que la economía. Durante este período se introdujeron reformas radicales, definidas por el régimen como ‘modernizaciones sociales’, que se orientaron a consolidar el modelo de libre mercado mediante la privatización de los servicios básicos en las áreas de salud, educación, vivienda y previsión social, lo que en la práctica significó “traspasar al sector privado la principal responsabilidad en la satisfacción de las necesidades básicas a la población” (Pilar Vergara, 1990, pág. 44) y -en coherencia con la implementación del principio de subsidiariedad- desligando al Estado de la producción directa de las prestaciones.

En la nueva distribución de responsabilidades entre Estado y mercado, el primero abandonó su finalidad de compensar las desigualdades y crear canales de movilidad social. Desde la nueva concepción, sus funciones debían limitarse a subsidiar las atenciones que recibían aquellos sujetos que no pueden satisfacer por sí mismos sus necesidades más imprescindibles. De este modo, en la década de los ‘80, el Estado concentró su acción en la implementación de programas sociales dirigidos específicamente a las familias sumidas en la pobreza crítica o extrema pobreza, permitiéndoles el acceso a bienes y servicios indispensables para satisfacer sus necesidades básicas, mediante la entrega de bonos o certificados con los cuales “ellos mismos pueden adquirir en el mercado, como cualquier consumidor, los bienes y servicios que requieren” (Vergara, 1990, pág. 315)<sup>37</sup>. Así, las políticas de redistribución

---

<sup>36</sup> En la concepción neoliberal la igualdad y la justicia social son concebidas como ‘igualitarismo socializante’, que busca la igualdad en los resultados para diferentes esfuerzos, convirtiéndose en fuente de todas las discriminaciones, lo que impediría la verdadera justicia e igualdad, vale decir, la igualdad formal ante el mercado. Cfr. Pilar Vergara, 1990, págs. 39-40.

<sup>37</sup> Desde esta lógica, “el sector privado ofrecería sus prestaciones a valor real y saldría más barato, pues se reduce el gasto de la burocracia estatal. Contribuye al objetivo de largo plazo de jibarizar y reducir las funciones del Estado”, pág. 316, Vergara, Pilar (1990).

de los ingresos quedaron relegadas a transferencias monetarias de bajo monto, dirigidas a sectores de mayor pobreza, que reemplazaron a los mecanismos que hasta entonces eran utilizados con fines redistributivos, como por ejemplo, los controles de precios, los impuestos diferenciados y los salarios mínimos por sector económico (Larrañaga, 2015). Por el contrario, desde la concepción neoliberal, el desarrollo de políticas sociales redistributivas sólo puede ser fruto o constituir una consecuencia directa del crecimiento económico (Vergara, Políticas hacia la extrema pobreza en Chile. 1973-1988, 1990).

De manera complementaria al principio de subsidiariedad, desde la segunda mitad de la década de 1970 se impulsó por parte del régimen militar el desarrollo de políticas de focalización. Esto se produjo en un contexto de reducción global del gasto público y deterioro de la distribución del ingreso familiar, que impactaron a los sectores más vulnerables<sup>38</sup>. Las condiciones de desempleo y conflictividad social se vieron agravadas por la crisis económica de 1981-1984, contexto en que se profundizó la privatización de los derechos sociales y se consolidó el desarrollo de una tecnocracia encargada de implementar en la sociedad el *ethos* neoliberal, que superaría el marco temporal de la dictadura.

En 1987, Joaquín Lavín, economista de la Universidad Católica y miembro de los *Chicago Boys*, publicó “Chile: La revolución silenciosa”, libro donde realiza un balance y proyección de los impactos económicos, sociales y culturales de la implementación del neoliberalismo en Chile. La obra constituye una buena síntesis del rol residual atribuido al Estado, y de la implementación de mecanismos de focalización como herramienta, afirmando que “el secreto del éxito de una política de erradicación de la pobreza consiste en conseguir un objetivo que parece obvio, pero que en la práctica no lo es tanto: que la ayuda social llegue realmente a los que más la necesitan” (Lavín, 1987, pág. 144). En este sentido, en el diseño e implementación de las políticas sociales, debían emplearse técnicas administrativas que permitan resolver

“el gran problema de las políticas sociales: evitar las ‘filtraciones’, buscar fórmulas para impedir que los recursos destinados a ese objetivo terminen beneficiando a sectores a los cuales la ayuda les es menos necesaria. Si la meta es conseguir que los niños de las familias en extrema pobreza tomen leche, bajar artificialmente el precio del producto -a través de un subsidio- de tal forma que ésta sea más barata para el consumidor, constituye una política de grandes ‘filtraciones’. La leche será más barata, pero será más barata para todos. La población entera, incluyendo sectores de extrema pobreza, pero también personas de ingresos medios y de ingresos altos, podrán comprar el producto a menor precio, lo que significa que parte de los recursos destinados a ayudar a los más pobres terminarán ‘filtrándose’ en subsidiar a sectores que no son, ni mucho menos, los que más necesitan. Lo mejor, por lo tanto, es llegar directamente a entregar la leche al ‘grupo objetivo’. Igual cosa sucede con muchas otras políticas” (Lavín, 1987, págs. 144-145).

---

<sup>38</sup> Respecto de la comparación entre pobreza por ingresos durante la dictadura y en el desarrollo histórico previo al golpe de Estado, resulta interesante referir al estudio de Guillermo Le Fort. Para el autor, en el período que denomina ‘El Experimento Neoliberal’ (1973-1989) se verificó una disminución del porcentaje de población bajo la línea de extrema pobreza y pobreza, en comparación con el período del ‘Impulso Estatal’ (1931-1972). Según sus cálculos, en el período 1931-1972 la pobreza era del 73,6% mientras que la pobreza extrema alcanzaba el 59%, estas cifras habrían disminuido en la fase 1973-1989, cuantificándose un 66,8% de personas en situación de pobreza y un 47,4% en pobreza extrema (Le Fort, 2017, pág. 20) .

El reemplazo de los principios de universalidad de las políticas sociales por la focalización de la acción del Estado en aquellos sectores de la población que se encuentran por debajo de cierto umbral de pobreza o riesgo social, y que además no se encuentran en condiciones “de atender por sí mismos sus necesidades básicas más urgentes” (Raczynski, 1995, pág. 227) implicó redefinir la población objetivo a las que se orientaron las políticas sociales. Es decir, los criterios para definir quiénes podían ser atendidos consideraron solamente a “aquellas personas o familias que no satisfacen sus necesidades más esenciales y/o que se encuentran ‘inhabilitadas’ para generar recursos económicos suficientes para salir por sí solas de esta situación” (Vergara, 1990, pág. 57). Sobre estas premisas, el régimen desarrolló una política de servicios sociales centrada en la asignación de subsidios en los ámbitos de alimentación, vivienda, salud, educación y previsión social, destinados a aquellos grupos previamente identificados como los que ‘realmente’ necesitan que el Estado contribuya a resolver sus carencias.

Según Pilar Vergara, los intentos por focalizar el gasto social en los grupos de mayor vulnerabilidad constituyeron experiencias de carácter inédito y original (Vergara, 1990, pág. 24), logrando consolidar una práctica que traspasó largamente el período de la dictadura, incorporándose entre los marcos teóricos de los gobiernos democráticos que han regido desde 1990 hasta la actualidad. Sin embargo, se deben establecer algunos matices en su implementación, derivados principalmente de que quienes han dirigido el diseño e implementación de la política social en democracia, si bien adhieren a la idea de focalización de las políticas sociales, lo hacen mayoritariamente no sólo desde los principios de restricción del gasto, sino que desde el sentido de búsqueda de equidad social que plantea la economista Margaret Grosh, esto es, en tanto permite concentrar el gasto destinado a programas sociales o de alivio de la pobreza en aquellas personas que más pueden beneficiarse de ellos, desarrollando sus potencialidades. Desde esta concepción, la focalización no sólo economizaría dinero, sino que mejoraría el rendimiento de los programas sociales (Grosh, 1992). Dicho de otro modo, para Grosh, la focalización supone una hipótesis de eficiencia, pues al evitar filtraciones se cumple con el objetivo de concentrar los recursos en los sectores más pobres, es decir, a aquellos que al no tener capacidad de pago requieren del apoyo estatal, al mismo tiempo que la focalización contribuiría a la equidad social, debido a que quienes captan los recursos son precisamente quienes se encuentran en una posición desmejorada respecto de otros grupos sociales que pueden acceder al mercado (Raczynski, 1995). En consecuencia, la formas y objetivos de la implementación de estrategias de focalización difieren según el tipo de intervención, así como de la magnitud de los beneficios y pérdidas potenciales que puedan calcularse, aspectos que han impulsado intensos debates técnico-políticos.

Siguiendo a Margaret Grosh (1992), Dagmar Raczynski (1995), plantea que se deben distinguir tres mecanismos de focalización: según si se priorizan la demanda, es decir, a aquellos potenciales beneficiarios directos, sean estos hogares, personas o unidades productivas; si prioriza la oferta, en función de las características de las entidades que ofrecen prestaciones, servicios o subsidios; y focalización según áreas geográficas, donde tienen derecho a recibir el servicio o subsidio todos aquellos hogares de una determinada área que califica como pobre o vulnerable. Si bien estos mecanismos pueden operar de manera aislada o simultánea, “la oportunidad de uno u otro, o de combinaciones de ellos, dependerá de los objetivos y naturaleza de los programas sociales, de circunstancias particulares relativas a magnitud y características de la pobreza, de aspectos institucionales y de la disponibilidad oportuna y actualizada de información” (Raczynski, 1995, pág. 222). De este modo, a pesar de que los mecanismos

de intervención selectiva se mantienen hasta la actualidad, éstos han tenido diversos énfasis y modificaciones en función de los objetivos de los gobiernos, a la vez que esas transformaciones impactan en los instrumentos de selección de las poblaciones a atender.

La continuidad del principio de focalización de la política social fue ratificada tempranamente por los gobiernos de la transición a la democracia. En marzo de 1990, durante su primera actividad como Presidente democráticamente electo, Patricio Aylwin se encargó de moderar las expectativas respecto de la reposición de derechos sociales, afirmando que si bien existían necesidades largamente postergadas que esperaban ser satisfechas:

“No podemos hacer todo al mismo tiempo. Debemos establecer prioridades. Lo justo es empezar por los más pobres. Es mucha la gente con problemas. Daremos la primera prioridad a los realmente más necesitados. Nuestro país pertenece al mundo en desarrollo. Nuestro ingreso nacional por habitante es bajo; si lo distribuyéramos por igual entre los 12 millones de chilenos, nadie quedaría satisfecho y detendríamos el crecimiento. Para salir de la pobreza tenemos que crecer y esto exige estimular el ahorro y la inversión [...]. Las políticas gubernamentales deberán conciliar los legítimos requerimientos en la satisfacción de las necesidades fundamentales con las exigencias ineludibles del crecimiento. Todo en la vida requiere tiempo [...]. El hecho de que ahora tengamos un gobierno del pueblo no significa que los problemas se vayan a solucionar milagrosamente” (Aylwin, 1990, pág. 4).

En este sentido, junto con morigerar las expectativas de justicia social, el discurso de Aylwin enunció de los ejes modernización/superación de la pobreza que dominaron la política social postdictadura. En el fondo se buscaba abordar la deuda social heredada del gobierno autoritario, sin que eso implicara necesariamente un cambio radical en el esquema de subsidiariedad y focalización donde se insertaba la política social. Por el contrario, la responsabilidad de la superación de la pobreza recaería en el manejo financiero, en tanto sería el crecimiento el que garantizaría el mejoramiento en las condiciones materiales de los sectores más desposeídos, sofisticando los sistemas de focalización o identificación por parte de un Estado que reconocía “su incapacidad para resolver los problemas de la pobreza sin la colaboración de las instituciones más adecuadas: la familia, la Iglesia y la comunidad local organizada” (Matte, 1994, pág. 92), combinación que permitiría integrar a los pobres a la economía y modernización nacional. A su vez, los principios y definiciones que hemos analizado requirieron del impulso y consolidación expertos en el diseño de políticas sociales e instrumentos que pudieran operacionalizar las definiciones, aspectos que analizaremos en el próximo apartado.

**Capítulo 3: Operacionalización del concepto: Caracterización de los instrumentos de intervención y focalización de la pobreza**

## **La pobreza como objeto de política pública: surgimiento y consolidación de las comunidades de expertos**

Desde el inicio de la dictadura cívico-militar el tema de la pobreza estuvo presente en los discursos y comunicaciones públicas de sus autoridades. Por otra parte, los personeros del régimen reconocían en los sectores populares en general, pero principalmente en los más desposeídos, a los principales destinatarios de la acción política de los partidos de izquierda, y los cuales habían configurado la expresión de masas que posibilitó en las elecciones de 1970, el ascenso al poder de Salvador Allende Gossens y un programa de transformaciones orientado a mejorar la vida de los sectores populares y enfrentar las desigualdades sociales, políticas y económicas (Huneus, 2016; Valdivia, Álvarez, & Donoso, 2012). Tras el golpe de Estado, una de las primeras acciones del régimen fue intentar buscar apoyos en aquel ‘poder social’ que se había movilizó en contra del gobierno de la Unidad Popular, al mismo tiempo que intentar conectar con los sectores sociales que habían sido receptivos a las ideas marxistas. Por lo tanto, “además del discurso anticomunista y la ‘guerra contra el marxismo’, el régimen de Pinochet tuvo una segunda gran preocupación: superar la crisis económica y derrotar la pobreza, ofreciendo tranquilidad y un futuro promisorio” (Huneus, 2016, pág. 365).

La atención de régimen respecto de la pobreza puede verificarse en las primeras comunicaciones de la Junta Militar de Gobierno, por ejemplo, en la Declaración de Principios de 1974, se hace referencia “a los millones de seres humanos que se debaten en la pobreza, cuando no en la miseria” (Junta Militar de Gobierno, 1974, pág. 143). A su vez, en el documento titulado ‘Líneas de Acción’, publicado durante el mismo año, se señala que uno de los principales objetivos nacionales sería “erradicar la pobreza de los sectores ciudadanos más postergados” (Junta Militar de Gobierno, 1974, pág. 90), mientras que en la Cuenta Pública de 1975, se realizan numerosas menciones a la necesidad de eliminar la extrema pobreza y la marginalidad promoviendo “el logro de la igualdad de oportunidades para todos los chilenos” (Vergara, 1990, pág. 35). No obstante estas referencias, el sociólogo Claudio Ramos Zincke, sostiene la tesis de que las categorías de ‘pobres’ y ‘pobreza’ comenzaron a ser mencionadas de forma sistemática recién en la década de 1980.

Más allá de las discusiones respecto de los usos conceptuales, cabe destacar que durante el período de estudio (1973-2017), la pobreza primero fue empleada como un artefacto estadístico, es decir, vinculado a la cuantificación y posteriormente como un objeto de atención estatal. Esto se manifestó en que inicialmente los énfasis se encontraban en poder definir y dimensionar la pobreza -especialmente la extrema- implementando estrategias que permitieron definirla, establecer su magnitud y proyectarla como objeto de atención permanente en la agenda de política y en la esfera pública, proceso que se consolidó definitivamente con los gobiernos de la transición a la democracia, donde se continuaron las mediciones oficiales iniciadas en dictadura (FUSUPO&UDP, 2011; Ramos, 2016)<sup>39</sup>. Una manifestación de este cambio de estatus fue que “durante el gobierno de Aylwin, junto con la publicación oficial de las primeras

---

<sup>39</sup> Cabe señalar que, a pesar de la existencia de algunas estimaciones y de relevantes estudios, como el de Jorge Ahumada, publicado en 1958, sólo desde el año 1975 pueden encontrarse las primeras mediciones oficiales sobre la pobreza.

cifras de pobreza a través de Casen, las menciones de pobreza alcanzan un *peak*: es mencionada 25 veces en el discurso de 1990” (Ramos, 2016, pág. 79).

Como señalamos, la irrupción del problema de la pobreza, especialmente de la pobreza extrema, estuvo acompañado de los esfuerzos por medirla o dimensionarla (Altimir, 1979; Ramos, 2016), labor que recayó formalmente en la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN), entidad que además fue la encargada de definirla, diseñar e implementar las políticas sociales para abordarla. Así durante la dictadura, ODEPLAN constituyó el centro de ideológico y de operaciones de la nueva elite de tecnócratas, concentrando a las comunidades de expertos, vale decir, de burócratas, investigadores, académicos, consultores y analistas, al servicio del diseño e implementación de las políticas públicas de la dictadura cívico-militar. El rol estratégico que la Oficina tenía para el régimen se reveló tempranamente, pues en la segunda sesión de la Junta de Gobierno se acordó que la designación del director debía hacerse con el máximo cuidado. La elección recayó en el oficial en retiro de la Armada Roberto Kelly, el que “delegó gran parte de su labor en Miguel Kast, quien se incorporó a fines de 1973, cuando ya trabajaban ahí varios economistas gremialistas contratados por iniciativa de Ernesto Silva” (Huneus, 2016, pág. 319). Bajo la dirección de Miguel Kast (1978-1980), y coincidiendo con la implementación del modelo neoliberal, la institución se fortaleció como el epicentro de los jóvenes gremialistas provenientes de distintas disciplinas, dotándola de una influencia similar a los tecnócratas que se encontraban en la dirección económica, los *Chicago Boys*<sup>40</sup>. De esta forma, la institución, que había sido fundada en 1967, en el gobierno de Eduardo Frei Montalva con el objetivo de “proponer al Presidente de la República las orientaciones fundamentales al proceso de planificación” (Ministerio del Interior, 1967), fue la depositaria de la *primeval soup* de las políticas sociales neoliberales del régimen, el caldo primigenio que ofrecía las soluciones para cumplir aquello que era declarado como el fin de su política social: la erradicación de la extrema pobreza.

Para el régimen, enfrentar la extrema pobreza, requería del diseño de políticas selectivas, orientadas a concentrar o canalizar el gasto social hacia grupos específicos, evitando ‘errores de inclusión’ de aquellas personas u hogares que no se encontraban en los segmentos más pobres. En tanto entidad encargada de modelar la política social de la dictadura, la Oficina de Planificación, tuvo un rol central en este proceso enmarcado de un discurso técnico/político que destacaba las ventajas sociales de la subsidiaridad del Estado. Cabe destacar que en la historia nacional, los tecnócratas no sólo han sido importantes en el diseño e implementación de políticas y programas, sino que a menudo han proporcionado a los gobiernos las herramientas necesarias para articular sus proyectos de sociedad, sean éstos democráticos o autoritarios, lo que les otorga un carácter de permanencia y transversalidad respecto de los gobiernos y partidos políticos. En este sentido, el régimen de Pinochet fue capaz de combinar soluciones tecnocráticas, con su proyecto político a través de lo que se han denominado, los ‘tecnopolíticos’, expertos que asesoraban como apoyar políticamente un determinado fin tecnocrático (Silva, 2010). Para el autor, en Chile el posicionamiento de la tecnocracia respecto a la democracia y el autoritarismo durante el siglo XX ha seguido más bien “a los patrones

---

<sup>40</sup> Carlos Huneus afirma que los profesionales gremialistas que se incorporaron a ODEPLAN por influencia de Kast, fueron economistas jóvenes, que se constituyeron en la segunda generación del equipo económico, a los que denomina *ODEPLAN Boys*, para diferenciarlos de los *Chicago Boys*, que pertenecían a una generación mayor y que tenían mejores niveles de socialización política. Según Huneus, el gremialismo controló ODEPLAN hasta comienzos de 1984, cuando fue nombrado Luis Simón Figueroa como director, quien despidió a algunos funcionarios gremialistas. Cfr. Huneus (2016) pág. 394.

clásicos de comportamiento político de las clases medias. De esta manera, se ha visto condicionada por el temor permanente de las masas al caos y su deseo de orden, pero además, por su deseo de justicia social y valoración del esfuerzo personal” (Silva, 2010, pág. 34).

Para llevar adelante las labores de diseño e implementación de la políticas sociales de la dictadura, Kast impulsó “una estrecha cooperación con la Universidad Católica y le proporcionó considerables recursos económicos” (Huneeus, 2016, pág. 392). Uno de los convenios más importantes, y sobre el que volveremos en el capítulo siguiente, fue el celebrado en 1974 entre ODEPLAN y el Instituto de Economía de la Universidad Católica para hacer el estudio sobre la extrema pobreza, mediante el cual se proponía medir su magnitud y alcances. El proyecto fue dirigido por Sergio Molina y tuvo por objetivo realizar “un mapa de la pobreza sobre la base de la información entregada por el censo de 1970, con una, desagregación a nivel territorial para concluir con la formulación de propuestas para erradicarla” (Huneeus, 2016, pág. 397)<sup>41</sup>. El mapa entregaría valiosa información para priorizar los sectores en los cuales se implementaría la política social, inaugurando un proceso de nueva gobernanza de las políticas sociales. Tras la publicación del Mapa de la Extrema Pobreza en 1974, y con el objetivo de focalizar las prestaciones en el nivel local, se elaboró un test relacionado de medios, para registrar datos de vivienda, hacinamiento y educación del jefe de hogar, asignando puntajes en una escala de estratificación socioeconómica, es decir, el cuestionario se orientaba a la medición de variables indirectas relacionadas con la condición socioeconómica de las familias. El instrumento fue diseñado en 1979 y apareció formalmente en 1980, como Ficha CAS, en referencia a los Comités de Asistencia Social (CAS), entidades vinculadas a los municipios y a partir de las cuales el régimen descentralizó las decisiones de los programas sociales

La Ficha CAS constituyó “un símbolo del cambio de paradigma del rol del Estado en la economía, que asumió un papel subsidiario de redistribución de ingresos solo a los más pobres” (Larrañaga, Flack, Herrera, & Telias, 2015, pág. 227), constituyéndose en la expresión manifiesta del tránsito hacia un Estado de carácter compensatorio o residual. Posteriormente, dicho instrumento fue complementado con otros destinados a planificar la política social, como fue la puesta en marcha desde 1985 de un nuevo sistema de encuestas de Caracterización Socioeconómica Nacional, cuyo propósito original era evaluar cuán bien focalizado estaba el gasto social en los hogares pobres (Larrañaga, Flack, Herrera, & Telias, 2015), para de este modo medir el impacto de las políticas sociales, “cuestión fuertemente animada desde organismos internacionales como la CEPAL” (FUSUPO & UDP, 2011, pág. 123). Sin embargo, desde 1990 la encuesta Casen modificó sus objetivos, orientándolos a disponer de información que permitiera “caracterizar la situación de los hogares y de la población, especialmente de aquella en situación de pobreza y de los grupos definidos como prioritarios por la política social, con relación a aspectos demográficos, educación, salud, vivienda, trabajo e ingresos”, a la vez que “estimar la cobertura, focalización y distribución del gasto fiscal de los principales programas sociales de alcance nacional, para evaluar su impacto en el hogar, en términos de ingreso adicional que les significa y el efecto en la distribución del mismo” (MIDEPLAN, 2009, pág. 4). Así, mientras los instrumentos de focalización eran los encargados de

---

<sup>41</sup> Originalmente el convenio debía concluir en septiembre de 1974, pero se amplió hasta el 1 de octubre del mismo año. En el proyecto, además de integrantes del Instituto de Economía de la Universidad Católica, participaron investigadores de Centro de Estudios de Planificación (CEPLAN) de misma casa de estudios superiores. Cfr. Huneeus: (2016), pág. 396-399.

proveer de información para uso local, conectando a las ciudadanía con la oferta pública disponible, la encuesta Casen alimentaba con información a los órganos centrales del Estado para orientar las políticas públicas (Ramos, 2016).

Los gobiernos democráticos fortalecieron la institucionalidad de ODEPLAN dándole un estatus ministerial y reforzando sus funciones de diseño y aplicación de políticas de superación de la pobreza. El Decreto de Ley 18.899, de diciembre de 1989, que fundó el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) se constituyó en el marco legal para que a mediados de la década la institución asumiera la responsabilidad colaborar en el diseño e implementación del Plan Nacional para la Superación de la Pobreza, cuyo objetivo era direccionar la acción pública hacia territorios y/o segmentos pobres de la población, coordinando entre sí aquellos programas públicos relevantes en el abordaje de este problema social, mediante una gestión innovadora que declaraba como pilares la integralidad, descentralización y participación de la ciudadanía. En este mismo sentido, entre los años 1994 y 1996 funcionó el Comité Interministerial Social, encabezado por el Presidente de la República, coordinado por el Ministro de MIDEPLAN e integrado por 12 ministerios. El organismo tuvo como el mandato de priorizar y coordinar las políticas sociales y en particular el Programa Nacional de Superación de la Pobreza (FUSUPO & UDP, 2011, pág. 154).

Por otra parte, con el retorno a la democracia hubo un relevo en la conducción política y económica Chile, donde la segunda generación del grupo de economistas de Chicago, fue reemplazada por un equipo de economistas pertenecientes en su gran mayoría, al centro de estudios CIEPLAN (Corporación de Estudios para Latinoamérica), 'tecnopolíticos' que habían elaborado desde mediados de 1970 una serie de estudios donde analizaron a las instituciones y evaluaron las principales políticas económicas implementadas por la dictadura, complementando estos análisis con una producción académica destinada a la búsqueda de estrategias para una transición pacífica a la democracia, que se basara en el consenso de los distintos actores políticos y económicos, medidas que implementaron, desde 1990 una vez que asumieron las más altas funciones de definición económica y de políticas sociales (Gárate, 2016).

Cabe destacar que la transformación institucional y ampliación de funciones de MIDEPLAN, estuvieron destinadas a saldar la 'deuda social' dejada por la dictadura y fueron complementarias a la reforma tributaria de 1990, que tuvo un amplio consenso político y permitió incrementar el presupuesto fiscal, favoreciendo la inversión en políticas sociales de educación, salud, vivienda y previsión. Según García y Storni (1995) entre 1989 y 1993 el gasto social llegó a representar el 11,8% del PIB y el 66% del gasto público, el gasto fiscal social aumentó a 45% en términos reales, mientras que gasto público lo hizo a 32%. (Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza, 1996, pág. 45). En este contexto, se crearon nuevos servicios destinados a abordar demandas de distintos grupos definidos como prioritarios debido a sus condiciones de vulnerabilidad. Entre dichas instituciones se encuentran: el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (1990); el Instituto Nacional de la Juventud (1991); la Corporación de Desarrollo Indígena (1993) y Fondo Nacional de la Discapacidad (1994).

Estas transformaciones, implicaron también procesos de mejoras en los instrumentos de selección de las políticas sociales, algunos de los cuales venían desarrollándose desde fines de la década de 1980. Por ejemplo, fruto de las revisiones y perfeccionamientos a la Ficha CAS, en 1987 se elaboró la Ficha CAS-2, instrumento que actualizaba sus

contenidos, en coherencia con las mejoras en las condiciones de vida de la población, que había hecho que el instrumento original perdiera poder de discriminación. En 1999 se actualizó la Ficha CAS-2, proponiéndose un nuevo sistema de cálculo que redujo el número de indicadores y factores, a la vez que modificó la codificación y peso del índice, sin incorporar nuevas variables, “lo cual permitió introducir el nuevo cálculo sin necesidad de re-encuestar al stock de familias que tenían Ficha vigente a la fecha de la introducción de la metodología (septiembre de 1999)” (Herrera , Larrañaga, & Telias, 2010, pág. 6).

En el año 2002 se realizó una nueva evaluación de la Ficha CAS-2, detectándose problemas en la consistencia de algunas variables, tales como el tratamiento de la condición urbano-rural y en la definición de la unidad de análisis. “De dicha investigación surgió una propuesta de modificación del instrumento de focalización a partir de la cual MIDEPLAN desarrolló la denominada Ficha Familia. Antes de la entrada en vigencia de este instrumento, se produjo un cambio de autoridades en MIDEPLAN que derivó en una modificación sustantiva en la concepción del instrumento de focalización” (Herrera , Larrañaga, & Telias, 2010, pág. 6). Los cambios realizados a la Ficha Familia dieron origen en 2006 a la Ficha de Protección Social (FPS), instrumento que, a diferencia de los anteriores, se impulsó en el contexto de la creación del Sistema Integrado de Protección Social (SIPS), que pretendía abarcar no sólo a los sectores pobres sino también a los de ingresos medios en condiciones de vulnerabilidad (Herrera , Larrañaga, & Telias, 2010; Ramos, 2016). El objetivo del SIPS era acompañar a las personas a lo largo de su ciclo vital, asegurando el acceso a las oportunidades de educarse y trabajar, cubriendo los riesgos de enfermedad e invalidez y garantizando una vejez digna (Larrañaga, Flack, Herrera, & Telias, 2015).

La Ficha de Protección Social modificó el enfoque utilizado, relevando la vulnerabilidad como una concepción más dinámica y amplia que la noción de carencias o Necesidades Básicas Insatisfechas, asociadas a la pobreza que consideraba la Ficha CAS. En este sentido, se caracterizó a las familias según su nivel de vulnerabilidad socioeconómica, “entendida como el riesgo de estar en pobreza. Ello incluye tanto a los hogares efectivamente pobres como aquellos que tienen una alta probabilidad de empobrecerse en el futuro” (Herrera , Larrañaga, & Telias, 2010, pág. 7), es decir, considera una situación presente o potencial. Si bien estos procesos de cambio dan cuenta que los instrumentos de focalización son funcionales a la política social que sirven, también deben contar con validación social para implementarse. Con el transcurso de los años, la FPS fue perdiendo “la legitimidad y credibilidad en la ciudadanía, en los círculos de académicos, en las organizaciones de la sociedad civil, y también entre los servicios que administraban los programas y prestaciones sociales, existiendo una percepción generalizada de la manipulación de la información de la FPS y su puntaje, lo que en muchos casos era corroborado por la supervisión en terreno” (Berner & Díaz, 2019, pág. 63). En suma, la FPS fue perdiendo su capacidad para caracterizar socioeconómicamente a los hogares, lo que fue generando una amplia convicción de que el instrumento debía ser reemplazado.

Los procesos de rediseño e implementación de los instrumentos de focalización no siempre han sido exitosos. Este fue el caso de la denominada Ficha Familia de 2006, que no alcanzó siquiera su implementación y el ocurrido en 2011, durante el primer gobierno de Sebastián Piñera, con la Ficha Social, instrumento diseñado para reemplazar a la Ficha de Protección Social, que comenzó a aplicarse en 2012. Sin embargo, a fines del 2013, y con la nueva Presidenta ya electa, el Ministro de Desarrollo Social, Bruno

Baranda, informó que la Ficha no sería empleada, aplazando su entrada en vigencia hasta que asumiera el nuevo gobierno (Larrañaga, Flack, Herrera, & Telias, 2015, pág. 242).

En octubre del 2011, con la promulgación de la Ley 20.530, que creó el Ministerio de Desarrollo Social (MDS), se inauguró un nuevo período histórico-institucional de la entidad encargada de la medición de la pobreza. Con la creación del MDS se ampliaron las funciones que tenía MIDEPLAN, vinculadas a la colaboración en el diseño de políticas sociales en materia de equidad y/o desarrollo social, especialmente en aquellas destinadas a erradicar la pobreza, entregándole a la nueva institucionalidad, la función de coordinación de políticas, planes y programas destinados a brindar protección social a aquellas personas o grupos y familias que, sin ser pobres eran vulnerables, es decir, podrían verse enfrentados a contingencias o eventos adversos, que los harían entrar en algunas de las categorías de pobreza.

En el año 2016 inició su funcionamiento el más reciente instrumento para la selección de la política social, denominado: Registro Social de Hogares (RSH), sistema de información diseñado por el Ministerio de Desarrollo Social, que fue concebido como un sistema de apoyo a los procesos de selección de beneficiarios de los programas, prestaciones y beneficios sociales reunidos en el Sistema Integrado de Protección Social. Al mismo tiempo, el nuevo sistema concretó un compromiso presidencial destinado a “superar en forma gradual la Ficha de Protección Social en tanto instrumento de focalización” (Berner & Díaz, 2019, pág. 60), con este nuevo sistema, la responsabilidad de identificar y seleccionar a los beneficiarios de las políticas públicas comenzó a recaer en el Estado y no en los ciudadanos, como ocurría con los instrumentos anteriores. Esto último constituyó no sólo un cambio en el paradigma de recopilación y validación de la información empleado en los sistemas de focalización, sino que además, implicó una modernización del Estado y de sus sistemas de registro e información social.

En consecuencia, el Registro Social de Hogares, se diseñó como un sistema integrado de información social y no como un instrumento específico de focalización, aun cuando el RSH registra información sobre ingresos y condiciones materiales. A diferencia de los instrumentos anteriores, se orientó a medir la capacidad de las personas para generar ingresos en base a su nivel de dependencia, educación, ocupación, género, etnia, localización geográfica (comuna y zona de residencia) y a la composición del hogar (que permite calcular un índice de necesidades), entre otras variables (Berner & Díaz, 2019). En este ejercicio, un hogar es más vulnerable en la medida que su capacidad generadora de ingresos sea menor” (Banco Mundial & Ministerio de Desarrollo Social, 2018). Otra diferencia con los instrumentos antes descritos, basados en el test indirecto de medios, es que el RSH, considera un enfoque de Focalización Familiar (hogares) que evalúa directamente los medios de vida de los hogares y permite generar una medida u ordenamiento, denominada Calificación Socioeconómica (CSE). La CSE, se distribuye en siete tramos, que a su vez pueden dividirse en dos secciones: desde el 40% al 70% de la CSE se consideran a los hogares de menores ingresos y mayor vulnerabilidad, mientras que entre el 80% hasta 100% de la CSE se ubican los hogares de mayores ingresos y menor vulnerabilidad (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2019).

**Tabla Resumen: Instrumentos de focalización y selección implementados en Chile (1980-2017)<sup>42</sup>**

	<b>Ficha Comité de Asistencia Social (CAS 1)</b>	<b>Ficha Comité de Asistencia Social 2 (CAS 2)</b>	<b>Ficha de Protección Social (FPS)</b>	<b>Registro Social de Hogares (RSH)</b>
<b>Período de funcionamiento</b>	1980-1987	1987-2006	2006-2016	2016 a la fecha
<b>Enfoque técnico</b>	Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)	Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)	Capacidad Generadora de Ingresos	Calificación Socioeconómica (CSE)
<b>Población Objetivo</b>	Familias en situación de extrema pobreza	Familias en situación de pobreza y extrema pobreza	Familias en situación de vulnerabilidad	Familias o personas en situación de vulnerabilidad
<b>Unidad de análisis</b>	No existió unidad de análisis definida	Familia (todas las existentes al interior de una vivienda)	Familia (persona o grupo de personas unidas o no por un vínculo de parentesco, que residen en una vivienda organizándose en torno a un presupuesto común de alimentación)	Familia (persona o grupo de personas unidas o no por vínculo de parentesco, que comparten un presupuesto de alimentación común)
<b>Descripción</b>	Contiene 14 preguntas	Contiene 50 preguntas distribuidas en 9 secciones	Contiene 51 preguntas distribuidas en 7 secciones	Contiene 32 preguntas distribuidas en 8 secciones

<sup>42</sup> En la tabla sólo se consideran aquellos instrumentos que llegaron a ser implementados, es decir, utilizados para la postulación o asignación de beneficios sociales. Por esto se excluye la Ficha Familia y la Ficha Social.

	<b>Ficha Comité de Asistencia Social (CAS 1)</b>	<b>Ficha Comité de Asistencia Social 2 (CAS 2)</b>	<b>Ficha de Protección Social (FPS)</b>	<b>Registro Social de Hogares (RSH)</b>
<b>Información que recoge</b>	Tipo de Vivienda. Número de habitaciones. Saneamiento y confort de la vivienda (agua potable, alcantarillado y luz eléctrica). Nivel educacional del jefe de hogar y su cónyuge. Actividad económica. Tipo de beneficio social recibido por parte del Estado.	Datos generales. Protección ambiental. Hacinamiento. Saneamiento y confort. Identificación de residentes. Ocupación e ingresos. Educación. Patrimonio.	Localización territorial. Identificación. Salud. Educación. Situación ocupacional. Ingreso. Vivienda.	Localización. Identificación de la persona. Educación. Salud. Ocupación. Ingreso. Vivienda.
<b>Tipo de información</b>	Autoreportada	Autoreportada	Autoreportada y administrativa	Autoreportada y administrativa
<b>Caducidad</b>	Sin fecha de caducidad	2 años	Sin fecha de caducidad	Sin fecha de caducidad

	Ficha Comité de Asistencia Social (CAS 1)	Ficha Comité de Asistencia Social 2 (CAS 2)	Ficha de Protección Social (FPS)	Registro Social de Hogares (RSH)
<b>Modelo de Cálculo</b>	Puntaje continuo entre 0 y 136 puntos	Puntaje continuo entre 350 y 750 puntos aproximadamente	Puntaje continuo entre 2.072 y 16.316 puntos. El puntaje de corte del 20% más vulnerable corresponde a 8.500 puntos	7 Tramos de Calificación Socioeconómica definidos de acuerdo con el nivel de vulnerabilidad: - Tramo del 40: Comprende a los Hogares calificados desde en 0 hasta el 40% de menores ingresos o mayor vulnerabilidad - Tramo del 50: Comprende a los Hogares calificados entre el 41% y el 50% de menores ingresos o mayor vulnerabilidad - Tramo del 60: Comprende a los Hogares calificados entre el 51% y el 60% de menores ingresos o mayor vulnerabilidad - Tramo del 70: Comprende a los Hogares calificados entre el 61% y el 70% de menores ingresos o mayor vulnerabilidad - Tramo del 80: Comprende a los Hogares calificados entre el 21% y el 30% de mayores ingresos o menor vulnerabilidad - Tramo del 90: Comprende a los Hogares calificados entre el 11% y el 20% de mayores ingresos o menor vulnerabilidad - Tramo del 100: Comprende a los Hogares calificados en el 10% de mayores ingresos o menor vulnerabilidad

**Fuente:** Elaboración propia a partir de información contenida en: Ministerio de Desarrollo Social y Familia (2019); (Larrañaga, et. al., 2010, 2014, 2015) y Ramos (2016).

## Mediciones y estructuras de permanencia: pobreza como carencia de ingresos

En Chile, la metodología que ha predominado desde la década de 1980 hasta la actualidad para cuantificar la pobreza es la basada en la medición de ingresos monetarios de los hogares, que constituye una medición indirecta del bienestar de la población, de los individuos y sus hogares a partir del consumo de bienes y servicios. Al considerar el nivel de ingreso como indicador de bienestar, este método busca simplificar la identificación de quiénes se encuentran bajo un mínimo estándar de vida, estableciendo un umbral absoluto de satisfacción de necesidades básicas, el que a su vez constituye el límite de la pobreza, definida como “la situación en la cual no están cubiertas las necesidades básicas de los individuos” (MDS & PNUD, 2020, pág. 17).

Un hogar se considera en situación de pobreza extrema o indigencia si sus ingresos totales per cápita mensuales no son suficientes para financiar el valor de la denominada Canasta de Necesidades Básicas Alimentarias (CBA), en tanto, se considera que el hogar está en situación de pobreza si sus ingresos totales per cápita mensuales no le permiten cubrir sus necesidades básicas alimentarias y no alimentarias, siendo entonces el valor de la Canasta Básica Alimentaria más el valor de la Canasta No Alimentaria, los que determinan la línea de pobreza (Ministerio de Desarrollo Social, 2015)<sup>43</sup>.

Desde 1990, la CEPAL ha prestado asistencia técnica al actual Ministerio de Desarrollo Social y Familia en el proceso de medición de la pobreza por ingresos, especialmente en lo referido al desarrollo de las etapas de medición de los ingresos<sup>44</sup>, cálculo de líneas de pobreza, de pobreza extrema y estimación de la situación de pobreza. Además, los resultados de las mediciones dan cuenta que desde los '90, la sociedad chilena ha experimentado una constante mejoría en la superación de la pobreza y pobreza extrema a nivel nacional, en la áreas urbanas y rurales. Este proceso ha sido posible mediante el incremento de ingresos y ampliación en el acceso a bienes por parte de las familias, así como por el avance en aquellos ámbitos e indicadores relacionados con las mediciones de bienestar que reflejan, por ejemplo, el incremento en el acceso y garantías en materia de salud, aumento en la cobertura educacional, los progresos en materia de infraestructura y de acceso a viviendas, y el aumento de la cobertura en las pensiones de la población (MDS & PNUD, 2020). De manera complementaria, este conjunto de acciones se han visto acompañadas por mejoras en el crecimiento del PIB per cápita, que han posicionado en el siglo XXI a Chile “en la categoría de Desarrollo Humano alto, con un índice de 0,847” (PNUD, 2019, pág. 11).

La aplicación del método de ingresos o indirecto, se realiza a partir de la información obtenida en la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional, y ha permitido la construcción de indicadores comparables a lo largo del tiempo, requisito indispensable para analizar la evolución de la pobreza (MDS & PNUD, 2020). Sin embargo, entre 1987 y 2011 la pobreza se midió con la línea resultante que consideraba los patrones de

---

<sup>43</sup> Como una aproximación al costo de la canasta de satisfactores de necesidades básicas, o línea de pobreza, se utilizaba como base el costo de la canasta básica de alimentos al que se aplica un factor multiplicador, denominado Orshansky. “Este factor se estimaba a partir del valor del coeficiente de Engel, que representa la proporción del gasto en alimentos respecto del gasto total del grupo de hogares que justo consume la cantidad mínima de requerimientos nutricionales, bajo el supuesto que los hogares que lograban cubrir adecuadamente sus necesidades de alimentación satisfacían, al mismo tiempo, los estándares mínimos de las otras necesidades básicas” (Ministerio de Desarrollo Social, 2015, pág. 12).

<sup>44</sup> Entre esas funciones destaca la de realizar análisis de validación con el objeto de detectar la presencia de posibles sesgos de medición y su corrección (MDSyF & PNUD, 2020).

consumo de los hogares registrados en la Encuesta de Presupuestos Familiares 1986-1987 del Instituto Nacional de Estadísticas, una diferenciación del valor de las líneas de pobreza e indigencia entre zonas urbanas y rurales, y un ajuste del ingreso de los hogares a niveles de cuentas nacionales” (Ministerio de Desarrollo Social, 2015, pág. 11). “Sin embargo, la línea de pobreza no se actualizó, probablemente porque los gobiernos de la época no querían asumir el costo político de una eventual alza de pobreza que siguiera tal procedimiento” (Larrañaga & Rodríguez, 2015, pág. 263). Si bien esta metodología fue reconocida y aceptada para la medición de la pobreza en Chile, con los años fue perdiendo legitimidad y creciendo el consenso de que esta medición tradicional ya no daba cuenta de la situación de la pobreza (Ministerio de Desarrollo Social, 2015).

A partir de la Encuesta Casen 2013, se introdujeron innovaciones metodológicas y actualizaciones de patrones de consumo, incorporándose escalas de equivalencia en el consumo del hogar, procedimiento mediante el que “se reconoce que a medida que aumenta el número de integrantes del hogar aumenta menos que proporcionalmente el gasto a incurrir para cubrir los requerimientos nutricionales asociados a las necesidades básicas alimentarias, así como también las no alimentarias” (Ministerio de Desarrollo Social, 2015, pág. 12)<sup>45</sup>. Además, desde el año 2015, la medición de pobreza por ingreso ha sido complementada con la metodología de medición de indicadores de pobreza multidimensional, que será analizada en el próximo apartado.

En estos procesos de ajustes, cabe destacar un hecho vinculado al cuestionamiento de los resultados de las encuestas Casen 2009 y 2011, que coadyuvó a crear un escenario propicio para discutir la metodología de medición de la pobreza. En 2011, durante el primer gobierno de Sebastián Piñera, se decidió incorporar una nueva pregunta sobre ingresos en la encuesta Casen de ese año 2011. Con esta pregunta, la ‘y11’, se buscaba conocer con mayor precisión los ingresos percibidos por familiares, no remunerados, inactivos o desocupados. Su incorporación hizo que al momento de estimar las tasa de pobreza, “el gobierno de Chile informó que disminuyó del 15,1% en 2009, al 14,4% en 2011; la CEPAL estimó una reducción del 11,4% al 10,9%” (Ffrench-Davis, 2018, pág. 260). La decisión de publicar estos resultados generó una controversia pública, debido a que la inclusión de la pregunta, en la práctica cambiaba los resultados desde la reducción a la mantención de las cifras de pobreza. “Si se hubiera excluido la ‘y11’, como planteó inicialmente la CEPAL, la pobreza habría quedado en 15%, en lugar del 14,4%, que finalmente fue anunciado por el gobierno de Piñera, lo cual habría significado que no había diferencia con las cifras del 2009 (15,1%). La indigencia habría sido el 3,2% en lugar de 2,8%, cifra que no tiene diferencia estadísticamente significativa con el 3,7% del 2009. Vale decir la ‘y11’ era importante para el discurso del triunfo sobre la pobreza que montó el gobierno, y esto resultó muy evidente” (Ramos, 2016, pág. 144)<sup>46</sup>.

---

<sup>45</sup> “De esta forma, se considera que un hogar está en situación de pobreza si su ingreso mensual por persona equivalente es inferior a la “línea de pobreza por persona equivalente”, o ingreso mínimo establecido para satisfacer las necesidades básicas alimentarias y no alimentarias de una persona equivalente en ese mismo período. Análogamente, un hogar se considera en situación de pobreza extrema si su ingreso mensual por persona equivalente es inferior a la “línea de pobreza extrema por persona equivalente”, la que bajo la nueva metodología, se ha establecido en 2/3 el valor de la línea de pobreza por persona equivalente. De esta forma, la línea de pobreza extrema redefinida [...] supone la posibilidad de que el hogar disponga de ingresos suficientes para cubrir sus necesidades básicas en alimentación, vivienda y vestuario, considerando el número de personas equivalentes que lo componen en el período de interés” (Ministerio de Desarrollo Social, 2015, págs. 12-13).

<sup>46</sup> Para una descripción pormenorizada de estas discusiones recomendamos los análisis de Ricardo Ffrench-Davis (2018), págs. 259-260 y, especialmente, de Claudio Ramos Zincke (2016), págs. 140-144.

El debate que siguió a esta controversia derivó en que tras el cambio de gobierno en 2014, las nuevas autoridades encabezadas por la presidenta Michelle Bachelet convocaran a una Mesa Técnica Interinstitucional, constituida por técnicos del MDS, del INE y de la CEPAL. En enero de 2015 se presentó una nueva metodología para la medición de la pobreza por ingresos, que mejoró la cuantificación y caracterización de la población en situación de pobreza, además de actualizar los patrones de consumo, estimando una nueva Canasta Básica de Alimentos “que reflejara los hábitos de consumo prevalecientes” (MDS & PNUD, 2020, pág. 17), es decir, se impusieron estándares más altos en la medición de la pobreza, acorde al nivel de desarrollo económico y social del país (Larrañaga & Rodríguez, 2015). Al mismo tiempo, los cambios sugeridos fueron acompañados por una metodología de medición de pobreza multidimensional, en la que se identificaban dimensiones e indicadores, dando cuenta del reconocimiento de la pobreza como un fenómeno más complejo que la sola carencia o disponibilidad de ingresos para adquirir una canasta básica de consumo (Ministerio de Desarrollo Social, 2015)<sup>47</sup>.

En el año 2020, el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, presentó la evolución de la incidencia de la pobreza por ingresos, durante el período 1990-2017. Considerando las distintas series metodológicas empleadas en la medición de las distintas líneas de pobreza, los indicadores del bienestar de los hogares y métodos de medición de los ingresos de los hogares (MDS & PNUD, 2020, pág. 53). A continuación se presenta la síntesis de este trabajo.

---

<sup>47</sup> La Mesa Técnica interinstitucional había surgido para dar continuidad al trabajo de la Comisión para la Medición de la Pobreza, convocada en 2012, y que en enero de 2014 entregó a la Presidencia de la República su informe final. Por otra parte, los cambios realizados a la metodología de medición de la pobreza por ingresos fueron aplicados retroactivamente desde el año 2006, generándose así dos series de medición de la situación de pobreza, las que han sido oficialmente publicadas por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDS&PNUD, 2020).

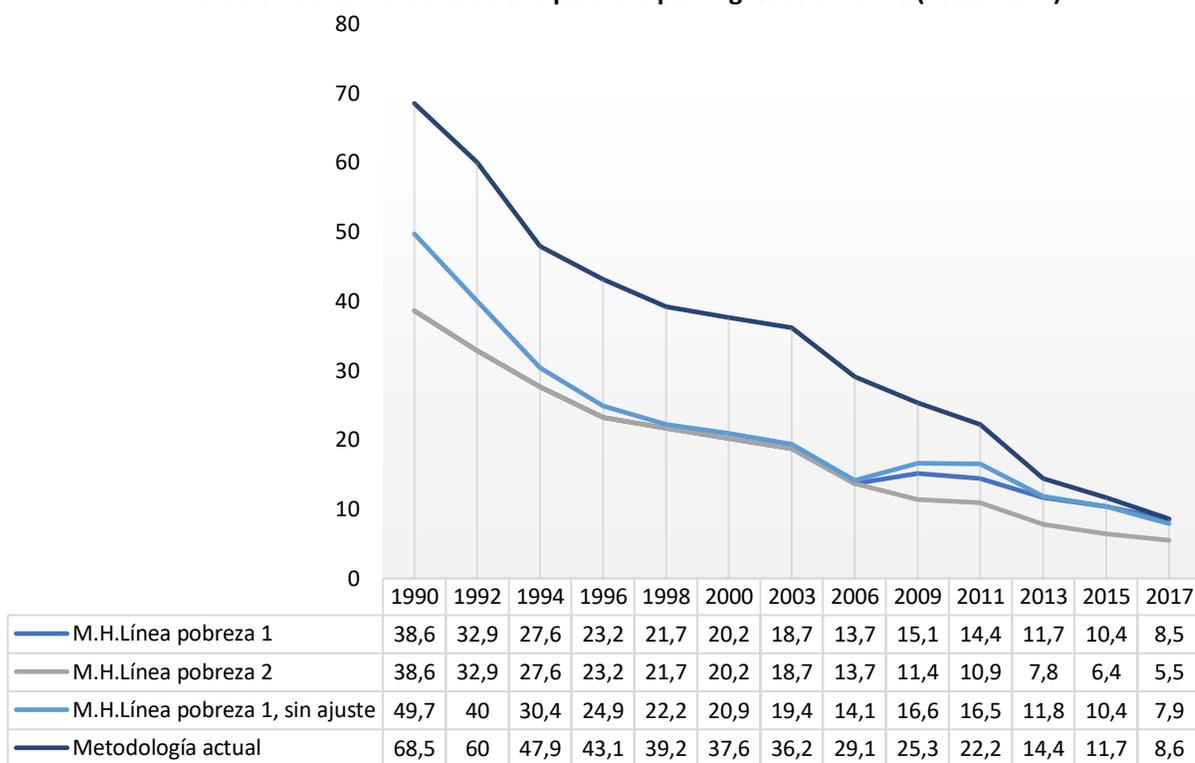
## Evolución de la incidencia de la pobreza por ingresos en Chile (1990-2017)

SERIE	LÍNEA DE POBREZA	INDICADOR DE BIENESTAR	INGRESOS DE LOS HOGARES	OBSERVACIONES
<b>METODOLOGÍA HISTÓRICA, LÍNEA 1</b>	Utiliza la línea de pobreza elaborada a partir de la CBA calculada sobre la base de la IV EPF, 1987-1988. Su valor es actualizado a lo largo del tiempo por la variación de los precios de cada uno de los productos que componen la CBA, según lo informado por el IPC.	Ingreso total per cápita del hogar.	Considera ingresos corregidos por no respuesta bajo metodología histórica y ajustados a las estimaciones realizadas por CEPAL de la Cuenta de Ingresos y Gastos de los Hogares del SCN.	Esta fue la medición utilizada oficialmente entre 1990 y 2011.
<b>METODOLOGÍA HISTÓRICA, LÍNEA 2</b>	Utiliza la línea de pobreza elaborada a partir de la CBA calculada sobre la base de la IV EPF, 1987-1988. Su valor es actualizado, hasta el año 2006, de la misma manera que la línea 1 anteriormente presentada. A partir del año 2009, se diferencia la actualización del valor de la CBA y de la canasta básica no alimentaria, CBNA: el valor de la CBA o línea de pobreza extrema es actualizado por la variación del IPC de alimentos, y el valor de la CBNA es actualizado por la diferencia entre la variación del IPC general y el IPC de alimentos.	Ingreso total per cápita del hogar.	Considera ingresos corregidos por no respuesta bajo metodología histórica y ajustados a las estimaciones realizadas por CEPAL de la Cuenta de Ingresos y Gastos de los Hogares del SCN.	Esta fue la medición utilizada oficialmente entre 2009 (retroactivamente) y 2013.

<b>METODOLOGÍA HISTÓRICA, LÍNEA 1, SIN AJUSTE</b>	Utiliza la línea de pobreza elaborada a partir de la CBA calculada sobre la base de la IV EPF, 1987-1988. Su valor es actualizado a lo largo del tiempo por la variación de los precios de cada uno de los productos que componen la CBA, según lo informado por el IPC.	Ingreso total per cápita del hogar.	Considera ingresos corregidos por no respuesta bajo metodología histórica y no ajustados a las estimaciones realizadas por CEPAL de la Cuenta de Ingresos y Gastos de los Hogares del SCN.	Esta medición no ha sido utilizada oficialmente.
<b>METODOLOGÍA ACTUAL 3</b>	Utiliza la línea de pobreza elaborada a partir de la CBA calculada sobre la base de la VII EPF, 2011-2012. Se diferencia la actualización del valor de la CBA y de la CBNA. El valor de la CBA es actualizado por la variación de los precios de cada uno de los productos que la componen en el IPC y el valor de la CBNA es actualizado de acuerdo con la variación de precios del IPC, descontando la variación correspondiente a los alimentos y bebidas no alcohólicas, y restaurantes, cafés y establecimientos similares.	Considera ingresos corregidos por no respuesta bajo metodología actual.	Ingreso total equivalente del hogar.	Esta es la medición utilizada oficialmente desde el año 2013 y retroactivamente desde el año 2006.

Fuente: Elaboración propia a partir de MDS & PNUD, 2020, págs. 62-63.

**Evolución de la incidencia de la pobreza por ingresos en Chile (1990-2017)**



Nota: M.H: Metodología histórica.

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social y Familia, Observatorio Social, Encuesta Casen 1990-2017 y CEPAL. Información del Sistema de Cuentas Nacionales provista por el Banco Central. En: MDS&PNUD, 2020, pág. 63.

El gráfico anterior da cuenta de la evolución de la incidencia de la pobreza entre 1990 y 2017, según las cuatro metodologías utilizadas. A partir de los datos, es posible afirmar que, independientemente de la metodología empleada, la pobreza por ingresos ha mostrado una tendencia a disminuir. Es relevante además constatar que, de acuerdo con la actual metodología de medición de la pobreza, mientras en 1990 el 68,5% de la población del país se encontraba en situación de pobreza por ingreso, este porcentaje se redujo al 8,6% en 2017, año que cierra nuestro estudio. De igual modo, según los datos del mismo estudio citado, la población en situación de pobreza extrema muestra una significativa disminución, desde el 48,8% de la población en 1990 al 3,5% en 2015 y al 2,3% en 2017 (MDS & PNUD, 2020, pág. 64).

## **Cambios recientes: la medición de la pobreza multidimensional**

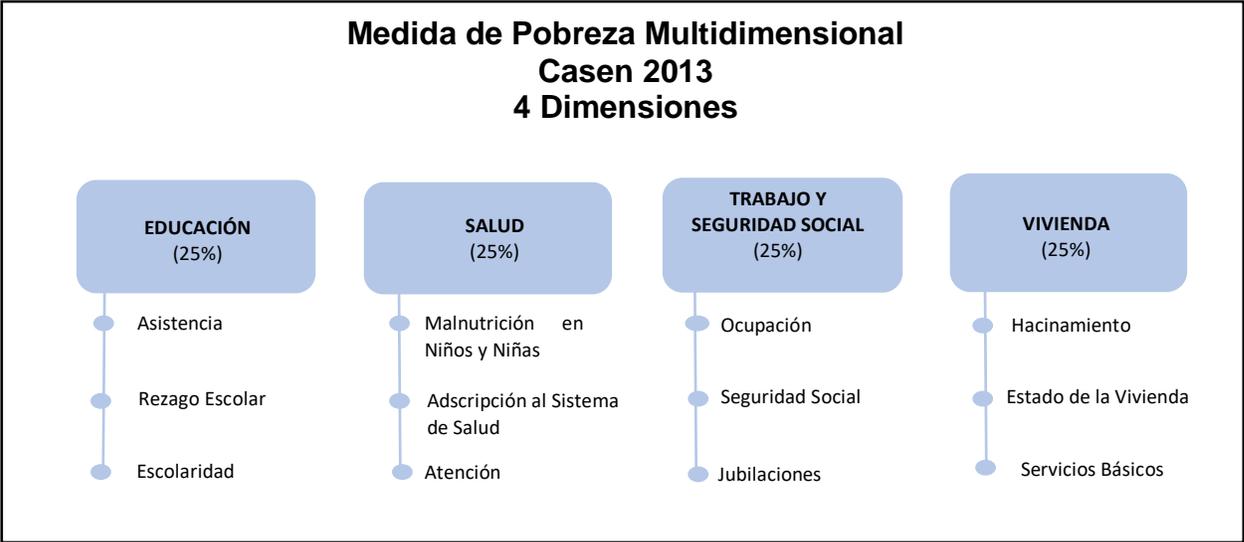
Como se ha señalado, la pobreza en Chile ha sido medida históricamente a partir de los ingresos de las personas y hogares, enfoque que permite estimar indirectamente a quienes no superan el umbral de la pobreza. Por el contrario, la medida de pobreza multidimensional permite establecer de manera directa las condiciones de vida de la población, en tanto mide la situación de los hogares y de las personas que los integran, en relación a distintas dimensiones e indicadores de bienestar que se consideran socialmente relevantes. “De este modo, permite visibilizar carencias que afectan a las personas y sus hogares en múltiples dimensiones, más allá de su ingreso, y analizar la importancia relativa de tales carencias en las condiciones de vida de la población en situación de pobreza” (Ministerio de Desarrollo Social, 2015, pág. 17). Las mediciones de pobreza multidimensional constituyen un complemento a las medidas de pobreza por ingresos, entregando información pertinente para medir, orientar, o reorientar a los diferentes servicios públicos acerca del resultado de políticas y programas sociales destinados a la reducción de la pobreza en cada una de sus dimensiones.

En el año 2014, el MDS dio a conocer la metodología de medición multidimensional de la pobreza de personas y hogares. Esto fue el resultado del proceso de revisión de la medición de pobreza realizada, entre los años 2012-2014, por la Comisión Asesora Presidencial para la Medición de la Pobreza y por la Mesa Técnica Interinstitucional convocada por el Ministerio de Desarrollo Social, que además contó con la colaboración de la Iniciativa de la Universidad de Oxford para la Pobreza y el Desarrollo Humano, y con un conjunto de instituciones y actores técnicos, entre los que se encontraban representantes de la CEPAL, el Panel Expertos Casen 2013, y de la Mesa Técnica Interinstitucional (MDS & PNUD, 2020).

La propuesta ratificó la importancia que en las últimas décadas había cobrado a nivel mundial la necesidad de medir dimensiones sociales del desarrollo “a partir del reconocimiento que el crecimiento económico y el ingreso per-cápita, por sí solos, no son una medida que adecuadamente reflejen las condiciones de vida de toda la población” (Ministerio de Desarrollo Social, 2014, pág. 115). A la base de este enfoque, se encuentran los planteamientos orientados a abordar las carencias y privaciones de la población en múltiples dimensiones, inicialmente desarrollados en los Informes de Desarrollo Humano realizados por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y agendas como la establecida en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de Naciones Unidas (Ministerio de Desarrollo Social, 2014).

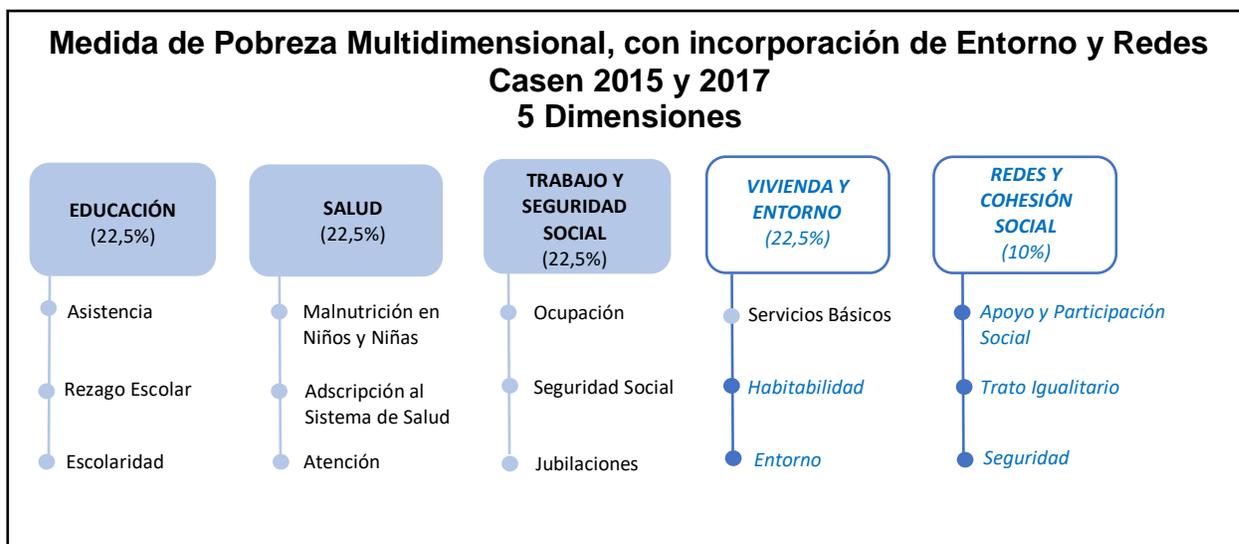
En términos operativos, el desarrollo de una medida multidimensional de la pobreza requirió adoptar decisiones metodológicas fundamentadas tanto desde un punto de vista técnico como normativo. Reconociendo esta complejidad, el Estado chileno adoptó la metodología propuesta por Alkire y Foster (2011). En ella, se identifica la pobreza a partir de la definición de distintas dimensiones que se consideran relevantes para el bienestar de la población y estimándose las incidencias e intensidades de las privaciones o carencias que sufren los hogares. Las dimensiones luego son agregadas en un índice sintético de pobreza multidimensional y “aquellos hogares que sobrepasan un determinado umbral de carencias se sitúan en pobreza multidimensional” (MDS & PNUD, 2020, págs. 18-19). La primera propuesta de medición de pobreza multidimensional medida en la Casen 2013 (publicada en enero de 2015) consideró cuatro dimensiones:

Educación; Salud; Trabajo y Seguridad Social; y Vivienda, cada una de las dimensiones con un peso de 25% en la medida y doce indicadores, cada uno con igual ponderación al interior de cada dimensión, equivalente al 8,33%. En esta medición, un hogar se consideró en situación de pobreza multidimensional si presenta un 25% o más de carencia en los indicadores que componen la medida, lo que equivale a una dimensión completa (Ministerio de Desarrollo Social, 2015).



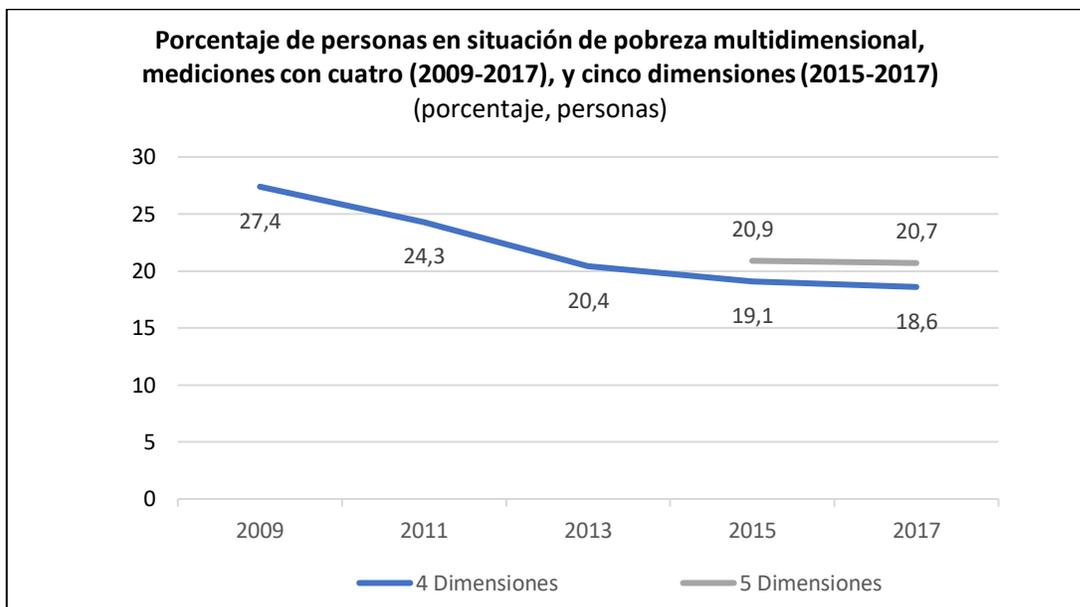
Fuente: Elaboración propia, a partir de Ministerio de Desarrollo Social y Familia, Casen 2013.

Para la medición de Casen 2015, se generaron dos modificaciones: se amplió la medición de Vivienda, a Vivienda y Entorno, a la vez que se agregó una quinta dimensión denominada: Redes y Cohesión Social. Por otra parte, se mantuvo homogéneo el peso de las cuatro dimensiones tradicionales, que disminuyó de 25% a 22,5%, mientras que a la dimensión de Redes y Cohesión Social se le asignó un 10%. Dentro de cada dimensión los indicadores ponderaron con igual peso, equivalente 7,5% en el caso de las cuatro dimensiones tradicionales y 3,33% en Redes y Cohesión Social. Por último, se consideró que un hogar se encuentra en situación de pobreza multidimensional, en caso de presentar un 22,5% o más de carencias, lo que es equivalente a una dimensión tradicional.



Fuente: Elaboración propia, a partir de Ministerio de Desarrollo Social y Familia, Casen 2015. En color azul (y *cursiva*) se encuentran las dimensiones e indicadores que sufrieron modificaciones entre 2014 y 2015. El indicador de **Habitabilidad** incluye las carencias de hacinamiento o en estado de la vivienda, antes medidas por separado (Ministerio de Desarrollo Social, 2016).

Los resultados de las mediciones de pobreza multidimensional calculada con cinco dimensiones para el año 2015 fueron de 20,9%, y para el año 2017 de 20,7%, es decir, la magnitud de pobreza multidimensional no experimentó variaciones significativas. Adicionalmente, la medida de pobreza multidimensional con cuatro dimensiones permite observar un período más prolongado, y registra un ciclo de disminución sostenida entre los años 2009 y 2013, años en los que la tasa de pobreza multidimensional se redujo en siete puntos porcentuales, cayendo de 27,4% a 20,4%. En el periodo siguiente (2013-2017), pese a registrarse un continuo descenso en los valores porcentuales, este decrecimiento sólo fue significativo entre los años 2013 y 2015, cuando disminuyó en 1,3 puntos porcentuales, mientras que para el período 2015-2017, se verificó un estancamiento, debido a que las diferencias de las estimaciones entre ambos años fue solamente de -0.5 puntos porcentuales, es decir, no constituyó una disminución estadísticamente significativa (Ministerio de Desarrollo Social, 2015).



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social y Familia. Encuesta Casen 2009-2017. En: (MDS & PNUD, 2020, pág. 21).

Finalmente, cabe señalar que la metodología de medición de pobreza multidimensional presenta características similares a la medición de satisfacción de necesidades básicas en el sentido que la asignación de dimensiones, indicadores y sus respectivas ponderaciones son discrecionales, correspondiendo a comunidades de expertos sus asignaciones. Sin embargo, constituye una metodología que se orienta a enfatizar en la naturaleza compleja del fenómeno de la pobreza, permitiendo no solo cuantificar y caracterizar a las poblaciones en situación de vulnerabilidad de un modo más complejo que la aportada por la medición de ingresos, sino que también más comprehensivo de la situación de pobreza, permitiendo realizar seguimientos a la situación de carencia de los hogares a nivel regional y nacional, pesquisando los distintos indicadores y dimensiones definidas, al mismo tiempo que permite identificar ‘trampas de pobreza’ mediante el análisis de patrones específicos de carencias, “realizar comparaciones respecto de la composición de las dimensiones, estudiar la contribución relativa de ciertas dimensiones e indicadores a la persistencia de la pobreza, y analizar diferenciadamente su efecto sobre territorios o grupos de la población” (Ministerio de Desarrollo Social, 2015, pág. 17). Asimismo, permite precisar el diseño y ejecución de las políticas sociales con las que se ha abordado la pobreza como problema socialmente relevante, análisis que emprendemos en el próximo apartado.

## **Capítulo 4: Estrategias de política social para el abordaje de la pobreza**

## **La política social del Estado Subsidiario (1973-1989)**

Como hemos analizado, desde mediados de la década de 1970, las medidas económicas y sociales impulsadas por la dictadura cívico-militar se orientaron a modificar el rol del Estado. En este sentido, la definición de su carácter subsidiario tuvo impacto o correlación no sólo en la definición de estrategias e implementación de políticas sociales altamente focalizadas, sino que además en el retiro total o parcial del Estado en ámbitos de intervención que antes habían ido su atención preferente. Entre estos últimos destacan los ámbitos de salud, educación, trabajo, vivienda y pensiones, espacios en que los administradores del régimen abrieron paso a la iniciativa privada y a las lógicas de mercado. En 1976, el capitán de navío y ministro director de ODEPLAN, Roberto Kelly, definió el nuevo rumbo señalando que el Estado asumiría directamente “sólo aquellas funciones que las sociedades intermedias o particulares no están en condiciones de cumplir adecuadamente, ya sea porque desbordan sus posibilidades o porque su importancia para la colectividad aconseja no entregarla a grupos particulares” (Kelly, 1976).

Quienes implementaron las nuevas políticas sociales lo hicieron sobre el diagnóstico que la política social del Estado Asistencial o de Bienestar eran ineficientes en el combate en contra la pobreza. Desde esta perspectiva, las políticas de corte redistributivo habrían respondido a las acciones de grupos de presión organizados, los mismos que se beneficiaban de esas políticas económico-sociales, excluyendo a los pobres. Según el ex ministro de ODEPLAN, Miguel Kast, la política social previa a la implementación del Estado Subsidiario partió de premisas erróneas, que mezclaban factores de índole político, ideológico, gremial y moral, dejando de lado las preguntas de fondo respecto de hacia quiénes distribuir, cómo hacerlo y en qué magnitud, “porque se redistribuyó hacia sectores que muchas veces no son los más necesitados [...] por concepciones redistributivas erradas, que con frecuencia perjudican a los que se deseaba favorecer” (Kast, 2003, pág. 16). Kelly comparte este diagnóstico, afirmando dichas prácticas habrían dado origen a un “aparato estatal hipertrofiado e ineficiente, que ahogó la iniciativa creadora de los chilenos y que se transformó en la principal traba al desarrollo” (Kelly, 1976).

Estas acciones tuvieron como telón de fondo el Programa de Recuperación Económica, impulsado en 1975 y encabezado por Jorge Cauas, y del que Miguel Kast constituyó un engranaje importante por sus responsabilidades como subdirector de ODEPLAN. Según Joaquín Lavín, fue precisamente desde esa posición que Kast tuvo la oportunidad “de conocer cada vez más al Presidente de la República, al que debía efectuarle constantemente exposiciones, en especial sobre la marcha de los programas sociales. De esta forma a nadie sorprendió que a fines de 1978, el Presidente pensara en Miguel Kast como nuevo Ministro Director de ODEPLAN” (Lavín, 1987, pág. 21).

Sobre este marco de ideas, el régimen definió la pobreza a partir de la insatisfacción de necesidades básicas, y orientó la política social en función de instrumentos de focalización hacia los grupos que se encontraban en la categoría de ‘pobres’. Sin duda que estas acciones generaron marcos de acción de política pública, que fueron estructurales y traspasaron el período autoritario, convirtiéndose el enfoque de Necesidades Básicas Insatisfechas en el paradigma hegemónico para definir y cuantificar la pobreza en Chile.

Al centrarse en la elaboración y medición de carencias de recursos, “el Enfoque de NBI es tributario de la concepción utilitarista, en tanto concibe el bienestar social como un estado que se alcanza a través de medios como la disponibilidad de ingresos” (Feres & Mancero, 2001, pág. 12), enfatizando en una concepción de pobreza asociada a la determinación de aquellos hogares carentes de los recursos económicos necesarios para que sus miembros logren satisfacer las necesidades definidas como básicas para su subsistencia. En este sentido, constituye un enfoque que presenta su mayor utilidad como un “instrumento de caracterización de la población en términos de la insatisfacción de determinadas necesidades básicas, más que como una metodología de medición de la pobreza propiamente tal” (Feres & Mancero, 2001, pág. 5). Es decir, “exige definir cuáles son las necesidades esenciales, para luego establecer determinados niveles críticos de ingreso o de disponibilidad de bienes y servicios básicos que los programas estatales deben garantizar” (Vergara, 1990, pág. 50).

Desde este enfoque, la pobreza es concebida en términos absolutos, al definirse como la incapacidad de un individuo o su núcleo familiar de alcanzar ciertos niveles mínimos de satisfacción de un conjunto de necesidades consideradas imprescindibles (Vergara, 1990). Por tanto, el abordaje del problema enfatiza en la formulación de políticas selectivas destinadas a cubrir las necesidades básicas o fundamentales de salud, educación, vivienda y alimentación de los sectores más desposeídos,

Según Feres y Mancero (2001), a comienzos de la década de 1980, la CEPAL introdujo en América Latina el enfoque de NBI y el método directo para la medición de la pobreza, como una forma de “aprovechar la información de los censos, demográficos y de vivienda, en la caracterización de la pobreza” (Feres & Mancero, 2001, pág. 7). A partir de esta metodología, se establece la recolección de una serie de indicadores censales que permiten dar cuenta si los hogares que se encuentran en el sistema de información social satisfacen o no algunas de las necesidades definidas como ‘necesidades principales’, independiente de su nivel de agregación o desagregación geográfica. Una vez establecida la satisfacción o insatisfacción de esas necesidades, se pueden construir “mapas de pobreza”, que ubican geográficamente las carencias anotadas y permiten emprender el diseño de soluciones para cada grupo específico de acuerdo con la naturaleza y magnitud de las necesidades detectadas.

Para el caso chileno, la promoción de este enfoque vino a fortalecer experiencias pioneras, como fue la elaboración del Mapa de la Extrema Pobreza, publicado en 1975, en lo que constituyó un importante avance para la caracterización de la extrema pobreza, desde el enfoque de Necesidades Básicas Insatisfechas, a la vez que una herramienta indispensable para la focalización por área geográfica<sup>48</sup>. El mapa se constituyó en un estudio/diagnóstico referido a la magnitud, localización y caracterización de los sectores sociales más pobres, permitiendo conocer con relativa exactitud los rasgos socioeconómicos y culturales de este grupo social, así como su emplazamiento a lo largo del territorio nacional, facilitando con esto la detección de bolsones geográficos de concentración de pobreza (Vergara, 1990; Raczynski, 1995).

Por otra parte, este ejercicio de construcción de mapas y la política social basada en asignaciones monetarias que derivó de sus análisis y resultados, fue coherente con la

---

<sup>48</sup> Si bien Feres y Mancero (2001) reconocen que el caso chileno constituyó la primera sistematización respecto de la localización geográfica de la pobreza, sostienen que fue el trabajo conjunto del INDEC y la CEPAL para la Argentina (1984) el que sentó las bases metodológicas para las aplicaciones posteriores.

concepción de que la extrema pobreza constituye un fenómeno esencialmente superable a través de la aplicación de políticas sociales que actúen sobre las variables que caracterizan esas 'carencias esenciales'. Desde esa perspectiva, para eliminar la pobreza no se requeriría modificar aspectos vinculados al orden económico y social vigente, sino que bastaría con determinar las necesidades básicas "e identificar a los grupos que exhiben los déficits más agudos, para arbitrar luego programas de subsidio que les provean directamente los bienes y servicios que requieren para alcanzar un nivel de vida mínimo" (Vergara, 1990, págs. 23-24). Por tanto, en la interpretación del régimen, el problema de la pobreza no tendría sus causas y soluciones en la intervención sobre factores estructurales presentes en el sistema social y en la organización del sistema económico, sino que constituiría una distorsión del funcionamiento de los mercados, provocada por el intervencionismo estatal del pasado, y a las características socioculturales de los grupos pobres.

A ello se añadirían las insuficiencias que habría mostrado históricamente la acción social del Estado, que no supo asegurar a toda la población un acceso adecuado a los bienes y servicios más esenciales (Vergara, 1990, págs. 36-37). Por el contrario, la selección hacia aquellas familias que se encontraban en condiciones de pobreza garantizaría que las políticas sociales se implementaran sobre aquellos que no se encontraban en condiciones de asegurar por sus propios medios su bienestar "transfiriéndoles ingresos u otorgándoles bienes y servicios básicos que satisfagan sus necesidades más apremiantes" (Vergara, 1990, p. 37). En síntesis, desde este paradigma, la acción del Estado debe orientarse a enfatizar la política de transferencias monetarias o subsidios sociales directos que focalicen la ayuda en los grupos bajo la línea de pobreza, y que en su conjunto configuren una red social, "especie de malla protectora que impida que los niveles de consumo de los hogares afectados por las carencias más agudas caigan por debajo de un 'piso' o traspasen un umbral mínimo" (Vergara, 1990, pág. 49). En la práctica, las políticas de transferencias monetarias constituyeron no solo un mecanismo de subsidio directo a la demanda de la población pobre, sino que la implementación de políticas altamente selectivas para la superación de la pobreza.

Respecto de las políticas de protección social asociadas a subsidios y transferencias monetarias durante la dictadura cívico-militar, destaca la creación en 1975 de la pensión asistencial, referido a las políticas de vivienda, en 1981 se creó el Programa de Viviendas Básicas que amplió el recién creado Subsidio Habitacional Variable, considerándose la vivienda básica como el primer paso para una vivienda social (MINVU, 2010). En el mismo año '81, se creó el Subsidio Familiar (SUF) con el objetivo de asignar una transferencia monetaria a favor de los niños de las familias en condición de extrema pobreza que no tenían acceso al beneficio de asignación familiar, o que por cesantía prolongada del padre o de la madre habían perdido dicho beneficio. Desde su creación el SUF fue diseñado como un instrumento para combatir la pobreza y, debido a su vinculación con la asistencia escolar, se integró con el Programa Materno-Infantil y con el Programa Nacional de Alimentación Complementaria (PNAC), lo que hizo que fuera considerado como un programa social innovador en materia de integración de iniciativas en contra de la extrema pobreza (SUCESO, 2013). En materia educacional, el traspaso de los establecimientos de educación estatales a las municipalidades y al sector privado iniciado en 1981, ayuda a explicar que en 1989 se crearan las subvenciones escolares destinadas tanto a las instituciones con participación municipal, como a las de tipo

privado<sup>49</sup>. Finalmente en materia de salud, se modificó su estructura, generando dos sistemas, uno público, basado en un Fondo Nacional (FONASA) y otro privado, compuesto por instituciones denominadas de 'salud previsional' que funcionan como compañías aseguradoras (ISAPRES).

El resultado de estas concepciones fue que el gasto público como porcentaje del PIB se redujo "en más de un cuarto con relación a fines de los sesenta" (Ffrench-Davis, 2018, pág. 248). El debilitamiento de la inversión y del apoyo público estuvo además relacionado con reformas que reemplazaron impuestos progresivos y sobre el capital por otros de naturaleza regresiva, como ocurrió en el caso de la transformación a la estructura impositiva realizada en 1975, que eliminó los gravámenes sobre la riqueza, ganancias de capital y reducción de la carga tributaria sobre las utilidades, mientras que se completó la adopción al impuesto al valor agregado, que afecta fuertemente a los sectores de bajos ingresos (Ffrench-Davis, 2018). Por otra parte, sin dudas que estas transformaciones en la política social -en el transcurso de los años- ayudaron a consolidar un cambio sociocultural mayor basado en la sustitución de la idea "de 'derecho social' por el concepto de 'servicio', al cual se le asigna un precio de mercado y puede ser provisto tanto por agentes públicos como privados" (Gárate, 2016, pág. 262). De este modo, la distribución de las políticas públicas por parte del Estado quedó relegadas solo a aquellos grupos sociales que se encontraban en situación de pobreza extrema, omitiendo a los grupos vulnerables o precarizados, así como a aquellas familias o personas con capacidad de pago, las cuales quedaron a disposición de las prestaciones de servicios que pudiesen brindarles el mercado (Farías, 2019).

Los recortes presupuestarios y las políticas sociales descritas se desarrollaron en un contexto de modificación de la legislación laboral, las transformaciones en el mercado del trabajo redundaron en flexibilización, informalización y retroceso en derechos laborales. La represión a las organizaciones de trabajadores y la privatización de los medios de producción estatales, coadyuvaron al incremento en la pobreza y desigualdad generándose una carga inequitativa en la asignación de los costos de las transformaciones, que recayó mayoritariamente en los trabajadores y grupos de menores ingresos (Torche, 2010; Ffrench-Davis, 2018; Farías, 2019). Según Manuel Gárate (2016) sólo tras la crisis económica iniciada en 1982 y el primer ciclo de protestas nacionales - iniciado en mayo de 1983- se produjo un cambio de rumbo del régimen respecto de la ortodoxia económica y su relación con el contexto político y social del país, que si bien no se tradujo en una vuelta atrás respecto de las reformas estructurales implementadas por el régimen, las obligó a adotar una política económica más pragmática y realista, que se mantuvo hasta 1985 cuando arribó al Ministerio de Hacienda Hernan Büchi, economista y parte del equipo de los *Chicago Boys*, con quien hubo un retorno parcial de la ortodoxia económica en un ambiente de desconfianza generalizada respecto del modelo de libre mercado (Gárate, 2016).

En el contexto de la crisis económica de principios de los '80, cobró especial relevancia la reforma municipal realizada en 1979, que consagró a los municipios como entidades ejes de las modernizaciones. A través de un decreto de rentas municipales, se afianzó la autonomía económica comunal, posibilitándole a estas entidades realizar tareas sociales,

---

<sup>49</sup> Sin duda que estas modificaciones eclipsaron algunos indicadores sociales que siguieron mejorando durante la dictadura cívico-militar, como fue el índice de analfabetismo, el número de estudiantes matriculados en la educación primaria y secundaria, así como el mejoramiento de las expectativas de vida junto a la disminución de la mortalidad infantil (Ffrench-Davis, 2018, pág. 240).

económicas y culturales, que antes se encontraban en manos del Estado central (Valdivia, Álvarez, & Donoso, 2012, pág. 30). A partir de entonces, el diseño de las políticas sociales se mantuvo como centralizado, pero la implementación se descentralizó. En este sentido, los municipios se constituyeron en actores relevantes para el rediseño del aparato administrativo de la política social, administrando además las herramientas de focalización y los sistemas de identificación de beneficiarios (Matte, 1994). El cambio en las funciones favoreció el traspaso a los municipios de la administración de escuelas, centros de salud, atención de menores, así como emprender obras de desarrollo local y asistencia social, “lo cual significó la privatización de una variedad de actividades sociales, potenciando al capital, desestatizando y dando vida al Estado subsidiario, neoliberal” (Valdivia, Álvarez, & Donoso, 2012, pág. 30).

Las nuevas atribuciones de los municipios, les permitió administrar la red social del régimen, desarrollada en contextos de profundas crisis económicas. Durante las crisis de 1974/1975 y 1982, “el desempleo alcanzó un 20 y 30 por ciento de la fuerza de trabajo respectivamente” (Schkolnik & Teitelboim, 1988, pág. 21), para el primer período de crisis, la intervención del Estado se tradujo en la creación en el mes de marzo de 1975 del Programa de Empleo Mínimo (PEM), intervención eje de las políticas sociales de empleabilidad a los cesantes. La respuesta a la crisis de 1982 tuvo la misma lógica, creándose en octubre de ese año el Programa para Jefes de Hogar (POJH)<sup>50</sup>. Este último constituyó un intento por superar los problemas detectados, especialmente por ODEPLAN, en el PEM, y tuvo como propósito aumentar el ingreso obtenido, favoreciendo sólo a los jefes de hogar y entregando ingresos diferenciados según fuese la responsabilidad de las tareas realizadas que eran organizadas por las municipalidades locales y consideraban una jornada laboral de 5 a 7 horas de lunes a viernes (Ruiz-Tagle & Urmeneta, 1984).

En la práctica, ambos programas constituyeron ‘subempleos institucionalizados’ ya que el pago equivalía aproximadamente a un tercio del salario mínimo de la época por quince horas de trabajo semanal, es decir, eran subsidios a los que accedían personas que se encontraban en el límite para la sobrevivencia (FUSUPO & UDP, 2011). Sin embargo, la gravedad de la crisis económica favoreció el éxito de este tipo de programas. Por ejemplo, el PEM pasó de 19.041 beneficiarios en 1975 a 210.657 en 1976, y en 1980 benefició a 190.673 personas. Es decir, en términos de porcentaje de la fuerza de trabajo de la época, el programa pasó de representar un 2,3% en 1975 a un 5,2% de la fuerza de trabajo en 1980 (Ruiz-Tagle & Urmeneta, 1984, pág. 24).

Jaime Ruiz-Tagle y Roberto Urmeneta (1984) afirman que desde su origen el PEM fue objeto de críticas por las organizaciones sindicales e intelectuales disidentes del régimen. La crítica principal estuvo centrada en que el monto del ‘subsidio’ fuese inferior al sueldo mínimo legal y en deterioro progresivo. Por otra parte, se criticó el discurso oficial que presentaba al PEM como ‘solución’ al problema del desempleo, en lugar de promoverse estrategias de creación de empleos realmente productivos y no paliativos transitorios que terminaran convirtiéndose en permanentes. En suma, los cuestionamientos apuntaron a la concepción neoliberal, según la cual “el problema del desempleo debe entregarse básicamente a la acción del mercado y de la empresa privada” (Ruiz-Tagle & Urmeneta, 1984, pág. 18). Rolf Lüders, uno de los ideólogos del PEM y Ministro de Hacienda y

---

<sup>50</sup> Ambas estrategias en contra de la cesantía se enmarcaron en el Plan Nacional Social (PNS), que a su vez era parte del Plan de Recuperación Económica elaborado en 1975. El PNS estuvo bajo la dirección del Ministerio del Interior, con el propósito explícito de paliar el costo social de la recuperación económica (Valdivia, Álvarez, & Donoso, 2012).

Economía en 1982, confirmó esta idea al afirmar que las altas tasas de desempleo persistían “principalmente porque existe un alto grado de intervención estatal en el mercado laboral, que impide que éste encuentre su natural situación de equilibrio [...]”. Para ser efectivo, el PEM debe exigir un trabajo normal en cuanto a intensidad y jornada, debe remunerar bajo el ‘mercado’ pero decorosamente” (Ruiz-Tagle & Urmeneta, 1984, pág. 20).

Cabe destacar que, si bien la dirección general de estos subsidios se alojó en la División de Desarrollo Comunitario y Social del Ministerio del Interior, en la práctica la implementación radicó el municipio, y no en el Ministerio del Trabajo, pudiendo la institución comunal incluso colaborar como fuente de información para las empresas que necesitaran contratar personal. Estas atribuciones fueron consistentes con la lógica de la nueva institucionalidad, que buscaba alejar las demandas sociales del Estado central y enfocarlas en el municipio” (Valdivia, Álvarez, & Donoso, 2012, pág. 73) ayudando a madurar el plan descentralizador y dando una relevancia hasta entonces inédita a los alcaldes en la implementación de la política social, que configurará el modelo de diseño e implementación de la política social en la postdictadura. El resultado de estas prácticas impulsadas por el gobierno autoritario fue que el gasto social público por habitante -que incluye educación, salud, vivienda y pensiones- se contrajo, al punto que en 1989, era 16% inferior que en 1970 (Ffrench-Davis, 2018, pág. 242), lo que constituyó, sin lugar a duda, una pesada herencia para el régimen democrático que se avecinaba.

En síntesis, durante la dictadura se operacionalizaron las posiciones más ortodoxas de focalización, derivadas de la concepción de pobreza como una carencia que afecta a personas y hogares, implementándose intervenciones sociales destinadas a subsidiar la demanda ya sea mediante la focalización, o discriminando a través de instrumentos de selección, a las personas y hogares por situación socioeconómica. Si bien el centro de esta estrategia partía del supuesto de que el apoyo directo a las personas u hogares pobres les permitirá abandonar su situación de pobreza (Raczynski, 2008, pág. 223), hacia el fin del gobierno autoritario se revelaron como un marco teórico y un ejercicio práctico socialmente fracasado, al mismo tiempo que contribuyó a activar la movilización de masas en contra de la dictadura, que impactó fuertemente sobre la estabilidad del régimen cívico-militar.

### **Una herencia de pobreza: Hacia el pago de la deuda social (1990-2002)**

Durante la postdictadura, los gobiernos de la Concertación orientaron sus esfuerzos en lo que denominaron ‘el pago de la deuda social’. El comienzo de la transición a la democracia planteó no sólo el desafío enfrentar la importante extensión y severidad de la pobreza, sino que también la gravedad de los problemas que heredó la economía chilena tras la experiencia autoritaria, tales como la deuda externa y el endeudamiento interno. Elementos que “hacían previsible que la lucha contra la miseria y la marginalidad” sería de larga duración” (Vergara, 1990, pág. 25). Para ello se impulsaron políticas sociales y económicas que buscaban generar correcciones al modelo con la finalidad de mejorar los índices en la distribución del ingreso entre la población (FUSUPO & UDP, 2011).

La nueva fase de la política social inaugurada en 1990 enfrentó el desafío de responder a las demandas sociales de sectores que habían sido postergados o excluidos por la

dictadura, al mismo tiempo que restaurar y dotar de viabilidad a las instituciones democráticas. Esto ayuda a explicar que la inversión de recursos fiscales se orientara hacia la generación e implementación de intervenciones sociales que buscaron intervenir sobre los déficits acumulados principalmente en educación, salud y vivienda (Larrañaga, 2015, pág. 27).

En una entrevista realizada por el diario *La Época* en 1988, el entonces investigador del Centro de Estudios para el Desarrollo (CED), Juan Pablo Lira, da cuenta del enorme desafío que venía para los próximos años. Citando al economista Alejandro Foxley, afirmó que a la fecha en Chile había cinco millones y medio de pobres, estas declaraciones desataron “un desfile de detractores oficialistas que se atropellaron nerviosamente por intentar demostrar que ello no es así” (Lira, 1988, pág. 7). Si bien el discurso oficial enfatizaba en que durante el período se había instalado una eficiente ‘red social’, la conclusión de Lira es que, el incremento de la pobreza debía atribuirse a que el gasto social se encontraba altamente focalizado producto de la irrupción de las prácticas neoliberales. Su argumento se centró en que si bien en 1985 las familias de extrema pobreza o indigencia conseguían casi el 33% de los gastos públicos sociales, esto no aconteció a costa de los grupos más ricos, sino que de los grupos ‘menos pobres y medios’:

“En efecto, el 10% más rico de la población bajó sólo marginalmente el porcentaje de gastos sociales [...]. En cambio, las familias pobres no indigentes (o sectores medios-pobres) obtienen ahora [1988] el 25% de los gastos sociales, comparado con el 29% que recibían en 1969. O sea, de cada 10 puntos porcentuales transferidos, 3 salieron de grupos pobres, 5 de los grupos medios y menos de 2 de los ricos [...]. La causa fundamental de la pobreza está en la caída de los ingresos propios, y ello porque la privatización a marchas forzadas de la economía y de los grandes activos nacionales, ha ido de la mano de una estatización de la pobreza. Se ha erigido así un Estado que crea mendigos y luego les ayuda a que se mantengan como tales, lo cual sin duda es mejor que dejarlos morir, pero que tiene poco que ver con el respeto y la promoción del ser humano” (Lira, 1988, pág. 7).

Como señalamos, los impactos que las estrategias de focalización de la dictadura se habían expresado no sólo en los sectores pobres, sino que también en los grupos medios. Con la fase de Transición a la Democracia, se abrió un nuevo contexto político donde esta situación tenía el potencial para impactar sobre la estabilidad democrática, especialmente por las expectativas que amplios sectores de la sociedad tenían de cambiar el modelo, retornando hacia políticas sociales que hasta antes del interregno autoritario eran, sino universales, más amplias. Por tanto, si las políticas públicas no respondían, al menos parcialmente a los intereses de los sectores medios, se corría el riesgo de activar movilizaciones en contra de los nuevos gobiernos, las que sin duda pondrían en entredicho a la frágil democracia en construcción (Raczynski, 2008, pág. 224).

Al mismo tiempo en el contexto de apertura democrática y para que las intervenciones fueran estables, se debía considerar en los procesos de construcción ‘política’ de las ‘políticas sociales’ la participación de actores y organizaciones. Para ello se promovieron negociaciones orientadas a satisfacer las demandas sociales de los diversos sectores, buscando conciliarlas con un discurso que enfatizaba en la existencia de restricciones macroeconómicas y del contexto internacional. Así, el gobierno de Aylwin reconoció “la

existencia de un *trade-off* entre el apoyo político a las políticas y el grado de focalización deseado, de modo que la política social óptima no era necesariamente la que lograra una focalización más alta, como afirmaba el gobierno militar” (Raczynski, 1995, pág. 238). Como señala Álvaro García (1991), un primer elemento diferenciador en la política social de inicios de la transición fue “considerar el desarrollo social como parte de una estrategia global de desarrollo. El segundo elemento consiste en poner la solidaridad y equidad como objetivos fundamentales de esta estrategia de desarrollo. El tercer elemento alude a [...] una acción integral e integrada por parte del sector público para el desarrollo social” (García, 1991, pág. 134).

En la práctica las políticas públicas destinadas a los sectores pobres de los primeros años de la postdictadura se centraron en la promoción de capacidades, orientándose al estímulo y creación de empleos dependientes y emprendimientos populares, siempre bajo la premisa de que el crecimiento económico derivado del aumento de la producción iría resolviendo paulatinamente el problema de la pobreza. Por lo tanto, la lógica operante en las élites dirigentes era que la economía debía seguir funcionando tal cual lo venía haciendo desde mediados de la década de 1970, esto como condición para evitar el riesgo de desarmar ‘el círculo virtuoso’ (Rodríguez, 2018, pág. 92).

Junto con la estrategia de garantizar el crecimiento económico y estimular la creación de riqueza (Tironi, 1989), la política social se diseñó a partir de la adopción del paradigma del Desarrollo Humano y su propuesta de ampliación del acceso a oportunidades y desarrollo de capacidades de las personas para realizarse individual y socialmente (Devés, 2004, pág. 140). Este paradigma se alojó en un discurso político que enfatizó en la idea del ‘crecimiento con equidad’, que relevó un discurso de focalización en las dimensiones de trabajo, vivienda, salud y educación, que puso el centro en el empleo bien remunerado, la vivienda digna, así como en la calidad de la educación y salud, todo esto con amplio consenso entre el mundo político (FUSUPO & UDP, 2011)<sup>51</sup>.

De este modo, y como desarrollaremos más adelante, las políticas sociales destinadas a superar la pobreza, implementadas en la década de 1990, desplazaron a las transferencias monetarias desde el rol central que habían tenido durante la dictadura, a uno complementario respecto de la oferta social disponible, puesto que su propósito estaba destinado a asegurar condiciones mínimas de subsistencia a la población más pobre. En este contexto, se combinaron “los subsidios de corte más asistencialista que no constituyen más que simples paliativos de la pobreza” (Vergara, 1990, pág. 25), con la implementación y reforzamiento de aquellas intervenciones destinadas a la inversión de capital humano, por ejemplo, los subsidios que tenían como destinatarios a niños, jóvenes y embarazadas.

Como hemos señalado, durante la dictadura la focalización se realizó en un contexto de reducción del gasto social, lo que significó que la financiaron básicamente los grupos medios que hasta antes de la dictadura se beneficiaban de ese gasto social, el que se comprimió para aumentar aquella proporción que iba a los grupos más pobres. Lo que

---

<sup>51</sup> Por ejemplo, con el objetivo de mejorar la calidad y equidad en educación, a principios de la década de 1990 comenzó a aplicarse el Programa 900 Escuelas, conocido como P-900 que surgió como una estrategia de focalización de las 900 escuelas más pobres del país, a las que se les apoyaba para mejorar el rendimiento del SIMCE, específicamente en las áreas de lenguaje y matemáticas (FUSUPO & UDP, 2011, pág. 145). También se asignaron mayores recursos a viviendas para los sectores pobres, particularmente para los allegados, que llevó a introducir cambios al programa de lotes de terrenos con servicios, a fin de que se abrieran posibilidades de autoconstrucción progresivas, incorporando a un grupo que había estado excluido de las políticas de vivienda del sector público (García, 1991, pág. 137).

ocurrió entonces fue una transferencia desde los grupos medios hacia los grupos pobres (García, 1991, pág. 134), dinámica que profundizó la desigualdad. Para garantizar la implementación de estas estrategias de ampliación del gasto en salud, educación, vivienda y seguridad social, se impulsó una reforma tributaria que permitió contar con los recursos necesarios para financiar el gasto en políticas sociales que, a partir de entonces, constituyeron una prioridad.

La reforma realizada durante el gobierno de Patricio Aylwin no solo permitió elevar la recaudación tributaria en torno al 2,5% del PIB sino que lo hizo sobre la base de una estructura impositiva más progresiva, al incrementar el peso de los impuestos directos en la recaudación total del 17,8% en 1990 al 24% en 1994 (Rodríguez, 2018, pág. 225). Es decir, los distintos énfasis que se pueden evidenciar entre las estrategias de la dictadura versus las de los primeros gobiernos democráticos, dicen relación con el hecho de que las propuestas técnicas-operacionales, fueron el resultado de las opciones político-conceptuales en materia de política social como estrategia para abordar la pobreza.

Por otra parte, las nuevas políticas derivaron de una concepción de las causas y condicionantes de pobreza más compleja que la sostenida por la administración antecesora, siendo comprendida como un fenómeno que era síntesis o producto de la estructura de oportunidades que “enfrenta el hogar (las personas), y de la interacción entre su propio ‘capital social’ y el contexto sociocultural y económico en el que se inserta” (Raczynski, 1986, pág. 223) y donde puede ser activado para generar mayor riqueza, entendida como bienestar y éxito en emprendimientos de los individuos, grupos o sociedades (Serrano & Raczynski, 2005, pág. 100)<sup>52</sup>.

Por lo tanto, mientras el régimen cívico-militar había privilegiado el enfoque de necesidades ajustándose principalmente a la disponibilidad de recursos económicos y una política social de transferencias hacia sujetos aislados que calificaban o podían certificar su condición de pobreza. Las concepciones implementadas en la década de los '90, mantuvieron la matriz teórica de las Necesidades Básicas Insatisfechas, pero reconocieron el desafío que se abría en el nuevo contexto político de integrar en el diseño e implementación de su política social “la estructura de oportunidades que enfrentan las personas, las relaciones y la organización social en el cual están inmersos, el nuevo enfoque además recoge y busca actuar sobre estos últimos aspectos” (Raczynski, 1995, p. 238), que no habían sido abordados por la dictadura y que llevarán a “privilegiar una focalización no centrada necesariamente en las personas u hogares” (Raczynski, 1995, pág. 238), sino que en áreas geográficas o por demanda de grupos sociales colectivos.

Estos desafíos estuvieron presentes en el Mensaje Presidencial de Eduardo Frei el año '94, donde priorizó seis grandes tareas nacionales, “entre las que destacó la erradicación de la extrema pobreza” (Frei, Mensaje Presidencial, 1994). Luis Maira, entonces Ministro de Planificación, reforzó este compromiso, afirmando que el gobierno de Frei sería “juizado por eliminar la extrema pobreza y se volcará a esos chilenos en [los ámbitos de] trabajo, educación, capacitación y en los servicios básicos, mejorándose su nivel de vida” (Maira, 1994, pág. 67). Para ello, Frei se comprometió a adoptar un programa de Superación de la Pobreza, que se financiaría a través de la mantención “de una política económica que asegure un sostenido crecimiento, que busque nuevos mercados para

---

<sup>52</sup> Cabe precisar que el concepto de ‘capital social’, al mismo tiempo que considera aspectos materiales y tangibles, incorpora en su definición importantes componentes socioemocionales, como por ejemplo, la autoestima, el reconocimiento y el ejercicio de influencia, autonomía, poder y control (Serrano & Raczynski, 2005, pág. 100).

vender lo que los chilenos somos capaces de producir” (Frei, Mensaje Presidencial, 1994, pág. 11) y una estrategia basada en privilegiar “los programas públicos y apoyar los esfuerzos privados que busquen mejorar la capacidad de los pobres para ganarse la vida por sí mismos” (Frei, Mensaje Presidencial, 1994, pág. 11). En suma, se buscaba desarrollar una asociación positiva o relación virtuosa entre acceso a oportunidades/integración & desarrollo productivo/crecimiento económico, donde las políticas sociales orientadas a una mayor integración de los pobres a la sociedad y a las actividades productivas no sólo ampliarían su marco de oportunidades, sino que se transformarían en un apoyo a las políticas de crecimiento. Tal como afirma el economista Joaquín Vial, al señalar que

“El otro aspecto en que existe una sinergia positiva entre las políticas sociales y el crecimiento económico es el hecho de que aumentar el capital humano de los más pobres y facilitar su integración a las actividades de una economía dinámica, hace una contribución muy importante al incremento sostenido de la productividad, que es la fuente principal de crecimiento en el mediano plazo. De esta manera las políticas sociales no sólo contribuyen a que los pobres puedan superar su situación sobre la base de su esfuerzo, sino que permiten que se mantenga a un ritmo de crecimiento elevado [...] al ampliar la disponibilidad de mano de obra con las habilidades que demandan los mercados” (Vial, 1995, pág. 126).

De esta forma, la política social a partir de la década de 1990 se entendió fundamentalmente como un instrumento de inversión social. Compatibilizando objetivos sociales con los de crecimiento y estabilidad macroeconómica (Baytelman, Cowan, & De Gregorio, 1999, pág. 23).

Todas estas acciones facilitarían a su vez las mejoras en la calidad de vida y aumentarían las posibilidades de que los hijos de los pobres fuesen más capaces de ‘valerse por sí mismos’ (Vial, 1995). Por otra parte, constituyeron premisas estrechamente vinculadas con el Programa Nacional de Superación de la Pobreza (PNSP), marco de política pública que las concretó y que fue concebido como uno de los principales instrumentos para elevar la calidad de vida de los sectores de extrema pobreza e incluirlos finalmente en la modernización, su meta era sacar a los indigentes de esta situación a la vez que mejorar las condiciones de vida de los pobres. Su diseño se enfatiza en la idea de procurar que los sectores empobrecidos, dejen esa condición a partir de una estrategia de promoción de participación social e integración productiva, evitando el ‘asistencialismo’ o que estos sectores se vuelvan dependientes del Estado (Abarzúa & Rojas, 1995, pág. 67). En este sentido, los diseñadores de políticas públicas argumentaban que ellas debían orientarse más bien a superar las causas que las consecuencias de la pobreza, así como a producir transformaciones en las condiciones que originan el fenómeno (Flaño, 1991).

Por otra parte, la implementación del PNSP constituyó una estrategia integral para vincular las políticas públicas con las acciones privadas, lo que se realizó sobre cuatro criterios orientadores, destinados a inaugurar el siglo XXI sin pobreza extrema, a saber: (a) invertir socialmente en las personas, como palanca para las oportunidades, lo que aseguraría enfrentar de manera perdurable las condiciones de pobreza e indigencia, a partir del desarrollo de las propias capacidades de las personas; (b) la participación activa y directa de la comunidad para la inversión social, canalizada a través del consejo nacional para la superación de la pobreza, donde participaban personeros del mundo público y privado; (c) la coordinación intra e intersectorial buscando fortalecerse la acción

integral del gobierno como una forma de afianzar la eficiencia en los resultados sociales de la intervención pública y de generar espacios para una mayor integralidad de todas las acciones y recursos públicos con impacto social, así como de convocar para tareas concretas la colaboración, solidaridad de aportes gubernamentales, sociales y privados; y (d) la instrumentalización de las políticas a nivel local con la participación directa de los afectados (Abarzúa & Rojas, 1995, págs. 68-69).

La focalización implementada en el tránsito a la democracia privilegió programas compensatorios y asistenciales, al mismo tiempo que se diseñaron e implementaron “programas de inversión social, dirigidos a generar oportunidades para que los sectores más postergados puedan superar las causas de la pobreza o vulnerabilidad (Raczynski, 1995, p. 239). Esta estrategia también se encontraba considerada en el Plan de Superación de la Pobreza, que consideraba dos áreas de política social: asistencialidad e inversión, cada una con sus respectivos instrumentos. Para el caso de la asistencialidad, la herramienta de política social eran los subsidios, de carácter permanente o transitorios. Los permanentes estaban consagrados a aquella población que no se encontraba en condiciones de hacerse cargo de sus necesidades por sus propios medios, mientras que los transitorios estaban orientados a aquellos grupos con limitaciones materiales que no les permitían acceder a oportunidades, por lo que se debía estimular el acceso a ellas. Por otra parte, la línea de la inversión en las personas se basó en el desarrollo de programas sociales prioritarios y especiales destinados a la incorporación de las y los sectores marginados social y económicamente a los procesos productivos de desarrollo (Abarzúa & Rojas, 1995).

De esta forma, se operacionalizó la premisa de que “no basta con focalizar subsidios para eliminar la pobreza, [sino que] hay que modificar las rutinas, los procedimientos, las urgencias y las políticas” (Frei, 1994), se buscó dotar a la población que participaba de estas intervenciones de herramientas que les permitieran salir de dicha condición de forma más permanentes. Así, los programas sociales junto con beneficiar directamente a las personas y familias pobres se orientaron a generar las condiciones para la integración social (acompañamiento psicosociales), la generación de ingresos autónomos (emprendimiento), y empleabilidad (capacitación y convenios de contratación con las empresas). Es decir, se buscó implementar una estrategia basada en la atención de las condiciones de vida de los grupos pobres, lo que fue conceptualizado por Luis Maira como una ‘doble focalización’ del gasto social, que consideró el aporte de mayores recursos en aquellos grupos más vulnerables de la sociedad, tales como: mujeres, jefas de hogar, personas en situación de discapacidad, primera infancia, pueblos indígenas y personas mayores, focalizando además de forma territorial hacia las zonas más desprotegidas del país, tomando en cuenta aspectos estratégicos de aislamiento y extrema pobreza (Maira, 1994).

Dagmar Raczynski (1998) conceptualiza esta definición de política social a partir de la figura de dos anillos interrelacionados y parcialmente superpuestos. El anillo central “que canaliza la mayor parte de los recursos del gasto social e incluye las políticas sectoriales que aseguran un nivel básico de servicios y beneficios, de ciudadanía, a toda la población: educación, salud, vivienda, seguridad social, justicia” (Raczynski, 1998, pág. 16). Estas políticas serían aquellas que se orientan a la igualdad de oportunidades en el acceso y en el ejercicio de los derechos jurídicos, económicos y sociales, en tanto

incluyen políticas sectoriales amplias y políticas focalizadas o de 'discriminación positiva'<sup>53</sup>.

Por su parte, el segundo anillo, "menor en cuanto al volumen de recursos que procesa, se expresa en el desarrollo de programas específicos dirigidos a los sectores pobres y vulnerables para que estos puedan acceder y aprovechar las oportunidades que provee el anillo central de la política social y las que ofrece el crecimiento de la economía y, más en general, el proceso de desarrollo" (Raczynski, 1998, pág. 17). Es decir, este segundo anillo reúne aquellas acciones que buscan abrir oportunidades para los sectores más postergados y expandir capacidades para que se les reconocieran sus intereses, desarrollaran capacidades de organización y de participación de los problemas que los afectan, atendiendo las causas que los originan. En síntesis, se trata de intervenciones e iniciativas dirigidas a aquellas personas o familias "que no pueden por sí mismos hacerse cargo, transitoria o permanentemente, de sus destinos, aquellos que por razones de edad o de salud requieren de soportes y apoyos para una vida digna" (Raczynski, 1998, pág. 17), entre los cuales se incorpora a las personas mayores, en situación de discapacidad, a los jóvenes, las mujeres, los pueblos indígenas, los pequeños productores urbano y rurales, trabajadores por cuenta propia y microempresarios.

En la práctica, la oferta social se basó ya no solo en los subsidios a la demanda, sino que también a la oferta destinada hacia grupos prioritarios (pobres, niños, jóvenes pueblos originarios, personas en situación de discapacidad), combinando mecanismos de asignación individual, familiar y hacia unidades colectivas, tales como organizaciones de la sociedad civil, establecimientos educacionales, territorios, que pudieron acceder a fondos concursables para desarrollar planes y programas de formación de capacidades para superar la pobreza. En este sentido, durante la década de los '90 se crearon una serie de instituciones para incorporar nuevos grupos objetivos a la focalización de la política social<sup>54</sup>. Para el caso de las personas en situación de pobreza, destaca la creación en marzo de 1990 del Fondo Nacional de Solidaridad (FOSIS), como una institución vinculada a la Oficina de Planificación Nacional.

En palabras de su primer director, Nicolás Flaño, el FOSIS se acercó mucho más a lo que podía ser un Banco de Proyectos Sociales que a la concepción de un Ministerio de Bienestar Social, es decir, el objetivo principal de la institución radicaba en "financiar proyectos destinados a beneficiar a los grupos más pobres de la sociedad, en el entendido que se trata de proyectos diseñados para superar las raíces económicas, sociales y culturales de la pobreza" (Flaño, 1991, pág. 154), estimulando mecanismos de participación y autoayuda, de manera "que los beneficiarios se transformen en sujetos de su propio desarrollo" (Flaño, 1991, pág. 154).

Así, se emplea una concepción donde una vez más recae en el individuo la responsabilidad por resolver situaciones estructurales que condicionan su pertenencia a una determinada categoría social, reduciéndose el rol del Estado a financista de las

---

<sup>53</sup> En este conjunto de políticas Raczynski (1998) destaca la atención preferente del sector educacional y la prioridad de mejorar la calidad y equidad con programas incrementales en educación básica, media y superior, especialmente "por sus implicancias para la productividad, la competitividad internacional del país, la igualdad de oportunidades y la consolidación de la democracia (ciudadanos informados de sus derechos y deberes y familiarizados con los códigos de la modernidad)" (Raczynski, 1998, pág. 16).

<sup>54</sup> Entre ellas se encuentra la creación del Fondo Nacional de la Discapacidad (FONADIS, actual Servicio Nacional de la Discapacidad), de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) y del Instituto Nacional de la Juventud (INJUV).

ejecuciones realizadas por entes públicos o privados, argumentando que con esta fórmula se promueve la pertinencia en los diseños de política social y por tanto la eficacia de las intervenciones, y de la eficiencia en el uso de los recursos económico, pero sin fortalecer los enfoques de derechos en la implementación de políticas sociales. Es posible afirmar entonces, que los gobiernos de la primera década de la transición enfatizaron en una acción funcional y pragmática, condicionada al crecimiento económico y las demandas del mercado, conservando el sector privado el protagonismo en la administración de provisión de los servicios sociales que había tenido durante el régimen autoritario, al mismo tiempo que el Estado fortaleció la descripción de la pobreza y el bienestar, bajo estrictos criterios de necesidades que afectaban a las poblaciones más vulnerables (Farías, 2019)

Si bien los gobiernos de la Concertación avanzaron en sus propósitos de gobernabilidad y desarrollo de la democracia, fracasaron en su ideario de terminar con la pobreza extrema hacia el año 2000, aunque la disminución fue significativa, pasando de 7.6% en 1994 a 5,7% en 2000 y para el caso de la pobreza no extrema del 27,5% al 20,6% en el mismo período (Raczynski, 2008). Por otra parte, estos resultados tienen relación directa con el crecimiento de la economía, la creación de nuevos puestos de trabajo y la elevación de los salarios reales (Raczynski, 2008, pág. 3). Estos éxitos fueron consecuencia además de la acelerada expansión del gasto social en servicios sociales básicos, que no solo aumentó en términos reales en un 57% en la década de 1990 respecto del período autoritario (Baytelman, Cowan, & De Gregorio, 1999, pág. 39), sino que también se expandió respecto del inicio de la transición, pasando a ser el equivalente a un 12,9% del PIB en 1990, y a un 16,6% en 1999 (Raczynski, 1998, págs. 18-19).

Este cambio de énfasis en la política social se hizo sin modificar los principios del modelo neoliberal y con el cuidado de evitar desequilibrios económicos que pudieran alentar el desarrollo de una crisis política derivada de la pérdida de la confianza empresarial, lo que podría redundar en efectos negativos sobre la inversión y por consiguiente en una baja de los niveles de crecimiento. Estos factores actuaron como 'estructurales', o sea, como independientes de la conciencia ideológica de los actores (Rodríguez, 2018) y la implementación de las políticas sociales estuvo estrechamente vinculada al discurso del crecimiento económico como aquella palanca que permitiría su viabilidad.

A pesar de estos puntos de convergencia entre dictadura y postdictadura respecto del modelo neoliberal, hubo matices que permiten afirmar que durante la Transición se le incorporó al Estado subsidiario un componente de integración destinado a mejorar la cobertura y calidad de los servicios, abriendo tímidamente canales de participación social, enfatizando en el rol regulador del Estado y en la ejecución de programas sociales por organismos públicos -tales como los municipios- y privados con y sin fines de lucro<sup>55</sup>.

---

<sup>55</sup> Respecto de la continuidad del neoliberalismo en los procesos de recuperación democrática, el politólogo y economista brasileño Luis Carlos Bresser-Pereira (1998) considera que las reformas de los Estados latinoamericanos desarrolladas la década de 1990, se orientaron a generar una ciudadanía menos tutelada por el Estado y por tanto, ciudadanos más libres, debido a que el Estado redujo su carácter paternalista, volviéndose más competitivo. No obstante los gobiernos democráticos reivindicaron la participación del Estado en la regulación de los mercados y el bienestar social, considerándose como un imperativo, como una exigencia moral, el reconocimiento de las demandas de los grupos postergados y los derechos individuales de las personas. Este conjunto de principios el autor los conceptualiza como parte de la construcción del Estado Social-Liberal, que recoge las demandas de mayores derechos sociales, a la vez que promueve la satisfacción de éstas mediante mecanismos de mercado, promoviendo no sólo el desarrollo, sino que además una mayor participación y justicia social de la ciudadanía, que redundaría en el fortalecimiento de la democracia (Bresser-Pereira, 1998).

Esta concepción de política social contó con el protagonismo de profesionales y técnicos quienes asumieron la tarea de definir la distribución del bienestar (Farías, 2019), y que durante la década de 1990, frustraron los intentos por transitar desde una concepción de la población que accede a las políticas sociales como beneficiario, a una que enfatizara en la concepción de los ciudadanos como sujetos de derechos de la política social. Por el contrario, se enfatizó en aspectos más bien periféricos vinculados a incorporar su intereses en las estrategias de desarrollo de algunos programas, o pasando desde la lógica del financiamiento per cápita a la de financiamiento de organizaciones y asociaciones en las que recaería la responsabilidad de expandir las capacidades, y por tanto, mejorar la calidad de vida de las personas, familias y comunidades que son objeto de intervención de las políticas sociales.

### **El retorno de la protección social (2002-2017)**

A comienzos del siglo XXI, hubo esfuerzos por consolidar los avances en la superación de la pobreza, que redundaron en la complejización de las políticas sociales destinadas a abordar el fenómeno. Los diagnósticos provenientes del Ministerio de Planificación promovieron la idea de que el estancamiento en la superación de la extrema pobreza que se produjo desde mediados de la década de los '90, estaba causado por la existencia de un núcleo duro de hogares pobres, que se encontraban marginados de los beneficios del crecimiento económico y de las redes de la política social (Larrañaga, 2015).

En este contexto hacia fines de la década de 1990 ya se evidenciaban los límites del modelo de protección social implementado hasta entonces, que hacía necesario transitar desde el mejoramiento en las condiciones y calidad de vida de los sectores más pobres del país, a una fase superior, de expansión de las prestaciones sociales mediante la configuración de un Sistema de Protección Social con Enfoque de Derechos Humanos. El despliegue de esta estrategia requirió de un rol más activo del Estado, que se fortaleció especialmente en aspectos regulatorios y de fiscalización a proveedores, lo que finalmente redundó en un incremento medido de sus atribuciones en la política social. Esta posibilidad de cambio se vio favorecida por la elección de Ricardo Lagos en el año 2000, el mandatario, de filiación socialista “abrió la discusión sobre la necesidad de ampliar las políticas sociales con un rol más fuerte del Estado. El objetivo central de estas ampliaciones fue consolidar las bases de un Sistema de Protección Social de carácter integral y a lo largo del ciclo vital” (Martin, 2016, pág. 199).

Para abordar estos desafíos, se reordenaron y complejizaron las estrategias de abordaje de la pobreza. La construcción de un Sistema de Protección Social combinó políticas sociales universales (principalmente en las áreas de salud y educación), con otras de carácter universal/selectivas, en tanto que sus beneficiarios debían cumplir ciertos requisitos, entre ellos los socioeconómicos y “donde se concentraron principalmente transferencias monetarias como el Subsidio Único Familiar (SUF), el pilar contributivo y no contributivo del sistema de pensiones (Pensión Básica Solidaria (PBS) y el Aporte Solidario (APS)), el Subsidio al Empleo Joven y el Subsidio al Empleo de la Mujer, entre otros” (Berner & Díaz, 2019, pág. 161). Junto con estas intervenciones que repusieron derechos sociales, se incorporaron programas y subsidios focalizados según grupos específicos de la población, destinados a atender profundas necesidades, como es el

caso de los subsidios de vivienda, los programas de capacitación o acceso a microcréditos, entre otros<sup>56</sup>. De esta forma, desde principios del siglo XXI, se desarrolló una noción de derechos sociales que, sobre los principios de calidad, oportunidad y equidad en el acceso a los servicios, permitió extender la protección social desde los sectores en pobreza extrema y pobreza al conjunto de la ciudadanía, aunque siempre garantizando un rol predominante del mercado.

Para hacer frente los problemas estructurales que explican la pobreza, se diseñó el Sistema Intersectorial de Protección Social (SIPS), que fue creado formalmente el año 2010, mediante la Ley N° 20379. En la actualidad (2021) el SIPS se encuentra compuesto por dos subsistemas, a saber: el Subsistema de Protección a la Infancia/Chile Crece Contigo<sup>57</sup> y el Subsistema de Seguridades y Oportunidades (SSyOO)<sup>58</sup>. El SIPS se configuró como “un modelo de gestión constituido por acciones y prestaciones ejecutadas y coordinadas por distintos organismos del Estado, destinadas a la población nacional más vulnerable socioeconómicamente y que requieran de una acción concertada de dichos organismos para acceder a mejores condiciones de vida” (Ley N° 20.379, Artículo 1°). En este sentido, se establecieron acciones de cobertura amplia y selectivas, prestaciones de carácter contributivo y no contributivo, así como prestaciones de asistencia y promoción social. Las de tipo asistenciales se basaron en garantizar ingresos que permitieran satisfacer necesidades básicas, y las de promoción social se destinaron a fortalecer el capital humano y social para el mejor aprovechamiento de las oportunidades existentes (Ministerio de Desarrollo Social, 2014, pág. 9). Es necesario enfatizar que ambas políticas aseguran el financiamiento permanente de las prestaciones que los componen y que han sido elaborados de acuerdo con las necesidades prioritarias de la población nacional y en un marco de responsabilidad fiscal.

En este contexto de diagnósticos que daban cuenta de las limitaciones de la política social, se impulsaron planes y programas de combate a la extrema pobreza, que se convirtieron en sello de los gobiernos y que destacaron por impulsar estrategias de desarrollo social, que junto con complejizar los abordajes del fenómeno, aumentaron la eficacia de las intervenciones. De esta manera, en el año 2002, el presidente Ricardo Lagos constituyó una Comisión con representantes de FOSIS, MIDEPLAN y la Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda, para que elaboraran un programa

---

<sup>56</sup> Durante los gobiernos de Ricardo Lagos (2000-2006) y Michelle Bachelet (2006-2010), se realizaron significativos avances en materia de protección social, que impactaron en distintos ámbitos originarios de la pobreza. Entre las políticas implementadas durante el gobierno de Lagos, destaca la creación del Plan de Acceso Universal y Garantías Explícitas de Salud (AUGE, actual GES), que garantizó de derechos en una lógica de cobertura universalista. La reforma de salud tuvo como objetivo garantizar el acceso a la atención médica, dentro de plazos estrictos predefinidos, a todos los afiliados al sistema público o privado de salud, priorizando la atención de determinadas patologías. Por su parte, durante el gobierno de Bachelet se realizó una reforma previsional, con énfasis en la incorporación de elementos redistributivos mediante la introducción del Pilar Solidario, pero manteniendo el sistema de capitalización individual. En ese mismo gobierno, se amplió el seguro de desempleo a trabajadores de plazo fijo y se creó un Fondo de Cesantía en beneficio de los trabajadores más pobres. Además se incorporaron subsidios en dinero, salud, asignación familiar y apoyo a la reinserción laboral a través de una Bolsa Nacional de Empleo y becas de capacitación (Larrañaga, 2015; Martín, 2016; Farías, 2019).

<sup>57</sup> El Sistema Integral de Protección a la Infancia Chile Crece Contigo (ChCC), comenzó a implementarse en 2006 y fue creado por Ley (N° 20.379) en el año 2009. Si bien para efectos de nuestro análisis nos abocaremos al Subsistema de Seguridades y Oportunidades. Cabe destacar que el ChCC desde su origen tiene por objetivo apoyar a la primera infancia, es decir, a la población entre 0 y 4 años, mejorando su acceso a prestaciones de salud (a través de un programa de Apoyo Biopsicosocial para estimulación temprana y salud madre-hijo), garantizando el acceso a educación preescolar (salas cuna y jardines infantiles) y aportando ayudas técnicas para personas con discapacidad (Martín, 2016).

<sup>58</sup> Formalmente se considera además al Sistema Nacional de apoyos y Cuidados/Chile Cuida, aunque en la actualidad (2021) no se encuentra formalizado por Ley.

integrado de combate a la pobreza. “La propuesta de la Comisión estuvo basada en el programa Puente, que ya se encontraba en funcionamiento, a lo cual se agregaron la dimensión de la intersectorialidad que estaba trabajando la DIPRES, así como el acceso garantizado a los subsidios existentes” (Larrañaga, Osvaldo & Dante Contreras, (editores), 2010, pág. 46) y la creación de un bono especial para los participantes del Subsistema. La política fue denominada Chile Solidario (CHISOL), presentada en la cuenta pública del Ejecutivo el 21 de mayo de 2002 e institucionalizada en 2004 mediante la Ley N° 19.949. Estaba dirigido a familias en situación de pobreza y extrema pobreza para incorporarlos a las redes sociales y así, mejorar sus condiciones de vida.

El Sistema Chile Solidario se constituyó en uno de los pilares para la formulación del SIPS pues desde su origen esta política tuvo una estructura de sistema de protección social, definido como un conjunto articulado de intervenciones sociales que apoyan a las familias y personas a lo largo de su ciclo de vida, incluyendo programas, prestaciones y beneficios sociales que incorporan medidas de prevención, de mitigación y de recuperación (Berner & Díaz, 2019). Por otra parte, las familias pertenecientes al sistema recibirían atención preferente en la red de protección social, garantiza mediante convenios que MIDEPLAN establece con ministerios y municipalidades del país (Ministerio de Desarrollo Social, 2014).

El modelo de gestión de Chile Solidario articuló el acceso de los participantes a un conjunto de programas ejecutados a nivel nacional, regional provincial y comunal, beneficios sociales adscritos a diversos ministerios y agencias públicas y que, en su mayoría, se encontraban funcionando con anterioridad a esta política contra la pobreza (Larrañaga, Osvaldo & Dante Contreras, (editores), 2010). Así, dicho sistema se concibió como un conjunto de acciones iniciativas y prestaciones de carácter innovador y comprehensivo, destinadas al abordaje de diferentes dimensiones en que se expresa la pobreza, complejizando su mirada desde la carencia de ingresos, a las potencialidades capacidades que permitieran lograr autonomía, y desde el individuo como unidad de intervención al grupo familiar. Con estos objetivos se estimuló la articulación y complementariedad entre programas sociales que permitieran desarrollar una red de servicios a la población en situación de pobreza.

En su composición, Chile Solidario articuló tres principios básicos: (a) la existencia de un conjunto de familias excluidas o marginadas del crecimiento económico y de la política social, que conforman grupos de indigencia o extrema pobreza; (b) la existencia de programas públicos con capacidades de entregar los elementos de asistencia y promoción de personas y familias en extrema pobreza y; (c) la necesidad de conectar a las familias de extrema pobreza con la red pública de manera más eficaz, para lo cual se creó la figura de un Apoyo Familiar, profesional o técnico que trabajaría con cada familia participante de la intervención con el objetivo de establecer contactos y compromisos, que contribuyeran a generar las competencias requeridas para la superación de la pobreza (Larrañaga, Osvaldo & Dante Contreras, (editores), 2010).

Este último principio del CHISOL se implementó de manera inmediata, pues se vinculó al Programa Puente que, como señalamos, ya era ejecutado a través del Fondo de Solidaridad e Inversión Social. A partir de esta intervención, se desarrolló una estrategia de acompañamiento psicosocial y sociolaboral personalizado a las familias participantes realizado por el Apoyo Familiar, con una duración de 24 meses. De esta forma se buscaba no sólo facilitar el acceso de los beneficiarios a la red de programas sociales,

sino que también desarrollar capacidades en el grupo familiar, de ahí la concepción de 'puente' para el acceso a oportunidades que permitieran superar la situación de pobreza. Dicho de otro modo, la hipótesis de intervención que se encontraba a la base del modelo era que facilitando el desenvolvimiento autónomo de las familias beneficiarias "se puede lograr un mejoramiento subjetivo y objetivo del estándar de vida de la familia y de sus miembros y, por ende, se amplían las posibilidades de lograr una relación óptima con la estructura de oportunidades disponibles en su entorno" (FOSIS, 2004).

En el año 2011, la creación del Ministerio de Desarrollo Social (Ley N° 20.530) no sólo significó un cambio en la institucionalidad vinculada al diseño e implementación de políticas sociales, sino que amplió las funciones originales del Ministerio de Planificación, incorporando a sus funciones de colaborar con el Presidente de la República en el diseño y aplicación de políticas, planes y programas en materias de equidad y/o desarrollo social, especialmente a aquellas destinadas a erradicar la pobreza, y de brindar protección social a las personas, familias o grupos más vulnerables, la función de velar por la coordinación, consistencia y coherencia de las políticas, planes y programas en materia de equidad o desarrollo social, a nivel nacional y regional, desde un enfoque familiar y de integración social, en un trabajo coordinado con el Ministerio de Hacienda y la Secretaría General de la Presidencia.

Por tanto, desde 2011, el Ministerio de Desarrollo Social pasó a ser la entidad coordinadora de todas las políticas sociales del país, articulando iniciativas y programas interministeriales, evaluando y fiscalizando su funcionamiento<sup>59</sup>. Al mismo tiempo, la creación de esta nueva institucionalidad impactó en la configuración de la principal política pública de abordaje de la pobreza, complejizándose el CHISOL mediante la creación, en el año 2012, del subsistema promoción y protección social denominado Ingreso Ético familiar (IEF), que se formalizó como Seguridades y Oportunidades, y estaba destinado a personas en situación de pobreza extrema, las que tendrían el derecho garantizado para acceder a él como parte del Sistema Intersectorial de Protección Social<sup>60</sup>. El Ingreso Ético Familiar se encuentra regulado por la Ley N° 20.595, que establece las características del Subsistema en términos de diseño, monto y forma de actualización de las transferencias monetarias, así como de las responsabilidades institucionales y administrativas (Socías & Vargas, 2016, pág. 185) y en su origen consideró aproximadamente a 170 mil familias en situación de pobreza extrema (Ministerio de Desarrollo Social, 2012, pág. 10).

En términos de estructura el Subsistema reconoce y prioriza los mismos grupos vulnerables vinculados a Chile Solidario, a saber: personas mayores que vivan solas o con una persona y estén en situación de pobreza, personas en situación de calle, y menores de edad cuyo adulto significativo se encuentre privado de libertad (Ministerio de Desarrollo Social, 2014). Del mismo modo, el SSyOO mantuvo los principios de desarrollo

---

<sup>59</sup> La creación de dos nuevas Subsecretarías fue una de las grandes innovaciones de esta nueva cartera. La Subsecretaría de Servicios Sociales es la encargada de articular las acciones de los servicios relacionados: SENAMA, CONADI, FOSIS, INJUV y SENADIS, pero también de coordinar con los otros ministerios el sistema de protección social. Mientras que la Subsecretaría de Evaluación Social es responsable del análisis y evaluación técnico-económica de las iniciativas de inversión pública, junto con la evaluación y seguimiento de los programas sociales. Adicionalmente, realiza el análisis de la realidad social, de modo de detectar las necesidades de la población y entrega información para identificar los grupos vulnerables y mejorar la identificación de los usuarios de los distintos beneficios sociales que entrega el Estado.

<sup>60</sup> El Subsistema de Seguridades y Oportunidades, se compone a su vez de cuatro programas sociales, éstos son: Programa para Personas en Situación de Calle, Programa Abriendo Caminos, Programa Vínculos y, el principal que se denomina Programa Familias.

de capacidades y autonomía de las personas y las familias que se encontraban en CHISOL, ordenándolos en función de tres componentes: (a) el Programa Eje que realiza un diagnóstico de las familias beneficiarias, un plan de intervención, y un proceso de seguimiento, para finalizar en la evaluación de la participación; (b) un programa de Acompañamiento Psicosocial para todos los usuarios del subsistema, y finalmente, (c) un Programa de Acompañamiento Sociolaboral dirigido a las personas mayores de edad en condición de trabajar y que se orienta a mejorar la capacidad de los beneficiarios para generar ingresos de forma autónoma, mejorando sus condiciones de empleabilidad y participación laboral.

Estas formas de intervención a partir de estrategias complejas fueron complementadas con transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas. A todos los participantes del Subsistema se les entrega una Transferencia Monetaria Base, la que es complementada por los denominados 'subsidios por dignidad', como el pago al consumo de agua potable y de servicios de alcantarillado y aguas servidas, además de un Bono de Protección asociado al acompañamiento psicosocial. Por otra parte, se establecieron transferencias monetarias condicionadas, denominadas, 'por deberes', como son el de Control del Niño Sano y el Bono por Asistencia Escolar (Ley N° 20.595, artículo 15). Un tercer pilar de transferencias, también de naturaleza condicionada, está constituido por las denominadas transferencias 'por logros', vinculadas "a resultados que reflejan el esfuerzo de las familias" (Cueva, Medellín, & Vargas, 2017, pág. 6), entre ellas se incluye el Bono por Formalización del Trabajo, Bono de Graduación de Enseñanza Media, Bono por Logro Escolar y el Bono al Trabajo de la Mujer. Este último Bono se planteó en su origen como un dispositivo de promoción a la inserción laboral de las mujeres con el objetivo de vincularlas al mercado laboral formal "y reducir su situación de desventaja económica respecto a sus pares masculinos" (Socías & Vargas, 2016, pág. 193).

El Ingreso Ético Familiar del Subsistema de Seguridades y Oportunidades, se diseñó sobre la idea de que la exitosa inclusión laboral y productiva de sus participantes, garantizaba la sostenibilidad del sistema y la reducción de la pobreza, con este objetivo se desarrollaron las dimensiones de: (a) nivelación educacional para mejorar las calificaciones académicas formales; (b) desarrollo y promoción de la empleabilidad, con el fin de desarrollar habilidades y competencias laborales, y (c) la dimensión de desenlaces laborales y capacitación técnica, destinada a apoyar iniciativas de microemprendimiento, autoconsumo y esquemas de subsidios para la contratación de grupos vulnerables (Socías & Vargas, 2016, pág. 187).

En consecuencia, el IEF, enfatizó en una estrategia basada en el emprendimiento, el empleo formal y el refuerzo de las condicionalidades. Cabe señalar que las políticas de emprendimiento orientadas a fomentar la generación de ingresos autónomos y capacidades en las personas en situación de pobreza, así como la orientación al empleo formal fueron desarrolladas desde FOSIS (Ministerio de Desarrollo Social, 2013)<sup>61</sup>. Del mismo modo, incrementó el número y monto de las transferencias respecto del CHISOL,

---

<sup>61</sup> En la línea de emprendimiento se encuentran los programas denominados: Yo Emprendo, y Yo Emprendo Semilla, además del programa de Acceso al Microcrédito que favorece el acceso a servicios financieros a personas que se encuentren en situación de pobreza, a través de un subsidio entregado directamente a la institución financiera que otorga el microcrédito. En la línea de empleabilidad destacan los programas Yo Trabajo y Yo Trabajo Joven, ambas intervenciones desarrollan una estrategia de intervención basada en capacitaciones y buscan potenciar las habilidades laborales de las personas (Ministerio de Desarrollo Social, 2013).

implicando “montos entre 2,4 y 5,3 veces mayores que las transferencias de Chile Solidario” (Martin, 2016, pág. 207).

Es necesario destacar, que estas transformaciones institucionales y formas de abordar las políticas sociales orientadas a la pobreza, se dieron en un contexto político caracterizado por la alternancia en el poder desde una coalición política de centroizquierda como fue la Concertación, a una de una coalición política de centroderecha. En este contexto, María Pía Martín (2016) señala que si bien hubo cambios en la orientación normativa de las políticas sociales y un cambio en la dirección de ellas hacia la remercantilización mediante la profundización del modelo de políticas sociales basado en la ejecución mediante proveedores privados, el impulso al mercado, la disminución de las prestaciones universales y la condicionalidad de los derechos sociales (reflejadas especialmente en los bonos ‘por logros’), no se verificó un cambio de paradigma respecto de la necesidad de ampliar las oportunidades derivadas del crecimiento económico, y otorgadas, fundamentalmente, por el mercado (Martín, 2016, pág. 193).

Para el período 2002-2017, es posible reconocer entonces una estabilidad en términos de implementación de la política social, en la que no se verifica una reducción en los beneficios ya otorgados, pero sí se pueden reconocer, modificaciones graduales e incrementales en la implementación de las políticas, en tanto se enfatizó en la focalización y en la asignación de transferencias monetarias, en desmedro de los avances que habían tenido las opciones universalistas (Martín, 2016) vinculadas a las concepciones de protección social desde un Enfoque de Derechos Humanos, desde el cual se promueve la promoción de una protección social efectiva para todos los ciudadanos.

En particular, desde la década de 2010, se verificó una tendencia que había iniciado a principios del siglo con la creación del sistema Chile Solidario (2002), tendiente a reforzar las políticas de protección social orientadas a la población en situación de pobreza, y al mismo tiempo avanzar, con mayor o menor intensidad, en la generación de políticas hacia grupos no pobres, pero altamente vulnerables (Ministerio de Desarrollo Social, 2014) y para los cuales la pobreza era un peligro latente, que podía manifestarse, por ejemplo, ante la pérdida de empleo, la inestabilidad de los ingresos, una enfermedad grave o la vejez (Ministerio de Desarrollo Social, 2015)<sup>62</sup>. Este tipo de pobreza, que podríamos definir como ‘transitoria’ tiene rasgos diferentes a la pobreza extrema o a la pobreza ‘general’, debido a que no se trata de una población extremadamente carenciada sino que presenta un perfil diferente y su experiencia de pobreza ya no es el hambre o la falta de abrigo, sino más bien, una fluctuación más o menos intensa en los ingresos mensuales. Por tanto, sus causas se encuentran en las dificultades derivadas de las brechas sociales relacionadas con las fuertes diferencias de capital humano y social que enfrentan las personas para ingresar de forma estable al mercado laboral. (FUSUPO & UDP, 2011). De igual manera, en este contexto se tornó relevante incorporar una visión multidimensional de la pobreza, concebida como pertinente para reconocer que, además

---

<sup>62</sup> A mediados de la década de los 2000, el estudio complementario a la medición de la pobreza por ingresos, basado en el seguimiento de una muestra de hogares encuestados en la Casen 1996, 2001 y 2006, conocido como Encuesta Panel Casen, reveló que un porcentaje importante de la población nacional experimentó una situación de pobreza transitoria y cíclica, expresada en ascensos y descensos en torno a la línea de la pobreza. Dicho estudio estimó que al menos un 34% de la población experimentó una situación de pobreza entre los años 1996 y 2006 (FUSUPO & UDP, 2011, pág. 115).

de la falta de ingresos, la pobreza también se expresa en un conjunto de dimensiones fundamentales del bienestar.

Estas nuevas realidades de la pobreza han presentado un desafío para la operacionalización del Enfoque de Derechos Humanos en las políticas sociales en general y en la implementación del SIPS en particular, reconociéndose avances en asegurar aspectos tales como la pertinencia cultural u otras necesidades específicas vinculadas al curso de vida, o emplazamiento de la población, a la vez que desarrollando el principio de gradualidad en el marco de responsabilidad fiscal que garantice su sostenibilidad en el tiempo (Ministerio de Desarrollo Social, 2014). En esta línea, desde el año 2017 se generaron modificaciones en el SSyOO orientadas a identificar las condiciones para el logro del bienestar de las familias, reconociendo el Enfoque de Derechos, la participación ciudadana y el énfasis hacia la inclusión social como dimensiones relevantes (Ministerio de Desarrollo Social, 2017).

Las modificaciones incorporadas al Subsistema de Seguridades y Oportunidades entre 2014 y 2017, redundaron en nuevas metodologías basadas en el desarrollo de una Matriz de Bienestar que favorece la complementariedad y sinergia entre los componentes del Subsistema, que además permite detectar concepciones básicas para los diferentes procesos de intervención social orientados a reducir la pobreza extrema y la vulnerabilidad. Por otra parte, se modificó la estrategia de contar con dos apoyos, uno psicosocial y otro sociolaboral, incorporando la figura del Apoyo Integral y del Gestor Socio-Comunitario. “Cada uno de ellos es responsable de contribuir a que las familias alcancen los logros básicos de bienestar y, por lo tanto, de abordar el aspecto psicosocial y sociolaboral del acompañamiento desde una estrategia articulada con los requerimientos de las familias que participan en el programa, los cuales trabajan colaborativamente durante todo el proceso del acompañamiento” (Ministerio de Desarrollo Social, 2017, pág. 101).

En consecuencia, para el período 2010-2017 se verifica un cambio en la estrategia de abordaje de la pobreza, que profundiza y complejiza las intervenciones a partir de diagnósticos de la realidad que reconocen aspectos que se encuentran en el origen del fenómeno de la pobreza y que son más diversos que la insuficiencia de recursos económicos. En síntesis, frente a los avances en la reducción de la pobreza por ingreso, se desarrollaron estrategias de generación de capacidades, de apertura de oportunidades y de reconocimiento de derechos sociales que permitieron consolidar los avances logrados desde la década de 1990 y atender a contingencias que afecten a la población en situación de vulnerabilidad.

## Conclusiones

Como se ha analizado, durante el período 1973-2017 la pobreza, en tanto problema social, ha presentado continuidades y cambios respecto de su conceptualización, instrumentos de medición y las políticas sociales con las que se ha abordado. Las continuidades radican fundamentalmente en la definición a partir del nivel de ingreso y consumo de las personas, mientras que los cambios se encuentran fundamentalmente en los énfasis de la focalización, en la diversidad y desarrollo de instrumentos de selección y en las estrategias utilizadas para abordarla.

Respecto de las definiciones, cabe destacar que la conceptualización, sistematización y problematización de la pobreza como objeto de estudio se vincula a la época moderna, y al ideal de progreso vinculado a los valores de la modernidad, que posteriormente será reforzado con los cambios en las relaciones de producción promovidos por el desarrollo industrial. Los impactos de estos procesos dan cuenta de que la pobreza tiende a ser un concepto relativo por definición, es decir, depende de estándares vinculados a aspectos sociales y culturales que varían entre las diversas comunidades, pudiendo enfatizar su definición en los aspectos monetarios, considerar exclusivamente la satisfacción de necesidades básicas e incluir o excluir elementos del patrimonio, finalmente su definición puede ser subjetiva.

Reconociendo estos alcances, un aspecto distintivo entre los diversos métodos desde los cuales se define y mide la pobreza, es si el dinero o ingreso se usa como la única unidad de medida. Esta decisión permite distinguir entre metodologías unidimensionales o multidimensionales. Para el caso chileno existe una larga permanencia de la metodología unidimensional asociada al ingreso, aunque recientemente se ha impulsado la medición multidimensional de la pobreza, el enfoque absoluto ha sido el dominante, en tanto se ha comprendido como un fenómeno que se relaciona con las carencias y privaciones materiales, adoptándose el ingreso monetario como una forma de medición indirecta de la pobreza. Desde esta perspectiva, ser pobre sería carecer de los recursos monetarios y servicios para satisfacer las necesidades básicas que permitan a las personas participar de forma plena en la sociedad.

Este enfoque de ingreso/consumo, constituye una forma de estandarización o mínimo común denominador que permite hacer comparables distintas realidades sociales, permitiendo dimensionar el problema y caracterizarlo socio-espacialmente. En este sentido, el ingreso se considera un medio para la satisfacción de necesidades básicas, lo que es criticado por quienes asumen el paradigma relativo de la pobreza, en tanto que las definiciones monetaristas serían arbitrarias, debido a que las carencias básicas para la sobrevivencia de los seres humanos son definidas por observadores o expertos y considerando su aplicación para cualquier sociedad y contexto. Este enfoque de monetarista vinculado a la satisfacción de necesidades define de los bienes, que determinan líneas de pobreza e indigencia, permitiendo precisar estadísticamente quiénes son los pobres. Por otra parte, desde el paradigma relativo, la principal crítica al enfoque de ingreso/consumo, radica en que genera una sobre simplificación que no da cuenta de la complejidad de la pobreza como fenómeno social.

Los enfoques relativos, si bien constituyen perspectivas más integrales que los absolutos, al incorporar mediciones de los niveles de vida y situar a las personas en su contexto de

relaciones sociales, enfrentan el problema de la falta de una unidad de medición única, que posibilite la comparación de los resultados entre mediciones.

Respecto de los cambios en los enfoques, destaca para el caso estudiado que, en paralelo a la larga continuidad del enfoque absoluto de ingreso/consumo, desde el año 2009 se ha implementado la medición de la pobreza multidimensional, que incorpora ámbitos relevantes para el bienestar humano, al reconocer actualmente cinco dimensiones: educación; salud; trabajo y seguridad social; vivienda y entorno; además de, redes y cohesión social. Sin embargo esta metodología en su diseño también incorpora aspectos arbitrarios, que no sólo se vinculan a la definición de los ámbitos a pesquisar y sus indicadores, sino que a las ponderaciones que se asignan a cada una de estas variables.

Considerando estas fortalezas y debilidades de los métodos de definición de la pobreza, se afirma la relevancia de concebir a los paradigmas absolutos y relativos como enfoques complementarios, que en su interacción permiten comprender de manera más compleja y multidimensional el fenómeno. No obstante, se debe reconocer que la medición de la pobreza por ingreso tiende a coincidir en su medición a las personas que son pobres desde el paradigma relativo o desde las mediciones multidimensionales. Es decir, una persona que es pobre por ingresos tiende a ser pobre multidimensionalmente, pero no necesariamente una persona pobre en términos multidimensionales va a ser pobre por ingresos. Los ingresos entonces constituyen un certero mecanismo para establecer aquel 'núcleo de pobreza' que debe ser atendido de manera prioritaria por las políticas públicas.

En relación con las consideraciones económico-sociales que ayudan a explicar la continuidad en las definiciones de la pobreza, cabe destacar que en Chile el concepto de pobreza comenzó a definirse recién en la década de 1980, debido a que estuvo asociado a las transformaciones económicas y sociales derivadas del proceso de adopción e implementación del neoliberalismo, que tuvo como ejes la aplicación del principio de subsidiariedad, y la focalización del gasto y políticas sociales. La dictadura cívico-militar y el neoliberalismo deben ser concebidos como elementos fundantes de una nueva sociedad, en tanto que su implementación fue rupturista respecto de líneas de pensamiento hasta entonces hegemónicas, incluso en las fuerzas armadas, que reconocían un rol importante del Estado en el desarrollo económico y social del país y su desarrollo implicó transformaciones económicas, políticas y sociales de tal profundidad que -con matices- llegan hasta la actualidad.

El paradigma neoliberal, partió del supuesto que la acción del mercado conduce al bienestar social, lo que implicó la mercantilización de áreas que tradicionalmente habían sido ámbitos de regulación del Estado, de los servicios sociales y el despliegue de principios de la eficacia, eficiencia y competencia en el desarrollo de la política y del gasto social, en desmedro de los principios de bienestar colectivo y del rol planificador que cumplió el Estado en la etapa desarrollista o del Estado Asistencial. Fue recién en la década de 1990, cuando los primeros gobiernos de la Concertación reivindicaron el rol del estado En su relación con el mercado en la corrección de inequidades y en el desarrollo económico y social, que esta ortodoxia respecto de los principios neoliberales, comienza a mestizarse con ideas provenientes de corrientes neodesarrollistas o neocepalianas, que repusieron la importancia de la regulación estatal en el desarrollo de las políticas sociales, y el reconocimiento de que el crecimiento económico, no bastaba

para consolidar los avances en materia de combate a la pobreza y la desigualdad, sino que debía generarse la apertura de oportunidades y el desarrollo de capacidades en la población más vulnerable, con el objetivo de que las políticas sociales referidas a la pobreza se afianzaran y tuvieran un impacto duradero en la población que participaba de ellas.

Durante la dictadura, la pobreza se convirtió en objeto de gobierno, adoptándose una concepción absoluta de ella, expresada en la metodología de ingreso/consumo vinculado a la satisfacción de necesidades básicas, el que traspasó el período autoritario, proyectándose hasta la actualidad, y sobre el cual se ha verificado una lenta actualización de los parámetros a partir de los cuales se establecen los estándares de consumo, los que se definieron en 1987 y fueron actualizados recién en 2011 y luego en 2014.

Respecto del principio de subsidiariedad, cabe destacar que la dictadura cívico-militar enfatizó en una concepción 'activa', pero estrecha del concepto. Fue 'activa' en tanto que no existieron normas que explicitaran la prohibición del Estado en intervenir en algún ámbito económico y social. Sin embargo, la dictadura implementó una concepción restringida, que no relevó el rol de las comunidades menores, ni fortaleció su autonomía respecto del aparato estatal, sino que se limitó a promover la participación del Estado sólo en aquellos ámbitos potencialmente riesgosos para la seguridad nacional y, desde la perspectiva de las políticas sociales, en aquellas áreas que no garantizaran utilidades para la inversión privada. Durante la postdictadura, esta concepción restringida del principio de subsidiariedad se modificó, incorporándose en la definición de las políticas públicas los intereses de la organizaciones sociales, mediante el financiamiento de iniciativas provenientes de la sociedad civil, dotando a dichas comunidades menores de autonomía respecto de la estrategia a implementar, pero. con la sujeción financiera del Estado.

Vinculado al proceso anterior, destaca la focalización como principio transversal en tanto mecanismo de diseño e implementación de las políticas públicas destinadas a combatir la pobreza. Sin embargo, también se pueden reconocer matices en los énfasis de la focalización de las políticas. Si durante la dictadura la focalización puso un énfasis en la oferta, es decir, la atención de la política pública se concentró en aquellos sectores que podían acreditar su situación de carencia o privaciones materiales, con el proceso de redemocratización, los principios de focalización se complejizaron, enfatizando ya no solo su acción 'desde la oferta', sino que también 'desde la demanda' de grupos sociales que pasaron a ser objeto preferente de la política social, generándose además una nueva institucionalidad para abordar dichas demandas. Esto explica el surgimiento del Fondo Nacional de la Discapacidad (actual SENADIS), de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, del Instituto Nacional de la Juventud y, para el caso específico de los sectores vulnerables, del Fondo de Solidaridad e Inversión Social. Ambas estrategias de focalización, desde la 'oferta' y desde la 'demanda', se complementaron con otras que relevaron aspectos territoriales, reconociendo el emplazamiento como una variable significativa para el desarrollo de la política social, pudiendo incluso aplicarse una 'doble focalización', relacionada, por ejemplo, con los grupos de atención preferente y su ubicación espacial.

Para todos los casos, el principio de focalización se relaciona con la eficiencia del gasto, pues se asume que ante la disponibilidad limitada de recursos se debe promover su

optimización, atendiendo a aquellos grupos sociales que presentan mayores carencias y se encuentran imposibilitados de salir por sí mismos de dicha situación. De esta forma, quienes promueven la focalización, la vinculan a los principios de justicia social, en tanto existe una relación directa entre concentración de los recursos públicos y niveles de carencia económica.

La operacionalización o implementación de estos principios de política pública para abordar la pobreza se ha realizado mediante instrumentos de focalización, que han ido adaptándose en función de los cambios en las estrategias de para atenderla y modificaciones de enfoques técnicos que transitaron desde las Necesidades Básicas Insatisfechas, predominantes en las Ficha Comité de Asistencia Social, CAS 1 y 2, implementadas entre 1987 y 2006, a la capacidad generadora de ingresos, desarrollada por la Ficha de Protección Social empleada entre los años 2006 y 2016, y a la Calificación Socio Económica, que constituye el enfoque técnico del Registro Social de Hogares, actual mecanismo de focalización. No obstante este estos elementos de cambios, destaca la continuidad institucional en su diseño e implementación, que ha sido realizada por el actual Ministerio de Desarrollo Social, heredero de la Oficina y del Ministerio de Planificación Nacional.

Por otra parte, si bien las definiciones de pobreza han enfatizado en la carencia de ingresos, sobre este paradigma se han desplegado distintas estrategias para abordarlas, existiendo una correlación entre el diseño, e implementación de las políticas públicas de abordaje de la pobreza, con los instrumentos de focalización y con los énfasis que han tenido las definiciones vinculadas a la subsidiariedad.

Pueden entonces reconocerse tres grandes momentos de diseño y desarrollo de estas estrategias. El primero de ellos, ajustado a la definición estricta de pobreza como carencia y de subsidiariedad como intervención del Estado sólo en aquellos casos en que no fuera rentable para los privados, o en casos donde las personas no pudieran salir por sí mismas de dicha condición, enfatizó en las transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas. Sin embargo, en un contexto de crisis económica y de gobernabilidad, de eliminación de derechos sociales, despliegue del terrorismo de Estado y excesiva liberalización de los mercados. Las políticas de transferencias monetarias, destinadas a conectar al individuo con el mercado de servicios, estuvieron lejos de cumplir el éxito que prometían sus formuladores. El resultado fue que en 1987 la pobreza total era de un 45%, con un 17,4% de personas en pobreza extrema.

El fin de la dictadura significó el comienzo una segunda fase de diseño, caracterizada por un abordaje más sistemático de la pobreza, buscando estrategias que permitieran consolidar los avances en su reducción. En este sentido, las nuevas autoridades combinaron dos principios: el discurso neoliberal asociado a que el crecimiento económico sería una palanca para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población en general y el enfoque de capacidades para promover la intervenciones sociales, vinculadas al desarrollo de capacidades que permitieran a las personas aprovechar las oportunidades que les brindaba el crecimiento económico.

Así, junto con la mantención de las transferencias y subsidios sociales, hubo un énfasis en el desarrollo de estrategias de inversión en salud, educación y desarrollo de competencias para la empleabilidad, que rápidamente brindaron efectos, reduciéndose

la pobreza total la pobreza en el período 1990-1994 de un 38,6% a un 27,5% y la pobreza extrema de un 12,9% a un 7,6%. No obstante estos avances, desde mediados de la década de 1990 comienza a percibirse cierto estancamiento en los avances en la lucha contra la pobreza, la que entre 1996 y 2000 se mantuvo en torno a un 22%, lo que obligó a los gobiernos de la Concertación a idear acciones para reforzar el desarrollo de capacidades.

El año 2002 la política pública dio un giro importante hacia el abordaje de condiciones estructurales de la pobreza, con la generación del programa Chile Solidario, que expandió la experiencia del programa Puente implementado por el FOSIS y se orientó a generar apoyos familiares que realizaban acompañamientos psicosociales y sociolaborales a las familias, es decir, no sólo complejizaron la acción de los ejecutores de política, sino que también cambiaron la unidad de intervención, pasando de intervenir a la persona, hacia el trabajo con la familia.

Los resultados de esta iniciativa se expandieron tras la creación del Sistema Integrado de Protección Social en el año 2010, que hasta la actualidad reúne dos subsistemas, uno orientado a la primera infancia, denominado Chile Crece Contigo, y otro a las personas en situación de pobreza, denominado de Seguridades y Oportunidades. Este último subsistema integra su oferta social con intervenciones complementarias, los articula con instituciones públicas y realiza las gestiones para que las personas que participan de él tengan garantizada por ley su incorporación a los programas que lo componen, siendo el principal el Familias, y acceso preferente a la oferta que derive de los análisis de su plan de intervención. En su diseño, el Subsistema de Seguridades y Oportunidades, mantiene las transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas, pero las concibe como acciones complementarias a intervenciones complejas, es decir, combina programas sociales con iniciativas o subsidios para, a partir de la solución de las necesidades económicas más apremiantes de las familias, se puedan desarrollar las intervenciones destinadas al abordaje de las múltiples causas que explican la pobreza, enfatizando en el bienestar psicosocial y en las condiciones sociolaborales de las familias, y considerando en el diseño de las estrategias el entorno en que habitan los sujetos de las intervenciones.

No obstante el éxito que estas medidas han tenido durante el siglo XXI, que se grafica en el descenso de la pobreza desde un 18,7% en 2003, a un 8,5% en 2017. Los procesos de diseño e implementación han considerado tímidamente la participación social de las comunidades y actores sociales sobre los cuales recae la política pública, lo que ha sido complementado con un sistema de financiamiento estatal a ejecuciones realizadas por organismos privados con débiles mecanismos de control y sanción frente a incumplimientos. Esto abre el desafío de diseñar políticas desde un Enfoque de Derechos Humanos, que garantice no solamente la atención a las particularidades de la población que se interviene, sino que además genere instancias de participación y control de gestión por parte de las propias comunidades. Finalmente, la implementación de estas medidas permitirá que los éxitos alcanzados en el abordaje de la pobreza sean complementados con políticas públicas que aborden la desigualdad económica y social del país, tarea pendiente de las últimas tres décadas.

## Bibliografía

- Abarzúa, E., & Rojas, M. (1995). *Políticas públicas para la superación de la pobreza en Chile*. Santiago.
- Ahumada, J. (1958). *En vez de la Miseria*. Santiago de Chile: Editorial del Pacífico.
- Altimir, Ó. (1979). La dimensión de la pobreza en América Latina. *Cuadernos de la CEPAL*(27).
- Amorós, M. (2019). *Pinochet. Una biografía militar y política*. Santiago: Penguin Random House Grupo Editorial SA.
- Aylwin, P. (1990). *Discurso del Presidente de la República don Patricio Aylwin Azócar Estadio Nacional 12 de marzo de 1990*. Santiago: Secretaría de Comunicación y Cultura. Ministerio Secretaría General de Gobierno.
- Banco Mundial & Ministerio de Desarrollo Social. (2018). *Registro Social de Hogares de Chile*.
- Baytelman, Y., Cowan, K., & De Gregorio, J. (1999). Política económico-social y bienestar: El caso de Chile. *Serie Economía N° 56. Universidad de Chile*.
- Bengoa, J. (octubre de 1995). Chile: Equidad y Exclusión. (Sur, Ed.) *Temas Sociales. Boletín del Programa de Pobreza y Políticas Sociales de SUR*, 9, 1-13.
- Bengoa, J. (marzo de 1995a). La pobreza de los modernos. *Temas Sociales 3. Boletín del Programa de Pobreza y Políticas Sociales de SUR*, 1-7.
- Bengoa, J. (octubre de 1995b). Chile: Equidad y exclusión. *Temas Sociales 9. Boletín del Programa de Pobreza y Políticas Sociales de SUR*, 1-13.
- Berner, H., & Díaz, L. (2019). El Registro Social de Hogares: una innovación al servicio de la protección social. En E. Paris H., & J. Rodríguez, *Apurando el paso: 10 experiencias de reforma y modernización del Estado en Chile* (págs. 59-88). Santiago: Editorial Universitaria/Flacso.
- Bielschowsky, R. (2010). *Sesenta años de la CEPAL. Textos seleccionados del decenio 1998-2008*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Boltvinik, J. (1998). Métodos de medición de la pobreza. Conceptos y tipologías. En L. Gallardo, J. Osorio, & M. Gendreau, *Los rostros de la pobreza. El debate. Tomo III* (págs. 17-116). México: Editorial Limusa.
- Bresser-Pereira, L. (1998). Reforma del Estado en los años 90: Lógica y mecanismos de control. Círculo de Montevideo, Barcelona: PNUD.
- Brown, W. (2016). *El pueblo sin atributos: La secreta revolución del neoliberalismo*. Barcelona: Editorial Malpaso.
- Brunner, J. J. (1978). *Apuntes sobre la figura cultural del pobre*. Santiago: FLACSO.
- Cáceres, C. (2007). Nuevos enfoques en la lucha contra la pobreza, 1973-1990. (F. V. Eyzaguirre, Ed.) *Anales del Instituto de Chile. La pobreza en Chile, XXVI*, 299-324.
- Carr, E. H. (1961). *¿Qué es la Historia?* Barcelona, España: Ariel S.A.

- CEPAL. (1990). *Transformación productiva con equidad*. Santiago.
- Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza. (1996). *La Pobreza en Chile un desafío de equidad e integración*.
- Cristi, R. (2000). *El pensamiento político de Jaime Guzmán. Autoridad y libertad*. Santiago: Lom.
- Cueva, P., Medellín, N., & Vargas, L. (2017). *¿Cómo funciona el Ingreso Ético Familiar?* Santiago: BID.
- Devés, E. (2004). *El pensamiento latinoamericano en el siglo. XX. Tomo 3: Entre la modernización y la identidad*. Santiago: Editorial Títulos Centro de Investigaciones Diego Barros Arana.
- Esping-Andersen, G. (2011). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona, España: Planeta/Ariel.
- Espinoza, V. (2011). La pobreza revisitada: Prácticas comunitarias en los últimos 30 años. En FUSUPO, & UDP, *Pobreza: 200 años en la prensa escrita*. (págs. 120-137). Santiago.
- Fajnzylber, F. (1990). Industrialización en América Latina: De la 'caja negra' al casillero vacío. *Cuadernos de la CEPAL*(Número 60).
- Farías, A. (2019). *Políticas Sociales en Chile. Trayectorias de inequidades y desigualdades en distribución de bienes y servicios*. Santiago: Universidad Alberto Hurtado Ediciones.
- Fediakova, E. (2003). Conservadores e innovadores: la derecha en la segunda mitad del siglo XX. En M. Dávila, & C. Fuentes, *Promesas de cambio izquierda y derecha del Chile contemporáneo*. Santiago: Editorial Universitaria/FLACSO.
- Feldman, M. (1989). *Order without Design: Information Production and Policy Making*. Stanford, CA: Stanford University Press. .
- Feres, J. C., & Mancero, X. (2001). *El método de las Necesidades Básicas Insatisfechas y sus aplicaciones en América Latina*. Santiago: CEPAL.
- Ffrench-Davis, R. (2018). *Reformas económicas en Chile, 1973-2017*. Santiago: Editorial Taurus.
- Filgueira, F., Molina, C., Papadópoulos, J., & Tobar, F. (2006). Universalismo Básico: Una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida en América Latina. En G. Molina, *Universalismo Básico: una nueva política social para América Latina* (págs. 19-57). Washington, DC: Planeta.
- Flaño, N. (1991). El Fondo de Solidaridad e Inversión Social ¿En qué estamos pensando? *Colección Estudios CIEPLAN*, 153-164.
- FOSIS. (2004). *Serie: Reflexiones desde el Puente, Cuadernillo N° 4: Los Apoyos Familiares: los otros constructores del Puente*. Santiago de Chile.
- Frei, E. (1994). *Discurso de S.E. el Presidente de la República Eduardo Frei Ruiz-Tagle, en la Plaza de la Constitución*. Santiago.

- Frei, E. (1994). *Mensaje Presidencial*. Santiago.
- FUSUPO & UDP. (2011). *Pobreza: 200 años en la prensa escrita*. Santiago.
- Gárate, M. (2016). *La revolución capitalista de Chile (1973-2003)*. Santiago: Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
- García, Á. (1991). Las orientaciones de la política social. *Colección Estudios CIEPLAN*, 131-140.
- Grosh, M. (1992). *De los Principios a la Práctica: La focalización de programas sociales en América Latina. Informe Número 21. Volumen I*. Banco Mundial.
- Guzmán, J. (1980). ¿Qué no haya ricos o qué no haya pobres? *Realidad*, II(22), 9-13.
- Hardy, C. (2014). *Estratificación social en América Latina: Retos de cohesión social*. Santiago: Editorial Lom.
- Hayek, F. V. (1981). La Fuerza de la Libertad. (J. Guzmán, Entrevistador)
- Herrera, R., Larrañaga, O., & Telias, A. (2010). *La Ficha de Protección Social*. Santiago: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Huneus, C. (2016). *El régimen de Pinochet*. Santiago: Taurus.
- Illanes, M. A. (1993). *En el nombre del pueblo, del Estado y de la ciencia. Historia social de la salud pública, Chile 1880-1973*. Santiago: Colectivo de Atención Primaria.
- Junta Militar de Gobierno. (1974). *Declaración de Principios del Gobierno de Chile*. Santiago: Gabriela Mistral.
- Junta Militar de Gobierno. (1974). *Líneas de Acción*. Santiago.
- Kast, M. (2003). Distribución del ingreso y desarrollo económico. En R. Camhi, *Chile sin pobreza: Un sueño posible* (págs. 13-36). Santiago: Fundación Libertad y Desarrollo/Fundación Miguel Kast.
- Kelly, R. (1976). *Chile: estrategia y perspectivas de desarrollo*. Santiago.
- Larrañaga, O. (2015). Las políticas de protección social en perspectiva histórica. En O. Larrañaga, & D. Contreras, *Las nuevas políticas de protección social en Chile* (págs. 15-40). Santiago: Uqbar Editores.
- Larrañaga, O., & Rodríguez, M. (2015). Desigualdad de ingresos y pobreza en Chile: 1990-2013. En O. Larrañaga, & D. Contreras, *Las nuevas políticas de protección social en Chile* (págs. 251-294). Santiago: Uqbar Editores.
- Larrañaga, O., Flack, D., Herrera, R., & Telias, A. (2015). De la Ficha de Protección Social a la reforma de la focalización. En O. Larrañaga, & D. Contreras, *Las nuevas políticas de protección social en Chile* (págs. 225-251). Santiago: Uqbar Editores.
- Larrañaga, Osvaldo & Dante Contreras, (editores). (2010). *Las nuevas políticas de protección social en Chile*. Santiago de Chile: Uqbar Editores.
- Lavín, J. (1987). *Chile: Revolución silenciosa*. Santiago: Zig-ZAg.

- Le Fort, G. (2017). *Chile: Desde la miseria a la trampa de los ingresos medios*. Santiago: Universidad Miguel de Cervantes.
- Léopore, E. (2007). Hacia una definición de la pobreza centrada en los derechos humanos: Aproximaciones conceptuales. *Argentinas IX Jornadas de Estudios de Población. Asociación de Estudios de Población de la Argentina, Huerta Grande*, (págs. 1-21). Córdoba.
- Levine, B. (1992). *El desafío neoliberal: El fin del tercermundismo en América Latina*. España: Grupo Editorial Norma.
- Lira, J. P. (7 de septiembre de 1988). Pobreza en Chile. *La Época*.
- Maira, L. (15 de Marzo de 1994). *La Segunda*.
- Maira, L. (17 de marzo de 1994). *El Mercurio*.
- Martin, M. P. (2016). Cambio o continuidad de las políticas de protección social en Chile en gobiernos de centroizquierda y centroderecha. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*(64), 193-224.
- Matte, P. (1994). Políticas prioritarias en la erradicación de la pobreza. En *La pobreza, desafío de ayer y hoy*. Santiago: Instituto Libertad y Desarrollo.
- MDS & PNUD. (2020). *Evolución de la pobreza 1990-2017 ¿Cómo ha cambiado Chile?* Santiago.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2012). Informe de Desarrollo Social. Santiago.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2013). *Informe de Desarrollo Social*. Santiago.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2014). *Informe de Desarrollo Social*. Santiago.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2015). *Casen 2013*. Santiago.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2015). *Informe de Desarrollo Social*. Santiago.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2016). *Casen 2015*. Santiago.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2017). *Informe de Desarrollo Social*. Santiago.
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia. (2019). *Instrumentos de Focalización en Chile*.
- Ministerio de Planificación y Cooperación. (2009). *Casen 2009. Informe Metodológico*. Santiago.
- Ministerio del Interior. (1967). *Ley 16.635, Artículo 3*.
- MINVU. (2010). *Historia del Ministerio de Vivienda y Urbanismo*. Santiago.
- Morris, J. O. (1962). *Las élites, los intelectuales y el consenso. Estado de la cuestión social y el sistema de relaciones industriales en Chile*. Santiago de Chile: Editorial del Pacífico.
- Moulian, T. (1997). *Chile Actual: Anatomía de un Mito*. Santiago: LOM/ARCIS.
- Olavarría, M. (2006). *Pobreza, crecimiento económico y políticas sociales*. Santiago: Editorial Universitaria.

- Padrón, J. (2001). La Estructura de los Procesos de Investigación. *Revista Educación y Ciencias Humanas*(17).
- Paugam, S. (2007). *Las formas elementales de la pobreza*. Madrid: Alianza Editorial.
- Pinto, J. (2020). ¡La cuestión social debe terminar! La dictadura de Carlos Ibáñez en clave populista, 1927-1931. *Historia, II*, 591-630.
- PNUD. (1990). *Desarrollo Humano Informe 1990*. Tercer Mundo Editores.
- PNUD. (2019). *Informe sobre Desarrollo Humano 2019*.
- Pozo, H., & Vergara, P. (18 de enero de 1990). Políticas sociales y extrema pobreza en Chile. *Proposiciones*(18), 159-178.
- Quintana, A. (2014). El principio de subsidiariedad. *Revista de Derecho Público, Universidad de Chile*, 125-136.
- Raczynski, D. (1986). *¿Disminuyó la pobreza entre 1970 y 1982?* Santiago de Chile: CIEPLAN.
- Raczynski, D. (1995). Focalización de programas sociales: Lecciones de la experiencia chilena. En C. Pizarro, D. Raczynski, & J. Vial, *Políticas económicas y sociales en el Chile democrático* (págs. 217-255). Santiago: CIEPLAN-UNICEF.
- Raczynski, D. (1998). *Políticas sociales y de superación de la pobreza en Chile*. Santiago.
- Raczynski, D. (2008). *Sistema Chile Solidario y la política de protección social de Chile: Lecciones del pasado y agenda para el futuro*. Santiago de Chile: CIEPLAN.
- Ramos, C. (2016). *La producción de la pobreza como objeto de gobierno*. Santiago: Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
- Rodríguez, J. (2018). *Desarrollo y desigualdad en Chile (1850-2009). Historia de su economía política*. Santiago: Editorial Lom.
- Rovira, R. (2014). *La pobreza en Chile y su superación como problema de Estado: Un análisis de los discursos presidenciales de la Concertación. Tesis para optar al grado de Doctora en Psicología Social. Universidad Autónoma de Barcelona. Barcelona*.
- Ruiz, C. (2019). *La política en el neoliberalismo. Experiencias latinoamericanas*. Santiago: Editorial Lom.
- Ruiz-Tagle, J., & Urmeneta, R. (1984). *Los trabajadores del Programa del Empleo Mínimo*. Santiago: Universidad Academia de Humanismo Cristiano.
- Salama, P., & Destremau, B. (2002). *Medidas de la pobreza desmedida. Economía, política de la distribución del ingreso*. Santiago: Editorial Lom.
- Salazar, G., & Pinto, J. (1999). *Historia contemporánea de Chile. Volumen II. Actores, identidad y movimiento*. Santiago: Editorial Lom.
- Schkolnik, M., & Bonnefoy, J. (1994). *Una tipología de las políticas sociales en Chile*. Santiago: UNICEF.

- Schkolnik, M. (1991). Políticas sociales en Chile y necesidades de investigación. *Implementación y evaluación de políticas sociales*, (págs. 1-35). Santiago.
- Schkolnik, M., & Teitelboim, B. (1988). *Pobreza y desempleo en poblaciones. La otra cara del modelo neoliberal*. Santiago: PET.
- Sen, A. (Abril de 1992). Sobre conceptos y medidas de pobreza. *Comercio exterior*, 42(4), 310-322.
- Serrano, C., & Raczynski, D. (2005). Programas de superación de la pobreza y el capital social. Evidencias y aprendizajes de la experiencia de Chile. En I. Arriagada, *Aprender de la experiencia: el capital social en la superación de la pobreza* (págs. 99-132). Santiago: CEPAL.
- Silva, P. (2010). *En el nombre de la razón. Tecnócratas y política en Chile*. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Simmel, G. (2018). *El pobre*. Madrid: Ediciones Sequitur.
- Sociás, F., & Vargas, L. (2016). El subsistema Seguridades y Oportunidades del Ingreso Ético Familiar de Chile desde un Enfoque de Derechos: análisis de su trayectoria y de sus desafíos futuros. *OPERA*, 183-202.
- SUCESO. (2013). *El Subsidio Familiar, a más de treinta años de su creación*. Santiago.
- Tironi, E. (1989). Es posible reducir la pobreza en Chile. *Caras*, 76-78.
- Torche, F., & Wormald, G. (2001). Estratificación y movilidad social en Chile: entre la adscripción y el logro. *Serie Políticas Sociales CEPAL*, 3-85.
- Valdivia, V. (2003). *El golpe después del golpe. Leigh vs Pinochet*. Santiago: Editorial Lom.
- Valdivia, V. (2008). *Nacionales y gremialistas: El "parto" de la nueva derecha política chilena, 1964-1973*. Santiago: Editorial Lom.
- Valdivia, V., Álvarez, R., & Donoso, K. (2012). *La Alcaldización de la Política. Los Municipios en la Dictadura Pinochet*. Santiago: Editorial Lom.
- Vergara, P. (1985). *Auge y caída del neoliberalismo en Chile*. Santiago: FLACSO.
- Vergara, P. (1990). *Políticas hacia la extrema pobreza en Chile. 1973-1988*. Santiago de Chile: FLACSO.
- Vial, J. (1995). Políticas económicas para la superación de la pobreza. *Colección de Estudios CIEPLAN*, 125-137.
- Weinstein, D. (2018). *Las encrucijadas de la superación de la pobreza: Políticas públicas, desigualdad y los límites de la integración social. Tesis para optar al grado de Magister en Ciencias Sociales con mención en Sociología de la Modernización. Universidad de Chile*. Santiago.
- Yañez, J. C. (1999). Antecedentes y evolución histórica de la legislación social de Chile entre 1906 y 1924. *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos*( 21), 203-210.