

La política social en Chile como origen conceptual de los programas de transferencia condicionada de ingreso en América Latina (1973-2002)

Social policy in Chile as a conceptual source of conditional cash transfers programs (1973-2002)

Marcelo Salas
IDICSO, Universidad del Salvador
marcelo.salas@usal.edu.ar

Fecha de recepción:
23.7.22

Fecha de aceptación:
23.2.2023

Resumen

El presente artículo analiza la trayectoria de la política social chilena como antecedente directo de los programas de transferencia condicionada de ingresos en América Latina. Esta relación ha sido insuficientemente revisada por la literatura que ha trabajado sobre el desarrollo de este tipo particular de programas de lucha contra la pobreza. Revisando la trayectoria histórica de la política social de Chile es posible observar que sus bases conceptuales y metodológicas influyeron de manera determinante en la política social de la región. Este proceso comienza con la transformación estructural del Estado chileno bajo dictadura de Pinochet y continuó con los gobiernos democráticos que, si bien avanzaron en la incorporación de nuevos conceptos, mantuvieron la base de programas temporales y compensatorios propios de lógicas neoliberales.

Palabras clave: programas de transferencia de ingresos – condicionalidades – dictadura de Pinochet – coaliciones políticas – política social

Abstract

This article analyzes the trajectory of Chilean social policy as a direct antecedent of conditional income transfer programs in Latin America. This relationship has been insufficiently reviewed by the literature that has focused on the development of this type of programs to combat poverty. Reviewing the historical trajectory of Chile's social policy, it is possible to observe that its conceptual and methodological bases had a decisive influence on the region's social policy. This process begins with the structural transformation of the Chilean State under the Pinochet dictatorship and continued with the democratic governments that, although they advanced in the incorporation of new concepts, maintained the base of temporary and compensatory programs typical of neoliberal logics.

Key-words: income transfer programs - conditionalities - Pinochet's dictatorship - political coalitions - social policy

Introducción

La evolución de las políticas sociales de Chile resulta de gran interés no solo por ser uno de los países pioneros en el desarrollo de iniciativas de lo que hoy llamamos programas de lucha contra la pobreza, sino también por la particular trayectoria que fue recorriendo la conformación de su Estado social.

Nos interesa particularmente relacionar esta trayectoria con el desarrollo en la región de los Programas de Transferencias Condicionadas de ingresos (PTC). La literatura habitual suele tratar a este tipo particular de programas sociales como emergentes de las estrategias de protección social implementadas en los contextos de ajuste estructural, formaron una parte de lo que se conoció como Redes de Protección Social. Ernesto Cohen y Rolando Franco las definieron como “un conjunto de intervenciones compensatorias, que incrementan el ingreso y otros activos mediante transferencias focalizadas, y que están diseñadas específicamente para sostener o aumentar el bienestar de los

grupos jóvenes o vulnerables ante desastres naturales, o problemas creados por la acción humana como por ejemplo las transiciones económicas” (Cohen y Franco 2006:30). Así se presentaba la “nueva política social”, un discurso que hacía énfasis en la necesidad de alinear la política social con las reglas de la política económica. Se trataba sobre todo de respetar los equilibrios macroeconómicos, lo cual se convertiría así en un principio regulador de las decisiones sobre el gasto social estatal.

En términos resumidos, los PTC son subsidios directos de dinero a familias u hogares pobres que deben comprometerse a cumplir ciertas metas en cuanto a educación y salud, principalmente escolarización de los menores y controles periódicos de menores y embarazadas. Así se busca combatir los mecanismos de reproducción intergeneracional de la pobreza, combinando acciones de corto plazo (la transferencia de ingresos), con acciones de mediano y largo plazo (a partir del cumplimiento de las condiciones), independientemente de la inserción en el mercado de trabajo formal de los posibles beneficiarios. En este sentido, estos programas orientan sus intervenciones públicas hacia la demanda (la población objetivo) y no a la oferta (los efectores de la política). La gestión de estos programas también implica el desarrollo de importantes sistemas de información y registro como también de rigurosas metodologías de monitoreo y evaluación.

Desde finales de la década de 1990 estos programas fueron decisivamente impulsados y financiados por organismos multilaterales de crédito, principalmente el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Estos organismos también funcionaron como importantes difusores de los objetivos y justificaciones de la necesidad de generar este tipo de programas sociales. La literatura dedicada a ellos suele presentar como casos pioneros y novedosos las experiencias de México y Brasil; sin embargo es posible encontrar en la trayectoria de la política social desarrollada por el gobierno dictatorial de Augusto Pinochet las bases conceptuales y el desarrollo de metodologías de gestión que luego se implementaron en la larga lista de PTC en toda Latinoamérica.

Es posible advertir cómo dos décadas antes de la aparición de los dos programas más grandes y renombrados de la región, el Progreso de México y el *Bolsa Familia* de Brasil, ya se debatía en Chile la necesidad de invertir en capital humano como un modo eficiente de incidir en la reproducción intergeneracional de la pobreza, una experiencia que resulta casi ignorada para analizar el origen de los PTC de la región. CEPAL (2022) reconoce 55 PTC desarrollados en América Latina, 33 de ellos aún vigentes. En la actualidad son parte central de las acciones de los Estados frente a los problemas de pobreza y son experiencias que fueron tomadas como referencias para el desarrollo de programas de lucha contra la pobreza en otras partes del mundo (Salas 2019).

Estrategia metodológica

El presente artículo se desprende de una investigación doctoral más amplia donde trabajamos sobre el proceso de proliferación de los PTC en América Latina. Allí nos interesó particularmente el proceso de homogenización en el diseño e intervención de los programas de atención a la pobreza que se fue desarrollando en las últimas tres décadas en la región. La estrategia metodológica supuso un ejercicio diacrónico, recuperando la rica trayectoria histórica de la política social chilena, para analizar su evolución y su incidencia en la política social latinoamericana. Para ello se desarrolló una estrategia de investigación cualitativa en base a una revisión de documentos académicos y políticos que recorrieron distintas etapas de la trayectoria de la política social chilena, también se realizaron catorce entrevistas semiestructuradas que se distribuyeron entre académicos, decisores políticos con responsabilidad, profesionales técnicos y consultores externos relacionados con el programa Chile Solidario y el Programa Punte. Para el análisis de los datos se sistematizó la información cualitativa mediante el uso de un software orientado por el proceso de comparación constante de la teoría fundamentada en datos (Glaser y Strauss 1967).

Inicios de la política social chilena

Siguiendo la norma general para América Latina, durante el siglo XIX hasta la crisis de la década del treinta, el motor de la economía chilena estuvo constituido por la demanda externa: minería de metales, exportaciones agrícolas y la explotación de los salitres, actividades tradicionalmente concentradas y con participación de capitales extranjeros. Fue un período de expansión de infraestructura básica y de comunicación interna con la llegada del ferrocarril (Arellano 1986). En este período surgieron las primeras organizaciones obreras. Recién iniciado el siglo XX comenzaron a desarrollarse los primeros debates y proyectos de regulación del mundo del trabajo. En 1917 se sancionó la ley que establecía el descanso dominical; en 1918 se redactó el primer código sanitario; en 1920 la educación primaria se convirtió en obligatoria.

El gran paso a una amplia legislación social se dio con la presidencia de Arturo Alessandri (1920-1925). En 1924 se sancionaron regulaciones sobre contratos de trabajo, sindicatos, derecho a la huelga, tribunales de conciliación y arbitraje, indemnizaciones por accidentes de trabajo y se crearon la Caja del Seguro Obligatorio y la Caja de Previsión de Empleados Particulares. Se creó el Ministerio de Higiene, Asistencia y Previsión Social; se estableció el impuesto a la renta y un impuesto global complementario con un esquema de progresividad. Los problemas sociales se dejaron de ver como asuntos de la caridad privada y comenzaron a ser considerados como temas que el Estado debía atender.

La crisis de la década de 1930 golpeó a la economía chilena y produjo momentos de inestabilidad política. La fuerte dependencia del exterior se intentó subsanar mediante un proceso de

sustitución de importaciones promovido por el apoyo estatal. En materia social, se fijaron las remuneraciones mínimas y el pago de indemnizaciones por despido. En 1936 se creó la Caja de Habitación Popular para la construcción de viviendas destinadas a los trabajadores; en el ámbito de la salud pública se organizaron servicios para la atención médica preventiva a trabajadores, que luego se extendieron a prestaciones curativas a la madre y al niño; en relación con lo previsional, se incorporaron asignaciones familiares, seguros de desempleo de maternidad.

En la década de 1950 se creó el Sistema Nacional de Salud, que hizo extensivos los servicios de salud a toda la familia de los trabajadores; en el ámbito de la educación se creó la Junta Nacional de Auxilio Escolar, destinada a proveer apoyo alimentario y útiles escolares a los estudiantes de menores recursos (Arellano, 1986).

Este ciclo, considerado generalmente como del “Estado benefactor”, estuvo marcado por la creación de medidas y políticas destinadas a la cobertura de servicios sociales y a distintas prestaciones; esto puede verse en el aumento del gasto social y en los beneficios otorgados principalmente a los sectores medios y los trabajadores formales. Se cerró a mediados de la década de 1950, cuando comenzaron a adoptarse medidas económicas antiinflacionarias que buscaron frenar el avance del gasto social y la escalada de beneficios. La inflación se aceleró en 1953, momento en que los precios subieron por encima del 50% anual. Según Arellano (1986:39), entre 1930 y 1950 el gasto social se triplicó, mientras que las contribuciones se duplicaron, lo que generó problemas de financiamiento.

Desde mediados de los años cincuenta hasta mediados de los sesenta el crecimiento del gasto social se redujo fuertemente. Con la llegada a la presidencia de Eduardo Frei (1964-1970), de la Democracia Cristiana, volvió a la agenda pública el debate por la distribución del ingreso y las políticas sociales fueron identificadas como una herramienta para lograr este objetivo. Se buscó ampliar los beneficios al campesinado, se puso en marcha una reforma agraria y se fomentó la sindicalización del campo. Se creó el Ministerio de la Vivienda y se construyeron cerca de 130.000 viviendas económicas. Se construyeron también 3000 establecimientos educativos, 56 hospitales (en los que se duplicaron las camas). La población sindical se duplicó: de 270.000 afiliados a los distintos sindicatos, la cifra se incrementó a 550.000 (Arellano, 1986).

La llegada de Salvador Allende a la presidencia en 1970 dio inicio a una etapa en la que se buscó profundizar aún más la distribución del ingreso. El avance sobre la redistribución del patrimonio fue visto como una herramienta que resultaría útil para llevar a cabo el plan de transición del capitalismo al socialismo, que suponía la estatización de las áreas clave para la economía y la nacionalización de la industria del cobre; continuar con la reforma agraria y la expropiación agrícola, el aumento de los salarios de los trabajadores. Para todo ello se buscó realizar una modificación de la Constitución.

Después de un largo período de construcción de un Estado socialmente activo se fueron acumulando problemas macroeconómicos tales como el aumento del déficit, la caída de las reservas, el aumento de la inflación. Estos factores llevaron al desabastecimiento y, con él, a la formación de “mercados negros”. La ampliación de derechos había impactado fundamentalmente en las clases medias y poco a poco fue incorporando a los obreros urbanos. Los sectores más postergados –campesinos y pobres urbanos– recibieron mayor atención, al ser incluidos también en los servicios sociales, la educación, la salud y también pasando por la vivienda. De acuerdo a Arellano (1986:45)

Los antecedentes disponibles revelan que los gastos públicos eran progresivos. Los gastos sociales favorecían especialmente a la mitad más pobre del país, en una proporción bastante mayor a la que ese grupo obtenía del ingreso nacional. Sin dudas había todavía importantes márgenes para mejorar la progresividad de los gastos, pero hay que destacar que ellos estaban logrando su objetivo de redistribución en favor de los más pobres.

La dictadura militar instalada en 1973 significó, en materia de política social, la retirada del Estado social activo, que se puso en evidencia con una fuerte y persistente caída del gasto social. Fue el régimen militar de Augusto Pinochet el que más explícitamente vinculó las reformas del Estado chileno con el marco teórico neoliberal. Sin medias tintas, el gobierno dictatorial chileno optó por una reforma total de sus funciones, y particularmente, las políticas sociales desarrollaron de forma original un conjunto de tecnología asociada a esta transformación.

De acuerdo al ya citado Arellano, en materia de erogaciones sociales confluyeron dos tendencias:

Por una parte se lleva adelante una política antiinflacionaria, que se basa en una fuerte reducción de los gastos de gobierno. Por otra, tal disminución de gastos es estimulada por una estrategia de desarrollo de largo plazo, que descansa fundamentalmente en el sector privado y que procura reducir al Estado a su mínima expresión. De esta forma, tanto los objetivos de corto como de largo plazo favorecen el recorte de los gastos gubernamentales
(Arellano loc.cit.)

El gobierno dictatorial pretendió presentar conceptualmente un énfasis en la conveniencia de ampliar la libertad individual y el espacio de elección. En detrimento de ello, desapareció el rol de la comunidad organizada que había sido enfatizado por los

gobiernos anteriores. El modelo autoritario prohibió la organización de base y trabajó para la atomización social: una transformación radical respecto de las políticas sociales que se habían desarrollado en el país desde los años veinte.

Muchos de los argumentos conceptuales en los que se apoyó la dictadura chilena se encuentran publicados en un plan de gobierno desarrollado por un conjunto de economistas conocidos como los “*Chicago Boys*”, quienes lo plasmaron en lo que fue denominado *El Ladrillo*. En 1992, el Centro de Estudios Públicos (CEP) lo editó bajo el título *El Ladrillo. Bases de la política económica del gobierno militar chileno*, y fue prologado por uno de sus autores originales, Sergio de Castro, quien fue ministro de Economía y de Hacienda.

El Ladrillo encontró que las causas de los problemas económicos del país eran las políticas llevadas adelante desde tiempo atrás. Su hipótesis consistía en que dichas problemáticas se remontaban a momentos de la colonia y la monarquía española, pero entendía, a su vez, que era posible aislarlas para su tratamiento. Se identificaban como problemas más importantes la reducción del crecimiento económico, un estatismo exagerado, la escasez de empleos productivos, la inflación, el atraso agrícola y la existencia de condiciones de extrema pobreza en importantes sectores de la población. Todo ello habría provocado

la ineficaz asignación de recursos productivos y su baja tasa de crecimiento, un limitado desarrollo del sector externo, el déficit fiscal, el mal uso del poder político, entre otros
(CEP 1992: 27-28)

En su interpretación los servicios sociales se habían mostrado incapaces de llegar a los grupos más pobres de la población; los principales favorecidos habían sido los estratos medios y medios-bajos. Según este diagnóstico, esto se debía, en primer lugar, a la composición política de las alianzas corporativas y, en segundo, al hecho de que los más desfavorecidos se encontraban marginados del sistema económico, desempleados o con actividades de baja productividad. Estas dos situaciones hacían prácticamente imposible llegar a ellos por medio de los instrumentos distributivos “tradicionales” (políticas salariales o de precios controlados, asignaciones familiares, seguro de desempleo, etc.).

En *El Ladrillo* se determinaba que para erradicar la extrema pobreza la política social “debe orientarse a favorecer directamente a quienes se desee beneficiar” (CEP 1992:38).

Chile tiene en la actualidad una experiencia de más de cuatro décadas de diseño e implementación de políticas sociales focalizadas y descentralizadas. Ya desde la década del setenta desarrolla programas compensatorios a través de transferencias directas de bienes y servicios para aliviar situaciones de precariedad aguda o familiar, como los Programas de Emergencia de Empleo, el Subsidio Único Familiar, la Pensión Asistencial, entre los más destacados.

En una investigación realizada a principios de la década de 1990 Pilar Vergara intentó definir los objetivos subyacentes a los programas sociales llevados adelante por el gobierno militar. Encontró que el objetivo fundamental era la “erradicación de la extrema pobreza”, lo que exigió poner en marcha políticas “selectivas”; orientadas en favor de los grupos sociales y económicos específicos. Se buscaba focalizar el gasto social evitando filtraciones indebidas y que los grupos medios y altos financiaran con sus propios recursos las prestaciones que antes recibían del Estado.

De acuerdo a la autora

se impusieron principios de autofinanciamiento de la inversión social, sistemas de tarifas para los usuarios y criterios de recuperación de costos. En virtud de ello, también los usuarios de los servicios estatales debían pagar por las atenciones que recibían exceptuando ciertamente los grupos de más pobres, las que a su vez eran proporcionales, en cantidad y calidad, a la magnitud de su aporte económico. En ese sentido, es posible afirmar que parte importante de las instituciones del antiguo Estado benefactor fueron conservadas, aunque sus modalidades de funcionamiento se modificaron al someterlas a una lógica mercantil similar a la imperante en el sistema privado: se estableció una relación entre el ingreso del usuario, su aporte económico al sistema, y los beneficios que recibe (Vergara 1993:180)

Estas nuevas modalidades selectivas de intervención social establecían una “red social” del gobierno. Esto es cronológicamente muy anterior a lo que después el Banco Mundial promocionó como *Safety Nets* o “Redes de protección social” con el contenido conceptual de la “gestión social del riesgo” (Holzmann y Jorgensen 2000; Acosta y Ramírez Jaramillo 2004).

En la concepción de la economía ortodoxa, la pobreza no es más que un producto de las rigideces en la estructura social y distorsiones en el funcionamiento de los mercados. Para eliminarla no se requeriría modificar aspectos esenciales del orden económico y social vigente, menos aún supondría medidas de intervención directa del Estado sobre el funcionamiento de la economía. Bastaría con determinar cuáles eran las necesidades básicas e identificar a los grupos que exhibían los déficits más agudos, para arbitrar luego programas de subsidios que les proveyeran directamente los bienes y servicios que requiriesen para alcanzar un nivel de vida “mínimo”. Como señaló Vergara en un texto anterior al recién citado, “esto se aplica con mayor razón a aquellos programas cuyos be-

neficios representan una inversión en capital humano”, entre los que identifica a aquellos subsidios que tienen a los niños, jóvenes y embarazadas por destinatarios (Vergara 1990:25). De hecho adelantaba un concepto de reproducción intergeneracional de la pobreza, central en la definición de los PTC: las reformas económicas y sociales que se emprendieran en un futuro deberían acompañarse de medidas que contribuyeran a romper “las cadenas causales que, desde la niñez e incluso en el período de gestación, reproducen las desigualdades y la pobreza y la transmiten de una generación a otra” (Vergara 1990 loc.cit).

Para cumplir con el objetivo de atacar la pobreza extrema con subsidios focalizados, el gobierno de Chile necesitó volver a definirla y optó por hacerlo en términos absolutos, es decir, como la incapacidad de los individuos de alcanzar ciertos mínimos de satisfacción respecto de un conjunto de necesidades que se consideran imprescindibles. Por lo tanto, la interpretación del régimen militar chileno no obedeció a factores estructurales presentes en el sistema social y en la organización de la economía en esa etapa. De esta concepción emerge que la extrema pobreza es un fenómeno esencialmente superable si se aplican políticas adecuadas que actúen sobre las variables que lo caracterizan y perpetúan. Dichas políticas deben ser focalizadas, en el sentido de favorecer únicamente a las familias que se ubican por debajo de un nivel de bienestar considerado indispensable. Aparece entonces el concepto de “mínimos sociales”, que supone asegurar condiciones de subsistencia, con el anhelo de la igualdad de oportunidades.

Subsidios directos como estrategia para la erradicación de la pobreza extrema

La dictadura chilena diseñó un plan para la *erradicación de la pobreza extrema* que se encontraba de acuerdo con su enfoque acerca de la naturaleza y las causas de su existencia; desde ese punto de vista, se consideraba que la acción del Estado en este campo debía centrarse en una política de subsidios directos en dinero por parte del Estado, que se focalicen en los sectores sin capacidad de pago, inaugurando la aplicación de las “redes de protección social”.

Ya en el citado *El Ladrillo...* se identifica como uno de los principales problemas la “dispar distribución de lo que se ha llamado capital humano: nivel de educación y cultura, adiestramiento e integración social, salud y nutrición de que dispone cada persona (CEP 1992:139-140). Desde esta perspectiva, encuentra que la “solución del problema de la extrema pobreza debe basarse en inversiones que provean de estos servicios a los grupos que tienen menos acceso a ellos” (CEP 1992:140), y así adelantaba la necesidad de focalizar la acción y orientaba las acciones que debían impactar en la distribución del capital humano.

El procedimiento reconocería a cada chileno un ingreso mínimo personal, cualquiera que fuera su edad. Para establecer el derecho a percibir un subsidio deberán sumarse los ingresos percibidos por todos los miembros de la familia y dividirse por el número de personas que la componen. Si esta cifra es menor que el mínimo establecido, tendrá derecho a un subsidio equivalente a la diferencia entre ambas cifras, por cada persona que componga la familia. Si el ingreso promedio por persona es mayor al mínimo establecido, no podrá percibirse ningún pago del sistema (CEP, 1992:142)

El gobierno chileno trabajó técnicamente en la definición de una “línea de la pobreza” que determinara la canasta mínima de bienes y servicios esenciales. Los hogares que no estuvieran en condiciones de asegurárselos por sus propios medios debían ser considerados en situación de pobreza extrema. En una segunda etapa, resultó necesario desarrollar un sistema de información social que permitiera identificar a la población objetivo: determinar la magnitud de sus carencias y detectar sus principales características. En consonancia con la propuesta general descentralizadora, también se proponía una administración de los subsidios por parte de los municipios, los que tendrían las funciones de identificar a los potenciales beneficiarios y asignar los beneficios. Se esperaba que este esquema optimizara la eficiencia reduciendo costos. Vergara (1990) analiza que, para consolidar el principio de la libre elección individual, la política social surgida en la dictadura entendía que las personas beneficiarias deberían poder elegir, en el mercado, la vivienda que desearían tener, las escuelas en las cuales matricular a sus hijos, los consultorios de salud a los cuales concurrir, etc., y pagar esas prestaciones con los subsidios (o subvenciones) que les otorgara el Estado. Se esperaba defender la libertad de las personas para escoger los bienes y servicios que satisficieran sus necesidades básicas.

Tanto *El Ladrillo* como las mencionadas investigaciones de Pilar Vergara (1990 y 1993) demuestran que la propuesta de gestión de la pobreza de la dictadura chilena se adelantó a la consolidación de los PTC. Además de la identificación de la población objetivo y la focalización los subsidios, el diseño de estos últimos consignaba que debían ser directos, sin intermediarios políticos; solo así sería posible maximizar la eficacia selectiva y evaluar en forma rigurosa el impacto de cada uno de ellos. Además postulaban que debían ser integrales,

de modo que respondan adecuadamente a la interdependencia imperante entre las diversas vulnerabilidades o carencias que configuran la pobreza crítica. Al existir coordinación e integración entre subsidios, sus efectos recíprocos incremen-

taban en forma sustancial su impacto en comparación con el que se obtendría si se los aplicara de forma aislada”
(Vergara 1990:52).

Esto último se adelantaba también a los requerimientos actuales de los organismos internacionales para los PTC de la región.

La necesidad de crear transferencias monetarias condicionadas tiene que estar directamente asociadas con el concepto de focalización. Es decir que, identificar al usuario, ... la política social... se tiene que hacer cargo de él. Esto es la época del gobierno militar. Básicamente fue cambiar la lógica de la política universal a una política social focalizada en sectores de extrema pobreza. Principalmente porque los estudios que se habían realizado era que, una parte, un porcentaje importante del gasto social se iban a sectores que no eran los más pobres en el país. [...] Eso implicó empezar a levantar información que permitiera entonces identificar a la población, objetivo de las políticas sociales. Lo primero que se hizo en Chile fue el mapa del esquema de pobreza, con información del censo; y se identificaron espacialmente o territorialmente las regiones o las provincias que tenían concentradas mayores niveles de pobreza. Ahora, si bien esa información permitía identificar aquellos espacios geográficos en donde se concentraba mayormente la población, no se tenía información de las familias, para poder focalizar entonces el gasto.¹

Para lograr cumplir de manera adecuada el objetivo de la focalización de la población objetivo fue necesario diseñar un instrumento apropiado que pudiera garantizar que los subsidios se entregarían del modo más eficiente. Así surgió la Ficha de Caracterización Social o “Ficha CAS”. De acuerdo a Vergara

Se pretendía así identificar a la población de menores recursos y priorizar a los beneficiarios potenciales de los subsidios de la red social, de acuerdo a criterios ‘únicos y uniformes’ para todo el país. Al mismo tiempo, la Ficha debía proporcionar información acerca de las características específicas de los grupos afectados por la pobreza y sobre la magnitud de sus carencias
(Vergara 1990:52-53).

Este instrumento comenzó a ser aplicado masivamente en 1980 a los hogares en condiciones de pobreza de todas las comunas.² El instrumento constaba de dos secciones: la primera, destinada al registro de los principales antecedentes socioeconómicos del grupo familiar, características de la vivienda, nivel educativo del jefe de hogar y su cónyuge, principal actividad económica del jefe, entre otras. A cada una de las variables se le otorgaba una determinada ponderación. En la segunda sección se recogía información individualizada sobre cada uno de los miembros del núcleo familiar en los aspectos de parentesco con el jefe, nivel de escolaridad y actividad laboral. La Ficha CAS no relevaba información sobre el ingreso de los hogares.

La encuesta otorgaba un puntaje al hogar que estratificaba la población según la gravedad de sus carencias. Este índice CAS entregaba valores del 1 al 5: el 1 correspondía a la situación más crítica, y el 5, a la de mayor bienestar relativo. Así se establecía que los beneficiarios potenciales de los programas orientados a la pobreza crítica eran los hogares que quedaran estratificados en los índices 1, 2 o 3.

En forma paralela a este proceso, en 1979 las comunas fueron dotadas de una nueva estructura administrativa especial, los Comités de Acción Social, que serían los responsables de poner en marcha los programas focalizados a los más pobres y de gestionar el sistema de información social del ámbito local, incluyendo la aplicación de la Ficha CAS, al igual que su control y supervisión, para detectar así las necesidades sociales más urgentes y estimar las dificultades sociales dentro de su espacio.

En 1984 se decidió modificar la Ficha CAS para, principalmente, otorgarle al instrumento mayor capacidad para discriminar a la población en pobreza extrema. Para ello se contrató a un equipo técnico, que la rediseñó desde una perspectiva metodológica estadística orientada al posterior análisis discriminante de los componentes principales. Para ello se contrató a un equipo técnico, que la rediseñó desde una perspectiva metodológica estadística orientada al posterior análisis discriminante, es decir orientado a identificar variables y particiones que permitieran ordenar los hogares según las categorías deseadas -por ejemplo niveles de ingreso, propiedad de bienes, calidad de las viviendas, entre otras-. Además, el nuevo instrumento permitió distinguir a los hogares pobres según la ubicación geográfica de los hogares urbano-rurales y la zona climática donde se emplazaban.

Como corolario de este proceso, en 1981 se instauró el Subsidio Único Familiar (SUF). Este subsidio significó extender el pago de la asignación familiar a los menores de seis años que pertenecieran a familias sumidas en la extrema pobreza y cuyos padres carecieran de previsión social. Con posterioridad, el beneficio se hizo extensivo a las embarazadas que, para exigir el pago, debían contar con la certificación de los servicios de salud al cursar el quinto mes de gestación. También se extendió la cobertura de la franja etaria de los menores; primero hasta los ocho años y, en 1982, se extendió hasta los 15.

Originalmente, el monto era equivalente al de la Asignación Familiar Universal que se otorgaba a la población afiliada a alguna institución previsional. Los beneficiarios contaban además con acceso gratuito a las prestaciones de salud proporcionadas por el Sistema Nacional de Seguridad Social.

Otra característica novedosa que aportó el SUF a los programas de lucha contra la pobreza fue la instauración de condicionalidades a la entrega de una transferencia directa. Para obtener el beneficio, los menores de seis años y las embarazadas debían participar en los programas de atención materno-infantil del Ministerio de Salud, y para los niños mayores de seis años era necesario comprobar la asistencia a la escuela. El SUF también priorizaba, desde su diseño, la entrega del beneficio a las madres, y en caso de no ser posible, lo recibía el padre o la persona que estuviera a cargo del menor. En el caso de las embarazadas, el beneficio cubría todo el período de gestación.

Si bien la propuesta original del SUF era extender el beneficio de la Asignación Universal, su cobertura era bastante más limitada, solo llegó a beneficiar a los menores de 15 años y las embarazadas, mientras que la asignación que recibían los trabajadores cubría también a los cónyuges que no trabajaban y a los hijos menores de 18 años, y hasta los 21 años si se encontraban estudiando.

Políticas de inversión social

Llegada la democracia y el gobierno de la Concertación de Partidos para la Democracia “en la década de 1990, muchos de los programas implementados en las décadas anteriores continuaron siendo implementados. Al mismo tiempo en esa década se registraron cambios importantes en el enfoque de la superación de la pobreza, que se expresaron en la generación de nuevas instituciones y programas, en modalidades más descentralizadas y participativas de gestión de las políticas, con mayor injerencia de la sociedad civil, y en la aplicación de nuevos instrumentos de asignación de recursos. Adquirieron prioridad en este enfoque las llamadas políticas de “inversión social”, cuyo objetivo fue proporcionar a los sujetos (personas, familias, grupos, organizaciones, localidades) las oportunidades y capacidad para responsabilizarse del mejoramiento de sus condiciones de vida” (Raczynski *et al.* 2001:173).

Los nuevos diseños de los programas incorporaban términos como: Integración Social, Equidad, Inversión Social, Participación Social y Fortalecimiento de la ciudadanía. Estos términos indicarían que la política social ya no supondría compensar situaciones de precariedad material y de elevar el nivel de vida de la población (transferencia de ingresos, mejoramiento de viviendas, educación, salud y capacidad laboral), sino que “invertir” en los pobres tendría que dar como resultado que ellos y sus organizaciones

tengan opinión y voz, conozcan y puedan hacer valer sus derechos y puedan hacer valer sus derechos, cumplan con sus deberes, asuman responsabilidades, visualicen alternativas de acción y, en definitiva, tengan la opción de convertirse en actores de sus propias vidas, incidiendo en lo que ocurre y dejando de ser meras víctimas de los acontecimientos. Esta manera de visualizar estuvo tempranamente presente en algunas instituciones, por ejemplo, el Fondo de Solidaridad e Inversión Social, y se ha ido difundiendo y asentando en otras con posterioridad (Raczynski et al., 2001:178).

El supuesto era que la población tiene capacidades y potencialidades para salir de la situación de pobreza, y que las intervenciones que se realizan deben construir sobre estas. El término *inversión social* no se limita a las características individuales (como puede ser el capital humano), sino que se asocia a la interacción y a los vínculos entre las personas. El llamado a la “participación social” suponía la construcción del ejercicio de “ciudadanía” (personas que conocen y asumen sus derechos y deberes); de esa manera se esperaba que los programas fueran más pertinentes, eficaces y sustentables, y que promovieran también el trabajo asociativo entre diferentes actores.

En 1990 se creó el Ministerio de Planificación y Coordinación (MIDEPLAN) cuyas funciones fueron las de coordinar los programas dirigidos a la pobreza y a grupos prioritarios y también se instituyó el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), encargado de desarrollar y coordinar programas para los más desfavorecidos de los barrios o poblaciones urbanas y rurales.

Avanzado este proceso, en 1995 se contabilizaron unos 114 programas de acción para los seis grupos prioritarios; en 1996, un total de 125; y en 1998, 141; ya en 1999, MIDEPLAN contabilizó 191 (Raczynski et al. cit). Esos programas se originaron tanto en los tradicionales ministerios sectoriales como en las nuevas instituciones. En este contexto se comenzó a identificar una fuerte atomización entre programas, poco conocimiento y escasa o mala comunicación de ellos al interior del aparato público y de este a la sociedad.

A fines de la década del noventa, el mercado laboral se contrajo. Se elevaron las tasas de desempleo abierto y aumentó la precariedad del empleo y las fuentes generadoras de ingreso, lo que llevó al gobierno de Ricardo Lagos -que asumió en marzo de 2000- a implementar programas de empleo municipales y una política social más asistencial, mediante la cual se intentaba compatibilizar la urgencia del corto plazo con las intervenciones sociales de más largo plazo. Si bien a finales de la década Chile logró generar una nueva institucionalidad social y una amplia oferta de programas orientados a los sectores pobres desde una perspec-

tiva de inversión social y participación ciudadana, también se detectaba una amplia distancia entre las orientaciones y los instrumentos con que se expresaron los programas. De acuerdo a algunos autores las orientaciones resultaron demasiado generales, con contenidos muy abiertos, y cada actor las entendió a su manera (Raczynski *et al.*, 2001). Desde los municipios se identificaba a los diseños de programas como rígidos, centrados en actividades y productos, marcados por la lógica sectorial y con grandes dificultades para coordinar las acciones entre el nivel central y en los ámbitos locales. Desde esta visión, para superar la pobreza se necesitaba desarrollar un trabajo individual, persona a persona, orientado a modificar actitudes, esquemas mentales y visiones del mundo, consolidando habilidades y competencias personales. Pero también se reconocía al entorno como un limitante en cuanto a recursos productivos, dotaciones de servicios, patrones culturales, y como generador de organizaciones sociales. Conceptos tales como “Capital Social” y “Redes Sociales” se constituyeron en nuevos aportes para la generación de programas de lucha contra la pobreza. Es decir, además del trabajo con las personas y grupos pobres, se consideró necesario trabajar sobre los vínculos que unen y separan a los sectores pobres y los no pobres.

Programa Puente y Chile Solidario

Desde mediados de la década de 1990 las mediciones estadísticas de la pobreza comenzaron a otorgar signos positivos tanto en términos absolutos como relativos. La pobreza se redujo de un 38,6% en 1990 a un 20,6% en el año 2000 (MIDEPLAN 2004: 6). En tanto la pobreza extrema, después de haber caído de un 12,9% a un 5,7% entre 1990 y 1996, permaneció prácticamente constante entre 1996 y 2000 (Larrañaga 2010:194), pero a partir de ese momento el número absoluto experimentó un leve aumento (Serrano 2005). En ese contexto, se identifica también que otros indicadores sociales como el desempleo y el subempleo confirmaban una tendencia menos alentadora.

En el año 2001 el MIDEPLAN realizó un estudio-panel de hogares durante el periodo 1996-2001, para hacer un análisis de la conducta de la población en situación de pobreza, indigencia y no pobres, buscando identificar y estudiar los factores asociados a las variaciones de estas poblaciones. La hipótesis principal fue que los estudios anteriores, con diseños sincrónicos, ocultaban el dinamismo en la entrada y salida de la pobreza de los hogares. A partir de este estudio se concluyó que, a pesar de la amplia oferta pública existente de programas sociales dirigidos a las personas más pobres, los beneficios eran percibidos en mayor medida y con mayor intensidad por las familias pobres no indigentes. En gran parte, ello se debía al diseño de la oferta pública, basado “en un modelo de espera estructurado en función de la demanda que asumía [...] que aquellos que no demandaban estos servicios y beneficios era debido a que no los querían” (MIDEPLAN 2004:7).

Esta situación llevó a replantear la estrategia de lucha contra la pobreza, y en el año 2002 se avanzó en la implementación de un programa que articulara la oferta de servicios sociales

y los subsidios preexistentes. Se argumentaba que Chile necesitaba un dispositivo institucional que permitiera coordinar los servicios y beneficios disponibles haciendo coincidir su focalización en el grupo de extremadamente pobres. El estudio indicaba que algunos de los factores críticos de exclusión de los indigentes eran justamente el aislamiento, la desinformación y la fuerte desvinculación de esas redes; lo que explicaba que fueran justamente quienes necesitaban de esos beneficios los que accedían en menor medida a ellos.

Esto significa que los importantes esfuerzos de focalización social que se han desplegado, han sido exitosos en el grupo de familias pobres del país, pero no suficientemente exitosos 'intra pobreza'. Una buena parte de esta situación puede atribuirse a que los beneficios sociales dirigidos a los más pobres se otorgan sobre la base de la demanda expresada por estos grupos, quedando afuera de ellos aquellos que están 'desvinculados' de las redes sociales existentes, es decir, los indigentes. De esta manera, parece necesario intentar una política y programas organizados sobre la base de la oferta desde el propio Estado (MIDEPLAN 2004:5).

En ese documento se sostenía que en la década del noventa la política social había mantenido un “acento sectorizado” para apoyar a los denominados grupos vulnerables y prioritarios, identificados desde una óptica focalizada o “focalización sectorizada”, como fue definida en los documentos oficiales.

En este contexto, el presidente Ricardo Lagos propuso el lanzamiento del Programa Chile Solidario (PChS), que fue definido como un *Sistema de Protección Social* dirigido a erradicar la pobreza extrema. Podría decirse que estuvo dirigido al núcleo duro de pobres persistentes que “resistió” a las intervenciones anteriores; en ese momento se habían identificado alrededor de 225.000 familias en esas condiciones. El planteo era crear un programa que articulara el acceso de los beneficiarios a un numeroso conjunto de programas y beneficios sociales, adscritos a diferentes ministerios y servicios públicos.

Desde su diseño, el PChS continuó sosteniendo la premisa de la igualdad de oportunidades; optimizar el uso de las redes de protección social, “con el objetivo de apoyar y mantener ciertos pisos, a todos y cada uno de los chilenos y chilenas. Y, por supuesto, se comienza privilegiando a aquellos que hoy se encuentran por debajo de esa red de protección, cuya altura ha sido definida en el Sistema Chile Solidario” (MIDEPLAN 2004:4).

De conformidad con esta concepción, el PChS entiende que la familia tiene la función social de proteger a sus integrantes “y generar las condiciones y recursos para que ellos

puedan satisfacer sus necesidades esenciales” (MIDEPLAN 2004:11). Por lo tanto, el sistema de protección buscó ordenar la asignación de beneficios y la coordinación de las redes institucionales en pos de complementar las prestaciones con la dinámica familiar, bajo un supuesto de que las familias cumplen naturalmente con una función protectora interna, que por otro lado también aportaría a la eficacia y eficiencia del sistema de protección. Por consiguiente se siguió sosteniendo una idea de política social dual, o fragmentada, mientras el Estado busca apoyarse en la solidaridad y las dinámicas familiares para otorgar sus prestaciones a los hogares más pobres, y aquellos que demuestran capacidad de pago deben apoyarse en las lógicas del mercado para acceder a la seguridad social.

El programa declamó asumir una perspectiva de derechos para el acceso igualitario a oportunidades, en función de lo cual fue necesario definir aquellos “Mínimos Sociales” quienes no tienen capacidad de “provisión autónoma de los recursos necesarios para la satisfacción de sus necesidades básicas, esto es, que tienen un desenvolvimiento limitado en los mercados donde se efectúan las transacciones para el acceso efectivo a satisfactores asociados a la sobrevivencia y al bienestar” (MIDEPLAN loc.cit). En el fondo, se buscaba justificar la generación de una política social que promoviera la “Equidad promoviendo la Libertad y los Derechos de las personas. Igualdad de Oportunidades. Igualdad en la Libertad” (MIDEPLAN loc.cit). La equidad aquí se entiende como la posibilidad de equiparar las oportunidades de la población que se defina como más vulnerable pero sin cercenar la libertad de elección de los individuos, equiparando aquellas oportunidades de las que depende su mayor bienestar.

Así el PChS constó de tres componentes: apoyo psicosocial, acceso preferencial a la red de programas sociales y acceso garantizado a los subsidios correspondientes del Estado. El primero se desarrolló a través del Programa Puente, gestionado por el FOSIS. Consistió en un trabajo que realiza cada familia participante con un profesional o técnico social (apoyo familiar). Este componente tenía una duración de dos años y se estructuraba por medio de un programa de visitas al hogar, con periodicidad semanal en los primeros dos meses y más espaciadas después, hasta completar un total de 21 visitas durante el período citado.

El apoyo familiar trabajaba junto con la familia en el diagnóstico inicial, que identificaba las limitantes que impiden su salida de la extrema pobreza; contribuía a desarrollar las disposiciones y actitudes mediante las cuales las familias se convierten en sujetos de su propio desarrollo; ayudaba a gestionar el acceso de sus miembros a los beneficios y programas sociales que les fueran pertinentes. Evaluaba los logros alcanzados al término de los dos años de la intervención y efectuaba un seguimiento de las familias por un período posterior de tres años. En su diagnóstico, el gobierno chileno constató que esta población no conocía sus derechos ni la oferta gubernamental de servicios para atenderlos, lo que se plasmó en el objetivo del programa: “construir un puente entre ellos y sus derechos, que pueden ejercer para derrotar su condición de extrema pobreza” (MIDEPLAN 2004: 15).

El segundo componente de Chile Solidario es el acceso preferencial a los programas de la oferta pública social: salud, educación, vivienda, empleo, ingresos, dinámica familiar e identificación personal. El tercer componente suponía el acceso garantizado de los beneficiarios a los subsidios monetarios del Estado que les correspondieran. Estos incluyen el Subsidio Único Familiar (SUF) por cada menor de 18 años; la Pensión Asistencial en sus modalidades de vejez, invalidez o discapacidad mental, reemplazada por la Pensión Básica Solidaria en julio del 2008; la subvención pro retención para jóvenes en la enseñanza media y el Subsidio al Consumo de Agua Potable. Adicionalmente, se entrega el Bono Chile Solidario, que es una transferencia en dinero de carácter transitorio, pagada en montos decrecientes en el tiempo, y que se entrega a la mujer jefa de familia o a la mujer pareja del jefe de hogar. Esto último, al igual que el Progresar de México y la mayoría de los PTC de la región, se basó en los estudios que mostraban que la asignación de recursos al interior del hogar es más conducente al bienestar de todos sus miembros cuando la decisión de gasto está a cargo de las mujeres.

Este programa no coloca en el centro la transferencia de ingreso y las condicionalidades; más que un PTC propiamente dicho, constituye una estructura de articulación que pretende asegurar o garantizar el acceso a prestaciones ofrecidas por distintos programas específicos y así generar un piso de inclusión.

El Chile Solidario buscó la reducción de la pobreza mediante la formación de competencias en los pobres, y tuvo como eje el trabajo que se realiza en torno al apoyo familiar. Podría decirse que la transferencia en dinero asociada era secundario. El bono familiar se otorgaba por un período máximo de 24 meses y era decreciente; al momento del relevo de información, las prestaciones se entregaban de la siguiente manera: \$10.500 pesos (USD 19,5) durante los primeros seis meses; \$8000 (USD 14,8) entre los meses 7 y 12; para el segundo año (13 a 18 meses), \$5500 (USD 10,2); y \$3155 (USD 5,8) para el período de 19 a 24 meses. Luego de los 24 meses en el Programa Puente, las familias recibían un Bono de Egreso de \$3155, durante tres años.

Origen del Programa Chile Solidario

Chile Solidario se originó en la confluencia de dos desarrollos que tuvieron lugar en los primeros años de la administración del presidente Lagos (2000-2006): la búsqueda de una estrategia de combate a la pobreza extrema por parte de MIDEPLAN y el diseño de una política de protección social por parte de la Dirección de Presupuestos (DIPRES):

Hay dos o tres cosas en el origen de esto que no creo que se hayan explicitado o comentado lo suficientemente pero en el ámbito organizacional; hay algunas cosas que desde afuera parecen sumamente planificadas como tal pero que

son aleatorias. [...] El proceso es largo, tiene como unos ciertos antecedentes y tiene unos, como yo siempre digo, como dos procesos paralelos al interior del Estado que no se habían hablado entre sí y que en razón de una cierta contingencia se vieron en la obligación de juntarse [...] y eso es súper interesante de visualizar, porque políticamente es súper importante para no creer que ese diseño completo que tú ves es el diseño original.³

La discusión que tuvo lugar en MIDEPLAN estuvo influenciada por un conjunto de experiencias locales que se venían desarrollando en este período, inicialmente en el municipio de La Florida, en las afueras de Santiago. Estas experiencias presentaron como eje la figura del *apoyo psicosocial*, posteriormente llamando *apoyo familiar*. Se trataba de agentes o monitores –generalmente jóvenes con formación en ciencias sociales o con participación en organizaciones sociales vinculadas a la política social–, que buscaban acompañar a los participantes del programa a integrarse a las redes sociales para que pudieran lograr un conjunto de *condiciones mínimas* de vida en las dimensiones de educación, salud y dinámica familiar, entre otras.

Por otra parte, y de manera simultánea, la DIPRES trabajaba en el diseño de una política de protección social con la asesoría técnica del Banco Mundial, con la cual se buscaba constituir una red articulada de prestaciones sociales dirigidas a la población pobre. Su objetivo principal fue superar la dispersión del gran número de planes y programas que se alojaban en distintos ministerios y agencias del sector público. La hipótesis que manejaba era que la estructura dispersa y sectorial de los programas sociales habría dificultado su acceso por parte de la población en extrema pobreza y habría sido una de las causas del estancamiento de las familias en esta situación.

En palabras de un entrevistado:

Si lo quieres en forma muy resumida, lo que pasó en Chile fue el cruce, en un momento histórico, de dos elementos. Por un lado el Banco Mundial, que siempre ha tenido como interlocutor –no solo en Chile sino que en los otros países también–, más que los ministerios de Desarrollo, ha tenido como interlocutor a los ministerios de Hacienda o ministerios de Economía. Por lo tanto, el Banco Mundial tuvo muchas relaciones con el Ministerio de Hacienda, básicamente con la Dirección de Presupuestos, que es la que lleva todo el tema de los recursos en Chile, y conversaron y los convencieron –porque además hay una visión muy común sobre la necesidad de

instalar estos bonos [el Chile Solidario y el de egreso]- porque Chile en ese minuto, te estoy hablando del año 2001, no había sufrido la crisis que había sufrido Argentina y tenía las posibilidades reales de que con un pequeño aumento del dinero que tu entregabas podías superar la línea de la pobreza, digamos. [...] Conjuntamente con eso se venía fraguando [...] una propuesta de política en relación a la familia: la familia como el centro de atención de la política social, con un apoyo psicosocial muy fuerte -y yo creo que pesaba mucho su impronta de trabajadora social, digamos-, en ver en las familias una posibilidad de intervención social directa que pudiera avanzar.⁴

Se señaló más arriba que a partir de 1999 las mediciones de la pobreza vía la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) mostraban una desaceleración de la reducción de la pobreza junto con el estancamiento de la indigencia o pobreza extrema se estancaba. Los equipos técnicos del MIDEPLAN pusieron en marcha una serie de estudios para comprender qué estaba sucediendo con ese porcentaje de población que en apariencia se mantenía estático.

La hipótesis fue que un porcentaje significativo de los hogares pertenecientes al decil inferior de ingresos no estaba accediendo a las prestaciones sociales que les correspondían. Para corroborarlo, se comenzó a realizar una serie de ejercicios empíricos para lograr llegar a la descripción del perfil de las familias en situación de pobreza extrema. Para lograr este fin se dividieron los ingresos de las familias en veintiles. Con estos ejercicios se llegó a comprender que esa composición no era estática, pues en esa porción de familias hay permanentes entradas y salidas, pero el 1,4% de la población en extrema pobreza sería un núcleo estático o con muy baja movilidad social. Así se decidió aplicar una serie de *focus groups* que permitieran comprender mejor la imposibilidad de acceder a la oferta de servicios sociales. Las conclusiones del diagnóstico fueron que existía una falta de información por parte de las familias y poca capacidad para comprender las indicaciones de los efectores, centros de atención médica o las oficinas municipales, entre otros.

Estos ejercicios llevaron a pensar que las estructuras de los beneficios sociales llevados adelante hasta ese momento se organizaban sobre la base de la demanda; sin embargo, la conclusión fue que nadie que no pidiera atención iba a poder obtener el apoyo necesario para mejorar su condición de vida. Por lo tanto, el diseño de este equipo profesional comenzó a estructurarse bajo la premisa de que si el Estado no se ocupaba de ir a buscar a la población más vulnerable, no sería posible incorporar a las familias extremadamente pobres.

Durante el gobierno del presidente Lagos se discutieron argumentos en favor de que fuera el Estado el que invitara a estas familias a incorporarse a los servicios y prestaciones sociales. Se entendía que los pobres que lograban acceder a las prestaciones lo hacían porque tenían iniciativa para acercarse a los servicios sociales, tenían capacidad de demanda, contaban con ciertos recursos no materiales –como la información–, podían responder a trámites; todo lo cual hacía suponer que estas personas no eran los más vulnerables de los vulnerables. Surgió la idea crear capacidades o “generar motivación”, para que estas familias se incorporaran a la política social.

En este contexto y con estos argumentos, en el año 2002 desde el FOSIS se presentó el diseño de un programa piloto para cuatro regiones, sujeto a una evaluación para analizar su posterior continuidad.

*Nos autorizaron un piloto para cuatro regiones con una glosa presupuestaria que dice que el ‘programa va a ser sujeto de evaluación al mes de julio del 2002 para saber si tiene o no tiene continuidad en el presupuesto fiscal 2003’. Esto es como decir ‘bueno te paso la plata porque nos has hinchado pero no te la creas’. Entonces, yo particularmente, dije ‘OK, eso es lo que quieren, no hay problema’. Lo evaluamos. 2002, llega el 2002 y esto se lleva analizando los programas, gasto social y seguían visitando cosas y experiencias, cosa que estuvo bien, pero en paralelo, el Banco Mundial, al final del 2001 principios del 2002, con la DIPRES y con nosotros por separado, hicieron el Informe de Riesgo de cuál era la situación de la pobreza en Chile, con la perspectiva del manejo social del riesgo. Eso también sirvió para que la DIPRES entendiera que había cosas que hacer y que había unos ‘gaps’ increíbles; entonces la DIPRES dijo ‘bueno hay que hacer algo’.*⁵

En abril de 2002, el presidente Lagos y su equipo asesor decidieron que, después de dos años de discusiones y estudios, era momento de iniciar una política de combate a la “pobreza extrema” que se convirtiera en un sello de gobierno. Para ello, previamente se organizaron una serie de talleres de discusión con expertos en distintas temáticas y de un abanico diverso en términos de posición política.

(El presidente) invitó a gente que no estaba en el gobierno y gente del gobierno, fue un mano a mano, y ahí efectivamente estaba la clave. Ahí en lo que se centró, es que un país que tienen una extrema pobreza pequeña y que la conoce, está con nombre y apellido [...] Ese era el punto de

partida, por lo tanto se trataba de llegar a esos segmentos y ahí surgió la idea de un Estado activo, no pasivo, que busca su demanda, se acerca a ella. Esa es la base inicial, y no era presupuesto, era que esos sectores justamente no accedían, no porque no hubiera oferta, sino porque ignoraban la existencia o no les interesaba, la desesperanza aprendida.⁶

En ese taller se presentaron dos propuestas que más adelante se convirtieron en el contenido central del Programa Chile Solidario. Por un lado estaban los funcionarios de la DIPRES, del Ministerio de Hacienda, que a partir de sus estudios y relación con profesionales del Banco Mundial, propusieron una solución próxima a un PTC tipo PROGRESA-Oportunidades (programa mexicano), haciendo hincapié en la necesidad de realizar una transferencia de ingreso como una medida efectiva de corto plazo, que podría lograr una buena sinergia con la oferta de servicios sociales existente. Por otro lado, los funcionarios del FOSIS expusieron los resultados de sus investigaciones, y explicaron que la pobreza extrema en Chile respondía en buena medida a la brecha que existía entre la oferta de servicios y los usuarios de ese estrato social; argumentaron entonces que lo realmente necesario era poder vincularlos, y para graficarlo explicaron las líneas generales del programa que estaba siendo piloteado.

Entonces en este taller pasaron estas opciones y mucho rato se discutió sobre esta opción de quedar a la opción de la derecha: 'tome toda esta plata, usted tiene la ficha acá que sabe dónde está la gente, cuánta gente es, cuánta plata falta, saque la cuenta y le mando un cheque a las personas'. Con esta plata, bien sencillo. Eficiente, pero en fin. Después salieron otras voces diciendo la tontera de 'mejor no pagar así, mejor sacar un promedio del promedio de la integral'; más complicado [...] ...yo tuve una discusión heavy [...] a propósito del cheque, y Lagos me dice 'bueno y usted qué piensa de la propuesta del cheque'; y le digo 'mire, la propuesta es súper sencilla de implementar, tenemos la ficha y podemos encarar las personas, tenemos la capacidad de pagar y hacer los cheques' [...] sacar las cuentas, no es tan difícil; tendríamos que asegurarnos que todos estén encuestados. Pero me encuentro con que la propuesta tiene dos problemas: uno práctico, [se refiere a cómo presupuestarlo de la manera correcta y se evite sacar presupuesto de otro programa]. Y segundo, creo que aquí hay una discusión que no es práctica, aquí hay una discusión ética, o sea, la discusión de fondo aquí es cuál es

el concepto que nosotros tenemos, qué queremos hacer digamos sostener como sociedad, no como gobierno, que hay un segmento de la población que no es ni más ni menos que el 6% de la población que de aquí en adelante y para siempre ellos y sus descendientes van a depender de la asistencia del Estado, eso es lo que estamos sosteniendo.⁷

Posteriormente, el presidente Lagos constituyó una comisión de trabajo con representantes de MIDEPLAN, FOSIS y la DIPRES para que en el transcurso de un mes propusiera un programa de combate a la pobreza que integrara ambas posturas.

En el discurso presidencial del 21 mayo de 2002 se anunció la creación del Programa Chile Solidario, cuya puesta en marcha fue inmediata. El programa se instaló usando la institucionalidad legal existente, y se postergó para octubre de ese año el envío al Parlamento de un proyecto de ley que le daría al sistema de protección social una legislación propia.

El programa contemplaba un sistema interconectado de prestaciones sociales dirigido a los más pobres, una figura de “Ventanilla Única”. Como unidad de intervención se definía a la familia, y no a personas o individuos, tal como había sido la lógica predominante de los que lo habían precedido. También contaba con sistemas integrados de información y de gestión institucional. Chile Solidario realizó una invitación a las familias en extrema pobreza para que se integraran a este sistema de protección social, lo cual fue un rasgo distintivo del programa. La identificación de los beneficiarios en Chile Solidario se hizo mediante los registros administrativos de las fichas CAS, hasta el año 2006, y con la Ficha de Protección Social (FPS) desde el 2007 en adelante. Alrededor del 95% de los invitados a participar aceptaron ingresar a Chile Solidario. Hasta el mes de junio de 2008 habían ingresado un total de 309.388 familias, cifra que superó largamente la meta de 225.000 familias formulada inicialmente (Larrañaga 2010:205).

La gestión del Programa Chile Solidario, en cuanto sistema de protección social articulador de programas, dependía del Ministerio de Planificación, mientras que la gestión del Programa Puente, el acompañamiento del Apoyo Psicosocial, dependía del FOSIS. Esta situación provocó algunas dificultades y contratiempos en la gestión, ya que no siempre coincidían las posturas. El trabajo del ministerio estaba dirigido por personas que enfatizaban conceptos como el capital social, el fortalecimiento de las redes sociales y la participación comunitaria; mientras que el del Programa Puente focalizaba en la presencia del Estado acompañando a las familias; una intervención social directa.

Esta situación generó algunas dificultades en la definición de los objetivos de implementación, más allá de lo formalmente incluido en los documentos regulatorios. En el diseño original del Programa Puente no se consideraba que la superación de la pobreza

podía resolverse vía ingreso. Su objetivo final era lograr acompañar a las familias y ayudar a sortear los déficits –establecidos en mínimos sociales básicos–, de manera de incidir en las condiciones de vida de las familias más pobres; mientras que el Programa Chile Solidario establecía a las familias pobres como prioritarias en el acceso a servicios. La transferencia de ingreso, “el bono familiar”, que incorporó esta estrategia conjunta llegó sobre todo a partir de la propuesta de la DIPRES. Pero la transferencia fue particularmente pequeña en comparación con las prestaciones que otorgan el resto de los PTC latinoamericanos. Sumado a esto, es el programa que hizo más énfasis en incentivar la autonomía de las familias en la generación de ingresos, para lo cual establecía un régimen de reducción paulatina de la prestación durante los primeros dos años y, en el caso en que se justificara, se podría sostener el valor mínimo de la prestación por un máximo de dos años más, situación que más adelante fue modificada.

La incorporación de la transferencia parece haber respondido a presiones externas. Primero, es posible rastrear en los testimonios la participación del Banco Mundial y su relación con la DIPRES, donde encontraron un conjunto de expertos con lenguaje y códigos similares para presentarles la propuesta. Asimismo, esto colaboró en su proceso de un mimetismo con los programas de transferencias ya existentes en el continente. Surgió así la necesidad de instaurar las transferencias condicionadas en una estrategia que originalmente no las contemplaba como centrales. De todas formas, aun en el caso del Estado chileno, que tiene una larga tradición en el desarrollo de tecnología social para el diseño de programas, permeó una propuesta que no fue lo suficientemente debatida hacia el interior y que se apoyó en la evidencia externa de las denominadas “buenas prácticas” por los organismos internacionales, como eran catalogadas las experiencias mexicana y brasileña.

Por lo tanto, es posible afirmar que el origen del programa respondió a la confluencia de dos posturas distintas para la acción de enfrentar la situación de pobreza extrema. Las circunstancias políticas forzaron una síntesis en una propuesta de apoyo asistencial con la incorporación de una transferencia directa de ingreso. Esta situación pone al caso chileno en un lugar particular del campo organizacional de los programas de lucha contra la pobreza. Esta situación, sumada a las características idiosincráticas de la gestión de políticas públicas, fue delineando una trayectoria que merece una atención especial.

Apoyo psicosocial y familiar

El principal aporte que los entrevistados reconocen al Programa Chile Solidario, a diferencia de otros PTC de la región, no es la evaluación, los niveles de cobertura, su planificación o la inversión en capital humano. Lo que se presenta como distintivo es el sistema de acompañamiento: la figura del monitor que acompaña y trabaja con las familias para alcanzar los mínimos sociales que establecen en conjunto, gestionado por

el Programa Puente. De hecho, el apoyo familiar es reconocido como un aporte original de Chile al campo de los PTC, que ha llevado a que otros países incorporaran la experiencia, como es el caso de Colombia con su Programa Familias en Acción.

El sistema de acompañamiento que se materializa en la figura del apoyo familiar es la impronta con la que algunos entrevistados caracterizan al programa y, en algunos casos, también excluyen al PChS del listado de los PTC. Tender el puente entre los servicios sociales y las familias suponía generar una suerte de preparación de capacidad restaurativa, es decir, que las familias en extrema pobreza pudieran convertirse en usuarias, generar las condiciones para que las personas tuvieran la “capacidad” de ser usuarias de la oferta pública en el territorio y también de circular de forma autónoma, en esa condición, en la comunidad, evitar estigmatizaciones a partir de la contención del apoyo familiar y el fomento del capital social comunitario. Ese era el escalamiento pretendido por el programa, que surgía del diagnóstico que señalaba que las familias se habían desvinculado de los servicios sociales por las características definidas como psicosociales. El apoyo familiar acompaña a la familia a la “ventanilla del Estado” con la intención de que más adelante llegaran a ser usuarios autónomos, es decir, llegar a ciudadanos ejerciendo el derecho a hacer uso de la garantía pública.

Por otra parte, el acompañamiento era la forma de ejercer en la práctica el ideal de un Estado social proactivo. El acompañamiento se entendía como una presentación en vivo del Estado contactando a los ciudadanos más pobres, a quienes les ofrecía su ayuda en forma personalizada.

Entonces se crea el programa para que el Estado sea proactivo, al revés de las políticas sociales anteriores, que las familias, los individuos tenían que ser los que quieran informarse y ser proactivos. En este contexto se crea el “Chile Solidario” donde se incorporan estas transferencias monetarias que venían de antes. No es que se haya creado programas nuevos, sino que fue la idea de la lógica de las familias que estaban en condiciones de extrema pobreza, tenían que ser atendidas. Pero al mismo tiempo, el “Chile Solidario” crea esta figura del acompañamiento [...] el apoyo psicosocial, que lo que hace justamente es construir un puente entre la familia y las instituciones públicas. Después, con el tiempo, así nace el “Chile Solidario”, con la plata ya predefinida, se van creando ofertas preferentes dentro de las distintas instituciones, que antes existían, pero con un componente en atención especial en este segmento de la población.⁸

A pesar de ser Chile uno de los países pioneros en las reformas de la política social orientada a resultados en capital humano, este concepto no aparece como un elemento central, como en otros casos como el Progreso de México y en las recomendaciones de los organismos financiadores. En este sentido, las estrategias Chile Solidario y del Programa Puente parecen ser una respuesta alternativa a este centro conceptual, que si bien continúa poniendo el énfasis en los comportamientos de las familias pobres, en su diseño no justifica la generación de un programa para la acumulación de activos futuros, por el contrario, asume los déficits del propio Estado para que los sectores extremadamente más vulnerables logren alcanzar un piso mínimo de condiciones sociales definidas como aceptables.

En este sentido, el Programa Puente busca promover la eficiencia del Estado en la asignación de los servicios sociales, aceptando la subsidiariedad con la participación de organizaciones de la sociedad civil. Se busca que el Estado se vuelva activo para agilizar la demanda de las familias extremadamente pobres, para que busquen la oferta de servicios sociales que las aproxime a un mínimo social, que implica una mejora de las condiciones de vida; un estado de pobreza considerado como “aceptable”. Es por ello que no se consideró necesaria una transferencia de ingreso de montos elevados, pero sí que fuera limitada en el tiempo. La intención declarada fue que no interfiriera en la generación autónoma de ingreso de las familias o modificara la participación de las familias beneficiarias en el mercado de trabajo.

Creo que Chile es pionero en dos cosas de la política social de la pobreza. Uno es el tema de la focalización y otro el tema de las evaluaciones ex ante [...] su probable impacto poniendo todos los supuestos que exigían, y compararlos... En el fondo, es evaluar el costo de efectividad de los programas, es decir, si vale la pena invertir en ese programa [...]. En eso es pionero el gobierno militar, tanto la ficha [CAS] como eso, nació bajo el gobierno militar. Antes de eso la política social en Chile era pura política, pura improvisación... no había mucha evaluación en el sentido más académico o científico o de ciencia aplicada.⁹

La búsqueda de legitimación política se encuentra en generar una gobernabilidad con base en la eficiencia y la racionalidad instrumental en el desarrollo de las políticas públicas. Ambos factores buscan garantizar el mantenimiento del orden político y proporcionan legitimidad a las reformas emprendidas, los esfuerzos se enfocaron en evitar los errores en las asignaciones de las transferencias y los beneficios prioritarios del programa, al menos desde los discursos de los entrevistados.

Conclusiones

Chile es el país de la región donde comenzaron a desarrollarse de manera profesional los programas sociales focalizados para enfrentar la situación de pobreza. Desde la transformación del Estado chileno bajo el gobierno dictatorial de Augusto Pinochet —con asesoramiento de economistas formados en el monetarismo norteamericano— se definió que la ineficiencia en la distribución de ingresos y oportunidades se debía a un estatismo exagerado y a la actividad económica de baja productividad. Se estableció entonces que la política social debía dirigirse directamente a la población más pobre, y se propuso el criterio de focalización y descentralización para atacar, únicamente, la pobreza extrema (la que no tiene capacidad de pago) y con un formato de intervención como “Red de Protección Social”, que permitiera alcanzar un mínimo de vida aceptable.

En estas propuestas ya se encuentran presentes los debates acerca de la necesidad de invertir en capital humano como un instrumento para interrumpir la reproducción intergeneracional de la pobreza. A pesar de ser conceptos centrales para el campo, es algo que permaneció opaco en la literatura habitual acerca de los PTC. Más bien, siempre se destacó la originalidad de Progresía-Oportunidades y el Bolsa Familia como pioneros en el diseño del modelo al que después se le pondría la etiqueta de “Programas de Transferencia Condicionada de Ingresos”. Pero es a partir de la experiencia chilena donde se define el marco conceptual que permitió desarrollar instrumentos metodológicos para la implementación de los PTC de la región.

El salto paradigmático de la política pública en Chile, en términos de criterios y herramientas de gestión surgidos del *gerencialismo*, tuvo lugar mucho más temprano, y la presión para su adopción fue centralmente coercitiva. Fue el gobierno dictatorial el que propuso y sostuvo la reforma del Estado, con un diagnóstico que apuntaba a cambiar la concepción de la distribución del ingreso. La distribución y la equidad no se concebían a partir de políticas progresivas, sino que se esperaba que, a partir del desarrollo de la capacidad productiva de los sectores privados y un posterior proceso de “derrame”, se lograrían alcanzar los estándares de vida más razonables. Hasta que se completara este proceso, se aceptó como necesaria la existencia de programas sociales dirigidos a la población en condiciones de pobreza extrema.

La pobreza se convirtió en un fenómeno superable mediante la aplicación de políticas públicas adecuadas pero que no interfirieran con el desarrollo productivo del sector privado. En ellas primaba el principio de libre elección individual, es decir, que los beneficiarios pudieran elegir los servicios sociales que considerasen más convenientes para sí. Así, indicaron que la estrategia más eficiente para la lucha contra la pobreza sería la entrega de “subsidios directos en dinero por parte del Estado”. Alrededor de esta idea fueron construyendo las herramientas técnicas que influyeron principalmente en los sistemas de información y focalización de familias y hogares.

Los gobiernos chilenos hasta la actualidad no han cuestionado ese modelo de desarrollo; de hecho, se sostuvo la orientación general acerca de la necesidad de tener una economía poco intervenida por el Estado. La política social incorporó a sus programas conceptos como ciudadanía, participación social, capital social y redes sociales. Se sostuvo el esquema descentralizado y se estimuló la participación de organizaciones de la sociedad civil; así se desarrolló mucha de la institucionalidad para la atención de grupos poblacionales prioritarios.

Los problemas de empleo, la desaceleración y el freno en la reducción de la pobreza extrema hacia la segunda mitad de la década de los noventa plantearon la necesidad de volver a innovar en la política social para dar respuesta a la situación de las familias en esta situación. Desde esta trayectoria, se identificó que la población en situación de pobreza requería de un apoyo social especial que promocionara el aprovechamiento de las oportunidades que ya se ofrecían en los servicios sociales.

Entonces, ¿por qué no se reconoce en la trayectoria chilena el origen político del uso conceptual?. Resultó evidente que esta situación no fue algo oculto o poco accesible; de hecho, recurrimos a producción académica chilena que había trabajado sobre esta transformación. La respuesta la encontramos próxima a la construcción de legitimidad; muy difícilmente un gobierno dictatorial resulte una fuente adecuada para justificar la conveniencia de la aplicación de modelos de gestión en distintos países con problemas para la reducción de la pobreza. En este sentido es que resultó interesante el abordaje diacrónico sobre esta modalidad de programas, poder poner en perspectiva este proceso nos permite cuestionar la idea de novedad e innovación con la que fueron presentados los PTC, los mismos responden a las mismas lógicas monetaristas y neoliberales que inspiraron las reformas estructurales llevadas adelante por la dictadura chilena.

¹ Entrevista a funcionario técnico de la Secretaría de Desarrollo Social del Ministerio de Planificación Chile, realizada en Santiago de Chile en 2011.

² Las comunas constituyen en Chile la división administrativa menor y básica, son equivalentes a los municipios en Argentina. Pueden ser de carácter urbano, rural, o una combinación de ambas. En el territorio de una comuna, puede haber más de un centro urbano, sea este: ciudad (más de 5000 habitantes), pueblo (entre 2001 a 5000 habitantes, o 1000 a 2001 si un 50 % de la población se dedica a las actividades económicas secundarias o terciarias), u otra localidad o forma de asentamiento humano

³ Ex-Directora Nacional del Programa Puente. Entrevista realizada en Brasilia en 2013

⁴ Entrevista a ex consultor del Banco Mundial. Santiago de Chile 2011.

⁵ Entrevista a ex Directora Nacional del Programa Puente. Brasilia, 2013.

⁶ Entrevista a ex Ministro de MIDEPLAN. Santiago de Chile 2011.

⁷ Entrevista a ex Directora Nacional del Programa Puente. Brasilia, 2013.

⁸ Funcionario de la Secretaría de Desarrollo social de MIDEPLAN. Entrevista en Santiago de Chile, 2011.

⁹ Consultora Internacional. Entrevistada en Santiago de Chile 2011.

Referencias bibliográficas

Acosta, O. y Ramírez Jaramillo J.C. (2004) “Las redes de protección social: modelo incompleto”. *Cuadernos de la CEPAL, Serie Financiamiento del Desarrollo* n°141. Santiago de Chile: CEPAL.

Arellano, J. (1986) *Políticas Sociales y Desarrollo: Chile 1924-1984*. Santiago de Chile: CIEPLAN.

Centro de Estudios Políticos (CEP) (1992) *El ladrillo. Bases de la política económica del gobierno militar chileno*. Santiago de Chile: Centro de Estudios Políticos.

Cohen, E. y Franco R. (2006) “Los programas de transferencias con corresponsabilidad en América Latina: similitudes y diferencias, en Ernesto Cohen y Rolando Franco (coords.), *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*, México: FLACSO, pp. 23-34.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL (2022) *Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe*. Web. <https://dds.cepal.org/bpsnc/ptc>

Glaser, B. y Strauss, A. (1967) *The Discovery of Grounded Theory*. Chicago: Aldine Press

Larrañaga, O. (2010) “Chile Solidario”. En J. Abrahao de Castro & L. Modesto (orgs.), *Bolsa familia 2003-2010: avances e desafios*. Brasilia: IPEA-MDS, tomo II:203-215.

Ministerio de Planificación y Cooperación, MIDEPLAN (2004). *Conceptos Fundamentales. Sistema de Protección Social Chile Solidario*. Santiago de Chile: Gobierno de Chile.

Raczynski, D., Concha, X., Pavez, A., Rojas C., Toha, C. y Walker, E. (2001) “Superación de la pobreza y gestión descentralizada de la política y los programas sociales. En D. Raczynski y C. Serrano, *Descentralización. Nudos Críticos*, Santiago de Chile: CIEPLAN:173-269.

Salas M. (2019) *Proceso de legitimación y homogenización de programas de lucha contra la pobreza en América Latina. Estudio de casos de Programas de Transferencias de Ingresos Condicionadas* [Tesis de doctorado no publicada]. FLACSO sede Argentina. https://www.researchgate.net/publication/369011150_Tesis_Marcelo_Salas_final_MS2_seguro DOI: 10.13140/RG.2.2.35984.07686

Serrano, C. (2005) “Familia como unidad de intervención de políticas sociales. Notas sobre el Programa Puente - Chile solidario”. En CEPAL, *Reunión de expertos: “Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales*, 28 y 29 de junio 2005 Sala Raúl Prebisch. Santiago de Chile.

Vergara, P. (1990) *Políticas hacia la extrema pobreza en Chile 1973/1988*. Santiago de Chile, FLACSO.

Vergara, P. (1993) “Ruptura y continuidad en la política social del gobierno democrático chileno”. *Revista Mexicana de Sociología*, 55(3):169-202 Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/3540927>

Cómo citar este artículo:

Salas, Marcelo (2023) “La política social en Chile como origen conceptual de los programas de transferencia condicionada de ingreso en América Latina (1973-2002)”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 12 N°24: 347-377