



Instituto de Asuntos Públicos  
Escuela de Postgrado  
Universidad de Chile

**Análisis institucional de los efectos políticos de las políticas de  
superación de la pobreza  
Chile 2000-2018**

Tesis para optar al grado de Magíster en Ciencia Política

Alumno: Edison Esteban Márquez Neira

Profesor guía: Antoine Maillet

Santiago de Chile, 2021

## **Agradecimientos**

A Paola Caro Fernández y Amparo Márquez Caro, mis dos amores... Agradezco su paciencia infinita, su amor, comprensión y apoyo en los momentos más duros de este proceso. Sin ellas, esta tesis no sería posible.

Y al profesor Antoine Maillet, quien me acompañó y orientó por los difíciles caminos que supuso realizar esta tesis. Gracias por sus consejos, comentarios y la siempre buena disposición para comprender mi situación.

## Tabla de contenido

<b>Capítulo 1: Introducción</b> .....	4
<b>1.1 Objeto de estudio</b> .....	4
<b>1.2 Planteamiento del problema</b> .....	4
<b>1.3 Pregunta de investigación</b> .....	11
<b>1.4 Objetivos</b> .....	12
<b>1.5 Hipótesis</b> .....	13
<b>1.6 Contenidos de la tesis</b> .....	15
<b>Capítulo 2: Marco teórico</b> .....	16
<b>2.1 Análisis institucional de las políticas de superación de la pobreza</b> .....	16
<b>2.2 Políticas de superación de la pobreza: especialización instrumental e implementación vía organizaciones de la sociedad civil</b> .....	20
<b>2.3 Efectos políticos de las políticas de superación de la pobreza</b> .....	29
<b>2.4 Síntesis teórica</b> .....	34
<b>Capítulo 3: Metodología</b> .....	37
<b>Capítulo 4: Análisis de la información</b> .....	47
<b>4.1. Configuración institucional de la especialización instrumental</b> .....	47
<b>4.2. Configuración institucional de las políticas de cooperación pública privada</b> .....	55
<b>4.3. Efectos políticos: tipo de actores</b> .....	65
<b>4.4. Efectos políticos: arenas políticas</b> .....	72
<b>4.5. Situación socioeconómica y efectos políticos</b> .....	75
<b>Capítulo 5: Conclusiones</b> .....	77
<b>Bibliografía</b> .....	81

# Capítulo 1: Introducción

## 1.1 Objeto de estudio

La presente tesis tiene como objeto de estudio las políticas contra la pobreza implementadas por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia<sup>1</sup> (MDSF) entre los años 2000 y 2018. Específicamente, busca analizar los efectos políticos de un subconjunto de políticas de superación de la pobreza que este ha implementado durante ese periodo de tiempo:

1. Las políticas del pilar asistencial y los instrumentos asociados a estas (Chile Solidario, Ingreso Ético Familiar, instrumentos de apoyo a la selección de usuarios para beneficios sociales)
2. Las políticas implementadas desde el pilar de la cooperación pública privada (Ley de donaciones con fines sociales, Fondo concursable del MDSF).

## 1.2 Planteamiento del problema

A partir de los años 2000, Chile ha implementado un conjunto de políticas sociales tendientes a generar un sistema de protección social. Con el gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006), se inicia la política pública Chile Solidario (Ley 19.949, de 2004), destinado a familias en situación de extrema pobreza, y se genera la reforma a la salud (plan AUGE). Posteriormente, bajo el gobierno Michelle Bachelet (2006-2010), se emprende la reforma previsional, se instala el Chile Crece Contigo y, junto con este, se consagra legalmente el Sistema Intersectorial de Protección Social (Ley 20.379, de 2009). Asimismo, se continúa ampliando el Chile Solidario, abarcando situaciones de vulnerabilidad y ya no solamente de extrema pobreza<sup>2</sup> y, dentro de los instrumentos técnicos de apoyo para tales acciones, se reemplaza la antigua Ficha CAS 2 por la Ficha de Protección Social. Posteriormente, durante el gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014), se crea el Ministerio de Desarrollo Social, que viene a

---

<sup>1</sup> Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) entre 1990 y 2011, Ministerio de Desarrollo Social (MDS) entre 2011 y 2019, y Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDSF) desde 2019 a la fecha.

<sup>2</sup> El Programa Puente se destina a familias en extrema pobreza; el Programa Vínculos a personas mayores de 65 años, que vivan solas o con otra persona de más de 65 años y en situación de pobreza; el Programa Abriendo Caminos a; niños, niñas y adolescentes cuyo adulto significativo se encuentre privado de libertad; el Programa Calle a adultos en situación de calle.

reemplazar al MIDEPLAN, reconfigurando su misión y dotándolo de una nueva institucionalidad; se crea el Subsistema Seguridades y Oportunidades (Ley 20.595, de 2012) y se instala la medición de pobreza multidimensional con la CASEN 2013. Por último, en el segundo gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018), se siguen perfeccionando los subsistemas del sistema de protección social (Chile Crece Contigo y Seguridades y Oportunidades), se avanza en la implementación del Sistema Nacional de Apoyos y Cuidados, se promulga la Ley de inclusión laboral para personas en situación de discapacidad, se establece el sistema de garantías de los derechos de la niñez (creando, entre otros, una nueva Subsecretaría de la Niñez al interior del Ministerio de Desarrollo Social) y se perfeccionan los instrumentos de medición y apoyo a la selección de usuarios para prestaciones sociales: se reemplaza la Ficha de Protección Social por el Registro Social de Hogares y se continúa con la medición de la pobreza multidimensional (CASEN 2015 y CASEN 2017).

Estas acciones e hitos de cambio en la política social han buscado plasmar nuevos principios, tales como la protección social, el enfoque de derechos, la vulnerabilidad. Explícitamente, se orientan a entregar seguridad a las personas, reducir las múltiples formas de desigualdad, acabar con la pobreza y, en definitiva, contribuir con un nivel mayor de cohesión social, en tanto se pretenden resultados que tiendan a fortalecer los vínculos sociales, la confianza, los intereses comunes, la solidaridad. Asimismo, tales hitos no solo expresan cambios, sino también cierta continuidad, como se observa respecto de la pobreza multidimensional o las acciones de fortalecimiento del sistema de protección social.

Al respecto, este proceso también ha tenido presencia en otros países de América Latina y la academia se ha preguntado por los cambios y continuidades de estas políticas con respecto a las previamente impulsadas en estas materias y los factores que explicarían tal variación. Autores como Castiglioni (Castiglioni, 2010), Martin (Martin, 2016), Ewig y Kay (Ewig & Kay, 2011), Garay (Garay, 2016), Pribble y Huber (Pribble & Huber, 2011), Antía (Antía, 2018), entre otros, sostienen la tesis de que los cambios en las políticas sociales -en varios países de América Latina y Chile en particular, posterior a los años 2000 y en plena presencia de gobiernos de izquierda- fueron más bien incrementales, moderados e incluso

fragmentados o segmentados, lo cual arroja un panorama de cambios leves respecto de las políticas previas y más bien se sostiene un horizonte de continuidad. Para el caso de Chile, se señala continuidad en tanto siguió predominando la orientación hacia el mercado respecto de una mayor participación del Estado; la focalización de las políticas; el fuerte rol de los proveedores privados (salud, pensiones, educación); la incorporación paulatina de las condicionalidades y la importancia de los bonos frente a un freno del avance hacia derechos sociales. Si bien varias de las reformas en salud, pensiones y asistencia social mejoraron el nivel de protección social respecto del escenario previo, tales políticas se hicieron manteniendo los pilares básicos de la política social instalada en los años 1980.

Estos estudios, que destacan los factores políticos como determinantes del carácter de la política social, se inscriben dentro de las corrientes de análisis de la "política de la política social" (*politics of social policy*) o de la "economía política de la política social" (*political economy of social policy*). Así, varios autores señalan diversos factores políticos como explicativos del modo incremental y fragmentado de tales reformas sociales (Castiglioni, 2010), (Ewig & Kay, 2011), (Martin, 2016). En primer lugar, se destaca la configuración del sistema político chileno y el poder de la derecha vía el sistema electoral binominal. También, se señalan restricciones institucionales de tipo político, tales como -durante varios años- la presencia de senadores designados y vitalicios, la presencia de leyes orgánicas constitucionales y las leyes con quórum calificado, elementos todos que limitaron la fuerza del Presidente a pesar el fuerte rol que le otorga la Constitución y moderaron la fuerza de las coaliciones de centro-izquierda en sus aspiraciones de reforma, en tanto la literatura reconoce una fuerte asociación -y causalidad- entre coaliciones de gobierno de centro-izquierda y políticas sociales de orientación más socialdemócrata. Estas restricciones institucionales supusieron la necesidad de negociaciones con la oposición y de su apoyo para las reformas buscadas.

Asimismo, se señala la influencia de otros factores como determinantes del tipo de política social diseñada. Pribble y Huber (Pribble & Huber, 2011) -comparando Chile y Uruguay- destacan como centrales la ideología a la base de los líderes políticos (pro mercado o pro Estado); el tipo de coalición política (centro izquierda o izquierda); las características

organizacionales de los partidos (electorales-profesionales o vinculados a las bases); la fortaleza de la oposición (derecha fuerte, organizada y militante o débil y fragmentada); y los legados de las políticas públicas (fortalecimiento o no de los proveedores privados y otros actores en favor o en contra de reformas con orientación socialdemócrata).

Ahora bien, las políticas sociales de superación de la pobreza han tenido su propio derrotero dentro de este marco general. En efecto, se impulsaron los conocidos Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas, en que los hogares (en situación de pobreza o pobreza extrema) reciben transferencias monetarias en efectivo a cambio del cumplimiento de ciertas condiciones, especialmente, en materias de controles de salud y asistencia de los niños a las escuelas. Estos programas se insertan dentro del pilar no contributivo de la protección social (CEPAL, 2019) y sus objetivos apuntan a contribuir en el corto plazo al aumento de los ingresos disponibles de los hogares y al aumento del capital humano de las familias (por medio de las condicionalidades en salud y educación), contribuyendo a romper la transmisión intergeneracional de la pobreza. Para el caso de Chile, se ha analizado a Chile Solidario dentro de este enfoque, aunque se recalcan ciertos matices que lo alejarían un poco de los programas de transferencias monetarias más emblemáticos de México y Brasil, en función del fuerte acento en el componente de apoyo psicosocial, el foco en la superación de la pobreza presente por medio del mejoramiento de las capacidades de las personas y el rol secundario de las transferencias en dinero (la cual, además, es de menor cuantía en comparación al del resto de países) (Larrañaga & Contreras, 2015).

En términos de estudios sobre las políticas para la superación de la pobreza, la literatura es amplia. Para los fines de la presente tesis, la literatura sobre el proceso político o la economía política de tales políticas es pertinente y, en esta vereda, encontramos estudios alineados con el marco de la *politics of social policy* que revisamos más arriba, por lo que preguntas por los factores políticos o el proceso político que impulsa o explica tales políticas ya han sido abordadas. De igual modo, otra área de conocimiento busca conocer los **efectos de las políticas (*policy effects*)**, especialmente los **impactos políticos de tales políticas, o sea, *the political outcomes***, más allá o en complemento a los análisis que indagan en los efectos sobre el desarrollo humano y la pobreza. En una publicación reciente, Schober (Schober,

2019) señala que este tipo de investigación se ha concentrado en los efectos políticos de los programas de transferencias monetarias condicionadas (en los efectos de las transferencias y/o en los de las condicionalidades) y que la evidencia es mixta con respecto al impacto en la participación política. Su revisión da cuenta que, en general, estos estudios se enfocan principalmente en el comportamiento electoral y, a veces, en actividades políticas más amplias, mostrando que, en ambos casos, hay estudios que dan cuenta de incrementos de la participación política, mientras otros no encuentran efectos o encuentran efectos negativos.

Con todo, existe un subconjunto de políticas que apuntan a la superación de la pobreza y que no ha sido contemplado dentro de los análisis de las políticas sociales más globales o dentro de los análisis de las políticas asistenciales o del pilar no contributivo de la protección social (los programas de transferencias monetarias condicionadas). Nos referimos al tipo de ***políticas que recurren a mecanismos o instrumentos de cooperación o articulación público privada***, en que el rasgo característico de estas es la ***implementación vía organizaciones de la sociedad civil***. En efecto, para el caso de la pobreza, destaca de manera relevante el rol de las organizaciones sociales u organizaciones no gubernamentales (ONG), las que han desempeñado durante años un rol importante en la implementación de diversas políticas (rol de proveedor de bienes y servicios), así como igualmente han buscado incidir en estas desde la defensa de grupos sociales específicos (rol de *advocacy*).

Con respecto al rol de incidencia de las organizaciones de la sociedad civil, es amplia la literatura en torno a su influencia en el proceso de toma de decisiones. Desde una óptica de la participación ciudadana, se les reconoce a las organizaciones de la sociedad civil tanto una función de provisión de bienes y servicios como de control del poder político y/o influencia (Cunill, 1991). Luego, desde la función más política, se tematiza su influencia a partir del concepto de *advocacy* y los factores que determinan la influencia de tales organizaciones en la toma de decisiones. Así, para algunos casos de América Latina Risley (Risley, 2015) sostiene que las organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro han logrado influir en el proceso de formulación de las políticas públicas en la medida que han movilizado ideas y alianzas, impactando con estas en las fases de establecimiento de la agenda pública-formal, en la fase de formulación y en la fase de adopción. Para Chile, analiza los casos de *advocacy*

en las áreas del bienestar de los niños y en medioambiente. Sin embargo, para los casos de *advocacy for the poor* no se ha realizado un análisis semejante al llevado a cabo, por ejemplo, en Estados Unidos (Phinney, 2016).

De esta manera, las ONG, en algún sentido, han tomado parte del conflicto entre "pobres" y "no pobres" (Desai, 2007), tratando de movilizar hacia la agenda pública y la toma de decisiones la perspectiva de defensa de los grupos pobres. En condiciones en que el conflicto se establece entre "pobres y no pobres" (o entre "pobres y ricos") y no ya en torno a los clivajes clásicos como las clases sociales, pierden relevancia los actores como los sindicatos y adquieren protagonismo las ONG. Estas organizaciones logran legitimarse socialmente y obtienen espacios de participación y diálogo a partir de la posesión y movilización de recursos funcionales a las necesidades de legitimación y eficacia del Estado (cierto conocimiento experto sobre las necesidades de grupos sociales específicos, capacidad de ejecución y capacidad de asegurar consentimiento entre los potenciales beneficiarios), lo que permitiría su participación en la lógica de *advocacy* (cuando se abre tal espacio)<sup>3</sup>.

Dado lo anterior, entonces, también es posible conectar la pregunta por los impactos políticos de las políticas de superación de la pobreza con aquellas que recurren a las organizaciones de la sociedad civil para su implementación. O sea, preguntarse por los efectos políticos que genera en los **actores implicados**, especialmente en las personas pobres (en situación de pobreza o de extrema pobreza), el hecho de implementar soluciones para la pobreza que son intermediadas por organizaciones formales y los impactos que esto puede generar en las posibilidades de participación política de ellos. De igual modo, los efectos políticos que pueden generar tanto las políticas del pilar no contributivo como aquellas que recurren a las organizaciones de la sociedad civil en las **posibilidades de tematizar la pobreza como objeto de toma de decisiones**.

Entonces, de las posibles líneas de investigación pertinentes con respecto a las políticas de pobreza:

---

<sup>3</sup> Como en el caso de las ONG en defensa de las personas en situación de calle y su incidencia en la agenda y diseño del Programa Calle el año 2006 (Márquez, 2011).

1. Factores políticos explicativos de tales políticas.
2. Los efectos políticos de estas políticas.

No abordaremos la primera, pues, como hemos visto más arriba, esta posee suficiente investigación. La indagación sobre los factores políticos explicativos de las políticas sociales y de superación de la pobreza (especialmente en torno a las del tipo transferencias monetarias condicionadas), ha recibido bastante atención desde diversas disciplinas, incluida la ciencia política. Por lo tanto, consideramos de mayor relevancia una tesis que indague en los efectos políticos de estas políticas, pues, como vimos también más arriba, las investigaciones sobre esta dimensión son más recientes y los resultados han sido diversos.

De esta manera, nos enfocaremos en la pregunta por los *efectos políticos* de un subconjunto de políticas de superación de la pobreza implementadas por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDSF) de Chile entre los años 2000 y 2018. Específicamente, abordaremos aquellos efectos políticos que se desprenden de la configuración institucional de las políticas del pilar no contributivo y de las políticas de cooperación público-privada. Al señalar que el interés radica en los *efectos que se desprenden de la configuración institucional*, queremos decir que observaremos los efectos políticos desde el punto de vista de las *posibilidades o condiciones políticas que la configuración institucional de tales políticas abre para los actores y temas a decidir concernientes a la pobreza*. En este sentido, veremos los efectos políticos desde el punto de vista de la institucionalidad, de los *límites y oportunidades* que esta establece para la acción política en torno a la pobreza, especialmente para los implicados directos, o sea, los pobres.

Tales efectos, tales límites y oportunidades para la acción, se constituyen en un factor más que determina las posibilidades de participación de los pobres en la toma de decisiones sobre políticas de pobreza, una participación directa o indirecta, una participación actual o futura, una participación individual o colectiva. Esto, se encuentra en sintonía con la literatura sobre movimientos sociales y acción colectiva, la cual sostiene que tres serían los factores determinantes del surgimientos y desarrollo de los movimientos sociales y otras formas de acción colectiva: la estructura de oportunidades políticas, las estructuras de movilización y

los procesos enmarcadores (Mc Adam, McCarthy, & Zald, 1999). Nuestro enfoque se acerca al concepto de estructura de oportunidades políticas, en tanto releva las condiciones institucionales que, sumadas a los otros factores, contribuyen a explicar el surgimiento y desarrollo de acciones colectivas. No es el único factor, pero sí uno que no es posible eludir en indagaciones que tienen como horizonte las posibilidades de acción colectiva de un grupo social.

Junto con lo anterior, el rango temporal de interés de los casos en estudio nos permite sostener que no se trata de efectos puntuales, aislados, sino de *efectos estructurales y sistemáticos*. La permanencia en el tiempo de las dos políticas en estudio, su continuidad durante varios de los años del periodo investigado, admite argumentar que no se trata de efectos ocasionales, sino de efectos con arraigo en la institucionalidad y que, como profundizaremos en el marco teórico, se retroalimentan con la misma configuración institucional que los genera inicialmente.

### **1.3 Pregunta de investigación**

¿Cuáles son los efectos políticamente relevantes para las posibilidades de acción de las personas pobres que se desprenden de la configuración institucional de las políticas para la superación de la pobreza implementadas en Chile durante los años 2000 y 2018?

## **1.4 Objetivos**

### **Objetivo General**

Identificar los efectos políticamente relevantes para las posibilidades de acción de las personas pobres que se desprenden de la configuración institucional de las políticas para la superación de la pobreza implementadas en Chile durante los años 2000 y 2018.

### **Objetivos específicos**

1. Identificar las dimensiones del pilar no contributivo de las políticas de pobreza que generan efectos políticamente relevantes para las posibilidades de acción de las personas pobres.
2. Identificar las dimensiones del pilar de la cooperación público privada de las políticas de pobreza que generan efectos políticamente relevantes para las posibilidades de acción de las personas pobres.
3. Analizar los impactos de ambas políticas en el tipo de actores que son políticamente favorecidos desde la institucionalidad.
4. Analizar los impactos de ambas políticas en las posibilidades de conformación de arenas políticas que permitan la participación de las personas pobres en la toma de decisiones sobre las políticas que los afectan.

## 1.5 Hipótesis

A partir del planteamiento del problema, la pregunta de investigación y los objetivos de la tesis, formulamos las siguientes hipótesis:

### Hipótesis de Investigación

1. La configuración institucional de las políticas para la superación de la pobreza en el periodo estudiado, a través de la *especialización instrumental* y el *rol constante de las ONG como implementadoras* de tales políticas, *impacta en el tipo de actores y arenas políticas que se pueden conformar en torno a la pobreza* y en las *posibilidades de acción de las personas pobres*.

Mostraremos que, desde el pilar no contributivo de las políticas de superación de la pobreza, es posible observar una *especialización instrumental* de, precisamente, ciertos instrumentos o técnicas que inciden en las políticas de focalización y en la consiguiente entrega de beneficios estatales a las personas pobre, y también expondremos que en las políticas del pilar de cooperación público-privada se observa un rol permanente, aunque *concentrado*, de las *ONG como implementadoras de las políticas*. Luego, daremos cuenta de la configuración institucional de ambos procesos y cómo las *reglas del juego* y *prácticas institucionales* que rigen a estas políticas impactan en el tipo de actores y arenas políticas en torno a la pobreza: qué actores se favorecen con tales reglas institucionales, cuáles se inhiben, qué temas se pueden problematizar, quiénes lo pueden hacer, entre otros. De esta manera, veremos cómo, desde la institucionalidad de tales políticas, las posibilidades de acción de las personas pobres se ven limitadas, mientras que la de algunas organizaciones sociales de la sociedad civil se ven reforzadas.

### Hipótesis alternativa

1. La *base socioeconómica* de las organizaciones de la sociedad civil y de las personas en situación de pobreza es lo que impacta en el tipo de actores, tipos de arenas políticas y en las posibilidades de acción de las personas pobres.

Con en esta hipótesis alternativa, se quiere argumentar que los efectos políticos se explican, del todo o mayormente, por las características socioeconómicas a la base de las organizaciones de la sociedad civil y de las personas pobres y que, incluso con una configuración institucional de las políticas de superación de la pobreza más favorable a las mismas personas pobres, estas igualmente se verían limitadas estructuralmente para la acción, ya no desde la institucionalidad, sino desde sus características socioeconómicas: por la disponibilidad de recursos materiales, niveles de segregación social, débiles vínculos comunitarios y organizacionales, entre otros.

Cabe precisar, antes de finalizar este apartado, que esta hipótesis es parcialmente alternativa a la hipótesis de investigación, pues, dado el carácter de la tesis, la unidad de análisis son las políticas de superación de la pobreza y se busca conocer los efectos políticos que se desprenden de su configuración institucional. En este sentido, la base socioeconómica de las organizaciones de la sociedad civil y de las personas en situación de pobreza es un hecho que incluso puede complementar el impacto de lo institucional, pero que, para fines metodológicos, se hace este contraste para enfocar de manera más clara el sentido y alcance de la hipótesis de investigación. En el apartado metodológico profundizaremos estas consideraciones.

## **1.6 Contenidos de la tesis**

Con respecto a los contenidos de la presente tesis, esta se organiza en cinco capítulos, incluyendo este introductorio sobre la problematización, pregunta, objetivos e hipótesis de investigación. En el capítulo dos, se desarrolla el marco teórico de esta tesis, abordando, sucesivamente, el tipo de análisis institucional que guía transversalmente la investigación, la especialización instrumental y la descentralización y colaboración funcional a partir del rol de las organizaciones como implementadoras de las políticas en estudio. Luego, el capítulo tres, presenta los principales aspectos metodológicos utilizados, dando cuenta del tipo de estudio, la muestra de casos elegida, las fuentes documentales y de las variables y su operacionalización. El capítulo cuarto, da cuenta del análisis empírico de la información, guiado por la hipótesis de investigación y la operacionalización conceptual realizada en el capítulo dos. Por último, en el capítulo cinco, se presentan las conclusiones de la tesis a través de una síntesis de los principales hallazgos de la investigación, su contribución a la literatura existente y en qué medida dan respuesta a la pregunta de investigación, los objetivos e hipótesis. Asimismo, plantearemos temas que se abren a partir de esta tesis y que pueden ser de relevancia académica como social.

## Capítulo 2: Marco teórico

A continuación, desarrollaremos las directrices teóricas y precisiones conceptuales que nos permitirán responder la pregunta de investigación y los objetivos, así como abordar las hipótesis planteadas. En primer lugar, desarrollaremos el tipo de análisis que guía la presente tesis, el que hemos denominado análisis institucional. En segundo lugar, revisaremos las referencias conceptuales para comprender los procesos de especialización instrumental y de implementación de las políticas vía organizaciones de la sociedad civil. Por último, abordaremos los efectos políticos de tipo institucional que se desprenden de estas políticas con respecto al tipo de actores y arenas políticas que se pueden conformar en torno a la pobreza.

### 2.1 Análisis institucional de las políticas de superación de la pobreza

Para comenzar, daremos cuenta de la concepción que tenemos de las políticas públicas para superación de la pobreza y a sus efectos políticos como efectos institucionales: efectos sistemáticos y estructurales para la acción. En primer lugar, nos parece de utilidad la concepción de las políticas públicas como instituciones que plantea Pierson (Pierson, 2003) y que permite entender el alcance del concepto *configuración institucional* que hemos utilizado precedentemente en la pregunta de investigación, objetivos e hipótesis. Al concebir las políticas públicas como instituciones, el acento radica en las *reglas del juego* de estas y el impacto que poseen en la vida de las personas y organizaciones, pero, sobre todo, cómo afectan la política, en tanto impactan en el modo en que los actores se involucran en esta, al influir en la manera en que estos se definen, cómo se organizan y cómo actúan. De acuerdo con el mismo autor en un escrito previo, las políticas públicas, y no solo las instituciones políticas formales, también constituyen reglas del juego, influyendo en la asignación de recursos, en los costos y beneficios de los actores y, por tanto, en la política (Pierson, 1993).

Esta concepción, a su vez, es tributaria del institucionalismo histórico y de los conceptos interrelacionados de “retroalimentación de las políticas” (*policy feedback*) y “legados de las políticas” (*policy legacies*): las políticas públicas producen política, no siendo solo resultados

del proceso político, sino también insumos de este (Pierson, 1993, pág. 595) y, a la vez, esta situación política retroalimenta positivamente a las políticas públicas, contribuyendo a su continuidad, refuerzo y reproducción. Así, políticas públicas no solo son generadas por actores, sino que también las mismas políticas, una vez establecidas, re-forman las preferencias y estrategias de los actores y sus relaciones de poder, quienes, en general, actúan reforzando positivamente las políticas públicas que generan impactos en ellos (Garritzmann, Häusermann, Palier, & Zollinger, 2017)<sup>4</sup>.

Junto con reconocer a las políticas públicas como instituciones y que estas generan efectos políticamente relevantes, esta literatura ha indagado en el *cómo* se producen tales efectos. Así, Pierson señala que los procesos de retroalimentación de las políticas se producen a través de los recursos e incentivos y efectos interpretativos (información y significado que transmiten) que generan en los actores implicados, especialmente en los grupos sociales, en los actores de gobierno y en los públicos masivos (los individuos). Con respecto a los recursos e incentivos que provee una política pública, lo central es que estos pueden facilitar o inhibir la formación o expansión de grupos particulares (Pierson, 1993, pág. 599) y acarrear otras consecuencias políticas. Los recursos o incentivos pueden ayudar a grupos latentes a superar los problemas de acción colectiva o también proveer recursos que hace más fácil la acción de ciertos grupos. Si la situación política de base es desequilibrada o asimétrica, donde unos grupos son centrales en el desarrollo de la política y otros son inefectivos (y estos últimos asumiendo las ganancias y pérdidas que otros deciden), la política pública puede reforzar esta situación (Pierson, 1993, pág. 601).

El impacto político puede ser por medio de recursos directos, como los que pueden establecerse en la legislación, o también cuando se provee acceso al proceso de toma de decisiones de la política, lo que también puede fortalecer a ciertos grupos por sobre otros. Esto, que se ha analizado desde la lógica corporativista, releva cómo los gobiernos permiten este acceso a cambio de un consentimiento de tales actores con la política impulsada, lo que puede hacer más efectiva a esta, pero, a la vez, la hace dependiente de recursos que ciertos

---

<sup>4</sup> La literatura también ha conceptualizado los efectos negativos de retroalimentación, aquellos que más bien socavan las políticas, pero no indagaremos en estos.

grupos controlan, mejorando, así, la habilidad de estos mismos grupos de llevar sus preferencias a la política gubernamental (Pierson, 1993, pág. 602).

Asimismo, las políticas también pueden generar efectos en las burocracias de gobierno, transformando o expandiendo las capacidades estatales. Como han sistematizado Béland y Schlager (Béland & Schlager, 2019), la capacidad burocrática es una de las seis maneras en que se ha analizado la influencia de las políticas una vez implementadas<sup>5</sup> y por su intermedio se releva el hecho de que la creación de nuevas políticas conlleva arreglos administrativos adicionales, un incremento de las capacidades estatales y la emergencia de nuevos actores administrativos encargados de implementar tales políticas, quienes, a su vez, pueden llegar a ser grupos poderosos en el tiempo, en tanto “abogan por la reproducción y expansión de estas políticas y, bajo ciertas circunstancias, la creación de nuevas políticas que probablemente sirvan a los intereses percibidos y las preferencias ideológicas de estos actores y sus aliados” (Béland & Schlager, 2019, pág. 187)<sup>6</sup>. Esta capacidad burocrática, a su vez, conlleva, en el tiempo, la adquisición de conocimiento social y evidencia sobre el problema de política pública (un conocimiento a veces arcano y complicado), redes externas con expertos y, en parte debido a este conocimiento, una importante autonomía del control político e, incluso, impacto con ideas en el discurso político (Jenson, 2012).

En este proceso de “retroalimentación de las políticas”, Pierson destaca como importante el momento formativo de la política y el impacto que esto genera. En la lógica conceptual de “trayectorias dependientes del camino”, los efectos en coyunturas críticas pueden marcar una profunda diferencia, pues, incentivos o recursos que otorguen a un grupo social una ventaja inicial, aunque sea pequeña, esta se reforzará en el tiempo, generando para otros grupos barreras de entrada (Pierson, 1993, pág. 603).

---

<sup>5</sup> Las otras vías apuntan a los grupos de interés, a los efectos de bloqueo, a las ideas, a la política de masas y a las políticas públicas privatizadas.

<sup>6</sup> Traducción propia de: “*as they advocate for the reproduction and the expansion of these policies and, under some circumstances, the creation of new policies that are likely to serve the perceived interests, and the ideological preferences, of these actors and their political allies*”.

De igual modo, estos momentos formativos también generan “efecto de bloqueo”. Si bien Pierson analiza estos efectos a partir de los impactos en los individuos, en tanto ciertos incentivos los pueden alentar a actuar de tal manera que descarten una opción o alternativa específica de desarrollo de la política pública (Pierson, 1993, pág. 606), esto también se puede extrapolar a la acción de grupos sociales, pues, nuevamente, lo central del argumento apunta a que la elección inicial de un tipo de política o diseño institucional, en un momento o coyuntura determinada, puede tener implicancias de largo plazo. La configuración institucional de la política puede llevar a individuos y grupos sociales a comportarse de una forma que es difícil de revertir, pues, una vez que la institución madura, esta se “bloquea”.

Con respecto al “efecto bloqueo”, se desprende otra consideración teóricamente relevante, dada por la *despolitización* de temas que tiende a producir en torno a una política pública. Al seguir cierto derrotero una política pública, esto produce que las alternativas previamente viables al momento de la decisión inicial se tornen improbables o imposibles, provocando una *ausencia de conflicto* (antes que un conflicto sobre la alternativa ya descartada). De acuerdo a Pierson, los efectos de bloqueo conducen a “no decisiones” en términos de Bachrach y Baratz (Bachrach & Baratz, 2009), o sea, se excluyen temas y problemas de la agenda de la toma de decisiones, por lo que no aparece la necesidad de decidir, pues no hay alternativas. De esta manera, ciertos temas o alternativas permanecen latentes, no se requiere decidir sobre ellos, por lo tanto, se genera una situación no conflictiva (Bochel & Bochel, 2018).

Finalizando este apartado, podemos agregar que, a partir de las múltiples formas en que los efectos de una política impactan en la sociedad, hemos podido observar que no solo las reglas del juego generan tales impactos, sino también las *prácticas institucionales* de los actores que se moldean a partir de esas mismas reglas. Estas prácticas institucionales, así, refuerzan la *configuración institucional* de la política pública, vía la “retroalimentación de las políticas”. De esta manera, hemos podido analizar que los efectos de una política son relevantes en, al menos, dos sentidos. Por un lado, desde el punto de vista de las consecuencias políticas que provocan, por ejemplo, a nivel de la política democrática y de

las relaciones de poder<sup>7</sup>. Por otro lado, como muestra el concepto de “retroalimentación de las políticas”, los efectos son relevantes porque, por su intermedio, las mismas políticas públicas que los provocan se ven reforzadas.

## **2.2 Políticas de superación de la pobreza: especialización instrumental e implementación vía organizaciones de la sociedad civil.**

En este apartado, abordaremos conceptualmente los procesos de especialización instrumental y de implementación de las políticas vía organizaciones de la sociedad civil. Iniciaremos con la especialización instrumental, con el proceso de especialización de ciertos instrumentos asociados a las políticas de superación de la pobreza y que permitirán comprender el tipo de desarrollo que han tenido las diversas técnicas de focalización de aquellas.

### ***Especialización instrumental***

Para dar cuenta de la especialización instrumental, recurriremos a los conceptos de “paradigma de la política pública” (*policy paradigm*) y de “instrumentos de la política pública” (*policy instruments*), los cuales iluminan la dinámica de cambio y continuidad de las políticas. La idea de fondo tras la utilización de estos conceptos radica en comprender que los instrumentos de focalización son medios para lograr un fin, en este caso, la superación de la pobreza; que existe un marco de referencia más general que da sentido a tales instrumentos; y que, la dinámica de evolución en el tiempo de tales instrumentos permite su perfeccionamiento, por tanto, su especialización. Y, como vimos en el apartado anterior, la configuración institucional de las políticas, en este caso de los instrumentos de focalización, poseen impactos políticos de relevancia.

En este sentido, lo primero a desarrollar dice relación con los distintos órdenes de cambio que puede experimentar una política, basándonos en la propuesta de Hall (Hall, 1993), quien señala la existencia de cambios en tres niveles diferentes: cambios de primer orden, que afectan las configuraciones (*settings*), parámetros o niveles específicos de uno o más

---

<sup>7</sup> Tema que desarrollaremos en el apartado 3 de este capítulo.

instrumentos de una política pública, pero se mantienen los instrumentos y los objetivos de esta; cambios de segundo orden, en que se modifican más bien los instrumentos y sus configuraciones, se cambian unos por otros, pero nuevamente se mantienen los objetivos; cambios de tercer orden, en que se observan cambios simultáneos en los tres niveles de la política, o sea, en las configuraciones de los instrumentos, los instrumentos en sí mismos y, sobre todo, en la jerarquía de objetivos.

Nos parece útil esta conceptualización, pues permite analizar cambios que se pueden observar en ciertos instrumentos, medios o técnicas de las políticas de superación de la pobreza, pero que no son cambios que alteren el paradigma prevaleciente, los objetivos centrales de superar la pobreza. Profundizando en estos tipos de cambios, cabe destacar algunos rasgos relevantes que señala Hall y que son pertinentes para nuestra tesis. Para el cambio de *primer orden*, se trata de cambios graduales o menores, año a año, por ejemplo, en temas de presupuesto o ajustes a los niveles de beneficios, entre otros. Se trata de actividades altamente rutinizadas y de cambios que se realizan en una lógica de aprendizaje, a partir de resultados previos. Destaca el rol importante de los funcionarios públicos expertos como impulsores de estos cambios, donde el Estado manifiesta bastante autonomía respecto a presiones externas para realizar tales modificaciones. Para los cambios de *segundo orden*, observamos una lógica de cambio similar, aunque acá el cambio es mayor en tanto se realizan a ciertos instrumentos (por ejemplo, los cambios que pueden suceder entre gobierno y gobierno). Nuevamente, el actor influyente del cambio es el Estado, donde los funcionarios públicos expertos llevan el control. De esta manera, Hall destaca que los cambios de primer y segundo orden relevan la importancia de los *legados* (políticas previas son el principal factor que afecta las políticas actuales, más que las condiciones económicas y sociales externas), de los *expertos* como actores claves que empujan las políticas (expertos a nivel de burocracias o como asesores externos) y de la *autonomía del Estado* (Estado actúa autónomamente de las presiones sociales, si las hay, en la formulación de las políticas).

Hasta ahora se ha deslizado el término “paradigma” (*policy paradigm*), pero ¿a qué se refiere Hall con este concepto? Hall señala que un *paradigma* de una política pública consiste en la matriz o sistema de ideas y estándares que da cuenta de sus objetivos (fines), sus instrumentos

(técnicas o medios) y de la naturaleza de los problemas (Hall, 1993). Consiste en la matriz interpretativa, los lentes, el prisma, a través del cual los tomadores de decisiones y otros actores ven la política pública en cuestión. De esta manera, el cambio de paradigma coincide con el cambio de tercer orden y se trata de un cambio ocasional y que genera discontinuidad. Es un cambio que se desencadena a partir anomalías y fallos en las políticas, lo que va restando crédito al paradigma vigente y sus respuestas tipo, y que, en este proceso, desplaza la autoridad sobre la política pública en cuestión más allá del Estado, por lo que recibe impulsos desde la política y la sociedad. El proceso de cambio de tercer orden finaliza cuando se impone un nuevo paradigma, un nuevo conjunto de ideas coherentes, pero, sobre todo, cuando estas nuevamente se *institucionalizan* y los partidarios ideológicos de estas ideas, desde puestos gubernamentales y burocracias, toman otra vez el control del proceso de formulación y de toma de decisiones. Y la presencia de un *policy paradigm* y su institucionalización, concluye Hall, será más probable en esferas de política pública con temas altamente técnicos y conocimiento especializado.

Junto a los conceptos de Hall, también usaremos el aporte teórico desarrollado por Maillet y Rozas en torno al concepto de *hibridación* (Maillet & Rozas Bugueño, 2019). Este concepto problematiza la situación de grandes cambios, transformativos, pero que no suponen un cambio de paradigma en la perspectiva de Hall: “la hibridación permite analizar cambios de gran magnitud, pero no paradigmáticos. Se trata de la acumulación de medidas con efecto en dos dimensiones: la incorporación de nuevos instrumentos y objetivos, y una alteración significativa de la posición de los incumbentes...” (Maillet & Rozas Bugueño, 2019, pág. 214). Para los fines de esta tesis, relevamos la primera dimensión, la que dice relación con nuevos objetivos o instrumentos que se agregan a los existentes. Esta dimensión recoge el desarrollo teórico en torno al concepto de sedimentación (*layering*), por el cual se suman nuevas reglas, nuevas disposiciones a lo ya existente. No se produce un reemplazo, sino una complementariedad. Luego, si, además, se modifica la posición de los actores implicados, el cambio sería más significativo, por lo que aplicaría el concepto de *hibridación*.

Conectando lo desarrollado en este sub apartado con la hipótesis de investigación, esto nos permitirá sostener que la política de superación de la pobreza desde el pilar asistencial, con

sus programas e instrumentos técnicos, muestra una senda de continuidad a nivel paradigmático y que los cambios sucedidos en el periodo de estudio responden a los cambios de primer y segundo orden de Hall. Veremos cómo los instrumentos de focalización variaron con el correr de los años, pero que sus cambios fueron de primer y segundo orden, lo que, de acuerdo a Hall y según la lógica de aprendizaje, ha permitido su perfeccionamiento y la incorporación de conocimiento cada vez más especializado para alcanzar de mejor manera el objetivo buscado: contribuir a la focalización de los beneficios estatales para las personas necesitadas.

Asimismo, también podremos observar que algunos elementos adicionales a estos instrumentos de focalización, que se fueron incorporando a medida que se reemplazaba un instrumento por otro, se pueden comprender desde el concepto de sedimentación y/o hibridación, en tanto se agregan nuevas disposiciones a las existentes, especialmente al nivel de los instrumentos técnicos. Y estos agregados, mostraremos, igualmente contribuyen al perfeccionamiento de tales instrumentos, a un mejor logro de sus objetivos específicos y a una mayor especialización en el conocimiento incorporado.

### ***Organizaciones de la sociedad civil (ONG) como implementadoras de la política pública***

Otro de los rasgos sobresalientes de las políticas de superación de la pobreza, junto a la especialización instrumental de las técnicas de focalización, y que también genera efectos políticos, se encuentra en el pilar de cooperación público-privada de tales políticas y dice relación con el rol que estas le han entregado a las organizaciones de la sociedad civil como proveedoras de bienes y servicios de tales políticas para las personas pobres, quienes fungen como sus beneficiarios directos. En esta dimensión de las políticas de superación de la pobreza también observamos una continuidad en este rol de las ONG, por lo tanto, también una configuración institucional que genera efectos políticamente relevantes.

Como ya hemos adelantado en el capítulo 1, las ONG cumplen una doble función: proveedoras de bienes y servicios y rol de “promotoras/abogacía” (*advocacy*), por lo que es posible analizarlas tanto desde el punto de vista administrativo (en el desempeño de su rol de

implementadoras de la política pública) como desde el punto de vista democrático (en su rol de promoción de intereses y demandas). Para esta tesis, interesa de sobre manera el primer rol, en tanto es la función que han cumplido las organizaciones de la sociedad civil a través del pilar de cooperación público-privado de las políticas de superación de la pobreza. Sin embargo, también profundizaremos en el rol de “promotoras/abogacía”, pues las organizaciones sociales también han pasado a ser un vehículo de movilización social y participación, especialmente de las personas pobres, y la situación más o menos prometedora de esta dimensión da luces sobre los efectos políticos de esta alternativa de acción política de las personas pobres.

Llevando las distinciones previas al caso de Chile, el panorama de las organizaciones sociales de la sociedad civil y su rol democrático es desalentador, especialmente con respecto a los grupos populares. En efecto, Delamaza ha constatado una proliferación de tales organizaciones, pero también su debilidad, pues no poseen acceso efectivo a las decisiones ni impacto en la agenda de problemas que enfrentan. Así, señala que “fragmentación, desigualdad y poco poder efectivo para los grupos populares son los rasgos dominantes de la sociedad civil en ese ámbito” (Delamaza, Sociedad civil, ciudadanía, movimiento social en el Chile de hoy, 2016, pág. 113), lo cual se da, además, “dentro de un esquema político que no estimula la participación y mantiene su diseño elitario” (Delamaza, Sociedad civil, ciudadanía, movimiento social en el Chile de hoy, 2016, pág. 120).

De esta manera, y a tono con lo que hemos venido desarrollando previamente, Delamaza apunta al rol de la institucionalidad y el impacto que posee en las posibilidades democráticas de las organizaciones de la sociedad civil. A nivel de América Latina, Chile está más retrasado que otros países en cuanto a dispositivos institucionales que permitan fortalecer el aporte democrático de la sociedad civil, lo que adquiere mayor relevancia en “contextos de sociedades desiguales y excluyentes” (Delamaza, Sociedad civil, ciudadanía, movimiento social en el Chile de hoy, 2016, pág. 114). Así, no se dispone de “canales político-institucionales que permitan la participación y procesamiento de las demandas” (Delamaza, Sociedad civil, ciudadanía, movimiento social en el Chile de hoy, 2016, pág. 125), tales como un reconocimiento a nivel constitucional de la participación como derecho o, a nivel

legislativo, de instancias como la iniciativa popular de ley, la revocatoria de mandato, entre otros.

Si la institucionalidad para la participación de la sociedad civil es clave para esta en su conjunto, lo es sobre todo para los grupos populares o pobres y para las organizaciones de base y, especialmente, para la superación de la pobreza. En su concepción, Delamaza entiende la pobreza como un problema de distribución de poder y la falta o imposibilidad de participar como una forma de pobreza, dado que otros toman las decisiones:

los sujetos serían más pobres en la medida que no logran una suficiente dotación de poder propio que les permita participar e influir en las decisiones que les atañen... En la medida que los ingresos y recursos económicos son la consecuencia del acceso a los mecanismos que los producen... la participación en decidir cómo se estructuran esos mecanismos es un factor sustantivo de la pobreza, sus causas y evolución. (Delamaza, 2019, pág. 158).

Dado que la participación siempre existe (siempre hay alguien que decide), propone analizar el diseño o configuración institucional de las políticas desde las siguientes dimensiones:

1. Quiénes participan
2. Cómo se participa
3. Para qué se participa
4. Cuál es el alcance de la participación en el ciclo de las políticas (agenda, diseño, etc.)

Junto con esto, Delamaza considera necesaria acciones afirmativas para ampliar la participación de los grupos excluidos, “crear las condiciones adecuadas para la inclusión de los grupos en situación de pobreza” (Delamaza, 2016, pág. 170). Y esto, necesariamente, pasa por cambios en la institucionalidad tanto de la participación como del fortalecimiento de las capacidades de la propia sociedad civil o de su asociatividad. Dado los contextos de desigualdad y exclusión, no basta con canales para la participación, sino que también se requieren acciones directas hacia las condiciones que puedan favorecer la organización y movilización social. En términos específicos para la realidad chilena, propone, entre otras,

acciones de formación cívica, apoyo a las capacidades y habilidades organizativas (como liderazgo), fortalecer el Fondo de Fortalecimiento de las Organizaciones de Interés Público, reorientar las leyes que regulan las donaciones de los privados y fortalecer la comunicación y presencia en la deliberación pública (a través de los medios de comunicación) (Delamaza, 2016) y (Delamaza, 2019).

Vemos, así, que el rol de la institucionalidad es fundamental para las posibilidades de participación y asociatividad, tanto de las organizaciones sociales de la sociedad civil como de las mismas personas pobres. Como analizamos en el primer apartado de este capítulo, la configuración institucional de las instituciones, o la existencia o no de estas, posee efectos políticos importantes, especialmente en contextos de desigualdad y con respecto a las personas más excluidas y pobres. Las reglas del juego institucional pueden permitir, en definitiva, que las personas pobres alcancen poder para influir en las condiciones que afectan sus perspectivas de vida, o bien, que otros –personas u organizaciones- decidan por ellas. Asimismo, esta desigual participación, como también vimos más arriba, tenderá a reproducir las mismas asimetrías de base. De ahí la necesidad de acciones afirmativas como las que menciona Delamaza.

Al inicio de este apartado anunciamos que el rol desempeñado por las organizaciones de la sociedad civil fue de implementadoras de las políticas de superación de la pobreza en su pilar de cooperación público-privada. Ahora, entonces, corresponde el análisis de esta dimensión.

Con respecto a un determinado grupo o subconjunto de políticas contra la pobreza, las ONG son el actor por excelencia para operar como proveedores. Tanto en algunos programas del pilar asistencial como en las políticas de cooperación público privada, las ONG desempeñan ese rol. Diremos que dos procesos permiten que las organizaciones de la sociedad civil participen como implementadores de las políticas de superación de la pobreza: por un lado, el proceso de *privatización y descentralización* que vino de la mano con la instalación del modelo de bienestar con orientación hacia el mercado; y, por otro lado, el proceso de *colaboración funcional* con el Estado.

Para el proceso de *privatización y descentralización* nos apoyamos en la investigación de Castiglioni sobre el derrotero de la política social chilena en las últimas décadas (Castiglioni, 2005). Castiglioni sostiene que, en los años 90, existe continuidad del modelo de política social orientado hacia el mercado que se instaló entre 1973 y 1990 en áreas de salud, educación y pensiones. Para este juicio, no se basa en uno u otro programa, sino en ciertos principios estructurantes de la política social como un todo. Recurriendo al trabajo de Pierson sobre la política de *retrenchment* (Pierson, 1996), analiza conjuntamente seis indicadores, donde cada uno de ellos puede tomar una dirección u otra según estemos en presencia de un proceso de expansión de la política o de *retrenchment*: gasto social (incrementos/recortes), la utilización de la comprobación de medios (menor/mayor), la forma de proveer servicios sociales (Estado/sector privado), los niveles de beneficios (ampliación/reducción) y las reglas de elegibilidad (relajación/endurecimiento). Para nuestros fines, el tipo de provisión de servicios sociales se desplazó desde el Estado hacia el sector privado, tanto en una lógica de privatización (actores privados como proveedores en salud y pensiones, además de educación, que viene de más larga data) como de descentralización (municipalidades para el caso de educación). En este sentido, reconoce que, de manera más amplia, la retracción del Estado ha supuesto el ascenso de los gobiernos locales, y también de las ONG, en la provisión de servicios sociales y desliza, a modo de líneas futuras de investigación, preguntas relativas sobre los roles, recursos de poder y balance de poder entre los viejos y nuevos actores involucrados en la provisión de servicios sociales.

Con respecto a la *colaboración funcional* de las organizaciones de la sociedad civil, a partir de las transformaciones del Estado, de la administración y gestión pública, el aparato público ha tenido que recurrir en ocasiones a las organizaciones de la sociedad civil en tanto estas son funcionales a ciertas necesidades estatales a partir de los recursos que poseen y que pueden ser de utilidad para el Estado. Por lo pronto, las necesidades de eficacia y eficiencia del Estado<sup>8</sup>, así como las necesidades de legitimación<sup>9</sup>, tornarían relevante la posesión de ciertos recursos por parte de las organizaciones sociales por sobre otros: capacidad de

---

<sup>8</sup> Administración pública se vincula con la sociedad civil en tanto busca generar garantías para el logro de los objetivos formulados (eficacia) y optimizar los recursos disponibles (eficiencia).

<sup>9</sup> Administración pública se vincula con la sociedad civil en tanto busca conseguir apoyo, lealtad o compromiso de ciertos actores relevantes para una política administrativa.

ejecución de las políticas públicas, capacidad de conocimiento sobre áreas específicas de política pública, capacidad de asegurar consentimiento entre los potenciales beneficiarios, entre otras. Este tipo de vínculos asociativos entre Estado y sociedad civil se han tematizado desde los conceptos de "gobernanza moderna" (Mayntz, 2001) y "colaboración funcional" o "participación ciudadana en tanto asesoría administrativa" (Cunill, 1991). Todos, apuntan al análisis de las organizaciones de la sociedad civil desde un punto de vista administrativo más que con respecto a su contribución democrática.

Lo relevante del proceso de descentralización (también referido a veces como externalización o como descentralización administrativa) y colaboración funcional, para los propósitos de la presente tesis, es que se problematizan determinados recursos de las organizaciones de la sociedad civil a partir de lo instrumentales que pueden ser para ciertas necesidades del Estado y no en tanto a partir de su capacidad para movilizar ideas, intereses y alianzas, en la lógica de "promoción/abogacía (*advocacy*). Es decir, abre la posibilidad de reflexión en torno a las necesidades estatales respecto del fenómeno de la pobreza, lo que -en cierta medida- determinaría quiénes son los actores más pertinentes para el Estado en función de tales necesidades. Para el caso de las políticas de superación de la pobreza del pilar de cooperación pública privada, la capacidad de producir bienes y servicios sería un recurso esencial para participar como implementadores de tales políticas.

Ahora bien, como existen diversas organizaciones sociales en la sociedad civil, también se pueden esperar distintos recursos en cada una de ellas, por lo tanto, amerita señalar algunas distinciones relevantes para acotar mejor el concepto de colaboración funcional<sup>10</sup>. Así, una primera distinción la podemos realizar entre organizaciones de base y organizaciones del tipo ONG. Ambas tienen en común la capacidad de producir bienes y servicios sociales, pero poseen ciertas diferencias que también impactan en la eficiencia y eficacia de tal provisión. Con respecto a las organizaciones de base, estas poseen un vínculo cercano con los beneficiarios. Generan empatía, relaciones de confianza y participación. Además, poseen sobre todo un conocimiento práctico de la situación. Estas características se pueden aglutinar

---

<sup>10</sup> Lo siguiente recoge aspectos teóricos desarrollados por el autor de esta tesis en su tesis de pregrado (Márquez, 2011).

dentro del concepto de solidaridad, por lo que diremos que este tipo de organizaciones posee fuertemente el *recurso solidaridad*. Por otro lado, encontramos organizaciones sociales del tipo ONG (fundaciones y corporaciones), donde predomina la profesionalización, la burocratización, las formalidades institucionales y prácticas de gestión moderna, elementos que les da estabilidad organizacional y respaldo para vincularse con organismos públicos o empresas. Con relación al conocimiento, poseen un conocimiento experto, especializado, con predominio del conocimiento científico. Estas características las condensaremos dentro de lo que denominamos *recursos formales*.

De acuerdo a lo anterior, para la vinculación con el Estado y la provisión de bienes y servicios sociales, pareciera esencial la posesión de *recursos formales*, pues estos se alinean de mejor manera a las características formales del Estado y sus necesidades de eficiencia y eficacia, que requieren conocimiento técnico especializado. Sin embargo, este recurso no es suficiente, pues también se requiere el componente de cercanía, de empatía, de confianza con los potenciales beneficiarios, para producir bienes y servicios sociales para ellos. O sea, también se requiere el *recurso solidaridad*, recurso, por lo demás, distintivo y exclusivo de las organizaciones sociales, lo que les otorga ventaja comparativa con respecto al Estado.

Entonces, diremos que tanto la posesión de recursos formales y el recurso solidaridad permiten la vinculación de las organizaciones sociales con el Estado. Asimismo, también diremos que tanto las ONG como las organizaciones de base poseen ambos tipos de recursos, con diferencias de grado: en las ONG predominan los recursos formales, mientras que en las organizaciones de base el recurso solidaridad. Ambos recursos, finalmente, son claves para la sustentabilidad de las organizaciones.

### **2.3 Efectos políticos de las políticas de superación de la pobreza**

A continuación, abordaremos conceptualmente dos de los efectos políticos generados por las políticas públicas. Para esto, nos basamos en el desarrollo realizado por Mettler y Soss

(Mettler & Soss, 2004)<sup>11</sup>. Si bien los autores colocan su atención en aquellos efectos políticos en la *opinión y comportamiento* de las masas, señalan elementos que consideramos de tipo más estructural o institucional y que son apropiados a nuestra tesis e hipótesis de investigación. En este sentido, no abordaremos conceptualmente todo lo relacionado con la dimensión “opinión” (preferencias, orientaciones, motivaciones, creencias, expectativas) ni con la dimensión “comportamiento” (como las formas de organización y movilización).

### *Tipos de actores*

Un primer efecto político de las políticas públicas dice relación con el *tipo de actores* que favorecen, a través de los recursos e incentivos que estas entregan, así como por medio de los límites materiales y simbólicos que establecen (construcción social de los actores). En efecto, como señalan Mettler y Soss, valiéndose de lo desarrollado por Pierson (Pierson, 1993), las políticas generar recursos e incentivos que dan forma a costos y beneficios de los actores. Asimismo, generan efectos interpretativos, en el sentido que las políticas operan como fuentes de información, de sentido, de significado.

Con respecto a los recursos e incentivos, las políticas públicas, especialmente las políticas sociales, entregan beneficios sociales, bienes y servicios orientados a mejorar la posición social de las personas pobres, vulnerables o necesitadas. Sin embargo, también podemos sostener que, estas mismas políticas, no solo pueden “favorecer socialmente”, sino que también pueden “favorecer políticamente” a unos actores por sobre otros. Dado esto, ¿qué significaría ser favorecido políticamente?

Que una política pública favorezca políticamente a ciertos actores se podría evidenciar en la medida que genera acciones tendientes a proveer recursos a las personas para que estas se expresen políticamente, de manera individual o de manera colectiva. Individualmente, por intermedio de recursos que aporten en la generación de conciencia cívica, formación

---

<sup>11</sup> Los efectos políticos los agrupan en cinco categorías: definición de membresía/pertenencia; forjamiento de la comunidad política o delimitación de grupos; fomento o socavamiento de las capacidades cívicas; enmarcamiento (*framing*) de las agendas, problemas y soluciones de las políticas públicas; estructuración, estímulo y estancamiento de la participación.

ciudadana y política, la transmisión de la relevancia de sus derechos y los beneficios adquiridos, de la participación electoral y política, entre otros. Colectivamente, por intermedio de recursos que aporten a la generación de identidad colectiva, intereses comunes, organización y movilización. Asimismo, recursos que aporten en la identificación de los medios, canales y mecanismos para incidir políticamente. Ahora bien, es posible esperar que recursos que contribuyan al financiamiento de proyectos sociales dirigidos a las personas en situación de pobreza, pero implementados por ONG, impacten positivamente en la sustentabilidad financiera de estas, las que, si bien deben utilizar estos recursos íntegramente en las personas beneficiarias, igualmente contribuyen a su existencia como institución, por lo tanto, a la posibilidad actual o potencial de expresarse políticamente si así lo decidieran. Las personas beneficiarias, en cambio, son favorecidas socialmente mediante estos proyectos, mas no políticamente y, aunque lo fueran, solo lo serían de manera tangencial si tales proyectos tienen algún componente político dentro de su diseño. Las personas en situación de pobreza reciben ciertos bienes y servicios sociales a través de los proyectos en que participan como beneficiarios, pero no pueden postular directamente a estos recursos y destinarlos a otros fines diferentes a los estipulados por las ONG, salvo que constituyan una persona jurídica, lo cual es difícil, precisamente, porque carecen de los recursos que supone la organización. Asimismo, los servicios que ofrecen los proyectos sociales, generalmente, no contemplan a las actividades políticas como vías legítimas y eficaces para la superación de la pobreza. O sea, en general contemplan vías individuales o familiares y, en caso de vías comunitarias, estas son neutras políticamente.

Con respecto a los efectos interpretativos de las políticas, a la construcción social que generan, estas impactan en los patrones de identidad de las personas (individual y grupal). Pueden generar la imagen de un grupo como poderoso o débil, digno de confianza o no, virtuoso o no, merecedor de ayuda o no, entre otros. Y estas imágenes pueden radicar en los grupos beneficiarios de las políticas, pero también en el resto de la sociedad y de unos grupos con respecto a otros. En este punto, el aporte teórico de Schneider e Ingram es relevante, pues relevan el impacto político que posee la construcción social de las poblaciones objetivo o beneficiaria a la base de las políticas públicas (Schneider & Ingram, 1993). Esta construcción social refiere a la caracterización o imágenes con respecto a las personas o grupos que son

beneficiarias de una política y que va en la línea de lo señalado recientemente. Tal construcción social afecta a los mismos beneficiarios, como también al resto de la sociedad, e impacta fuertemente en la visión de los funcionarios públicos encargados de las políticas, en la agenda y diseño de esta y, por esta vía, en los mismos beneficiarios, en sus orientaciones y posibilidades de participación. En definitiva, la construcción social que genera una política pública con respecto a su población beneficiaria impacta no solamente en los mismos afectados, sino también a nivel social, a las relaciones entre grupos y, así, pueden alterar o reforzar la posición ventajosa o desventajosa de unos y otros.

En esta delimitación de los actores, también adquiere relevancia la construcción social que se genera con respecto a la situación social o problema que afecta a los beneficiarios de una política pública, o sea, el “enmarcamiento de la política pública” (*policy framing*). Las políticas dan significado social al problema, las soluciones y los grupos afectados e impactan en el entendimiento que se genera sobre los roles de distintos actores en la solución del problema: roles del gobierno, del mercado, de los individuos, entre otros. Ahora bien, ¿por qué es relevante el “enmarcamiento de la política pública” (*policy framing*) y cómo se vincula con el tipo de actores que impacta una política pública? Para esta respuesta nos valdremos de la literatura sobre acción colectiva y movimientos sociales, la cual, ante la pregunta por la cuestión del surgimiento de un movimiento social, analiza las oportunidades políticas, las estructuras de movilización y los procesos enmarcadores (Mc Adam, McCarthy, & Zald, 1999). Recogiendo solamente un punto bien específico de esta corriente con relación a los procesos enmarcadores, un elemento clave para la acción colectiva pasa por la atribución o explicación que generan las personas sobre el problema que los aqueja: pueden explicar la situación en función de deficiencias individuales o por deficiencias del sistema. Y una atribución individual, a su vez, será más frecuente en sociedades que generan aislamiento que en aquellas que promueven organizaciones: “sólo cuando se atribuyen deficiencias al sistema se genera una base para la acción colectiva” (Mc Adam, McCarthy, & Zald, 1999, pág. 31). En este sentido, la construcción social sobre el problema de una política pública tiene consecuencias políticamente relevantes: podría esperarse acción individual o acción colectiva según cómo aquel se construya.

### *Tipos de arenas políticas*

Un segundo efecto político de las políticas de superación de la pobreza dice relación con lo que denominamos *tipo de arenas políticas*, que releva el tipo de interacciones políticas que se establecen en torno a una política pública; da cuenta de las relaciones políticas y conflictos entre actores con respecto a la política. Mettler y Soss (Mettler & Soss, 2004) señalan que el diseño de las políticas pueden alentar o desalentar la participación, definir el lugar de las disputas (nivel nacional, regional, local) y otorgar legitimidad política a ciertas demandas por sobre otras. Para los fines de esta tesis, destacaremos los siguientes elementos como partes integrantes de las arenas políticas y que permiten su análisis: los mecanismos de participación y representación, el tipo de actores involucrados en esos espacios, y el tipo de temas que es posible discutir y decidir en estos. En última instancia, las arenas políticas que genera una política pública impactan en las posibilidades de que esta misma política pública pueda ser modificada, a partir de la influencia que reciba de ciertos actores.

De alguna manera, las arenas políticas también integran el efecto político del tipo de actores que se conforma a partir de los recursos, incentivos y construcción social de la política, en tanto algunos actores serán partícipes de tales arenas mientras otros no, ya sea por la pasividad y auto exclusión que puede provocar la dimensión de tipo de actores, ya sea por la inexistencia de mecanismos de participación o por la exclusión que estos generen a partir de su reglamentación. Entonces, por una u otra razón, la arena política tendrá tanto actores incluidos y activos como actores excluidos y pasivos o, de otra manera, enfrentará actores relevantes en el proceso o ciclo de las políticas públicas versus los interesados/ /implicados/afectados/beneficiarios de estas. O sea, el tipo de actores y arenas políticas que se pueden conformar en torno a una política pública podrían impactar negativamente en las posibilidades de acción política de los beneficiarios últimos de esta. Como contracara, la situación de este actor implicado, bajo otras condiciones, podría ser completamente diferente.

De acuerdo a esto, se torna relevante considerar teóricamente la situación de este actor interesado, implicado, pero que no participa activamente de la arena política. Para esto, utilizaremos el concepto del "tercero afectado" (Offe, 1996) o de los "no involucrados" en un

proceso de toma de decisiones (Dávila, 2005). Recurriendo a Offe, con terceros afectados se apunta a un tercer actor de una relación corporativa (o de una relación entre actores en torno al proceso de decisión de una política pública) que no participa directamente de ella, pero que sí está involucrado en la situación que pretende regular el esquema corporativo o el proceso de toma de decisiones. Es quién sufre las consecuencias de tal relación; los costes de tal esquema se trasladan hacia ellos. Así, el tercero afectado carga con los costes de los compromisos adquiridos por las contrapartes corporativas, pues carece de ciertos recursos para participar de tal tipo de relaciones. Pero no solamente carga con los costes de la relación corporativa, sino que, además, queda excluido de la posibilidad de incidir en los compromisos adoptados por los protagonistas, hecho que genera una situación de exclusión social mucho más aguda con respecto de los afectados. El tercero afectado lo es precisamente porque carece de los recursos funcionales que permiten establecer la relación con el espacio de toma de decisiones. Y este tipo de relación puede adquirir especial relevancia en determinadas áreas de política pública, como, por ejemplo, en aquellas en que los beneficiarios carecen de los recursos necesarios para ser actores del proceso, tal como puede suceder en las áreas de política social y pobreza, donde destaca de manera patente el recurso organización, o sea, la capacidad de generar organización a partir de intereses comunes. Precisamente, en torno a la pobreza, los sujetos pobres están raramente organizados, lo que se complementa con las situaciones en que algunos actores (como las ONG) generen “promoción/abogacía” (*advocacy*) a favor de los sujetos pobres. En este escenario, cabe la pregunta de en qué medida tal labor de representación y “promoción/abogacía” (*advocacy*) proviene de una situación de "tercero afectado".

## **2.4 Síntesis teórica**

A partir del marco teórico desarrollado, hemos construido una mirada para responder nuestra pregunta de investigación: ¿cuáles son los efectos políticamente relevantes para las posibilidades de acción de las personas pobres que se desprenden de la configuración institucional de las políticas para la superación de la pobreza implementadas en Chile durante los años 2000 y 2018?

En primer lugar, las consideraciones sobre el tipo de análisis institucional permiten justificar y comprender la relevancia de las políticas públicas como instituciones, como reglas del juego y prácticas institucionales, las que poseen efectos políticos de relevancia a partir de los recursos, incentivos y efectos interpretativos que generan las políticas en diversos actores. Así, comprendimos el efecto de retroalimentación de las consecuencias políticas que provocan las políticas públicas y cómo, para ciertos casos, el efecto de bloqueo provoca una situación no conflictiva. Todo esto, como veremos en los próximos capítulos, permitirá analizar las políticas de superación de la pobreza como instituciones con efectos políticos de relevancia, especialmente para las personas pobres, y cómo esta situación políticamente desmejorada es relevante tanto desde el punto de vista de la teoría democrática como de la reproducción de las mismas políticas sociales contra la pobreza.

Esta configuración institucional, luego se hace concreta a través de las dimensiones de especialización instrumental y del rol de las ONG en la implementación de las políticas de superación de la pobreza. Desde distintos ángulos teóricos, aportamos antecedentes para comprender el lugar relevante que poseen los cambios en los instrumentos de focalización y cómo estos refuerzan, hacia la especialidad, a tales técnicas. Asimismo, los tipos de cambio de primer y segundo orden en que se enmarcan tales cambios instrumentales, iluminan los efectos políticos en cuanto a los actores con legitimidad y poder para influir en las materias de focalización de los beneficios estatales para la superación de la pobreza.

Luego, para el caso de las ONG en cuanto implementadoras, dimos cuenta del contexto de fragmentación y desigualdad a la base de las organizaciones de la sociedad civil y de la importancia de la institucionalidad para canalizar la participación y fomentar la asociatividad y cómo las reglas institucionales de quiénes participan, cómo y para qué pueden influir en las posibilidades políticas de las personas pobres. De igual modo, analizamos el rol instrumental de las ONG en cuanto implementadoras, la relevancia de las necesidades del Estado y cuáles son los recursos de las organizaciones sociales que releva, si los recursos formales o los de solidaridad.

Finalmente, luego de justificar teóricamente los componentes institucionales de las políticas de superación de la pobreza y los efectos patentes que ya se desprendían de tal análisis, consolidamos tales efectos políticos en torno al tipo de actores y el tipo de arenas políticas que se conforman desde las reglas del juego y prácticas institucionales de tales políticas.

De esta manera, desarrollamos todas las aristas teóricas presentes en la pregunta de investigación y estamos en condiciones de dar cuenta del marco metodológico utilizado en la investigación, donde mostraremos las decisiones y pasos dados para observar lo que hemos construido conceptualmente.

## Capítulo 3: Metodología

Para dar respuesta a la pregunta de investigación, los objetivos y contrastar las hipótesis formuladas, se diseñó la siguiente metodología de investigación.

### *Tipo de estudio*

Se desarrolló una investigación cualitativa con alcance descriptivo, en tanto se buscó conocer ciertas propiedades del objeto de estudio, de las políticas de superación de la pobreza. Tuvo como propósito constatar ciertas dimensiones de relevancia y sus efectos institucionales. Pretendió describir ciertas dimensiones teóricamente relevantes de las políticas de superación de la pobreza, detallar cómo son aquellas, cómo se manifiestan y cómo se expresan los efectos postulados. En un estudio descriptivo, “el investigador debe ser capaz de definir, o al menos visualizar, qué se medirá (qué conceptos, variables, componentes, etc.) y sobre qué o quiénes se recolectarán los datos (personas, grupos, comunidades, objetos, animales, hechos, etc.)” (Hernández Sampieri, Fernández Collado, & Baptista Lucio, 2010). Este fue efectivamente lo realizado en la presente tesis y en los próximos puntos detallaremos sobre ambos.

Ahora bien, esta investigación igualmente contiene un alcance correlacional, con “ribetes explicativos”, en tanto se establece una relación entre la especialización instrumental y las políticas de cooperación público privada y ciertos efectos que se desprenden de sus respectivas configuraciones institucionales. Decimos “ribetes explicativos”, pues se deslizan ciertas condiciones como factores determinantes, primero, del carácter de las políticas de superación de la pobreza y, segundo, con respecto a los efectos de estas. Sin embargo, la tesis no pretende establecer de manera fehaciente que los efectos en el tipo de actores y en el tipo de arenas políticas solamente se explican por la configuración institucional de las políticas en estudio, pues también otros factores pueden incidir en aquellos. Algo de esto adelantamos con ocasión de la hipótesis alternativa y también Delamaza daba cuenta de esto cuando reconocía el contexto de desigualdad y exclusión en que se da la acción de las organizaciones

de la sociedad civil y se insertan las instituciones que pueden canalizar la participación y promover la asociatividad.

Por otro lado, cabe recordar que objetivo de la tesis es identificar el tipo de efectos políticos de las políticas de superación de la pobreza y no explicar la situación de ciertos actores o arenas políticas. pues esta sería otra investigación. Como veremos más abajo, la unidad de análisis son las políticas de superación de la pobreza. Así, el objetivo es determinar cuáles son las reglas y prácticas que rigen a las políticas en estudio y cómo estas reglas y prácticas provocan ciertos efectos políticamente relevantes en tanto limitan o fomentan las posibilidades de acción de ciertos actores. Además, nos concentramos en dimensiones específicas de las políticas y buscamos efectos específicos que es posible impactar desde las reglas y prácticas institucionales.

Para comprender mejor el tipo de estudio, se puede pensar en dos situaciones: para casos en que es posible observar politización en torno a la pobreza (acción política, organizaciones y movilización), una configuración institucional favorable facilitará la acción política o, al menos, no será un impedimento institucional, siendo otros los factores los que explicarían la no movilización y no participación, pues, en estos casos, la institucionalidad sí permitiría tales acciones. Por el contrario, en los casos de no politización, sumado a una configuración institucional no favorable –inexistente, o cerrada o asimétrica-, lo institucional se transforma en una barrera estructural en sí misma, contribuyendo aún más a la desmovilización y despolitización, pues, junto con ser no favorable, tampoco fomenta o fortalece condiciones para la acción. En este sentido, investigaciones futuras podrían analizar los efectos desde el punto de vista de los actores implicados y determinar si, a pesar de las limitantes institucionales, estos actores igualmente desarrollan acciones políticas, o bien, esta configuración los inhibe aún más.

Asimismo, somos conscientes que para atribuir “efectos causales” se requiere de diseños de investigación más elaborados, como experimentos o cuasi experimentos o “rastreo de procesos” (*process tracing*), los que, por otro lado, también son más intensivos en recursos de investigación. Con todo, la perspectiva de análisis de esta tesis, aun frente a diseños de

este tipo, sigue vigente, pues, en un terreno aún poco explorado investigativamente, es una contribución conocer cuáles son las dimensiones relevantes institucionalmente y que, en diseños como los recién mencionados, posteriormente se pueden profundizar y complementar con otras variables.

Ahora bien, insistimos, incluso en un estudio comparativo, también desde el punto de vista institucional, que analice casos de acción política y de inacción política, no le resta validez a la contribución del factor institucional, pues igualmente podría contribuir a la inacción política, pero, tal vez, ser contrarrestado por otras variables, del tipo sociales o políticas de los actores implicados. Así, más que descartar el peso de la configuración institucional, su importancia se reconocería al preguntar cómo y por qué, a pesar del escenario institucional adverso, fue posible tal acción política. Esto abre, entonces, la posibilidad de otras investigaciones, no desechando lo que un análisis de este tipo realiza. Por lo demás, existen variados casos históricos de movimientos y acciones colectivas que, solo en ciertas circunstancias, emergieron a la acción, y no por eso se puede descartar la fuerte limitación institucional vigente (como el caso de los movimientos de mujeres, por los derechos civiles, revoluciones, entre otros).

#### *Universo-muestra*

**Unidad de análisis:** las políticas de superación de la pobreza

**Universo:** el conjunto de políticas de superación de la pobreza que implementó el Ministerio de Desarrollo Social y Familia entre los años 2000 y 2018.

**Muestra:** un subconjunto de políticas de superación de la pobreza que este Ministerio implementó durante ese periodo de tiempo:

1. Las políticas del pilar asistencial y los instrumentos asociados a estas:
  - Chile Solidario y el Ingreso Ético Familiar

- Instrumentos de apoyo a la selección de usuarios para beneficios sociales utilizados durante este periodo: la Ficha CAS 2, la Ficha de Protección Social y el Registro Social de Hogares y el Registro de Información Social.
2. Las políticas implementadas desde el pilar de la cooperación pública privada:
- Ley 19.885, conocida como Ley de donaciones con fines sociales
  - Fondo concursable del Ministerio del Fondo de Iniciativas para la Superación de la Pobreza (FISP).

Esta muestra de casos es del tipo por conveniencia y juicio, en tanto se buscaron casos accesibles y típicos según criterios teóricos: que cumplan los pilares de asistencia social y el pilar de implementación vía organizaciones de la sociedad civil.

#### *Recolección de datos*

Utilizamos la técnica de uso de documentos señalada por Corbetta (Corbetta, 2007), específicamente el uso de documentos institucionales, y un análisis textual de estos. De acuerdo a este autor, “un *documento* es un material informativo sobre un determinado fenómeno social que existe con independencia de la acción del investigador” (Corbetta, 2007, pág. 376). Para nuestra investigación, interesan los *documentos institucionales*, es decir, aquellos que tienen naturaleza pública y, específicamente, las normativas que regulan las políticas de superación de la pobreza (leyes, reglamentos, bases), en tanto el acento está colocado en las reglas del juego y procedimientos que las políticas de superación de la pobreza establecen y los efectos políticos que poseen tales reglas y procedimientos.

En este sentido, los documentos institucionales constituyen las fuentes de información primaria de esta tesis, mientras que las fuentes secundarias están dadas por documentos de análisis ministeriales oficiales, tipo reportes anuales sobre el desempeño institucional (que entregan datos diversos sobre las políticas).

Para el caso de las fuentes primarias, se trata de leyes, reglamentos y decretos, así como de bases de postulación al Fondo concursable y la Ley de Presupuesto de varios años. Para el

caso de las leyes, estos son documentos de uso público y publicados por la Biblioteca del Congreso Nacional<sup>12</sup>. Para el caso de los reglamentos y decretos, también se dispuso de ellos a través de la Biblioteca del Congreso Nacional, pero en este caso se trata de documentos elaborados por el Ministerio de Desarrollo Social. En cuanto a las bases de postulación del Fondo Concursable, se accedió a estas a través de la página web oficial que posee el Ministerio de Desarrollo Social y Familia para las materias de cooperación público privada<sup>13</sup>.

Para el caso de las fuentes secundarias, en todos los casos se trata de publicaciones elaboradas por el Ministerio de Desarrollo Social y alojadas en su página web oficial<sup>14</sup>.

Con respecto a tipo de búsqueda realizada para responder a la pregunta de investigación, en cada documento se identificaron las implicancias observables de cada variable (ver más abajo), lo que estuvo guiado por las orientaciones desarrolladas teóricamente y por aquellos aspectos relevados por la literatura.

De acuerdo a lo anterior, el siguiente es el detalle de las fuentes utilizadas en la investigación:

### **Para las políticas del pilar asistencial**

#### ***Fuentes primarias***

- Ley n° 19.949, que establece un sistema de protección social para familias en situación de extrema pobreza denominado "Chile Solidario"
- Ley n° 20.595, que crea el Ingreso Ético Familiar que establece bonos y transferencias condicionadas para las familias de pobreza extrema y crea subsidio al empleo de la mujer

---

<sup>12</sup> <https://www.bcn.cl/leychile/>

<sup>13</sup> <http://sociedadcivil.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/>

<sup>14</sup> <http://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/>

- Ley n° 20.379, que crea el Sistema Intersectorial de Protección Social e institucionaliza el subsistema de protección integral a la infancia "Chile Crece Contigo".
- Decreto n° 22 de 2015, que aprueba reglamento del artículo 5° de la ley N° 20.379 y de la letra f) del artículo 3 de la ley N° 20.530<sup>15</sup>.
- Decreto n° 160, Aprueba Reglamento del Registro de Información Social

### ***Fuentes secundarias***

- Informes de Desarrollo Social, Ministerio de Desarrollo Social y Familia. Años 2014 a 2018.
- Registro Social de Hogares de Chile, Ministerio de Desarrollo Social y Familia.
- Instrumentos de focalización en Chile, Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

## **Para las políticas del pilar de cooperación público-privada**

### **1. Ley de donaciones con fines sociales**

#### ***Fuentes primarias***

- Ley n° 19.885, que incentiva y norma el buen uso de donaciones que dan origen a beneficios tributarios y los extiende a otros fines sociales y públicos.
- Ley n° 20.316, que modifica la Ley n° 19.885, en materia de donaciones con beneficios tributarios.
- Ley n° 20.565, que modifica la Ley n° 20.444, y la Ley n° 19.885, con el objeto de fomentar las donaciones y simplificar sus procedimientos.
- Decreto n° 18, aprueba reglamento de las donaciones con fines sociales sujetas a beneficios tributarios contemplados en la Ley n° 19.885 y del Fondo Mixto de Apoyo Social.
- Bases para la postulación de proyectos y programas para donación directa, Ley n° 19.885 (de 2015).

---

<sup>15</sup> Abordan el Registro de Información Social y los instrumentos de focalización de los programas sociales.

### *Fuentes secundarias*

- Informes de Desarrollo Social, Ministerio de Desarrollo Social y Familia. Años 2014 a 2018.

## **2. Fondo concursable del Ministerio de Desarrollo Social**

### *Fuentes primarias*

- Bases de postulación para las líneas de Fundaciones y Corporaciones y para Organizaciones comunitarias<sup>16</sup>. Años 2014-2018.
- Ley de Presupuesto, asignación para el Fondo de Iniciativas para la Superación de la Pobreza. Años 2011-2018.

### *Fuentes secundarias*

Informes de Desarrollo Social, Ministerio de Desarrollo Social y Familia. Años 2014 a 2018.

### *Rol de investigador*

Otro punto metodológico importante a desarrollar dice relación con el rol del investigador de esta tesis y su posición con respecto al objeto de estudio. En este caso, se trata de un estudiante del Magíster en Ciencia Política que, a la vez, se ha desempeñado como funcionario público del Ministerio de Desarrollo Social y Familia durante varios de los años del periodo en estudio, específicamente, en la División de Cooperación Público-Privada. Esta, a su vez, es la que administra dos de los casos analizados (Ley de donaciones con fines sociales y Fondo Concursable), respecto de los cuales, además, el presente investigador posee experiencia laboral.

Esta situación generó el desafío de conciliar la objetividad con la familiaridad y cercanía con los casos en estudio. Por un lado, la inserción en esta institución facilitó la comprensión del objeto de estudio y la recolección de información, así como orientó la profundidad del

---

<sup>16</sup> Las bases incluyen los formularios de postulación respectivos.

análisis, pues conocía el nivel de detalle que era necesario evidenciar. Por otro lado, tal situación también dificultó la necesidad de distanciamiento y de replantear el objeto de estudio desde otros ángulos, fuera de la mirada laboral que aplica cotidianamente. Por último, conllevó sortear constantemente la complejidad de las políticas desde el punto de vista de alcanzar un equilibrio entre lo que era pertinente para fines investigativos y lo que era prescindible para este objetivo, pero que, institucionalmente, es valioso para el desempeño de la misión institucional.

### *Variables y operacionalización*

En este punto, daremos cuenta de las variables de investigación y su consiguiente operacionalización. Dispondremos este análisis de acuerdo al orden de los factores de la hipótesis de investigación y los conceptos que involucran. Recordando, la hipótesis se formuló de la siguiente manera:

La configuración institucional de las políticas para la superación de la pobreza en el periodo estudiado, a través de la *especialización instrumental* y el *rol constante de las ONG como implementaras* de tales políticas, *impacta en el tipo de actores y arenas políticas que se pueden conformar en torno a la pobreza* y en las *posibilidades de acción de las personas pobres*.

#### **1. Especialización instrumental**

<b>Concepto</b>	<b>Dimensión</b>	<b>Implicancias observables</b>
Paradigma de la política pública	Problema	-Conceptualización individual o sistémica
	Objetivos	-Declaración de la superación de la pobreza
	Medios	-Componentes para superar la pobreza
Instrumentos de la política pública	Tipo de cambio	-Presencia de cambios de primer o segundo orden: rutinarios, niveles, configuraciones y/o presencia de nuevos instrumentos (sedimentación)

	Motor del cambio	-Actores implicados y rol del aprendizaje
	Tipo de conocimiento	-Conocimiento especializado, técnico, o general, global

## 2. Organizaciones de la sociedad civil como implementadoras de la política pública

Concepto	Implicancias observables
Descentralización	-Permanencia temporal de las ONG (u otras organizaciones) como implementadoras de las políticas
Colaboración funcional	-Indicios de necesidades estatales que pueden ser cubiertas por ONG
	-Tipo de recursos en posesión de las ONG que se relevan como importantes

## 3. Efectos políticos: tipo de actores

Concepto	Dimensión	Implicancias observables
Tipo de actores	Actores favorecidos socialmente	-Bienes y servicios que reciben los actores
	Actores favorecidos políticamente	-Posibilidades de beneficios políticos individuales (formación y conocimiento de derechos, aumento de capacidades cívicas, entre otros) -Posibilidades de beneficios políticos colectivos: recursos, fomento a organización y movilización
	Delimitación material	-Incentivos/recursos entregados
	Delimitación simbólica	-Caracterización de la población objetivo -Caracterización problema/solución, atribución individual/sistémica, roles Estado/mercado/individuos

#### 4. Efectos políticos: arenas políticas

Concepto	Dimensión	Implicancias observables
Tipo de arenas políticas	Mecanismos de participación y representación	-Existencia de canales de influencia para la toma de decisiones
	Tipo de actores involucrados	-Actores formalmente partícipes
	Temas de decisión/alcance	-Atribuciones de los actores, funciones y sobre qué temas pueden pronunciarse
Tercero afectado	Beneficiarios en última instancia	-Existencia de tales actores
	Tipo de participación de los beneficiarios en última instancia	-Participación o no de tales actores

#### *Exposición del análisis de la información*

Concluyendo este capítulo metodológico, y antes de entrar al análisis de la información, cabe señalar que la exposición seguirá el orden de los factores presentados en la hipótesis de investigación, esto es, se dará cuenta, en primer lugar, de la configuración institucional de las políticas de superación de la pobreza, para luego, en un segundo momento, analizar los efectos que se desprenden de tales rasgos institucionales. Así, seguiremos el orden recién expuesto de las variables de investigación, lo que, por lo demás, está a tono con las precisiones metodológicas señaladas más arriba sobre el tipo de estudio y la unidad de análisis radicada en las políticas de superación de la pobreza.

Por otro lado, y alineado nuevamente con lo señalado en el tipo de estudio, el análisis de la configuración institucional se detendrá en elementos descriptivos, pues, precisamente, debemos dar cuenta de los distintos rasgos señalados en las implicancias observables para las dos primeras variables y abordar el periodo de estudio en análisis, por tanto, describir cambios y continuidades que puedan ser relevantes para la institucionalidad y que puede generar efectos políticos. Luego, adentrándonos en los efectos políticos, el análisis es menos descriptivo y más integrado.

## Capítulo 4: Análisis de la información

Como señalamos al final del capítulo metodológico, el análisis de la información seguirá el orden de los elementos presentados en la hipótesis de investigación. Cada uno de los apartados siguientes desarrollará los aspectos de configuración institucional de las políticas de superación de la pobreza (apartados 1 y 2) y los efectos políticos de tipo institucional (apartados 3 y 4). Asimismo, se seguirá el orden de las variables, conceptos y dimensiones presentadas en el capítulo metodológico. Por último, en el apartado 5, se analizará la situación de la hipótesis alternativa.

### 4.1. Configuración institucional de la especialización instrumental

En este apartado, analizaremos primeramente el paradigma de las políticas de superación de la pobreza, para luego continuar con el análisis de los instrumentos de focalización.

#### *Paradigma de las políticas de superación de la pobreza*

Con respecto al paradigma de las políticas de superación de pobreza, se puede observar su continuidad y permanencia durante el periodo de estudio a partir del problema, objetivos y medios a la base de Chile Solidario y el Ingreso Ético Familiar. No nos detendremos en demasía en este análisis, pues existe bastante literatura secundaria que ya ha realizado su comparación, sosteniendo, en general, continuidad entre ambas políticas, con ciertos agregados y acentos para el caso del Ingreso Ético Familiar. Con todo, cierto análisis mínimo bajo nuestra conceptualización es necesario, lo cual se puede desprender de un análisis de sus objetivos y destinatarios:

Política	Objetivos y destinatarios
Chile Solidario	“... dirigido a las familias y sus integrantes en situación de extrema pobreza... cuyo objetivo es promover su incorporación a las redes sociales y su acceso a mejores condiciones de vida” (Ley 19.949, artículo 1°)
Ingreso Ético Familiar	<p>“destinado a personas y familias vulnerables por encontrarse en situación de pobreza extrema” (Ley 20.595, artículo 1°)</p> <p>“brindar seguridades y oportunidades a las personas y familias que participen en él, de modo de promover el acceso a mejores condiciones de vida” (Ley 20.595, artículo 2°)</p> <p>“Tendrán acceso al Subsistema las personas y familias que se encuentren en situación de pobreza extrema” (Ley 20.595, artículo 3°)</p>

En ambos casos, el objetivo último es la superación de la pobreza extrema de las personas y familias, lo que supone un problema que poseen los sujetos. Es a estas personas y familias a quienes se les promoverá su acceso a las oportunidades existentes, para mejorar sus condiciones de vida. Por lo tanto, observamos que existe una atribución individual más que sistémica del problema en el diseño de ambas políticas. Una mirada sobre el problema diferente, más sistémica que individual, podría apuntar, por ejemplo, a un cambio de las relaciones sociales que generan la pobreza, o bien, a un mayor acento en objetivos de cohesión social, que involucraría no solamente a quienes padecen la pobreza, sino también a quienes no son pobres, o a un objetivo distributivo más directo (propiedad, activos) que la redistribución vía impuestos.

Junto a lo anterior, la literatura sobre el tema también ha reconocido ciertas diferencias entre ambas políticas. Para determinar el tipo de cambio y si esto afecta al paradigma subyacente, analizaremos tanto los programas que se desprenden de ambas políticas como los componentes tipo de cada uno. O sea, analizaremos lo medios que usan ambas políticas.

Con respecto a los programas de ambas políticas, podemos observar que ya desde Chile Solidario se generaron ciertos cambios que no se enfocaban exclusivamente en la situación de pobreza, sino también en la de vulnerabilidad y que el Ingreso Ético Familiar continuó. Hasta hoy, los programas base siguen siendo:

- *Programa Puente*, hoy *Programa Familias*: este programa, que se ejecuta desde 2002, apuntaba y apunta directamente a la situación de extrema pobreza
- *Programa Calle*: se ejecuta desde 2006 y apunta a las personas que viven en la calle, que si bien pueden ser pobres o extremos pobres según los ingresos que reciban, poseen características distintivas asociadas a la exclusión social.
- *Programa Abriendo Caminos*: iniciado en 2009, en este caso la situación de vulnerabilidad está dada por la privación de libertad que pueden experimentar los adultos significativos de niños, niñas y adolescentes.
- *Programa Vínculos*: desde el año 2007, en este caso el programa se focaliza por edad, a los mayores de 65 años y en situación de vulnerabilidad (y no solamente pobreza o extrema pobreza).

Asimismo, podemos observar el carácter de los medios o componentes utilizados por estos programas. Para el caso de Chile Solidario, los componentes eran tres:

1. Apoyo psicosocial
2. Transferencias monetarias/subsidios
3. Acceso oferta pública preferente

En este caso, el componente 1 y 3 eran los centrales, pues buscaban mejorar las capacidades personales y familiares, en diferentes condiciones de vida y en una lógica promocional, para así acceder a la estructura de oportunidades existentes (del Estado, el mercado y la comunidad). Las transferencias, como señalamos en la Introducción, no fueron un componente central como en otros países.

Para el caso del Ingreso Ético Familiar, los componentes fueron y son:

1. Programa Eje
2. Acompañamiento Psicosocial
3. Acompañamiento Sociolaboral
4. Transferencias Monetarias
5. Acceso a la oferta de programas sociales

Vemos que se mantienen los componentes de acompañamiento psicosocial, transferencias monetarias y acceso a la oferta de programas sociales, agregándose el programa eje y el acompañamiento sociolaboral. Fuera del programa eje que posee una función de diagnóstico, seguimiento y evaluación, la gran diferencia –y así reconocida- pasa por el acompañamiento sociolaboral, que busca mejorar la capacidad de las personas de generar ingresos de manera autónoma y mejorar sus condiciones de empleabilidad, y un cambio o adición a la lógica de las transferencias, donde algunas se entregan en función del cumplimiento de ciertos deberes y logros. Con respecto a ambos componentes, podemos estar frente a un mix entre el paradigma de *workfare* y el de *activación* (Daigneault, 2014), dado el impulso de un bienestar que debe ser logrado a través del trabajo y el mejoramiento de las condiciones de empleabilidad y el aumento de condicionalidades para ciertos beneficios. Sin embargo, es un impulso hacia estos paradigmas que todavía arrastra componentes mínimos, de base (como las transferencias por dignidad del Ingreso Ético Familiar).

De acuerdo a lo anterior, podemos constatar una permanencia del paradigma, con la presencia de nuevas disposiciones, que no eliminan las iniciales, sino que más bien se suman o complementan estas. En este sentido, vemos claros rasgos de sedimentación (*layering*) en este proceso de cambio, pero sin una transformación de los pilares del paradigma.

#### *Instrumentos de las políticas de superación de la pobreza*

En este punto, habiendo constatado la permanencia del paradigma de las políticas de superación de la pobreza, observaremos los cambios en los niveles de segundo y primer orden. Recordando lo señalado por Hall, su perspectiva teórica posibilita cambios en estos

niveles, los cuales no afectan el paradigma vigente. Para esto, analizaremos la evolución de un conjunto de instrumentos de apoyo a las políticas de superación de la pobreza, a saber, los instrumentos de focalización de los distintos beneficios y apoyos que entrega el Estado.

Aquí, nuevamente, el objetivo no es dar cuenta del detalle de cambios en estos instrumentos desde la perspectiva del diseño de la política social ni tampoco discutir sobre las bondades o lo deseable de la focalización versus la entrega de beneficios universales, o de la tensión entre focalización y la lógica de derechos. Nuestro interés, más bien, radica en determinar el tipo de configuración institucional que se instala con los distintos instrumentos de focalización y los cambios que estos han experimentado.

Para este fin, nos sirve una mirada panorámica de la evaluación de los instrumentos de focalización en Chile, detalle que se puede observar en la siguiente tabla resumen:



	Ficha CAS-1 1980 - 1986	Ficha CAS-2 1987 - 2006	Ficha Protección Social 2007 - 2015	Ficha Social 2012 - 2013	Registro Social de Hogares 2016 - Hoy
<b>Enfoque Técnico</b>	Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)	Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)	Capacidad Generadora de Ingresos (CGI)	Capacidad Generadora de Ingresos (CGI)	Calificación Socioeconómica (CSE)
<b>Característica</b>	Mide Recursos Materiales (RRMM) / Extrema pobreza	Mide RRMM / Extrema pobreza y carencias	No mide RRMM / Pobreza y vulnerabilidad	No mide RRMM / Medición de factores individuales y gastos	No mide RRMM / Vulnerabilidad, Inferencia de Ingresos / Apoyo en la selección de beneficiarios
<b>Método de recopilación de información</b>	Autorreportada sin verificación en el domicilio (entrevista en la municipalidad) – Manejo manual de datos	Autorreportada con verificación en el domicilio – Software en cada municipalidad – consolidado de datos anualmente	Autorreportada con verificación en el domicilio – Verificación de datos con Registro Civil y Pensiones – Plataforma en línea con intercambio de datos	Autorreportada con verificación en el domicilio – Plataforma en línea con intercambio de datos	Autorreportada con verificación en el domicilio e información de registros administrativos del Estado – Plataforma en línea (municipalidades y ciudadanos)
<b>Caducidad / Vigencia</b>	Sin fecha de caducidad	2 años	Sin fecha de caducidad	Sin fecha de caducidad	Sin fecha de caducidad
<b>Indicadores / Puntajes</b>	5 niveles	350 a 750 puntos	2.072 a 16.316 puntos	No alcanzó a reflejar puntaje	Tramos del 40% al 100%
<b>Unidad de Análisis</b>	No existió unidad de análisis definida	<b>Familia</b> (todas las existentes al interior de una vivienda)	<b>Familia</b> (Constituida por una persona o un grupo de personas que pueden o no tener vínculos de parentesco, que residen en una vivienda organizándose en torno a un presupuesto común de alimentación)	<b>Hogar</b> (Constituido por una persona o un grupo de personas que se alojan y se alimentan juntas – puede haber más de un hogar en una vivienda o sitio)	<b>Hogar</b> (Persona o grupo de personas, unidas o no por un vínculo de parentesco, que comparten un presupuesto de alimentación en común)

Fuente: (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2019)

Como se puede ver, los instrumentos de focalización tienen una historia que va para los 40 años y, en este tiempo, se han ido perfeccionando paulatinamente para cumplir de mejor manera su objetivo: caracterizar la situación socioeconómica de la población, especialmente de aquellos en situación de pobreza y vulnerabilidad, para identificar con mayor precisión a aquellos que debieran recibir los distintos apoyos y beneficios que entrega el Estado a quienes más lo necesitan.

En primer lugar, el conjunto de información que entrega esa tabla permite sustentar la existencia de cambios de primer y segundo orden. Desde los años 2000, se han utilizado

cuatro instrumentos de focalización<sup>17</sup> (Ficha Cas 2, Ficha de Protección Social, Ficha Social y Registro Social de Hogares) y los cambios se han concentrado en indicadores/puntajes y los métodos de recopilación de información (con predominio de información autoreportada y/o información administrativa). Luego, aun cuando ha variado el enfoque técnico, especialmente en dos momentos: 1) con la introducción de la Ficha de Protección social (se busca medir vulnerabilidad) y 2) con el arribo del Registro Social (se busca excluir los altos ingresos por sobre identificar a los más vulnerables) (Candia D. & Henoch I., 2017), esto tiene cabida dentro de los cambios de segundo orden, en tanto se cambian instrumentos, que pueden tener sus propios enfoques y objetivos, pero siempre dentro del objetivo mayor, en este caso, de focalizar a la población que puede recibir apoyo estatal para superar la pobreza. Asimismo, estos cambios se pueden comprender como casos de sedimentación, pues se agregan nuevos dispositivos y arreglos a una base que se mantiene.

En segundo lugar, si atendemos al motor de estos cambios, podemos ver que el aprendizaje es uno de los principales y que los actores implicados son funcionarios públicos especialistas en focalización y asesores expertos. Si bien la Ficha de Protección Social en parte respondió a los reclamos sobre la Ficha CAS 2, el objetivo último fue dar respuesta al nuevo enfoque de la pobreza: la vulnerabilidad (Ministerio de Desarrollo Social, 2018b, pág. 25), por lo tanto, fue un desafío realizado por equipos técnicos del Ministerio. De igual modo, si el Registro Social de Hogares tuvo impulso desde el programa de gobierno de Michelle Bachelet<sup>18</sup> y su reglamento se alineó a normativas del tipo leyes<sup>19</sup>, el desarrollo de estos instrumentos posee un carácter técnico por sobre todo, por lo tanto, es impulsado por actores expertos en temáticas de información, manejo de base de datos, estimación y corrección de ingresos, entre otros. Y cuando el Estado se dirige hacia la sociedad para mejorar estos instrumentos, lo hace hacia expertos en el tema<sup>20</sup>, donde las personas pobres, vulnerables o

---

<sup>17</sup> Tres para ser más exactos, pues la Ficha Social no alcanzó a implementarse para asignar beneficios sociales y se pasó directamente de la Ficha de Protección Social al Registro Social de Hogares (Ministerio de Desarrollo Social, 2018b, pág. 27).

<sup>18</sup> “superar en forma gradual la Ficha de Protección Social (FPS) en tanto instrumento de focalización, de manera tal de transitar hacia la asignación de transferencias monetarias por el mecanismo de la exclusión de los sectores de mayores ingresos”, citado en (Libertad y Desarrollo, 2016, pág. 1).

<sup>19</sup> Decreto N° 22 de 2015, que aprueba reglamento del artículo 5° de la ley N° 20.379 y de la letra f) del artículo 3 de la ley N° 20.530.

<sup>20</sup> En 2010 se convocó un Comité de Expertos para realizar un diagnóstico sobre el funcionamiento de la Ficha de Protección Social y propuestas de modificaciones.

potenciales beneficiarios solamente aportan información para ser clasificados según el instrumento de turno.

En tercer lugar, y vinculado con el tipo de conocimiento e información asociado a estos instrumentos, observamos que, además del conocimiento que supone el desarrollo de los instrumentos de focalización, el sistema de focalización en su conjunto también ha supuesto el manejo de información cada más compleja sobre los actuales o potenciales beneficiarios. En efecto, junto con la creación de Chile Solidario en el año 2004, en esta ocasión también se estipuló la creación de un registro de información social (RIS), cuya finalidad “será proveer de la información necesaria para la asignación y racionalización de las prestaciones sociales que otorga el Estado; el estudio y diseño de políticas, planes, programas y prestaciones sociales, como asimismo, de planes de desarrollo local, y de los análisis estadísticos que la administración de las prestaciones sociales requieran” (Ley 19.949, artículo 6°), información que refiere a “los datos de las familias e individuos que actual o potencialmente sean beneficiarios de prestaciones y programas públicos, de los beneficios que obtengan de los mismos y de sus condiciones socioeconómicas” (Decreto 160, Aprueba Reglamento del Registro de Información Social, artículo 2°). O sea, el Estado, para sus políticas de superación de la pobreza, el otorgamiento de beneficios y el desarrollo de políticas afines, requiere manejar gran información y de bastante complejidad, lo cual solo puede ser espacio para actores debidamente capacitados y con conocimiento especializado. Si bien el manejo de esta información para el otorgamiento de beneficios está regulado por Ley y solo se utilizará aquella información estrictamente necesaria que requiera el instrumento de focalización de turno, este proceso es una caja negra para el beneficiario último de la política: la persona pobre, vulnerable o necesitada. Además, como es información se puede utilizar para el diseño de políticas, solamente se podría incidir en tal diseño si se posee el conocimiento experto necesario.

## 4.2. Configuración institucional de las políticas de cooperación pública privada

A continuación, analizaremos la configuración institucional que se establece desde el rol que asumen las organizaciones de la sociedad civil en los casos de la Ley de Donaciones con Fines Sociales y el Fondo Concursable. Primero, analizaremos el concepto de descentralización para ambos casos de políticas de cooperación público-privada, uno a uno, y luego el concepto de colaboración funcional, esta vez integrando ambos casos en el análisis.

### *Descentralización*

Uno de los rasgos de la configuración institucional de este tipo de políticas dice relación con la presencia constante de las ONG (u otras organizaciones) como implementadoras de las políticas de superación de la pobreza en el periodo de estudio.

El cumplimiento de este rol no es nuevo, pues desde el giro de la política social con la instalación del modelo de Estado de Bienestar con orientación hacia el mercado existe presencia de ONG como implementadoras de políticas. O, dicho de otro modo, la descentralización no es un rasgo exclusivo de las políticas del periodo en estudio, pero sí es distintivo y pertinente para los fines de determinar los efectos políticos de este proceso.

Por otro lado, la presencia de ONG en la implementación de políticas sociales de superación de la pobreza se puede observar tanto en aquellas del pilar asistencial como en las del pilar de cooperación público-privada. En efecto, algunos de los programas revisados en el apartado anterior permiten que ONG provean los bienes y servicios que estos estipulan<sup>21</sup>. Con todo, los casos de interés para esta parte provienen de la Ley de Donaciones con Fines Sociales y del Fondo Concursable que administra el Ministerio. Veremos, por tanto, la dimensión de descentralización, en primer lugar, para la Ley y, en segundo lugar, para el Fondo.

---

<sup>21</sup> Como el Programa Calle y el Programa Abriendo Caminos.

## **Ley de Donaciones con Fines Sociales (Ley 19.885)**

La Ley de Donaciones con Fines Sociales se publicó el año 2003, tuvo su primer Reglamento el año 2005 y comenzó a operar bajo la administración de MIDEPLAN el año 2006. A su vez, tuvo diversas modificaciones legales durante los años 2009 y 2012; el año 2013 pasa a ser administrada por la División de Cooperación Pública Privada del Ministerio de Desarrollo Social; y el año 2014 se publica su nuevo reglamento (vigente hasta hoy) (Ministerio de Desarrollo Social, 2014).

Durante todo el periodo de estudio de la tesis, esta Ley ha encarnado los principios de descentralización y de cooperación público-privada. Con respecto a la cooperación público-privada, este concepto estuvo a la base del Mensaje de la Ley, relevando que en una sociedad democrática las actividades de interés social y de interés público deben ser una responsabilidad compartida entre el Estado y la ciudadanía, entre Estado y ciudadanos; entre el sector público y el sector privado. Con respecto a la descentralización, la Ley regula “el buen uso de donaciones de personas jurídicas que dan origen a beneficios tributarios y los extienden a otros fines sociales y públicos, como es el caso de entidades sin fines de lucro que favorezcan de manera directa y comprobable a personas de escasos recursos y discapacitadas” (Mensaje de la Ley 19.885).

Concretamente, la Ley establece, entre otros puntos, el tipo de donantes y el tipo de donatarios, o sea, quienes pueden recibir las donaciones que regula la Ley, las que deben estar dirigidas a “financiar proyectos o programas de corporaciones o fundaciones... (las que) deberán estar constituidas conforme a las normas del Título XXXIII del Libro I del Código Civil, tener por finalidad... proveer directamente servicios a personas de escasos recursos o con discapacidad, estar incorporadas al registro... y haber sido calificado como de interés social por el consejo” (Ley 19.885, art 2°)<sup>22</sup>. Como vemos, la Ley apunta a un

---

<sup>22</sup> El año 2009, a través de la Ley 20.316, también se incorporaron como donatarios a los establecimientos educacionales que tengan proyectos destinados a la prevención o rehabilitación de adicciones de alcohol o drogas, para sus alumnos y, o apoderados. No abordaremos su análisis, así como la situación de las personas con discapacidad, pues exceden los límites de esta tesis. Por lo tanto, concientemente omitiremos su análisis.

segmento específico de organizaciones de la sociedad civil y estas deben entregar servicios a personas de escasos recursos.

Cabe aclarar, brevemente, cómo funciona el mecanismo de la donación y en qué circunstancias las personas de escasos recursos reciben los servicios sociales de las ONG. A diferencia de un convenio de implementación, en que el Estado financia directamente a una organización social para que ejecute la política social y las personas reciban los bienes y servicios, en el caso de esta Ley (y como otras leyes de donaciones), el financiamiento monetario lo aporta el sector privado (empresas y/o personas naturales) y no el sector público. En estos casos, el Estado aporta indirectamente a través de la franquicia tributaria a la que puede acceder el donante, o sea, a través de impuestos que deja de percibir<sup>23</sup>. Por lo tanto, solo si existe un donante que aporte cierta cantidad de financiamiento a las ONG, las personas de escasos recursos podrán recibir los beneficios de los proyectos.

Luego, la Ley establece mecanismos que regulan las etapas necesarias para que se alcancen los beneficios que estipula. En primer lugar, las ONG interesadas en los beneficios de la Ley deben formar parte del Registro de Donatarios, pues solo las instituciones de este Registro pueden presentar proyectos al Banco de Proyectos. En segundo lugar, solo los proyectos del Banco pueden recibir donaciones que den origen a beneficios tributarios para el donante. Para esto, la responsable final de gestionar la donación es la misma ONG, el Estado solo posee un rol regulador. En tercer lugar, el Consejo de Donaciones Sociales (un órgano colegiado) aprueba o rechaza el ingreso al Registro de Donatarios y los programas y proyectos de estas entidades al Banco de Proyectos (con las consideraciones técnicas que aporte el Ministerio a través de la Secretaría Técnica de Donaciones Sociales)<sup>24</sup>.

De acuerdo a lo anterior, la Ley es un mecanismo con un doble objetivo: superar la pobreza (o contribuir a) e involucrar a los privados, tanto con fines de lucro como sin fines de lucro.

---

<sup>23</sup> “El aporte estatal en una donación con fines sociales puede llegar hasta el 60% del total” (Ministerio de Desarrollo Social, 2016).

<sup>24</sup> La composición del Consejo de Donaciones Sociales será analizada en el tercer y cuarto apartado de este capítulo. Entre otras cosas, veremos que las organizaciones comunitarias poseen un representante en este espacio.

El Estado regula esta relación y las personas pobres son los beneficiarios últimos. Por otra parte, las ONG, en su rol de implementadoras de proyectos sociales para personas de escasos recursos, se ven fortalecidas, en tanto amplían el abanico de fuentes de financiamiento y no dependen solamente del financiamiento directo de fuentes gubernamentales<sup>25</sup>.

Con todo, tal fortalecimiento de las ONG se da de manera *concentrada*. Análisis oficiales del Ministerio de Desarrollo Social (Ministerio de Desarrollo Social, 2017)<sup>26</sup> han mostrado que, del total de donatarios inscritos en el Registro de Donatarios, alrededor de un 18%-19% recibe donaciones; de las instituciones que reciben donaciones (entre 2008 y 2013), 10 ONG concentran el 74% del total de donaciones, destacándose Hogar de Cristo (19%), Fundación de la Familia (13%) y Fundación Las Rosas (13%) (Ministerio de Desarrollo Social, 2014)<sup>27</sup>; la Región Metropolitana es la región que concentra la mayor cantidad de proyectos ingresados al Banco de Proyectos (alrededor del 60%); y las 10 empresas que más donan representan alrededor de un 15% de las donaciones totales<sup>28</sup>. Esto último ha variado en el tiempo, pues durante algunos años este porcentaje alcanzó el 31% (entre 2008 y 2013) (Ministerio de Desarrollo Social, 2014, pág. 141). Además, luego de la incorporación de las personas naturales como donantes (Ley 20.316, de 2009), la participación de sus donaciones ha ido aumentando paulatinamente, alcanzando alrededor del 40%-50% del total<sup>29</sup>. A partir de estos datos, entonces, se podría concluir que el objetivo más logrado es el de la cooperación público privada, antes que el de la superación de la pobreza y el de la descentralización, pues serían pocas las ONG que estarían desempeñando el rol de implementadoras de bienes y servicios en reemplazo del sector público centralizado a raíz de esta Ley, dada la concentración de las donaciones en pocas instituciones.

---

<sup>25</sup> La fuente de financiamiento gubernamental es del orden del 40% (Centro UC Políticas Públicas, 2020).

<sup>26</sup> También los Informes de Desarrollo Social 2016, 2015 y 2014 aportan información sobre las donaciones sociales.

<sup>27</sup> Para el año 2015 el panorama fue similar: 10 instituciones se llevaron el 73% del total anual de donaciones y, de estas 10, el 40% fue para Hogar de Cristo (Ministerio de Desarrollo Social, 2016). También para el año 2016, donde solo 10 instituciones recibieron el 70% del total anual de donaciones (Ministerio de Desarrollo Social, 2017, pág. 248).

<sup>28</sup> Además, entre 2008 y 2013, el 40% de las empresas donantes fueron empresas mineras y el 20% instituciones bancarias (Ministerio de Desarrollo Social, 2014).

<sup>29</sup> Esto se atribuye a la capacidad de algunas organizaciones de captar socios y al a implementación del Certificado Electrónico de Donación que han utilizado algunas instituciones (Ministerio de Desarrollo Social, 2018a).

Para revertir esta situación, la misma Ley dispone de un mecanismo para tales efectos, el que se entiende como el mecanismo redistributivo de la Ley, a saber, el Fondo Mixto de Apoyo Social. Este Fondo se pensó desde el Mensaje de Ley, dado el diagnóstico realizado en la época sobre la inequidad en el acceso a donaciones que se podía observar en el resto de ley de donaciones: que las instituciones que trabajan temas de pobreza y discapacidad también puedan acceder a donaciones y que no haya concentración entre pocos donatarios. Para esto, se establece el Fondo Mixto, el cual se constituye a partir de donaciones que realizan las empresas o personas naturales. Entre los rasgos distintivos que posee, este Fondo se transforma en un concurso público cuando posee recursos suficientes y permite que postulen las fundaciones o corporaciones del Registro de Donatarios y organizaciones comunitarias funcionales o territoriales regidas por la ley N°19.418. Además, permite llegar a proyectos de todo Chile.

Es interesante la figura del Fondo Mixto, porque permite llegar a organizaciones comunitarias, tales como agrupaciones, juntas de vecinos, centros de padres y apoderados, entre otras, las que precisamente trabajan más directamente en los territorios y tienen contacto más directo con las personas. A diferencia de las organizaciones más grandes, como corporaciones y fundaciones, en las organizaciones comunitarias los mismos beneficiarios son, a la vez, los mismos dirigentes y gestores de estas y no cuentan con equipos profesionales distintos. Además, las organizaciones comunitarias representan la mayoría de organizaciones de la sociedad civil en Chile, alcanzando alrededor del 80% de las activas a inactivas<sup>30</sup> y un 72% de solo las activas (fundaciones y corporaciones representan el 12%) (Irrázaval & Streeter, 2020).

Ahora bien, estos rasgos positivos del Fondo Mixto se han visto limitados con el paso de los años. Se realizaron concursos públicos entre 2008 y 2012 y, el último, el año 2015. Inicialmente la Ley de donaciones con fines sociales obligaba que a lo menos un 33% del total de la donación fuera entregada al Fondo, pero el año 2012 se quita esta obligatoriedad (con la Ley 20.565) (Ministerio de Desarrollo Social, 2014, pág. 130). Así, las donaciones al

---

<sup>30</sup> Activas, las que han renovado su directiva los últimos 5 años e inactivas las que no lo han hecho estos últimos 5 años (Irrázaval & Streeter, 2020).

Fondo Mixto fueron a la baja desde el año 2012 y no recibió ninguna donación durante los años 2015, 2016 y 2017. Por lo tanto, el efecto redistributivo de este Fondo y la participación de las organizaciones comunitarias se ha debilitado.

### **Fondo Concursable**

Desde el año 2013, el Ministerio de Desarrollo Social y Familia cuenta con recursos para la generación de concursos públicos orientados a la superación de la pobreza, los cuales se obtienen por ley de presupuesto año a año. Radican en el Fondo de Iniciativas para la Superación de la Pobreza (FISP) que permite transferencias al sector privado<sup>31</sup>. Desde el FISP también se extraen recursos para el financiamiento de convenios directos, fundamentalmente con la Fundación para la Superación de la Pobreza. Aun cuando son recursos cuantiosos, que representan alrededor del 75% del total de los recursos del FISP, no analizaremos este caso, pues son recursos destinados a una única institución y, para efectos de la tesis, nos interesa analizar aquellos dispositivos que impactan a más organizaciones.

De los años en que este concurso ha estado operativo, el del 2013 tuvo ciertas características y todos los del 2014 al 2018 otras<sup>32</sup>. Lo transversal pasa justamente por el objetivo de su inclusión como caso: permiten observar la situación de las ONG como implementadoras de las políticas de superación de la pobreza. O sea, todas las versiones buscaron mejorar las condiciones de vida de las personas pobres y vulnerables. Luego, al igual que para el caso de la Ley de Donaciones con Fines Sociales y el Fondo Mixto, estos concursos públicos o fondos concursables se diferencian de convenios directos de implementación, en que el Estado financia a una organización social para que ejecute la política social, aunque no de un modo tan tajante como se pudiera ver a primera vista. En efecto, este fondo concursable es un llamado que hace el Estado a la sociedad civil, un llamado para realizar ciertas acciones que considera las pueden realizar de mejor manera sus organizaciones sociales. Esto queda más claro para el caso de los convenios directos, donde el Estado financia directamente las

---

<sup>31</sup> La glosa del FISP señala: “A estos fondos podrán postular personas jurídicas del sector privado que no persigan fines de lucro y otras entidades públicas” (a “otras entidades públicas” se permite desde el año 2015).

<sup>32</sup> Para evitar las citas excesivas, señalamos que el siguiente análisis se basa en los datos oficiales del *Informe de Desarrollo Social* (ya citado más arriba) de los años 2014 al 2018.

actividades de una organización social para que alcance los objetivos que mutuamente acuerdan. Para el caso del fondo concursable, la diferencia radica en que el llamado es masivo, promoviendo la competencia entre organizaciones, pero el fin último sigue siendo el mismo: otorgar recursos a iniciativas para superar la pobreza.

En este caso, nuevamente, la descentralización toma forma a través de la cooperación pública-privada: se busca que organizaciones cercanas a los territorios y a las personas afectadas por la pobreza pueden proveer directamente los bienes y servicios sociales (y no el sector público centralizado directamente) y que, además, se exprese un compromiso de acción del sector privado, en este caso de las organizaciones sin fines de lucro.

Durante el año 2013, el fondo concursable tuvo expresión a través de tres concursos, los que buscaron beneficiar, en un caso, a otras organizaciones sociales y, en los otros dos, a las personas en situación de pobreza. El rasgo central que marcó estos concursos es la *concentración*, pues los proyectos adjudicados provenían mayormente de la Región Metropolitana y, sobre todo, las principales organizaciones adjudicadas fueron fundaciones (36%) y corporaciones (55%), mientras que las organizaciones comunitarias alcanzaron un 7%.

Entre los años 2014 y 2018, el fondo concursable tuvo rasgos de continuidad y solo la versión del año 2014 fue levemente diferente al resto. Se denominó “Fondo Chile de Todas y Todos” y tuvo los siguientes atributos relevantes para nuestra tesis:

1. El Fondo permitió la postulación de distintas organizaciones de la sociedad civil, pero divididas en dos líneas de acción<sup>33</sup>: una para proyectos de fundaciones y corporaciones (con montos de financiamiento hasta 20 millones de pesos<sup>34</sup>) y otra

---

<sup>33</sup> El año 2015 se instaló una línea de acción para generar conocimiento sobre acciones destinadas a la superación de la pobreza, la cual se denominó “Análisis de Experiencias” y permitió que, además de fundaciones y corporaciones, también pudieran postular universidades y otras instituciones de educación superior. Esta línea se mantuvo hasta 2018.

<sup>34</sup> Solamente la versión del 2014 estipuló un monto de hasta 30 millones de pesos para la línea de fundaciones y corporaciones.

para organizaciones comunitarias (con montos de financiamiento hasta 4 millones de pesos).

2. Existió diversidad temática para abordar las situaciones de pobreza y vulnerabilidad social. Es decir, desde acciones en educación, salud, trabajo, ciudadanía, entre otras, se podía abordar la pobreza y vulnerabilidad de los beneficiarios.
3. Todas las regiones tuvieron proyectos adjudicados, aun cuando la Región Metropolitana seguía concentrando entre 1/3 y ¼ del total de proyectos. Esto se promovió señalando en las Bases que se adjudicará, a lo menos, un proyecto por región.
4. Las organizaciones comunitarias tuvieron del orden del 40% a 50% del total de proyectos financiados.
5. El presupuesto disponible para el Fondo Concursable aumentó paulatinamente, partiendo en 802 millones de pesos y llegó hasta los 1.140 millones de pesos.

Según esto, también podemos constatar que a través del Fondo Concursable del Ministerio se fortaleció el rol de las ONG como implementadoras de acciones para la superación de la pobreza.

### *Colaboración funcional*

En este punto analizaremos la presencia o no de ciertas necesidades estatales y de ciertos recursos en terreno de las organizaciones que se pueden desprender del análisis realizado a la Ley de Donaciones con Fines Sociales y al Fondo Concursable del Ministerio.

En primer lugar, podemos ver que la misma descentralización que expresan ambas políticas dan cuenta de las necesidades de eficacia y eficiencia del Estado. Desde el punto de vista de la eficacia, el Estado confía en tales dispositivos, les otorga presupuesto (de manera indirecta vía las franquicias de la ley de donaciones y directamente a través del fondo concursable) y los perfecciona, pues observa que contribuyen al objetivo de superar la pobreza. Desde el punto de vista de la eficiencia, el Estado optimiza recursos públicos al combatir la pobreza de este modo involucrando a las organizaciones sociales. Estas también aportan con

financiamiento propio a los proyectos sociales que ejecutan, directamente para cada proyecto en específico o indirectamente por medio de la existencia misma de las organizaciones en cuanto organización. La presencia de ambas necesidades se observa para todo el periodo de estudio.

En segundo lugar, observamos la posesión y preponderancia de ciertos recursos por parte de las organizaciones, a tono con la distinción entre *recursos formales* y *recurso solidaridad* establecida en el marco teórico. Con respecto a la Ley de Donaciones con Fines Sociales, este dispositivo claramente ha privilegiado los recursos formales que poseen las ONG, en tanto las fundaciones y corporaciones son las instituciones aptas para ser parte del Registro de Donatarios y para postular proyectos al Banco de Proyectos. Son las mismas fundaciones y corporaciones las que deben conseguir la donación con las empresas o personas naturales, lo que supone tener una institucionalidad sólida, profesional, especializada. Luego, el fenómeno de la concentración evidencia que solo pocas ONG poseen tales recursos formales a un alto nivel, para llegar al tipo de empresas mineras y bancarias que han copado las donaciones.

Con respecto a las organizaciones comunitarias, inicialmente la Ley contempló un lugar para estas a través del mecanismo redistributivo del Fondo Mixto, pero, como pudimos ver, su presencia en cuanto organizaciones implementadoras casi ha desaparecido dado el decrecimiento de fondos que ha experimentado este dispositivo con el tiempo. Así, a través de este mecanismo, los recursos de solidaridad que poseen las organizaciones comunitarias y que pueden ser una oportunidad para las personas pobres beneficiarias de tener un rol más activo (vía la ejecución de proyectos que los beneficie a ellos mismos), no se están potenciando.

Para el caso del Fondo Concursable, su trayectoria ha relevado de manera más equilibrada la existencia de las organizaciones comunitarias y de las fundaciones y corporaciones, en tanto existen líneas de financiamiento separadas para cada tipo de organización. Esta misma distinción institucional, ahora bien, revela la existencia y posesión de recursos diferentes entre estas organizaciones y el Estado, en su regulación, reconoce tales diferencias. En efecto,

la misma lógica de concursabilidad lleva a las organizaciones de un tipo y de otro a competir entre ellas. Para el caso de las fundaciones y corporaciones, y dada la mayor cantidad de recursos disponibles por proyecto (20 millones de pesos), se ven obligadas a desarrollar con mayor énfasis sus recursos formales, especialmente el conocimiento técnico, experto para postular al concurso y tener posibilidades de adjudicación, conocimiento que debe versar tanto sobre la problemática de pobreza y la solución propuesta como sobre la formulación de proyectos sociales: elaboración de diagnóstico, formulación de objetivos y resultados, elaboración de presupuesto, entre otros. También, las organizaciones comunitarias deben lidiar con el conocimiento experto que supone la postulación al concurso, pero este es menor, dado que el formulario de postulación es más sencillo que el de corporaciones y fundaciones. O sea, el Estado reconoce por este medio técnico diferencias en los recursos que poseen ambos tipos de organización.

Pero no solo deben fortalecer su conocimiento experto, también deben dar muestra de fortaleza institucional, profesionalidad, capacidad de gestión, capacidad de proveer los bienes y servicios que comprometen en sus proyecto. Esto lo estima el Estado a través del proceso de evaluación de las propuestas en ítems como recursos humanos del proyecto y el presupuesto presentado. Como botón de muestra, esta fortaleza institucional se juega en el momento de adjudicación de los recursos, etapa en que se debía entregar una garantía de fiel cumplimiento del 100% del monto de recursos adjudicados<sup>35</sup>, y también posteriormente, cuando debían rendir cuentas financieras y técnicas mensuales.

Con relación a la posesión del recurso solidaridad, es posible constatar que el Estado no solo requiere conocimientos expertos y capacidad institucional por parte de las organizaciones, también necesita que estas posean cercanía con los beneficiarios, que puedan generar confianza y un vínculo con estos para que participen del proyecto. Solo así se garantiza su participación en los bienes y servicios que permitirán apuntar a la superación de la pobreza que los afecta. Este criterio se puede observar en la evaluación que hace el Estado del

---

<sup>35</sup> La exigencia de garantía del 100% también aplicaba para las organizaciones comunitarias, pero disponían de la posibilidad de entregar una letra de cambio para tales efectos, lo cual no comprometía recursos institucionales ni tenía un gran costo. Solamente a partir de la versión de 2019 del Concurso se bajó la exigencia a un 30% de los montos adjudicados.

componente participación del proyecto, ítem que es parte de los criterios de evaluación y parte del formulario de postulación desde la versión 2015 del Fondo Concursable. En este caso, se solicita señalar cómo se gestionó la idea del proyecto y cómo participaron los beneficiarios en la elaboración de la idea del proyecto, junto con adjuntar los medios de verificación pertinentes. De igual manera, el recurso solidaridad se puede observar en la evaluación del ítem de recursos humanos. En este punto no solo se evalúan las credenciales académicas y profesionales del equipo ejecutor, sino también su experiencia práctica en la temática. En definitiva, el Estado se cerciora que la futura organización implementadora, ya sea del tipo ONG (fundaciones y corporaciones) o del tipo comunitaria, posea el recurso solidaridad. Incluso para el caso de las organizaciones comunitarias esto no lo da por sentado y también lo evalúa.

#### **4.3. Efectos políticos: tipo de actores**

En este y en el próximo apartado, analizaremos los efectos políticos que genera la especialización instrumental y descentralización y colaboración funcional de las políticas de pobreza. Recordemos que se trata de efectos de tipo institucional y lo son en tanto impactan, entre otras posibles esferas, en el tipo de actores y arenas políticas que se pueden conformar en torno a la pobreza. Así, concebimos los efectos políticos desde el punto de vista de los límites y oportunidades que las políticas de superación de la pobreza establecen para la acción política en torno a la pobreza, especialmente para los implicados directos, o sea, los pobres.

##### *Actores favorecidos socialmente*

El primer punto a analizar dice relación con los *actores favorecidos socialmente* por los casos analizados, a partir de los sujetos que se benefician directamente con las políticas de superación de la pobreza. Con respecto a la **especialización instrumental**, los instrumentos de focalización representan un medio para el objetivo último de determinar quiénes deben recibir apoyos estatales y quiénes determinan esto son los funcionarios públicos expertos del Ministerio, los que, con el permanente perfeccionamiento de los instrumentos, pueden focalizar de mejor manera los beneficios sociales. Estos funcionarios, luego, aportan

información pertinente para la toma de decisiones de las autoridades. Asimismo, esta especialización instrumental beneficia a aquellos que poseen el conocimiento experto para manejar tales técnicas, lo que deja en buena posición a asesores y expertos externos, académicos y organizaciones que posean el conocimiento especializado que supone cada instrumento de focalización.

Desde el punto de vista de los beneficiarios últimos -las personas pobres-, se ven favorecidos por la permanente especialización y tecnificación en la medida que los beneficios sociales que se desprenden de estos se basan en procedimientos objetivos y no discrecionales. De igual modo, la misma formalización de tales instrumentos otorga predictibilidad, pues están claros los requisitos y condiciones para la obtención de beneficios. Ahora bien, la contracara de esto pasa por la complejidad técnica de tales procedimientos y la alta inversión de recursos (como tiempo y recursos monetarios) por parte de las personas pobres que supondría su entendimiento a cabalidad, los cuales son precisamente escasos en esta población. Por lo tanto, a pesar de la objetividad de los procedimientos y la posibilidad de que se puedan conocer, finalmente las personas no pueden si no confiar en las decisiones técnicas a la base de la focalización.

Para el caso de la descentralización vía la **Ley de Donaciones con Fines Sociales**, los beneficiarios directos son los donantes (empresas y personas naturales), quienes pueden recibir el beneficio tributario con sus donaciones, y las instituciones donatarias vía el Banco de Proyectos, o sea, las fundaciones y corporaciones del Registro de Donatarios, las que pueden recibir financiamiento para la ejecución de sus proyectos sociales. Asimismo, también son beneficiarios directos las instituciones vía el Fondo Mixto de Apoyo Social, que, en caso de lanzamiento del concurso público, pueden postular a financiamiento para sus proyectos. En este caso, siguen como beneficiarios directos las fundaciones y corporaciones del Registro y se suman las organizaciones comunitarias funcionales o territoriales regidas por la Ley 19.418

Ahora bien, como pudimos ver en el apartado dos de este capítulo, el fenómeno de la **concentración** limita el rango de beneficiarios efectivos. En el apartado anterior pudimos ver

cómo pocas empresas contribuían a un buen porcentaje de las donaciones totales, es decir, pocas empresas recibían los beneficios tributarios de la Ley. Además, vimos cómo los donatarios también se concentraban en pocas y grandes ONG. Este efecto, sin embargo, pareciera que no es un efecto institucional, sino más bien un efecto empírico, que se ha dado así hasta ahora, pero que no tendría que seguir siendo así necesariamente. Algo de esto ha ocurrido con la concentración a nivel de donantes empresas, que ha transitado desde el 31% del total de donaciones al 15%. Esto, además, tiene asidero en la normativa, pues, por procedimiento, dentro de los donantes y donatarios permitidos por Ley, no hay ninguno que esté excluido ex ante. Sin embargo, el análisis desarrollado sobre el tipo de recursos en posesión de las organizaciones sociales mostró claramente que son los recursos formales los incentivados por la Ley, al generar un mecanismo de donación directa que solo puede beneficiar a fundaciones y corporaciones, las que deben gestionar los contactos con las empresas y personas naturales para recibir la donación y quienes luego deben poseer la capacidad institucional para ejecutar tales recursos para el desarrollo de sus proyectos sociales. Luego, las mismas modificaciones legales sobre las donaciones al Fondo Mixto, han terminado desplazando a las organizaciones comunitarias de esta Ley, por tanto, al valor del recurso solidaridad para esta vía de superación de la pobreza.

En este sentido, observamos claramente una configuración institucional que no se hace cargo de la situación de base de las organizaciones sociales: la desigual posesión de recursos en su haber, especialmente los formales. La misma institucionalidad refuerza esta desigualdad, pues solamente quienes poseen los recursos formales pueden obtener los beneficios de la Ley.

Por último, cabe mencionar la situación de los actores que se benefician indirectamente de la Ley de donaciones con fines sociales. En este caso, corresponde a las personas que pueden participar de los proyectos o servicios que ofrecen los donatarios, es decir, las personas de escasos recursos (pobres), las personas con discapacidad y las personas con adicciones de alcohol y/o drogas. A partir de lo señalado más arriba, la situación de los beneficiarios indirectos está supeditada al fenómeno de la *concentración*. Solamente han podido recibir beneficios sociales aquellas personas que han sido beneficiarias directas de las ONG más

grandes y, hacia futuro, podrán serlo aquellas que se vinculen con ONG con una fuerte posesión de recursos formales. Acá, nuevamente, el efecto de retroalimentación de las políticas es evidente.

Continuando con esta dimensión de análisis, cabe preguntarse por la situación del **Fondo Concursable**. En este caso, los beneficiarios directos son las organizaciones habilitadas para postular al concurso y adjudicarse los recursos para sus proyectos sociales. Vimos que la situación es más equilibrada entre fundaciones, corporaciones y organizaciones comunitarias y que la regulación del Concurso pretende atacar la concentración regional y de adjudicados. Luego, por el lado de los beneficiarios últimos, siguen siendo las personas en situación de pobreza y vulnerabilidad. De acuerdo a esto, y también al hecho de que existe diversidad temática para los proyectos sociales, vemos que las regulaciones del Fondo otorgan más oportunidades para el beneficio social directo de las mismas personas pobres, pues existe bastante amplitud para llegar a estas personas y porque, vía organizaciones comunitarias y la diversidad temática, podrían acceder a recursos directos que contribuyan a su organización y al desarrollo de proyectos en una línea más sociopolítica. Prueba de esto son los proyectos que declaran trabajar en las temáticas de democracia y ciudadanía. O sea, existe esta posibilidad institucional, que se hace cargo de la desigual situación entre las organizaciones sociales, distinguiendo líneas de postulación separadas y eliminando, con el tiempo, barreras de entrada para la postulación (como el caso de la garantía de fiel cumplimiento, aun cuando sucedió al año posterior del periodo de estudio).

Ahora bien, con todo, el Fondo igualmente presenta un sesgo hacia las fundaciones y corporaciones y, por ende, hacia los recursos formales, en función de la magnitud de recursos que es posible adjudicarse. Las fundaciones y corporaciones pueden desarrollar proyectos sociales cinco veces más grandes que los de las organizaciones comunitarias. Esto, que requiere la posesión de recursos formales intensos, a su vez, tiende a estimular su desarrollo. Por otra parte, el recurso solidaridad, más extendido en las organizaciones comunitarias, queda así acotado en sus posibilidades de desarrollo.

### *Actores favorecidos políticamente*

En este punto, veremos qué actores son favorecidos políticamente a partir de las reglas y procedimientos de los casos en estudio. Esto lo analizamos a partir de la disposición de recursos y reglas para expresarse políticamente y a quiénes favorecen tales reglas, a quiénes les allana la acción política. Para el caso de la **especialización instrumental**, vemos que los actores favorecidos políticamente son aquellos que, al interior o fuera del Estado, poseen el conocimiento experto necesario para ser partícipes del diseño y gestión de los instrumentos de focalización. Dado el alto contenido técnico y conocimiento especializado que suponen estos instrumentos, solamente aquellos que poseen tales recursos podrán participar con su voz y opinión sobre los destinos de estos.

Por el lado de la **Ley de donaciones con fines sociales** y el **Fondo concursable**, es posible señalar que los actores favorecidos políticamente son las ONG y que los actores desfavorecidos políticamente son los beneficiarios de los proyectos sociales de estas. El sesgo hacia la organización, por un lado, y hacia los recursos formales, por otro, entrega más posibilidades de acción política a las ONG por sobre las mismas personas pobres y a las ONG con respecto a las organizaciones comunitarias. Dado que la vinculación con el Estado resulta de una combinación entre ciertas necesidades estatales y la posesión de ciertos recursos funcionales a tales necesidades, el recurso organización y los recursos técnicos adquieren predominio para generar tales vínculos (los de incidencia y los de provisión de bienes y servicios). Por el lado de la Ley de Donaciones con Fines Sociales, políticamente están en mejor pie las grandes ONG, las que, al recibir la mayor cantidad de donaciones, le dan sustentabilidad a su existencia como organización y les otorga mayores posibilidades de incidencia<sup>36</sup>. Por el lado del Fondo Concursable, la conclusión es similar, aunque las organizaciones comunitarias poseen un poco más de posibilidades de acción, en tanto pueden acceder a financiamiento para sus proyectos. En este sentido, las posibilidades de acción política colectiva están sesgadas positivamente hacia las organizaciones sociales del tipo ONG.

---

<sup>36</sup> No garantías, sino posibilidades, pues la incidencia también depende de los espacios institucionales para tales efectos, lo que revisaremos en el apartado siguiente.

Más arriba deslizamos que la diversidad temática que permite el Fondo Concursable para los proyectos sociales puede ser una oportunidad política. En efecto, existe la posibilidad institucional de desarrollar proyectos que apunten a un fortalecimiento político de las personas pobres, tanto a nivel individual como colectivo. La temática de ciudadanía y democracia, uno de los posibles ámbitos de acción, podría permitir acciones en esos niveles (formación en derechos, cultura cívica, beneficios de la organización y movilización, entre otros).

Ahora bien, la Ley de Donaciones con Fines Sociales coloca más cotos a esta posibilidad. En efecto, por Ley están establecidos el tipo de servicios que pueden ofrecer los proyectos sociales del Banco de Proyectos, los cuales deben responder a las necesidades inmediatas de las personas (alimentación, vestuario, alojamiento, salud y hábitat), buscar aumentar la capacidad de las personas de mejorar sus oportunidades de vida (habilitación para el trabajo, la nivelación de estudios) o prevenir la realización de conductas que marginen socialmente a las personas (Ley de Donaciones con Fines Sociales, art 2°). O sea, no hay un límite temático, pero sí con respecto al tipo de servicios. En su evaluación, tanto la Secretaría Técnica como el Consejo de Donaciones Sociales podrían objetar proyectos que contemplen actividades políticas como vías legítimas y eficaces para la superación de la pobreza.

Con todo, junto con los efectos institucionales que vienen desde el tipo de recursos que se incentivan y las temáticas que se permiten, en estas limitadas posibilidades de acción política desde lo institucional también operan los legados de las políticas como *feedbacks* de refuerzo de esta misma dinámica. Estas reglas institucionales ya han operado durante un buen tiempo, por lo tanto, los actores tienen internalizado el rango de acciones que tienen más posibilidades de éxito, ya no para superar la situación de pobreza de las personas afectadas, sino para ser competitivos en los concursos públicos y adjudicarse los recursos monetarios y para ser técnicamente competentes para acceder al Banco de Proyectos y, luego, ser técnicamente capaces de conseguir la donación de empresas y/o personas naturales.

### *Delimitación material y simbólica*

En cuanto a la delimitación material de los sujetos pobres que generan los casos analizados, todo lo dicho en los apartados previos sobre el impacto de los recursos e incentivos contribuye a entender en qué posición quedan las personas pobres. Ya sea que los beneficios les lleguen directamente (a través de apoyos estatales, del tipo transferencias monetarias, para lo cual los instrumentos de focalización son un medio) o indirectamente (a través de los proyectos sociales ejecutados por las organizaciones sociales), en ambos casos las personas pobres quedan delimitados institucionalmente en un rol pasivo, secundario y de beneficiarios y no de participantes activos. Socialmente, este tipo de beneficios puede contribuir a mejorar la posición socioeconómica de las personas pobres, pero, políticamente, no se observa que las reglas institucionales de las políticas de superación de pobreza los fortalezca.

A esto, en parte, también contribuye la delimitación simbólica que realizan tales políticas. En primer lugar, la **especialización instrumental** concibe a las personas pobres como beneficiarios, sujetos a los que hay que apoyar, y no como protagonistas. Su rol consiste en aportar información socioeconómica de su hogar o familia (en su momento para la Ficha CAS 2, para la Ficha de Protección Social y ahora para el Registro Social de Hogares), y luego solo debe esperar la resolución administrativa y confirmar si fue beneficiario o no, o a qué apoyos puede acceder por su situación. Luego, la **Ley de Donaciones con Fines Sociales** y el **Fondo Concursable**, también contribuyen a generar una imagen pasiva de las personas pobres, ya no tanto porque deben esperar los beneficios sociales, sino porque el rol protagonista lo adquieren las organizaciones sociales, especialmente las ONG.

En este sentido, adquiere más relevancia la idea de cooperación público-privada, en que el sector privado tiene un rol importante. Y en esta imagen, las ONG son concebidas, no solo como las protagonistas de la acción social, sino, además, como los actores idóneos, como actores de interés social y público en estas materias, no como actores con intereses particulares, y, finalmente, como representantes legítimos de los intereses de las personas afectadas por la pobreza.

#### 4.4. Efectos políticos: arenas políticas

En este último apartado de análisis de información, analizaremos el tipo de arenas políticas que se generan y el tipo de conformación del tercero afectado.

##### *Tipo de arenas políticas*

Con respecto a la **especialización instrumental**, observamos que no existen espacios formales de participación o representación. Existen solo los espacios que el Estado puede ofrecer cuando solicita asesorías externas expertas, como el Comité de Expertos para la Ficha de Protección Social (MIDEPLAN, 2010). En estas instancias, acceden los actores expertos en el tema que son convocados y el rango de discusión es netamente técnico, acotado al objetivo de la instancia. Es del tipo de mecanismos de representación funcional, a los cuales se tiene acceso –potencial- si se dispone de los recursos funcionales a la necesidad estatal para convocar tal espacio. En este caso, la posesión de conocimiento especializado en el tema.

Para el caso de la **Ley de Donaciones con Fines Sociales**, sí encontramos un mecanismo formal y continuo de participación y representación: el Consejo de Donaciones Sociales. Este es un órgano colegiado, que por Ley establece la siguiente composición (Ley 19.885, art 4°):

- Representante Ministro de Desarrollo Social
- Representante Ministerio Secretaría General de Gobierno
- Director Nacional del Servicio Nacional para la Discapacidad
- Representante de la Confederación de la Producción y el Comercio (CPC)
- Representante de las organizaciones comunitarias territoriales y funcionales constituidas de conformidad con la ley N° 19.418
- Cuatro personalidades destacadas en materias de atención a personas de escasos recursos o con discapacidad, elegidas por las corporaciones o fundaciones incorporadas al Registro

En virtud de esto, los actores participantes legítimos son los representantes públicos, representantes de empresas y representantes sociedad civil (con inclinación hacia las ONG). Luego, el rango de temas de discusión y decisión está acotado a las funciones del Consejo establecidas por Ley, las que tienen que ver con la operativa del Registro, el Banco y el Fondo Mixto. Así, el espacio de incidencia se limita a decisiones sobre el tipo de organizaciones que podrían acceder a donaciones para sus proyectos, al tipo de proyectos aptos para recibir tales donaciones y a la aprobación de Bases de eventuales concursos del Fondo Mixto. Dado que la operativa de cada aspecto de la Ley viene regulada por su normativa, el rango de decisión del Consejo se acota a lo que permite la Ley y ya hemos visto los efectos que tienen estas disposiciones.

Este mecanismo posee representantes de la sociedad civil, tanto de ONG como de organizaciones comunitarias. Esto revela un par de puntos importantes para nuestra investigación. En primer lugar, quienes poseen participación y representación son las organizaciones sociales, pero no las personas directamente afectadas por la pobreza. Tal vez, el representante de las organizaciones comunitarias es el único más directamente vinculado a las personas en situación de pobreza, en tanto representa a organizaciones de base y desde donde potencialmente las personas pobres podrían tener mayor representación. Con todo, las organizaciones son las que poseen mejor posición política bajo esta institucionalidad.

Lo anterior también revela un segundo punto, que dice relación con el tipo de representación que expresa este mecanismo. En este caso, los representantes son elegidos, pero por las organizaciones, no por las personas pobres. Entonces, participan representantes de las organizaciones en tanto se considera a estas como representantes legítimos de los intereses de las personas pobres: los representantes decidirán de buena manera qué proyectos son técnicamente correctos para apoyarlos en superar su situación de pobreza. Esto es posible, porque el Estado reconoce un vínculo sustantivo entre las organizaciones y las personas pobres, un vínculo que se sostiene en elementos de semejanza e intereses comunes. Este tipo

de representación, así, es del tipo “representación sociológica”, por semejanza con los representados<sup>37</sup>.

Por último, con respecto al **Fondo Concursable**, constatamos que para este caso no existen espacios institucionales regulados que permitan la participación o representación (salvo las acciones de lobby que puedan generar las instituciones de manera individual). En este sentido, tampoco existen actores y temas objeto de decisión que puedan afectar los destinos del Fondo y sus regulaciones. Aquí, este espacio está en manos de los funcionarios públicos destinados a su gestión: la División de Cooperación Pública Privada del Ministerio de Desarrollo Social y Familia. Por otro lado, la ley de presupuestos, que establece el FISP, podría ser incidida a través del espacio y por lo actores que es igual para el resto de asignaciones presupuestarias: desde el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Este espacio, ahora bien, es más bien inexistente o inaccesible para las personas pobres (aunque no solo para estas).

### *Tercero afectado*

Para finalizar este apartado de efectos políticos en el tipo de arenas políticas que se conforman con las políticas de superación de la pobreza estudiadas, analizaremos la situación de tercero afectado. Recordando brevemente, por tercero afectado se apunta a un tercer actor de una relación entre actores en torno al proceso de decisión de una política pública, el cual no participa directamente de ella, pero que sí está involucrado en la situación que pretende regular el proceso de toma de decisiones. De esta manera, es quién sufre las consecuencias de tal relación; los costes de tal esquema se trasladan hacia ellos, pues carece de ciertos recursos para participar de tal tipo de relaciones.

De acuerdo a lo revisado en los puntos anteriores, vemos que, para todos los casos de estudio, el tercer afectado son las personas pobres, en tanto los tres dispositivos tienen como beneficiarios últimos a las personas en situación de pobreza y vulnerabilidad. Esto significa

---

<sup>37</sup> Para un caso más detallado sobre las personas en situación de calle y su participación en la política pública, ver (Márquez, 2011).

que las personas pobres constituyen el actor no involucrado en los procesos de toma de decisiones y es patente en la situación del Consejo de Donaciones Sociales, el órgano más cercano a un dispositivo de representación de los tres casos. Acá, vemos que las personas pobres no participan directamente, pero sí están involucrados en las situaciones que ahí se regulan o deciden. Dado esto, las personas pobres asumen los costos de tales decisiones y, al quedar excluidas de tal proceso, su situación política de relego se acentúa.

Luego, con respecto al tipo de participación que es posible para las personas, en tanto beneficiarios últimos de los casos investigados, podemos sostener que es la siguiente para cada caso:

- **Especialización instrumental:** nula participación, rol pasivo. Acá solo puede ser beneficiario, no hay lugar para que pueda incidir, aun cuando pudiera acceder a los recursos de conocimiento especializado y/o de organización.
- **Ley de Donaciones con Fines Sociales:** posibilidades de participación a través del representante de las organizaciones comunitarias en el Consejo de Donaciones Sociales (a partir de la Ley 20.316 de 2009), pero ya vimos las potencialidades que esto posee.
- **Fondo Concursable:** participación solamente por vía de las organizaciones comunitarias adjudicatarias de proyectos que puedan promover recursos políticos individuales y/o colectivos.

#### **4.5. Situación socioeconómica y efectos políticos**

En este punto abordaremos la situación de la hipótesis alternativa, la cual sostiene que la *base socioeconómica* de las organizaciones de la sociedad civil y de las personas en situación de pobreza es lo que impacta en el tipo de actores, tipos de arenas políticas y en las posibilidades de acción de las personas pobres.

Como adelantamos al formular esta hipótesis, con esta queremos relevar que la disponibilidad de recursos materiales, los niveles de segregación social, los débiles vínculos comunitarios y

organizacionales, entre otros, son los factores que incidirían en los efectos políticos. Luego, como también señalamos en el capítulo metodológico, se requeriría un diseño de investigación más elaborado o una investigación futura, de profundización, para determinar el rol explicativo que le corresponde al factor institucional y al factor socioeconómico.

Con todo, podemos sostener que la situación socioeconómica sí posee un rol en la situación de los efectos políticos. Así lo ha reconocido la literatura y con Delamaza pudimos dar cuenta de los fenómenos de fragmentación y desigualdad a nivel de las organizaciones de la sociedad civil, especialmente en aquellas vinculadas o expresión de los grupos en situación de pobreza. De igual modo, también pudimos constatar tal desigualdad a partir del fenómeno de la concentración de organizaciones beneficiadas y al sesgo hacia la organización del tipo ONG por sobre las organizaciones comunitarias.

Ahora bien, lo anterior no descarta el rol del factor institucional y, más bien, lo que corresponde señalar en este caso es algo que el análisis institucional aborda a través del concepto de “retroalimentación de las políticas”. Considerando el factor institucional y el factor socioeconómico conjuntamente, podemos establecer una lógica de refuerzo positivo en los casos analizados. Por un lado, constatamos que la configuración institucional de las políticas de superación de la pobreza posee sesgos hacia las organizaciones sociales en desmedro de las personas pobres y hacia las ONG en desmedro de las organizaciones comunitarias. Por otro lado, socialmente es posible constatar tales diferencias como asimetrías de poder, en función de la posesión o no de recursos (organizaciones versus personas pobres) y en función de la posesión de recursos formales o no o en mayor grado (ONG versus organizaciones comunitarias). Por último, estas mismas diferencias sociales permiten un acceso diferenciado a las reglas sesgadas. Por lo tanto, se produce el efecto de retroalimentación que conjuga lo institucional con lo socioeconómico.

## Capítulo 5: Conclusiones

A continuación, señalaremos lo principales hallazgos de la investigación y daremos respuesta a la pregunta inicial, a los objetivos y a las hipótesis. También, presentaremos temas que se abren a futuro con esta tesis.

En primer lugar, esta investigación logró dar cuenta de los principales rasgos de la configuración institucional de las políticas de superación de la pobreza durante el periodo de estudio (2000-2018), lo cual se expresó en dos dimensiones: a través de la especialización instrumental, en este caso, de los instrumentos de focalización (Ficha CAS 2, Ficha de Protección Social y Registro Social de Hogares) y a través de la descentralización y colaboración funcional, o sea, en la participación de organizaciones de la sociedad civil (fundaciones, corporaciones y organizaciones comunitarias) como implementadoras de un subconjunto de políticas de superación de la pobreza (en la Ley de Donaciones con Fines Sociales y en el Fondo Concursable). La especialización instrumental se pudo constatar a partir de cambios continuos en tales instrumentos y sus configuraciones básicas, perfeccionando y dotando de mayor conocimiento especializado al objetivo de la focalización, pero manteniendo siempre como marco el paradigma general de superación de la pobreza y vulnerabilidad social y la focalización como un medio para tal fin. Luego, el permanente rol de las organizaciones sociales como implementadoras se pudo evidenciar a partir de las regulaciones de la Ley y el incentivo hacia las organizaciones del tipo ONG (fundaciones y corporaciones) y, para el caso del Fondo Concursable, a partir de la presencia continua de dos líneas de adjudicación: una para fundaciones y corporaciones y otra para organizaciones comunitarias. Para el caso de estas dos políticas, además, dimos cuenta de los recursos que permitían su participación en la provisión de bienes y servicios sociales, destacando la presencia de recursos formales y recursos solidarios, los primeros mayormente desarrollados en las ONG y los segundos en las organizaciones comunitarias.

En segundo lugar, la tesis buscó identificar los efectos políticos de tipo institucional generados por los casos en estudio y logró constatar la presencia de efectos en el tipo de actores y en el tipo de arenas políticas. Por un lado, la especialización instrumental coloca en

posición de privilegio a los actores expertos, aquellos que poseen el conocimiento especializado para diseñar y gestionar los instrumentos de focalización. Así, los funcionarios públicos expertos y también externos convocados en situaciones de asesoría, con quienes conducen el proceso, son los protagonistas, mientras que las personas pobres quedan relegadas a un rol pasivo, de destinatarios de los apoyos y beneficios estatales que se determinan a partir de tales instrumentos de focalización. De igual modo, el espacio político que genera es solo aquel que el Estado abre para situaciones en que requiere una mirada experta externa. Por otro lado, vimos que la Ley de Donaciones con Fines Sociales favorece las organizaciones del tipo ONG, lo cual se ha evidenciado en el fenómeno de la concentración de donatarios y, nuevamente, las personas pobres solo quedan en una posición de beneficiarios de los proyectos sociales de las ONG más grandes. También, constatamos que esta Ley sí posee un espacio de participación y representación, el Consejo de Donaciones Sociales, donde, a tono con los actores favorecidos, las ONG poseen mayor representación (además de representantes públicos y de empresas) y que, el representante de las organizaciones comunitarias podría representar una oportunidad política más directa para las personas pobres. Sin embargo, estas no tienen participación directa. Por último, el análisis del Fondo Concursable mostró que la situación de las fundaciones, corporaciones y organizaciones comunitarias es más equilibrada y que, por intermedio de estas últimas, las personas pobres tienen posibilidades institucionales para mejorar su posición social y política, aun cuando, como en los otros dispositivos, mantienen su rol de beneficiarios de los proyectos de las organizaciones y no poseen mecanismos formales para incidir en el Fondo, el cual está a cargo completamente de los funcionarios públicos del Ministerio de Desarrollo Social.

Un tercer hallazgo, y a modo de constatación final de la situación de las personas pobres, pudimos desprender que estas poseen el carácter de tercero afectado, en tanto son los beneficiarios últimos de las políticas analizadas, están directamente involucrados en estas, pero no participan de ellas, manteniendo un rol pasivo y secundario.

A partir de estos resultados, pudimos dar respuesta la pregunta de investigación, en tanto logramos identificar los efectos políticamente relevantes para las posibilidades de acción de

las personas pobres que se desprenden de la configuración institucional de las políticas para la superación de la pobreza implementadas en Chile durante los años 2000 y 2018. Asimismo, logramos determinar que las dimensiones relevantes de estas políticas, y que generan efectos políticos, son la especialización instrumental y la descentralización y colaboración funcional que posicionan a las organizaciones de la sociedad civil como los sujetos favorecidos, por sobre las personas pobres, y a las ONG por sobre las organizaciones comunitarias. Por último, también pudimos identificar los efectos políticos en el tipo de actores y el tipo de arenas.

Con respecto a la hipótesis de investigación y la hipótesis alternativa, logramos constatar que las configuraciones institucionales de las políticas de superación de la pobreza impactan en el tipo de actores y arenas políticas en torno a la pobreza y que las personas pobres están limitadas en sus posibilidades de acción, en tanto desempeñan el rol de tercero afectado. Para el caso de la hipótesis alternativa, vimos que el factor socioeconómico sí es relevante, pero que se conjuga con el factor institucional en una lógica de retroalimentación positiva.

En cuanto a los aportes que genera esta tesis para la literatura existente, la tesis investigó otra arista en la relación entre política y políticas sociales, en este caso los efectos políticos de tipo institucional y con fuerte énfasis en casos de cooperación público-privada, algo inexplorado hasta ahora en la senda de los efectos políticos de las políticas sociales.

Asimismo, contribuye al análisis del rol y situación política de las organizaciones sociales y, esto, desde un doble punto de vista. Por un lado, se pusieron a prueba ciertos elementos teóricos que mostraron entregar rendimientos analíticos: el tema del doble carácter de las organizaciones sociales, la distinción entre recursos formales y solidarios y cómo estos poseen efectos políticos distintivos. Por otro lado, se indagó en el rol político de las organizaciones sociales en el área de las políticas de superación de la pobreza, en un área que, en general, no problematiza el rol de las ONG, más bien promueve su participación.

Para finalizar, los resultados de esta investigación nos invitan a profundizar en el impacto político de los legados de las políticas públicas y cómo el modelo liberal de bienestar se ha ido complejizando y enraizando en prácticas bien institucionalizadas. Los casos analizados

son tanto aplaudidos y, en ocasiones, criticados, pero pocas veces analizados en todas sus aristas, especialmente las políticas. Y, sobre lo mismo, se abre la necesidad de continuar la profundización en los efectos políticos de las políticas sociales, pues estas son bastante estudiadas a partir de sus efectos socioeconómicos y se valoran socialmente a partir de estos criterios, pero varias de ellas podrían tener efectos políticos negativos, como los analizados para los casos de estudio de esta tesis. Esto, posee relevancia académica, pues se abre una línea de investigación fructífera, pero también social y sociopolítica. El momento constitucional que convoca a Chile, pero también la situación de pandemia, han relevado el alcance que han tenido nuestras políticas sociales en áreas como transferencias, salud, pensiones y educación, y esta investigación ha mostrado que, políticas que en cierto grado se dan por sentadas, pueden limitar bastante las posibilidades de acción política de los involucrados y, en última instancia, dar cuenta de límites de la democracia que están pasando desapercibidos. Si estos no se visualizan, probablemente los seguiremos reproduciendo.

## Bibliografía

- Antía, F. (2018). Regímenes de política social en América Latina: una revisión crítica de la literatura. *Desafíos*, 30(2), 193-235.
- Bachrach, P., & Baratz, M. S. (Enero/Junio de 2009). Decisiones y no decisiones: Un marco analítico. *Gestión y estrategia*(35), 81-95.
- Béland, D., & Schlager, E. (2019). Varieties of Policy Feedback Research: Looking Backward, Moving Forward. *Policy Studies Journal*, 47(2), 184-205.
- Bochel, C., & Bochel, H. (2018). Power and Policy. En C. Bochel, & H. Bochel, *Making and Implementing Public Policy. Key Concepts and Issues* (págs. 71-107). London: Palgrave.
- Candia D., A., & Henoch I., P. (2017). Reemplazo a la Ficha de Protección Social: definiciones y primeros resultados del nuevo instrumento de focalización. *Serie Informe Social*(164).
- Castiglioni, R. (2005). *The politics of social policy change in Chile and Uruguay: retrenchment versus maintenance, 1973-1998*. London: Routledge.
- Castiglioni, R. (2010). *A new social policy model? Education, health care and pensions under Presidents Lagos and Bachelet*. Toronto: Meeting of the Latin American Studies Association.
- Centro UC Políticas Públicas. (2020). *Sociedad en acción*. Recuperado el 10 de Diciembre de 2020, de <https://www.sociedadennacion.cl/estudios/osc-en-cifras/>
- CEPAL . (2019). *Protección social universal en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Corbetta, P. (2007). *Metodología y técnicas de investigación social* . Madrid: McGraw-Hill .
- Cunill, N. (1991). *Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Caracas: CLAD.
- Daigneault, P.-M. (2014). Three Paradigms of Social Assistance. *SAGE Open*, 4(4), 1-8.
- Dávila, M. (2005). *Health Reform in Contemporary Chile: Does Politics Matter?* Carolina del Norte: The University of North Carolina at Chapel Hill.
- Delamaza, G. (2016). Sociedad civil, ciudadanía, movimiento social en el Chile de hoy. En M. A. Garretón (coordinador), *La gran ruptura. Institucionalidad política y actores sociales en el Chile del siglo XXI* (págs. 109-131). Santiago: LOM.
- Delamaza, G. (2019). La participación ciudadana en la superación de la pobreza. Realidad y desafíos para la democracia chilena. *Revista de Gestión Pública*, VIII(2), 147-178.
- Desai, R. (2007). *The Political Economy of poverty Reduction. Scaling up Antipoverty Programs in the Developing World*. Washington, DC: Wolfensohn Center for Development.
- Esping-Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del Estado del bienestar*. Valencia: Edicions Alfons el Magnànim-IVEI.
- Ewig, C., & Kay, S. (2011). Postretrenchment Politics: Policy Feedback in Chile's Health and Pension Reforms. *Latin American Politics and Society*, 53(4), 67-99.
- Garay, C. (2016). *Social Policy Expansion in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Garritzmann, J., Häusermann, S., Palier, B., & Zollinger, C. (2017). WoPSI - the World Politics of Social Investment: An international research project to explain variance in social investment agendas and social investment reforms across countries and world regions. *Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques, Sciences Po*(64).
- Hall, P. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: the Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275-296.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, M. d. (2010). *Metodología de la investigación*. México D.F.: McGraw-Hill.
- Irrázaval, I., & Streeter, P. (2020). *Mapa de las Organizaciones de la Sociedad Civil 2020*. Santiago: Centro de Políticas Públicas UC, Fundación Chile+Hoy.
- Jenson, J. (2012). A New Politics for the Social Investment Perspective. Objectives, Instruments, and Areas of Intervention in Welfare Regimes. En G. Bonoli, & D. Natali (Edits.), *The Politics of the New Welfare State* (págs. 21-44). Oxford: Oxford University Press.
- Larrañaga, O., & Contreras, D. (Edits.). (2015). *Las nuevas políticas de protección social en Chile*. Santiago: Uqbar Editores.
- Libertad y Desarrollo. (2016). Nueva FPS: ¿es realmente un avance? *Temas Públicos*(1241).
- Maillet, A., & Rozas Bugueño, J. (2019). Hibridación de las políticas neoliberales. El caso de la reforma a la política eléctrica en Chile (2014-2016). *Gestión y Política Pública*, XXVIII(1), 207-235.
- Maldonado, C. (2014). La construcción de pactos y consensos en el sector de la política social. Apuntes para un marco de análisis. En M. Hopenhayn, C. Maldonado Vera, R. Martínez, M. N. Rico, & A. Sojo (Edits.), *Pactos sociales para una protección social más inclusiva. Experiencias, obstáculos y posibilidades en América Latina y Europa* (págs. 31-39). Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Márquez, E. (2011). *Fundamentos de la participación de Red Calle en la política pública para personas en situación de calle*. Memoria para optar al Título Profesional de Sociólogo, Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Sociología.
- 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.
- Mayntz, R. (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*(21), 1-8.
- Mc Adam, D., McCarthy, J. D., & Zald, M. N. (1999). *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*. Madrid, España: Ediciones Istmo.
- Mettler, S., & Soss, J. (2004). The Consequences of Public Policy for Democratic Citizenship: Bridging Policy Studies and Mass Politics. *Perspectives on Politics*, 2(1), 55-73.
- MIDEPLAN. (2010). *Comité de Expertos Ficha de Protección Social*. Informe Final.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2014). *Informe de Desarrollo Social 2014*. Santiago de Chile.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2015). *Informe de Desarrollo Social 2015*. Santiago de Chile.

- Ministerio de Desarrollo Social. (2016). *Informe de Desarrollo Social 2016*. Santiago de Chile.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2017). *Informe de Desarrollo Social 2017*. Santiago de Chile.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2018a). *Informe de Desarrollo Social 2018*. Santiago de Chile.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2018b). *Registro Social de Hogares de Chile*. Santiago de Chile.
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia. (2019). *Instrumentos de focalización en Chile*. Santiago de Chile.
- Offe, C. (1996). *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*. Madrid: Editorial Sistema.
- Phinney, R. (2016). Advocacy for the Poor: Organized Interests and Social Policymaking in the American States. *American Politics Research*, 44(5), 903 - 938.
- Pierson, P. (1993). When effect becomes cause: policy feedback and political change. *World Politics*, 45(4), 595–628.
- Pierson, P. (1996). The New Politics of the Welfare State. *World Politics*, 48(2), 143-179.
- Pierson, P. (2003). Public policies as institutions. *Conference on crafting and operating institutions*. Yale.
- Pribble, J., & Huber, E. (2011). Social Policy and Redistribution. Chile and Uruguay. En S. Levitsky, & K. Roberts (Edits.), *The Resurgence of the Latin American Left* (págs. 117-138). Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Risley, A. (2015). *Civil society organizations, advocacy, and policy making in Latin American democracies: pathways to participation*. New York: Palgrave Macmillan.
- Schneider, A., & Ingram, H. (1993). Social construction of target populations: Implications for politics and policy. *American Political Science Review*, 87(2), 334-347.
- Schober, G. S. (2019). Conditional Cash Transfers, Resources, and Political Participation in Latin America. *Latin American Research Review*, 54(3), 591–607.  
doi:<https://doi.org/10.25222/larr.143>