

**UNIVERSIDAD DE SALAMANCA**  
**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**  
**DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA Y COMUNICACIÓN**

**TESIS DOCTORAL**



**VNiVERSiDAD**  
**DSALAMANCA**

**POBREZA EN CHILE: CONCEPTUALIZACIÓN,  
DISCURSO Y POLÍTICA**

Doctorando:

**Nicolás Humberto Martínez Aránguiz**

Directora:

**Doctora D<sup>a</sup> Marta Gutiérrez Sastre**

**SALAMANCA, FEBRERO DE 2016**



*A mi madre Delia, sin quien no fui, ni soy posible.*

*A la memoria de mi padre, que desde un recodo de la muerte me sonríe.*

*Por los pobres del campo y la ciudad*

*Por la eterna ilusión de cambiar la vida*



## **AGRADECIMIENTOS**

A mi esposa Sabina, mi hijo Joaquín, mi madre y mi hermana Karen, por toda la energía para seguir cuando desfallecía, y porque disculpen las ausencias los domingos y casi todos los días de la semana.

A las compañeras y compañeros de Salamanca, todos igual y maravillosamente extranjeros: Alon, Alfredo, Natividad, Melissa, Ivonne. Y a la ibérica Merche, grande amiga de estos años.

A los maestros del doctorado en la Sala 427: los doctores Irene Sahuquillo, Mariano Fernández Enguita y Modesto Escobar.

A mi directora de tesis, la Dra. Marta Gutiérrez Sastre, por la sapiencia y la paciencia.

A la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile por los permisos para culminar este trabajo.

A mi amigo y colega Mario por la solidaridad.

A los ausentes, que son tantos y siempre desvarían con juegos de palabras.



## ÍNDICE

RESUMEN.....	11
ABSTRACT.....	13
GLOSARIO DE ABREVIATURAS .....	15
INTRODUCCIÓN.....	17
CAPÍTULO 1. ELEMENTOS DE CONTEXTO .....	21
1.1    La pobreza y la desigualdad en Chile .....	21
1.2    Otros elementos de la discusión actual sobre pobreza en Chile .....	24
1.2.1    Pobreza relativa y desigualdad .....	24
1.3    Educación y Trabajo para la superación de la pobreza .....	25
1.4    Algunas tendencias de la discusión pública sobre pobreza en Chile .....	27
1.5    La deriva conceptual en torno a la pobreza .....	28
1.6    Hacia la vulnerabilidad, medición de pobreza y políticas.....	30
1.7    Políticas de Superación de la Pobreza en Chile.....	33
1.7.1    Programas de Transferencia Condicionada en Pobreza .....	34
CAPÍTULO 2. MARCO TEÓRICO.....	47
2.1    Hacia una sociología de la pobreza .....	48
2.2    Derechos Sociales y Estados de Bienestar .....	56
CAPÍTULO 3. HIPÓTESIS, OBJETIVOS Y MÉTODO .....	63
3.1    Hipótesis de trabajo .....	63
3.2    Objetivos a alcanzar.....	63
3.3    Metodología .....	65
3.4    La metodología de AD y justificación de su pertinencia en la tesis. ....	66
3.5    Esquema teórico de la investigación.....	68
3.6    Los entrevistados: el discurso experto .....	70
3.7    El corpus: los documentos políticos, el discurso institucional .....	72
3.8    Aplicación de Análisis de Discurso .....	73
CAPÍTULO 4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LAS ENTREVISTAS DE LOS CINCO GRUPOS DE ACTORES.....	77
4.1    Análisis e interpretación grupo académicos (A).....	77
4.1.1    Eje Concepto de Pobreza.....	80
4.1.2    Eje Medición de Pobreza.....	90
4.1.3    Eje Sujetos Pobres .....	91

4.1.4	Eje Políticas de Superación de la Pobreza (PSP).....	94
4.1.5	Eje Otras Políticas Sociales .....	102
4.2.1	Eje Concepto de Pobreza.....	107
4.2.2	Eje Medición de Pobreza.....	110
4.2.3	Eje Políticas de Superación de la Pobreza y otras políticas sociales.....	114
4.3	Análisis e interpretación grupo organismos no gubernamentales (O) .....	120
4.3.1	Eje Concepto de Pobreza.....	121
4.3.2	Eje Medición de Pobreza.....	131
4.3.3	Eje Políticas de Superación de la Pobreza.....	135
4.3.4	Eje Otras Políticas Sociales .....	141
4.4	Análisis e interpretación grupo policy makers (P) .....	145
4.4.1	Eje Concepto de Pobreza.....	147
4.4.2	Eje Medición de Pobreza.....	152
4.4.3	Eje Políticas de Superación de la Pobreza.....	154
4.4.4	Eje Otras Políticas Sociales .....	160
4.5	Análisis e interpretación grupo <i>think tanks</i> (T).....	163
4.5.1	Eje Concepto de Pobreza.....	163
4.5.2	Eje de Medición de Pobreza .....	169
4.5.3	Eje Políticas de Superación de Pobreza .....	172
4.5.4	Eje Otras Políticas Sociales .....	182
4.6	Análisis sociológico de discurso .....	189
4.6.1	Estilos discursivos.....	193
4.6.2	Mapas de Posiciones Discursivas .....	196
4.6.3	Espacios Semánticos .....	203
4.6.4	Estrategias discursivas e imágenes .....	205
CAPÍTULO 5. ANÁLISIS DE DOCUMENTOS POLÍTICOS .....		207
5.1	Análisis de cuentas presidenciales.....	207
5.1.1	Contexto de las cuentas presidenciales .....	208
5.2	Análisis de programas presidenciales .....	227
5.2.1	Programa de Gobierno de Patricio Aylwin (1990-1994) .....	228
5.2.2	Programa de Gobierno de Eduardo Frei R-T (1994-2000).....	230
5.2.3	Programa de Gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006) .....	235
5.2.4	Programa de Gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010).....	237
5.2.5	Programa de Gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014).....	245
5.3	Aplicación de análisis de discurso.....	250



5.3.1	Programa de Gobierno y Discursos de Patricio Aylwin (1990, 1993).....	251
5.3.2	Programa de Gobierno y Discurso de Eduardo Frei R-T (1997).....	260
5.3.3.	Programa de Gobierno y Discurso de Ricardo Lagos (2002).....	269
5.3.4	Programa de Gobierno y Discurso de Michelle Bachelet (2008).....	275
5.3.5	Programa de Gobierno y Discursos de Sebastián Piñera (2010, 2013).....	289
5.4	Conclusiones del Análisis de Documentos Políticos.....	300
<b>CAPÍTULO 6. APLICACIÓN AL CASO DE PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS</b>		
<b>CONDICIONADAS: CHILE SOLIDARIO E INGRESO ÉTICO FAMILIAR.....</b>		
6.1	Dimensión Actoral – Conceptual de los programas.....	305
6.1.1	Visiones de los cinco grupos de actores sobre las políticas de superación de la pobreza, Chile Solidario e Ingreso Ético Familiar.....	307
6.2	Dimensión de los Impactos de estos programas.....	325
6.2.1	Chile Solidario.....	325
6.2.2	Ingreso Ético Familiar.....	327
6.2.3	Conclusiones preliminares.....	329
6.3	Análisis de historias de la ley y documentos programáticos.....	330
6.3.1	Aplicación del análisis de discurso.....	330
6.3.2	Análisis Crítico de Discurso.....	333
6.3.3	Análisis de discurso implícito.....	339
6.3.3	Conclusiones del análisis de discurso a documentos del ChS.....	347
6.3.4	Conclusiones del análisis de discurso a documentos del IEF.....	360
6.4	Las conceptualizaciones hegemónicas y su eventual incidencia en aspectos de diseño e implementación de políticas.....	361
<b>CAPÍTULO 7. CONCLUSIONES.....</b>		
7.1	Aproximación a la pobreza por la vía del discurso.....	363
7.2	Una sociología de la pobreza.....	364
7.3	Elementos de la situación en Chile.....	365
7.4	Acerca del método.....	366
7.5	Los clivajes.....	366
7.6	Acerca del discurso experto.....	368
7.7	Acerca del discurso institucional.....	371
7.8	Aplicación a Chile Solidario e Ingreso Ético Familiar.....	371
7.9	Conclusiones finales.....	374
<b>ANEXOS.....</b>		
	Anexo 1: Descripción de códigos.....	379
	Anexo 2: Gráficos de Frecuencia.....	384

Anexo 3: Frecuencia de palabras claves.....	387
Anexo 4: Esquema de la medición multidimensional propuesta para Chile .....	390
REFERENCIAS .....	391

## RESUMEN

La presente investigación pregunta por las distintas conceptualizaciones de pobreza, y por el modo en que la adopción de una puede inducir ciertas decisiones de política, y desechar otras, de cara a la superación de la pobreza en Chile. A tal objeto presta atención a los discursos en que se transmiten esas conceptualizaciones, las que, a su vez, encuentran origen en soportes ideológicos. Se visualizan tales soportes por medio de análisis de discurso aplicado a las entrevistas realizadas en cinco grupos de actores relevantes y a un *corpus* constituido por programas de gobierno y cuentas presidenciales. Además de caracterizar el discurso público sobre pobreza en Chile, en base a los clivajes que permiten distinguir las conceptualizaciones hegemónicas y contrahegemónicas, y a cuatro ejes de análisis (concepto, medición, política de superación y otras políticas sociales), se aplican las cuestiones de investigación a la dinámica de dos políticas de superación de la pobreza, Chile Solidario e Ingreso Ético Familiar, programas de transferencia con corresponsabilidad ambas.

Como resultados, primero se verifica un *continuum* en el discurso hegemónico y las decisiones de política durante el período de estudio, siendo prácticamente invariante incluso en el cambio de signo político de las administraciones. Este discurso, y la práctica que determina, se caracterizan por asumir el rol subsidiario del Estado y, consecuente con ello, políticas residuales y focalización. Como tendencia el discurso experto sobre pobreza converge en lo esencial con ese discurso hegemónico, presentando manifestaciones minoritarias de contrahegemonía. El *corpus* confirma el *continuum* señalado: se trata del discurso hegemónico sobre pobreza que se va *aggiornando* sobre las mismas bases ideológicas.

La operación ideológica de ese discurso se visualiza en las estrategias discursivas más características que surgen del análisis: La nominalización que despersonaliza a la pobreza; la naturalización del concepto de pobreza monetaria y su medición absoluta; la reserva que invisibiliza causalidades y responsabilidades en la producción de la pobreza; la transferencia que remite dichas responsabilidades a otros, y la

cuantificación, que reduce la pobreza a una magnitud física, cuyo valor abstracto aumenta o disminuye.

Los soportes ideológicos inciden en la implementación de las políticas de superación de la pobreza. En el caso de Chile Solidario, la racionalidad técnico-económica determinaría el énfasis en la capacidad técnica y en el modelo de gestión, como si se trataran de objetivos y resultados en sí mismos del programa; para el IEF, se opera explícitamente con “sexuación” entendida como la concepción de un rol y una naturaleza (“maternidad social”) de la mujer, conforme la cual ella debe ser destinataria, sujeto y agente fundamental de la acción de este programa.

Palabras claves: pobreza, conceptualización, políticas, discurso, ideología, hegemonía, estrategias discursivas

## ABSTRACT

The present research brings to discussion different conceptualizations of poverty, and the way in which the adoption of one can induce certain political decisions, and discard others, with the intention of overcoming poverty in Chile. To such an object it pays attention to the discourses in which these conceptualizations are transmitted, which, in turn, find origin in ideological supports. Such supports are seen or visualized through the analysis of discourse applied to the interviews made to five groups of relevant actors and to a corpus, of governmental programs and presidential accounts. Besides characterizing the public speech about poverty in Chile, having as basis the division that allows to distinguish the hegemonic and counterhegemonic conceptualizations, and to four axis of analysis (concept, measurement, overcoming politics and other social policies), we also apply the investigation to the dynamics of two policies to reduce poverty: *Chile Solidario* and *Ingreso Ético Familiar*, programs of transfer with co-responsibility.

As results, we can, first of all, verify a continuum in the hegemonic speech and the decisions of politics during the period of study, being practically invariant inclusive in the change of the administrations political signs. This speech, and the practice it defines, are characterized for assuming the subsidiary role of the State and, consequently, residual policies and focalization. As a tendency, the expert on poverty converges on its essence with this hegemonic discourse, presenting minor manifestations of counter hegemony. The corpus confirms the already pointed continuum: it is the hegemonic discourses on poverty, which starts to update into the same ideological basis.

The ideological operation of this discourse is visualized in the most typical discursive strategies that arise from the analysis: The nominalization that depersonalizes poverty; the naturalization of the monetary poverty concept and its absolute measurement; the reserve or caution that makes invisible the causes and the responsibilities in the production of poverty; the transference that sends the above mentioned responsibilities

to others, and the quantification, which reduces poverty to a physical magnitude, which abstract value increases or diminishes.

The ideological supports impact the implementation of the policies to reduce poverty. In the case of *Chile Solidario*, the technical - economic rationality would determine the emphasis in the technical capacity and in the model of management, as if they were themselves objectives and results from the program; for the *Ingreso Ético Familiar*, it operates explicitly with "sexuation", understood, in this case, as the conception of a role and a nature ("social maternity") of women, in conformity with which she must be receiving party, subject and fundamental agent of the action of this policy.

Key words: poverty, conceptualization, policies, discourse, ideology, hegemony, discursive strategies

## **GLOSARIO DE ABREVIATURAS**

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

CASEN: Encuesta Nacional de Caracterización Socioeconómica

CEPAL: Comisión Económica para América Latina

CPPD: Concertación de Partidos por la Democracia

ChS: Chile Solidario

FOSIS: Fondo de Solidaridad e Inversión Social

FPS: Ficha de Protección Social

FUNASUPO: Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza

IEF: Ingreso Ético Familiar

MDS: Ministerio de Desarrollo Social

MIDEPLAN: Ministerio de Planificación Nacional

ODEPLAN: Oficina de Planificación Nacional

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

ONG: Organización No Gubernamental

OOII: organismos internacionales

PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

PPSS: Políticas Sociales

PSP: Políticas de Superación de la Pobreza

PTC: Programa de Transferencia Condicionada (o con Corresponsabilidad)





## INTRODUCCIÓN

Se podría presentar de muchos modos, unos más significativos o robustos que otros, este trabajo y sus motivaciones. Es una investigación que da cuenta, con sus paréntesis y sus puntos suspensivos, con sus giros y sus rectas, con las luces y sombras propias de la elaboración de una tesis doctoral, de un período de grandes aprendizajes en mi vida, que incluso se podrían remontar, en busca de antecedentes, hasta la infancia y adolescencia vividas en el Chile de Pinochet, y la dictadura cívico-militar que impuso un modelo económico y político, pero ante todo cultural, que permanece intocado en mi país, bajo las formas de una democracia procedimental, de baja intensidad. Todo un trozo de la existencia con aprendizajes en el campo de la reflexión y producción intelectual, pero también en la disciplina o, mucho mejor, el arte del vivir.

De todos esos posibles modos, elegiré uno: responder a algunas preguntas. Dar respuesta a preguntas que se me han planteado durante este trabajo, y anticipar otras que podrían surgir en la lectura de esta tesis. Como se verá, no son las preguntas de investigación de este trabajo; son preguntas previas, pero cuyas respuestas quizá permitan iluminar las motivaciones y sentido de este empeño.

¿Por qué hablar hoy de pobreza en Chile, país modélico de América Latina, y al borde del desarrollo?

Chile ha sido efectivamente modelo en el continente, pero de aplicación de las políticas neoliberales y de diversos procesos políticos y económicos inconclusos, o resueltos como decimos los chilenos justamente “a la chilena”, de modo improvisado o a medias. La industrialización, la modernización, la transición democrática, son buenos ejemplos de ello.

Tras la apariencia de modernidad, la buena salud de los indicadores macroeconómicos, y la democracia formal, la sociedad chilena es profundamente desigual e injusta, y ha mantenido, partiendo por la Constitución, las definiciones que impusiera Pinochet, y

que la transición y los gobiernos democráticos prometieron modificar, sin cumplirlo cabalmente hasta hoy.

El Estado minimizado, y con ello la salud y la educación públicas por el suelo, las relaciones laborales totalmente asimétricas en beneficio del capital, definidas así por el Plan Laboral de Pinochet, la seguridad social privatizada, convertida como otros derechos sociales en un negocio y un espacio para la especulación financiera.

Sin perjuicio de este panorama ya suficientemente sombrío, el gran triunfo del neoliberalismo y de las concepciones de derechas en Chile es, como han señalado varios analistas, de carácter cultural. La instalación del *homo economicus* como ícono del *ethos* dominante en la sociedad chilena, de la racionalidad económica penetrando todas las esferas de la convivencia social, de la maximización de utilidades, del consumo como sucedáneo de la ciudadanía, del individualismo, son todos rasgos de esta hegemonía cultural.

Producto de las promesas incumplidas de la transición existe en Chile una alta desafección política y un gran descrédito social de las instituciones en general, las que se han agudizado con las revelaciones de los últimos años de una corrupción generalizada expresada con colusiones de precios y financiamiento irregular de las campañas políticas, en la evidencia de una trenza de poder que imbrica a grandes grupos económicos, y representantes políticos cooptados por esos intereses. La elite de los dueños de Chile que gobierna más allá de cualquier apariencia democrática

En ese estado de cosas, e imperando una sensación social de hastío, diversos actores y movimientos sociales, largos años anestesiados por la transición desmovilizadora, se activan a partir del año 2011. Los segmentos más conscientes comprenden entonces que no se trata de una movilización puramente sectorial del ámbito de la educación, sino de una que pone en entredicho el orden constitucional mismo, de donde arranca el Estado subsidiario, como doctrina de fondo para el modelo neoliberal. De hecho la gran dicotomía en las movilizaciones por la educación pública fue la concepción de la educación como un bien de mercado o como un derecho social, plasmado en el slogan: “¡la educación no se vende, se defiende!”

En ese escenario, la pobreza es un fenómeno social, en alguna medida, negado por los eufóricos del desarrollo chileno, que de algún modo sostienen un discurso de post pobreza.

Es claro que la pobreza en Chile no se trata de un problema principalmente asociado con la seguridad alimentaria, o por ejemplo, con el analfabetismo, o la mortalidad infantil, indicadores con notable desempeño en el país, ya hace décadas. Se trata por una parte de un fenómeno que está subdimensionado por parámetros desactualizados<sup>1</sup>, y por otra, en lo cualitativo, un problema que no se puede disociar del de la desigualdad en Chile, y de nociones más complejas como la dignidad, el bienestar y los derechos sociales.

Habiendo disminuido, con los parámetros comentados, la pobreza desde casi la mitad de la población a fines de la dictadura hasta poco más de un 13%, quince años después, la desigualdad en la distribución del ingreso se ha mantenido, para todos los efectos prácticos, invariante, en un nivel alto en el contexto de los países con los que Chile se ha querido comparar. En esa reducción de la pobreza incidió fuertemente el crecimiento económico del período y, en menor medida, las políticas sociales. Ya desde la segunda mitad de los años '90 se evidencia un estancamiento en el descenso de la pobreza extrema. Este estancamiento es fundamento técnico de la creación de la política social más emblemática de la postdictadura chilena: el Chile Solidario.

Ni la educación, ni la inserción laboral a secas garantizan salir de la pobreza. El 70% de los pobres tiene trabajo, es decir se trata de trabajadores pobres.

Pero para no agotar las preguntas y sus respuestas, dejo lanzadas otras tres cuestiones que espero puedan quedar en parte despejadas en la lectura de esta tesis: ¿Por qué estudiar la pobreza a través de los discursos?, ¿por qué se excluye el discurso de los propios pobres sobre sí mismos y su pobreza?, ¿qué tienen que ver “cosas” abstractas y

---

<sup>1</sup> La canasta básica que fundamenta el cálculo de la línea de pobreza data de 1987.

subjetivas como (serían) los conceptos o la ideología, con algo concreto y objetivo como (sería) la pobreza?

## CAPÍTULO 1. ELEMENTOS DE CONTEXTO

### 1.1 La pobreza y la desigualdad en Chile

Entre todas las conceptualizaciones de pobreza la predominante desde la perspectiva de los organismos internacionales (como el Banco Mundial), particularmente en América Latina, dice relación con la pobreza en cuanto a satisfacción de necesidades básicas, particularmente las primarias o alimentarias. Lo anterior conduce a la concepción de pobreza monetaria o pobreza de ingresos. Para operacionalizar este concepto se define un umbral (línea de pobreza) bajo el cual alguien puede considerarse pobre desde la perspectiva de sus ingresos. En el caso de Chile la Línea de Pobreza ha sido definida a partir de una canasta básica, correspondiendo de este modo a una medida de pobreza absoluta. Por ello se puede afirmar que en el caso chileno, como en buena parte de América Latina, se mide la pobreza monetaria o de ingresos, y es una medición absoluta, por cuanto se refiere a un valor numérico (una línea de pobreza), y no a la situación del conjunto de la población, caso en el cual se habla de “pobreza relativa”.

Las mediciones en Chile han estado asociadas a la aplicación de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN) y por ello, tienen la frecuencia bienal de dicha Encuesta. En Chile un hogar es considerado pobre si sus ingresos *per cápita* son inferiores a la línea de pobreza, y será indigente si sus ingresos *per cápita* son inferiores a la línea de indigencia. Esta última equivale al valor de la canasta básica de alimentos por persona, cuyo contenido calórico y proteico permite satisfacer un nivel mínimo de requerimientos nutricionales, dando cuenta de los hábitos de consumo predominantes en un segmento de la población que se toma como referencia base. Una de los problemas fundamentales de esta medición es su desactualización, por cuanto la línea de pobreza se construye sobre una canasta básica de alimentos que no se ha modificado desde 1987.

La pobreza y la indigencia, conceptualizadas como se señaló anteriormente, han experimentado en Chile una fuerte baja en el período comprendido entre los años 1990 y 2013, tendencia sostenida durante todo el período.

**Gráfico 1.**



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen

Esta baja no se ha visto acompañada por un descenso similar en la desigualdad en la distribución del ingreso en Chile, operacionalizada a través del Coeficiente de Gini, que se ha mantenido suficientemente alto –recuérdese que mientras menor, más cercano a cero, más igualitaria la distribución- y relativamente constante en dicho período. Indicadores complementarios como razones entre ingresos de las colas de la distribución de ingresos<sup>2</sup>, con valores altos, configuran una de las distribuciones más desiguales del continente y la más desigual de la OCDE, organización a la que pertenece Chile desde el año 2010<sup>3</sup>.

En la siguiente tabla se presenta la relativa invariancia de los indicadores de los últimos diez años, aunque es conocido que se extiende como tendencia en los últimos veinticinco. Particularmente Gini baja tan marginalmente, un 2%, que se puede considerar constante.

---

<sup>2</sup> La tasa 10/10 y la 20/20, entre los deciles y los quintiles extremos de la distribución de ingresos.

<sup>3</sup> La persistencia de la fuerte desigualdad en la distribución del ingreso ha llevado a pensar en las mediciones de pobreza relativa como un mejor indicador, en sentido de controlar mejor también la desigualdad.

**Tabla 1. Indicadores de Distribución de Ingresos, 2006-2013**

	Ingreso Autónomo			
	2006	2009	2011	2013
Índice 20/20	11,7	12,7	11,7	11,5
Índice 10/40	2,6	2,8	2,5	2,5
Índice 10/10	27,6	38,8	29,8	29,1
Coefficiente de Gini	<b>0,51</b>	<b>0,51</b>	<b>0,50</b>	<b>0,50</b>
	Ingreso Monetario			
	2006	2009	2011	2013
Índice 20/20	10,0	9,3	9,0	8,8
Índice 10/40	2,4	2,4	2,2	2,2
Índice 10/10	20,1	19,8	17,7	17,1
Coefficiente de Gini	<b>0,50</b>	<b>0,50</b>	<b>0,49</b>	<b>0,49</b>

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen

Es notable, de la tabla, que el panorama no cambia demasiado cuando se toma el ingreso autónomo correspondiente a los ingresos que provienen del trabajo, o el monetario, que suma todos los ingresos, incluidas transferencias del Estado. Esto pondría en cuestión el efecto redistributivo de las políticas sociales que distribuyen esas transferencias.

Más allá de la discusión acerca de su tratamiento más cuantitativo, y en relación con la pobreza de ingresos, el tema de la desigualdad, en sentido amplio, ha ganado un espacio relevante en las temáticas sociales en Chile, tanto en la discusión académica como en la agenda pública, particularmente en la dimensión de la subjetividad y como fenómeno sociocultural. Impulsado desde los organismos multilaterales, como la CEPAL (2010), en el contexto del denominado “giro cualitativo”, y también desde la academia (dimensión subjetiva de la desigualdad, proyecto Desigualdades, núcleos de investigación sobre el discurso referido al tema, etc.), la desigualdad se convierte en tema público y político desde el 2012 y en el contexto de la campaña presidencial de Bachelet para 2014. Esto, pese a que ya más de quince años antes (PNUD, 1998), había suficiente evidencia empírica y reflexión sobre la persistencia de este fenómeno y su

complejidad. En este momento hay quienes sostienen la relevancia de abordar la desigualdad, considerándolo como un problema de país ya en el borde del desarrollo (noción claramente problematizable), y dentro de un discurso que podría calificarse como de “post pobreza”. En nuestra investigación la relación entre pobreza y desigualdad corresponde a uno de los clivajes que surge de las entrevistas, y que se coloca en el eje hegemonía – contrahegemonía, como se ve en el cuadro respectivo, en capítulo más adelante.

Esta investigación plantea una distancia crítica respecto tanto del tratamiento puramente económico de la pobreza, con mediciones como las señaladas, así como de la visión individualista, que considera sólo al individuo (una persona o una familia) de modo aislado, sin considerar las relaciones que se verifican entre los “pobres” y los “no pobres”. Relaciones donde podrían situarse algunos factores causales de la pobreza.

Este enfoque que presta atención a la relación entre pobres y no pobres, se ha denominado “enfoque relacional” (Gutiérrez, 2007). En este sentido, desde la perspectiva de la tesis, la pobreza y la desigualdad no parecen fácilmente desacoplables.

## **1.2 Otros elementos de la discusión actual sobre pobreza en Chile**

### **1.2.1 Pobreza relativa y desigualdad**

Se ha señalado la pertinencia de utilizar en Chile una medida relativa de pobreza y se pregunta ¿qué implicancia política se desprende de la utilización de una línea de pobreza relativa?

Por una parte sería altamente pertinente por cuanto recogería del mejor modo el aspecto relacional, próximo a la noción de desigualdad; asimismo podría complementar la medición absoluta, más aún en países en que ésta tiene valores bajos (Machinea, 2006):

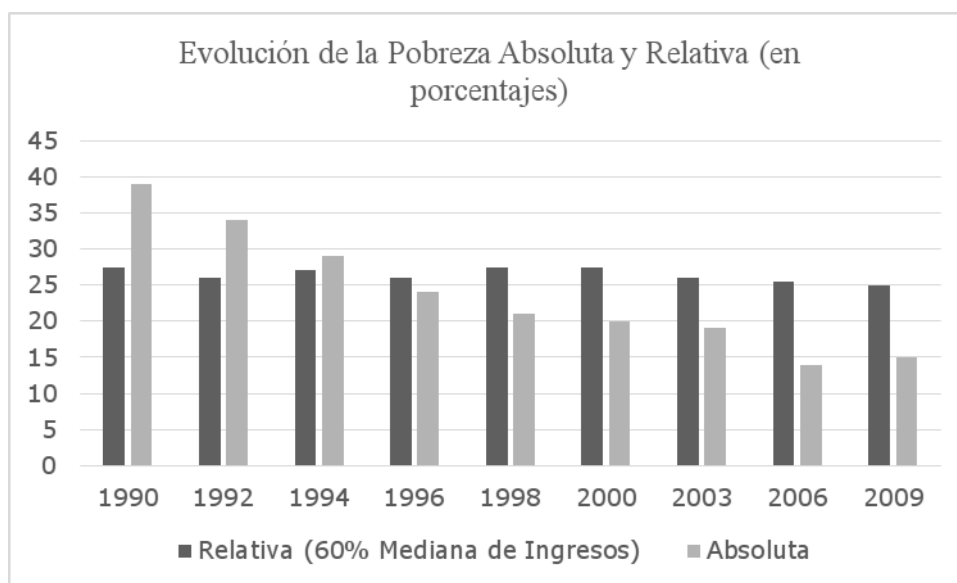
Una noción relativa podría arrojar implicancia de política en aspectos como la exclusión social y la desigualdad en complemento de las implicancias derivadas de la noción absoluta... Como lo plantean Ravallion (2010) y Atkinson (2004), sociedades que están más desarrolladas, tienen enfoques de políticas sociales ya



no dirigidas hacia la subsistencia, sino más bien dirigidas hacia la desigualdad, exclusión social y la integración.

Como se aprecia en la gráfica, la estadística de la pobreza relativa, más asociada a la desigualdad de ingresos, evidencia un comportamiento bastante más constante, que el de la pobreza absoluta:

**Gráfico 2.**



Fuente: Pino (2011), basado en Encuestas CASEN 1990-2009

Por otro lado, aumentan los estudios referidos a desigualdad pero no las propuestas de política desde el Estado ¿Qué tipo de política pública puede contribuir a disminuir la desigualdad en la distribución del ingreso? En el continente se mencionan las políticas tributarias, específicamente la tributación directa (asociada al patrimonio), las que son vistas por algunos como vinculadas con bienestar y con calidad de la democracia (PNUD-OEA, 2011).

### 1.3 Educación y Trabajo para la superación de la pobreza

En América Latina y en Chile se apunta permanentemente al empleo como la panacea para superar la pobreza de ingresos, no obstante según Casen 2009, un 70% de los pobres (por ingresos) y un 50% de los indigentes (por ingresos) en Chile tienen trabajo,

pero con remuneraciones que no les permiten superar la línea de pobreza (y de indigencia, respectivamente). Nada permite intuir que esta tendencia hubiera cambiado en estos años, quizá más bien se haya reforzado.

Este hecho conocido en la discusión académica sobre pobreza en Chile, pone en tela de juicio la posición recurrente en cuanto a señalar el empleo (a secas) como elemento clave para superar la pobreza, y releva la pregunta acerca de qué tipo de trabajo sería aquél que efectivamente permita salir de la condición de pobre (de ingresos). Y cuestiona también la centralidad de las políticas habilitantes (hacia el empleo) como programas de superación de la pobreza. Claramente el empleo de estos pobres e indigentes califica más bien como empleo precario y no como “trabajo decente”, según concepto de la OIT.

Asimismo el hecho permite volver la mirada como causante de la pobreza ("productor de pobreza") desde el Estado, sin eximirlo de responsabilidad, hacia el mercado del trabajo y el sector privado. Aunque el rol del Estado de regular la calidad de los empleos también resulta insoslayable.

Otro tanto ocurre en un sector de política pública que da la entrada a, supuestamente, una mejor empleabilidad, cual es la educación superior. Una de las premisas del aumento significativo de la cobertura de la educación superior en las últimas tres décadas, ha sido que la movilidad social está correlacionada positivamente con el acceso a este nivel educacional. No obstante, dada la desigualdad transversal a todos los niveles de la educación chilena, donde los resultados académicos se presentan altamente correlacionados con la situación socioeconómica de las familias de los estudiantes, y un modelo de cuasi mercado, en que ha imperado la lógica economicista para los agentes en el sector, en la práctica la movilidad ha resultado ser una ilusión. De hecho resulta probable que un estudiante que provenga del sistema público de educación y acceda a una universidad de calidad cuestionable, de “absorción de demanda” (Levy, 2011), no obtenga retornos positivos a la inversión y tenga casi movilidad negativa, por la deuda que deberá enfrentar, considerando que la educación superior en Chile es de las más caras del mundo (OCDE, 2012).

De hecho el análisis “hegemónico” ha apuntado al crecimiento económico y al mercado laboral como motores fundamentales de esta reducción de la pobreza; mientras que la política social, si bien como se vio no ha disminuido la desigualdad en la distribución del ingreso, habría contribuido, al menos, a no aumentarla de modo significativo. Pero esta posibilidad, en el discurso de diversos organismos, agencias y actores de la sociedad civil incluso, está mediada en cuanto a su concreción y éxito, por la denominada “estructura de oportunidades” que deben enfrentar las personas. También se ha postulado la tradición de las políticas sociales chilenas, la que ha redundado en el hecho de contar con “una población más sana y educada” (Olavarría, 2005).

#### **1.4 Algunas tendencias de la discusión pública sobre pobreza en Chile**

En general existe en Chile, tanto en el medio político como en la opinión pública el preconcepto de que hablar sobre pobreza, es hablar sobre medición y estadística de pobreza, no sobre conceptos y visiones compartidas que sustenten una acción de política relativa a pobreza. La discusión se presenta como “científica” y “neutra”, sin hacerse cargo de que detrás de cada forma de entender la pobreza “se encuentran procesos políticos que establecen históricamente un sistema de relaciones sociales” (Vásquez, 2004: p. 318), en el marco del cual algunos agentes económicos imponen al conjunto de la sociedad un modo de producción, con todo lo que ello implica económica, política y culturalmente.

Asimismo como tendencia analítica se disocia pobreza (de ingresos) de desigualdad, además de concentrar la atención en la desigualdad en la distribución de los ingresos, prescindiendo de considerar las formas de reproducción de la riqueza, contracara explicativa, en un enfoque relacional, de los modos de la reproducción de la pobreza (Vásquez, 2004: p.318).

En la atmósfera cultural del individualismo de la sociedad chilena, no es extraño que las propias políticas sociales apunten fundamentalmente al sujeto individual, y no contengan estímulo alguno a formas de asociatividad, o construcción de proyectos colectivos. Y este hecho se condice con parte de nuestra tesis: que la conceptualización determina, en buena medida, el curso de acción política. Como veremos, para el caso de

la conceptualización de la pobreza, enfoques conceptuales que se centran en el individuo –o a lo más en la familia<sup>4</sup>–, determinan o inducen políticas orientadas al individuo<sup>5</sup>.

En ese contexto resulta significativo en la perspectiva de los discursos que se levantan desde el aparato público y conjunto de actores institucionales, multilaterales y académicos, como en 30 años el lenguaje se va modificando –dictadura cívico-militar y redemocratización de por medio– desde el “combate contra la pobreza” hasta la “superación de la pobreza”. Asimismo se transita desde un énfasis asistencialista en las políticas hasta una retórica –al menos– de ejercicio de derechos sociales en las políticas públicas, pero todo en el marco de un “Estado subsidiario” –que instala la Constitución de 1980 de Pinochet, reformada por Ricardo Lagos en 2005, aunque intocada en lo esencial para efectos de funcionamiento económico, la privatización de los servicios, seguridad social incluida, con el modelo de las AFP.

## **1.5 La deriva conceptual en torno a la pobreza**

En las últimas cuatro décadas se constata una “deriva conceptual” en el tratamiento del fenómeno de la pobreza, tanto desde la academia, como por parte de los distintos actores relevantes en la acción pública para enfrentarla, dicho muy en llano: de Marginalidad a Pobreza, de Pobreza a Vulnerabilidad, de Vulnerabilidad a Desigualdad, con conceptos conexos en paralelo como Exclusión (Feres, 2001; Raczynski, 2002; Larrañaga, 2013).

No obstante esta deriva que, como veremos, refleja a su vez el denominado “giro cualitativo”, fundamentalmente gatillado e instalado en la agenda pública desde los organismos internacionales, prevalecen una naturalización de la pobreza absoluta de ingresos (pese a los cuestionamientos), una conceptualización centrada en el diseño de política pública (y social), y con fuerte énfasis cuantitativo, consagrada por el Consenso

---

<sup>4</sup> Cabe consignar que la Constitución de 1980, que Pinochet impusiera, define a la Familia como “célula básica de la sociedad” claramente refiriéndose a un solo tipo de familia

<sup>5</sup> “...la política social carece de incentivos claros, sistemáticos y perdurables a la organización y a la iniciativa colectiva” (FUNASUPO, 2014).

de Washington y la voz técnicamente decisiva del Banco Mundial, y una asimilación o acople entre el concepto y su medición, que se podría ilustrar con la máxima recursiva “pobreza es medir pobreza”.

En ese escenario, se ha verificado en Chile la implementación sucesiva – al menos discursiva – de todas las propuestas hegemónicas: necesidades básicas insatisfechas, enfoque monetario, enfoque de activos, enfoque de capacidades, enfoque de derechos. Y hoy se está empezando a implementar la medición multidimensional de la pobreza, a partir de las recomendaciones de una comisión *ad hoc* de expertos<sup>6</sup>, e inspirada en los desarrollos de Alkire y Foster (OPHI, 2010), así como en las experiencias de aplicación en la región. Todas ellas han recibido y siguen recibiendo, al menos, dos críticas centrales: que se mantienen inscritas en el ámbito de las brechas, fundamentalmente materiales (en el “núcleo material”, que señala Lister (2004)) y que suponen una visión y un tratamiento fundamentalmente individual y, en todo caso, no relacional<sup>7</sup>.

Ya desde antes de las mediciones oficiales de pobreza (de ingresos, absoluta, como hemos señalado) en Chile, durante la dictadura, se levantan propuestas que podríamos calificar como contrahegemónicas: el IPC<sup>8</sup> de los pobres, lo que trabaja el Programa de Economía del Trabajo (PET) o conceptos alternativos de pobreza, como el de Max Neef. Ya en la postdictadura centros de pensamiento como el Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo (CENDA) y otras iniciativas, intentan corregir el instrumental y las definiciones oficiales, modificando la canasta básica y cambiando con ello el estándar de pobreza.

A su vez, el discurso hegemónico contiene un giro cualitativo. El enfoque de capacidades de Amartya Sen, “Voces de los pobres” del Banco Mundial, el índice de desarrollo humano, el enfoque de derechos, la medición de pobreza multidimensional, son expresión de ese giro. En Chile al menos toda esa retórica instala una expectativa

---

<sup>6</sup> Comisión para la Medición de la Pobreza, cuyo informe final fue entregado en enero de 2014. Recuperado de:

[http://www.cl.undp.org/content/dam/chile/docs/pobreza/undp\\_cl\\_pobreza\\_comision\\_pobreza\\_2014.pdf](http://www.cl.undp.org/content/dam/chile/docs/pobreza/undp_cl_pobreza_comision_pobreza_2014.pdf)

<sup>7</sup> Pérez (2011) en referencia a esta dinámica de cambio conceptual de la idea de pobreza, ha caracterizado esta deriva como un “espacio controversial”.

<sup>8</sup> Índice de Precios al Consumidor.

que no se plasma suficientemente en las realizaciones de política. Araujo (2009)<sup>9</sup> señala, así como respecto de otras promesas u “ofertas” de la redemocratización, una de Igualdad o de mayor justicia social, que queda incumplida, a poco andar la denominada “transición democrática chilena”. De hecho en ese incumplimiento, Araujo sitúa el origen del malestar chileno que se traduce el 2011 en las calles, contradiciendo un cierto diagnóstico de que sería algo “nuevo”, centrado en el slogan “Chile cambió”, que nunca explicita el carácter de ese cambio.

Asimismo este giro cualitativo encuentra expresión en Chile a través de las investigaciones de la Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza (FUNASUPO, 2010), sobre la percepción de los pobres respecto de distintas cuestiones públicas (Universidad Católica Silva Henríquez), y sobre la presencia de los pobres en los medios y el tratamiento periodístico de la pobreza (Campaña “Pobre el que no cambia de mirada”).

En la academia fundamentalmente, empieza a instalarse cierta conciencia de “reinventar o recuperar una comprensión sociológica de la pobreza y lo que implica superar pobreza” (Raczinsky, 2002). Esa conciencia se traduce, por ejemplo, en nuevas aproximaciones que prestan atención al discurso público sobre la pobreza (Berardi, (1999, 2014), Oneto (2005), Rovira (2014), entre otros), particularmente al discurso gubernamental, pero también a la subjetividad de los afectados y a la condición de los pobres como sujetos (Montecino, 2010)<sup>10</sup>.

## **1.6 Hacia la vulnerabilidad, medición de pobreza y políticas**

La pobreza tiene un carácter dinámico<sup>11</sup>, pues ciertos segmentos de la población, alternada y sucesivamente pueden pasar de ser pobres a no pobres, o viceversa, en un

---

<sup>9</sup> Habla de “la falacia de la igualdad”.

<sup>10</sup> En esta investigación se visualiza un “triángulo de sujetos”: sujetos de derechos, sujetos políticos y sujetos de intervención.

<sup>11</sup> Para capturar las variaciones temporales, existe el estudio longitudinal, Panel CASEN, con mediciones en los años 1996, 2001 y 2006, 2007, 2008 y 2009, que, como tal, sigue la evolución en esta materia para los mismos hogares de estudio. Este estudio ha sido implementado por el Observatorio Social de la Universidad Alberto Hurtado (2011).

determinado período. Además, este dinamismo puede deberse a múltiples factores, no sólo a cambios en nivel de ingresos (sobre todo en un contexto global de mayor probabilidad de contingencias o *shocks*<sup>12</sup>, que afecten la situación socioeconómica de los individuos). Por ambas razones, se ha aplicado la noción de vulnerabilidad social, entendida como el riesgo de caer en pobreza. Este concepto encuentra referentes teóricos en autores como Moser, con su aproximación a la pobreza como “vulnerabilidad de activos” (Moser, 2006). Otro concepto afín en la discusión internacional es el de “vulnerabilidad a la pobreza”, como una “pobreza *ex ante*”, acuñado por el Banco Mundial (Houghton & Khandker, 2009, pp. 231-247).

El concepto de vulnerabilidad, en el caso particular de Chile, se ha entendido “como el riesgo de estar en pobreza (medida según el nivel de ingresos), que incluye tanto a los hogares actualmente pobres como aquéllos que tienen alta probabilidad de estarlo en el futuro” (Rodríguez et al, 2009). Este concepto se ha operacionalizado mediante un instrumento de estudio social, denominado la Ficha de Protección Social (FPS)<sup>13</sup>.

En los últimos dos años, particularmente desde la entrega de los resultados de la Encuesta CASEN 2011, se ha abierto una discusión en Chile respecto de la medición de pobreza, su eficiencia como orientadora de política pública y su eventual utilización política. Por una parte se ha insistido en la necesidad de ajustar la línea de pobreza, que encuentra fundamento empírico en estudio de consumo familiar de los años 1987-1988, con estudio algo más actual (1997-98) (Glasinovic, 2012), de complementar con medición de pobreza relativa (Vásquez, 2004; Pino, 2011) y de incorporar enfoque de pobreza multidimensional (Denis, Gallegos y Sanhueza, 2010; Sanhueza, 2012).

Por otra parte, a nivel de las políticas en torno a la pobreza, en Chile como en el resto de América Latina, resulta determinante la adhesión al denominado Consenso de Washington (1989), en cuanto a la instalación de una perspectiva neoliberal que plasma

---

<sup>12</sup> La llamada “sociedad del riesgo”, concepto acuñado por Ulrich Beck.

<sup>13</sup> Formato de la Ficha de Protección Social. Recuperado de:  
[http://www.fichaproteccionsocial.cl/upfile/documentos/fps\\_2010.pdf](http://www.fichaproteccionsocial.cl/upfile/documentos/fps_2010.pdf)

la llamada “retirada del Estado” (Marcel, 2000) en el plano de las políticas sociales y regímenes de bienestar en la región, y que concretamente en el ámbito que nos interesa, concibe las políticas en torno a la pobreza, como paliativo del denominado “ajuste estructural” que se implementa en el país. Si bien el cambio de paradigma en cuanto a políticas en torno a la pobreza, data entonces de comienzos de los ’90, encuentra antecedentes directos en las estrategias de “combate” a la pobreza, desde 1973 en el Banco Mundial, cuando dicha agencia –desde entonces generador central de los discursos relativos a la pobreza en nuestra región- asume una “función casi misional...para legitimar y naturalizar las reformas neoliberales que se constituye en un discurso de verdad” (Álvarez Leguizamón, 2013).

Ese giro inicial, luego se complejiza con la propuesta de políticas marcadas por la necesidad de “identificar lo más rigurosamente posible su población objetivo” de focalizar su acción hacia los que realmente necesitan la ayuda, particularmente creando “oportunidades de empleo”, bajo la lógica del “*workfare*” norteamericano (Álvarez Leguizamón, 2013). Esta doctrina y acción de política, con sus distinciones y sus dispositivos conforman la denominada “Focopolítica”, expresión que acuña Álvarez Leguizamón, que encarna un nuevo “humanitarismo”, de naturaleza ideológica, que si bien “deplora y lamenta la pobreza y la indigencia, no cuestiona la justicia del sistema de desigualdad en su conjunto, ni los mecanismos que la provocan”. En el ejercicio de esa focopolítica surge el imperativo de “certificar a los pobres”, de validarlos como sujetos “merecedores” de esta acción de política, a la vez de disciplinarlos y contener las posibilidades de conflicto, asegurando la gobernabilidad (Álvarez Leguizamón, 2013).

Las estrategias de política caracterizadas como de selección o acción selectiva (focalización) y activación (inserción laboral), que se pueden entender como operacionalización de la focopolítica, son objeto de análisis en cuanto a su eficiencia en el logro de superar la pobreza (Rambla, 2005)<sup>14</sup>. En general se les rescata como espacio

---

<sup>14</sup> La propuesta de Rambla es que hay dos tesis que fundan estas acciones de política: una de encaje, que responden a condiciones socioculturales determinadas (individualización de la desigualdad, carácter



de innovación política, pero con resultados dudosos en cuanto al objetivo de “aliviar la desigualdad y la pobreza de ingreso” (Rambla, 2005: 143). Se plantea de hecho la cuestión de si las opciones de política se toman por la evidencia empírica de su eficiencia (o por la convicción no comprobada de ello) o con un objeto de regulación.

La situación histórica del cambio de paradigma en Chile resulta insoslayable: se trata de una dictadura militar que impone los términos económicos, avalada por una élite tecnócrata –en lo económico, postgraduada en la Universidad de Chicago–, que paulatinamente como se ha señalado va instalando como *ethos* cultural la figura del *homo economicus* (Arrau, 1992). En ese ambiente, ya en los años noventa se levanta la figura del emprendedor, y el valor “emprendimiento” gana terreno al valor “decencia”, como virtud sagrada de los pobres (FUNASUPO, 2014). Ese escalador hurraño, que lo puede lograr todo en solitario, que no requiere, ni presta solidaridad, surge en un trasfondo en el que el “tener” adquiere mucha mayor relevancia social que el “ser” (FUNASUPO, 2014), particularmente, para las personas que viven en el circuito de la pobreza. Esa preeminencia del tener y del consumo, afecta las representaciones sociales de la pobreza, configurando lo que se ha dado en llamar la “pobreza equipada”, que proviene del mayor acceso al consumo y de una búsqueda de integración simbólica por esa vía, y que resulta ser socialmente invisible (Villaseca y Padópulos, 2011).

## **1.7 Políticas de Superación de la Pobreza en Chile**

Se presentan a continuación dos políticas de superación de la pobreza en Chile, que son creación de administraciones de distinto signo político y que han sido ambas consideradas como programas de transferencias condicionadas. Tienen una complejidad de fundamento e implementación que las hace muy interesantes y propicias para esta investigación.

Primeramente presentaremos a los programas de transferencias condicionadas en general.

---

dinámico de la pobreza, etc.) y otra, de regulación, a modo de disciplinamiento, a través del relieve otorgado al esfuerzo individual (Rambla, 2005).

### **1.7.1 Programas de Transferencia Condicionada en Pobreza**

Serrano (2005) define los PTC de la siguiente manera:

Se trata de programas de subsidio a la demanda por medio de transferencias monetarias directas a las familias para que mejoren su consumo familiar. Definen objetivos combinados de soporte y alivio a la pobreza, y de inversión en capital humano. La inversión en capital humano se expresa en el carácter condicionado de los programas.

Aquí se rescata la esencia dual de estos programas: asistencia y promoción/habilitación, entendida ésta como acceso a servicios sociales. Resulta interesante contrastarla con la definición del Banco Mundial: “Transferencias Monetarias Condicionadas son programas generalmente dirigidos a hogares pobres, bajo condición de que esos hogares realicen inversiones predeterminadas en el capital humano de sus niños” (Banco Mundial, 2009).

Cecchini y Martínez (2011) han preferido la denominación “Programas de Transferencia con Corresponsabilidad”, de igual acrónimo, “PTC”, y los han caracterizado del siguiente modo:

Los programas de transferencias con corresponsabilidad (PTC) se caracterizan por intentar combatir la pobreza mediante la combinación de un objetivo de corto plazo, el aumento de los recursos disponibles para el consumo a fin de satisfacer las necesidades básicas de las familias beneficiarias, con otro de largo plazo, el fortalecimiento del capital humano para evitar la transmisión intergeneracional de la pobreza.

Para ello, por lo general se utilizan tres instrumentos: i) las transferencias monetarias, para aumentar los ingresos, ii) el condicionamiento de las transferencias al uso de ciertos servicios sociales, para la acumulación de capital humano y iii) la focalización en los hogares pobres y extremadamente pobres. Por medio de estos mecanismos, se intenta abordar de manera conjunta los aspectos materiales y cognitivos asociados a las

situaciones de pobreza, asumiendo la importancia de combinar la protección social no contributiva con la promoción social.

Así, los PTC, en términos generales, corresponden a transferencias que se van escalonando o incrementando para un beneficiario, según el cumplimiento por parte de éste de ciertas condicionalidades. Dichas condicionalidades, por una parte, dicen relación con las posibilidades de autogestión del beneficiario (inserción laboral, por ejemplo), medida en la cual se trata de políticas habilitantes que justamente propician al egreso del programa (contrariamente a cualquier salida pactada). Por otra parte, las mencionadas condicionalidades apuntan directamente al ejercicio de ciertos derechos o acceso a servicios sociales, por parte de los beneficiarios.

#### A. Programa Chile Solidario

En su página *web*, el Programa se define de la siguiente forma:

Chile Solidario es el componente del Sistema de Protección Social que se dedica a la atención de familias, personas y territorios que se encuentran en situación de vulnerabilidad. Se creó en el año 2002, como una estrategia gubernamental orientada a la superación de la pobreza extrema. Posteriormente, la consolidación de una red institucional de apoyo a la integración social, la generación de mecanismos para la ampliación de las oportunidades puestas a disposición de las personas en los territorios y, la instauración de la Ficha de Protección Social, permitieron que Chile Solidario ampliara su cobertura hacia otros grupos, generando iniciativas para atender diversas situaciones de vulnerabilidad que afectan a la población<sup>15</sup>.

El programa, presentado como puerta de entrada a la protección social en Chile, constituye un sistema con cuatro programas<sup>16</sup>, e incorpora, a partir de la suscripción de

---

<sup>15</sup> Recuperado de: <http://www.chilesolidario.gob.cl/sist/sist1.php>

<sup>16</sup> Programas Puente, Vínculos, Calle y Caminos. Recuperado de: <http://www.chilesolidario.gob.cl/sist/sist1.php>

un compromiso familiar, tres componentes comunes para todas las familias participantes: Apoyo psicosocial personalizado y Bono de Protección; Subsidios monetarios garantizados; y Acceso preferente a programas de promoción social.

Justamente son estos elementos –compromisos y subsidios supeditados a ellos- los que acercan a Chile Solidario a la noción de PTC, con el gran elemento diferenciador de que en su caso el énfasis está colocado mucho más en la componente de “apoyo psicosocial” a las familias, que en las transferencias monetarias.

- Dimensión Jurídico-Normativa

Chile Solidario (Ley N° 19.949) corresponde a un sistema de protección social, 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<sup>17</sup>.

Considerando los principios orientadores o los bienes jurídicos en el caso de esta norma cabría justamente señalar la integración o inclusión social y la superación de la pobreza (en términos de ingresos). Respecto de la norma en si misma – y sus condiciones de funcionamiento- ésta incorpora “valores”, los cuales son, principalmente, cinco – igualdad<sup>18</sup>, unidad<sup>19</sup>, progresividad (Flores, M., 2009:99), solidaridad<sup>20</sup> y voluntariedad. Estos valores proporcionan “una estructura básica indispensable [...] y aseguran una base de desarrollo a un sistema que se caracteriza por su mutación permanente, en pos de encontrar mecanismos que permitan hacer frente a realidades sujetas a un permanente cambio y evolución”<sup>21</sup>.

---

<sup>17</sup> Artículo 1 de la Ley N° 19.949. Recuperado de: [www.leychile.cl/LocalFS\\_leyes\\_planas/norma226081.html](http://www.leychile.cl/LocalFS_leyes_planas/norma226081.html)

<sup>18</sup> El principio de igualdad requiere la asignación de una idéntica protección frente a situaciones también idénticas. Al respecto: Humeres (2009: 38).

<sup>19</sup> El principio de unidad supone la atribución de competencias relacionadas a órganos dependientes de una misma estructura administrativa.

<sup>20</sup> La solidaridad supone la redistribución del ingreso nacional. Según la doctrina, “se postula que toda la población contribuya al sostenimiento del Sistema, con prescindencia de la calidad de acreedor o no de la prestación”. Al respecto: Humeres (2009: 38).

<sup>21</sup> Humeres, op.cit.

En el artículo 5 de la referida ley, se muestra que además de cumplir con cierto perfil o características socioeconómicas para ingresar al programa, el sujeto que ingrese debe “cumplir las condiciones del sistema”, y prosigue:

Asimismo, el reglamento precisará los sistemas de control y evaluación que permitan excluir total o parcialmente del sistema Chile Solidario y de las prestaciones que conlleva, a aquellas familias o personas que no cumplan con el compromiso firmado, sin perjuicio de los subsidios a los que tengan derecho.

Como se observará luego, ésta es la misma situación que ocurre con el Ingreso Ético Familiar, sin perjuicio de que este último “avanza” en cuanto al escalonamiento, en la condicionalidad de la transferencia.

- Dimensión Institucional

El diseño del Ministerio de Desarrollo Social (MDS), creado en el año 2011, plantea dos subsecretarías, la de Servicios Sociales y la de Evaluación Social. En la primera queda radicada la División de Promoción y Protección Social, de la cual a su vez dependerán como subsistemas los programas Chile Solidario y Chile Crece Contigo.

Considerando sus distintas componentes, las responsabilidades institucionales en el actual funcionamiento de Chile Solidario son las que se señalan:

- “El Programa Puente, dirigido a familias en situación de pobreza extrema. Es ejecutado por las municipalidades y es administrado y asistido técnicamente por el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS).
- El Programa Vínculos, orientado al apoyo de adultos y adultas mayores vulnerables y que viven solos. Se trata de un programa de ejecución municipal y que cuenta con la asistencia técnica del Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA).
- El Programa Calle, orientado al trabajo con adultos que se encuentran en esta situación. Es un programa ejecutado indistintamente por municipalidades, Gobernaciones Provinciales y ONG’s y su administración y asistencia técnica está a cargo de Ministerio de Desarrollo Social.

- El Programa Caminos, dirigido a apoyar a niños y niñas de familias donde hay situaciones de separación forzosa en razón del cumplimiento de condena de alguno de sus integrantes. El programa es ejecutado por organizaciones no gubernamentales y su diseño y soporte metodológico está a cargo de Ministerio de Desarrollo Social<sup>22</sup>.

Como se verá en el acápite relativo al Impacto, la implementación por parte de las municipalidades no ha estado exenta de dificultades, por una parte por la tendencia relevada en algunas comunas al establecimiento de relaciones clientelares al momento de asignar el beneficio (que supone una demasiado discrecional Ficha de Protección Social, actualmente en fase de rediseño), y por otra, la gran variabilidad en capacidades profesionales y otros aspectos que presenta el conjunto de comunas.

Se trataría de una debilidad, al menos, de carácter regional: al explorar las capacidades organizacionales de las municipalidades, con creciente protagonismo en la lucha contra la pobreza en América Latina, destaca uno de los problemas más evidentes, más reconocidos y quizás menos atendidos en términos reales: sus debilidades de gestión, obviamente con algunas excepciones. Serrano y Fernández (2005)<sup>23</sup> distinguen elementos que caracterizan la debilidad de la administración de nivel local en Chile: “la escasez de recursos propios, la insuficiencia de los equipos profesionales e instrumentos de gestión, poca asesoría, falta de liderazgo de las autoridades locales, la falta de comunicación entre el ministerio sectorial y los municipios”. Cabe agregar a esto, en algunas circunstancias, “la dificultad para operacionalizar programas de reducción de la pobreza en el ámbito municipal, entre otras razones por cuestiones asociadas a contrataciones a nivel local, evaluación de esas inversiones” (Acuña y Repetto, 2006). Asimismo estos aspectos institucionales de carácter local aluden, en la región, a cuestiones de suyo problemáticas como han sido históricamente lo relativo tanto a la descentralización como a la participación de los actores sociales en las políticas públicas (Franco, 2004). La debilidad en la gestión municipal, incluso relevada como tensión

---

<sup>22</sup> Recuperado de: <http://www.chilesolidario.gob.cl/sist/sist1.php>

<sup>23</sup> Citado en Acuña y Repetto (2006).

entre autoridad central y municipios, se acompaña en lo que a participación se refiere, con lo que Palma y Urzúa (2005) denominan un olvido de las dinámicas comunitarias y asociativas por parte de Chile Solidario.

- Dimensión Económico – Presupuestaria

Desde el año 2003 se asignan recursos al Programa Chile Solidario. En la Tabla 2 se observa una tendencia creciente en dicha asignación, salvo una disminución de un -2,4% el año 2010 respecto al año 2009. En relación a la participación del Programa Chile Solidario sobre el presupuesto total del Ministerio de Desarrollo Social (antiguo MIDEPLAN), se observa una participación al alza alcanzando un porcentaje máximo el año 2012 con un 39,11%, según los recursos señalados en el Proyecto de Ley de Presupuestos 2012.

**Tabla 2. Evolución presupuestos asignados para el Ministerio de Desarrollo Social y Sistema Chile Solidario (en miles de pesos de cada año)**

	<b>Presupuesto asignado Ministerio de Desarrollo Social (ex Mideplan)</b>	<b>Presupuesto asignado Programa Chile Solidario</b>	<b>Participación del Programa Chile Solidario sobre el presupuesto total del Ministerio</b>	<b>Tasa de crecimiento del presupuesto del Programa Chile Solidario</b>
2003	102.655.530	8.251.318	8,0%	
2004	138.124.029	40.864.753	29,6%	395,3%
2005	168.231.109	63.713.187	37,9%	55,9%
2006	179.115.510	69.996.379	39,1%	9,9%
2007	213.005.652	73.576.969	34,5%	5,1%
2008	244.391.213	81.868.205	33,5%	11,3%
2009	288.918.901	92.454.373	32,0%	12,9%
2010	317.780.817	90.259.089	28,4%	-2,4%
2011	402.647.498	160.872.193	40,0%	78,2%
2012	442.245.691	182.002.006	41,2%	13,1%
2013	484.412.583	179.759.446	37,1%	-1,2%
2014	510.251.529	213.092.774	41,8%	18,5%
2015	599.176.022	232.118.344	38,7%	8,9%

Fuente: Elaboración propia con datos Dipres.

Por su parte, la Tabla 3 presenta la evolución presupuestaria del Bono de Protección y su participación sobre el presupuesto total del Programa Chile Solidario. La tasa de crecimiento ha tenido fluctuaciones, pero en promedio del periodo hay un crecimiento del 8%. La participación ha estado en torno al 20%, disminuyendo el año 2011 y 2012 al 13%.

**Tabla 3. Evolución presupuestos asignados para el Ministerio de Desarrollo Social, Sistema Chile Solidario y Bono de Protección (en miles de pesos de cada año)**

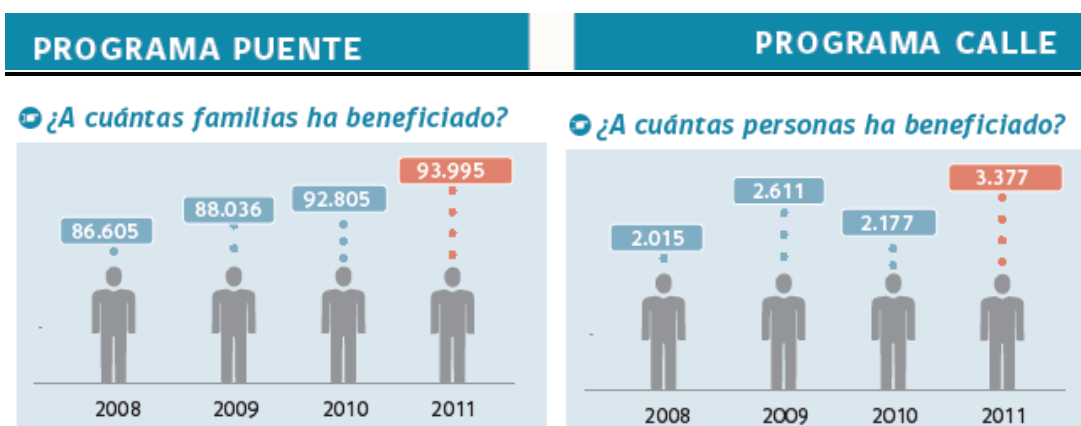
	<b>Presupuesto asignado Programa Chile Solidario</b>	<b>Presupuesto asignado Bono de Protección</b>	<b>Participación del Bono de Protección sobre el presupuesto total del Chile Solidario</b>	<b>Tasa de crecimiento del presupuesto Bono de Protección</b>
2003	8.251.318			
2004	40.864.753			
2005	63.713.187	13.325.239	20,9%	
2006	69.996.379	14.438.499	20,6%	8,35%
2007	73.576.969	14.942.193	20,3%	3,49%
2008	81.868.205	15.569.765	19,0%	4,20%
2009	92.454.373	17.871.497	19,3%	14,78%
2010	90.259.089	19.205.847	21,3%	7,47%
2011	160.872.193	23.193.159	14,4%	20,76%
2012	182.002.006	23.842.567	13,1%	2,80%
2013	179.759.446	27.581.316	15,3%	15,7%
2014	213.092.774	28.187.891	13,2%	2,2%
2015	232.118.344	33.868.261	14,6%	20,2%

Fuente: Elaboración propia con datos Dipres.

En lo que respecta a cobertura, en 2010, Chile Solidario beneficia aproximadamente a 217.000 personas (Robles, 2011:24). Y, particularmente, como se observa en la Figura 1, desde el 2008 al 2011 el Programa Puente, perteneciente al Chile Solidario, creció sostenidamente. En cambio, el Programa Calle ha sufrido fluctuaciones, ya que en 2010 cayó considerablemente su cobertura, no obstante lo cual, la recupera en 2011.



Figura 1: N° de Beneficiarios Programa Puente y Calle (parte del Chile Solidario)



Fuente: Informe de Política Social 2011, p. 53.

## B. Ingreso Ético Familiar

Por su parte, el Ingreso Ético Familiar (IEF) se propone desde el Programa de Gobierno 2010-2014. Así lo caracteriza el programa:

un Ingreso Ético Familiar, cuyos componentes serán el Subsidio Único Familiar, un Bono de Capacitación y un Subsidio al Trabajo. Este Ingreso Ético Familiar irá acompañado de algunos requerimientos para acceder a él, tales como asistencia escolar, control de salud, esfuerzos de capacitación y búsqueda de empleo [...] Existirá un mecanismo gradual de retiro de las transferencias recibidas por los grupos beneficiarios, con el fin de evitar que el hogar pierda los incentivos a abandonar su condición de vulnerabilidad.

Se pueden asociar al IEF dos “bienes jurídicos”: erradicación de la pobreza/protección social de los más vulnerables, integración social /igualdad de oportunidades. De hecho, el IEF mantiene los bienes jurídicos protegidos de Chile Solidario, lo cual resulta natural por cuanto el primero surge a partir del segundo (el que está incorporado dentro de los requisitos de ingreso). Los de IEF asimilables a seguridades socioeconómicas y a igualdad de oportunidades, que están en la doble perspectiva ya señalada de los PTC: el desarrollo del capital humano a corto plazo y la reducción de la pobreza de ingresos en el largo plazo.

Como se aprecia, en la lógica de las políticas habilitadoras, se contemplan mecanismos de retiro de estas transferencias, que irían distanciándose así del asistencialismo y las llamadas “trampas de pobreza” (el incentivo a permanecer en la condición de asistido)<sup>24</sup>.

De acuerdo a cifras entregadas por el Ministerio de Desarrollo Social el Programa beneficia a alrededor de 170 mil familias de extrema pobreza<sup>25</sup>, considerando los siguientes bonos que se resumen en la tabla adjunta:

**Tabla 4. Bonos que considera el Ingreso Ético Familiar**

Categoría	Sub-categoría	Ayuda
<b>Bonos por dignidad</b> Corresponden a los bonos bases que perciben las familias que participan en el Ingreso Ético Familiar	<b>Bono Base Familiar</b>	Pago mensual, por un máximo de 24 meses. El monto que percibe cada familia depende de los subsidios que recibe la familia más la información entregada por CASEN y la ficha de protección social.
	<b>Bono de Protección</b>	Se paga mensualmente de acuerdo a los siguientes tramos: a) Mes 1 al 6: \$ 15.516 b) Mes 7 al 12: \$11.823 c) Mes 13 al 18: \$ 8.127 d) Mes 19 al 24: \$ 9.899
<b>Bono por deberes</b> Corresponde a los bonos que se entregan por participar en los programas de Apoyo Social y Apoyo Laboral y que cuente entre sus integrantes menores de 18 años al 31 de marzo de cada año	<b>Bono Control Niño Sano</b>	Dirigido a familias con niños menores de 6 años. La familia se compromete a mantener los controles de salud del niño al día.
	<b>Bono por Asistencia Escolar.</b>	Dirigido a familias que tengan niños entre 6 y 18 años. Para ser beneficiario el estudiante deberá presentar una asistencia mínima mensual del 85% al establecimiento educacional
<b>Bonos por Logros</b> Bono destinado al 30% de la población más vulnerable que logren un desempeño destacado.	<b>Bonos por logros escolares</b>	Para familias que entre sus integrantes presenten personas menores de 24 años y que cursen entre 5° básico y 4° medio. Deberán pertenecer al 30% más vulnerable

<sup>24</sup> Para un tratamiento respecto de las trampas de pobreza (y de las trampas de desigualdad) que combina teoría social con mirada económica y de diseño de políticas, ver Woolcock (2006, 2007).

<sup>25</sup> Recuperado de: <http://www.ingresoetico.gob.cl/que-es-ief/> (Diciembre, 2015).

		y ubicarse en el 30% superior de mejor rendimiento de su promoción.
	<b>Bonos por trabajo de la mujer</b>	Orientado a mujeres trabajadoras (dependiente o independiente) que tengan entre 25 y 59 años de edad, pertenecientes al 30% más vulnerable, siendo ésta medida a través de la Ficha de Protección Social.

Nota: Cifras actualizadas a \$ de 2015

Fuente: Elaboración propia en base al Ministerio de Desarrollo Social

De esta forma los montos a entregar a cada familia dependerán del número de hijos, del tamaño del grupo familiar y del cumplimiento de los deberes y metas. En este sentido, el Ministerio de Desarrollo Social establece que son, básicamente, dos los componentes del Ingreso Ético Familiar, los que constituyen un subsistema: Seguridades y Oportunidades. Las primeras hacen referencias a aquellas cuestiones mínimas y esenciales que el Estado debe asegurar a toda población, lo cual se convierte en una transferencia estatal incondicional (Bonos por Dignidad). Por otro lado, las oportunidades son aquellos beneficios a los cuales las familias pueden acceder a cambio del cumplimiento de ciertos deberes, es decir, a través de un condicionamiento (bonos por Deberes y Logros)<sup>26</sup>. Así el Ingreso Ético Familiar será distinto para cada familia, porque dependerá del número de integrantes del grupo familiar, del número de hijos, del cumplimiento o no de los deberes, y de si alcanzan los logros ya descritos.

Las transferencias monetarias a las familias se entregarán en base a tres pilares: dignidad, deberes y logros. Estos bonos son de carácter transitorio y permiten aliviar las condiciones de vulnerabilidad o de extrema pobreza de los percentiles más desprotegidos de la sociedad, ayudando al cumplimiento de deberes y la obtención de logros en materia de salud, educación y trabajo.

En resumen el Ingreso Ético Familiar intenta por una parte entregar herramientas efectivas a sus usuarios, a través de redes de protección y asistencia social; y por otra

---

<sup>26</sup> Recuperado de: [http://www.chilesolidario.gob.cl/not/not\\_int1.php?id=415](http://www.chilesolidario.gob.cl/not/not_int1.php?id=415)

proveer aquellos mecanismos que entreguen un conjunto de oportunidades eficaces que permitan posibilidades concretas para salir de la extrema pobreza al grupo familiar, fortaleciendo el capital humano, social, financiero, físico y familiar.

Tanto Chile Solidario como Ingreso Ético Familiar corresponden a programas focalizados en la pobreza extrema.

- Dimensión jurídico-normativa

Conforme la ley N° 20.595 que lo crea, el Ingreso Ético Familiar se inserta dentro del marco preexistente: como un subsistema<sup>27</sup> en el Sistema Intersectorial de Protección Social creado por la ley N° 20.379<sup>28</sup>. Este Subsistema “tiene por objeto brindar seguridades y oportunidades a las personas y familias que participen en él, de modo de promover el acceso a mejores condiciones de vida” (Proyecto de Ley Boletín N° 7992-06<sup>29</sup>).

Se plantea el objetivo de aliviar las condiciones de alta vulnerabilidad, pero procurando que los beneficiarios no se transformen en receptores pasivos de los beneficios estatales, establece, al igual que Chile Solidario, que sólo una parte de las transferencias se realizarán de forma incondicionada.

Conforme a las declaraciones del Ejecutivo en su momento, los tres “pilares fundamentales” sobre los que se construye el IEF, son la dignidad, los deberes y los logros. La dignidad hace referencia a las ya mencionadas transferencias incondicionadas –lo cual se podría interpretar como los derechos elementales de protección social–, para asegurar una base de seguridad social que posibilite circunstancias de vida acordes con la dignidad humana.

---

<sup>27</sup> Para estos efectos, resulta aplicable la definición de subsistema, consagrada en el artículo 2, inciso 2° de la Ley N° 20.379. El subsistema se define como “el conjunto de acciones y prestaciones sociales ejecutadas y coordinadas intersectorialmente por distintos organismos del Estado, focalizadas en un mismo grupo de personas y, o familias, en situación de vulnerabilidad socioeconómica”.

<sup>28</sup> Recuperado de: [www.leychile.cl/Navegar?idLey=20379](http://www.leychile.cl/Navegar?idLey=20379)

<sup>29</sup> Recuperado de:

[http://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=8388&tipodoc=men saje\\_mocion](http://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=8388&tipodoc=men saje_mocion)

El segundo de los pilares, al igual como ocurre con el programa Chile Solidario, plantea el cumplimiento de deberes de parte de los beneficiarios, de modo que el acceso a ciertas dimensiones de la seguridad social queda condicionado. Ejemplo de ello es la fundamentación del proyecto de ley que señala que los beneficiarios serán también:

familias en situación de extrema pobreza cuyos hijos se encuentren con sus controles de salud al día y tengan una asistencia escolar de al menos un 90% en el caso de la Enseñanza Básica y de un 85% en el caso de Enseñanza Media.

El tercer pilar, el de los logros, es donde el IEF se diferencia esencialmente del Chile Solidario. En efecto, a diferencia de este último, el IEF postula transferencias condicionadas previo logro de ciertas metas que son, básicamente, el rendimiento escolar y el trabajo de la mujer. Es decir, el IEF propone transferencias condicionadas progresivas, cuestión que no consideraba el Chile Solidario, aunque este último sí condicionaba las transferencias previo cumplimiento de ciertos deberes por parte de los beneficiarios.

En suma, el marco normativo acá analizado en materia de protección social, presenta, básicamente, que la protección estatal queda condicionada bajo la forma del intercambio, entre prestaciones y deberes<sup>30</sup>. Esto es, el Estado entrega beneficios a los ciudadanos en la medida que estos cumplan con ciertos deberes (niveles escolaridad mínimos, controles médicos, trabajo femenino), los que para el Estado resultan deseables de ser realizados. Como se ha señalado frecuentemente desde una mirada crítica respecto de los PTC, estos “deberes” pueden ser concebidos como derechos sociales y económicos, los que el Estado debe garantizar en su ejercicio, de modo incondicional y universal.

- Dimensión Institucional

En lo que respecta a ley que establece el Ingreso Ético Familiar, como se ha señalado, en una perspectiva de continuidad en muchos aspectos con Chile Solidario, estipula una

---

<sup>30</sup> O contraprestaciones.

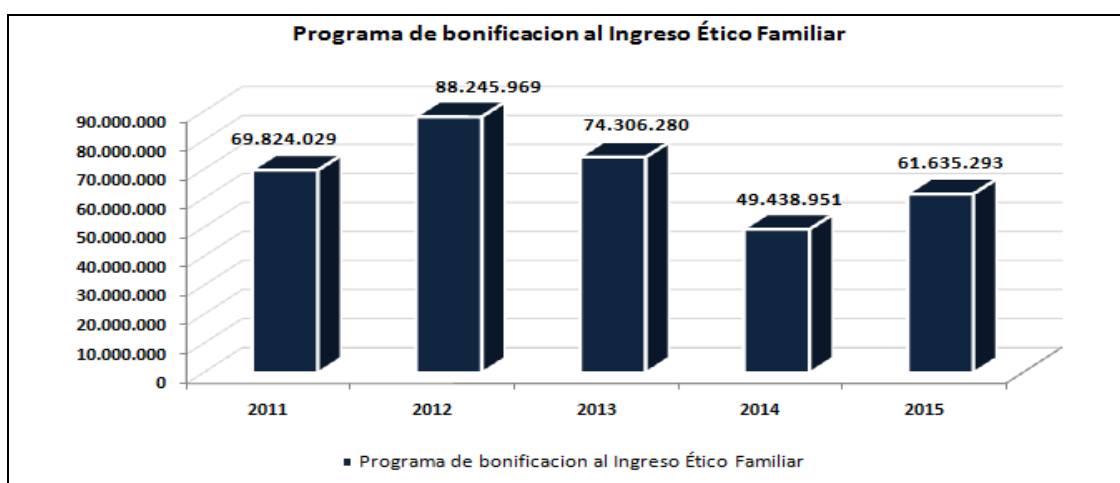
dependencia orgánica del programa respecto del Ministerio de Desarrollo Social. Este aparece como responsable en lo que toca a administración, coordinación, supervisión y evaluación del programa, específicamente en lo que respecta al subsistema “Seguridades y Oportunidades” y las “Oportunidades por Logros”.

- Dimensión Presupuestaria

El Gráfico 3 muestra la evolución del Programa de bonificación al Ingreso Ético Familiar, de acuerdo a los Informes de Ejecución Presupuestaria al cuarto trimestre de cada año, según reporta la Dirección de Presupuestos, DIPRES. Debido a la imposibilidad de conocer la ejecución acumulada del programa al cuarto trimestre del año 2015, es que se utiliza el presupuesto vigente. Para homogenizar el análisis, las cifras se expresan en términos reales en moneda constante del año 2015 (inflactadas por el Índice de Precios al Consumidor, IPC).

El Ingreso Ético Familiar asociado a Ley 20.595 se imputa a través del Subtítulo 24 “Transferencias Corrientes” del Programa “Ingreso Ético Familiar y Sistema Chile Solidario”. En términos presupuestarios la evolución del Ingreso Ético Familiar presenta un patrón poco claro de crecimiento, manteniendo éste más bien una trayectoria zigzagueante en el periodo 2011- 2015, alcanzando un máximo el año 2012 ejecutándose \$ 88.246 millones y un mínimo el año 2014 con una ejecución de \$ 49.439 millones.

**Gráfico 3: Programa de bonificación al Ingreso Ético Familiar, 2011-2015 (en miles de \$ de 2015)**

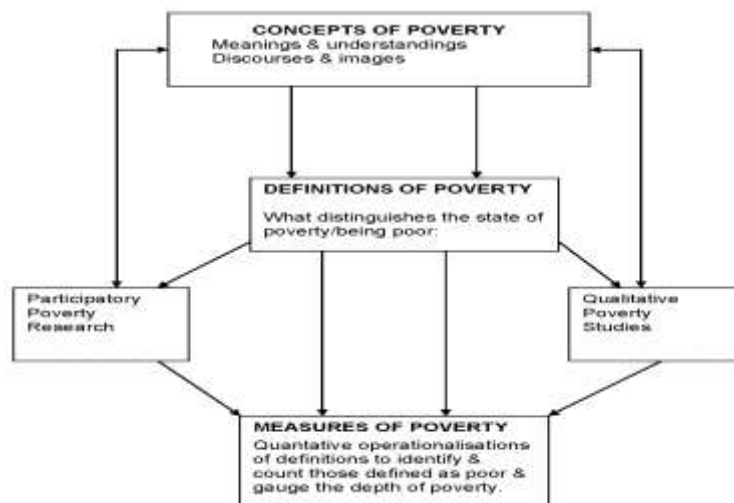


Fuente: Dirección de Presupuestos, DIPRES.

## CAPÍTULO 2. MARCO TEÓRICO

Uno de los más importantes teóricos de la pobreza, el sociólogo Peter Townsend, señaló que en investigación sobre pobreza es necesario distinguir entre conceptos, definiciones operativas –incluyendo medidas-, la explicación y las políticas (Fernández, J., 2010). En esa línea, pero sin abordar el ámbito de las políticas, la socióloga Ruth Lister (2004) propone el siguiente esquema que vincula conceptos-definiciones y mediciones, en un proceso que además es retroalimentado por estudios cualitativos e investigación participante:

Figura 1.



Lister (2004)

Varios autores distinguen tres grandes vertientes de explicaciones de la pobreza: la individualista, la cultural y la estructural. La individualista (como la patológica) explica la pobreza como resultado de los atributos inherentes a la persona (carácter, inteligencia); la cultural explica la persistencia de la pobreza como producto de la transmisión intergeneracional de patrones y valores, que configuran una cultura de la pobreza (Lewis, La Farge)<sup>31</sup>; el enfoque estructural, visualiza la pobreza como resultado del capitalismo.

---

<sup>31</sup> Andy (s.f.).

Diferentes teorías y conceptos tienden a postular variables explicativas así como operacionalizaciones y medidas de pobreza; a su vez éstas determinan diferentes estimaciones de población considerada pobre; las discrepancias (errores tipo 1 y 2, para cada medida y en relación a otra) pueden tener serias implicancias de política. Cada medida de pobreza responde a una conceptualización de ésta y establece un umbral, bajo el cual se sitúa la población pobre. Como señala Blank –citado en Sametti et al- un umbral, como una línea de pobreza, es un aspecto importante de la medida de pobreza porque expresa información útil acerca de la conceptualización teórica y política, y de la medida en sí misma. Como además los estándares para definir la línea de pobreza varían con cada medida de pobreza –de modo que pueden no identificar a las mismas personas como pobres-, entender entonces estas medidas de pobreza es crucial para la formulación y análisis de política.

Sin perjuicio de lo señalado, estos umbrales operacionalizan, “reduciendo la complejidad” a un ejercicio de computabilidad, sin la riqueza de la explicación causal, y como veremos, en ese terreno, son siempre discutibles, cargan con una lógica difusa<sup>32</sup>, y responden a una convención, que se presenta como científica. Las líneas de pobreza - sean absolutas o relativas-, el enfoque de necesidades básicas insatisfechas, la integrada de ambas (Boltvinik, 1992) o incluso la medición de pobreza multidimensional (Alkire y Foster, 2007), corresponden a algoritmos que permiten evaluar individualmente la situación de pobreza (las tres primeras de hecho sólo a nivel de ingresos) sin incorporar consideraciones causales acerca de la pobreza (aun cuando responden a una definición operativa de lo que es ser pobre, estar bajo un nivel de ingreso, etc.), ni mucho menos incorporar una óptica relacional, que ponga *vis a vis* en el análisis el mundo de los pobres y el de los no pobres. Resulta un tanto extraña la explicación de un “problema social”, reduciéndolo a una dimensión individual.

## 2.1 Hacia una sociología de la pobreza

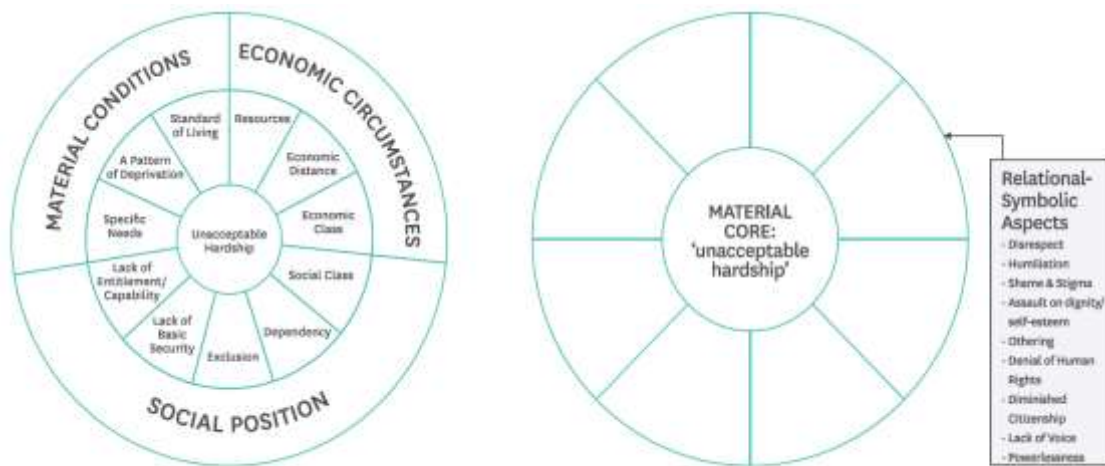
---

<sup>32</sup> *Fuzzy logic*, concepto matemático que alude a la relatividad de las afirmaciones en pequeñas vecindades alrededor de un umbral (como en el caso que nos ocupa, una línea de pobreza).



Spicker (2007) y Spicker, Álvarez Leguizamón y Gordon (2009) identifican once posibles formas de interpretar esta palabra: necesidad, estándar de vida, insuficiencia de recursos, carencia de seguridad básica, falta de titularidades, privación múltiple, exclusión, desigualdad, clase, dependencia y padecimiento inaceptable<sup>33</sup>. Como veremos, varias de estas once interpretaciones constituyen verdaderos campos semánticos en torno de la idea de pobreza, por separado o formando grupos de términos. Una agrupación posible dentro de las once interpretaciones se visualiza en tres subconjuntos, a saber: Condiciones materiales, circunstancias económicas y posición social. En la figura, se aprecian los tres subconjuntos en la circunferencia de la izquierda:

**Figura 2.**



Source: F. Spicker, *The Idea of Poverty* (Bristol: Policy Press, 2007), 6; H. Lister, *Poverty* (Cambridge: Polity Press, 2004), 8.

Fuente: Lister (2004)

Lister (2004) propone reagrupar las once interpretaciones, y los tres subconjuntos, en dos grandes espacios, dentro de una “rueda de la pobreza”, que supera la connotación jerárquica de la pirámide) de Spicker, según Lister (2004: 8) tiene un “núcleo material” (*unnacceptable hardship*). Y en la orilla de la rueda (fig. 2) se sitúan los aspectos “relacionales-simbólicos” (Lister, 2004) que incluyen: falta de respeto, humillación, vergüenza & estigma, asalto sobre la dignidad y autoestima, “othering”, denegación de los derechos humanos, “ciudadanía disminuida”, pérdida de voz, falta de poder.

<sup>33</sup>“Todas estas interpretaciones serían mutuamente excluyentes, aunque varias de ellas pueden ser aplicadas a la vez, y algunas pueden no ser aplicables en toda situación” (Feres y Mancero, 2001).

Más allá de la descripción de estas once expresiones de pobreza, esta tesis propone una aproximación al fenómeno a nivel de lo estructural y lo relacional. Esta aproximación hace parte central del sentido sociológico del análisis. En esa perspectiva, de construcción de ese sentido, a continuación se revisan algunos antecedentes de una cierta “sociología de la pobreza”.

Considerado por muchos como pionero en el estudio sociológico de la pobreza –además de uno de los “padres fundadores” de la sociología-, el alemán George Simmel entiende al pobre como resultado de una construcción social, que se constituye como tal socialmente al ser objeto del socorro público, de la asistencia que le presta el colectivo “sólo entonces tiene una función social específica” (Simmel, 2011, p.88). Esta definición social del pobre, que difiere de la individual, es la que convierte a los pobres en clase o estrato homogéneo<sup>34</sup>. Al colocar el acento en la relación y la reacción social como origen de la constitución del pobre, Simmel opera casi intertextualmente con Durkheim “cuando éste en “Las reglas del método sociológico” define delito como ‘una acción castigada con una pena pública’, es decir por la reacción que produce y no por el contenido del acto”<sup>35</sup>.

Si bien Simmel aporta una concepción de la pobreza como socialmente construida, no implica esto que él aborde las causas de la pobreza. Su enfoque “parte” desde la necesidad del pobre, que se reconoce como tal al recibir asistencia por parte del colectivo. He aquí la construcción social, no en el hecho –que no aborda- de que la pobreza, esto es la necesidad o carestía, responda a causas más allá de lo individual.

Dentro también de un enfoque relacional, Coser (1965), sostiene que “Lo (...) sociológicamente relevante es la pobreza como una condición sociológicamente reconocible, como un status social. Estamos preocupados con la pobreza como una propiedad de la estructura social”.

---

<sup>34</sup> Simmel (2011:89).

<sup>35</sup> Fernández (2000: 19).

En esta lógica relacional y que pretende ir más allá de lo descriptivo, surge como señero el trabajo de la socióloga noruega Else Oyen que, como veremos a continuación, desarrolla el enfoque de Producción de la Pobreza (2002).

Oyen refiere como, en el mundo desarrollado, la pobreza ha pasado a ser definida administrativamente, de la que se sigue una acción focalizada y la consiguiente creación de categorías de pobreza:

un sistema de transferencia de fondos del Estado o del municipio, se da relieve a estos grupos de beneficiarios –adultos mayores, personas con discapacidad, etc.- y se les define como indigentes, pobres, desfavorecidos, necesitados, etc. La etiqueta varía, como varían también los criterios que regulan las transferencias. Así, el Estado benefactor crea categorías de pobreza (1992: 650-652).

En la producción moderna de conocimiento sobre pobreza, se evidencia un déficit de investigación sobre el origen de las hipótesis y criterios, y un supuesto *expertise* sobre el fenómeno, que redundaba en que el conocimiento sobre las teorías de los procesos de la pobreza fue y es limitado. Es tan débil el conocimiento, que la mayor parte de la producción científica sobre pobreza se funda en *tale telling* o en la percepción popular. “Una vez que el conocimiento empírico sobre la pobreza era escaso, el “*tale telling*” sustituyó los hechos”. De este modo, se “da por conocida” la pobreza.

En una segunda fase, la autora explica que el foco de investigación reside tanto en los pobres como centralidad, como en la investigación para el desarrollo. En esta fase, metodologías de análisis micro corrieron en paralelo con estudios de gran escala basados en indicadores nacionales e internacionales.

Parte de esta información muestra que la formación de la pobreza es específicamente cultural. El alcance y las características de la pobreza dependen del contexto cultural en el que se forma y se define, la forma en que las personas experimentan su pobreza y las oportunidades que la cultura y la organización establezcan para permitir el entrar y salir de la pobreza (2002: 109)

La tercera fase que distingue la autora está relacionada con la búsqueda de estrategias para la reducción de la pobreza, caracterizado por una posición de “donantes” de los países del Norte hacia los del Sur, con un discurso pro-pobres y en búsqueda de programas anti pobreza, siendo importante el fortalecimiento de centros de estudios y evaluaciones de programas, destacándose siempre las “buenas prácticas”.

Ante esto, Oyen expone que la cuarta etapa está dada por la investigación de lo que denomina “procesos de producción de la pobreza”. Aunque a lo largo de las fases anteriores, la explicación causal de la pobreza ha sido parte del proceso de investigación, no ha surgido ninguna imagen homogénea, sin embargo:

Un vocabulario distinto puede instigar este proceso. En lenguaje científico se considera neutral hablar de las "causas" de la pobreza. No es neutral hablar de "producción" de la pobreza ya que esta expresión sugiere algún tipo de acción para producir pobreza. ...Los intereses varían desde lo económico y político a las ganancias sociales y emocionales. Esta es una imagen que contradice fuertemente el modelo de armonía en el que los planes oficiales pro-pobres evitan tener en cuenta los conflictos de intereses (2002: 113)

La autora plantea que lo fundamental del enfoque de producción de pobreza es buscar la identificación de los perpetradores. “El objetivo de la investigación es la identificación con el fin de producir conocimiento para la intervención política” (2002: 116). Esos agentes son clasificables en su impacto, con un análisis que dimensiona su fuerza como productores de pobreza.” (2002: 117). El siguiente paso “es entender la naturaleza específica y la magnitud de la producción de la pobreza” (2002: 119).

Una metodología que recomienda es el análisis comparado, en tanto se configure una base de datos de malas prácticas para superar la pobreza, en paralelo a los análisis de buenas prácticas, muy populares hoy en día (2002: 120). Resulta fundamental darle una operacionalización empírica a las categorías de análisis de este nuevo enfoque<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> En este imperativo surgen desarrollos que pretenden darle sustrato empírico desde la economía, visualizando los procesos de producción tanto en los agentes privados (políticas de precios de oligopolios,

La autora concluye que es esencial introducir nuevos discursos al entendimiento sobre la pobreza, dando cuenta también de la “hegemonía”, identificada con los planes del Banco Mundial, y con el “Consenso de Washington” (2002: 123).

En el mismo predicamento relacional, Oyen rescata a Herbert Gans (1973), autor de un artículo seminal sobre las funciones positivas de la pobreza. Al margen del enfoque funcionalista, los quince grupos de funciones esbozados por Gans pueden calificarse acertadamente como quince consecuencias de la pobreza. Según Gans, la relación teórica entre los pobres y los no pobres es muy estrecha. La idea general es que la pobreza obliga a las personas a realizar determinadas actividades porque no les queda otra opción. Esto, a su vez, libera a los no pobres de efectuar la misma clase de actividades o les brinda ciertas ventajas que de otra manera no habrían podido obtener (es decir, los pobres “subsidian” a los no pobres en dichas actividades) (Gans, 1971).

Por su parte Lobao, Hooks y Tickamyerz (2008) relevan esta vocación de “resistencia” de una sociología de la pobreza, ya perfilada, contra el *mainstream* de la investigación en la materia: “El estudio contemporáneo de la pobreza en sociología se desarrolló como una reacción contra el enfoque convencional. Gran parte de la literatura es una despiadada confrontación con el paradigma económico neoclásico” (Lobao et al., 2008)

Componentes de ese *mainstream* son las mediciones de la pobreza que podrían ser consideradas como “estándares” (Línea de Pobreza, Necesidades Básicas Insatisfechas, Nuevos pobres, etc.), las que tienen en común la particularidad de señalar –con dificultad, digamos por lo menos- operacionalmente la observación de una ausencia (carencia de los individuos u hogares), es decir “la inexistencia de un fenómeno, de un rasgo, de un indicador” (Scribano, 2000).

Oyen destaca el propósito de abordar la relación entre causas y efectos en materia de pobreza. La autora releva los aportes de Gans y de Coser, como propuestas de

---

ciclos de desempleo, sabotaje industrial), como desde el Estado (políticas tributarias, objetivo inflacionario, etc.) (Schaller, 2012).

sociología de la pobreza, señalando en el origen el marco analítico de Simmel, y las propuestas actuales de Serge Paugam sobre los procesos de descalificación social (p.18, inspirado en Simmel). De este modo aparece vertebrada una viga maestra de la sociología de la pobreza: Simmel – Coser – Gans – Oyen – Paugam- y en la región, la argentina Sonia Álvarez Leguizamón.

En síntesis, las características esenciales que establece Oyen para los procesos de producción de pobreza son: “a) un fenómeno duradero; b) que sigue un patrón repetitivo; c) en donde ciertos actores se comportan de tal manera que la pobreza aumenta o es sostenida; y d) en donde las víctimas/población pobre se encuentran en una situación dentro de una estructura que proporciona pocas o nulas oportunidades para cambiar [la situación]” (Øyen, 2004).

Respecto de Paugam consideremos algunos aspectos de su obra “Las formas elementales de la pobreza” (2007). El autor enfoca lo específicamente sociológico de su aproximación: “¿cuál es el status social de pobre?”. Y responde con Simmel “es la ayuda que una persona recibe de la colectividad lo que determina su status de pobre” (2007:18). Paugam así adopta como eje teórico a Simmel para dar cuenta de la pobreza como objeto sociológico, en términos de que como categoría social es fundamental su relación con la colectividad; teniendo la asistencia, como caracterizador de pobreza, un rol regulador para el conjunto del sistema social (2007, p 53). Y desarrolla un marco conceptual donde distingue los fundamentos y define factores que explican la relación social con la pobreza en las sociedades contemporáneas, con la intención de desembocar en una tipología de las formas elementales de la pobreza (2007: 64).

En primera instancia tipifica los factores explicativos, estableciendo tres formas distintas. La primera de ellas la identifica como “desarrollo económico y mercado de trabajo” (2007: 81-85), en relación a que dentro de las diferencias económicas entre países, se dan también diferencias en las representaciones sociales de la pobreza, y en la experiencia de la misma (2007:83).

El segundo factor explicativo está referido a la “forma e intensidad de los vínculos sociales”: “El sentido de la pobreza en una sociedad determinada no puede

comprenderse sin esta referencia a los vínculos sociales” (2007: 85). El autor distingue cuatro grandes tipos de vínculos sociales: vínculo de filiación, vínculo de participación electiva, vínculo de participación orgánica y vínculos de ciudadanía.

Finalmente, el tercer factor explicativo está dado por el “sistema de protección y de acción social”, ya que “la experiencia de la pobreza puede variar asimismo de un país a otro en función del sistema de protección social y de los modos de intervención en materia de asistencia” (2007: 90).

Paugam propone una tipología de la pobreza, teniendo en cuenta los factores ya mencionados anteriormente, que distingue tres formas elementales de pobreza -pobreza integrada, pobreza marginal y pobreza descalificadora-: “en primer lugar cabe concluir que la pobreza no es universalmente invariante en sus manifestaciones e intensidades: adopta formas distintas en cada sociedad, dependiendo de su historia y su desarrollo. [...] Tener en cuenta la diversidad es una ventaja, y esta tipología es un medio para lograrlo.” (2007: 230).

Sobre el enfoque de la producción de pobreza, en Latinoamérica, Sonia Álvarez Leguizamón (2008) profundiza en una forma específica: la producción de pobreza masiva. Este proceso está referido “no solo al creciente número de pobres, sino también al advenimiento de *nuevos pobres*” (2008: 79):

Estos procesos masivos se deben a fuerzas no individuales ni contingentes sino a procesos sociohistóricos y estructurales de más larga data o a debacles de tipo ambiental que degradan los medios de ganarse la vida o los recursos productivos para la subsistencia [más allá de contingencia y factores económicos, sociales, culturales] los aspectos histórico estructurales vinculados con la dinámica económica de la acumulación de la riqueza, son fundamentales para entender la producción masiva de la pobreza (2008: 80).

## **2.2 Derechos Sociales y Estados de Bienestar**

Un elemento fundamental en la definición de las políticas sociales en general y de las políticas de superación de la pobreza en particular, lo constituye el carácter del Estado como proveedor de bienestar. Dentro de ese carácter el reconocimiento o no, de los derechos sociales, constituyen un núcleo muy sustantivo, en términos de las conceptualizaciones y propuestas de política social que se puedan generar y sostener.

Debido a ello abordaremos en este apartado los derechos sociales y lo referente a los Estados de Bienestar, así como los condicionantes que operan en el caso chileno, incluso de carácter constitucional, en cuanto a constituir un Estado subsidiario y las políticas residuales que se proponen en consecuencia.

A nivel de definiciones, los derechos sociales, como parte de una cierta “ciudadanía social” son planteados inicialmente por el sociólogo inglés T.H. Marshall en la conferencia, “Ciudadanía y Clase Social”, en 1949. Allí Marshall plantea la secuencia histórica de consecución de la ciudadanía civil, política y social, con los correspondientes conjuntos de derechos: civiles en el S. XVII, políticos en el S.XIX y sociales en el S.XX. Los teóricos del Estado de Bienestar, desde Titmuss y, más contemporáneamente, Esping-Andersen, entienden que dichos derechos sociales, contenido de la ciudadanía social, conforman el núcleo mismo del Estado de Bienestar.

Marshall define a los derechos sociales como: “El elemento social que abarca todo el espectro, desde el derecho hasta la seguridad y a un mínimo bienestar económico, al de compartir plenamente la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado conforme a los estándares predominantes en la sociedad” (Marshall, 1949). Por esta vía, Marshall vincula ciudadanía con política social, cuyo objeto último sería la provisión de bienestar social.

Los derechos sociales y la provisión de bienestar social –objeto medular de los denominados regímenes de bienestar, que luego presentamos– constituyen dos elementos centrales en la definición del rol o carácter del Estado y de lo público, en la superación de la pobreza. Desde el mismo título, de su conferencia, Marshall postula al



desarrollo de la ciudadanía como una fuerza que equipara a las del mercado, que configuran a las clases sociales (Picó, 2002).

Estos derechos sociales, con la definición *marshalliana* ya presentada, encontrarán plena realización teórica en la noción de Estado de Bienestar, ya existente desde la década de los años 20' del siglo pasado.

En continuidad con esa idea básica de Marshall, los científicos sociales Titmuss y más tarde Gosta Esping-Andersen caracterizan una tipología de estados de bienestar. En esa caracterización se reconocen tres proveedores básicos de bienestar, a saber, el Estado, el Mercado y la Familia<sup>37</sup>. Las distintas distribuciones de responsabilidades sociales en la provisión de bienestar, de estos tres actores/agentes, perfilan distintos modelos. Asimismo se relevan dos procesos determinantes en cuanto a la autonomía del bienestar de los individuos tanto respecto del mercado (*decommodification*, desmercantilización) (Powell, 2008) –incluido la inserción en el mercado laboral- , como respecto de las familias -desfamiliarización- (Sunkel, 2006), a los que se agrega el eje Estadocentrismo-Residualismo (público). Estos procesos también son parámetros del ejercicio de derechos sociales. En la tipología original Esping-Andersen identifica tres modelos de estado de bienestar: Liberal (Canadá, Estados Unidos), Conservador (Alemania, Italia) y Socialdemócrata (Suecia, Dinamarca).

Siendo el de Esping-Andersen el desarrollo más reconocido en el ámbito de la política social comparada, la noción de Régimen de Bienestar resulta más operativa que los tipos de Estado de Bienestar, que representan, de algún modo, “tipos ideales” que ilustran grandes tendencias en la provisión de bienestar social, particularmente en el mundo desarrollado.

A diferencia del Estado de Bienestar, la noción de Régimen de Bienestar por su parte se concentra en las vinculaciones legales y organizativas entre la economía y el Estado. Para pasar a este concepto, Esping-Andersen (2000) incorpora a la familia, aludiendo

---

<sup>37</sup> Un cuarto, más marginal, se refiere a las organizaciones del llamado “tercer sector”.

no ya a los Estados sino que a los patrones de orientación de las interacciones entre las diversas esferas de producción de Bienestar (Martínez Franzoni, 2007). Cabría señalar a modo diferenciador que, en un cierto código, no todos los países cuentan con un Estado de bienestar, como son caracterizados en distintas tipologías (desde Titmuss y Esping-Andersen), pero sí para todos se puede identificar, una cierta economía política del bienestar, perfilada por una distribución de responsabilidades en la provisión de bienestar entre Estado, mercado y hogares (*welfare mix*), por unos resultados en materia de bienestar (*welfare outcomes*), y por una estratificación social que resulta en buena medida de este régimen de bienestar (Powell, 2008).

Como hace explícito Esping-Andersen se trata sólo de casos de sociedades capitalistas; coherente con ello, las políticas que operacionalizan la provisión de bienestar y el reconocimiento de derechos sociales, quedan inscritas en el rango que va entre cierto propósito universalista (modalidad desarrollista) e implementaciones residuales focalizada (modalidad neoliberal): “Las opciones para incorporar a la ciudadanía y garantizar los derechos sociales se polarizan, según Sonia Fleury, en dos modelos: universalización o focalización” (Satriano, 2006)<sup>38</sup>.

Pero los regímenes de bienestar<sup>39</sup>, no se ciñen a políticas sociales con sus derechos y prestaciones, sino que también generan/determinan “ciertas oportunidades laborales y ciertos grados de igualdad social” (Navarro, 2006), y en un análisis histórico, los regímenes son determinados por “los sistemas culturales, legados institucionales, arenas políticas y marcos organizativos” (Navarro, 2006). En esta línea, los regímenes de bienestar pueden entenderse más que como un conjunto de instituciones, sino como un “conjunto de mediaciones entre los órdenes político, económico y doméstico” (Lautier, 1993)<sup>40</sup>. Naturalmente el carácter de “social” que se asigne a esas mediaciones estaría fuertemente asociado a transformaciones temporales, en los tiempos históricos.

---

<sup>38</sup> “Los modelos de protección social expresan valores que definen principios de justicia, mecanismos de diseño y organización social e implican formatos, organizaciones administrativas y financieras propias: un patrón de ciudadanía particular” (Satriano, 2006).

<sup>39</sup> Agreguemos otra glosa del propio Esping Andersen: “Los regímenes de bienestar son precisamente la constelación de prácticas, normas, discursos relativos a qué le corresponde a quiénes en la producción del bienestar” (Esping-Andersen, 2000).

<sup>40</sup> Citado en Navarro (2006).

Mirando ahora a América Latina, han existido varios intentos de clasificación de los regímenes de bienestar en nuestro continente.

La costarricense Juliana Martínez Franzoni<sup>41</sup> plantea una clasificación del Bienestar en la región. La tipología resultante es la primera que se produce para los países de América Latina, a partir del análisis de prácticas de asignación de recursos que incluyen pero trascienden al Estado, y basado en un análisis estadístico comparado. A partir de la identificación de conglomerados de países la investigación identifica y caracteriza tres principales regímenes de bienestar presentes hoy en América Latina, todos con diferencias cualitativas entre sí. Estos son el estatal productivista, el estatal-proteccionista y el familiarista (Martinez Franzoni, 2007). Tales tipos fueron identificados según el papel del Estado y el grado de familiarización del manejo de riesgos: estatal-proteccionista (Brasil, Costa Rica, México, Paraguay o Uruguay), estatal-productivista (Argentina y Chile), y familiarista (Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Perú, República Dominicana, Venezuela, Bolivia, Honduras, Nicaragua y Paraguay).

Por su parte el economista chileno Mario Marcel realiza una tipología de los regímenes de bienestar latinoamericanos, planteando relaciones entre éstos (Marcel, 2008) y las Políticas Sociales (teniendo como trasfondo la tensión Estado de Bienestar - Economía de Mercado). A partir de las categorías de Esping-Andersen<sup>42</sup>, y considerando como proveedores de bienestar en América Latina a Estado, familias, mercado, empresas e informalidad, Marcel postula una tipificación de los países de la región conforme a la naturaleza de sus regímenes de bienestar. Asumiendo la relación no lineal entre gasto público social e índice de desarrollo humano (IDH), Marcel visualiza tres conglomerados de países “asimilables” en su lógica, entre los cuales destaca a “potenciales estados de bienestar” (*sic*): Costa Rica, Brasil, Argentina, Uruguay y Chile

---

<sup>41</sup> Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad de Costa Rica.

<sup>42</sup>En particular, Esping-Andersen se pregunta si acaso es posible, y bajo qué condiciones, que las divisiones de clase y las desigualdades sociales que produce el capitalismo, puedan ser revertidas por la democracia parlamentaria, sin que ello necesariamente comprometa el carácter capitalista de sus economías (Marcel, 2008).

(para la tipificación de Martínez Franzoni, Argentina y Chile constituyen un grupo aparte); informal-desestatizado: El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Perú y Paraguay; Dual: Brasil, Colombia y Panamá; y Conservador: Ecuador, Venezuela y México. (Marcel, 2008).

Toda esta conceptualización del Bienestar, de origen europeo, cobra un sentido específico en el contexto latinoamericano: “La especificidad latinoamericana dice relación con realidades contrastantes tanto entre países como al interior de cada país y los arraigos históricos de cada -práctica de producción de bienestar-“ (Marcel, 2008).

Más allá del intento de “aplicación” del concepto de Régimen de Bienestar (y antes del de Estado) a la realidad latinoamericana, varios analistas han señalado las diferencias contextuales que hacen ilusorio el ejercicio: el trabajo de Esping-Andersen opera sobre países relativamente homogéneos (por ej. en cuanto a ingreso *per cápita*) y con un Estado legítimo y un mercado laboral extendido, en cambio “en gran parte del mundo y muchos países de América Latina, los Estados están prácticamente ausentes, los mercados laborales tienen grados muy variables de capacidad para integrar formalmente a toda la población, y gran parte de la producción del bienestar descansa más bien en las familias y redes sociales de apoyo” (Martínez Franzoni, 2007).

En el caso de Chile, la Constitución de 1980 surgió en un contexto dictatorial, y se ha mantenido vigente por décadas, con diversas reformas, pero las que más destacan en la bibliografía son las de 1989 y de 2005 (Martínez, 2007). En esta última es donde se suprimieron algunos de los “enclaves autoritarios” (Siavelis, 2009) más explícitos que se mantenían vigentes. No obstante, recientemente ha sido incluso considerada como ilegítima (Atria, 2013), tanto en su génesis como por su contenido, o con serios problemas de legitimidad (Bustos, 2014). Esta carta fundamental tuvo una gran influencia del pensamiento anglosajón, particularmente norteamericano, el que generó una gran injerencia en el modelo económico adoptado por Chile. En este sentido, se incorpora el principio de ‘subsidiariedad’, con el objetivo de defender la libre iniciativa privada en el desarrollo de las actividades económicas en los más diversos ámbitos sociales (Bassa, 2008; Lovera, 2009).

En virtud de esto, el Chile en época de Dictadura se transforma en uno de los primeros países en adoptar el modelo neoliberal, consagrado en principios constitucionales, en relación a los postulados de la Escuela de Chicago (Bassa, 2008). En específico Bauer (1998), señala que la médula de estas ‘provisiones económicas’ se encuentran en el Artículo N°19, que enumera todos los derechos constitucionales –particularmente los números 21 al 26–, los cuales, junto con el Artículo N°1, configuran al nivel constitucional este principio de Estado subsidiario, aun cuando no aparezca mencionado explícitamente.

En este contexto, se explica la presencia de los ‘derechos sociales’ en la Constitución de 1980, que si bien estipula cierto reconocimiento de estos, la inspiración descansa más bien en el principio de la ‘libertad’ –de obtenerlos privadamente–, por sobre la responsabilidad del Estado en promoverlos y garantizar su universalidad<sup>43</sup>. Pese a que no existe una norma general para su reconocimiento, los derechos sociales pueden encontrarse en el ya mencionado Artículo N°19, específicamente entre los números 8 y 18, pese a que entre estos pueden reconocerse también algunos derechos de primera generación (derechos civiles y políticos).

---

<sup>43</sup> Aludiendo como restricción a la capacidad económica del Estado para suplir las prestaciones asociadas.



## CAPÍTULO 3. HIPÓTESIS, OBJETIVOS Y MÉTODO

### 3.1 Hipótesis de trabajo

El sustrato teórico de la tesis queda recogido en la hipótesis empírica de que en las políticas sociales en general, y en las políticas de superación de la pobreza en particular, la dimensión conceptual o sociopolítica (sustentada por los distintos actores o *stakeholders*) determina (antecede) a la jurídica y a la económica. **La “pobreza” es, primero, un constructo político.**

Las preguntas que orientaron la investigación en sus distintas fases fueron las siguientes:

- ¿Cuál es la conceptualización de la pobreza que sustentan los distintos actores públicos relevantes en Chile?
- ¿Qué soportes ideológicos tienen esas distintas conceptualizaciones?
- ¿Cuáles son las concepciones hegemónicas y cuáles contrahegemónicas?
- ¿Qué relación hay entre las conceptualizaciones (hegemónicas) y las opciones de política que toman/desechan los distintos gobiernos en el período de interés?

### 3.2 Objetivos a alcanzar

Bajo esta hipótesis y con esas preguntas, se plantea caracterizar el discurso público sobre la pobreza en Chile para el período 1990-2013, con los siguientes objetivos centrales:

- Relevar estado del arte de los estudios sobre el tema, concentrados tanto en la conceptualización y medición de la pobreza, como en las experiencias de políticas de superación de la pobreza en dos líneas (o ejes) fundamentales:
  - Sinopsis de evolución histórica de la conceptualización de la pobreza en el ámbito global y la discusión teórica que se ha dado en torno a ella desde diversas disciplinas (Economía, Sociología, Antropología, Filosofía y Ciencia Política).

- Discursos públicos sobre pobreza, de las distintas reparticiones públicas, academia, organismos multilaterales, ONG´s y otros actores relevantes: programas de gobierno, mensajes presidenciales, “historias de la ley” de las distintas normas que sirven de marco a políticas de superación de la pobreza, lo que considera también la discusión legislativa, definiciones de las políticas.
- Analizar en perspectiva longitudinal (período 2002-2013) las políticas de superación de la pobreza (PSP, en adelante) en Chile.
- Descripción comparada en la dimensión jurídica, económico-presupuestaria, institucional y en los impactos evaluados de PSP en Chile, Chile Solidario e Ingreso Ético Familiar.
- Análisis de la dimensión conceptual (en primera aproximación, valores, creencias y supuestos que sostienen o “portan” los distintos actores o *stakeholders*), y su evolución dentro del período de redemocratización chilena, desde el año 1990 al año 2013, respecto de las PSP, al nivel de diversos actores de los ámbitos público (como los llamados “*policy makers*”), académico, de organismos multilaterales, de centros de pensamiento (“*thinks tanks*”) y de ONG´s, en Chile.
- Visibilizar los conceptos a la base de las distintas posiciones de los actores relevantes en la materia objeto de estudio, a fin de caracterizar el discurso público sobre pobreza en Chile.
- Particularmente respecto de las PSP, establecer los vínculos y líneas de comunicación entre los diversos agregados conceptuales y las definiciones tanto de fundamento como de implementación de estas políticas.
- Aplicación de Análisis de Discurso sobre una muestra de entrevistas y un corpus documental de “declaraciones de política” que distintos personeros y



organismos hayan formulado tanto sobre las PSP, como respecto de la conceptualización y medición de la pobreza, dentro del período observado, a objeto postular una caracterización del discurso público sobre la pobreza en Chile, que preste atención a los soportes ideológicos, y a la condición hegemónica o contrahegemónica de los mismos.

### 3.3 Metodología

El estudio contempló las siguientes instancias metodológicas concretas:

- **Análisis de fuentes secundarias:** \*Bases de datos de estadísticas sociales en Chile, dentro del período, y la región (como referencia contextual); \*Estudios sociales de impacto de políticas de superación de la pobreza; \*Investigaciones académicas respecto de estos programas.
  
- **Estudio de caso:** Se aplica al caso de PSP chilenas Chile Solidario e Ingreso Ético Familiar. Analizando las dimensiones jurídica, económica, institucional, de impacto y, con énfasis particular, la dimensión actoral-conceptual. La selección de estas políticas se justifica por lo siguiente:
  - Se trata de programas generados en gobiernos de diferente filiación política: Chile Solidario por el presidente socialista Ricardo Lagos, Ingreso Ético Familiar por el presidente de derecha Sebastián Piñera.
  - Ambos son considerados programas de transferencia condicionada (o con corresponsabilidad) lo que les incorpora la complejidad propia de estos programas, en cuanto a transferencias, acceso a servicios, carácter habilitante, acompañamiento del Estado, etc. con una dinámica de varias aristas para considerar.
  - Quizá justamente por lo anterior ambos programas, con diez años de diferencia en “edad”, han sido motivo de mucha reflexión y discusión, pública y académica, amén de las evaluaciones de impacto.

En definitiva se eligieron estos programas porque, dado todo lo señalado proveían de un rico material en cuanto a discusiones conceptuales, observaciones de campo, polémicas públicas, entre otros, material en el cual era muy previsible se evidenciaran manifestaciones ideológicas.

- **Entrevistas en profundidad:** A diversos actores relacionados con temas de Pobreza, en el concierto chileno. Se realizaron treinta y un entrevistas en total, cinco de informantes claves y veintiséis en cinco grupos, para el análisis: *policy makers* (ex ministros de desarrollo social), expertos académicos, de organismos internacionales, sociedad civil y de centros de pensamiento (*think tanks*). Más adelante se presentan los perfiles y se justifica la selección.
- **Análisis de Discurso (AD) aplicado al discurso público sobre pobreza en Chile.** Se utilizaron elementos de tres enfoques del análisis de discurso, a saber: análisis sociológico del sistema de discursos (Conde, 2009), análisis de discurso implícito (Ruiz Ruiz, 2014) y de la aplicación de Berardi (2003, 2014) del Análisis Crítico de Discurso, al discurso gubernamental sobre pobreza en Chile.

### **3.4 La metodología de AD y justificación de su pertinencia en la tesis.**

Existen muchos métodos de análisis de discurso, es decir, aquel que busca el estudio del contenido latente del texto (no manifiesto). Sin embargo, las perspectivas teóricas que guían la aplicación en la tesis se basan en el análisis crítico del discurso, particularmente la aplicación que hace Leda Berardi (2003, 2014) al caso chileno del discurso gubernamental sobre pobreza y los aportes de Jorge Ruiz Ruiz (2014) y Fernando Conde (2009), en desarrollo de un análisis sociológico de discurso.

La pertinencia de esta utilización en la tesis está determinada por el propósito de ésta de “visibilizar ideología”, en la perspectiva de contrastar su hipótesis fundamental: que las conceptualizaciones determinan acciones de política, en el plano concreto de la superación de la pobreza.

Dichas conceptualizaciones se expresan en discurso (de las agencias, de los implementadores, de los organismos multilaterales, de los investigadores), que en último término vehiculiza/expresa “sistemas de creencias”, noción vaga pero más o menos referencial por ahora para “ideología”, que abordaremos con alcance operativo en el análisis mismo. El Análisis de Discurso permitiría entonces atisbar elementos ideológicos a partir de los diversos discursos.

Sólo por aportar dos referencias que ilustran la viabilidad y productividad de esta metodología en análisis de política relativa a la pobreza, se visualizaron como casos:

- Berardi, L. (2000) “La pobreza no es inmutable: Análisis del discurso gubernamental acerca de la pobreza”. Donde la autora identifica tópicos, entidades del imaginario político y las estrategias discursivas del Ejecutivo chileno en los noventa en esta materia, recogidas de los medios de prensa.
- Rambla, X. (2005) “Los instrumentos de la lucha contra la pobreza: una revisión de dos tesis sociológicas sobre las estrategias de focalización y activación”. En este paper el autor plantea una cuestión que, luego afirma, podría encontrar respuesta a través de análisis de discurso, a saber: “el discurso oficial de lucha contra la pobreza, ¿adopta las estrategias selectivas (focalización) porque la investigación y experimentación previas han demostrado su efectividad? , o al contrario, ¿se inclina por estas soluciones porque instauran unas reglas de conducta individualizadas, que legitiman la situación y facilitan la gestión” (2005: 147) Más aún Rambla agrega:

los discursos sobre la pobreza y sus remedios hurgan en los esquemas simbólicos de sus supuestos beneficiarios, tal como pretenden con el fin de activar sus recursos individuales desaprovechados, pero también en los del conjunto de la sociedad. Si logramos articular todos esos indicios hasta ahora puntuales, el análisis del discurso puede hacer varias aportaciones al estudio de la política social y de los instrumentos de la lucha contra la pobreza que se proponen actualmente

Se toman elementos del análisis sociológico del sistema de discursos (Conde, 2009), del análisis del discurso implícito (Ruiz Ruiz, 2014), y lo relativo a “estrategias discursivas” de la aplicación de ACD que realiza Berardi (2003, 2014) al discurso gubernamental sobre pobreza en Chile.

### 3.5 Esquema teórico de la investigación

El objeto de la investigación es el discurso público sobre pobreza en Chile. Como veremos, se puede concebir más propiamente para la tesis, como un sistema de discursos. En todo caso, se trata de un discurso social y como tal debe ser relevado a través de metodología cualitativa.

Uno de los referentes teóricos de la investigación, Ruth Lister, plantea un esquema (que se muestra en el capítulo propiamente teórico) en que separa conceptos, definiciones y medidas de pobreza. Por *concepts of poverty*, Lister entiende “significados y comprensiones, discursos e imágenes”; Por *definitions of poverty*, lo que distingue el estado de pobreza o de ser pobre; y por *measures of poverty*, “operacionalizaciones cuantitativas de las definiciones para identificar y contar a aquéllos definidos como pobres, y medir la profundidad de la pobreza”.

Los actores “portan” conceptos/ideología (los conceptos tienen “soportes ideológicos”) que se expresan en los discursos (entrevistas/documentos). Entonces el análisis “remonta aguas arriba” desde el discurso hacia los conceptos y su soporte ideológico.

Luego cabe evaluar si se trata o no de lo hegemónico en este ámbito. La secuencia de Lister entonces se podría completar agregando “Ideología” al principio, y “Política” al final:

Ideología → Conceptualización → Definición → Medición → Política

Ahora bien, la conceptualización de la pobreza se entenderá como tomas de posición respecto de un conjunto de clivajes que se espera surjan de las entrevistas y del corpus. Entendemos la noción de clivaje como un par conceptual dicotómico que tensiona cierto

discurso social, que establece una partición en ese discurso. Un ejemplo en relación a pobreza y a políticas de superación de la pobreza es el par Focalización v/s Universalismo.

Por otro lado, utilizamos muy libremente el término “ideología” como asociándolo a “sistema de creencias”. Se entenderá operativamente en el ámbito del análisis de discurso, conforme las definiciones que se revisarán en el capítulo metodológico. “Soporte ideológico” se puede entender como fundamento ideológico.

Otro tanto hacemos con los términos “hegemonía” y “hegemónico”. Sin entrar en la discusión teórica ahora, recomendamos la asociación intuitiva de “hegemónico” a “dominante”.

Conforme a lo señalado, el esquema teórico de la tesis se aprecia en la figura siguiente:

**Figura 1.**



Las entrevistas realizadas son asimilables a lo que Valles (2002) llama entrevistas especializadas y a elites. Se trató de entrevistas semiestructuradas que contaban con una pauta que recogía los ejes de este esquema ampliado de Lister, esto es:

- Conceptualización y definición de pobreza
- Medición de pobreza.
- Políticas de superación de la pobreza (políticas selectivas):

- Otros sectores de Políticas Sociales (políticas sectoriales: Educación, Trabajo, Salud y Vivienda).

Cada uno de estos a su vez se abría en tópicos que se recogen en la codificación posterior, que puede verse en anexo, con la caracterización de los códigos a partir de ideas afines para cada uno.

Justamente después estos ejes representaron las dimensiones más naturales para el análisis.

### **3.6 Los entrevistados: el discurso experto**

Como ya se señaló se realizaron 31 entrevistas, 5 a informantes claves y 26 en cinco grupos para el análisis.

Se trata de cinco grupos de actores, que representan las principales voces en la discusión pública sobre pobreza en Chile. Los académicos (grupo A), fundamentalmente del ámbito de las ciencias sociales, con investigación reconocida en temas asociados a pobreza y desigualdad, o en el ámbito de políticas sociales. Los profesionales y directivos de Organizaciones No Gubernamentales (grupo O) que trabajan en terreno el tema de la pobreza. Los investigadores de los organismos internacionales (grupo I) que trabajan sobre pobreza, en esos espacios donde se definen conceptos y tendencias en la materia. Los ex responsables de política social, *policy makers* (grupo P), ex ministros de Desarrollo Social y de Mideplan, carteras responsables de las políticas de superación de la pobreza. Los especialistas de los centros de pensamiento de las distintas corrientes políticas, *think tanks* (grupo T) que participan apoyando a los congresistas en la discusión legislativa de las políticas sociales. Dados los perfiles, se entiende este sistema de discursos como el sistema experto sobre pobreza.

A continuación se presenta el listado de los perfiles de los 26 entrevistados:

#### **GRUPO A**

A1: psicólogo, tuvo responsabilidad técnica en Programa Puente - Chile Solidario

- A2: antropóloga, investiga sobre desigualdad y clase media  
A3: economista, investiga sobre pobreza, desigualdad y cohesión social  
A4: sociólogo, investiga desigualdad y clase media  
A5: socióloga, investiga sobre discurso relativo a pobreza y políticas de superación  
A6: trabajadora social, investiga sobre políticas sociales  
A7: arquitecto, investiga sobre vivienda social

#### GRUPO I

- I1: economista, organismo multilateral de carácter regional  
I2: socióloga, entidad financiera internacional de proyectos sociales  
I3: economista, organismo dependiente de las Naciones Unidas

#### GRUPO O

- O1: psicólogo, ONG de carácter regional, abocada a temas de pobreza infantil  
O2: sociólogo, ONG de inspiración católica, centrada en temas de vivienda social  
O3: economista, ONG que lleva programas de voluntariado y realiza estudios en torno de la pobreza y la exclusión  
O4: sociólogo, ONG vinculada a la iglesia católica, que desarrolla proyectos de acción humanitaria y vivencia de la caridad  
O5: trabajador social, ONG vinculada a una orden religiosa católica, dedicada a la acogida de personas sin hogar

#### GRUPO P (empieza en P2)

- P2: economista, ex Ministro de Desarrollo Social, orientación de centro derecha  
P3: economista, académico, ex Ministro Desarrollo Social, orientación de centro derecha  
P4: profesora, ex Ministra MIDEPLAN, orientación de centro izquierda  
P5: socióloga, ex Ministra MIDEPLAN, orientación de centro izquierda

#### GRUPO T

- T1: sociólogo, centro de pensamiento del Partido Comunista de Chile  
T2: periodista, centro de pensamiento de la Izquierda Autónoma  
T3: economista, centro de pensamiento vinculado a la UDI (derecha)

T4: economista, fundación dedicada a los estudios sobre trabajo, de orientación progresista

T5: filósofo, centro de pensamiento de centroderecha

T6: economista, centro de pensamiento, orientado a temas económicos, orientación de izquierda

T7: economista, centro de pensamiento de centroizquierda

En el capítulo de análisis de las entrevistas se pueden ver también los mapas de posiciones discursivas, contruidos *ex ante*, que también son parte del fundamento de la selección, además de permitir visualizar *a priori* “desde dónde hablaría” el entrevistado. En el análisis de discurso de las entrevistas transcritas, se utilizaron los aportes de Conde (2009), que se describe con detalle en el capítulo de análisis de las entrevistas.

### **3.7 El corpus: los documentos políticos, el discurso institucional**

Se consideró una muestra de cuentas presidenciales y los cinco programas de gobierno, todos los del período 1990-2013: Patricio Aylwin (1990-1994); Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000); Ricardo Lagos (2000-2006); Michelle Bachelet (2006-2010) y Sebastián Piñera (2010-2013). Las cuentas presidenciales son los mensajes que dirige el Presidente de Chile al Congreso Nacional en pleno, en que da cuenta una vez al año del “estado de la Nación”. La muestra de cuentas presidenciales incluye 7 de las 24 del período. Se seleccionaron procurando tener a todas las administraciones representadas (o sea cinco, al menos), y en función de la mayor frecuencia de aparición del término “Pobreza” y “Pobres”, o de algún hito en particular. El detalle se puede apreciar en el capítulo respectivo y las tablas de frecuencia de un conjunto de palabras claves en los anexos.

En el análisis de los documentos políticos se utilizaron elementos de Análisis Crítico de Discurso, según la aplicación de Berardi (2014). Las definiciones más detalladas pueden verse en acápite siguiente.



### 3.8 Aplicación de Análisis de Discurso

En las tablas de análisis por *verbatim*s (fragmentos literales y autocontenidos) se presentan estrategias discursivas, medios lingüísticos y efecto de sentido. Las estrategias discursivas tomadas de Thompson (2002), Wodak (2003) e Iñiguez (2003), se definen a continuación.

Los medios lingüísticos, que aparecen con acrónimos corresponden a:

NI: nosotros inclusivo; SG: sinécdoque generalizante; C: cosificación; P: personificación; MC: metáfora del camino; MR: metáfora religiosa; MB: metáfora bélica; E: eufemización; R: reiteración; Nat: Naturalización; Met: otras metáforas

El “efecto de sentido” lo hemos tomado del uso que hace Ruiz Ruiz (2014) y que coincide en alguna medida con el de Verón (2014), y se podría entender como la producción de sentido, o la “lectura” que hace el receptor de un discurso a partir de éste, inducido o no por el emisor del mismo. En nuestro análisis se pretende dar cuenta del “efecto de sentido” que el emisor “pretendería” inducir en el receptor.

En lo que refiere al análisis de discurso implícito, siguiendo a Ruiz Ruiz (2014) abordamos el discurso implícito, particularmente al tratarse de discurso institucional, del cual es dable esperar un alto nivel de corrección política, lo que Ruiz Ruiz denomina el discurso ocultado o silenciado, de lo que “se quiere no decir”. Así se trata de un discurso intencionado, el que “sin decir”, ni de manera implícita, ni explícita, “genera un efecto de sentido” (Ruiz Ruiz: 176).

Las variantes intencionadas del discurso implícito, es decir, el insinuado y el ocultado, remiten a “una interpretación de los discursos basada en las estrategias discursivas de sus productores y en los efectos de sentido que producen o persiguen” (Ruiz Ruiz: 187). La noción de “estrategia discursiva” de Wodak (2001), corresponde a un plan más o menos intencional que se adopta con un fin y se despliega en el discurso. Se emparenta con los “modos de operación de la ideología y las estrategias de construcción simbólica” planteados por Thompson (2002), quien señala que el análisis de la ideología

supone “estudiar las maneras en las que el significado (de las formas simbólicas) sirve para establecer y sostener las relaciones de dominación” (Thompson, 2002:85).

A tal objeto Thompson (2002) distingue cinco “modos de operación de las ideología” con sus correspondientes estrategias de la operación simbólica. En el análisis se aplicaron algunos de estos modos y estrategias asociadas: i) el modo denominado legitimación y las estrategias de racionalización y de narrativización; ii) el modo simulación y las estrategias correspondientes al uso de metáforas, personificaciones y *sinécdoques generalizantes*; iii) el modo unificación y la estrategia de estandarización; y iv) el modo cosificación con las estrategias de naturalización y nominalización.

Con el uso de la *legitimación*, “las relaciones de dominación se pueden (...) sostener (...) al representarse como (...) justas y dignas de apoyo”.

Mediante la *simulación*, “las relaciones de dominación se pueden establecer y sostener al ocultarse (...) o al representarse de una manera que (...) oculte las relaciones o procesos existentes” Thompson (2002:94). La sinécdoque generalizante corresponde a la consideración de la “parte por el todo”, en que se proyecta una sensación de consenso dentro de un colectivo.

Las metáforas permiten entender “un dominio de la experiencia en función de otro” (Lackof & Johnson 1995:74 y 158), y su función principal es cognitiva. La de las personificaciones es atribuir “forma humana a un entidad abstracta” y se utilizan para dar vida a algo inanimado “tornándolo más concreto” (Wodak et al. 1999:43 y 48).

Con la cosificación y la naturalización, los fenómenos se representan “como cosas o sucesos de un tipo casi natural, (omitiendo) su carácter social e histórico” (Thompson 2002:99). El uso de la nominalización, suprime los agentes y los procesos se despersonalizan, y de este modo se presentan como ocurriendo “en ausencia de un sujeto productor” (Thompson 2002:100).

Se consideraron las estrategias discursivas propuestas por Molero (2001,2009), específicamente la de reserva. “Esta estrategia se utiliza cuando el emisor actúa reservadamente con el fin de que no pueda imputársele o hacerlo responsable de una

determinada intención comunicativa” (Berardi, 2014). De Pardo (2008) se tomó la estrategia de cuantificación, una forma de *objetualización* que convierte un fenómeno social en una magnitud física.

El nosotros inclusivo se utiliza para crear familiaridad y cercanía, o derechamente complicidad. Este recurso elimina todo tipo de diferencias entre los sujetos, apuntando a un rasgo de identidad supuestamente compartida.

Se utilizan algunos otros medios lingüísticos, pero su alcance puede inferirse del nombre, de modo más o menos intuitivo: atenuación, intensificación, etc.

Otras estrategias utilizadas en el análisis pueden apreciarse en esta tabla de (Wodak y Meyer, 2003).

**Tabla 1.**

<b>Estrategia</b>	<b>Objetivos</b>	<b>Instrumentos</b>
Referencia, o modo de nombrar	Construcción de grupos internos y externos	Categorización de la pertenencia. Metáforas y metonimias biológicas, naturalizadoras y despersonalizantes. Sinécdoques ( <i>pars pro toto, totum pro pars</i> )
Predicación	Etiquetado de los actores sociales de forma más o menos positiva o negativa, más o menos desaprobadora o apreciativa	Atribuciones estereotípicas y valorativas de los rasgos negativos o positivos Predicados implícitos y explícitos.
Argumentación	Justificación de las atribuciones positivas o negativas	<i>Topoi</i> utilizados para justificar la inclusión o la exclusión política, la discriminación o el trato preferente.
Puesta en perspectiva, enmarcado o	Expresión de la implicación Ubicación del punto de vista	Comunicación, descripción, narración o cita de acontecimientos y de

representación del discurso	del que habla	afirmaciones ( discriminatorias)
Intensificación, atenuación	Modificación de la posición epistémica de una proposición	Intensificación o atenuación de la fuerza ilocucionaria de las afirmaciones (discriminatorias)

(Wodak & Meyer, 2003)

Cabe señalar que todo el material documental, tanto las transcripciones de la entrevistas, como el corpus, fue procesado con el software atlas ti. Algunos elementos de ese procesamiento, como el esquema de codificación, y algunas ‘salidas’ (*outputs*) se incluyen en el anexo.

## **CAPÍTULO 4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LAS ENTREVISTAS DE LOS CINCO GRUPOS DE ACTORES**

Se presenta en primera instancia una suerte de perfilamiento del discurso de cada grupo en términos de los cuatro ejes o nodos discursivos que se han venido considerando, desde el esquema teórico de Ruth Lister<sup>44</sup>, hasta el guión mismo de las entrevistas.

En segunda instancia se aplicarán algunos elementos del Análisis Sociológico del Sistema de Discursos (Conde, 2009). Cabe señalar que si bien dicho análisis se desarrolla fundamentalmente en torno de grupos de discusión (que no es el caso de esta investigación, en que se trata de conjuntos de entrevistas individuales) no es privativa de dicha metodología<sup>45</sup>.

En último término se aplicarán elementos de análisis de discurso de distintos autores (Berardi, 2003, 2014; Ruiz Ruiz, 2014; Pardo, 2008).

### **4.1 Análisis e interpretación grupo académicos (A)<sup>46</sup>**

Una distinción importante al interior de este grupo la constituye el mayor o menor grado de experiencia de terreno que manifiestan, o evidencian, los investigadores entrevistados. Dicho grado determina el tipo de aproximación, quizá en mayor grado que la propia diferencia disciplinaria<sup>47</sup>. Dicho de otro modo, a igual disciplina, la experiencia de terreno determina una diferencia importante en cuanto a conocimiento de las condiciones reales de la operatividad de las políticas de superación de la pobreza (PSP), y de los “sujetos de intervención”. Particularmente en lo que dice relación a la

---

<sup>44</sup> Ver capítulo 2.

<sup>45</sup> Cuestión que se confirmó con su creador, el profesor Fernando Conde, en comunicación personal.

<sup>46</sup> Integrantes: A1: psicólogo, tuvo responsabilidad técnica en Programa Puente - Chile Solidario; A2: antropóloga, investiga sobre desigualdad y clase media; A3: economista, investiga sobre pobreza, desigualdad y cohesión social; A4: sociólogo, investiga desigualdad y clase media; A5: socióloga, investiga sobre discurso relativo a pobreza y políticas de superación; A6: trabajadora social, investiga sobre políticas sociales; A7: arquitecto, investiga sobre vivienda social.

<sup>47</sup> Aun cuando esta diferencia, a su vez pueda explicar el grado de experiencia de terreno.

apreciación que realiza el entrevistado respecto de la importancia (o no) de la dimensión subjetiva, del sujeto pobre y de la implementación (o trabajo) de campo de las políticas. Es preciso recordar que este grupo de académicos posee como variable de discriminación, sólo la condición disciplinaria. Conforman el grupo: un economista, un psicólogo, dos sociólogos, una antropóloga, una asistente social, un arquitecto.

Los académicos, algunos con más fundamento de terreno, otros con menos, algunos más centrados en el discurso sobre la pobreza, otros en alguna política social sectorial, comparten aproximaciones y juicios respecto de los elementos que abordan las cuestiones del guión.

Apuntan en el concepto, y en la política que inspira, a la dominancia (hegemónica) de una racionalidad instrumental, de cuño técnico-económica.

Levantán una crítica a la política pública con mayor generalidad, y a la política social y de superación de la pobreza, muy en particular, desde distintas perspectivas. Se pone en tela de juicio la propia acción del Estado, aludiendo a estándares muy bajos en la implementación: “en términos de estándar esto no tiene carácter de Estado” (A1).

Como tendencia distinguen entre pobreza y desigualdad pero establecen entre ellas distintos vínculos. A2 señala a la desigualdad como una de las causas de la pobreza:

Va a seguir existiendo pobreza mientras exista desigualdad, yo creo que en eso las políticas han sido ciegas, y han sido ciegas a propósito, porque en el fondo tienen que ver, en el fondo, con controlar un cierto malestar social en la base, pero no alterar cosas estructurales que tienen que ver con aquellos mecanismos que producen la pobreza, que es básicamente la expoliación de un cierto porcentaje de la población por otro (A2: antropóloga, investiga sobre desigualdad y clase media)

Surgen en general observaciones acerca de la relación entre pobreza y desigualdad, sobre los sujetos (en particular lo que denomina A1, el “sujeto pobre”), sobre el empleo o trabajo, sobre los discursos en torno a la pobreza (fundamentalmente originados en, y

“vendidos” por, los organismos internacionales), sobre las PSP y los diversos problemas que les achacan, y la producción de la pobreza.

Coinciden mayormente en la crítica a la insistencia en presentar a la educación y a al trabajo -sin más-, como las panaceas para la superación de la pobreza.

Antes de la política emblemática de la CPPD para la superación de la pobreza, el Chile Solidario (2002), su mentor, el Presidente Lagos percibía como insostenible la cifra de la indigencia, mayor que al inicio de su administración (A1<sup>48</sup>). Los técnicos podían ahora identificar con precisión la pobreza extrema, y de esa posibilidad surge Chile Solidario. Pero del apoyo psicosocial “se dieron la vuelta, se dieron la vuelta hacia la psicopatologización, hacia los servicios, y después el tema de la seguridad ciudadana aplastó todo en la pobreza, y se cometieron aberraciones gastando dinero en programas del tipo "delata a tu vecino" (A1).

La política posterior se ha ido orientando al control social, al disciplinamiento, una suerte de moralización de la pobreza (A1):

El tema del cómo lo han abordado los organismos internacionales tiene que ver mucho con políticas de disciplinamiento. Cómo mantener de cierta forma cautivos, también ciertos grupos de la población que pueden eventualmente ser conflictivos, que pueden atentar...la estabilidad política y que tiene que ver mucho con dar un paliativo también a todos los que van alejando el sistema económico (A5: socióloga, investiga sobre discurso relativo a pobreza y políticas de superación).

Vinculada a esos organismos, con una rotación y vínculos más o menos permanentes, la tecnocracia a cargo del diseño y toma de decisiones respecto de las PSP, aparece también alejada de la realidad de la pobreza. De hecho, sería posible visualizar un triángulo en cuyos vértices se posicionan la Academia (la más alejada del campo), la

---

<sup>48</sup> A1: psicólogo, tuvo responsabilidad técnica en Programa Puente - Chile Solidario

Tecnocracia y la Pobreza Real (de realidad, efectiva). Las dos primeras aparecen igualmente alejadas de la última, en una especie de triángulo isósceles, en cuyo vértice se encuentra la Pobreza Real.

En esa figura, se dan reflexiones bastante distantes de la realidad de la pobreza en una suerte de “neo academicismo, de muchos estudios, muchos análisis, después una masa de propuestas que cuesta mucho decantar” (A1). Teorizaciones muy desde “un escritorio en Santiago” (A1), de “pobretólogos” como señala C1. Y toda una generación de profesionales jóvenes que trabajan en estos equipos, ellos mismos hijos de familias beneficiadas por las PSP.

Se reconocen cinco grandes ejes temáticos, a saber: 1.- Concepto de Pobreza; 2.- Sujetos pobres; 3.- Medición de Pobreza; 4.- Políticas de superación; 5.- Otras políticas sociales

En lo que sigue se muestran algunos *verbatim*s significativos, con el respectivo análisis, para cada uno de los cinco ejes:

#### **4.1.1 Eje Concepto de Pobreza**

Se recoge una imagen de complejidad dinámica, como de mutación orgánica respecto de la pobreza hoy:

Pobreza es un mundo social complejo, casi como una imagen de ciencia ficción: tiene un núcleo duro pero que en la periferia establece dimensiones de integración, exclusión, que se afianzan estilos de vida donde las economías ocultas, la economía informal pasa a ser el sustento estructural de una estrategia de vida o de sobrevida (A1: psicólogo, tuvo responsabilidad técnica en Programa Puente - Chile Solidario)

En los ‘90 existía el tema de la latencia de que hubiera una explosión, un estallido social producto de las condiciones, de las condiciones infrahumanas en que vivían montones de grupos de las poblaciones al inicio de la democracia, tiene casi un 50 % de la



población viviendo en condiciones súper precarias, eso es cualquier riesgo para la gobernabilidad política bajo el punto de vista de los políticos (A5). Había que atacar la pobreza, porque implicaba un riesgo para la gobernabilidad política. Pero atacarla, como en todo, “desde arriba”, sin mayor espacio a la participación: allí se manifiesta “un gran trauma en el caso chileno, que es como un temor muy fuerte a la participación social y a que se desborde el orden, esa es la sensación” (A6).

Cuesta construir marcos conceptuales que traten de integrar los distintos aspectos del fenómeno para dar una solución más eficaz (A7). Por una parte es un problema epistemológico: el sistema tiende a desagregar, a tratar por aislado; por otra, es una limitante de la implementación política, dispersa y carente de integralidad.

Se entiende la desigualdad como causa de la pobreza: “va a seguir existiendo pobreza mientras exista desigualdad” (A2). Y cuando se vincula así pobreza con desigualdad, que no es sólo de ingresos, se amplía el foco y la conceptualización se acerca a la consideración de dimensiones más allá del núcleo material directo. En esa perspectiva se ha mirado con atención todo lo desarrollado en Colombia y en México con mediciones de pobreza bastantes avanzadas, que permitirían abordar los aspectos relacionales de la pobreza, y también la multidimensionalidad de la misma (A2). De esas experiencias la operación que se recoge es que se suman dimensiones pero siempre dentro de la perspectiva de la medición individual.

Cuando se mira la desigualdad se visibilizan mucho más las relaciones que producen la pobreza, en distintas dimensiones.

La pobreza es producto de algo, es producto de sujetos que están apropiándose del producto social, no es casualidad que esa gente esté en pobreza. Entonces si no se implementa una política de intervención destinada a reducir desigualdades, mal se puede trabajar con pobreza (A2: antropóloga, académica, investiga sobre desigualdad y clase media).

En la deriva conceptual surge la vulnerabilidad, justamente en la discusión académica, sin una operacionalización clara en la mirada más de política pública sobre la pobreza

(A2). De hecho esta deriva hacia vulnerabilidad se entiende como el reflejo de la tentativa de ampliar el radio de acción del Estado como proveedor, más allá de la pobreza de ingresos, hacia una noción de clase media siempre en discusión.

El concepto de pobreza desde el diseño de política, se visualiza como de tipo instrumental (A7), muy confundido, casi asimilado a la medición de la pobreza, prácticamente invisibilizado por ésta (A6), y sin dar cuenta de una mayor reflexión, particularmente cualitativa, acerca de ideas como calidad de vida y bienestar (A7).

Así, la conceptualización y el posterior diseño de PSP parte de supuestos que se corresponden con la construcción de una nación a través de una ficción particularmente instalada desde la diferenciación de Chile respecto del “vecindario”<sup>49</sup> y su incorporación a la OCDE (2010):

Existe ahí una diferencia radical, pero en la figura hegemónica es la que se construyó desde el centro, desde Santiago: que nosotros somos un país desarrollado, que nos parecemos a España, que nosotros estamos al nivel de Portugal (A2: antropóloga, investiga sobre desigualdad y clase media).

Se reconocen los límites del discurso de superación de la pobreza y el avance hacia mayores grados de “igualdad”. El modelo neoliberal permite, con definiciones particulares, “*superar pobreza*”; no así, avanzar hacia la igualdad, atributo que se entiende como una variable exógena al modelo: “Yo creo que si tú quieres lograr igualdad, eso no se va a lograr dentro de un modelo neoliberal. Si tú quieres superar ciertos tipos de pobreza, eso se puede hacer” (A2).

Lo prometido es reducir la desigualdad, pero no eliminarla:

Es imposible de superar en un modelo neoliberal. Lo que sí se puede hacer, yo creo que ahí nunca se ha prometido tampoco eso, porque en la política pública

---

<sup>49</sup> Denominación peyorativa para referirse al resto de América Latina, particularmente a los países vecinos.

de disminución de desigualdad por lo menos en los discursos de Bachelet del primer gobierno, y el de Lagos, nunca se habló de eliminar las desigualdades, sino de reducir las desigualdades, o de aumentar la equidad (A2: antropóloga, investiga sobre desigualdad y clase media).

Según una mirada económica, el crecimiento fue “pro pobres” (A4), el foco estuvo en crear crecimiento económico para hacer que este crecimiento pudiera generar este ‘chorreo’ y así pudiera llegar a toda la gente.

Consistente con tesis de que al principio de la redemocratización el crecimiento económico es lo que explica mayormente la reducción de la pobreza. De hecho, en una primera etapa, con los datos CASEN, entre los años 1990 a 1998, el empleo, el crecimiento del empleo, y la mejora de los salarios, juegan un rol importante para explicar la caída de la pobreza:

Si se ve la elasticidad (correlación) entre *poverty reduction*, y crecimiento económico era 80%, entonces un punto de crecimiento impacta significativamente sobre la reducción de la pobreza (A3: economista, investiga sobre pobreza, desigualdad y cohesión social).

No ocurriría así con la desigualdad, porque dado los elevados niveles de desigualdad que existen en Chile, alguien pobre tendría que ver incrementado su salario de manera muy importante para que por ese medio se reduzca la desigualdad, “eso no va a pasar” (A3).

El crecimiento, entonces, contribuyó fuertemente a disminuir la pobreza. Qué proporción de esa reducción de la pobreza se explica por el crecimiento y qué por las políticas sociales, fue tema de un debate en el primer gobierno democrático (el de Aylwin). Sea como sea, estos factores no afectan del mismo modo la desigualdad de ingresos, no pueden dar vuelta la distribución:

Eso no te da vuelta la distribución del ingreso, no tiene cómo, porque la productividad de la gente de bajos ingresos, la productividad en general en Chile

es muy baja, entonces la educación, por ejemplo, no te permite contar con las herramientas adecuadas para ser productivo en el mundo laboral (A3: economista, investiga sobre pobreza, desigualdad y cohesión social).

Aquí no se señala nada acerca de la precariedad de empleo, el asunto recae sobre la baja productividad del sujeto. A3 alude a las encuestas recientes de alfabetización de la población adulta que dan cuenta de esto:

La gente no tiene las competencias, por lo tanto tú le podrías conseguir un empleo, pero el empleo va a ser remunerado de manera bien limitada, entonces mientras eso no cambie el empleo ya no va a ser un condicionante más para sacarte de la pobreza, o cambiar de manera drástica la desigualdad de ingresos, no tiene cómo (A3: economista, investiga sobre pobreza, desigualdad y cohesión social)

El problema de la desigualdad, respecto del cual no hay políticas específicas en Chile, puede terminar afectando no sólo la economía, sino que la propia gobernabilidad. Se explicitan aquí las dos restricciones que enfrentan las PSP y que mencionan algunos entrevistados, el modelo y la gobernabilidad:

Las sociedades son sistemas dinámicos y complejos, son sistemas vivos, estas cosas se ajustan, por las buenas o por las malas, y mi juicio es que se va a ajustar por las malas, yo no creo que este país se vaya a ajustar por las buenas, se va a ajustar por las malas, o sea esto te va a terminar rebotando, esta inoperancia para establecer acuerdos y hacer cambios significativos en este materia va a terminar golpeando puertas, esto es un *boomerang* (A3: economista, investiga sobre pobreza, desigualdad y cohesión social).

Se levanta una crítica a la conceptualización basada en carencias, que es el trasfondo o doctrina de prácticamente todas, sea necesidades básicas insatisfechas o ingresos, etc., por cuanto arrancan desde un “no tener”:

Son definiciones (que) a lo que hacen referencia (es) a situaciones de carencia, y cuando tú defines algo por la carencia llegas a un punto que es absurdo, la expresión más pura de tu concepto es cuando desaparece el concepto, ...pobre es que no tiene esto, que no tiene esto otro, finalmente el pobre no existe porque tú vas a llegar a un punto el cual va a ser el que no tiene nada, ni siquiera ocupa un lugar en el espacio (A4: sociólogo, investiga desigualdad y clase media).

La desigualdad en la distribución de ingresos suscita distintos diagnósticos entre los actores, más allá de la estadística conocida, que indica que se ha mantenido más o menos invariante en el período, salvo variaciones marginales, hay quien afirma que ha aumentado (A5) y quien que ha disminuido (A4): “todas las mediciones que hay demuestran que ha bajado”<sup>50</sup>.

Hay dimensiones simbólicas de la desigualdad que aparecen como más importantes, del punto de vista de la percepción. Según los estudios la tolerancia a la desigualdad de ingresos es altísima (A4), pero la tolerancia al abuso, o al autoritarismo son bastante bajas, y esa es la experiencia de la desigualdad que tiene la mayor parte de la gente (A4):

Probablemente a mucha gente no le importa cuánta plata tiene la persona que va al frente, si no que esa persona lo dejó esperando, no lo dejó esperando, lo insultó, no lo insultó, le levantó la voz, no le levantó la voz, lo escuchó, no lo escuchó. O sea esas son dimensiones de la desigualdad que desde el punto de vista subjetivo son mucho más importantes que cuánto es la plata que tú tienes, si eso finalmente es un aspecto pero no es el aspecto central (A4: sociólogo, investiga desigualdad y clase media)

Asimismo, hay quienes asimilan, incluso de modo causal, la pobreza con la desigualdad, y quienes las separan: “el problema de la desigualdad y el problema de la

---

<sup>50</sup> Como se aprecia en cuadro del capítulo 1, según la fuente oficial el Gini entre 2006 y 2013 baja un 2%. Si eso es o no una variación marginal es un asunto discutible.

pobreza son cuestiones distintas” (A4). Y señalan como parte del discurso político esa identificación: “igualaban desigualdad con pobreza, y entonces el artilugio retórico era que al reducir la pobreza se estaba también reduciendo la desigualdad” (A4).

Se reconoce una dirección específica en la deriva conceptual: el debate se desplaza desde mínimo biológico (y de inclusión) a mínimos para vida digna (clase media) (A4). Entendida la noción de “clase media” como estándar de vida digna que puede ofrecer una sociedad (A4).

El problema empieza con que el debate sobre pobreza es un debate sobre mínimos de inclusión, cuando tú estás hablando de pobreza lo que tú estás hablando es cuánto es el mínimo que tiene que ofrecer la sociedad a sus ciudadanos, mínimo para que no se mueran, no es el mínimo en términos de una vida digna, o sea digamos no se te va a llover la casa, no te la va a llevar el río (A4: sociólogo, investiga desigualdad y clase media).

Así es claro que el mínimo biológico no es el mínimo de calidad de vida digna.

También se afirma que esa deriva y el debate respectivo es un “espejo de los debates de Banco Mundial” (A4).

Hay una cierta validación social que plantea un matiz en cuanto a la desigualdad. Que sí habría una desigualdad legítima, que es aquella que se obtiene como un premio al esfuerzo individual y al mérito:

Había gente que lo miraba así, que la desigualdad es un premio, que el premio al esfuerzo es que la desigualdad sea lo más grande posible, porque si tú te esforzabas y el premio estaba por allá (A4: sociólogo, investiga desigualdad y clase media)

La apropiación que se hace del discurso de la meritocracia no sólo legitima la desigualdad, sino que la torna deseable como premio al esfuerzo. Entonces, desde la perspectiva del “aspirante”, ojalá que la desigualdad fuera más todavía.

Las oportunidades están ahí, pero igualdad de oportunidades significa que la desigualdad es legítima (A4): “Se empareja (muy poco) la cancha inicial” (A4) y después que sea lo que Dios y la ‘mano invisible’ quieran. Se presenta como que los resultados sólo dependen del esfuerzo y el mérito personales. Esto configura un discurso evaluado como falaz: “constituye un discurso súper engañoso y que también está presente mucho en el discurso de los políticos y ha permeado absolutamente a la sociedad chilena” (A5).

Y se sitúa esa legitimación en la “operatividad cultural” del neoliberalismo, con el ícono del *homo economicus* (Arrau, 1992): “probablemente el efecto más grande del neoliberalismo, (es) el haber introducido un discurso de méritos individual sin ningún soporte” (A4).

Contracara de la imagen del neoliberalismo que hace aparecer a las políticas sociales como “hospital de campaña” (O3), para recoger los “heridos” que va dejando la política económica:

un paliativo también a todos los que van alejando el sistema económico, a todo lo que va tirando el sistema hacia afuera...en este sistema neoliberal que nosotros tenemos va quedando mucha gente botada en el camino (A5: socióloga, investiga sobre discurso relativo a pobreza y políticas de superación)

La “deriva conceptual” ha sido fundamentalmente propulsada desde los organismos internacionales, conforme evolucionan también los lineamientos de dichos organismos, básicamente ellos son los que han dado la pauta para trabajar todo lo relativo a políticas de pobreza en América Latina, no solamente en el caso de Chile:

Ellos de alguna manera, han ido poniendo los énfasis en Chile, antes era la marginalidad, luego pasa a la pobreza, ahora se habla de desigualdad, así un poco como que va evolucionando el debate (A5: socióloga, investiga sobre discurso relativo a pobreza y políticas de superación).

Pero esta deriva conceptual también podría ir avanzando hacia realizaciones concretas impulsadas por la sociedad civil, particularmente en Chile, luego de 2011, la movilización estudiantil y lo que PNUD (2015) ha denominado la “repolitización”:

Primero era la pobreza, luego la desigualdad luego el tema de los derechos sociales, así hay toda una evolución y que tiene que ver, como te digo, yo creo, con las mismas presiones también que empieza a hacer la sociedad civil (A5: socióloga, investiga sobre discurso relativo a pobreza y políticas de superación).

Esta deriva y tránsitos conceptuales, no obstante, no han significado un mayor cambio en las políticas sociales, salvo en los discursos:

A principio de los '90 y a fines del 2010, no es lo mismo, hay tránsitos desde pobreza, después tenemos toda esta aproximación, después viene la extrema pobreza, después vienen los temas de vulnerabilidad, aparece en el discurso muy fuerte el tema de los derechos sociales, con el sistema intersectorial de protección social (A6: trabajadora social, investiga sobre políticas sociales).

Pero en términos más sustantivos no hay una variación significativa respecto de cómo las políticas sociales conciben el problema central que abordan, y su mirada respecto de la pobreza (A6). No hay variación sustantiva, como señala O3, se sigue en el ámbito de las carencias, de las necesidades.

Esta deriva conceptual se puede entender inscrita en el espacio que aquí hemos denominado hegemónico. Prueba de ello es que se señala que aún la conceptualización y las PSP estarían apegadas a racionalidades de la dictadura cívico-militar, aún cuando se trata de administraciones de signo, al menos nominalmente, contrario:

Por qué gobiernos, los de centro izquierda, con presidentes socialistas, donde hay una mayor, podríamos decir, sensibilidad, debiera haber, hacia problemas de desigualdad y a visiones más estructurales de pobreza, sin embargo da la impresión que las políticas permanecieron ancladas en paradigmas que venían



desde la época de la dictadura (A6: trabajadora social, investiga sobre políticas sociales)

En todo caso, la desigualdad, presente en todo el período no ha entrado en la agenda política, ni en las propias políticas públicas (A6), más allá de una retoricidad y sobreverbalización (O4). Este otro diagnóstico de la desigualdad, *vis a vis* la disminución de la pobreza (de ingresos, absoluta), que habría aumentado<sup>51</sup>:

Efectivamente hay mucha gente que sale de la pobreza, alrededor de un 30 %, sin embargo la desigualdad aumenta en los años en que gobernó la Concertación<sup>52</sup> y ése es un fenómeno bastante paradójico para ese período incluso en América Latina (A5: socióloga, investiga sobre discurso relativo a pobreza y políticas de superación)

Las PSP, en el contexto de las políticas residuales, de un Estado subsidiario, pueden producir y reproducir pobreza: “todas sus políticas sociales (son) focalizadas; al ser focalizadas están reproduciendo lógicas de reproducción de la pobreza inevitablemente (A5). La focalización por lo demás es individual y no territorial (A6).

Se reconoce el sentido político de la conceptualización de la pobreza y su superación como un parámetro de desempeño y eficiencia:

Políticamente tiene mucha relevancia, esa aproximación, porque es una aproximación que permite de alguna manera en el periodo de interés, mostrar un alto rendimiento tanto en términos económicos como en términos políticos. La reducción de la pobreza, en ese sentido, fue altamente significativa (A6).

Existe la percepción de una “visión muy pobre de la pobreza” (A6), dada la limitación disciplinaria y la gran primacía “que han tomado los economistas en la definición de las políticas públicas, de lo que la política social no ha estado exenta” (A6).

---

<sup>51</sup> En contraste con juicio de A4

<sup>52</sup> Como hemos señalado según la estadística oficial cabría afirmar que se mantiene o baja marginalmente en el período (“la Concertación” es CPPD).

#### 4.1.2 Eje Medición de Pobreza

La obsesión con la medición (la ‘cuantofrenia’ en esto), que confunde y asimila el concepto con su medición (“la pobreza es medir la pobreza”), de mantenerse significará que la mirada multidimensional tampoco represente un salto cualitativo: “visiones más multidimensionales de la pobreza, cuando está muy vinculado a la medición a veces igual adolecen de esta otra mirada” (A6).

Además de que la propuesta multidimensional, en esencia, no rompe con el tratamiento individual, no necesariamente supera tampoco esa ‘cuantofrenia’, esa obsesión por medir muy arraigada: “hemos terminado mirando la pobreza como una planilla Excel” (A6).

Se identifica en esa visión de la pobreza -y de las PSP correspondientes-, presentada como “técnica”, un fundamento de carácter ideológico:

Dicen que las políticas sociales, las políticas públicas son neutrales eso es mentira, porque la burocracia, la tecnocracia también responde a una cosa política ideológica (A5).

La asimilación entre pobreza y medición de pobreza, surge “naturalmente” ante la pregunta por el concepto. Y se reporta la expectativa de complejizar la medición, pero no la conceptualización:

Una medición limitada sigue siendo útil a mi juicio, pero es limitada. Entiendo que este año ya se cambia, entiendo que este gobierno lo que va a hacer es que va a complejizar las medidas, entiendo que van a mantenerse las medidas tradicionales pero también vienen medidas nuevas, entonces vamos a tener una batería de instrumentos para medirla de mejor manera (A3).

O se levanta una crítica de carácter teórico-metodológico a los instrumentos como la CASEN<sup>53</sup>, apuntando a generar información de mayor calidad:

Es una encuesta que también habría que superar, es un *cross section* súper grande, a mi juicio tiene un "n" muy grande relativo a la construcción que se hace con los datos de corte transversal, creo que el país requiere más bien datos de panel, y por ahí un muestreo más pequeño pero longitudinal podría generar mejor información de lo que se genera actualmente, con la CASEN, condicional a hacer corte transversal (A3: economista, académico, investiga sobre pobreza, desigualdad y cohesión social)

#### **4.1.3 Eje Sujetos Pobres**

Previo al análisis, cabe señalar que este grupo, de los académicos, abordó con mucha mayor recurrencia y profundidad el tema de los sujetos pobres, o toda la dimensión subjetiva de la pobreza. Tanto así como para que se pudiera constituir, sólo para este grupo, un eje de análisis dedicado al particular.

Los beneficiarios de las PSP son los denominados pobres. Se da toda una reflexión respecto de agencia, capacidad de acción colectiva, repolitización, propósito de la intervención para dividir, dependencia, autonomía, estigmatización.

Hay una suerte de interpretación *light* o residual de “producción de la pobreza”: que mientras más políticas sociales se implementen hay mayores grados de dependencia, “menos esfuerzo, menos perseverancia, menos búsqueda de oportunidades” (A3), y se genera para algunos un modo de estar en la vida de los pobres que son beneficiarios (A3), comportamiento que se puede asimilar a las denominadas “trampas de pobreza”. De este modo, las políticas sociales serían productoras de pobreza, en tanto podrían generar esa dependencia.

---

<sup>53</sup> Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional, a partir de cuyos resultados se calculan el índice de pobreza y de indigencia en Chile.

En el tiempo de las grandes tomas en Santiago los más pobres no “accedían a la vivienda”, los más pobres “se tomaban los terrenos” (A7), dando cuenta de una capacidad de organización y agencia importante. En realidad se trataba de los pobres organizados, los pobladores, que eran actores o constructores de una realidad (A4), se trataba de la dimensión de los pobres como sujetos, no la dimensión pobreza. Aquí está presente la distinción que hemos identificado también como un clivaje: ¿se habla más de “pobreza” que de “pobres”? ¿o viceversa? ¿cómo puede interpretarse lo uno o lo otro? El poblador era un actor, el pobre es más bien un “identificado” y disciplinado usuario de la asistencia social del Estado.

Hoy en Chile se habla de una repolitización en general (PNUD, 2015) de la que son parte los pobres (A5). Esa repolitización se da no necesariamente en los cauces formales, de la política institucional, supone sujetos autónomos, además en el contexto de la crisis de legitimidad de sistema de representación política en Chile (Garretón, 2012; Garcés, 2012; Atria, 2013; Mayol, 2012). Esta necesidad de autonomía la señala también A6: “hay que contribuir a constituir sujetos, si es que esto se puede abordar propiamente desde el Estado, pero manteniendo la autonomía de estos”.

Abonando a la “salvación individual” dentro del “*ethos* neoliberal” se instala y naturaliza, el discurso de la meritocracia, del esfuerzo (A4). Esa exaltación de la meritocracia a la larga conlleva una justificación y una legitimación de la desigualdad (A2). Otros sostienen incluso que la gente aspira a esa diferenciación en la desigualdad, como “premio” al esfuerzo y al mérito (A3). Esa salvación solitaria es uno de los grandes mensajes instalados por el neoliberalismo: “creo que en este país la gente está convencida de que si se educa y se esfuerza le va a ir bien en la vida, ese es el mensaje que se le ha vendido” (A3).

Por otro lado se aborda cada vez más en los análisis la dimensión subjetiva de la desigualdad y de la pobreza. A partir de los estudios de la Fundación para la Superación

de la Pobreza, “Voces de la pobreza”, (FUNASUPO, 2014)<sup>54</sup> se presta atención a aspectos vinculados a la valoración subjetiva de los sujetos pobres (A2).

Desde la lógica de implementación de las políticas, todo tiene que estar normado y no se deja nada a la responsabilidad del sujeto, se le convierte en un niño, “tú haces esto y yo te doy una mesada” (A2), no es constitución de un sujeto autónomo (A2), con proyecto. El sujeto no asume responsabilidad, y el camino de la infantilización es el contrario del de la autonomía (A2). De este modo lo que se constituye es más bien un sujeto pobre intervenido: sin autonomía, sin proyecto propio, estigmatizado y victimizado (A2).

En los territorios donde se puede articular un sujeto colectivo, la propia política social parece tratar de impedirlo. Así se desarticula el proyecto poblacional a partir de la intervención que se hace en poblaciones (A2). Y parece ser uno de los objetivos de la intervención: “en el fondo lo que se hace es intervenir cada territorio de manera distinta y de manera súper individual” (A2)<sup>55</sup>. Parece tratarse entonces de una intervención hecha para dividir (A2)<sup>56</sup>.

La ya mencionada doble victimización, primero por ser pobres, luego con la intervención, antes de la cual el “buen pobre” debe acreditar su condición:

(En la intervención le dicen) ‘muéstreme su cuerpo, muéstreme su enfermedad, muéstreme su dolor, una y otra vez’, en todos los lugares públicos, en los colegios. Entonces tú dices “¿Realmente esta política está tratando de ayudar a esta gente? ¿cuál es la idea? (A2: antropóloga, académica, investiga sobre desigualdad y clase media)

---

<sup>54</sup> La primera versión de este estudio es del año 2009.

<sup>55</sup> Estrategia de control para contener la posibilidad de estallido social ante creciente desigualdad: la violencia que anticipa A3.

<sup>56</sup> Acá también se puede mencionar el miserabilismo y carácter pasivista (o “pasivizador”) que asocia Araujo (2009) con las políticas sociales.

En la intervención, sólo por ser clasificado como sujeto pobre, se pierde autonomía incluso para decidir en aspectos básicos de la vida, como llevar a un hijo al consultorio las veces que quieran su padre y madre. Se pierde la autonomía, y eso agudiza aún más las mencionadas estigmatización y victimización (A2).

#### **4.1.4 Eje Políticas de Superación de la Pobreza (PSP)**

La aproximación de las PSP, en general, ha puesto el foco en el ingreso, en una dimensión más asistencial, mucho más individual, que no considera las relaciones que se establecen<sup>57</sup>, y que en muchas ocasiones “tienden a potenciar dinámicas de fragmentación social” (A6). Esa perspectiva pone énfasis en la competencia entre los pobres más que en la posibilidad de cooperación entre ellos, y así tiende a generar dichas dinámicas (A6).

En una perspectiva mucho más social, aparece como relevante la experiencia de aquellas personas vinculadas a las políticas sociales y que tienen un contacto más directo con los destinatarios de las políticas, la gente que las implementa, quienes recogen la visión de esos destinatarios, la percepción usuaria. Y una dimensión que aparece muy central es aquella que tiene que ver con las relaciones sociales que se establecen entre los sujetos de las políticas (A6). La dimensión de las relaciones sociales que se dan en el terreno de la implementación de las PSP.

Asimismo la aproximación economicista induciría a apostar fuertemente en el crecimiento económico, de modo que la reducción de la pobreza se visualiza en consonancia con –y de algún modo como externalidad de- el objetivo primordial, cual es el crecimiento (A6). En esa línea, las PSP tenderían a reproducir las lógicas de mercado, incluida, por cierto, la competencia.

Incluso en esta aproximación, se extraña la ausencia de la reflexión acerca de “los mínimos”. Claramente parece que siguen siendo los “mínimos biológicos”, la lógica de

---

<sup>57</sup> Acá lo relacional es otra cosa, se da en el plano de la implementación de las políticas, entre ejecutores y usuarios.

la supervivencia, más que los “mínimos sociales”: “El tema de los mínimos sociales en Chile no existe y nadie habla de eso ¿qué es lo mínimo? ¿qué es lo mínimo que se necesita?” (A5)<sup>58</sup>.

Se manifiesta la duda acerca de la “mera buena voluntad” de los organismos internacionales, en su discurso actual del giro cualitativo, por cuanto en los años noventa, fueron ellos mismos los que propiciaron una política focalizada que no hizo nada más que constituir y cristalizar estos núcleos de gente que está fuera del sistema, de este sistema económico (A5). En esa sospecha se sitúa la afirmación de que el Banco Mundial encontraría modélico del caso chileno justamente la experiencia de reducir la pobreza sin afectar la distribución del ingreso (A4).

Sobre los PTC, y sus limitaciones intrínsecas para una situación como la chilena, en cuanto al acceso a derechos que bonifican estas transferencias, se trataría más bien de programas de mínimos, que siguen ancladas en la transferencia como mecanismo básico:

Los desafíos del país de ingreso medio van a ser desafíos de calidad, y para eso no te sirven estos programas, estos programas son para establecer un mínimo, un piso, entonces una vez satisfecho ese mínimo hay que complejizar esto, hay que buscar nuevos instrumentos, y estos instrumentos no van a servir (A3: economista, investiga sobre pobreza, desigualdad y cohesión social)

Esto sin considerar las debilidades que pueden presentar los servicios públicos para los que estos programas pretenden servir de puentes.

El concepto central de todas estas políticas es corresponsabilidad. Pero habría un límite muy marcado, porque la responsabilidad del usuario en cuanto a, por ejemplo, llevar a

---

<sup>58</sup> Hay, al menos, dos momentos en discusión de mínimos: mínimos de inclusión (para “pobres”) y mínimos de calidad de vida digna (para clase media).

su hijo al control de niño, se limita, en cuanto a resultados de salud<sup>59</sup>, sin la libertad para elegir, el establecimiento donde se da el mejor servicio (A5). Uno de los elementos controversiales justamente de los PTC tiene que ver con proveer incentivos económicos (mecanismos de mercado) para el ejercicio de derechos que debiesen ser garantizados universalmente, lo cual implica que el Estado provea los servicios, y garantice calidad. Se puntualiza acerca de la distancia entre academia, tecnócratas y tomadores de decisión, la dificultad de permear allí donde se definen las políticas:

Existe poco convencimiento de que este es un tema relevante, o sea los que trabajamos en esta área llevamos años, décadas, diciendo cosas de este tipo, y el nivel de permear a la gente que toma decisiones es muy marginal (A3: economista, académico, investiga sobre pobreza, desigualdad y cohesión social)

En la perspectiva subjetiva se trata de políticas que siguen siendo consideradas como miserabilistas (A1)<sup>60</sup>, en la lógica quizá de la hiperfocalización, “políticas muy anti pobreza extrema” (I1).

Ese fondo real contradice las declaraciones y la retórica, y se verifica un par discurso-definición (o implementación) que podría visualizarse como un “caballo de Troya”<sup>61</sup>: “por fuera” un discurso político respecto de la igualdad, la equidad, la disminución de la desigualdad<sup>62</sup>, los derechos, etc. y “por dentro” la definición de una implementación muy orientada por la racionalidad tecnoeconómica de las políticas residuales. Esta

---

<sup>59</sup> No así desde la perspectiva de un modelo de gestión que apunta al *check list*, del tipo “asistió al control”, sin evaluar los resultados.

<sup>60</sup> Misma opinión de Araujo que agrega el calificativo de “pasivizante” (comunicación personal con el autor).

<sup>61</sup> La connotación de trampa que tiene la imagen se podría entender en la percepción de un discurso legitimador orientado a la captación de adeptos (A5).

<sup>62</sup> De hecho, este discurso por la igualdad se asocia individualmente al Presidente Ricardo Lagos: “todos comienzan diciendo que es una política del Presidente Lagos que tiene como objetivo promover la equidad, mejorar las condiciones de desigualdad, etc., es algo que está presente en toda la política social, en todos los discursos”(A5). Cabe señalar que en la actualidad Ricardo Lagos barajaría la posibilidad de postularse nuevamente a la presidencia de la República, con fuerte apoyo de grupos económicos chilenos.



definición instrumental –como opuesta a sustantiva- es la que ha primado dentro del diseño y la gestión de las políticas públicas (A7).

De hecho, el programa estrella de ese discurso, Chile Solidario, ni siquiera abordaba la desigualdad (A5), sino “hiperfocalizadamente” la pobreza extrema. Podría asociarse a la tesis de algunos, como P4, de que disminuir la pobreza, al final también contribuye a disminuir la desigualdad en la distribución del ingreso. Esto, en principio, es falso, por cuanto supondría un *ceteris paribus* para los *no pobres*, que está lejos de condecirse con la realidad<sup>63</sup>.

Por sus características (esencialmente subsidiarias, altamente focalizadas, bastante asistenciales) es difícil pensar en un mayor impacto de las PSP en la reducción de la pobreza (A6). En la dirección que toman estas políticas en Chile, se identifican actores fundamentales; del lado de los organismos internacionales, el Banco Mundial y el BID, que además aparecen estrechamente vinculados (A6); en el plano nacional, una autoridad económica sin contrapeso, el Ministerio de Hacienda (A6). Además, a la par de esa lógica “más eficientista” (A6) de la mirada económica, hay una perspectiva, que podríamos llamar de ‘eficiencia política’ en esto, y que tiene que ver con la mantención de “la gobernabilidad y con evitar que se desborden las demandas” (A6)<sup>64</sup>.

La deriva conceptual parece ser fundamentalmente una deriva discursiva, la incorporación retórica de conceptos con declaraciones de carácter programático, bastante arriesgadas, asimilables a la “sobreverbalización” que señala O4: “se han incorporado verbalmente o como intencionalidades cierta mirada que busca ser un poco más igualitarista, y en cierto sentido podríamos decir universalista” (A6).

---

<sup>63</sup> Incluso corrigiendo el eslogan: “los pobres son cada día más pobres, y los ricos cada día más ricos”, a uno del tipo “los pobres son cada día menos pobres, y los ricos cada día más ricos”. Además que las tasas de cambio de unos y otros dan cuenta de velocidades muy diferentes (a favor de los ricos, y de los “super ricos” (López R., Figueroa E. y Gutiérrez P. (2013)).

<sup>64</sup> Esto refiere también a la cuestión del control, pero además al propio discurso de algunos actores sobre el propósito de poder “procesar las demandas” dentro del sistema político institucional, en un momento de fuerte cuestionamiento y crisis de legitimidad del mismo (como es el caso chileno desde el año 2011).

Pero además del escepticismo que manifiestan distintos actores<sup>65</sup> frente a estas declaraciones, tipo “promesas de campaña”, desacreditadas hoy más que nunca antes en Chile, a pesar de ellas “nunca ha habido una apuesta por instrumentos que efectivamente apunten a los temas de desigualdad” (A6).

En términos de paradigmas, en cambio, parece no haber modificaciones significativas. Una mirada económica muy fuerte se instala como orientación fundamental de las políticas públicas en general, y políticas sociales en particular (A6). Se trata del “paradigma de la eficiencia” que (se) impone (a través de) la hegemonía disciplinaria de los economistas. Esa mirada centrada en la eficiencia ha sido determinante para “la comprensión de estos problemas y el tipo de políticas que se han desarrollado y las que se han desechado” (A6). Esto resulta muy relevante en la línea de la presente tesis: la incidencia de estos paradigmas<sup>66</sup> en la definición de cursos de acción política, en la selección de unos y la exclusión de otros.

Con el predominio de ese paradigma, de la racionalidad tecnoeconómica, de cuño neoliberal, se despolitizan las políticas y los sujetos: “... no es un problema político, se le ha quitado el componente político, y se ha abordado como un problema racional, que hay que resolverlo a través del diagnóstico, la planificación, la gestión, etc.” (A7)<sup>67</sup>. Reducido a un problema de optimización, se reconoce como restricción fundamental de éste (dado el carácter residual de estas PSP), la focalización de las PSP. Y aproximándose al óptimo, se busca delimitar del modo más preciso la población objetivo, el *target* de la política.

Ya antes de la creación de Chile Solidario, se verifica empíricamente la persistencia de la extrema pobreza, sin disminución significativa, un estancamiento que no acompaña el ritmo de reducción de la pobreza. De ese modo, el *target* se reduce a la población en extrema pobreza, pero el punto es ser capaces de identificar esa población.

---

<sup>65</sup> Además de la sociedad civil en general y el movimiento social, todos los grupos representados en la muestra de entrevistas, incluidos representantes de los OOH como I2 (a nivel explícito).

<sup>66</sup> Dentro del análisis utilizaremos los paradigmas de políticas sociales (Oneto, 2001), ya mencionado en capítulo anterior, y cuyo esquema se muestra más adelante.

<sup>67</sup> Obviándose de este modo la “componente política de las políticas”, la “*politics*” de las “*policies*”.

Por ese camino, la pobreza se convirtió en un problema especializado, y al momento de la creación de Chile Solidario, el *target* era mucho más reducido (A4), y esa capacidad técnica de identificación ya estaba disponible<sup>68</sup>.

Desde las lógicas de implementación y particularmente la dimensión subjetiva, se recoge la necesidad de pensar las PSP desde los sujetos, desde los territorios, no desde las oficinas en Santiago, los expertos (los “pobretólogos”, como señala O1):

desde la realidad de los sujetos, y no como de los expertos que están mirando cómo esto tiene que operar, sino de una visión que trasciende a la política social, que es de las políticas públicas en general, la forma de gobernar aquí en este país, que en general es muy vertical, muy desde ciertos expertos que deciden (A6: trabajadora social, investiga sobre políticas sociales)

Es decir con una lógica menos vertical desde el contexto concreto de los sujetos. Por una parte eso supone diferenciación territorial de las políticas, que no puede implementar la misma política de Arica a Punta Arenas<sup>69</sup>, “sin considerar ni condiciones ambientales, ni condiciones culturales, ni el tema de las minorías” (A5), entre otros factores. Y por otra, una visión asociativa, que busque también soluciones colectivas, que se beneficie de y fortalezca lo comunitario, que revierta la tendencia de las PSP en cuanto a su potencia dinámica de fragmentación social (A6), a la que conduce el vaciamiento de contenido comunitario participativo de las políticas, dada la lógica de competencia entre pobres, antes mencionada.

En la práctica se reporta una intervención múltiple y dispersa sobre los mismos sujetos, que no se recibe, ni es entendida por esos sujetos (A2). Hay una percepción de ser sujetos “muy intervenidos, pero a la vez sin ningún impacto” (A2) que puedan vivenciar. Por otro lado, intervenciones que tienen una dimensión de estigmatización

---

<sup>68</sup> Esa capacidad es como el núcleo duro de la “pobretología” (I1): ser técnicamente capaces de señalar ese *target*, en aquel momento unas 220.000 familias en Chile. Desde una mirada *foucaultiana*, se dirá que lo que se hace entonces es “crear ese *target*” o “producir esa población”.

<sup>69</sup> Las ciudades geográficamente extremas de Chile, Arica en el extremo Norte, Punta Arenas en el extremo Sur.

muy fuerte: “a nosotros siempre nos vienen a ver porque nosotros somos el cacho<sup>70</sup> de la sociedad, somos el problema de la sociedad, nos vienen a intervenir o nos dan esto para mantenernos tranquilos” (A2).

Habría en ello una doble victimización: ser (hacerlos) pobres y luego intervenirlos (A2). Son victimizados por el hecho de ser pobres y luego la intervención que pretende “ayudarlos a superar su pobreza”, los victimiza nuevamente (A2). Esto se daría de este modo en el proceso que podríamos de llamar de “acreditación de la pobreza extrema” y, agreguemos, de su “condición de pobre bueno”: “porque ellos para acceder a esos derechos tienen que ponerse en situaciones de vulnerabilidad extrema, que los hace sentir violentados” (A2).

Como la contracara o matiz para el contacto o la visita de la PSP con la familia beneficiaria, como gran *plus* de la intervención, por ej. en Chile Solidario, surge la asimetría de poder que se verifica en la relación de modo muy claro:

uno tendría que hacerse la pregunta sobre qué tan violento resulta para el sujeto que la recibe, y tratar de ser más comprensivo en esos términos. Yo creo que no se ha querido, no se trata de hacer, los funcionarios públicos no lo hacen, no porque no reciban la capacitación sino porque existe una relación de poder muy fuerte, que hace que ser comprensivo con el otro sea casi imposible (A2: antropóloga, investiga sobre desigualdad y clase media)

A propósito de la presencia de otros factores que están operando, que son de tipo subjetivo y que a veces, con los instrumentos disponibles, no son susceptibles de evaluar (A7), se puede señalar que la dimensión simbólico-cultural queda fuera del alcance de la racionalidad instrumental dominante en las PSP. En esa medida, surge *la imagen del iceberg*, en el sentido de que el foco de las PSP y de las visiones de pobreza tienden a centrarse en las manifestaciones del problema, asociados al ingreso (A7), acusando una miopía respecto de aspectos más estructurales del fenómeno.

---

<sup>70</sup> Coloquialismo por “problema”.

Pese al contexto de una más baja tolerancia al abuso (A4) y una mayor expectativa de participación en los debates del tema, tal que la ciudadanía realmente pueda incidir en definiciones que afectan “el destino de su vida” (A5), se caracterizan “formas de intervención que fraccionan y gestionan todo a nivel de pequeñas casillas” (A2) y, en esa medida, la intervención parece hecha para dividir: “está hecha para que no exista una articulación siquiera entre los mismos sujetos” (A2) y es “una intervención desmovilizadora muy clara” (A2).

Para esa participación más sustantiva se requiere la constitución de actores, que deben ser actores autónomos de la acción del Estado, que permitan de alguna manera generar la presión necesaria para poner ciertos temas en la agenda pública, orientar ciertas políticas para que tomen en consideración las visiones de estos sujetos (A6). Se reconoce como algo complejo que esa constitución sea inducida desde las PSP, que pudiese obedecer a una visión paternalista (A6). Eso “desnaturalizaría la participación, en el sentido de se pretende contar con actores, capaces de interlocutar” (A6), sin relaciones de dependencia, cooptación o clientelismo.

De hecho se reconoce que el Estado cuenta con ciertas formas “a través de las cuales genera ciertos sujetos que son usuarios de la política pública, y que a partir de eso también son (obedecen a) estrategias de control bastante específicos” (A2).

Por parte de los beneficiarios “hay una identificación con no depender de nadie, entonces ahí funciona este pedúnculo de contacto” (A1). El “contacto” que surge de la interacción con la red de la política, como gran producto de la misma: “esto no tiene carácter de Estado” (A1). Ese Estado aparece como negligente, en controles, con los fondos, en la ausencia de seguimiento de resultados. Y esta negligencia constituye un abuso hacia ese mundo de la pobreza (A1), al que se pretende beneficiar.

Se acusa la falta de pertinencia cultural, además, en la visión de pobreza, por ejemplo respecto de conceptos de algunos pueblos originarios, que son considerados en Chile generalmente pobres casi por definición:

nosotros no somos pobres mientras tengamos nuestras manos y agua, porque el agua es fundamental para nuestra sobrevivencia, para nuestro ganado, pero cuando nos roban el agua, cuando no tenemos el agua, cuando las empresas utilizan el agua para otros fines, ahí nos empobrecemos (A7: arquitecto, investiga sobre vivienda social).

Respecto del caso concreto de PSP, Chile Solidario, se afirma que desde una perspectiva técnica no tenía razón de ser, pero se creó por una decisión política (A5). Antes de Chile Solidario existían políticas de pobreza en Chile, existía subsidios, bonos, etcétera. Entonces “la decisión del Chile Solidario, es una decisión sobre todo política, que obviamente se presenta avalada por todos los indicadores de pobreza” (A5).

Y lo que más sería valorado de Chile Solidario es, como señalan A1 y otros, el contacto con la red de implementación, particularmente la visita mensual que realiza el apoyo psicosocial, y que “tiene que ver con tema de sentirse que uno constituye una preocupación para el Estado” (A5)<sup>71</sup>.

En la historia de ChS llegó un momento crucial. Había una expectativa en algunos de construir un cambio estructural con movimientos sociales, empoderamiento ciudadano popular, etc. desde las políticas de pobreza, pero en el momento de dar el paso, se psicopatologizó la pobreza, apareció la salud mental y el uso problemático de drogas, la seguridad ciudadana, como nuevos contenidos de la política de pobreza<sup>72</sup>.

#### **4.1.5 Eje Otras Políticas Sociales**

La política de la dictadura cívico-militar definió que “la vivienda era un bien al cual se accedía por esfuerzo propio, y a quien no podía acceder por esfuerzo propio el Estado le entregaba un subsidio que completaba su ahorro para acceder a una vivienda” (A7). El sueño de la casa propia, el esfuerzo individual, un subsidio habitacional, y desde la

---

<sup>71</sup> Valorado diferentemente por otros entrevistados.

<sup>72</sup> Como veremos en análisis posterior, este giro de la psicopatologización podría encontrar uno de sus orígenes en el tratamiento individualizado (monopersonal o familiar), sin trabajo comunitario, de esta política.

construcción para allá, el Estado se retira, es privado: se entrega la política de vivienda y urbanismo al mercado<sup>73</sup>.

Desde allí, la política de vivienda representa un caso extremo de empobrecimiento, dada la funcionalidad que le presta al mercado inmobiliario (está supeditada a esa racionalidad de mercado), que hace plausible la metáfora del *gueto* –más allá de que no tenga la componente étnica- mediante la estigmatización de las zonas de pobres (A7), y quienes las habitan, piénsese en Bajos de Mena o en El Castillo, poblaciones en la periferia sur oriente de Santiago<sup>74</sup>. Por lo demás los derechos sociales no están realmente garantizados para estos habitantes: viven en lugares donde no hay acceso a algunos servicios públicos (como salud). Son asimilables metafóricamente a las *zonas de sacrificio*, como se llaman en materia de impacto ambiental, sin acceso a servicios públicos, y en condiciones de abandono en varios sentidos.

En esta lógica de mercado, los agentes económicos no tienen objetivos altruistas (como la identidad o la pertinencia cultural). Por ejemplo, si la política de vivienda declaraba perseguir una mayor integración social, sus ejecutores del sector privado no tenían por qué hacer suyas esas metas. Y los que quedaban fuera eran los pobres<sup>75</sup>. La dinámica “reproduce las lógicas de reproducción del capital, que no tiene como objetivo producir identidad” (A7).

De este modo, la implementación individualizada de la política social, encuentra ilustración perfecta en la vivienda. Los beneficiarios de los subsidios habitacionales ven bonificado su esfuerzo y ahorro a nivel individual, por lo que se verbaliza popularmente como un logro personal así: “Me tocó una vivienda, me salió una casa” (A7)

---

<sup>73</sup> “Chile como laboratorio del neoliberalismo” (A7), estado subsidiario, políticas residuales.

<sup>74</sup> “El Castillo como consecuencia no deseada de la limpieza de la ciudad, para que opere el mercado” (A7). Casi como limpieza étnica.

<sup>75</sup> Otro ejemplo similar es la Subvención Escolar Preferencial, SEP, en el que decisiones de agentes económicos que median en la política pueden impedir que pobres ejerzan derechos que el programa se propone realizar.

El paso del “país de proletarios a país de propietarios”<sup>76</sup> supone también una descarga, de despolitización, de desarme de todo un proyecto de acción colectiva, histórico, de clase.

Las políticas en las lógicas de producción de la pobreza, pueden no sólo producirla en términos materiales, sino que además, como se dijo a propósito del proceso de reconversión en el enclave carbonífero de Lota<sup>77</sup>, puede *convertir gente pobre en pobre gente*.

El trabajo o empleo aparece mencionado en una doble condición. A la vez como una de las causas de la pobreza, en el espacio productivo, por explotación de la fuerza de trabajo (A4)<sup>78</sup>, y como vía para superar la pobreza<sup>79</sup>. Como parte de la visión hegemónica existe la premisa fundamental de la inserción laboral como plataforma de inclusión social (A6)<sup>80</sup>.

Al debatir la existencia de los “trabajadores pobres”, considerando que más del 70% de los pobres en Chile tienen trabajo, se contraargumenta o bien con la condición precaria de esos empleos<sup>81</sup> (desde una mirada crítica) o con el tema de la productividad, ya sea de los trabajadores y/o los propios empleos, o de la educación (con una mirada más conservadora).

En la secuencia “educación entonces trabajo entonces movilidad positiva” como “camino de superación de la pobreza”, se cuestiona el impacto de educación en la movilidad, apuntando a que estaría sobredimensionado (A4). Respecto de la terciaria, ya es claro de otros, como A2 en estas entrevistas, pero la afirmación va más allá: no hay

---

<sup>76</sup> Slogan de la política de vivienda de Pinochet.

<sup>77</sup> Importante centro carbonífero de sur de Chile desde el s. XIX, origen de algunas fortunas de la burguesía chilena. Las faenas de extracción, única actividad del lugar, se encontraban bajo el mar, en condiciones extremas para los mineros. El yacimiento cerró en 1997, y varios intentos de “reconversión productiva” de los habitantes de Lota fracasaron estrepitosamente.

<sup>78</sup> “Ahí se están produciendo pobres” (A4).

<sup>79</sup> De hecho como hemos señalado antes, como verdadera “panacea” para la superación de la pobreza.

<sup>80</sup> Entendiendo que los pobres se inserten en los lugares de trabajo van a lograr ser incluidos socialmente (A6). Esto podría relacionarse con la cuestión integración sistémica v/s integración social (Habermas)

<sup>81</sup> Con la calidad del empleo y con las condiciones de empleo (A2).



impacto de la educación, a secas, en la movilidad. Particularmente los años de escolaridad no impactan tanto en el logro ocupacional (A2). En ese sentido la relación entre educación y pobreza no se jugaría tanto en la educación superior, como sí en la primaria y secundaria (A2).

Que la educación superior ya no tiene impacto en la movilidad, es un hecho conocido desde hace una década (A2). Pensando en la mayor parte de los nuevos entrantes, que acceden a lo que Levy (2002) denomina universidades “de absorción de demanda”, de baja calidad en definitiva, se señala que se verificaría movilidad relativa, por ej., el hijo universitario de un obrero, pero no movilidad absoluta: ese hijo podría ganar menos sueldo, y tener peores condiciones de trabajo que su padre.

Se habla del sistema educacional terciario y su expansión como de un fraude (A3), que teóricamente ha funcionado muy bien, y efectivamente hay nuevas generaciones de primera vez en la universidad (A3). Pero todo eso constituye una ficción por cuanto “muchos de la gente que ha logrado acceder a la universidad, no accedió a educación superior de calidad” (A3)<sup>82</sup>.

Obtienen títulos que son escasamente reconocidos en el mercado del trabajo, y por ello reciben bajos sueldos, afrontando un alto nivel de endeudamiento por los estudios (A3). Más años de escolaridad *per se* no garantizan nada, lo relevante es que se trate de más años productivos de escolaridad, lo cual no logran en Chile ni el sistema escolar, ni el universitario como un todo (A3).

En esa perspectiva, las políticas de educación –de cobertura, mucho más que de calidad– “han sido masivas, pero con cero efectos en empleo y salarios” (A3). Ellos porque las OTEC, OTIC<sup>83</sup> y todas las entidades inventadas son de muy baja calidad, se llevan la renta sin entregar un producto de calidad (A3).

En esta línea de pensamiento se afirma, en una perspectiva de capital humano, que la superación –“cambiarle el rostro al país” (A3)– pasa por “elevar significativamente la

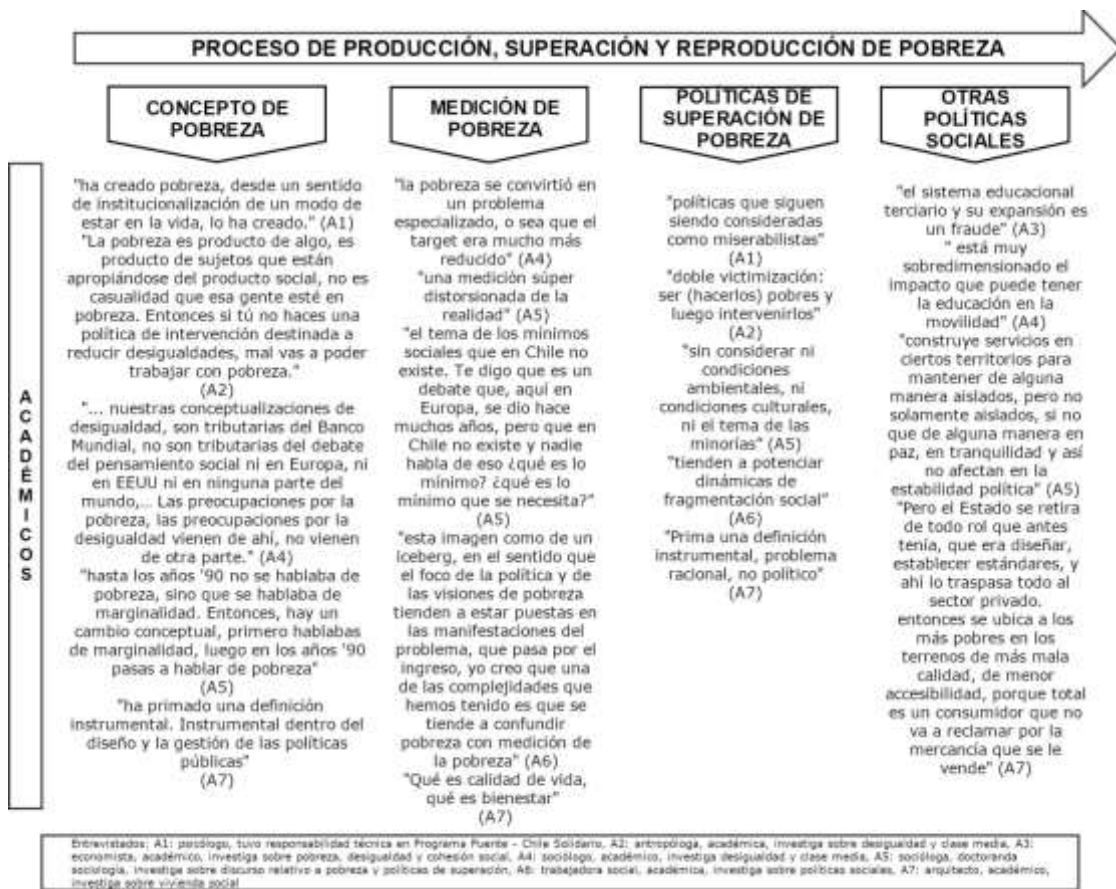
---

<sup>82</sup> Se le ha identificado como la promesa falsa del acceso a la educación superior en Chile.

<sup>83</sup> Organismos Técnicos de Capacitación, que son apoyados por el Estado con una Franquicia Tributaria.

productividad de lo que aprenden nuestros niños en nuestra escuela” (A3)<sup>84</sup>. Al menos en el plano de la educación pública en Chile eso parece más bien remoto, por el decaimiento de esta educación en los últimos 30 años (A2) y por cuanto, al decir de OCDE, el sistema educacional “casi parece intencionadamente hecho para mantener a la gente en su lugar, para reducir las posibilidades de movilidad social” (A2).

### Visión sinóptica de los dichos del grupo Académicos



<sup>84</sup> Por déficits en educación y baja productividad: “vamos a ser los barrenderos del mundo” (A3).

## 4.2 Análisis e interpretación grupo organismos internacionales (I)<sup>85</sup>

Estos actores, fundamentalmente las llamadas Agencias Internacionales de Desarrollo (AID) (Álvarez Leguizamón, 2013), representan más propiamente la corriente principal del conjunto, o sistema, de discursos hegemónicos relativos a pobreza en el mundo.

Generan, difunden e instalan sus discursos y recomendaciones de política, naturalizando conceptos como los de pobreza y desigualdad (Murillo, 2007). El ejemplo casi paradigmático es el Banco Mundial, no incluido en nuestra muestra, y el rol protagónico que ha jugado en lo que denominamos en esta tesis el “giro cualitativo” respecto de pobreza. Enfoques como el de Capacidades, de Amartya Sen, estudios como el de Voces de los Pobres, que liderara Deepa Narayan, y todas las propuestas relativas a Desarrollo Humano, constituyen ejemplos claros de este “giro cualitativo”, particularmente en el lapso que aborda esta investigación.

En la pequeña muestra de estos actores, entrevistados para esta investigación, surge distinción respecto de algunos que tienen más voz en la discusión pública sobre estos asuntos en Chile, incluso alguno cuya producción ha generado un efecto performativo sobre la realidad social chilena (Ramos, 2012) y otro que ejerce una influencia más remota, aunque no menor.

En lo que sigue se muestran algunos *verbatim*s significativos, con el respectivo análisis, para cada uno de los tres ejes: Concepto de Pobreza, Medición de Pobreza, y Políticas de Superación de la Pobreza y otras políticas sociales.

### 4.2.1 Eje Concepto de Pobreza

Se ensaya una reconstrucción histórica de la conceptualización y medición de la pobreza, con una percepción compartida de un origen reciente, en la década de los ‘80.

---

<sup>85</sup> Integrantes: I1: economista, organismo multilateral de carácter regional; I2: socióloga, entidad financiera internacional de proyectos sociales; I3: economista, organismo dependiente de las Naciones Unidas.

Un concepto que adquirió mucha importancia política a partir de un hito inicial de alto nivel de pobreza: “una alta línea base asociada con el gobierno militar, y después una reducción muy importante atribuida a los gobiernos de la concertación, directa o indirectamente”<sup>86</sup> (I3).

Surge la dicotomía concepto-medición<sup>87</sup>, en que se valora a esta última como avance en cuanto a la utilización del PIB per cápita (I1), y se construye el relato de su evolución:

fue un gran adelanto que los gobiernos se enfocaran en otro tipo de dato que no fuera solo el PIB per cápita, sino cuánta gente pobre hay en el país, el porcentaje, los indigentes. Entonces fue un gran paso, pero estamos hablando de metodología que se desarrolló en los años ‘80 y que se ha seguido utilizando del ‘90 en adelante hasta la fecha, todavía se usa la medición por ingresos, que tiene muchas fortalezas, porque al fin y al cabo vivimos en economías de mercado donde sin recursos monetarios es difícil funcionar como personas y tener inclusión social (I1: economista, organismo multilateral de carácter regional)

Con las ideas de Amartya Sen, el enfoque de capacidades, empezó a entenderse que la medición por ingreso de la pobreza no era suficiente, “y de ahí que hay todo un movimiento para utilizar medidas multidimensionales a la pobreza que todavía en Chile no se usa, está todavía en el debate hacerlo” (I1). Justamente el Banco Mundial en esa época estaba asesorado por un consultor principal, “que se llamaba Amartya Sen, él venía todo el rato a hacer clases, él transfirió su mensaje al personal del Banco Mundial” (I1).

Allí se fue generando un profundo entendimiento de que no hay que mirar a la pobreza sólo por el lado cuantitativo -aunque el Banco Mundial tiene su medida de pobreza, dos

---

<sup>86</sup> Se insinúa la cuestión acerca de si son las políticas o el crecimiento el principal factor explicativo de la reducción de la pobreza.

<sup>87</sup> Criterio de ingresos familiares insuficientes para cubrir una canasta de necesidades básicas, y esta última se ha calculado con la metodología de la canasta básica de alimentos y el coeficiente de Orchansky, que es una de las metodologías importantes para medir pobreza en el mundo, impulsada en Chile por CEPAL (I3).

dólares por día- que era lo que dominaba, si no que había que incorporar lo cualitativo, y ahí el papel fundamental lo tuvo Deepa Narayan<sup>88</sup> (I1).

El origen de la desigualdad lo sitúan claramente en el ámbito de la estructura productiva (I1) y los salarios en particular (I3), pues se reconoce fundamentalmente en la distribución de los ingresos<sup>89</sup>. La relación entre pobreza y desigualdad, habiéndose reducido la primera, se insinúa sin explicitar causalidad: "los resultados en la baja de la pobreza serían mucho mayores si al mismo tiempo bajara la desigualdad" (I1).

La mantención de la matriz conceptual, centrada en las necesidades básicas insatisfechas y la carencia por ingreso (I2), empieza a evidenciar obsolescencia, la que mueve a revisar los instrumentos de medición y finalmente a sustituir los conceptos: el de necesidades básicas insatisfechas (NBI) por el de capacidad generadora de ingresos (CGI) (I2). Es un movimiento en reversa, en términos del esquema de Lister (2004), que amplía comprensivamente el concepto de pobreza hacia la vulnerabilidad (I2), y hacia las capas medias de la población (I1).

El cambio que se releva es más bien un tránsito en la centralidad desde pobreza hacia vulnerabilidad, pero no de conceptualización de pobreza en sí misma<sup>90</sup>. Eso sí, con una operacionalización "que cambió significativamente la métrica" (I2).

La vulnerabilidad, recogiendo la dinámica de la pobreza, extiende la cobertura hacia la clase media<sup>91</sup>, rebasando la focalización con un concepto mucho más amplio (I3), y ese crecimiento se asocia con un paso hacia la universalización, y el reconocimiento y garantía de derechos de un cada vez mayor segmento de la población. Si hablamos de derechos, es inevitable que el enfoque tienda a la universalización: "desde un enfoque

---

<sup>88</sup> Economista del Banco Mundial, mentor y responsable del informe *Voices of Poors*.

<sup>89</sup> También como hemos visto está la categoría "trabajadores pobres", en el contexto de una mirada que enfatiza el trabajo como mecanismo de superación de la pobreza vía inserción laboral. Cabe relacionar con las políticas de activación (Rambla, 2005).

<sup>90</sup> Aunque otros entrevistados también sitúan esta deriva conceptual hacia Vulnerabilidad como, de algún modo, anticipación de la mirada multidimensional en Pobreza, por último por el sólo hecho de que la Vulnerabilidad iría más allá de lo monetario, o al menos más allá de directamente los ingresos.

<sup>91</sup> Noción problemática por demás (Espinoza, V. y Barozet, E., 2008).

de derechos tú obviamente tienes que ir hacia la universalización, es el fin de la política social; universalización de derechos” (I1).

El soporte conceptual de la vulnerabilidad permite incorporar otras dimensiones del fenómeno de la pobreza. De este modo, la introducción de la noción de vulnerabilidad constituye una suerte de anticipo o “preparación” para la mirada multidimensional de la pobreza (I2, I3).

La vulnerabilidad, que es económica, alude a esto de la intertemporalidad en el sentido del riesgo de caer en pobreza (I3). Pero la mencionada “dinámica de la pobreza”, para un mismo individuo, supone una incertidumbre que implica desmedro en la calidad de vida, aunque no se presenten los *shocks* que gatillan la caída en pobreza, más allá de lo económico. Y pensando en esa noción huidiza de “clase media”, se vincula con aquello de la calidad de vida que una sociedad puede ofrecer a su población, o sea otro umbral, más allá de los “mínimos mínimos” (I3) o biológicos.

En los ‘80 y parte de los ‘90 el desafío urgente de la política social es la pobreza (I3). En los 2000 se introduce este concepto de protección social, un salto importante (I3), que viene de la mano del concepto de vulnerabilidad, o sea no sólo pobreza –con toda su urgencia- sino políticas que cortan la población beneficiaria en el percentil 60, es decir en el 60% más pobre o vulnerable de la población.

#### **4.2.2 Eje Medición de Pobreza**

La cuestión de la medición de la pobreza ha tenido mucho rezago en relación a la deriva conceptual, dada la tendencia a evitar los cambios de instrumento y de métrica, pero habida cuenta del concepto de focalización que adoptó la política social chilena en los ‘90, que venía de la CEPAL (I2), resultaba clara la obsolescencia en que estaba cayendo la ficha CAS, incapaz ya de discriminar:

Había un contrasentido grande, no cambiar la métrica de discriminación de pobreza para focalizar, cuando el interés en ese momento era fundamentalmente

avanzar hacia un rendimiento mucho más eficiente de la inversión social (I2: socióloga, entidad financiera internacional de proyectos sociales).

Hay una defensa de la potencia comunicativa de la medición de pobreza en vigor, soslayando en alguna medida que podría calificarse como “autoengaño”, no tanto porque minimiza incluso las mediciones más “a la baja”, sino porque no apunta a causalidades, ni al sentido relacional del fenómeno. Como indicador “simple y puro”, claramente que es “fácil” de comunicar: “la medición de la pobreza, entendida como nosotros la hacemos, es ‘re potente’ en términos de comunicación, es muy transmitible, muy difundible, muy entendible” (I3).

La hiperfocalización, esta focalización sobre un *target* muy pequeño<sup>92</sup>, al momento de lanzar Chile Solidario, es posibilitada por la capacidad tecnológica de selección de los hogares, que estaban prácticamente identificados, o con una alta probabilidad de ser identificados en corto plazo (I2)<sup>93</sup>.

Ya a fines de los ‘90 existe conciencia de que pese a la baja significativa en la pobreza de ingresos, hay un grupo importante de hogares que en una medición está por encima y en la siguiente por debajo de la línea de pobreza (I2)<sup>94</sup>: la denominada ‘dinámica de la pobreza’, cuya comprensión va empujando la deriva conceptual hacia la vulnerabilidad. La filosofía de la ficha de protección social (I2) siempre contempló diversos métodos de utilización por parte de las distintas agencias y reparticiones públicas que proveen servicios, pero se trataba de que ante un mismo grupo, hubiese una base común: el puntaje de la ficha como elemento único de discriminación en la entrada. Si se trataba luego de un beneficio específico que ameritaba algo diferente, siempre existió la posibilidad de incorporar otros criterios:

tomar parte de la ficha o utilizar puntajes diferenciados para las mismas dimensiones y variables dependiendo de la naturaleza de la prestación más que

---

<sup>92</sup> En el estudio Voces de la Pobreza se habla de “ultrafocalización” (FUNASUPO, 2014).

<sup>93</sup> Así es “creada” esta población, como señala Rojas Lasch (2010) sentido de producción de la pobreza.

<sup>94</sup> Una altísima movilidad con una proyección de volatilidad significativa (I2).

de las características de la familia solamente, o utilizar el puntaje ficha en combinación con otros criterios de discriminación en base a los propósitos de la focalización de cada servicio y sus programas (I2: socióloga, entidad financiera internacional de proyectos sociales)

El instrumento permite el cambio conceptual y el cambio de métrica, y con ello asentar las bases del sistema de protección social (I2). Los problemas de la ficha reportados hasta hoy evaden una cuestión de fondo: si es un buen o mal instrumento de asignación (I2), esto es, de focalización.

La discusión debiese ser respecto del sentido y objetivos del instrumento, lo que se quiere asignar y por tanto qué priorizar; si con la métrica de la ficha por sí sola o combinada con otros criterios. O con esos criterios incorporados dentro del instrumento, como hace la FPS (I2). Es claro que las definiciones de un “eje estructurante” conceptual del sistema de asignación de beneficios, rebasan al instrumento en sí (I2).

La relación entre concepto de pobreza y política para su superación aparece ilustrada de modo permanente (I2, por ej.), también porque se entiende que la conceptualización va junto a la medición y a la propuesta política también (I1). La conceptualización existe para la medición y la definición política.

Se asume una autocrítica, situados en su rol de “constructores de discurso” en materia de pobreza y de definiciones de política para superarla:

Hemos sido muy buenos pobretólogos pero no hemos mirado la otra cola de la distribución, y que no se pueden resolver los problemas de los pobres sin mirar a cómo están los ricos (I1: economista, organismo multilateral de carácter regional)

Se perciben como especialistas en medir pobreza de ingresos y en identificar poblaciones en pobreza. No abordan la condición insoslayablemente relacional de la pobreza, entre pobres y no pobres.



En la perspectiva regional, que estos actores están mirando dada su naturaleza, se declara a Chile como un país paradigmático en la materia (“no podía no ser referente”, afirma I2). Y en ese reconocimiento, vinculando concepto con política, se señala que los cambios de métrica en el caso chileno proceden de una matriz conceptual que en general es calificada como una matriz sólida y consistente con sus expresiones más instrumentales, pero también han tenido consecuencias en términos del diseño de la institucionalidad que da soporte a esas políticas (I2).

Aparece, dentro de la revisión histórica ya comentada, en la década del ‘90, la cuestión de la posibilidad de superar la pobreza, claramente la pobreza de ingreso, con la sola proyección del crecimiento económico, o sea, sólo del ingreso nacional. Esta pregunta representa un punto de inflexión (I2), y que también anuncia la discusión acerca de la capacidad explicativa del crecimiento y de las políticas respecto de la reducción de la pobreza, muy acentuada en esa década.

Con el instrumento FPS y su concepto matriz, la capacidad generadora de ingresos (CGI)<sup>95</sup>, que operacionaliza la idea de vulnerabilidad, se amplía la cobertura de las políticas, sumando progresivamente quintiles de población al universo de beneficiarios: “ahí es donde cambia un poco la composición intrapobreza a la que estaba atendiendo el sistema de protección social” (I2).

Con esa perspectiva de protección social –lo vimos antes- se va avanzando en ampliar la hiperfocalización, como tendencia hacia la universalización, aun cuando hay políticas que son teóricamente universales, porque hay grupos de medianos y altos ingresos que se autoexcluyen (I3) de su cobertura<sup>96</sup>.

No obstante, el instrumento FPS ha sido objeto de un conjunto de críticas en estos años, que podrían relativizarse, en la medida en que se entienda que el problema no es el

---

<sup>95</sup> Se trata de una medida aún más indirecta que las mediciones absolutas de ingresos.

<sup>96</sup> Il también afirma que hay políticas universales en Chile –como el plan de Garantías Explícitas en Salud, GES o Plan Auge- de las que se autoexcluyen los estratos altos y medio altos, que prefieren recurrir a la salud privada.

instrumento en sí, sino que los conceptos que están a la base de su diseño y la finalidad de su aplicación, diversificada para distintos programas y beneficios sociales: “el tema es para qué quieren la ficha, porque depende para qué la quieras cómo construyes la métrica dependiendo del concepto que priorizaste en el momento de construir el instrumento” (I2).

En el orden causal surge la alusión al nivel de los salarios, pensando en los trabajadores pobres y en la insistencia en señalar al empleo como panacea para la superación de la pobreza:

no es para nada un ingreso suficiente en nivel tanto lo compares con el nivel de ingresos promedios del país como aquel nivel de ingresos que una familia requeriría para estar por arriba de la línea de la pobreza histórica, para no hablar de la nueva (I3: economista, organismo dependiente de las Naciones Unidas)

Esto también remite a la reflexión acerca del objetivo de superar la pobreza, entendido como “estar un peso arriba de la línea de pobreza”, y no asociándolo a un nivel de calidad de vida digno. Esta línea, por lo demás, operacionaliza un concepto asociado únicamente al ingreso, y con una mirada estática en el tiempo, y no longitudinal, y en esa medida, corresponde a una sobre simplificación (de) lo que es la pobreza (I3).

#### **4.2.3 Eje Políticas de Superación de la Pobreza y otras políticas sociales**

Se recoge una visión respecto del tránsito de políticas selectivas (focalizadas, sólo –o directamente- orientadas a pobreza) a políticas multisectoriales y más “sistémicas” (en el sentido de “Sistema de Protección Social”). Justificación pero también crítica de la focalización (hiperfocalización, “políticas anti pobreza han sido demasiado antipobreza extrema” (I1)), y se desliza la perspectiva de universalismo, como horizonte de sentido para el enfoque de derechos.

En general hay una conciencia de lo incidente que han sido estos organismos y la sintonía con la “discusión global” que incorporan en los debates nacionales, para las definiciones en pobreza y PSP, en la región en general y en Chile en particular.

A partir de la revisión histórica del período surgen reflexiones acerca del rol del Estado siempre, como es propio de este grupo, con una mirada de contraste regional. Luego de la dictadura cívico-militar, la gran deuda social debía ser asumida con absoluta urgencia<sup>97</sup>:

Se pensaba en esa época (hasta el '90) tenemos que atacar la pobreza, ayudar a las personas a sobrevivir por un tiempo y después el mercado creará empleos, entonces la gente se insertará en el mercado laboral y saldrá de la pobreza por sus propios medios (A1: psicólogo, tuvo responsabilidad técnica en Programa Puente - Chile Solidario).

Correspondía a una visión de política social residual, que combinada con la privatización de las pensiones y del sistema de salud, “obviamente fue muy malo para los pobres y para la igualdad social” (I1).

Un poco avanzando hacia un estado más social, las políticas desde los '90 y particularmente desde el 2000, acercan más el Estado a la gente, de un modo personalizado, con un sello que en Chile Solidario ya será muy valorado:

La idea de que el Estado tiene que acercarse, prestar apoyo psicosocial, asegurarse que le llegan los recursos y beneficios asistenciales necesarios, a las personas que viven con rezagos, eso es muy positivo (I1: economista, organismo multilateral de carácter regional)

Pese a la desconfianza al inicio del Programa Puente, respecto de la visita a la familia en su casa, se demostró que el acompañamiento psicosocial era “una intervención de punta, necesaria para que los demás puedan hacer su trabajo” (I2).

Más allá de los programas directamente orientados a la pobreza hay que visualizar otras políticas como medidas anti pobreza. Ejemplos de ello son el pilar básico solidario y el

---

<sup>97</sup> De hecho esto tenía que ver con la necesidad de avanzar en gobernabilidad en ese período.

plan AUGE (I1). No obstante el análisis se centra en los dos PTC, Chile Solidario (2002) e Ingreso ético familiar (2012).

En cuanto a Chile Solidario hay percepciones encontradas. Junto con afirmar que el propósito iba más allá de suplementar ingresos (I2), el hecho de que los indicadores en asistencia escolar y control niño sano hayan sido de base elevados, se interpreta como contrario a una expectativa real de “obtener grandes resultados en educación, salud” (I1), y que apunta a la centralidad del ingreso, o sea a la transferencia en sí misma.

Hoy por una parte la pobreza no tiene la preeminencia en la agenda que tuvo y justificó la proliferación de los PTC (I2) y por otra los programas exclusivos de pobreza parece que cumplieron su ciclo (I2). Los PTC, pretendían “proteger ingresos”, invirtiendo en formación de capital humano.

Sobre el ingreso ético familiar, que buscaba incentivar la inserción laboral femenina, interesa la posibilidad que representó de trabajar con un tipo de incentivo diferente, que lo que mida más sea justamente inserción laboral (I2).

Apuntando hacia esa inserción, se postula una intervención quizá mucho más larga, que provea soporte (una estructura) y acompañamiento consistente, “porque el proceso de inserción laboral puede ocurrir, pero la permanencia en el mercado del trabajo no” (I2). Que el ‘parámetro de bondad’ de estos programas, “sea no sólo cantidad de gente capacitada, sino contenidos de capacitación, y colocación” (I2). Y en qué tipo de empleo pues puede tratarse de un trabajo precario, en el que la permanencia no parece demasiado deseable<sup>98</sup>.

Ante la crítica relativa a eventual “atomización” que impone a los usuarios la atención familiar individual en estos programas, se contraargumenta que era lo necesario pues las respuestas estandarizadas no estaban dando cuenta del “conjunto de diferencias que se

---

<sup>98</sup> La estadística de éxito es gente capacitada que consigue trabajo pero no tiempo de permanencia en el mismo, ni calidad del empleo.

explicaban por esta brechas intrapobreza” (I2). En la práctica la gente necesitaba un espacio de reconocimiento de sus propios problemas, antes de cualquier búsqueda de soluciones colectivas (I2).

Chile Solidario operó sobre un entramado institucional, las municipalidades, bastante desarrollado en Chile en comparación con el contexto regional, representó de alguna manera “la oportunidad para aprovechar lo que ya tenían y que tendrían que haber hecho sin Chile Solidario” (I2).

En cuanto a la exportación del modelo, tanto el BID, como el Banco Mundial, lo han difundido mucho “porque es muy bueno para ejecutar platas, y lo han transferido a otras regiones” (I1). Aunque se matiza respecto de si será sólo la gestión la que se ha exportado:

Si el país de al lado toma la ingeniería, esta sofisticación en la búsqueda de los más vulnerables y toma la gestión para construir un mejor sistema de asignación de beneficios no me parece poca cosa, el tema es si es solo eso <sup>99</sup> (I2: socióloga, entidad financiera internacional de proyectos sociales).

Un grado de desconcierto se generó a partir del nuevo instrumento y también de nuevos criterios de prelación. El hecho de que dos familias en apariencia iguales pudiesen tener puntajes tan distintos, por la base de combinaciones a la que responde, y la incertidumbre correspondiente acerca de si es cierto o no lo que la ficha está mirando, sobre su grado de sensibilidad para captar diferencias más sutiles, lo constituyó como el talón de Aquiles del sistema (I2).

Por su parte, el nuevo orden de prelación, distinto al anterior, que supone refocalizaciones, nuevos entrantes y salidas, a lo largo del tiempo, con una mayor población objetivo, establece esta dinámica, que en todo caso se contempló en el diseño

---

<sup>99</sup> Se difunde el modelo de gestión, no los resultados, que tienen luces, en cuanto a mejora en la intensidad de pobreza, y sombras, asociadas a la calidad no garantizada de los servicios públicos a los que se accede.

original del Chile Solidario. De hecho de ahí viene el adjetivo “Solidario” en su nombre, pues no alcanza para todo (I2).

En cuanto a una expansión hacia la universalización, está la idea de que no es parte central del debate, ni de un sentido común de la gente “de lo que es justo y lo que no es justo” (I3). En todo caso, no en sentido de ingreso mínimo, pero más en cuanto a universalización de programas, por ejemplo asociados a un menor. Por otro lado, se sostiene que en la perspectiva del enfoque de derechos, el universalismo sí es un horizonte de sentido (I1).

En cuanto a los pobres como sujetos, está la percepción de un momento de cambio, desde una concepción de un sujeto o beneficiario pasivo, de las políticas pasivizantes a una noción de un “agente activo” (I3), en el contexto del empoderamiento “ciudadano” en Chile en estos últimos años, particularmente desde las movilizaciones sociales de 2011. Pero a la vez, la idea persistente, en las implementaciones, de la identificación de los “pobres merecedores”<sup>100</sup> o pobres buenos, en contraposición a los pobres malos, o a los falsos pobres.

Desde esa perspectiva, más subjetiva y relacional, aparece el problema de la desigualdad, y el rol del Estado frente a ella. Surge la idea de un estado de bienestar que, en tanto tal, debiera ser “necesariamente...más solidario y más redistributivo” (I1). Y en ese plano, en el que se verifica la inexistencia de políticas públicas que apunten a remontar la desigualdad, se espera bastante más del Estado, realmente de bienestar (o social de derecho<sup>101</sup>), más allá del carácter subsidiario y el residualismo:

Dado que la desigualdad hay que atacarla por distintos lados...claramente fortalecer el pilar solidario en pensiones, fortalecer el sistema de salud, hacerlo verdaderamente universal, y también hay que luchar contra la desigualdad más

---

<sup>100</sup> “Hay que ser pobre merecedor para recibir alguna ayuda” (I1). El pobre merecedor como un pobre disciplinado, que se ‘porta bien’. O sea no basta ser pobre: he aquí algo de lo disciplinante y normalizador que mencionan las miradas más *foucaultianas*.

<sup>101</sup> Ver apartado sobre cuestión del rol del Estado como proveedor de Bienestar, en capítulo teórico.

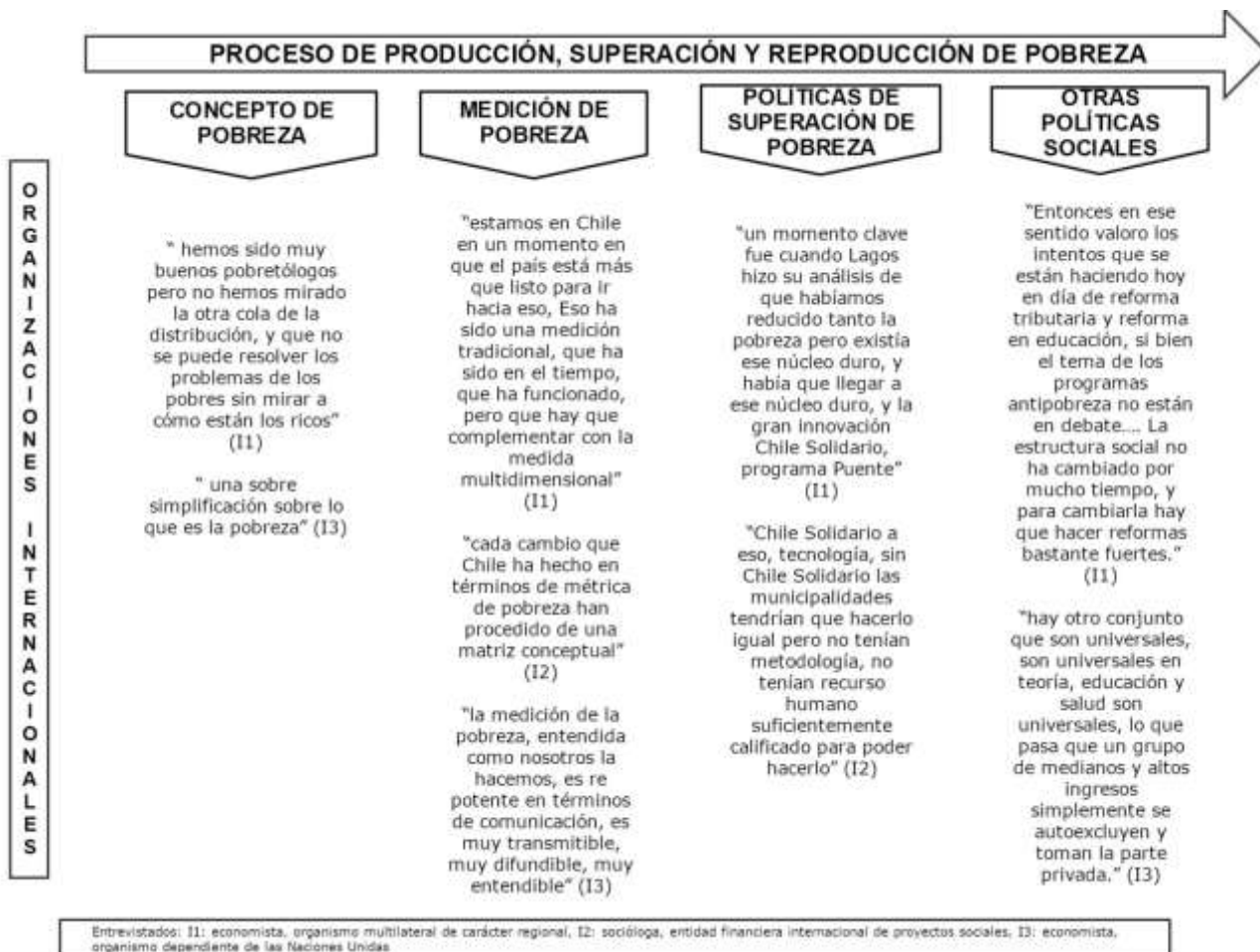
en el largo plazo con el mejoramiento del sistema educativo (I1: economista, organismo multilateral de carácter regional)

En último término, la desigualdad está culturalmente (históricamente) arraigada en nuestra estructura social, la que no ha cambiado en mucho tiempo, “y para cambiarla hay que hacer reformas bastante fuertes” (I1).

No obstante se deja entrever una cierta desconfianza respecto de discursos maximalistas, que dan cuenta de una “sobreverbalización” y que no se traducen en realizaciones cabales:

Hay una postura bien crítica a políticas que dicen que tienen una cierta vocación por la inclusión social pero que en la práctica son muy modestas respecto de lo que pueden hacer, o porque tienen poco alcance o porque son derechamente de mala calidad (I2: socióloga, entidad financiera internacional de proyectos sociales)

### Visión sinóptica de los dichos del grupo Organismos Internacionales



### **4.3 Análisis e interpretación grupo organismos no gubernamentales (O)<sup>102</sup>**

Se trata del grupo que destaca, como tendencia, por un cuestionamiento conceptual y a la vez, claramente, el grupo de actores que, dada su naturaleza, mejor conoce en terreno la realidad de los pobres en Chile. Aparece mencionado el concepto de exclusión (O1, O5). Y se le señala como relacionado con el de pobreza: "la pobreza tiene que ver con la exclusión social" (O2).

Cabe considerar que en este grupo hay una fuerte componente de inspiración ético-religiosa: cuatro de los cinco actores tienen, en distinto grado, vínculo con organizaciones de la Iglesia Católica.

Está presente la relación entre concepto y PSP, como un aspecto relevante. Igualmente el rol del Estado (subsidiario, de integración señala O1), los problemas de la implementación de las PPSS en general desde la percepción del sujeto pobre. La crítica a la propia PSP y su implementación encuentra fundamento empírico en la "praxis" (O4).

Incorporando tópicos económicos se hace referencia al mercado, al trabajo y al crecimiento. Se caracterizan las políticas como débiles frente a la fuerza del mercado,

---

<sup>102</sup> Integrantes: O1: psicólogo, ONG de carácter regional, abocada a temas de pobreza infantil; O2: sociólogo, ONG de inspiración católica, centrada en temas de vivienda social; O3: economista, ONG que lleva programas de voluntariado y realiza estudios en torno de la pobreza y la exclusión; O4: sociólogo, ONG vinculada a la iglesia católica, que desarrolla proyectos de acción humanitaria y vivencia de la caridad; O5: trabajador social, ONG vinculada a una orden religiosa católica, dedicada a la acogida de personas sin hogar.



con lógica de las políticas residuales, impotentes ante el mercado; surge la relación causal trabajo-pobreza, mirando particularmente el salario mínimo (O1); se señala como factor explicativo de la reducción de la pobreza el crecimiento (O3), sin siquiera mencionar a las PPSS.

Se coincide en general en considerar la medición de la pobreza como limitada y que no da cuenta cabal de la complejidad actual del fenómeno (O1, O3, O4). Hay un discurso/diagnóstico bastante compartido en este grupo de ONGs. Evidencia la mayor homogeneidad como grupo, y justamente el grado de interlocución que tienen.

La crítica conceptual toca nociones como la de inclusión (“¿inclusión a qué?” (O5)) y la de desarrollo (“esto no nos parece desarrollo” (O5)).

En el análisis se consideraron como ejes las cuatro familias de códigos, a saber:

1.- Concepto; 2.- Medición; 3.- Políticas de superación; 4.- Otras políticas sociales. |

En lo que sigue se muestran algunos *verbatim*s significativos, con el respectivo análisis, para cada uno de los cuatro ejes:

#### **4.3.1 Eje Concepto de Pobreza**

Yendo a buscar las causas en la historia, resulta interesante la aproximación a la pobreza como un problema, antes que como concepto:

El problema de pobreza en Chile está explicado fundamentalmente por una mala distribución: una mala distribución del ingreso, una mala distribución de las oportunidades: de las oportunidades de educarse, de las oportunidades de acceder a la buena salud, de las oportunidades de tener una buena previsión o un buen empleo (O3: economista, ONG que lleva programas de voluntariado y realiza estudios en torno de la pobreza y la exclusión).

Se trata de un tema estrictamente distributivo, no siendo Chile un país pobre, sino más bien uno de ingreso medio, “ahí a las puertas del desarrollo, entre comillas, pero con una pésima distribución” (O3). “No es posible resolver la pobreza en Chile manteniendo la estructura distributiva y de exclusión social que hoy día prevalece en el país” (O3), y

además con un concepto congelado en todo tiempo y lugar en la misma idea que viene del siglo XVIII.

Hay una historia de la desigualdad presente en la cultura chilena que el neoliberalismo exacerbó (O1). Tenemos una suerte de estructura feudal en el trabajo y en la estructura social, que algo cambió a partir de mediados de los '60 y principios de los '70, pero siguió muy presente en Chile (O1). Parte importante de esa historia, como causa importante de la pobreza, tiene que ver con la apropiación y propiedad de la tierra en el país (O5). Y a nivel cultural e idiosincrático “con la acumulación y el individualismo” (O5).

A la luz de esa historia la relación causal entre pobreza y desigualdad es irreductible, y sitúa este fenómeno en el espacio relacional que hemos señalado: pobreza y desigualdad entonces no se podrán desacoplar. Ambos conceptos son de hecho relacionales: “la pobreza es una relación, y si eso es así entonces alguien es pobre en relación a otro que no es pobre” (O5).

Si en 1970 había 21 % de población en pobreza en Chile medida conforme un cierto concepto de pobreza que estaba circunscrito a lo material y particularmente al ámbito de la vivienda (O3); a fines de la dictadura cívico-militar, ya con medición de pobreza de ingresos, la pobreza se empujaba a más del doble, siendo casi la mitad de la población chilena.

De este modo, al inicio de la “redemocratización” en 1990, la reflexión y acción política frente a la pobreza arranca del reconocimiento de “una tremenda deuda social que se acumuló históricamente pero sobre todo se acentuó muchísimo en el curso de la década de los ochenta, que fue la década perdida” (O3). No obstante entonces, con esa urgencia extrema, y en la actualidad también:

Se midió y sigue midiendo brechas en el tener, no en el ser, no el hacer o no en el estar, que son las otras dimensiones existenciales que uno reclama que también debieran formar parte de una caracterización de las condiciones de vida

y por lo tanto de pobreza (O3: economista, ONG que lleva programas de voluntariado y realiza estudios en torno de la pobreza y la exclusión).

Asimismo la desigualdad, la “dialéctica de negación del otro” (Hopenhayn, 1995), “el que todavía se pelee por voto censario, todo eso que uno escucha en las conversaciones de la clase alta” (O1), demuestra “que la construcción de la exclusión es previa al neoliberalismo” (O1), y que lo más probable es que “el temor a la destrucción de esa exclusión en la década de los ‘70 llevó a una reacción extrema de neoliberalismo y de individualismo durante toda la dictadura” (O1).

Una cierta obsesión por disminuir la pobreza vista exclusivamente desde el ingreso, hizo perder la atención de que si no superábamos las grandes brechas que tenemos –en educación, en salud, en previsión, en salarios-, iba a ser muy complejo sostener el desarrollo del país (O1).

Necesidad de “indagar en las otras dimensiones”, no sólo en el “tener” (herencia de la evaluación más gringa que tenemos”, sino en el “hacer”, el ser” y el “estar”...(O1). Estos cuatro verbos corresponden a la categorización existencial de las necesidades según Max Neef et al (1986).

Lo relacional estaría muy vinculado con la idea de exclusión de Robert Castell, quien la desarrolla y la asocia especialmente al trabajo (O1). Claramente las políticas sociales pueden ser productoras de pobreza: las de vivienda<sup>103</sup>, las de salario y las de educación son casos de tres políticas que han producido pobreza en Chile y en Latinoamérica (O1).

Naturalmente la situación de desigualdad no es sólo de ingreso (O4). Ante todo, y primero, es desigualdad de poder. Se expresa en el lugar en que habitas en la ciudad, de qué servicios dispones, en qué redes te insertas (O4). En Chile hay un fuerte diferenciación geográfica y territorial, en función de la centralización: “hay territorios

---

<sup>103</sup> Ésta es la demostración más evidente en Chile.

abandonados socialmente, económicamente”<sup>104</sup> (O4), además de brechas de género (O4).

En consonancia con una mirada relacional, “no se puede separar la alta concentración de la riqueza en Chile de los niveles de pobreza, aun teniendo en cuenta este dato de la reducción drástica en las últimas décadas” (O4). La concentración tampoco es sólo de ingresos: “esa concentración de oportunidades de riqueza está asociada sin duda a las posibilidades de que un buen sector de la población pueda ir superando la pobreza” (O4).

Las explicaciones causales apuntan al espacio de la producción, al mercado del trabajo: “si entre dos tercios y dos cuartos de los ingresos de los hogares provienen del mercado de trabajo, el mejoramiento de las condiciones de vida pasa necesariamente por ese mercado” (O3). Los estándares de salarios son un parámetro a considerar, además de la propia conceptualización de pobreza, pero el hecho es que el salario mínimo garantiza menos que antes la salida de una familia de la pobreza:

Una persona que recibía salario mínimo a finales de los ‘60 en Chile salía de pobreza en una familia de 5 persona, por la medición de ingreso que conocemos, y hoy día una familia de 4 personas no sale de la pobreza con un salario mínimo, por esa misma medida (O1: psicólogo, ONG de carácter regional, abogada a temas de pobreza infantil)

Se visualiza al trabajo como variable independiente de la pobreza y la desigualdad, lejos de considerarlo la panacea de las políticas habilitantes, capital humano y demás (O4). El mejoramiento sobre todo en los más bajos ingresos se puede obtener sólo aumentando productividad (O3)<sup>105</sup>.

Pese al giro cualitativo y a la importancia que se le asigna a los sujetos pobres y su subjetividad, en el terreno de implementación de las políticas hoy “hablar de

---

<sup>104</sup> Como se ha dicho en temas ambientales, hay “territorios de sacrificio”.

<sup>105</sup> Hay que aclarar alusiones a “aumentar productividad”, se intuye que distintos entrevistados lo usan aludiendo a distintos asuntos.

pobladores, hablar de actorías<sup>106</sup> son conceptos anticuados” (O5). Se privilegia al sujeto a nivel individual, desconociéndose el sentido histórico de denominaciones con una connotación colectiva y política más densa, como es la de “pobladores”, a la que en los medios, se le considera un tratamiento discriminatorio, *versus* la sola mención del nombre de la persona<sup>107</sup>.

En el entendido de que hoy no hay gente que muera de hambre en Chile (O5) se aprecia un cambio en el imaginario de la pobreza, en las representaciones, en la iconografía, fundamentalmente construido por los medios de masas, en particular por la televisión. Ya “la foto” que se muestra no es la de los “sin casa”, o en una “población callampa”<sup>108</sup>. Cuando se mantenía la lógica de obtener ayuda internacional, durante la dictadura, interesaba mostrar esa foto de país necesitado, ahora con la pretensión de “entrar al club de los grandes”<sup>109</sup> hay que mostrar a Chile desarrollado. Es un asunto de “imagen país”. Desde hace más de cuarenta años el modelo de medición ha estado muy vinculado a las carencias y a las necesidades (O1), en lo que Lister (2004) denomina el “núcleo material” de la pobreza. Esto también establece un concepto de sujeto pobre y determina un tipo de tratamiento con el mismo. Cuando se sostiene esa mirada de pobreza acotada a las carencias y necesidades, la política, que tiende en consonancia a la transferencia monetaria, “lo que hace generalmente es invalidar a la persona que está en situación de pobreza como un actor protagónico de su vida en la relación que establece” (O1).

Reivindicando a los sujetos pobres y a visualizarlos más desde las potencialidades que desde las carencias (O4), se apunta a que con mayor o menor nivel de educación formal ellos poseen “mucho cultura y sentido de dignidad<sup>110</sup>” (O1), con ello se alude también a la capacidad de agencia y de proyecto de muchos pobres, con un reconocimiento implícito (el reconocimiento que también señala O5).

---

<sup>106</sup> En el sentido de actores sociales.

<sup>107</sup> Así se manifestaba en seminario sobre Pobreza y Comunicación, “Pobre el que no cambia de mirada”, en 2014.

<sup>108</sup> Población de casas de material ligero, sin ningún tipo de servicio básico, las que, por lo mismo, eran muy rápidas de levantar, de la noche a la mañana, como nace una “callampa” (hongo, seta).

<sup>109</sup> En OCDE, por ejemplo, más allá del ingreso formal de 2010, y un discurso de los ‘90 muy exitista y “diferenciador del vecindario”, denominación despectiva para el resto de América Latina.

<sup>110</sup> Esto es dimensión cultural pero caben las reservas acerca del enfoque de cultura (Lewis) a las que apunta Bayón (2013).

Como señala Simmel, pobre es quien recibe asistencia, o el que dentro de la sociedad demarcada se define como que la necesita, lo cual supone una cuestión de tipo moral (O2). Y una sociedad sin pobreza, con un nuevo concepto, es aquélla:

Donde haya garantías de que existe potencialmente la chance de ser incluido, de ser sujeto social estrictamente como sujeto de derecho, que uno pueda incidir en las condiciones en que funciona la sociedad a la cual pertenezca (O3: economista, ONG que lleva programas de voluntariado y realiza estudios en torno de la pobreza y la exclusión)

O sea ese estado societal supone una transformación donde se garanticen derechos, donde haya participación de los sujetos pobres:

Y no por una concesión, ni siquiera por una virtud técnica de que a lo mejor así tenemos mejores políticas, políticas mejor diseñadas, mejor aceptadas por la comunidad. No, es porque es un derecho, y debe reconocerse como tal (O3: economista, ONG que lleva programas de voluntariado y realiza estudios en torno de la pobreza y la exclusión)

Pero las políticas sociales no aportan a la construcción de proyectos colectivos, ni refuerzan la componente participativa con perspectiva transformadora (O4). Sin perjuicio de lo cual muchas veces sostienen un discurso con una sobreverbalización que genera expectativas, las que luego no son satisfechas.

La de hoy es una pobreza equipada<sup>111</sup>, de pobres que pesar de que materialmente no tienen condiciones para comprar ciertas cosas, las adquieren de todos modos en base al endeudamiento (O2). Claramente no es la misma pobreza que antes, pero el vínculo con

---

<sup>111</sup> Concepto que ha difundido –y, al parecer, acuñado– la FUNASUPO, en estudios como “Voces de la Pobreza”.

la desigualdad, también es distinto y quizá más agudo: 1% más rico<sup>112</sup> de Chile ha crecido mucho, lo que exacerba la desigualdad en todas las mediciones que se puede hacer (O2). El punto es que el indicador puede orientar mal el diseño de política pues “visibiliza parte de la realidad social, y el resto lo oculta” (O2).

Una medida muy limitada, para primero entender el fenómeno de la pobreza –medición absoluta, exclusivamente de ingresos (O5)- y, después, para definir políticas a partir de allí (O4). Con un énfasis que ha sido más individual, unipersonal o familiar pero en los hechos prima esta mirada individual. Y después, más genéricamente, una mirada desde la carencia, desde la necesidad (O4). Por su parte, el cambio del instrumento a la FPS no respondió a un cambio conceptual, pues sigue siendo un asunto de brechas en distintas dimensiones, todas materiales (O3).

La concepción que hay detrás es una concepción estrictamente material, son brechas en el orden de la disposición de satisfactores de necesidades básicas (O3). Dentro de ese concepto predominante, en este período, desde 1990, ha habido matices y énfasis (O3).

Se ha presionado, desde diversas ONG’s, por avanzar “hacia conceptualización de pobreza más cercana a una visión de capitales o una visión desde la exclusión social, una combinación entre la visión de Amartya Sen con la de Castell” (O1), que de mejor cuenta de lo que estamos viviendo en Chile. Sin abandonar la de necesidades que siempre está presente, “siempre hay necesidad de transferencia, necesidades de alimentos” (O1). Pero cuando prevalece sólo esa visión, al final se reduce la persona a un receptor de cosas y “el Estado a un actor irrelevante que no tiene por qué involucrarse y tiene que dejar esto en manos del mercado, y el mercado en eso es tremendo” (O1).

Las propuestas que se puedan hacer –para la conceptualización, la medición y el diseño de política- también involucran, desde alguna perspectiva, un cambio cultural

---

<sup>112</sup> “su participación en el ingreso personal total es extraordinariamente alta, llegando a más de 30% para el 1% más rico, 17% para el 0,1% más rico y más de 10% para el 0,01% más rico en promedio durante el periodo 2004-2010” (López, R., Figueroa, E. y Gutiérrez, P., 2013).

importante resumido en el objetivo de la inclusión, y que también se distingue de la integración (O2). Una sociedad sin pobreza en la lógica de ONG3 con mínimos o umbrales sociales garantizados (O3), supone también “nivelar la cancha” en una reforma laboral que permita equilibrar un poco el poder de negociación que tienen los sindicatos, o sea los trabajadores por un lado y los empleadores por el otro (O3).

En definitiva no se trata de un tema de esfuerzo personal de los pobres por su superación, si no que sencillamente es una responsabilidad de la sociedad, “que tiene que estructurarse de forma que las oportunidades sean accesibles por igual a todo el mundo” (O3). Se aboga por la igualdad de oportunidades<sup>113</sup>, no por la igualdad de condiciones de origen.

El “ancla experiencial” del concepto de pobreza ya no es la sobrevivencia en su sentido biológico, si no que la “sobrevivencia social” (O3), que quizá sea superconjunto de la anterior. Y esa nueva óptica –que también supone enfocar las causas y no las manifestaciones de la pobreza- obliga a redefinir paradigmas, conceptual y políticamente, y requiere de una nueva generación de PSP. Lo segundo en consonancia con lo primero (O3). Está implícito que del cambio conceptual debiese “seguirse” un cambio en la política.

La solución de fondo y permanente, en superación de la pobreza, no se alcanza por cerrar determinadas brechas, sino que “por una transformación en la sociedad que va a permitir que no se siga produciendo pobreza, ni se reproduzca en el tiempo” (O3). Esto es, apunta a una sociedad más equitativa y más inclusiva (O3), y a un modelo de política que transite de un esquema hiperfocalizado a un esquema de garantías básicas (O3).

El rótulo pobreza podría estar cambiando de contenido, un significante que va cambiando de significado. Hoy sería más propiamente “pobreza más vulnerabilidad”,

---

<sup>113</sup> Concepto original de Roemer (1998).



con foco en fortalecer la capacidad de los hogares en responder a *shocks* (O3). Pobreza entonces como fenómeno emergente:

A partir de conceptos como vulnerabilidad y exclusión, que claramente hoy son parte constitutiva de la realidad, no solo de los hogares que por esta otra vía caracterizamos como pobres, sino que de un segmento bastante más amplio de la población (O3: economista, ONG que lleva programas de voluntariado y realiza estudios en torno de la pobreza y la exclusión)

Los “aspectos sociales de la política social”<sup>114</sup> surgen con bastante fuerza. Por una parte la comprensión de que se trata de una cuestión que “compromete al orden social completo” (O3), que no se puede tratar sino como endógeno y contingente a la sociedad (O3)<sup>115</sup>, con una lógica causal a nivel relacional. Y en esa medida, si se pretende superar la pobreza de modo consistente, no indexado a los ciclos económicos, entrando y saliendo de la pobreza, el asunto sería “crear un orden distinto” (O3).

Asimismo, a nivel global, se avanza en la reflexión de los pobres como todo un grupo (O5), pero también haciéndose cargo de la diversidad de “las pobreza” en su interior, la que le confiere un carácter no unívoco y plural. Baste pensar en la pobreza de la mujer discapacitada, del que presenta consumo problemático de drogas, del integrante de un pueblo originario despojado de su tierra (O5), entre otros. En ese ejercicio, de asumir la pobreza real, surgen los prejuicios (O5), como elemento cultural determinante.

En esa línea se reconoce la existencia de estigmatización hacia los pobres, de hecho entre los propios pobres, a partir de la misma FPS, y la lógica de hiperfocalización conforme la cual, dos familias vecinas en un mismo campamento<sup>116</sup> pueden ser consideradas con una diferencia significativa de pobreza (O2) y, en función de ello, clasificar una de ellas y la otra no a un mismo beneficio social. Esto de algún modo

---

<sup>114</sup> Aunque suene redundante, hemos querido enfatizar así con el código respectivo: “Lo social de la política social”, justamente porque aparece como un aspecto problematizable.

<sup>115</sup> “No como si fuera un problema inmanente que está ahí, sino como endógeno a la sociedad desde el punto de vista de su estructura y desde el punto de vista de su funcionamiento” (O3).

<sup>116</sup> Asentamiento de extrema pobreza en la periferia de grandes ciudades, generalmente un conjunto de viviendas de material ligero sin acceso a servicios básicos.

ilustra el desacople “experiencial” entre el concepto oficial (teórico) y el concepto social (empírico): “porque el Estado sigue manejando un concepto que ya no es el que maneja la comunidad” (O3).

Se podría concebir la funcionalidad de la pobreza en este marco sistémico, pero el fenómeno rebasa esa lógica “porque hoy día tenemos sectores sociales que ni siquiera podríamos decir son marginales o funcionales, o sea, están excluidos totalmente” (O4)<sup>117</sup>. Entonces es más grave que (por ejemplo) la noción de “ejército industrial de reserva”<sup>118</sup> :

Están como descartados, quedan simplemente a la orilla del camino, simplemente no tienen vuelta y aunque en Chile uno podría pensar: ‘todavía no es tan notorio como en otras sociedades, como en Centro América que es bien dramático’, tú lo ves en estos sectores urbanos que además son fruto de políticas sociales de vivienda (O4: sociólogo, ONG vinculada a la iglesia católica, que desarrolla proyectos de acción humanitaria y vivencia de la caridad)

Esas personas están insertas en la sociedad, pero en los márgenes:

Están afuera, no tienen voz y, desde luego, mucho menos tienen voto a la hora de la toma de decisiones y viven en esa marginación, y seguirán en esa marginación reproduciéndose intergeneracionalmente si no se cambia la realidad que está a la base (O3).

Esto conduce al tema de los sujetos y el tema de los discursos que circulan, un poco como en abstracto, en el vacío histórico y social: No sólo no hay política que sea verdaderamente social, antes que eso, “hay problemas sociales pero no hay sociedad”<sup>119</sup> (O3).

---

<sup>117</sup> La funcionalidad de la pobreza para el sistema no aplica a sectores excluidos.

<sup>118</sup> El concepto del pensamiento marxista que alude a una masa de trabajadores que, con sucesivas salidas y entradas del mercado del trabajo, presiona a la baja los salarios.

<sup>119</sup> Esto suena como realización máxima del neoliberalismo a la Thatcher, en que la sociedad ya no existe.

Este imperativo supone más que sólo política social, aunque ésta sea de última generación. No obstante, se requiere “de una nueva generación de políticas para la superación de la pobreza”, fundada en una nueva mirada sobre la pobreza, porque el fenómeno cambió<sup>120</sup> (O3). Y esos nuevos diseños de política debiesen responder a un discurso, no ya de la elite, ni de los “pobretólogos”, sino que uno “construido colectivamente y sobre ciertas materias reservando el rol central a aquellos que deben ser no los objetos de la política, sino los sujetos de la misma” (O3).

En el entendido de que la realidad de pobreza, muchas veces, se expresa en términos comunitarios, ese sujeto es ahora colectivo y se trata de una comunidad, “destinataria de la ayuda del Estado que, por extensión, llega a la familia miembro de la comunidad” (O3). Esto apunta directamente entonces a la cuestión del rol que esas comunidades en pobreza debieran jugar en la determinación de esas políticas (O3).

La respuesta es la participación de ese sujeto que cambió, que ahora –en muchos casos– es colectivo, que debe ser tratado como tal. Y alejado de cualquier racionalidad instrumental, de modo sustantivo, porque “la participación debe ser reconocida como un derecho, y cuando uno reconoce la participación como un derecho está asumiendo –en boca de Humberto Maturana– que reconoce al otro como un legítimo otro”<sup>121</sup> (O3).

Toda la dimensión subjetiva, en su riqueza y complejidad, tiene que estar presente de modo manifiesto y unas de las formas de hacerla explícita es la participación (O3). Esto además situado en un contexto en que la cobertura de las políticas sociales aumente fuertemente – y con ello sume más y más sujetos– en la tendencia creciente hacia la universalización (O1).

### **4.3.2 Eje Medición de Pobreza**

---

<sup>120</sup> De un modo tal que se pueda afirmar respecto de él: “sigamos llamándole ‘pobreza’”, como señalando que el rótulo puede responder hoy más a un voluntarismo, que a las especificaciones objetivas.

<sup>121</sup> “Dialéctica de la negación del otro” (Hopenhayn, 1995).

Dentro de instrumentos de medición de pobreza monetaria en base a una línea de pobreza, una aproximación más relacional es justamente la pobreza relativa que se utiliza en la UE, en que la línea de pobreza corresponde a un cierto porcentaje de la mediana de los ingresos de la población.

En países con distribuciones de ingresos más homogéneas, la pobreza relativa –bien capturada por el Gini, también<sup>122</sup>–, ofrece limitaciones por la fuerte concentración en torno a la mediana.

Los sucesivos instrumentos (ficha CAS 1, ficha CAS 2, FPS) reflejan el afán de categorizar a las familias, sin considerar multidimensionalidad de su existencia. En esa clasificación se les otorga peso a aspectos de la vida de esas personas que no son los esenciales para muchos, por ejemplo el ingreso, y el ingreso de una persona puede ser un indicador engañoso porque, por ejemplo, una pensión básica solidaria<sup>123</sup> lo hace salir de la pobreza, pero basta una visita a esa persona mayor en su casa y se aprecia su situación de pobreza (O1).

La responsabilidad que le cabe al mercado del trabajo en la pobreza de ingreso, se aprecia al considerar longitudinalmente en el tiempo la capacidad del salario mínimo de sacar a una familia de la pobreza:

Una persona que recibía salario mínimo a finales de los 60 salía de la pobreza en una familia de 5 personas, por la medición de ingreso que conocemos, la que usamos en Chile, y hoy día una familia de 4 personas no sale de la pobreza con un salario mínimo, por esa misma medida (O1: psicólogo, ONG de carácter regional, abocada a temas de pobreza infantil)

---

<sup>122</sup> La pobreza relativa, se ha mantenido en sobre 20% y casi no ha disminuido, ha disminuido muy poco, si uno revisa el Gini ha disminuido de 56 a 50, creo que estamos ahora, es muy poco (O2).

<sup>123</sup> Bono que se otorga a los indigentes en Chile.

Se evidencia una obsesión por disminuir la pobreza de ingreso que hace perder de vista las brechas muy grandes en educación, en salud, en previsión, en salario (O1). Esas brechas hacen remota una perspectiva de desarrollo sustantivo.

Si bien “ya no existe la misma pobreza de antes” (O2), la desigualdad se ha agudizado particularmente dada la cada vez mayor participación o concentración en la distribución de ingresos de la cola superior, los llamados “súper ricos”, el 1%, el 0,1% y el 0,01% más rico de Chile (Figueroa, López y Gutiérrez, 2013), lo que exacerba la desigualdad en todas las mediciones que podamos hacer (O2). Esa otra “cola de la distribución” debe ser objeto de atención, a la hora de pensar en la pobreza relativa o la desigualdad en la distribución del ingreso.

La definición de pobre, la etiqueta, como puntaje de la FPS estigmatiza (O2). Esa definición “hiperfocalizada” en la implementación puede distinguir entre dos familias vecinas, lo cual ilustra la falta de una perspectiva más amplia que la familia, por ejemplo, el barrio (O2). La estigmatización que surge de la FPS permite introducir distinción social dentro de un mismo *campamento*<sup>124</sup>, donde según puntaje FPS hay familias más pobres que otras (O2).

Una medición e indicadores tan simples y tan unidimensionales llevan a políticas con objetivos también simples y unidimensionales (O2). El ingreso es el síntoma de la pobreza, de una pobreza educativa, de salud, de educación, etc. pero claramente no agota el problema en todos sus alcances. Por ello este tipo de indicador puede orientar muy mal a la política pública (O2).

Los propios instrumentos del Estado arrojan cifras divergentes para un mismo territorio o comuna<sup>125</sup>. Pero más importante que eso, como hemos señalado arriba, “el Estado

---

<sup>124</sup> Asentamiento de extrema pobreza en la periferia de grandes ciudades, generalmente un conjunto de viviendas de material ligero sin acceso a servicios básicos.

<sup>125</sup> “Es que el propio Estado a través de la asignación de puntajes de la ficha termina reconociendo que en esas comunas que por el lado de la CASEN tiene un 15 % de pobres, por el lado de la ficha tiene un 35 o 40 % de población bajo un puntaje de 8.000 puntos que ya lo habilita para acceder a una batería bastante amplia de programas sociales” (O3).

sigue manejando un concepto de pobreza que ya no es el que maneja la comunidad” (O3).

Con la FPS cambia el algoritmo, pero primero cambia el concepto “motriz”, de pobreza se ‘ensancha’ a vulnerabilidad, y el peso se traslada desde los ingresos y los servicios básicos hacia los logros en educación (O3). La medición se hace aún más indirecta, con la noción de capacidad generadora de ingreso (CGI), pues ingreso *per se* ya era más indirecta que consumo.

Aparte de las críticas deslizadas a la FPS y lo que algunos han diagnosticado como agotamiento (“la ficha ya no te la resiste más la gente” (I3)) sigue en el ámbito de las carencias materiales:

Sigue midiendo brechas en el tener, no en el ser, no el hacer o no en el estar, que son las otras dimensiones existenciales que uno reclama que también debieran formar parte de una caracterización de las condiciones de vida y por lo tanto de pobreza (O3: economista, ONG que lleva programas de voluntariado y realiza estudios en torno de la pobreza y la exclusión)

Y por otro lado, como instrumento de focalización, las críticas a la ficha no deben apartar a nadie del asunto de fondo, más allá del mero instrumento: “¿cuál es el rol que le queremos asignar a la focalización en nuestro esquema de políticas?” (O3).

Y esto actualiza la antigua discusión focalización v/s universalismo, que representa uno de los clivajes señalados en esta investigación. Al respecto se plantean otras cuestiones conexas: ¿la lógica de los derechos sociales no es acaso de carácter universal? ¿cuál es el rol del Estado como proveedor de bienestar social? ¿la dicotomía focalización-universalismo<sup>126</sup> no queda corta con políticas que llegan al percentil 60 de la población, y con un segmento restante que en buena medida se autoexcluye?

---

<sup>126</sup> De hecho ya hay quienes han señalado que ya no debiera hablarse en sentido dicotómico sino de un *continuum*.

Claramente la mirada es estrecha, tanto por ser sólo de ingresos, prescindiendo de otros enfoques más complejos, y no de derechos, relacionada con exclusión, etc., como por ser absoluta, y no relativa o relacional (O5).

### **4.3.3 Eje Políticas de Superación de la Pobreza**

Las políticas centradas individualmente en la familia y otras directamente en las personas, destruyeron lo colectivo (O1)<sup>127</sup>. Contrasta con el propósito declarado, y que menciona algún entrevistado, de la administración de la Concertación (CPPD), de reconstruir el lazo sociedad Estado a través de estas políticas. Esto luego de la referida destrucción del tejido social que significó la acción de la dictadura cívico-militar que encabezó Pinochet. Por el contrario en términos generales se reconocen, como hemos señalado, la mantención de lógicas y paradigmas propios de la dictadura en esta materia.

Dentro de esa continuidad, “Chile Solidario nace de una matriz individualista, de esta focalización y de esta obsesión por eliminar la pobreza” (O1), y el Ingreso Ético Familiar “entraría en competencia y a tensionar sus vínculos con el programa Puente, con el Chile Solidario” (O1).

Si bien se trata de un buen programa, bien diseñado, Chile Solidario tiene el gran problema de la articulación de servicios. “Debilidad fuerte, porque con el Chile Solidario puedes llegar a Bajos de Mena y en Bajos de Mena no hay consultorio, no hay todavía, y siendo 130 mil habitantes” (O1). Otra debilidad del programa dice relación con la inclusión laboral<sup>128</sup>, déficit que declara venir a atacar centralmente el Ingreso Ético Familiar, aunque sin enfatizar la calidad de los empleos que se buscan para esta inclusión.

Se habla de una “saturación de la focalización” (O1), que implica la miopía de creer que la fuente de tensión es la pobreza, cuando en realidad la gran fuente es la desigualdad.

---

<sup>127</sup> Coincide con lo señalado por otro entrevistado: “la política social, no tiene nada de social”.

<sup>128</sup> “El pilar más frágil del Chile Solidario es la inclusión laboral “(O1).

Esto contradice, por ejemplo a P3, quien sostiene que entre la opción de reducir la pobreza o reducir la desigualdad, la primera es mucho más urgente<sup>129</sup>.

También hay una revisión histórica que se remonta a los efectos de los ajustes estructurales de fines de los ochenta y comienzos de los noventa. Es en el consenso de Washington que emerge el concepto de focalización, “donde el rol de la política social era actuar como un hospital de campaña de la política económica” (O3). La política social se encargaba de mitigar, dentro de lo posible, los efectos de la política económica. Era una ambulancia que iba detrás recogiendo heridos y, como además estaba en un proceso de ajuste y en países de desarrollo intermedio para pobres en el contexto latinoamericano, no alcanzaban los recursos para darles a todos y tenías que jerarquizar y el concepto de focalización era: “concéntrese en los más pobres de los pobres” (O3).

Desde mediados de la década del 2000, el cambio conceptual respecto de pobreza si bien no se traduce en su medición, sí lo hace en cuanto a diseño de instrumentos para selección de beneficiarios y asignación de las ayudas de las políticas (O3).

La necesidad de una nueva generación de políticas debe responder al cambio de carácter y naturaleza del problema social, “una nueva pobreza, por definirlo de alguna manera”, que “ni siquiera se sabe bien si seguir llamándola así, pero también al proyecto de sociedad que se propone construir” (O3)<sup>130</sup>.

Desde una dimensión institucional se releva la necesidad de una “autoridad social” que contrapesa al Ministerio de Hacienda como “autoridad económica” (O1). En su momento se pensó que con el surgimiento del Ministerio de Desarrollo Social –sucesor del antiguo Ministerio de Planificación y de ODEPLAN- se supliría esta necesidad, pero

---

<sup>129</sup> Otra expresión del propósito de desacoplar pobreza y desigualdad. Muy al contrario de perspectivas como la de Araujo (comunicación personal con el autor), que entiende a la desigualdad como parte constitutiva de los aspectos relacionales y simbólicos de la pobreza.

<sup>130</sup> “Ya tendremos que ponernos de acuerdo si semánticamente corresponde mantener el nombre o calificarlo de otra forma” (O3).



en los hechos este Ministerio sigue siendo un “hermano pobre” en la toma de decisiones relativas al diseño de políticas, y la correspondiente asignación de recursos.

El foco colocado en el núcleo material de la pobreza determina una tendencia a las transferencias monetarias o de bienes “y esa tendencia marca fuertemente el sello político, hasta el día de hoy todavía hay residuos de esa tendencia” (O1).

Es necesario considerar el enfoque de derechos para que no pesen las asimetrías al “dejar hacer” al mercado (O2). Se puede garantizar el derecho pero esto no garantiza su pleno ejercicio, si es que “no se garantiza que se lleva a cabo el correspondiente procedimiento” (O2), o el medio material o recurso que lo hace factible.

Los indicadores de pobreza orientan como señales y generan incentivos para el diseño de políticas (O2). No se puede diseñar buenas políticas a partir de indicadores que no dan buena cuenta del fenómeno. Es el caso en pobreza, si se piensa en que “tenemos un indicador meramente económico que se basa en los alimentos y el ingreso” (O2).

Por su parte la focalización de las políticas sociales (O2) es definida a partir de la ficha de protección social (FPS), que ha sido objeto de muchos cuestionamientos en cuanto a su diseño y su implementación. Finalmente es una tecnocracia, de ‘pobretólogos’ también, la que dispone y ejecuta sus políticas para “un mundo pasivo que está del otro lado”<sup>131</sup> (O3). Esa situación debiera cambiar, en la perspectiva de una transformación social donde esa marginalidad no puede seguir siendo funcionalizada de la manera con que opera hoy día (O3).

La focalización es en realidad, como hemos dicho, una hiperfocalización, que distingue a nivel de familia, dándose el caso de que una familia clasifique para un beneficio y la familia vecina no. Esta situación podría evitarse si es que la focalización incorporase la dimensión barrial (O2).

---

<sup>131</sup> Ésta es la forma en que ve este Estado subsidiario a las personas, que se señala en otra parte del texto.

La transformación planteada no se puede lograr con el concepto restrictivo de la subsidiariedad. Es decir hay que cambiar el estado subsidiario y para ello hay que cambiar primero la Constitución (O3) que le da soporte normativo<sup>132</sup>.

Chile está transitando “por aguas que son poco definidas porque son eclécticas, forman parte de una cierta ambigüedad donde coexisten el viejo orden con el nuevo orden” (O3). El viejo orden con predominio, pero incontrarrestable del mercado, coexiste con un intento de acción solidaria del Estado (O3). Entonces el tema es sistémico, más complejo. Y por eso no es exagerado cuando se lo señala con un vínculo directo respecto de la gran pregunta que es "el tipo de sociedad que queremos construir" (O3). Se cuestiona la focalización como criterio único para las políticas sociales, en una sociedad con estratos medios bastante vulnerables también. Más que esta focalización a rajatabla ¿no será una solución más adecuada que existan políticas sociales universales? (O4), dada nuestra estructura social.

Urge “una política menos asistencial, con menos clientelismo y que confíe más en la sociedad” (O3), que confíe más en las comunidades, y que eso se pueda expresar en instrumentos concretos, o políticas. Con el protagonismo de la misma población, de su organización, sus potencialidades, la dimensión cultural, los valores que tienen, sus experiencias. Todo eso muchas veces queda fuera y en realidad constituyen “el principal potencial para que la gente supere sus situaciones” (O4). La política o programa, dada su naturaleza, puede exigir ciertos comportamientos a nivel de familia, pero el sujeto que sea comunitario (O3).

Concretamente los PTC, en algunos casos, pueden generar una intervención más integral en la medida en que van sumando distintos programas sectoriales. Pero además, con cierta adaptación, se puede intervenir sobre territorios, poblaciones, villas (O4).

Las carencias que se identifican tienen relación con la lógica de mercado que introducen los PTC al incentivar el ejercicio de derechos (como acompañar la educación de sus

---

<sup>132</sup> Lo relativo al carácter del Estado como proveedor de bienestar social y su definición constitucional, se aborda en el apartado respectivo en el capítulo teórico.

hijos), con lo que además “se niega o desconoce una cierta sabiduría, una cierta cultura, además de la capacidad de agencia de algunos de estos grupos” (O4).

Subyace a la práctica de estos programas un discurso sobre el mérito, del pobre bueno o merecedor, que alude a la igualdad de oportunidades: para que el mérito tenga fuerza hay que dotar a las personas de capacidades para poder estar en igualdad de condiciones (O5). Cabe acotar que en virtud del reconocimiento al mérito, algunos encuentran fundamento para las desigualdades, e incluso algunos aspiran al disfrute de desigualdad como “pago al mérito”.

Existe el riesgo de hacer una población dependiente de la asistencia, de la componente asistencial de estos programas incluso, ante el imperativo de evitar caídas en pobreza, cuando ya se está empezando a superar. La transferencia como política compensatoria, desde el enfoque de medición de ingresos, de la dinámica de la pobreza. Esto que se sigue con la Panel Casen, la entrada y salida de la pobreza de una misma familia, induce a una miopía que de nuevo pierde de vista la multidimensionalidad (O5). Este es como otra capa de riesgo en un enfoque/paradigma que ya es de riesgo.

La contradicción de las transferencias condicionadas, con la condición del ejercicio de un derecho que ya debiera estar garantizado por el Estado para todos. Al respecto, O1 reconoce la necesidad de transferencias pero en un marco universal de derechos, sin condicionarlas a un determinado comportamiento. O sea “transferencias condicionadas a una política que ya está garantizando un derecho” (O1).

Surge la crítica respecto de la racionalidad económica que se impone con énfasis en la gestión, más que en el seguimiento de resultados y de impacto (O5). Y con categorías y lógicas de mercado, que se plasman en haber adoptado estos paradigmas con su lenguaje clientelista: el usuario, el beneficiario, el cliente (O5). Y un discurso y práctica muy particular de cruce entre mercado y derechos: “como ahora eres cliente tienes

derecho a exigir y tienes derecho a reclamar” (O5). Pero en la práctica como esa persona depende de sus recursos para vivir, no reclama nada<sup>133</sup>.

En esa línea se cuestiona con mucha recurrencia a los equipos encargados del trabajo en terreno de los programas: debiera tratarse de profesionales ya formados, y con compromiso, con comprensión de la labor (O5). Capaces de concretar trabajo conjunto con las comunidades, superando el “modelo médico en las políticas sociales”, conforme el cual se asume que “el profesional tiene la razón y puede siempre levantar el diagnóstico más acertado” (O5). Y entendiendo que lo que se entrega con la política es ante todo una orientación, pero también con:

La componente del vínculo, de la mirada más comunitaria y familiar que hace que una persona en situación de calle, que tiene una discapacidad, que no tiene pega, se pueda integrar mejor en la sociedad (O5: trabajador social, ONG vinculada a una orden religiosa católica, dedicada a la acogida de personas sin hogar)

También se plantea la autocrítica: “tenemos hoy día muy bajos umbrales de conciencia crítica, es decir en el ONG5 también nos pasa, y pasa en el mundo, en el tercer sector” (O5).

La precariedad con que se ejecutan estas políticas es altísima, entonces uno se pregunta por el impacto que va a tener ésta. Al final terminamos sacrificando a estas generaciones de profesionales con impacto muy bajo en unos contextos (O4).

El 80% de estos está en manos del “profesional” que está actuando ahí, que además ni siquiera ha participado en la construcción y el diseño de esa política, a veces no la entiende, trabaja y recibe una remuneración, y se va para su casa y hace un trabajo transaccional (O5):

---

<sup>133</sup> Un entrevistado señala que finalmente el único derecho que se instalaba era el de exigir “como cliente”, lo que en el fondo es extender la lógica de mercado a las políticas sociales.

Profesionales que no tienen ninguna condición para ir a un hogar donde hay a veces droga, violencia, ir a hacer unas intervenciones de media hora... es muchas veces estos profesionales que son jóvenes tienen que ir por sus medios (O4: sociólogo, ONG vinculada a la iglesia católica, que desarrolla proyectos de acción humanitaria y vivencia de la caridad)

En general se verifica en estos programas sociales “más apuesta en gestión, rendiciones, controles, burocracia, que en el seguimiento de resultados e impacto y en su mejoramiento” (O5).

Por otro lado las políticas se diseñan de modo que no dan cuenta de las diferencias territoriales (O3), ni en general de los entornos sociales de los beneficiarios; por ejemplo, en los proyectos de vivienda, donde el Estado no debiera limitarse a “pasar dinero” (O2). Asimismo el discurso referido a derechos que se pretenden garantizar, choca con un contexto que presenta obstáculos reales al ejercicio de esos derechos: “en la práctica puede tratarse de un derecho que no se ejerce por condiciones materiales, tal vez la persona no tiene el transporte, el dinero para ir, o el tiempo” (O2).

#### **4.3.4 Eje Otras Políticas Sociales**

En las distintas políticas sociales sectoriales que contribuyen (o debieran contribuir) a la superación de la pobreza, sin estar exclusivamente orientadas a ello, los entrevistados señalan debilidades. Elementos recurrentes son la ausencia de garantía de derechos y del reconocimiento de un sujeto colectivo, de carácter comunitario.

Asimismo con la política laboral. Parece no entenderse que el trabajo es un “elemento que no sólo provee de los recursos necesarios para la vida, sino es un factor de integración social, de participación social, de vinculaciones” (O4). Con esa miopía se tiene a “trabajadores pobres”, personas ocupadas que son pobres, lo que habla de la precariedad y de la falta de cumplimiento y garantías del derecho a un trabajo digno, a un *trabajo decente*, conforme a la definición de la OIT. Acá “no hace mucho sentido la categoría de dignidad del ser humano asociada a derechos, la dignidad que se operacionaliza en el ejercicio de derechos, pero que se emparenta con esta noción de la OIT de trabajo decente” (O4).

Concretamente más de dos tercios de los calificados como pobres tienen empleo, y más de tres cuartos de esos dos tercios tienen empleo formal, es decir que la mitad de los calificados como pobres, tienen empleo formal (O3). De aquí es claro e insoslayable que el mejoramiento de las condiciones de vida de los pobres pasa por el mercado del trabajo (O3).

Por otro lado si bien hay estadística que indicaría que la productividad del trabajo de los chilenos se habría duplicado desde la década del '90, el nivel de sueldos se mantiene, corrigiendo la inflación, más o menos constante, y por otro lado la capacidad de subir los sueldos por medio de negociación colectiva ha bajado (O2).

En esa perspectiva la idea de “nivelar o emparejar la cancha”<sup>134</sup> en cuanto a equilibrar el poder de negociación entre trabajadores por un lado y empresarios por el otro (O3), o de “mayor horizontalidad al momento de negociar con el mundo empresarial, con el mismo Estado” (O4).

Otro tanto ha ocurrido con las políticas en educación, donde el rol subsidiario del Estado “destruyó la educación pública” (O1). Esta es una cuestión central en el debate público en Chile, particularmente desde las movilizaciones sociales a partir del año 2011.

En el ámbito de las políticas de salud, se señala la discontinuidad de la construcción de salud comunitaria, que se levantó a principios de los años '70, con programas ambulatorios “sobre todo de tratamiento de depresión en sectores populares y se fueron apagando todos esos programas”<sup>135</sup> (O1).

---

<sup>134</sup> Frase de tipo slogan que es objeto de análisis en otra parte de esta investigación.

<sup>135</sup> Un ejemplo es la experiencia de psiquiatría comunitaria que impulsó el doctor Juan Marconi entre 1968 y 1973 (Escobar, 2013)

Es paradójicamente en democracia cuando se construyen los *guetos* más grandes de Chile, con una política de vivienda que no “ve la integralidad de lo que significa obtener una vivienda para una persona extremadamente pobre” (O1), en términos de inclusión social, laboral, educacional, en redes de salud. “No existe ningún periodo en la historia de Chile donde se haya trasladado tantas personas a guetos con la ambición, el anhelo, de darle vivienda, casa propia” (O1). Eso no es bien una política social, a lo más será pública (O5). El caso de vivienda es de producción y reproducción de pobreza y de “violentar al extremo máximo los derechos fundamentales de las personas” (O5).

Hay postulaciones colectivas a proyectos de vivienda social, pero el gran cambio de la administración Piñera fue añadir la posibilidad de postulación individual (O2). No hay énfasis en los vínculos sociales y, por otro lado, se trata al pobre que busca una vivienda como otro tipo de cliente que entra al mercado, y así ocurre que un gobierno entrega 45 mil subsidios sin proyecto de vivienda asociado (O2), que es resorte del proveedor privado.

En el ámbito de las políticas de vivienda se ha priorizado el criterio económico y de cantidad, sobre lógicas de calidad de construcción de ciudad, de entorno, etc. (O2). En el año 1985 se estableció un marco regulatorio, un decreto de vivienda, y los que construyen son los privados (O2). En ese escenario, el privado maximiza su función utilidad, minimizando costos, y por tanto construye en la periferia “donde la personas no pueden cumplir en la práctica sus derechos sociales.

Así con políticas de vivienda social asociadas a erradicación de campamentos y otros asentamientos, se empiezan a construir grandes guetos, con personas de distintas procedencia, la que “pierde sus vínculos sociales, entra en una situación de vulnerabilidad que si bien no queda reflejada en el indicador de déficit habitacional, entonces es invisible para las políticas habitacionales, es una condición, es una nueva condición de vulnerabilidad que se está generando por las políticas habitacionales” (O2) y que queda invisible para las mismas . De hecho para esos indicadores cuantitativos fue el mejor período de construcción de viviendas sociales. El problema es que

concentraron las viviendas sociales en sectores muy periféricos (O2), generando una alta segregación territorial<sup>136</sup>, que redundaba en una nueva forma de exclusión<sup>137</sup>.

En su momento el trabajo de una ONG (Hogar de Cristo) apuntaba a que las personas obtuvieran la vivienda en el mismo lugar y no fueran erradicados, poniendo énfasis en la cuestión más asociativa, más participativa, por los temas de generación de poder y de contraparte respecto a actores políticos. Hoy ese trabajo lo realiza con una orientación distinta otra ONG (Techo para Chile).

Más allá de la mencionada hipótesis de continuidad de conceptualización en PPSS, de carácter del Estado como proveedor de bienestar) y “el ancla en paradigmas de la dictadura”, se señalan los matices o los cambios parciales dentro de esa tendencia. Conforme a esta mirada, desde la redemocratización, comienza a cambiar el enfoque. Y hay quienes sostienen que del Estado subsidiario pasamos a un estado integrador (Raczynski, 1998) (O1). No obstante, los ejemplos de vivienda (“ha causado un daño gigantesco a las personas en situación de pobreza en Chile” (O1)) y laboral, ya mostrados, permitirían contradecir aquella afirmación: “el Estado subsidiario continúa impactando fuertemente” (O1) durante toda la postdictadura.

Esa mercantilización de la política pública (O1) ha seguido presente en la estructura del Estado, ha costado mucho removerla “del ADN del diseño de política, de cómo se piensa, de la mirada que tiene el Estado hacia las personas” (O1).

Se perfila como una subsidiariedad que delega en las manos del mercado, no a un agente económico en particular, sino al juego del mercado, en materias sensibles de política social, como vivienda (“el Estado se replegó y dijo ‘que el mercado funcione en esto’” (O1)). En ese sector, a veces se culpabiliza al propio mercado, pero éste sigue su dinámica y racionalidad, “pero no, el principal responsable es el Estado, porque el

---

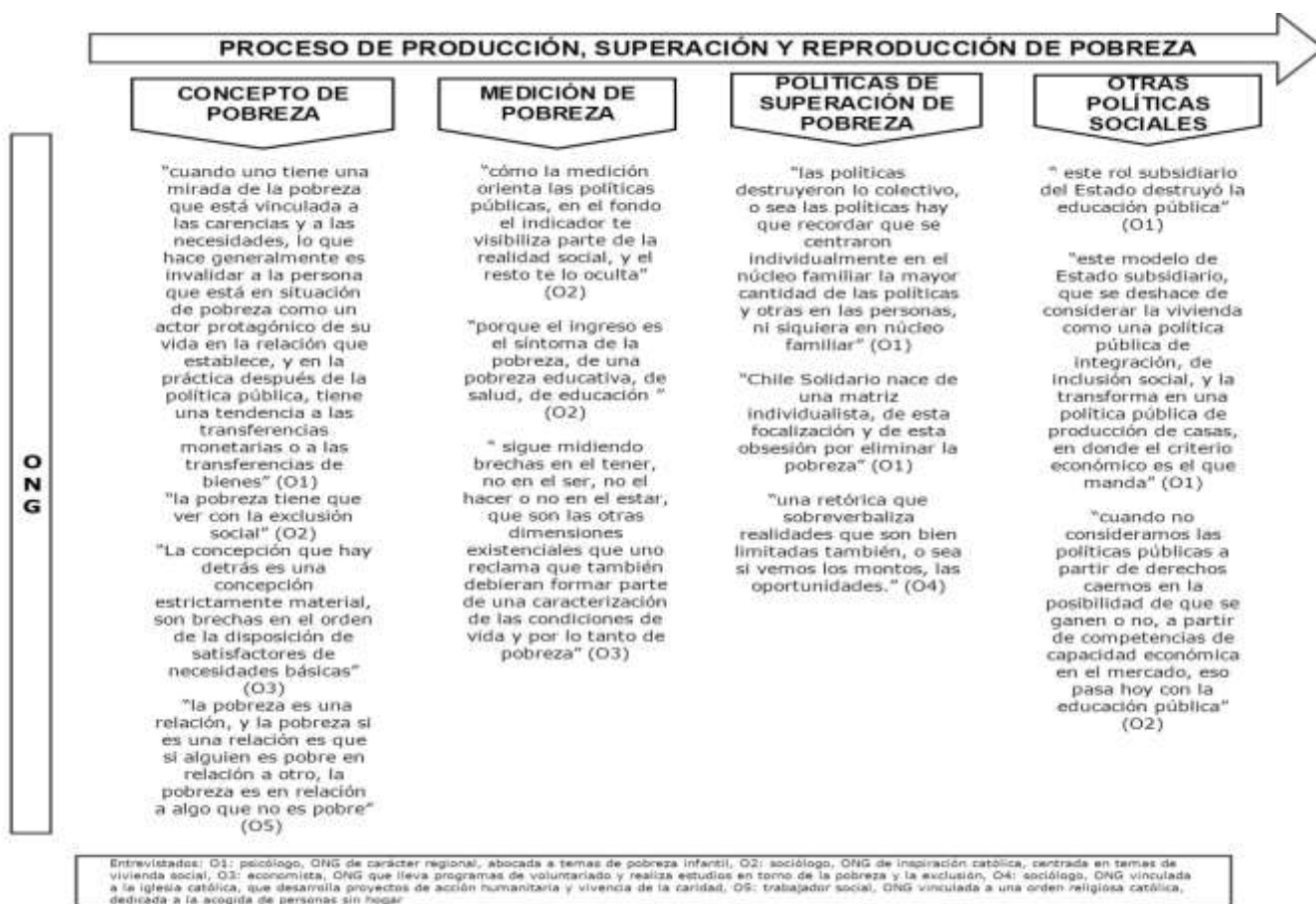
<sup>136</sup> Esto cabría vincularlo con la dimensión “entorno y redes” que estaba prevista para cálculo de pobreza multidimensional en Chile, recomendado por la Comisión. Era la quinta dimensión pero finalmente se desechó, justamente por la dificultad de operacionalizarla.

<sup>137</sup> “sucedió que estas familias quedaron todas aglomeradas, no son diversas, son todos de una condición económica similar...” (O2)



Estado se replegó en una política que es extremadamente importante para la inclusión social” (O1).

### Visión Sinóptica de los dichos del grupo ONG



#### 4.4 Análisis e interpretación grupo policy makers (P)<sup>138</sup>

Los entrevistados reivindican sus respectivos períodos de algún modo, y la crítica o la defensa se acentúan según sea la administración que impulsó determinado instrumento o política.

<sup>138</sup> Integrantes: P2: economista, ex Ministro de Desarrollo Social, orientación de centro derecha; P3: economista, académico, ex Ministro Desarrollo Social, orientación de centro derecha; P4: profesora, ex Ministra MIDEPLAN, orientación de centro izquierda; P5: socióloga, ex Ministra MIDEPLAN, orientación de centro izquierda.

Vinculan a la medición multidimensional, como “anticipación” estudios o políticas asociadas a administraciones de sus respectivos sectores políticos. Aquellos asimilables *ex ante* más al pensamiento de derecha señalan que el “mapa de la extrema pobreza” (versiones de 1974 y 1986, tiempos de la dictadura cívico-militar) aporta una “aproximación más territorial, más compleja” (P2) que anticipa en cuanto a semejanza o correlato la discusión de medición multidimensional. Los más asimilables a la “centro izquierda” reivindican a su vez las PSP desarrolladas por gobiernos de la CPPD: Chile Solidario como anticipo (P4), en cuanto a innovación en términos de enfoque de derechos.

Los de la derecha se manifiestan mucho más respecto de la medición que de la conceptualización de pobreza pues se asume un concepto pre-existente, como un “sentido natural” en cuanto a pobreza. En la revisión histórica se plantea la “condición pionera” (P2) de nuestro país en medir sistemáticamente pobreza, o el haber ido pensando desde el 2000, “ser un poco más exigente en la forma en que Chile mide la pobreza” (P3).

P2 y P3 le dedican mucho más tiempo a los temas asociados a la medición y definición, señalando problemas de implementación por el lado de las “trampas” de las personas y el clientelismo municipal, pensando en FPS y Chile Solidario, cuya aplicación o administración se entrega a las municipalidades. P2 señala que “el mundo político no comprende las nuevas propuestas”, como la medición multidimensional.

Ya no sólo se plantea, de modo implícito, la dicotomía “pobres buenos (merecedores)” y pobres malos, si no que directamente se habla de “falsos pobres”, gente que “aprende a burlar” los instrumentos, sin comprender que se trata de personas que, más allá de la lógica difusa de los instrumentos, tienen dificultades reales que los mueven a desplegar estas “estrategias de sobrevivencia”.

P5 defiende aporte de las políticas sociales en la baja de la desigualdad, aunque leve:

Si consideramos solo por ingreso autónomo, la desigualdad se mantiene constante, y por ingreso monetario sí podemos considerar alguna variación hacia

la disminución producto, claramente, de la política social. Pero también es leve, hay que reconocer que es leve (P5: socióloga, ex Ministra MIDEPLAN, orientación de centro izquierda).

En el análisis se consideraron como ejes las cuatro familias de códigos, a saber:

1.- Concepto; 2.- Medición; 3.- Políticas de superación; 4.- Otras políticas.

En lo que sigue se muestran algunos *verbatimims* significativos, con el respectivo análisis, para cada uno de los cuatro ejes:

#### **4.4.1 Eje Concepto de Pobreza**

Como tendencia se asume un concepto de pobreza, reflexionando sobre la vigencia del fenómeno, relaciones con otros problemas sociales y aspectos de las políticas para enfrentarlos.

Respecto de ese concepto, se plantea que en el período en estudio, ha existido en las políticas públicas y en la formulación programática una visión multidimensional, lo cual no se condice con la medición de pobreza (P5), aún unidimensional. En esto residiría el hiato: políticas que se conciben multidimensionalmente pero que se operacionalizan de modo unidimensional. Incluso el acceso vía puntaje en la Ficha de Protección Social, con la variable capacidad generadora de ingreso (CGI), se mantendría en ese registro.

Se revalida la pobreza como un problema en Chile, particularmente en su comportamiento dinámico:

La pobreza no es algo que sea ajeno a los chilenos, al contrario, si tu miras esto como una foto, la mitad de las personas que viven en pobreza son personas que antes no estaban en pobreza, entonces eso es súper delicado, cuando tu minimizas el problema, es un problema enorme (P2: economista, ex Ministro de Desarrollo Social, orientación de centro derecha).

En esos ciclos de entrada y salida de la pobreza, “hay una especie de ascensor social” (P3), que efectivamente “saca de la pobreza”, a través de un trabajo, por ejemplo, pero

“puede hacer volver a la pobreza” (P3) ante un *shock* que afecte la vida de la familia (P3). Contamos con políticas para salir de la pobreza, pero no que eviten entrar en ella (P2), y “nos falta mucho avanzar en materia de dinámica de la pobreza” (P2).

Hay una “prehistoria de la medición de la pobreza” (P3); el mapa de la extrema pobreza (1974, 1986) es señalado como antecedente, apuntado como paradoja, de la medición multidimensional de la pobreza, por cuanto recogía una aproximación más territorial, que reconocía distintas características de los hogares (P2). Y el vínculo entre medición e implementación de política se presenta como insoslayable:

Creo que en Chile tenemos bastante que avanzar en esa perspectiva, y en comprender la relación de mutuo impacto que tienen los mecanismos de medición con la implementación de los programas sociales (P5: socióloga, ex Ministra MIDEPLAN, orientación de centro izquierda)

Alguna declaración tipo slogan: “La lucha contra la pobreza, para mí, es una mezcla de corazón y razón” (P3), que sin referirse directamente al concepto de pobreza, al aludir al “corazón”, lo carga de una emocionalidad, que lo saca fuera de los análisis (“la razón”) más causales, además de asociarle una cierta moralidad. Se valida el trabajo de terreno sobre el cual fundar “una mirada que es más rica que solamente la mirada económica” (P3).

Al momento de identificar los sujetos pobres, se postula un perfil particular de familia como el “gran problema de hoy en términos de pobreza en Chile: las familias uniparentales con hijos” (P2). En esta afirmación, se desliza un preconceito acerca de un cierto modelo de familia “ideal”, respecto de la cual, ésta constituiría una anomalía.

En un registro de tratamiento económico de la pobreza se apuesta fuertemente por el crecimiento como factor explicativo de las bajas en pobreza (“el crecimiento económico es lo que generó la menor pobreza, no se genera la menor pobreza por arte de magia” (P2)), y si bien se reivindica el trabajo como la “manera permanente de salir de la

pobreza” (P3)<sup>139</sup>, se matiza la afirmación por cuanto se verifica un problema severo del país en términos de productividad: “tenemos mucha gente que gana sueldos muy bajos, y ahí para solucionar ese problema no hay atajo, tiene que ver con la productividad del país” (P2).

Enfatizando el rol del Estado, cabe hacerse cargo de carencias de tal magnitud, que los pobres muchas veces “ni siquiera conocen la red del Estado” (P4); y ante ello se apunta, con adhesión al enfoque de derechos, “a que el Estado tiene que tener un rol activo, llegar a esas familias, decirles que son sujetos de derecho” (P4).

Como fenómeno conexo, la desigualdad, básicamente restringida a la distribución de ingresos, es abordada por los entrevistados con distintas consideraciones. Vinculada causalmente a la pobreza, se reconoce como un problema endémico de Chile desde los años ´60, y se sostiene que al reducirse significativamente la pobreza extrema es esperable una mejora en la distribución del ingreso (P2). Es lo que habría ocurrido entre 2009 y 2011.

Económicamente se entiende como un problema de *stock*, por lo mismo con muy baja probabilidad de cambio en un corto plazo (P2), lo cual se ha verificado empíricamente, salvo variaciones muy marginales<sup>140</sup>. Cuando se comparan cohortes generacionales, las más jóvenes presentan menor desigualdad que las mayores (P2). Esto podría estar vinculado con los aumentos masivos en educación, tanto escolar como superior, en Chile en las últimas décadas, lo que determinaría progresivamente esta mejora (P2).

Frente a la desigualdad surge como más preocupante la movilidad social, fundado en una teoría de justicia: “una sociedad justa no es aquella que no tiene desigualdad sino donde la desigualdad es legítima” (P2). Por su parte, se asocia la mejora en la desigualdad con sacrificio en el crecimiento económico; una tesis recurrente de los sectores de la derecha y empresariales, a propósito de la reforma tributaria que ha

---

<sup>139</sup> Lo cual, sin precisar, el tipo de trabajo, quizá sea estrictamente cierto sólo para superar la extrema pobreza.

<sup>140</sup> Un cambio que tiene que ver con lo que pasa en la parte inferior de la distribución de ingreso (ver López, R., Figueroa, E. & Gutiérrez, P (2013)).

impulsado el segundo gobierno de Michelle Bachelet, con el objetivo de lograr una estructura fiscal más progresiva.

La extrema desigualdad podría tener efectos en la paz social a largo plazo (P3). Acá se deja entrever el antiguo objetivo de contención de la política social, hoy diríamos de gubernamentalidad. Ahora puestos a escoger entre reducir la pobreza o reducir la desigualdad, se menciona como más importante reducir la pobreza (P3)<sup>141</sup>, “porque ahí te aseguras por lo menos que el nivel de vida de todos va subiendo” (P3).

Frente a percepciones de aumento o disminución de la desigualdad en la distribución del ingreso, se sostiene que ésta se mantendría invariante (P5). No obstante, dado que de todos modos se trata de un valor alto (el más alto en la OCDE), hay que diseñar políticas orientadas a la igualdad, directamente vinculadas con las políticas de superación de la pobreza (P5). Sólo con política social no se podría reducir la desigualdad, pues se trata de medidas más estructurales y relacionadas con el modelo de desarrollo (P5). Estas medidas pasarían por el ingreso autónomo, esto es, los ingresos provenientes del trabajo: apunta al espacio de la producción, al mercado laboral, estructura que no se ha podido afectar (P5), desde las administraciones de la CPPD.

Un concepto relacionado con la desigualdad, es el de pobreza relativa, cuya medición debiera implementarse y comunicarse, como ejercicio de transparencia, por cuanto operacionaliza la relación entre pobreza y desigualdad (P5). Cabría plantearse desafíos y “umbrales mayores claramente que la pobreza” (P5). La vulnerabilidad es uno de esos conceptos, de mayor alcance y cobertura, que el de pobreza, extendiendo la acción del Estado, hacia las capas medias emergentes, en una perspectiva de garantizar calidad de vida, más que seguir pensando en los mínimos biológicos. Tal concepto aparece como más propio de la contemporaneidad, el momento post globalización y el impacto del modelo neoliberal (P5).

---

<sup>141</sup> Es más importante reducir la pobreza que la desigualdad. No se visualiza a la desigualdad como parte de la pobreza, a nivel de subjetividad.

Se releva el apoyo psicosocial, fundamentalmente como instancia de acompañamiento y construcción con la familia, de la capacidad para que ellos pudieran salir de la pobreza por sí mismos (P3):

Dado el bajo peso relativo de la transferencia monetaria, el sentido de integrar o acercar a la familia a la oferta del Estado, y la atención y este apoyo psicosocial han sido algunos de los aspectos más fundamentales de la acción del programa Puente y el Chile Solidario (P5: socióloga, ex Ministra MIDEPLAN, orientación de centro izquierda)

Muy importante la articulación colectiva para los problemas que son colectivos, pero sin desmerecer lo individual, que resultaría insoslayable en algunos aspectos de las soluciones (P2). Se enfatiza la orientación en la mujer como beneficiario, que hemos llamado “sexuación” en las políticas sociales (Rojas Lasch, 2014). El entrevistado se refiere al particular como parte de una “política social moderna” (P3): “si tú quieres llegar a los niños, tienes que llegar a la mujer” (P3).

En cuanto al mal uso de la FPS se apunta tanto al mal uso del aprendizaje de algunos usuarios (“falsos pobres”), personas que saben que obtener determinados puntajes les permiten determinada ayuda del Estado (P3), en el contexto de “un instrumento muy estresado” (P3):

todo el mundo fue sacando ficha y hoy día 60, 70% de la población tiene ficha, en circunstancias que sabemos que la pobreza es del 14% y la vulnerabilidad la llevará, no sé, al 30%, pero todo el mundo tiene FPS (P3: economista, académico, ex Ministro Desarrollo Social, orientación de centro derecha)

También muchos municipios, como conocedores de los “secretos de la ficha” (P3) comenzaron a manipular la ficha, hoy el Estado tiene los instrumentos como para prescindir del auto-reporte y para cruzar los datos directamente (P3)<sup>142</sup>.

---

<sup>142</sup> Una nueva capacidad técnica -“cruzar los datos”- que se suma a la ya comentada de identificar al detalle a las familias pobres (al punto, como dice Rojas Lasch, de crear –o hacer aparecer- esa población).

A propósito de los sujetos, la participación o componente comunitaria, efectivamente se trata de factores que “deben tener un rol explícito en la política social desde el ejercicio ciudadano” (P5). Esto para trabajar con perspectivas más sustentables de desarrollo social y de desarrollo humano (P5). Las políticas sociales han tenido trabajo comunitario de una manera bastante modesta. Al principio de la redemocratización hubo programas (por ejemplo, desde el FOSIS<sup>143</sup>) que estuvieron muy orientados al trabajo comunitario y a mantener el sujeto social. Pero esos se fueron eliminando en la mitad de la década del ‘90, para orientarse más hacia el sujeto individual y a la noción de población en pobreza (P5), conforme la focalización.

En una perspectiva multidimensional y de derechos, no pueden disociarse la condición de ingresos, del acceso al conjunto de derechos sociales, de derechos culturales y el ejercicio de los derechos políticos (P5). De hecho las garantías respecto de esa condición, pueden estar asociadas al pleno ejercicio del conjunto de derechos.

Se alega por avance en la orientación de políticas de bienestar, se podría decir “neobienestarismo”, pero con una oferta universal en los derechos fundamentales: en salud, en educación, en el ámbito de la ciudad, de la vivienda y los espacios públicos, creo que perdimos mucho con el modelo neoliberal, respecto a lo cual hay escasa conciencia aún. Ahí urge también el debate respecto de si “vamos a orientar políticas hacia la pobreza o hacia el bienestar de la ciudadanía, hacia la comunidad y la ciudadanía” (P5).

Las políticas sociales, transferencias incluidas, resultan vitales, pero tienen que estar asociadas a un conjunto de otras medidas orientadas a potenciar el empoderamiento de la persona, su condición de ciudadano y su incorporación a la comunidad, no desde de un punto de vista individual sino que desde uno bastante más comunitario (P5).

#### **4.4.2 Eje Medición de Pobreza**

---

<sup>143</sup> Acrónimo por Fondo Solidario de Inversión Social.



Se releva la condición pionera de Chile en la medición sistemática de la pobreza, desde los mapas de la extrema pobreza hasta derivar en la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN) desde 1987 (P3), considerada un buen instrumento que permitió la comparabilidad a través del tiempo. Si bien permite, como encuesta, determinar más o menos cuál es el nivel de pobreza (P3), se ha traducido poco en política pública –menos que el mapa de la extrema pobreza (P2)-, salvo el caso del IEF que se propuso generar empleo para las familias de extrema pobreza (P2). Presenta la debilidad de medir ingresos transitorios, y no permanentes, como otras medidas que sí permiten aproximarse al considerar otras dimensiones (P2). Y la metodología de la línea de pobreza presenta la debilidad de la “lógica difusa”: que esa delgada línea deslinda un “todo o nada” (P3).

Al momento inicial de la redemocratización, año 1990, la mitad de la población en Chile vivía bajo la línea de pobreza, y un porcentaje importante de eso correspondía a extrema pobreza, y por lo tanto allí el imperativo ético era plantear políticas de fondo en materia de superación de la pobreza, relativa a empleo, de capacitación, de educación (P4).

Respecto de la actual FPS, entre otros temas, aparece el tema de los “falsos pobres”<sup>144</sup>, y la necesidad de abandonar el autoreporte como base de información (P3), y hacer uso de la capacidad actual del Estado de cruzar bases de datos de distintos servicios y otros recursos. Y se enfatiza, en todo caso, que el propósito fundamental de este instrumento no es medir pobreza, sino que vulnerabilidad en función del acceder a la oferta pública (P5), y que “tiene una condición multidimensional, bastante más multidimensional, aun cuando se analogue a la encuesta CASEN para poder estratificar o definir los puntajes” (P5).

---

<sup>144</sup> Buena parte de los denominados “falsos pobres” con toda seguridad son “verdaderamente pobres” con parámetros más realistas (ni siquiera yendo más allá de ingreso). Esto además de lo que puede analizarse acerca de esta postura de cierta desconfianza de los “pobres pillos”, que aprenden “mañas” para obtener “malamente” “beneficios”.

La CASEN, y la medición en general, hoy resulta insuficiente y durante el Gobierno de Piñera se trató de mejorar dos aspectos (P3), con una comisión *ad hoc*: hacer más exigente la línea de pobreza, establecer el concepto de vulnerabilidad, y al mismo tiempo avanzar en la medición, que en el Chile del futuro se aplique lo que podríamos llamar pobreza multidimensional (P3).

La línea de pobreza que tiene Chile es exigente si se compara con la que considera CEPAL para Latinoamérica, y comparada también con la que usa el Banco Mundial, de 2 dólares al día, no obstante para medirnos nosotros mismos pensamos que la medición de la pobreza en base a ingresos es insuficiente (P3).

Se avanzó a la Ficha de Protección Social (FPS), con lo que se transitó de la pobreza centrada en condiciones de vivienda a la capacidad generadora de ingresos (CGI) en la FPS, sin considerar nada de lo material, “es como ir de un extremo a otro” (P3).

Dentro de un *continuum* en el período -con un quiebre calificado de “relativo” durante la administración Piñera (P5)- “en la política pública y en la formulación programática ha existido durante las últimas décadas una visión multidimensional, lo cual no se condice con la medición de pobreza” (P5).

#### **4.4.3 Eje Políticas de Superación de la Pobreza**

Se habla de la evolución en el “concepto de la lucha frente a la pobreza” (P3): de las limitaciones del asistencialismo que convertía a los usuarios en clientes políticos<sup>145</sup>, y los acostumbra a una situación de dependencia en que las personas finalmente no salen de la pobreza, sino que las mantiene permanentemente ahí (P3), en lo que se denomina una “trampa de pobreza”. Y se hace referencia a una “forma moderna” de abordar esta materia:

---

<sup>145</sup> “Hay un riesgo cuando existe una visión paternalista y también clientelista del Estado...y experiencias en América Latina bastante significativas respecto a la relación clientelar entre las personas, los ciudadanos, y la autoridad política, y el manejo de los instrumentos de política social y particularmente los de transferencias monetarias, o también de otros bienes que puedan incidir en tener o establecer una relación clientelista” (P5).

la forma moderna de ver el tema no es que el Estado saque a la gente de la pobreza, es la gente la que sale de la pobreza por sí misma con un empujón inicial del Estado<sup>146</sup> (P3: economista, académico, ex Ministro Desarrollo Social, orientación de centro derecha).

En esa línea, los programas que habrían demostrado mayor eficiencia para que “la gente salga de la pobreza” (P3), son Chile Solidario (ChS) e Ingreso Ético Familiar (IEF), que logran que la persona “construya en sí mismo capacidades” (P3) que le permitan salir adelante con su esfuerzo y voluntad, “con un empujón inicial del Estado” (P3).

Chile Solidario, es valorado más que como un PTC (P5)<sup>147</sup>, a partir del propósito de acercar el Estado, y su oferta programática, a las familias extremadamente pobres (P5), reconociendo también la focalización como un acierto del programa. Se releva este acercamiento a personas que muchas veces no conocen la red del Estado (P4), y el acompañamiento psicosocial. De hecho algunos entrevistados en este y otros grupos, señalan que en ese “contacto” permanente y esa comunicación, está concentrado el aporte más significativo de esta política.

También se señala la definición conceptual explícita –carácter que se acentúa en la década del 2000 versus la anterior (P5)- y, particularmente, desde las bases conceptuales, la consistencia (como anticipación) de la visión multidimensional con la implementación de la política (P5).

El resultado de Chile Solidario tiene distintas valoraciones. Ha sido importante en la disminución de la pobreza en la década de los años 2000, reforzado en ello por el incremento de las coberturas en distintas prestaciones públicas (P5). Por su parte el monto de la transferencia es menor que el conjunto de la oferta pública y secundario respecto del sentido de integrar y acercar a la familia a esa oferta (P5); fortaleza en

---

<sup>146</sup> Para muchos “la forma moderna” de ver el tema tiene más que ver con superar el reduccionismo economicista, más que con esto de “quién saca a la gente de la pobreza”, si es el Estado o ella misma con un “empujón” del Estado.

<sup>147</sup> “Yo no veo que el Chile Solidario sea un programa de transferencias condicionadas, no es lo esencial del Chile Solidario, a diferencia de otros programas en América Latina que tienen características similares” (P5).

intencionar acciones en distintas dimensiones en el marco de creación de un sistema e “involucrar a la institucionalidad pública de modo más integral” (P5). En cuanto a debilidades, se señala en el plano comunitario, no haber contribuido en el fortalecimiento de la asociatividad (P5)<sup>148</sup>, y las dificultades que se siguen de la implementación:

no tuvo resultado como esperábamos por una razón muy simple, la aplicación en terreno de estos programas son muy complejas, pasan por los municipios, pasan por ejecutores, es muy difícil garantizar que esto vaya a funcionar bien (P2: economista, ex Ministro de Desarrollo Social, orientación de centro derecha).

El Ingreso Ético Familiar fue un paso adicional que sumó al Chile Solidario, pues incluyó nuevos elementos (P3). Primero incluyó el apoyo sociolaboral (P3) -el IEF está muy orientado al trabajo (P3)-, dignidad, deberes y logros. La transferencia por dignidad “se otorga solamente por ser un chileno que se encuentra en situación de pobreza, parecida a Chile Solidario” (P3)<sup>149</sup>. Las otras dos sí son nuevas respecto de Chile Solidario. “Deberes”, transferencias monetarias dirigidas a la mujer<sup>150</sup>, por dos razones: “más de la mitad de las familias en situación de extrema pobreza tienen jefatura de hogar femenina” (P3)<sup>151</sup>; y, segundo, que aun cuando haya pareja, “la política social moderna<sup>152</sup> en términos de transferencia lo que te dice es que la mujer prioriza mayor proporción sus hijos y sus casas en relación a los hombres, los hombres no tienen las primeras prioridades” (P3), entonces si el Estado pretende que llegue ese dinero a los niños y a la casa es más eficiente entregársela a la mujer que entregársela al hombre. Por ello “el Ingreso Ético Familiar tomó definitivamente el enfoque de ir a la mujer” (P3). Esta transferencia se otorga por llevar a los hijos al control del niño sano, por preocuparse de mantenerlos en la escuela con un cierto porcentaje de asistencia. La

---

<sup>148</sup> “el hecho de trabajar en una comunidad en donde hay algunas personas, algunas familias en el Chile Solidario y otras no, entonces eso produce más disgregación que integración comunitaria” (P5).

<sup>149</sup> Sin hacer ninguna a referencia a “derechos”.

<sup>150</sup> “La política social moderna ha establecido que el sujeto clave de la política social es la mujer” (P3). Sexuación de la política social.

<sup>151</sup> Familias uniparentales con hijos, como señala P2.

<sup>152</sup> El rasgo de modernidad que atribuye a la política social es bastante libre (sexuación, rol sólo “activador” del Estado, etc).

tercera, “logros”, es la que hace la diferencia fundamental en el Ingreso Ético Familiar. Esta otra forma de transferencia monetaria condicionada constituye:

Por así decirlo el premio mayor, porque si se consigue la probabilidad de salir de la pobreza es más aún, y el bono por logro son dos, uno el bono al trabajo de la mujer<sup>153</sup>, por lo ya dicho, y otro por logro escolar de los hijos. Se definió que el bono fuera al trabajo de la mujer por esto de las particularidades de la mujer en la política social (P3: economista, ex Ministro Desarrollo Social, orientación de centro derecha).

Al comparar Chile Solidario e Ingreso Ético Familiar, éste plantea una gestión más centralizada –no pasa por los municipios como ChS- que permitiría mayor probabilidad de que los recursos “lleguen” (P2).

Se sostiene que estas políticas, como el Chile Solidario y como el Ingreso Ético Familiar, “apuntan no solo a reducir la pobreza, si no que apuntan a reducir la desigualdad” (P3). Esto dado que enfocan en “pilares claves como mejorar la educación y que esas personas tengan un trabajo” (P3), lo cual a la larga redundaría en una reducción de la desigualdad<sup>154</sup>. Esto se matiza con la consideración de que la reducción de la desigualdad es más lenta, pues supone aumento de productividad sostenido para que las personas de menores recursos puedan acceder a mejores trabajos, y eso toma tiempo -una lucha que Chile tiene que dar-; pasa por mejorar fuertemente la calidad de educación de los sectores más vulnerables, básicamente la educación pública (P3).

La consideración del carácter multidimensional (‘multifactorial’, dice P4) establecería una cierta distinción “desde el punto de vista ideológico” (P4), porque habría quienes “piensan que aquí solo es suficiente en que las familias tengan un ingreso que les

---

<sup>153</sup> “...fue una discusión en el Congreso bastante importante, y que en definitiva finalmente se estableció que ese bono al trabajo a la mujer, no iba a ir solo a las familias de extrema pobreza, en las cuales estaba radicada el ingreso ético familiar, si no que iba a ir al 30%, y posteriormente al 40% de las familias más vulnerables de Chile, o sea va para los 2 primeros quintiles” (P3).

<sup>154</sup> Sólo vía mejorar la educación pública, ni siquiera se menciona política fiscal, menos regulación relaciones capital-trabajo.

permita superar la barrera de la extrema pobreza o de la pobreza en nuestro país” (P4), apuntando a enfoque de derechos, como una instancia más sustantiva:

considerar todos los factores que influyen en el concepto hoy lo podemos poner desde el sujeto que va a nacer, hombre o mujer que nace, que sea un ciudadano, una ciudadana que el Estado pueda garantizar derechos, algunos señalan derechos mínimos, pero a nosotros nos parece que es necesario avanzar en esa dirección (P4: profesora, ex Ministra MIDEPLAN, orientación de centro izquierda).

Valorando las nuevas miradas y discursos que enriquecen las políticas, generándoles “más tracción” (P2), también se visualiza que este giro cualitativo de la mirada multidimensional se exprese en cruce con los criterios en vigor: “la focalización exclusiva por ingresos no es la manera, uno tiene que tener focalización multidimensional” (P2).

Dentro de un cierto ambiente cultural, pese a una recuperación del sentido comunitario (P5), que estaría como trasfondo de esta discusión y de las implementaciones de política, se señala al individualismo (P4)<sup>155</sup> (parte del *ethos* neoliberal<sup>156</sup>), la pérdida de la capacidad de articular proyectos colectivos (P4), que también de algún modo se ha fomentado (o al menos no resistido) desde la política social, y que se plasma también en su despolitización<sup>157</sup>, que no fue casualidad tampoco (P5). De hecho, se plantea que las solas transferencias monetarias y programas sociales orientados exclusivamente al ingreso, difícilmente “permitan la construcción o la recuperación de ciudadanos con ejercicio político” (P5). Más allá aún, se alude al carácter del Estado como proveedor de bienestar y su definición constitucional en Chile:

---

<sup>155</sup> “...nosotros queremos ser una sociedad que derrote de verdad la pobreza tenemos que ser capaz primero de derrotar el individualismo” (P4).

<sup>156</sup> “...en este sistema que nos ha costado tanto poder derribar, de neoliberalismo, está enquistado culturalmente el proyecto individual” (P4).

<sup>157</sup> Entonces la política social no es política, ni es social (que no es social, eso lo señala también otro entrevistado).

Con la constitución política que hoy día tenemos es muy difícil que podamos sustentar el ejercicio de los derechos sociales y el rol que tiene el Estado en promoverlos (P5: socióloga, ex Ministra MIDEPLAN, orientación de centro izquierda)<sup>158</sup>.

Y se matiza en cuanto a que la política social pueda atomizar, por cuanto hay niveles de tratamiento individual y otros de soluciones colectivas (P2). Lo que es claro es la dispersión de intervenciones sobre los mismos sujetos, que “no conversan, no se apalancan” (P2).

Una pregunta recurrente: ¿qué pesa más como factor explicativo en la reducción de la pobreza? ¿el crecimiento o la política social? ¿y cuánto pesa cada cuál?. La primera década luego de la redemocratización tiene mayor peso en esa reducción el crecimiento económico, y en la década del 2000 tiene mayor peso en esos resultados la política social (P5). Esto se relaciona con la viabilidad –muy defendida en su momento por el discurso neoliberal- de la teoría “del chorreo, rebalse o derrame”, y también con la importancia de un Estado más centrado en el bienestar social o menos subsidiario. Esta condición del Estado podría incluir también los cuadros profesionales que se hacen cargo del terreno en la implementación de las políticas sociales, variable crítica por ejemplo en Chile Solidario<sup>159</sup>.

En cuanto a la medición y los distintos instrumentos se señala el problema de la “lógica difusa” (el todo o nada), según la cual el ser considerado o no en pobreza, el calificar o no para un subsidio (P3), se juega en una línea muy delgada, en torno a la cual se contesta de modo *ad hoc*, quedando dentro gente que no corresponde y fuera otros que sí (P3). Esto impone la necesidad de ir afinando los instrumentos, y la medición en general. Sin perjuicio de ello, el instrumento que nos permite identificar y focalizar de mejor manera las políticas públicas debiera ser motivo de orgullo (P4).

---

<sup>158</sup> Tratado en acápite sobre carácter del Estado como proveedor de bienestar, derechos sociales y definición constitucional.

<sup>159</sup> “la formación de nuevos profesionales que llegan al servicio público y que también comienzan a transmitir esta lógica individual y de mercado que ha sido tan compleja de poder equilibrar, y esta asimetría que existe entre poblador, sujeto de derechos, con un proyecto colectivo respecto a la empresa, al bien de mercado” (P4).

La medición conforme la conceptualización ha variado de modo significativo. En su momento (NBI)<sup>160</sup>, tener o no un cierto electrodoméstico permitía discriminar a pobres y no pobres, pero poco a poco esta forma de medir fue “quedando obsoleta y corría el riesgo de que no se podía diseñar políticas públicas porque no se sabía realmente quiénes eran los más pobres” (P3). Cuando se cambia hacia vulnerabilidad<sup>161</sup>, operacionalizada con la capacidad generadora de ingresos (CGI), no son ya los enseres, sino los perceptores de ingreso, efectivos o eventuales, los que resulta mejor no enseñar. De hecho los avances hacia una mayor capacidad potencial de generación de ingresos puntúan en contra para los beneficios sociales:

teníamos que terminar la educación de nuestros hijos, pero hoy día eso se transformó en un castigo, porque nos castigan con más puntos y nos dejan excluidos de un conjunto de beneficios sociales (P4: profesora, ex Ministra MIDEPLAN, orientación de centro izquierda).

También los distintos instrumentos del Estado, que usan de diverso modo la ficha, han contribuido a distorsionar el sentido de la FPS (P4).

#### **4.4.4 Eje Otras Políticas Sociales**

Se verifica una suerte de clivaje, los entrevistados de “centro derecha” enfatizan el trabajo para que los pobres salgan “por ellos mismos” de la pobreza; los entrevistados de centro izquierda, apuntan a la desigualdad.

Los primeros sostienen como axioma que “la manera permanente de salir de la pobreza es tener un trabajo” (P3), y ante la evidencia de los “trabajadores pobres, afirman que se trata de trabajos de muy baja productividad (P3), y a el hecho de que no trabajen los dos en la pareja, si no uno sólo de ellos que “solo tiene que de alguna manera empujar el

---

<sup>160</sup> Antes NBI, Necesidades Básicas Insatisfechas usada para la medición con ficha CAS, orientada a oferta programática, bastante más funcional, en un tiempo en que el asunto fundamental era las coberturas (P5).

<sup>161</sup> Como hemos dicho, se trata de vulnerabilidad como el riesgo de caer en pobreza.



carro de toda la familia”<sup>162</sup> (P2). En esa dirección el imperativo sería “aumentar la productividad de esas personas” (P3), lo cual dependería esencialmente de “la calidad de la educación” (P3). Educación y, por esa vía, trabajo (sin que se especifique, la calidad de éste): “lo que te pueda hacer salir de la pobreza de forma permanente es tener una buena educación, que te vaya bien en la educación, y tener un trabajo” (P3).

La alta desigualdad en la sociedad chilena se explica por esa educación a la que se le atribuye un rol fundamental en la superación de la pobreza: “Chile es de los países con mayor desigualdad, y esta desigualdad en buena parte se explica por el sistema educacional que nosotros hemos ido construyendo” (P4).

Por otra parte surge el propio trabajo como origen de la desigualdad –y de la pobreza, se podría agregar-. Desde esa mirada, la desigualdad se explicaría mayormente por el trabajo (dado cómo se evidencia en el ingreso autónomo): “la constante de la desigualdad obedece al ingreso autónomo, y ese ingreso por cierto es recibido desde el trabajo, y esa es la estructura que no hemos podido afectar” (P5). A partir de esta afirmación, se sostiene la necesidad de introducir modificaciones a la estructura del empleo y a la legislación laboral en Chile (P5).

Sin terminar la educación las posibilidades de tener buenos trabajos se restringen, y en general

si la persona no llega más allá en cuanto a estudios sus trabajos van a estar, en términos de remuneraciones, en torno al salario mínimo, y esos salarios no garantizan, en este momento en Chile, salir de la pobreza (P3: economista, académico, ex Ministro Desarrollo Social, orientación de centro derecha).

Este es un hecho comprobable con simple aritmética: salario mínimo para familia de promedio de personas cuatro, da una cifra por debajo de la línea de pobreza, vale decir una familia con un solo receptor de ingreso y que reciba el mínimo, es pobre en los

---

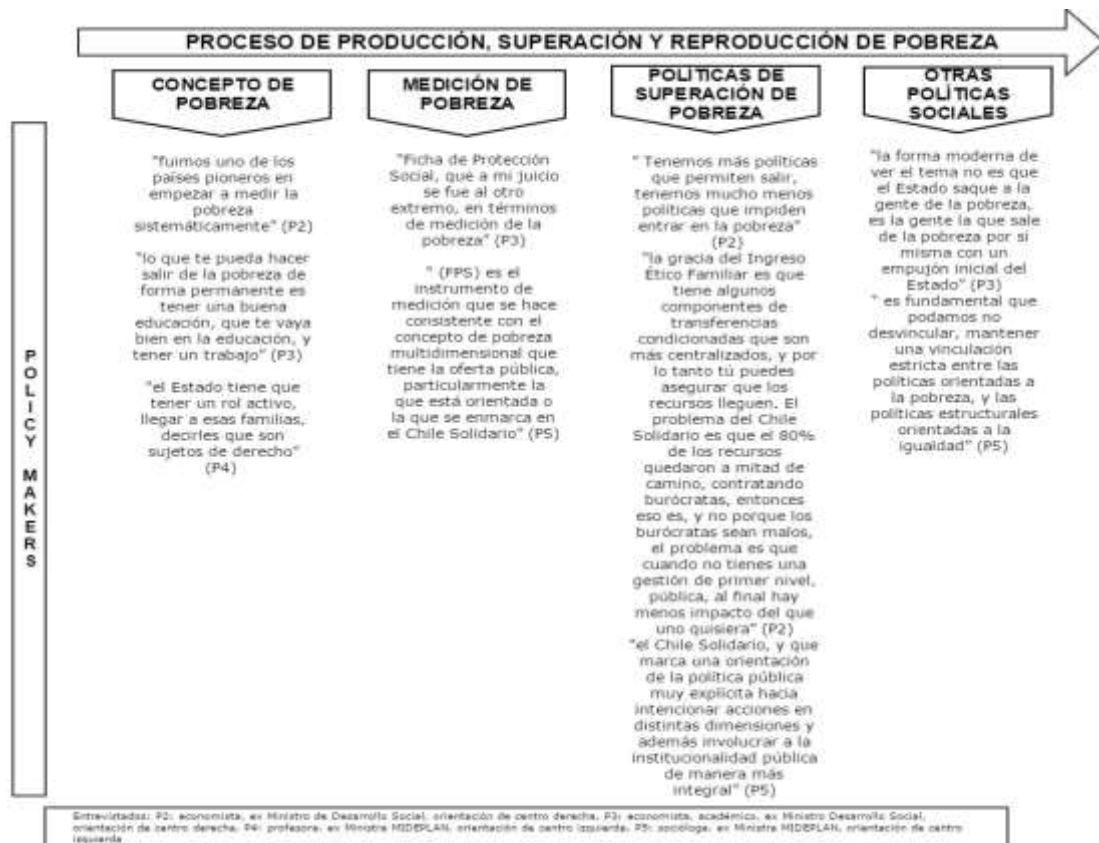
<sup>162</sup> No es porque el trabajo de él sea malo, sino porque tienen que trabajar los dos.

términos referidos. Se sostiene que más que garantizar a la gente que no sea pobre, se debe garantizar que quienes trabajen salgan de la pobreza: “Chile tiene que ser un país que le garantice a la gente que tiene un trabajo salir de la pobreza” (P3).

Se habla de las otras dimensiones, asociadas por ejemplo a otros temas sociales, como vivienda, cuyas políticas respectivas, para varios entrevistados, han sido productoras de pobreza. Lo más grave no es que al mirar los guetos (Bajos de Mena es un ejemplo) recién entendamos que alguien puede ser “no pobre” por ingresos, pero sí por otras dimensiones (P3); si no que no reconocer que el propio gueto es una “producción del Estado”, al ser el resultado de una mala política pública.

Hay una reivindicación de políticas “a partir del 2000” como Chile Solidario, por asociarse a la noción de derechos sociales, y como el GES o Plan Auge, por la universalidad en cuanto a la población beneficiaria (P5), al menos desde la oferta pública, pues hay quienes se autoexcluyen.

**Visión sinóptica de los dichos del grupo *Policy Makers***



#### 4.5 Análisis e interpretación grupo *think tanks* (T)<sup>163</sup>

Como tendencia, se aborda con recurrencia relativa temas como el rol del Estado, la crítica de políticas, y valoraciones del sujeto pobre.

Se releva como causante de la pobreza al propio modelo de desarrollo y por esa vía se remonta a las causas históricas, a la relación capital-trabajo y a la propia modalidad de construcción de los estados nación en América Latina. De este modo se apunta al rol del propio Estado que por acción u omisión (“prescindencia” en cuanto a garantizar mayor simetría en dicha relación capital-trabajo, etc.) contribuye a mantener el proceso de producción de pobreza

En el análisis se consideraron como ejes las cuatro familias de códigos, a saber:

1.- Concepto de Pobreza; 2.- Medición de Pobreza; 3.- Políticas de superación de pobreza; 4.- Otras políticas sociales

En lo que sigue se muestran algunos *verbatim*s con el respectivo análisis para cada uno de los cuatro ejes:

##### 4.5.1 Eje Concepto de Pobreza

La definición de la pobreza justamente es una especie de definición de promedios, promedios de ingresos generales<sup>164</sup> (T7).

Históricamente esa definición de mínimos correspondía a lo que se llamaba en ese tiempo necesidades básicas, en los años ‘60, cuando se establecieron las primeras

---

<sup>163</sup> Integrantes: T1: sociólogo, centro de pensamiento del Partido Comunista de Chile; T2: periodista, centro de pensamiento de la Izquierda Autónoma; T3: economista, centro de pensamiento vinculado a la UDI (derecha); T4: economista, fundación dedicada a los estudios sobre trabajo, de orientación progresista; T5: filósofo, centro de pensamiento de centroderecha; T6: economista, centro de pensamiento, orientado a temas económicos, orientación de izquierda; T7: economista, centro de pensamiento de centroizquierda.

<sup>164</sup> “Qué cosa más distorsionada que la concepción que reduce la riquísima interacción social a una dimensión. A la dimensión, por ejemplo, de individuos maximizadores de su bienestar ¿cómo que maximizadores de su bienestar?, ¿usted cree que las madres que se matan por sus hijos están maximizando su bienestar?” (T6).

canastas. En los años '70 empezaron a cambiar algunos términos, a ajustarse las canastas, y la CEPAL hizo algunas correcciones, que pudieron homologar a nivel de América Latina toda la construcción de estas canastas básicas que permitían definir pobreza (T7).

Las políticas de superación de la pobreza todavía mantienen un cierto anclaje al concepto que la propia dictadura planteó respecto del tema (T6).

El enfoque de ingresos, absoluto, presenta un gran vacío que tiene que ver con el aspecto relacional. No generar una relación entre la situación de poder que se da en una sociedad, por ejemplo lo que sucede dentro del espacio de la producción, relación trabajo y capital, por ejemplo, y los valores que se van obteniendo con medición de pobreza multidimensional, unidimensional o los indicadores de desarrollo humano (T4). A propósito de la noción de vulnerabilidad, la cobertura y el universo de beneficiarios de las políticas sociales se ensanchan hacia la clase media<sup>165</sup>, como afectada por incertidumbres en cuanto a *shocks* y otras contingencias que los pueden llevar a la “dinámica de la pobreza”:

toda esta cosa de la pobreza como riesgo, es decir es un invento del Banco Mundial en plena época de implantación del neoliberalismo en América Latina (T7: economista, centro de pensamiento de centroizquierda)<sup>166</sup>.

Algunos cuestionan la idea de esa “nueva” clase media<sup>167</sup>, que poco tiene que ver la clase media europea consolidada que podría soportar *shocks*, o sea que no es tan “vulnerable” de caer en pobreza.

---

<sup>165</sup> O hacia el universalismo.

<sup>166</sup> Pobreza como riesgo (en el sentido de riesgo de activos, Moser, de vulnerabilidad) es un invento del BM. La hipótesis de la invención/construcción de la Pobreza, como una estrategia de ciertos entes, y también como construcción de una población, que antes de la posibilidad técnica de pesquisarla, no existía (Foucault por Rojas Lash (2010)).

<sup>167</sup> “Chile, que supuestamente era el paraíso de las clases medias, era lo frágil de la estabilidad de esa clase media. Sube y baja de la línea de la pobreza, entonces eso te habla que esa línea de la pobreza está muy mal construida, muy mal concebida” (T2).

La principal causa de la pobreza en Chile tiene que ver con el modelo de desarrollo que ha impulsado este país, “expresado brutalmente en primer lugar en la desigual relación que existe entre capital y trabajo” (T1).

Pero la idea de la pobreza y de la necesidad de la acción del Estado para superarla, es relativamente nueva:

La conceptualización de la pobreza como un problema y la idea de que haya una acción del Estado para combatirla, es algo que de alguna manera no es el concepto que predominó en Chile durante los 50 años de la medianía del siglo pasado -es decir, desde 1920 hasta 1973- no era un tema la pobreza; había muchos pobres, pero no era un tema la pobreza (T6: economista, centro de pensamiento, orientado a temas económicos, orientación de izquierda)<sup>168</sup>.

En el sistema capitalista se puede superar de manera importante la pobreza de ingresos. “Basta ver los países nórdicos que tienen un capitalismo constreñido, donde existen ciertas instituciones sociales que vienen a limitar los espacios de capitalismo, *capitalismo salvaje*, Suecia, Noruega, Dinamarca” (T4)<sup>169</sup>. Pero cuando concebimos la pobreza en un sentido multidimensional y relacional, sería imposible superarla en el actual proceso (T4).

Más allá de la superación individual de cualquier umbral unidimensional o multidimensional, las relaciones asimétricas de poder siguen determinando cotas altas de desigualdad; ese enfoque tiene un vacío importante en términos teóricos: no existe un cuestionamiento a las esferas de poder a la hora de hablar de pobreza en Chile (T4).

Se sostiene que en paralelo a la disminución de la pobreza de ingresos desde el término de la dictadura, la desigualdad en la distribución del ingreso en igual período ha

---

<sup>168</sup> PSP mantienen anclaje a concepto que planteó la dictadura, antes del ‘73 la pobreza no aparece como tema.

<sup>169</sup> Coincide con A3 al citar a Dinamarca, como ejemplo de países capitalistas que han superado la pobreza de modo importante, “con la salvedad de que exportan las precariedades del capitalismo a los inmigrantes, o en sus procesos productivos a países más precarios” (T4).

aumentado en Chile<sup>170</sup> (T1). La desigualdad se concibe más allá del ingreso, una desigualdad también simbólica y cultural como la asociada a los medios de comunicación en Chile, altamente concentrados: “la desigualdad atraviesa transversalmente todas las esferas de la sociedad chilena” (T1).

Esta desigualdad también multidimensional parece consustancial al capitalismo, que la necesita para generar los incentivos de su dinámica: “la desigualdad es necesaria para el capitalismo, el capitalismo la produce y la reproduce” (T2).

En la segregación territorial en las grandes ciudades chilenas, en la diferenciación de servicios de salud y educación, en las posibilidades de acceso a la cultura, en todo está presente la distinción entre ricos y pobres, que a la vez establece una relación entre ambos por contraste:

Aquí están los pobres, aquí están los ricos, lo mismo en educación, aquí están los pobres y aquí están los ricos, en salud lo mismo, en todo, en cultura igual, aquí está la cultura para los ricos y se invierte un montón de recursos, aquí está la cultura para los pobres (T1: sociólogo, centro de pensamiento del Partido Comunista de Chile).

A nivel productivo se postula como principal causa de la desigualdad en Chile, de la mala distribución del ingreso, la a su vez mala distribución de las riquezas que genera la minería en Chile, a partir de la ley minera (T6)<sup>171</sup>.

La desigualdad se presenta como un producto legítimo (T2) de la meritocracia, como una suerte de premio. Por esta vía la focalización lejos de combatir la desigualdad, ha creado nuevas formas de reproducirla y naturalizarla (T2). No obstante, más allá de la justicia o injusticia de la desigualdad, se entiende que el libre mercado nunca ha

---

<sup>170</sup> En una perspectiva histórica se plantea el antiguo origen de la desigualdad en Chile: “ las lógicas oligárquicas de la sociedad son muy fuertes. Aquí no existen balas de plata, uno no va a romper lógicas que son estructurales desde hace decenios y siglos, tanto de Chile como las sociedades de Latinoamérica en general” (T5).

<sup>171</sup> “...es la ley minera, o sea, hay que probablemente derogar la ley de concesiones mineras, recuperar para el Estado lo que le pertenece, las riquezas del subsuelo y sobre todo eliminar la hegemonía de los rentistas sobre la elite. Si ése es el problema que hay aquí. Yo creo, ahora es el principal” (T6).

prometido superarla, ni está diseñado para buscar la igualdad, sino el crecimiento económico; en esa medida, el libre mercado puede tener un problema político cuando se exagera la desigualdad (T5):

Los más pragmáticos van a decir ‘bueno a lo mejor no es un problema de justicia pero sí es un problema político y social porque genera tensiones, aunque fuera tu para tener tus millones, mantén al pueblo tranquilo porque si no te los van a venir a quitar’<sup>172</sup>(T5: filósofo, centro de pensamiento de centroderecha).

Contrariamente al discurso de postpobreza se argumenta, al revés, que justamente porque Chile no está en una condición de superación de la pobreza y de la desigualdad agudas, es que se hace necesario el paradigma más integral, multidimensional y relativo (T2).

El discurso de desigualdad –como el de clase media- alude a cuáles son los umbrales mínimos que estamos dispuestos a sostener como sociedad, “si vamos a estar dispuestos a que un niño se muera de hambre” (T3), esa parte converge con el discurso de la pobreza, como de mínimos biológicos. Pero cuando se plantea definir clase media, cabe definir mínimos en cuanto a calidad de vida que puede ofrecer una sociedad.

Cabe explicitar las relaciones que hay entre las personas que tiene muy pocos ingresos y muchas dimensiones deprivadas, que no pueden desarrollar sus potencialidades, “versus en el mismo territorio otras personas que acumulan muchos ingresos y que las instituciones son funcionales para que esos ingresos sigan creciendo y esas riquezas se sigan reproduciendo” (T4).

En el mercado del trabajo, el espacio de la producción más bien se acentúan las desigualdades, en salarios, etc. (T4), pese a ser el empleo una de las vías más mencionadas para superar la pobreza<sup>173</sup>.

---

<sup>172</sup> Las diferencias son también más visibles, y eso genera nuevas tensiones (T5).

<sup>173</sup> La otra es la previa a la inserción laboral, la educación.

Cuando se ajusta por desigualdad, el índice de desarrollo humano (PNUD) de Chile, éste baja alrededor de diez puestos. “Sin embargo todavía no da cuenta de lo que sucede en términos materiales en la sociedad, concretos” (T4).

El recurso de la pobreza relativa permite vincular conceptualmente la discusión de la pobreza con la discusión de la desigualdad (T4), superando así el desacople entre ambos conceptos, que impone la práctica hegemónica. Según se recoge en buena parte de las entrevistas tanto de éste como del resto del grupos, ese vínculo conceptual entre pobreza y desigualdad, está lejos de ser unívoco, es complejo, con distintas aristas. La causalidad de una respecto de la otra, la desigualdad como parte de la percepción de pobreza, es una de esas aristas. Arista que se expresa de modo muy ilustrativo en la distribución del ingreso, y su aguda desigualdad, en el contraste entre las dos colas de esa distribución.

Justamente prestar atención a las dos colas de la distribución del ingreso, y mirar la relación entre ambas, también supone una aproximación relacional. Son extremos de una misma distribución, el comportamiento de cada una afecta a la otra (T6).

Se apunta a la derecha (T1) y a los funcionarios técnicos (T2) por “no creerle a los pobres”, con una actitud de desconfianza de los denominados “falsos pobres”. Puede ser que se mienta pero “detrás hay la necesidad de salir de situaciones de marginalidad y de pobreza que son reales” (T1).

Se marca la diferencia entre la afirmación “él es pobre” (es una marca, se dice que esa persona no es capaz de salir de la pobreza) y la afirmación “él está en condición de pobreza”, con la cual se pretende significar que en este momento es pobre, pero de aquí a unos años, él puede salir de esa condición (T3). Así, lo primero aludiría a una permanencia, mientras que lo segundo a transitoriedad.

La frustración que genera la desigualdad, incluso en una misma comuna de Santiago, como Lo Barnechea, donde coexisten las dos colas de la distribución de los ingresos. Entonces “sí, hay crecimiento económico, sí, estamos todos mejor, pero eso no dice nada sobre la desigualdad, absolutamente nada” (T5).



Que la familia sea el beneficiario de la política social es discutible por cuanto la familia, en sentido tradicional, ya no es la tendencia dominante en Chile. Eso funcionaría “en un contexto que no existe en Chile ya, la familia en Chile, así como uno la piensa, dejó de existir” (T5).

La relevancia del orden territorial para la pobreza, la marginalidad y la segregación social (T5), que en Chile no se considera como variable crítica (T5). Se refiere a la práctica, más bien con las antiguas Fichas CAS, de esconder los electrodomésticos, cuando los encuestadores visitan un hogar, para que no se dude de la pobreza (T5)<sup>174</sup>: “cuando llegan los encuestadores de la ficha a las casas, la gente le manda el refrigerador a la abuelita, porque si lo ven con refrigerador lo van a considerar no pobre” (T5).

#### **4.5.2 Eje de Medición de Pobreza**

Se entra un poco en el juego de “la pobreza es medir la pobreza”, asumiendo el concepto y “partiendo” la crítica desde la medición. Parece asumirse un “significado real” de la pobreza, más allá de la conceptualización –o más bien, “antes” de la conceptualización, preconceptual-, y se manifiesta la diferencia respecto de los mecanismos de medición de la pobreza, con énfasis en el horizonte de superar la pobreza:

hemos generado una visión crítica al respecto más que del concepto, de la forma de medir la pobreza. ... el tema conceptual de la pobreza es bastante amplio y generar una discusión sobre eso puede llevarnos a un poco a perder el foco de que en el fondo la idea principal es la superación de la pobreza (T1: sociólogo, centro de pensamiento del Partido Comunista de Chile)

---

<sup>174</sup> Ahora con la FPS se esconden los familiares, potenciales perceptores de ingreso, que por lo mismo pueden puntuar en contra.

El origen de la medición, durante la dictadura, se sitúa en un período de alta incidencia de pobreza. Al final de la dictadura casi un 50% de la población estaba bajo la línea de pobreza, que es cuando se fijan los parámetros Casen: “la línea oficial de pobreza era que pudieran financiar dos canastas de alimentos mínimo, por cabeza” (T6). Esa proporción –Orchanski- se mantuvo pese a la baja relativa de peso de los alimentos; de ello se sigue que el valor de la línea de pobreza es bastante más que el doble del valor de la canasta. Pero eso es una discusión que se está dando y que se va a cambiar (T6).

La CASEN es objeto de crítica en cuanto a distintos ámbitos de cómputo como por ejemplo respecto de empleo, en cuanto a las horas trabajadas la última semana (T1, T3). O, en la lógica de la detección de la familia monoparental con hijos (que señalan entrevistados en otros grupos como P2 y P3), que no se distinga a las madres solteras (T3).

Dando cuenta de la sensibilidad de la medición de pobreza respecto de definiciones de la línea de pobreza, como la composición de la canasta, o de otras variables que pueden cambiarse dentro de la operatoria técnica, conforme a algún interés político, por ejemplo, sucede que cuando se modifican ciertos parámetros de medición la pobreza, ésta se duplica (T4):

Cuando tu modificas los parámetros para medir la pobreza, llámese coeficiente de Orchansky, por ejemplo, cuando se rompe la diferenciación entre pobreza rural y urbana, tener líneas diferenciadas, o cuando tú haces algún otro tipo de ajuste, o actualizas la línea de la pobreza porque hoy día es calculada con los patrones de consumo del tercer quintil, pero del año 87, es una encuesta de presupuesto familiar del año 87, tú lo que te encuentras que al actualizar, por ejemplo, esos patrones inmediatamente saltas a un nivel de pobreza que es el doble del que se está midiendo actualmente, cerca del 30% (T4: economista, fundación dedicada a los estudios sobre trabajo, de orientación progresista).

Si la principal fuente del ingreso está en los salarios, entonces al medir pobreza y desigualdad tenemos que concentrarnos en los salarios (T4)<sup>175</sup>. Resulta claro que hacer una vinculación con los ingresos de la ocupación principal, podría aportar para asociar pobreza con desigualdad, para mostrar que aún tenemos un problema de pobreza absoluta:

Cierto que esa discusión no puede dejarse en un segundo plano, aunque ya no necesitamos hablar de las precariedades más grandes, sino que está presente, pero está presente en un ámbito relacional, que para nosotros es el punto central (T4: economista, fundación dedicada a los estudios sobre trabajo, de orientación progresista)<sup>176</sup>

Al mirar hacia el mercado del trabajo y el espacio productivo para encontrar la causa principal de la pobreza y la desigualdad, se verifica la importancia de la categoría “trabajadores pobres”: “en 7 de cada 10 hogares en situación de pobreza existe un empleo, y el gran problema es que la mayoría de esos empleos son asalariados” (T4). Más aún se señala que más del 50% de los pobres tiene empleo formal<sup>177</sup>.

Esto permite afirmar que trabajar 45 horas a la semana en Chile no habilita a una persona para superar la pobreza estadística desactualizada. Más aún si se actualiza los parámetros a la encuesta de presupuestos familiares de 2007, veinte años después de la que hoy se considera (T4)<sup>178</sup>.

---

<sup>175</sup> “Todos en la CASEN son trabajadores” (T6).

<sup>176</sup> Esto es a propósito del discurso de postpobreza: que ahora estando “tan cerca” del desarrollo, tenemos que ocuparnos de “problemas de países desarrollados”, por ejemplo, la desigualdad. al revés, justamente porque Chile no está en una condición de superación de la pobreza y de la desigualdad aguda, es que sea necesario el paradigma más integral, multidimensional y relativo (T2).

<sup>177</sup> “lo que uno encuentra es que esos trabajadores pobres, que vienen de un hogar donde el ingreso per cápita, de acuerdo a la última encuesta CASEN, es inferior a los 72mil pesos, esos empleos en un 80% aproximadamente son asalariados, y gran parte a tiempo completo” (T4).

<sup>178</sup> “Entonces esta tensión que se genera entre la conceptualización de la pobreza bajo este enfoque, bajo este marco teórico neoliberal de las políticas focalizadas, de superar los 72 mil pesos, que hoy día actualizado son más de 80 mil pesos” (T4).

Y es claro que en el mercado del trabajo hay un origen insoslayable de la pobreza, procesos de producción de pobreza (Oyen, 2004):

Creo que lo primero y más importante y definitivo, como lo ha sido siempre, es mejorar los ingresos de los trabajadores. El único país que mejoró la pobreza, los dos países que mejoraron la pobreza en América Latina de manera importante, Venezuela y Brasil, basan 80% de eso en haber mejorado los ingresos de las personas (T7: economista, centro de pensamiento de centroizquierda)

### **4.5.3 Eje Políticas de Superación de Pobreza**

Hay una reflexión sobre el rol del Estado tanto como proveedor de bienestar, como en el papel de impulsor de la asociatividad, aspecto de lo social en esta materia. Aparece el rol subsidiario residual, expresado muy evidentemente en una interpretación de lo que hacen las políticas sociales: “parchar” el mercado de trabajo, complementar salario, subsidiar a los empresarios (T4). De este modo el Estado “va resolviendo estos problemas de tensión entre capital y trabajo” (T1) y si bien puede contribuir a reducir los niveles de pobreza, también permite que los niveles de desigualdad continúen aumentando:

el Estado<sup>179</sup> lo que hace es generar políticas sociales que buscan que esta desigualdad no sea tan terrible... estos sistemas de transferencias complementan salario. El Estado le da una ayuda al empresario (para) que no tenga que pagar más porque el Estado se va a preocupar de complementar el ingreso de los trabajadores, por ejemplo a través del ingreso ético familiar...se pueden ir reduciendo los niveles de pobreza pero los niveles de desigualdad van aumentando, porque el capital sigue generando ganancia, sigue acumulando...entonces este es en el fondo un sistema en donde el Estado es cómplice de la profundización de las desigualdades y del enorme desequilibrio

---

<sup>179</sup> Se enfatiza “el Estado, no el gobierno, el Estado” (T1) significando con ello una acción permanente que va más allá de la implementación específica del “gobierno de turno”.

que hay en Chile en la relación entre capital y trabajo (T1: sociólogo, centro de pensamiento del Partido Comunista de Chile)

Particularmente el modelo subsidiario reproduce la desigualdad. Por cuanto entrega una serie de incentivos para que agentes económicos privados “se hagan cargo de distintas tareas que otrora estaban en manos del Estado, o nadie se hacía cargo” (T2). Y a partir de esa entrega de subsidios, de una legislación *ad hoc*, se “crean ciertos nichos de acumulación rentistas, asegurados por el Estado a ciertos empresarios, y eso aumenta la desigualdad” (T2).

Con la figura antes señalada de políticas sociales que son parches del mercado del trabajo, las transferencias condicionadas operarían como mecanismos de control social para, en el fondo, descomprimir las tensiones (T1) y garantizarle gobernabilidad al sistema<sup>180</sup>.

Matizando en el discurso sobre derechos, desde una perspectiva crítica de este enfoque, se expresa el planteo más liberal y minimal relativo a derechos que debe garantizar el Estado, en cuanto al orden y la igualdad ante la ley:

El Estado sí tiene el derecho de resguardar el orden público y sí tiene el derecho de ofrecerme igual trato ante la ley que al mayor magnate del mundo, sí tiene que preservar esos derechos porque yo no valgo menos que la persona de al lado” (T3: economista, centro de pensamiento vinculado a la UDI (derecha)).

Luego de la dictadura cívico-militar, que eliminó, incluso físicamente, el tejido social y las formas de organización de los distintos sectores marginados en Chile, la reconstrucción de los vínculos entre Estado y sociedad se hizo durante mucho tiempo a partir de las políticas sociales que generó la CPPD para tratar de disminuir la pobreza (T1). Se trataría ahora entonces de superar el asistencialismo pero fortaleciendo tejido social, no con políticas habilitantes.

---

<sup>180</sup> De hecho ese es uno de los sentidos fundamentales bajo el cual nacen las políticas sociales, particularmente a partir de Bismarck.

El propósito es superar las políticas sociales asistencialistas, procurando que “el Estado pueda entregar las herramientas para que sean las organizaciones sociales las que definan de qué forma solucionan sus problemas” (T1). Pareciera análogo a la propuesta de que sean los pobres quienes superen individualmente la pobreza con un “empujón del Estado” (P3), sólo que acá con una dimensión de acción colectiva.

Esta propuesta que le asigna otro rol al Estado en cuanto al bienestar social<sup>181</sup>, pasa por una reforma del Estado, que incluye una nueva Constitución (T1), dado que estas definiciones arrancan desde dicha carta fundamental<sup>182</sup> y un proceso sustantivo de reconstrucción democrática que fortalezca el carácter vinculante de la participación (T1); en el fondo se trata de construir una democracia que efectivamente ponga en tensión al neoliberalismo (T1).

El programa de gobierno de Bachelet (2014-2020) señalaba el avance hacia un Estado Social de Derecho, el cual supondría superar el estado subsidiario<sup>183</sup>. En la medida en que ello se concrete<sup>184</sup>, resultaría esperable que las políticas focalizadas fuesen desplazadas por otras que incorporen el concepto de derechos sociales universales (T1). En la dirección de superar también el asistencialismo, pero fortaleciendo el tejido social no con políticas habilitantes individuales, las políticas sociales debiesen permitir una vinculación o fortalecer la vinculación entre Estado y sociedad civil (T1).

En la coyuntura chilena actual, de movilización social de distintos actores, la acción colectiva debiese decidir el rumbo en cuanto a continuidad o ruptura, en la implementación del programa de gobierno, en estas materias (T1). De eso va a depender en la práctica que haya verdaderos cambios, pero “en el tema de políticas sociales el

---

<sup>181</sup> “Si bien no se puede hablar con propiedad de un Estado de bienestar, en América Latina, pero sí de un Estado desarrollista que sí buscaba la consecución de derechos universales antes del golpe militar de 1973 en Chile, y la posterior instalación del neoliberalismo” (T1),

<sup>182</sup> Ver apartado sobre este particular,

<sup>183</sup> Esto tendría como condición *sine qua non* cambiar la constitución de 1980-2005 Pinochet-Lagos.

<sup>184</sup> La discusión constitucional ha sido postergada en Chile, producto de situación política y crisis económica.

debate es como más complejo porque en el fondo siempre son debates de expertos” (T1).

En esa línea de cambio, la reconstrucción del tejido social y la democratización del Estado son los ejes fundamentales para lograr darle un giro a las políticas sociales, “para que sean realmente una herramienta transformadora y no una herramienta de reproducción del modelo de dominación, pues hasta el día de hoy las políticas sociales han sido eso” (T1).

Bajo la hegemonía del paradigma subsidiario de política social (T2) se intenta objetivar y naturalizar la focalización del gasto social<sup>185</sup>, y con ello se reduce el problema de la pobreza al aspecto de los ingresos, en virtud del cual poder focalizar, restringiendo el acceso a derechos sociales (T4):

De ese modo se inicia una carrera en contra de la llamada pobreza, pero que no va a la raíz de su reproducción que corresponde a todos aquellos mecanismos que permiten la desigualdad (T2, T2: periodista, centro de pensamiento de la Izquierda Autónoma).

Lo contrahegemónico sería pensar “la pobreza como un problema relativo, es decir relacionado con el no pobre, con el que acumula distintos tipos de capital a costa de la carencia de ese capital en los otros” (T2). Por el contrario la mirada subsidiaria hegemónica (reducida) de pobreza “es funcional al proyecto neoliberal, va hacia políticas focalizadas, no hacia mayores derechos” (T2). Por otro lado, si bien la focalización es una manera de distribuir recursos escasos, también genera distancias de las clases medias, para que decir altas, respecto del Estado (T5)<sup>186</sup>. Otras debilidades de la focalización tiene que ver con la lógica difusa de los instrumentos que la implementan para identificar beneficiarios (por ejemplo, un puntaje específico en la FPS

---

<sup>185</sup> De hecho el Banco Mundial nos caracteriza en función de ello: focalizado y transferencias acotadas (T3).

<sup>186</sup> Parece referirse al hecho de que esas clases perciben, dada la focalización, que “no reciben nada del Estado”, a cambio de sus impuestos por ejemplo. Esto excluye la mirada solidaria del fenómeno.

como hito de corte), y con la gradualidad que debe considerar la salida de beneficiarios, luego de logrado algún objetivo o transcurrido un cierto tiempo<sup>187</sup>.

Ahora cuando la focalización ya avanza incluyendo percentiles cada vez mayores de ingreso, resulta más directo generar políticas universales (T7), de las cuales quienes lo estimen conveniente pueden excluirse, puesto que son universales, pero no obligatorias.

Coherente con la declaración de que los paradigmas siguen anclados en la dictadura, se señala que fueron los “intelectuales de la dictadura” –y no intelectuales progresistas– quienes crearon esta aproximación y después se naturalizó. En definitiva no hay una conceptualización y política propia, en cuanto a políticas sociales, de los gobiernos de la postdictadura (T2).

Esta política social (unidimensional, de ingresos) que, como se ha dicho, complementa salarios vía subsidiar a los empresarios, estaría entonces acoplada a una política de subsidios al capital (T2), y se concentra “en los estadísticamente pobres, y no en los realmente pobres propiamente” (T2). De este modo dejaría a todo un universo de actores fuera de los beneficios del Estado, contribuyendo con ello a la producción de la desigualdad y de la pobreza:

Esto genera una masa muy importante de asalariados, de pequeños empresarios, que no califican como pobres, y por lo tanto no tienen acceso a ciertas prestaciones sociales, y que están dejados a su propia suerte. Y de esa manera, esa realidad calza con la idea de una producción estatal de la desigualdad, primero, y por lo tanto luego de la pobreza (T2: periodista, centro de pensamiento de la Izquierda Autónoma).

Por otro lado se visualiza un retroceso en el cambio de enfoque respecto de antes de los años 70, con una perspectiva residual y de caridad en el fondo (T6):

---

<sup>187</sup> “la focalización a todo evento, que fue el dogma Chicago Boys de los años 80, soy crítico por varias razones, pero hay una aquí que es que tiene que haber al menos una gradualidad cuando tú las quitas” (T5).



Hay un retroceso, yo diría, de medio siglo para apreciar esto. Se vuelve a la idea: "de que aquí hay pobres y bueno hay que hacerse cargo de los pobres y hay que medir los pobres más o menos para saber, digamos, ¿quiénes son y quiénes tienen derecho a que el Estado les de esta ayuda?"; pero siempre con un criterio de caridad en el fondo (T6: economista, centro de pensamiento, orientado a temas económicos, orientación de izquierda)<sup>188</sup>.

De la definición depende que el problema tenga o no solución (T3), pero luego también de las capacidades institucionales, dado que se está planteando un nuevo "diseño de pobreza" (T3), con la perspectiva multidimensional, pero ahora también prestando atención a la calidad de los servicios no sólo al acceso y cobertura, pues ahora se trata "no solamente de un acceso carencial sino también es un acceso de calidad de educación"<sup>189</sup>, por ejemplo" (T3). En definitiva "el esfuerzo de medir también el nivel de los servicios que está recibiendo las familias más vulnerables" (T3)<sup>190</sup>.

Se trata de una política social –"quizá de mala manera llamada así" (T4)- que justamente lo que hace, sin explicitarlo, es la despolitización de la persona a la que vendría a beneficiar (T4). Una política que asiste, que hace dependiente al beneficiario, que no "hace ruido en el mercado, ni presiona al espacio de la producción" (T4). Idealmente desde esa perspectiva se trate de subsidios condicionados, de complementos salariales "para no presionar a la empresa" (T4).

Se establece esa dependencia que es incluso política; de hecho las reparticiones públicas que administran programas sociales serían capturados políticamente, con un partido

---

<sup>188</sup> "Un criterio del concepto que se popularizó en ese momento es el concepto de "Red de protección mínima" en que se suponía que los ciudadanos, algunos no podían caminar por sus propios pies en el camino de desenvolvimiento económico y social y a veces caían y había que tener una red de protección que los recibiese para que no murieran y esa es un poco la idea, pero siempre como una cosa residual, como una cosa de complemento, como una cosa de-para evitar un mal mayor" (T6).

<sup>189</sup> Con todo lo difícil de conceptualizar y operacionalizar dicha calidad, como la de otros servicios públicos.

<sup>190</sup> "Quizás define otro tipo de políticas, como seguros para esta clase media vulnerable que dejó de ser pobre y tiene mucho miedo de volver a ser pobre y que sus generaciones sean pobres, entonces están exigiendo otro tipo de trato y otro tipo de políticas que son más costosas" (T3).

político que lo toma como reducto, en una repartición de los servicios públicos entre los distintos partidos de una coalición gobernante. Y de ese modo se “van transformando en espacios de clientelismo político” (T4), espacios que generan una despolitización del actor sindical<sup>191</sup>, y se despolitiza a la persona en general que pasa a ser objeto, no sujeto, de la política social. Esto tiende a anular los proyectos de transformación que puedan tener colectiva o individualmente las personas. De hecho la sola ausencia de generación de instancias de asociatividad real en esos programas, ya tiende a atomizar y desmovilizar:

Los planes y programas de política social, no generan instancias de asociatividad real, porque los espacios asociativos son bien espurios básicamente, y operan en la lógica del emprendimiento, que es otra lógica despolitizada, no apuntan a resaltar lo colectivo como un espacio autónomo, sino como un espacio dirigido.. ese sentido bajo el concepto y bajo el modelo actual, teóricamente y prácticamente no se ve espacio para que la política social de pie para los proyectos transformadores del sujeto colectivo (T4: economista, fundación dedicada a los estudios sobre trabajo, de orientación progresista).

Así como otros reivindican políticas e instrumentos de la dictadura (“mapa de extrema pobreza”, por P2 y P3) T3 señala que al caracterizar como PTC al final no fue el ingreso ético familiar<sup>192</sup>, el que tiene mayor impacto en esas medidas es el subsidio familiar con el control de niño sano y asistencia escolar, y fue el que partió en 1981 (T3).

En la oferta programática se verifica la necesidad de avanzar en la calidad de los servicios asociados a las prestaciones, como en IEF, por ejemplo. Debía existir la oferta para que la familia cumpla la condición requerida, y la idea es que la oferta fuera de calidad. Con la fuerte reducción de la pobreza, y la muy positiva evolución de distintos indicadores sociales (desnutrición infantil, mortalidad, tasa de hacinamiento), el punto

---

<sup>191</sup> Así como el Plan Laboral de José Piñera, ministro de Pinochet y hermano del ex Presidente Sebastián Piñera, apuntaba a despolitizar al trabajador.

<sup>192</sup> "El ingreso ético familiar porque tiene una buena evaluación en participación laboral, no porque la hizo el gobierno de Piñera, porque tiene tres pilares que los encuentro como acorde con el discurso que yo estoy planteando, que es dignidad, deberes y logros, que debería funcionar” (T3).

“ya no es tan solo cómo llegamos al 100% de alfabetismo, sino cómo mejoramos la calidad de la educación que les estamos dando “(T3).

Se reconoce la importancia del ChS, y Puente como acceso preferente, que representó:

El primer intento de ordenar todo el abanico de prestaciones sociales que prestaba el Estado, desde los subsidios de agua potable hasta los subsidios de carnet, y se generaron estas 50 y tantas condiciones mínimas, que se llamaron transferencias condicionadas (T3: economista, centro de pensamiento vinculado a la UDI (derecha))

Pero en la práctica no se trató de un programa de transferencias condicionadas, porque entregaban el bono sólo por participar, y al final se llamaba transferencias condicionadas porque a la salida del programa se evaluaba el cumplimiento de estas condiciones mínimas (T3).

El IEF es calificado como contraproducente debido a que su acción en definitiva es sustituir los salarios decentes que se deberían pagar en los espacios de la producción con aportes del Estado (T4). Entonces la empresa queda así liberada pudiendo incluso aumentar su tasa de ganancia, aunque sea marginalmente, pero se hacer de manera sostenida, de tal forma de evitar algunos mecanismos que interfieran en el mercado para que pueda operar libremente:

Y lo que ocurre al permitirse ese sistema, es ampliarlo, agrandarlo, profundizarlo, y con eso lo que se consigue es que la pobreza concebida de una manera relacional, multidimensional, en una manera más compleja de la que existe hoy en día, puede perpetuarse, aumentar y exacerbarse en los periodos siguientes (T4: economista, fundación dedicada a los estudios sobre trabajo, de orientación progresista)

La necesidad de intervenciones integrales supone asumir un medio que es insoslayable<sup>193</sup>, y de mantener la focalización hacerlo asociado al medio, no a los individuos “no focalizado en las personas si no focalizado en los barrios” (T7).

La FPS recibe varias críticas, desde que no cumple su objetivo como instrumento de discriminación por excluir a personas que debiera incluir (T2), hasta que debe ser modificada<sup>194</sup> de modo participativo, así como fortalecer las capacidades de los municipios, que administran la ficha, para gestionar las políticas sociales (T1). Esa participación debiera ser inclusiva respecto de la sociedad civil, más allá de expertos o técnicos, como en la actualidad, puede darse en el marco de concejos para estas políticas que deben ser creados, pero que “lamentablemente por ley, tienen que ser consultivos, no vinculantes” (T1).

En cuanto a los recursos de los PTC, Chile es uno de los países del continente, que asigna a estos programas (como el IEF de la administración Piñera) de los más bajos porcentajes en relación al PIB es de los más bajos, a pesar de que en Chile se habla de que son millones y millones los que se destinan a estos programas (T1).

La concepción de pobreza como situación absoluta, que hace prescindencia de cómo se distribuye el bienestar, pero también pasa por alto, cómo se distribuye el poder en la sociedad, e ignora el conflicto social, proviene del paradigma y del proyecto neoliberal. Este proyecto impulsa esa concepción (T7) y a él dicha concepción le es funcional (T4). Esta mirada de pobreza es funcional al proyecto neoliberal, va hacia políticas focalizadas, no hacia mayores derechos.

Se trata de un modelo, el neoliberal, que subyace a la definición de pobreza y a las acciones de políticas diseñadas para su superación, que no se restringe a un conjunto de políticas económicas, sino que más bien puede ser caracterizado como:

---

<sup>193</sup> “Hay un medio importantísimo, el chico que llega a la escuela ya llega drogado, pero qué va a hacer, si le dicen que vaya a la escuela, pero va a la escuela llega drogado” (T7).

<sup>194</sup> Que las políticas dejen de ser focalizadas, supone cambio de modelo de desarrollo...pero en este momento cabe (urge) modificar la ficha de protección social, para mejorar, en el fondo, la focalización.

un proyecto político cultural que básicamente se testea en Chile, pero después se consolida a nivel global en Inglaterra, en Estados Unidos, cuyo propósito fundamental es reparar la pérdida en los montos o tasa de ganancia que había obtenido el capital en los años '60 y '70 del siglo pasado (T4: economista, fundación dedicada a los estudios sobre trabajo, de orientación progresista).

El neoliberalismo ignora el carácter relacional de la pobreza. Y entonces todas las políticas sociales se focalizan sobre esa llamada pobreza (absoluta, de ingresos). Resulta clara la relación entre concepto y política y, en esa medida, “la calidad de lo social va a depender de la calidad del concepto de pobreza” (T7).

Esa “pobreza estadística unidimensional” (T4) es la que experimentó la reducción muy significativa, más de 60%, en el período de casi un cuarto de siglo. Y esa disminución se atribuye, en muchos discursos, fundamentalmente a “virtudes del modelo de desarrollo” (T4)<sup>195</sup>. Pero, más allá de la gran discusión acerca del umbral o línea de pobreza, la evidencia indicaría “que gran parte de las personas que han superado el umbral lo han hecho a través del subsidio del Estado, no a través de mejores salarios ni mejores empleos” (T4).

El concepto, la medición y la política que surge de ellas es objeto de cuestionamiento, apuntando a la “condición de laboratorio” de dicha medición y su desconexión respecto de otras variables como capacidades de compra, o ingresos totales de la sociedad (T7). De este modo se afirma que no se trata de una medida de carácter realmente social:

se deja de ser pobre solo porque pasa el tiempo, porque como no hay relación con un concepto histórico ...entonces obviamente que esa medida es una medida que solo sirve para autocomplacencia de alguna política, pero no es una

---

<sup>195</sup> Esencialmente, en la discusión entre crecimiento económico o política social como factor explicativo de esa reducción.

medida real social (T7: economista, centro de pensamiento de centroizquierda)<sup>196</sup>.

En cuanto a las causas de la pobreza se menciona una pobreza estructural en todo el continente (T1), de la cual tienen que hacerse cargo los Estados. Esa pobreza encontraría su origen histórico en la forma de construcción de un Estado excluyente por parte de las élites gobernantes, y en la tenencia de la tierra y el modo de producción del campo (T1). Amplios sectores sociales en América Latina fueron excluidos de la construcción del Estado y antes de los procesos de reforma agraria, “estuvo gran parte de la población de nuestro continente, incluyendo la chilena, sumida en la pobreza producto del latifundio, producto del modo de producción del campo” (T1).

Por otro lado la forma de administrar el territorio, el ordenamiento territorial neoliberal produce claramente pobreza (piénsese en las políticas de vivienda, libradas al mercado inmobiliario), construyendo guetos sociales (T1).

#### **4.5.4 Eje Otras Políticas Sociales**

Desde el plan laboral de la dictadura cívico-militar<sup>197</sup> “se desequilibra la relación entre capital y trabajo” (T1). Con lo determinante que resulta ese desequilibrio, el principal factor de redistribución de la riqueza en Chile tiene que ver precisamente con emparejar la relación entre capital y trabajo, es decir de qué manera los trabajadores (T1), de modo de fortalecer la capacidad de negociación de los trabajadores. “Chile es uno de los países donde se genera mayor plusvalía, o sea el empresario se apropia del trabajo que realiza el, bueno valga la redundancia, el trabajador, y eso está en un contexto de un plan laboral que precisamente permite esa desigualdad en el trabajo” (T1). He allí una de las principales fuentes de pobreza, si uno analiza el modelo de desarrollo chileno a partir del plan laboral, se permite la flexibilidad laboral, la subcontratación, la

---

<sup>196</sup> La medición no es “social”, al no ser relacional; la política que resulta de ella tampoco es, propiamente, social.

<sup>197</sup> La política laboral de Pinochet muy a favor de los empresarios y en contra de los derechos de los trabajadores, por ejemplo, de los derechos sindicales, lo cual profundizó la asimetría entre trabajo y capital.

precarización laboral que son, todo lo cual está vinculado con la pobreza, considerando la existencia de los trabajadores pobres (T1).

En Chile aumenta el porcentaje de gente que trabaja, no obstante la persistencia de la desigualdad y que no haya garantías de salir de la pobreza para alguien que obtenga un trabajo, hace pensar en qué tipo de empleos se están generando (T1)<sup>198</sup>:

que haya más empleo no significa que va a disminuir la desigualdad. A lo mejor va a disminuir un poco la pobreza o van a aumentar los ingresos de los trabajadores, por lo tanto va a aumentar el consumo, pero en verdad la desigualdad va a aumentar y es cosa de ver el sueldo mínimo (T1: sociólogo, centro de pensamiento del Partido Comunista de Chile)

Los “empleos para pobres” si bien no son informales, son muy precarios<sup>199</sup>. Este hecho estaría ya naturalizado a nivel social (T2). Parece pensarse que el pobre debe estar dispuesto a trabajar en cualquier condición, conforme una visión muy estrecha del trabajo, que no lograría distinguir la precarización y la no observancia de derechos sociales. Esa precariedad del empleo tendría relación con la ausencia de una producción maciza en el país, más allá de los recursos naturales (T6).

El origen se encuentra en el modelo de desarrollo que dejó instalada la dictadura, que produce y reproduce la desigualdad. De este modo, un aumento de la productividad bajo este modelo de desarrollo va acompañado de la mano también con un aumento de la desigualdad, producto de esta relación desigual entre capital y trabajo (T1).

T6 desde una perspectiva marxista clásica explica “el fin de la producción”, que sería la causa de la precarización del empleo, en Chile, con el predominio de los rentistas por sobre los capitalistas propiamente tales: “Los capitalistas trabajan explotando a la gente,

---

<sup>198</sup> Durante el gobierno de Piñera se prometió y se cumplió con la generación de más de un millón de empleos, pero la calidad de esos empleos no estuvo para nada garantizada. Lo que importaba al parecer era sencillamente el cómputo de puestos de trabajo creados.

<sup>199</sup> “Las causas de la precariedad del empleo principal, es que no se produce aquí en Chile, porque la producción se ha reducido a el grupo que trabaja en recursos naturales, que suma la minería, la silvicultura, la agricultura y la pesca, esas cosas, suben un 8 % de trabajo asalariado” (T6).

contratando trabajadores masivamente, para quedarse con una parte del valor agregado; en cambio los rentistas se quedan con la renta, que no es valor agregado, es un sobre precio por encima del valor agregado. Entonces, el tema es que las políticas que han determinado para el Estado los rentistas, liquidaron la producción” (T6).

En Chile cada vez hay más gente que trabaja, como un “paraíso neoliberal donde el capital necesita del trabajo para poder acumular” (T1). En ese contexto, se plantea el aumento de puestos de trabajo como uno de los principales elementos para superar la desigualdad, pero el punto es “qué tipo de puestos de trabajo son los que se crean” (T1). A partir del Plan Laboral de José Piñera<sup>200</sup> se desequilibra la relación entre capital y trabajo, eso se ve como el principal factor de redistribución de la riqueza en Chile (T1), país donde se genera mayor plusvalía, es decir donde el empresario se apropia en mayor proporción del excedente que produce el trabajador (T1). Y en ese marco, varios fenómenos en el mundo del trabajo, en el espacio de la producción están en directa relación con la pobreza: la flexibilidad laboral, la subcontratación, la precarización.

Este desequilibrio entre trabajadores y empresarios es lo que ha provocado que Chile tenga uno de los marcos laborales más desregulados de la OCDE” (T1). De este modo, las políticas de tipo habilitante, que buscan aumentar la empleabilidad, mejorar las competencias de los trabajadores, no apuntan al fondo de la desigualdad (T1), dada la visión estrecha de trabajo que hay detrás y la precarización creciente de esos empleos (T2). Hay una naturalización en que “esos empleos que se ofrecen para quienes viven en pobreza, son si bien no informales, sí muy precarios” (T2).

Algunos señalan que la precariedad del empleo radica en la estructura productiva de la economía chilena centrada en la explotación de recursos naturales (minería, silvicultura, agricultura y pesca) (T6). Y los pobres no lo son por no tener empleo si no que porque en esta economía así perfilada, trabajan y reciben poco por su trabajo (T7).

---

<sup>200</sup> Ministro del Trabajo de la dictadura, que como tal ideó el denominado “Plan Laboral”, como ya señalamos antes, la política laboral de Pinochet, vigente desde el año 1979.



Se matiza la afirmación respecto de los “trabajadores pobres” señalando que se trata de trabajo informal, y que el 10% más pobre no trabaja (T3) por problemáticas que redundan afectando la viabilidad de acceso al trabajo de los sectores más vulnerables (embarazo adolescente, delincuencia en los campamentos, etc.) (T3).

En definitiva parece que las circunstancias descritas merman el poder del mercado del trabajo para reducir las desigualdades:

En muchos casos se producen y se reproducen las desigualdades, con las brechas salariales que existen dentro de una misma empresa, o dentro de las cadenas productivas entre trabajadores subcontratados y trabajadores directos, contratados directamente por las empresas (T4: economista, fundación dedicada a los estudios sobre trabajo, de orientación progresista)

El hecho empírico es que trabajar 45 horas a la semana en Chile no garantiza a una persona salir de la pobreza estadística, absoluta y de ingresos<sup>201</sup> (T4).

El gran déficit del enfoque tiene que ver con el aspecto relacional: no visualizar la relación entre las distintas situaciones de poder en la sociedad, por ejemplo la relación entre trabajo y capital, dentro del espacio de la producción, y cómo impacta ésta en los valores que arroja la medición multidimensional, los indicadores de desarrollo humano, etc. (T4). Lo primero sería en el espacio del empleo y el trabajo, de donde proviene la productividad (y no al revés) (T7).

Los recursos para disminuir estas brechas, en cuanto a desigualdad, tienen que ir a dos lugares, en el ámbito educacional: a la educación preescolar, que es donde se generan muchas diferencias (T5), y el otro lugar es en la educación técnica, en Chile los buenos centros de formación técnica son mucho mejores y dan acceso a mucho mejores sueldos que las malas universidades (T5).

---

<sup>201</sup> “Cuando nosotros actualizamos algunos parámetros lo que tenemos es que más de 1 millón 200 mil trabajadores son pobres, actualizando los parámetros a la encuesta de presupuesto familiar del 2007” (T4).

Para debatir con la posición que visualiza un asunto ético en cuanto a la universalidad, en términos de porqué financiar la educación de quienes pueden pagarla, y a contrapelo de la focalización:

El derecho a la educación es un derecho que en todos los países se garantiza como el derecho a una educación gratuita y de buena calidad, entonces, esto de que tiene que pagar la educación el quintil más rico entre comillas, o el decil más rico ¿por qué? (T6: economista, centro de pensamiento, orientado a temas económicos, orientación de izquierda )

En relación al tema de cobertura y calidad de los servicios, particularmente en educación, se reitera que el mayor acceso a educación, específicamente superior, no ha significado la movilidad social prometida: “Es decir aquí hay una estafa mayor” (T7). La falacia de la Educación Superior como mecanismo de movilidad social *per se*, que también sostiene Urzúa (2012) y otros, puede encontrar fundamento en que el aumento de cobertura no ha ido acompañado de garantías de calidad. En este tenor, de lo que se trata es de garantizar no solamente un acceso carencial, sino también de calidad a la educación. O sea atender al nivel de los servicios que se están prestando a las familias más vulnerables (T3).

Se concibe la salud y las políticas correspondientes como parte constitutiva del fenómeno multidimensional de la pobreza, y como una reflexión que tiene su historia, que en el fondo no es tan novedosa:

La multidimensionalidad de la pobreza me parece que es una cosa antigua y que además fíjate que quien primero lo dice, no creo que tan primero pero lo pone en un libro que fue famoso, que fue el único libro que escribió, fue Salvador Allende en el libro sobre la medicina del año 30, ahí está planteada la multidimensionalidad de la pobreza, y dice que la salud no es un problema de medicina solamente, sino que es un problema social, de medicina social (T7: economista, centro de pensamiento de centroizquierda)

Particularmente se apunta a la salud pública, como el espacio propio de atención del grueso de la población chilena, como un sector con muchos déficits: “las condiciones de la salud pública, donde se atiende el 80% de la población chilena, son de una miseria sin nombre” (T5).

No se trata de ser pobre por no contar con salud, o estar enfermo, “si no que si tú estás enfermo y recibes una atención mala eres pobre” (T3). O sea contar con atención de salud de mala calidad empobrece. Esto cobra vigor en el contexto de PSP que pretenden tender puentes entre los pobres y la oferta de servicios público, pero con la exigencia ahora de que no basta con cobertura, el asunto es la calidad. No obstante aún para los pobres extremos en Chile la cobertura es un asunto de vida o muerte. Existen campamentos, construidos por el política pública de vivienda que no contemplan servicios de salud y entonces “la gente se muere en las micros yendo al hospital que le queda más cerca” (T5).

Se converge con otros grupos, con matices, claro, respecto de lo crítico que es la vivienda y la segregación, y las políticas respectivas, en lo que podríamos señalar como procesos de producción de pobreza desde la política social: “el Estado chileno está al debe brutalmente, porque los blocks no dan para vivir una vida digna” (T5).

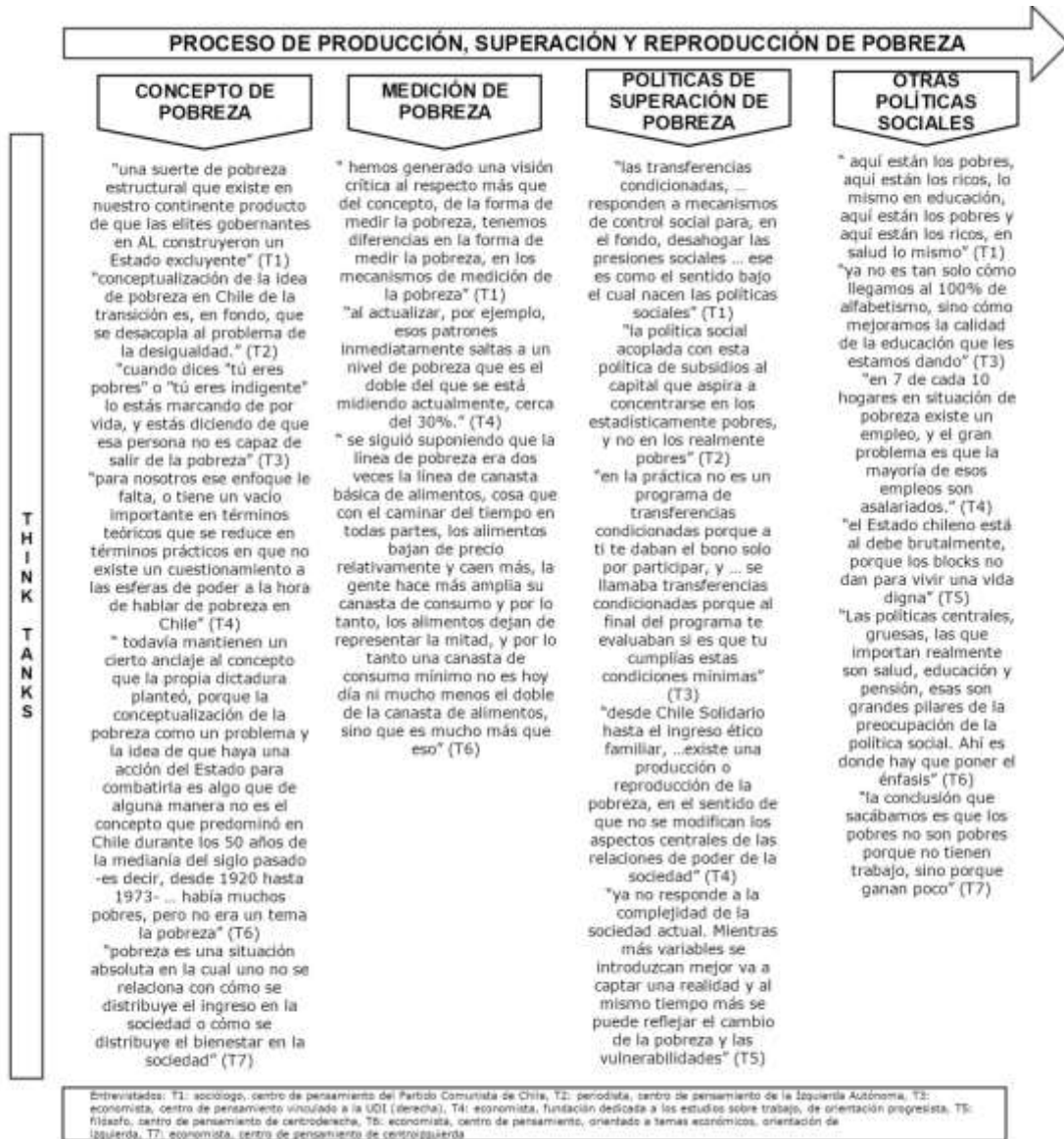
A su vez se manifiesta cierta extrañeza por la poca conciencia aparente que hay desde el Estado, y el diseño de política, en cuanto a la dimensión territorial de la pobreza y fenómenos conexos:

En Chile se habla poco, de cómo la pobreza y la marginalidad y la segregación social están vinculadas con un orden territorial, con el entorno urbano. Eso en Chile como que no nos importa, como que la ciudad fuese hecha así no más, no miramos ese problema (T5: filósofo, centro de pensamiento de centroderecha)

Por el contrario, se identifican políticas en el ámbito de la vivienda, que en el marco de un ordenamiento territorial neoliberal (T1), han producido y reproducido pobreza construyendo verdaderos “guetos sociales” (T1),

Desde una mirada más conservadora, se vincula la vivienda a la familia, y se lamenta la familia (tradicional) “que dejó de existir en Chile” (T5), lo que limitaría el éxito de muchas políticas sociales (T5) en general, señalando de algún modo que también hace faltan políticas respecto de familia<sup>202</sup>.

### Visión sinóptica de los dichos del grupo *Think Tanks*



<sup>202</sup> Esto devuelve a la discusión respecto de si al Estado le corresponde sostener un cierto “concepto” de familia.

#### 4.6 Análisis sociológico de discurso

Luego de disponer del perfilamiento del discurso de los cinco grupos de actores, conforme los cuatro ejes del esquema ampliado de Lister (2004), vamos a avanzar desde la comprensión global que hemos ensayado, hacia tareas más propias de la descomposición analítica. Cabe recordar que los fundamentos del método aplicado son presentados en el capítulo correspondiente.

Siguiendo a Conde (2009), conforme las especificaciones de su propuesta analítica y en una primera aproximación al conjunto de entrevistas, se entregan como resultados preliminares **rasgos y conjeturas preanalíticas por grupo:**

##### Grupo Académicos (Grupo A)

- Grupo más expresivo en cuanto a perspectiva crítica.
- Cientistas sociales: orientación hacia la subjetividad y las representaciones sociales. Como un apartado propio surgen consideraciones acerca del análisis de discurso gubernamental sobre pobreza. Varios inspirados por categorías foucaultianas (Biopolítica, Gubernamentalidad). Se evidencia la reflexión acerca del tema desigualdad y estratificación (clase media).
- Dada también la naturaleza disciplinaria del grupo, se releva una fuerte recurrencia de consideraciones relativas al sujeto pobre y, en general, a aspectos subjetivos de la pobreza. Tanto así como que se trata del único grupo que ameritó añadir un quinto eje de análisis: el del sujeto pobre.
- Hay una relativa coincidencia en apuntar a la desigualdad como el problema social dominante en el Chile de hoy, sin abandonar la atención hacia el fenómeno de la pobreza.
- Se apunta a políticas sectoriales como muy determinantes en la mantención/producción/reproducción de la pobreza (fundamentalmente Trabajo, Educación y Vivienda).

##### Grupo ONG (Grupo O)

- Se verifica una mayor reflexión y una cierta propuesta conceptual: Exclusión, Estructura de Oportunidades, “Umbral Social”, Voces de la Pobreza, etc.

- Conocimiento de terreno, de la pobreza real.
- Invocación de mirada ética en el análisis.

#### Grupo Organismos Internacionales (Grupo I)

- Representan también, básicamente, el discurso hegemónico (en el sentido del *mainstream* , que luego se recoge y expresa en las agencias públicas)
- Cabe distinguir entre aquéllos que se instalan como voces propias y "constructores de discurso" en el debate público chileno, y otros que influyen de modo más remoto.
- En general se reivindica como un aporte sustantivo el giro cualitativo y la deriva conceptual.
- El fenómeno de rotación de profesionales que van desde sector público en estas materias a estos organismos, se refleja en el nivel de conocimiento que poseen los entrevistados de la dinámica de las PSP.

#### Grupo Ex responsables de política (*Policy makers* , grupo P)

- Discurso bastante "programático" en cuanto a la reivindicación de las administraciones propias y el cuestionamiento de las contrarias.
- En todo caso se releva la "confrontación ideológica" en cuanto a concepción y diseño de PSP ("teoría de justicia", neoliberalismo, igualitarismo, etc.).
- Se reivindica, en esa misma dirección, carácter pionero de desarrollos históricos de cada sector en esta materia (mapa de extrema pobreza, desde la centro derecha; aproximaciones de política intersectorial como anticipo de medición del pobreza multidimensional, desde la CPPD).
- Declaraciones "principistas" (ciudadanismo, carácter liberal, etc) con alto contenido de corrección política (como era de esperar).

#### Grupo Centros de pensamiento (*Think tanks*, grupo T)

- Incorporan sesgo dentro de un entramado que asumen como dado.
- Tienden a omitir la discusión conceptual, "partiendo" desde la medición de pobreza.
- Levantan una crítica "política" de las PSP y la administración de los instrumentos: se cuestionan las "contrarias" y se reivindican las "propias" .

- Se apunta al Trabajo (empleo) como determinante en cuanto a la pobreza: unos en cuanto al acceso a éste; otros, en términos de la asimetría en la relación entre capital y trabajo.

Dentro de los procedimientos de interpretación que señala Conde (2009:121) presentaremos a continuación lo relativo a los estilos discursivos. Cabe señalar que si las conjeturas preanalíticas proveen indicios para levantar hipótesis sobre la interpretación general de los textos, de este sistema de discursos, el análisis de los estilos discursivos apunta más directamente a la “comprensión de los marcos y los conflictos simbólicos e ideológicos de cada grupo en relación con el objeto de la investigación” (Conde, 2009: 139).

Estas conjeturas pueden reforzarse con los paradigmas de políticas sociales que plantea Oneto (2001). Él ha caracterizado cuatro paradigmas de los discursos sobre pobreza en Chile, a saber: Neoliberal, Ecológico, Socialista y Social identitario, y ha perfilado estos paradigmas conforme: valor dominante, explicación de la pobreza, enfoque de estudio, políticas sociales, actores relevantes para la solución, método de selección de los beneficiarios, estrategia para solución, política económica ad hoc, visión de lo normativo. Según estos rasgos, se presentan los cuatro paradigmas en la tabla siguiente:

**Tabla 1.: Paradigmas de políticas sociales (Oneto, 2001)**

	<b>Neoliberal</b>	<b>Ecológico</b>	<b>Socialista</b>	<b>Social identitario</b>
<i>Valor dominante</i>	Libertad	Integración	Igualdad	Autorrealización
<i>Explicación de la pobreza</i>	Por el individuo	En la relación de las personas con sus sistemas	En la estructura social	Por la situación específica
<i>Enfoque de estudio</i>	Pragmático analítico	Holístico funcionalista	Socio-estructural	Construcción social
<i>Políticas sociales</i>	Residuales y focalizadas	Integrales, universales y focalizadas	Universales, institucionales	Segmentadas, pluriculturales
<i>Actores relevantes para la solución</i>	Sector privado, individuos	Sector privado y público	Sector público y movimientos sociales	Redes y redes de redes
<i>Método de selección de los beneficiarios</i>	Encuesta socioeconómica Autofocalización Enfoque de riesgo	Diagnóstico específico, encuesta. Focalización activa. Enfoque de la vulnerabilidad	Para todos igual según necesidad	Planificación participativa
<i>Estrategia para solución</i>	Crear oportunidades Asistencia	Asistencia, ampliación ejercicios de derechos	Crear condiciones estructurales para la igualdad	Autogestión de redes de apoyo
<i>Política económica ad hoc</i>	Apoyo principalmente al crecimiento económico	Redistribución Estado regulador	Estado directivo, garante de la igualdad	Microiniciativas, tecnologías apropiadas
<i>Visión de lo normativo</i>	Iusnaturalismo trascendente, formalizador, adversarial, penalizante	Iusnaturalismo racionalista, derecho/positivo, desformalizador, no/adversarial, despenalizante	Mediación estructural de la norma	Normas para la pluralidad

Fuente: Oneto (2001)



En términos de los paradigmas de Oneto (2001) el grupo Académicos podría identificarse, como tendencia más significativa, con el paradigma Social identitario, dado que varias de los rasgos descritos son vinculables con la preocupación mostrada en el este grupo por las dimensiones subjetivas de la pobreza.

El grupo I podría identificarse, como tendencia más significativa, no con un solo paradigma en sentido “puro”, sino que la presencia mixta de dos, aunque se trate de paradigmas opuestos: Socialista y Neoliberal.

El grupo O podría identificarse, como tendencia más significativa, con el paradigma Ecológico. Uno de los rasgos de este paradigma que más se manifiesta en el grupo O, es que su discurso sobre pobreza tiende a hacer explotar el significado de éste, y vía consideración de distintos colectivos e identidades, lo “expande” hacia la idea de exclusión

En términos de los paradigmas de Oneto (2001) este grupo P podría identificarse, como tendencia más significativa, con el paradigma Neoliberal. Claramente por la centralidad que se le asigna transversalmente en el grupo al crecimiento económico como eje de solución de la pobreza (Oneto 2001: 3) y por el carácter esencialmente residual de sus propuestas de política.

El grupo T podría identificarse, como tendencia más significativa, en función de su variabilidad de sensibilidad política, con una tríada de paradigmas: Neoliberal, Socialista y Social identitario.

#### **4.6.1 Estilos discursivos**

Los cinco grupos presentan estilos discursivos diferentes. Esta diferencia se verifica tanto inter como intragrupos. Una premisa transversal a los cinco grupos es que todos,

con distinto fundamento, emiten “un habla”, transcrito a su vez en un texto<sup>203</sup>, el que se puede elaborar como “discurso experto sobre pobreza”.

Inter grupos la diferencia en los estilos puede asociarse a los “modelos de relación de los grupos con el objeto de la investigación” (Conde, 2009: 140). Identificando como objeto de la investigación a “la pobreza en Chile”. Los cinco grupos, considerado cada uno con las reservas antes mencionadas, como una unidad suficientemente homogénea, poseen modelos de relación diferentes con “la pobreza en Chile”, si se conciben como modelos tendenciales o ideales puros. Aquí se abre un asunto interesante, de hecho recogido en uno de los clivajes, cual es si se habla más de pobres o de pobreza en los grupos; y la significación que se puede asociar a ello.

El grupo A (Académicos) se relaciona con la pobreza desde una perspectiva que podría calificarse como reflexiva y, dada la fuerte presencia de científicos sociales, y las aproximaciones específicas de los investigadores, atendiendo a categorías como grupos y representaciones sociales, sujeto y subjetividad, estratificación y movilidad social. Es un estilo que trata de validarse desde esa racionalidad técnica de las ciencias sociales, matizado por alguna experiencia de campo. Cabe señalar también que se evidencia una distancia crítica –en ocasiones irónica- de las instancias del poder. Se puede considerar acá lo señalado en el código “Lo social de la política social”.

El grupo I (Organismos internacionales) aborda la pobreza, desde una perspectiva general de puesta en perspectiva comparada de la realidad social chilena, particularmente dentro del contexto regional. Con matices, presentan conciencia de su papel como artífices del *mainstream* en la materia: o sea, en algunos casos hay un tono de autoridad técnica (el caso más claro es el del BID). Dado lo señalado en cuanto a rotación de profesionales desde Ejecutivo –o comisiones asesoras- a estos organismos, a esa autoridad se le puede agregar un conocimiento bastante directo y detallado de las PSP del período. Se podría caracterizar, como tendencia otra vez, como un discurso bastante pragmático.

---

<sup>203</sup> Se recoge la pertinente distinción de Conde (2009) entre “texto” (empírico), transcripción de lo emotido por el entrevistado, y “discurso” (teórico), construcción del investigador.

El grupo O (ONG), además de tratarse del conjunto de entrevistados, que se muestra más cerca de constituir un grupo como tal (se conocen entre sí, coordinan acciones, se reúnen, se aluden de modo cruzado, etc.), sostienen un discurso fuertemente vivencial, denotando el conocimiento de terreno que tienen de la pobreza en Chile.

El grupo P (*policy makers*, ex responsables de política) tratan el tema de la pobreza, con clara corrección política y defendiendo programáticamente, en esta materia, a su correspondiente sensibilidad ideológica. Como se trata de cuatro ex ministros (de Mideplan y de Desarrollo Social), militantes activos de algunas formaciones políticas, se enuncia mucho en “nosotros” refiriéndose a un partido político en particular, con ejemplos locales, de algún espacio electoral particular, pero apelando también a la experiencia más global como responsable de política en materia de pobreza.

El grupo T (*think tanks*, centro de pensamiento) se relaciona con la pobreza desde una perspectiva bastante contingente, en cuanto a dicotomía “oficialismo – oposición”, y también en coherencia con los programas políticos que los sustentan.

Hay una cierta recurrencia por enfoques económico y laboral, con componente crítica. Llama la atención que algunos asumen la conceptualización de pobreza como dada y plantean la discusión a partir de la medición y los instrumentos. En general, se trata de un discurso orientado fuertemente a la acción política y a la expresión de opinión en la esfera pública.

Dentro de lo que Conde (2009:121) denomina como “procedimientos de análisis”, se visualizan las posiciones discursivas, correspondientes a la identificación de los sujetos que hablan y desde qué “locaciones sociales” lo hacen, los lugares desde donde producen el discurso. A tal efecto se han considerado “mapas de posiciones discursivas” como sistemas de coordenadas con distintos pares de variables en los ejes respectivos. Esto para cuatro de los cinco grupos, todos salvo el de los académicos. La exclusión de este grupo dice relación con que no parecía tener sentido asociar mecánicamente la “línea editorial” de la universidad a cualquiera de sus funcionarios. Tampoco podía

asociarse a priori una correlación directa entre disciplina de investigación y pensamiento del entrevistado respecto del asunto de la pobreza.

Para cada uno de los cuatro grupos de actores, se planteó un mapa con dos variables. Como no todas las variables discriminaban por igual en los cinco grupos, los pares de variables son distintos en cada caso. Si bien esto limita la posibilidad de mapear en un plano único a todos los grupos, da cuenta de las diferencias entre ellos, sin reducir su especificidad y situándolos en función de ella en el sistema de discursos.

#### **4.6.2 Mapas de Posiciones Discursivas**

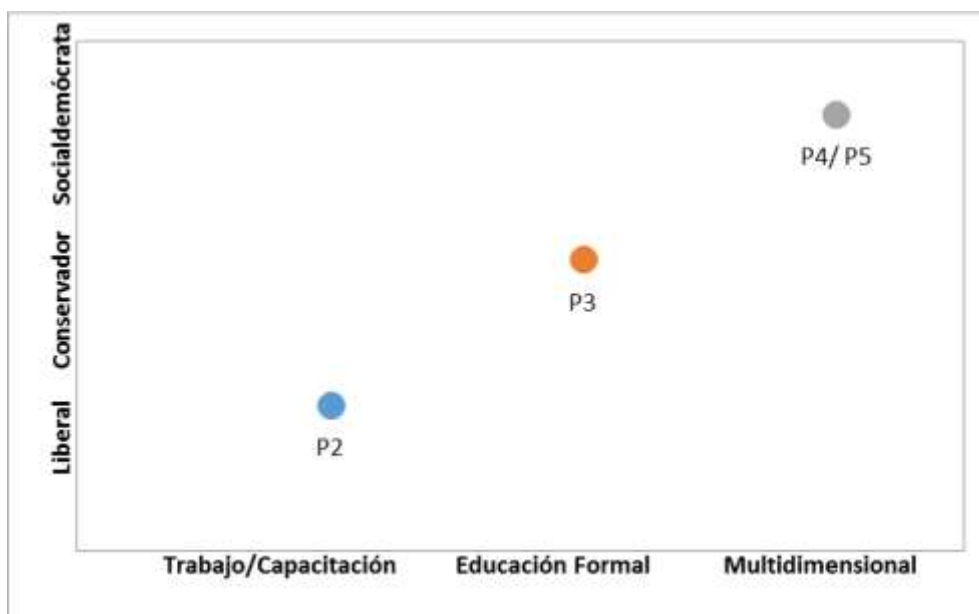
En el entendido de que los discursos son líneas de enunciación simbólica que expresan posiciones sociales, y que en esa medida rebasan las perspectivas puramente individuales, se propone una caracterización de dichas posiciones, en torno de distintos ejes o categorías *ad hoc* para cada uno de los grupos de actores que se presentan en lo que sigue. La identificación de esas posiciones “supone una primera conexión de los discursos concretos con el espacio social en el que han surgido y, en este sentido, una primera interpretación sociológica del discurso” (Ruiz Ruiz, 2009).

A tal objeto, dentro de la lista de entrevistados considerados para la investigación, se pueden distinguir cinco grupos, los cuales corresponden a una clasificación descriptiva en atención a su capacidad de injerencia y nivel de influencia con respecto a la concepción, diseño, implementación, evaluación y percepción pública de -y respecto a las- políticas para la superación de la pobreza. Es así como distinguimos al grupo “*Policy Makers*”, al grupo “Organizaciones multilaterales”, al grupo “Organizaciones no gubernamentales (ONG)”, al grupo *Think Tanks* (tanques o centros de pensamiento), y al grupo “Academia”. Los cinco grupos de actores fueron mapeados *ex ante* en cuanto a los ejes descriptivos que se indican en cada caso. De hecho esta visualización es parte de la fundamentación de esta muestra intencionada. Corresponde destacar que se trata del mapeo *ex ante*, a priori, de los entrevistados, conforme la información pública disponible acerca del conjunto de organizaciones a las que están vinculados los entrevistados.

Respecto del primer grupo, “*Policy Makers*”, se consideran dos ejes descriptivos de sus componentes:

- El primer eje se corresponde con la triada de tipología de Estados de Bienestar de Esping-Andersen, conforme al cual se califica según su identificación preliminar con uno de los tres tipos: Socialdemócrata, Conservador o Liberal, la que ya presentamos en el capítulo teórico.
- El segundo refleja, también a priori, la identificación del entrevistado con alguno de tres de los móviles o focos fundamentales de diseño de la política en esta materia. Dentro de las políticas habilitantes (en lógica de capital humano), ya sea una orientación prioritaria al trabajo y capacitación del beneficiario o al fortalecimiento de la educación formal, o a una estrategia de política multidimensional.

Conforme a ello, el mapa del grupo “*Policy Makers*” queda de la siguiente forma:



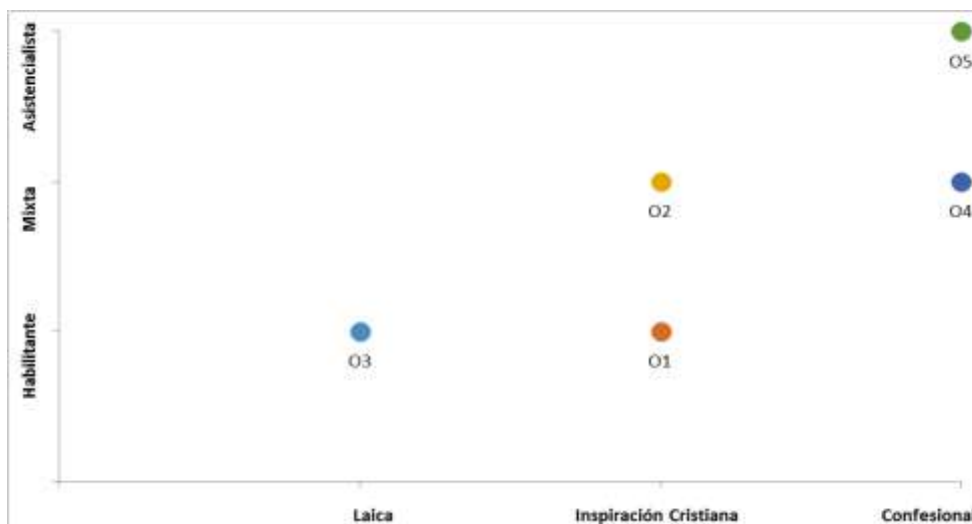
Respecto del segundo grupo, “*ONG’s*” se distinguen dos ejes para describir a sus componentes:

- El primero tiene relación con el tipo de intervención propuesta para la superación de la pobreza, donde distinguimos una visión habilitante

(relacionada, por ejemplo, con la teoría del capital humano), una visión asistencialista y una visión mixta que combina elementos de las dos primeras.

- El segundo eje consiste en la asociación o no a un credo, lo que determina que se trate de un origen laico, de inspiración cristiana o supeditada a una orgánica religiosa (iglesia o congregación) que define una tendencia confesional.

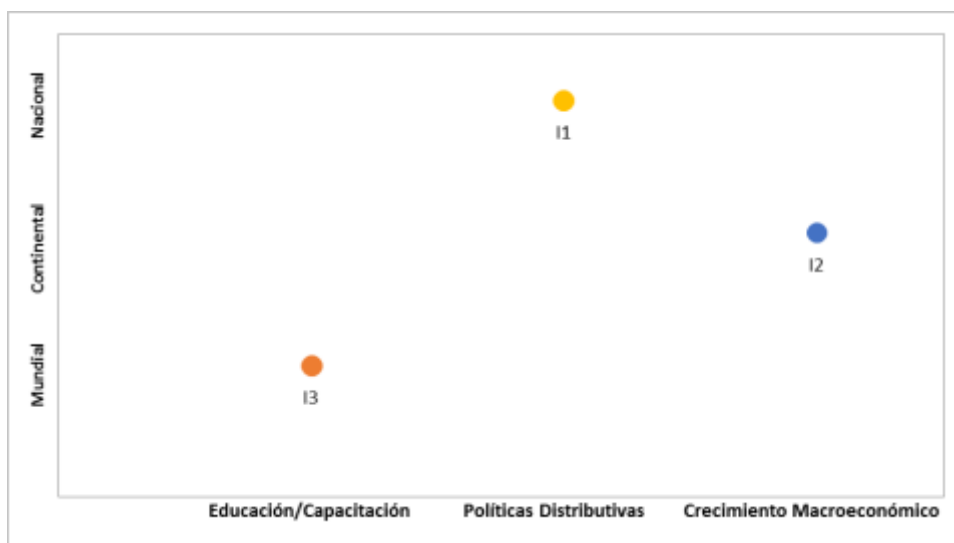
El mapa de posiciones se visualizaría de la siguiente forma:



El tercer grupo engloba a los organismos multilaterales, y se proponen también dos ejes a fin de dar cuenta de las similitudes y diferencias entre sus integrantes.

- Un primer eje dice relación con el alcance territorial de las organizaciones y sus ámbitos de acción, que puede ser de carácter mundial, regional (continental), y nacional. Esto se evidencia en los indicadores que elaboran y utilizan estos organismos, y por su perspectiva de análisis comparado.
- Como un segundo eje establecimos la diferenciación con respecto a la fórmula de política postulada por parte de estas organizaciones hacia los Estados para la superación de la pobreza. Se distinguen como recursos principales a la educación, el crecimiento macroeconómico y las políticas distributivas.

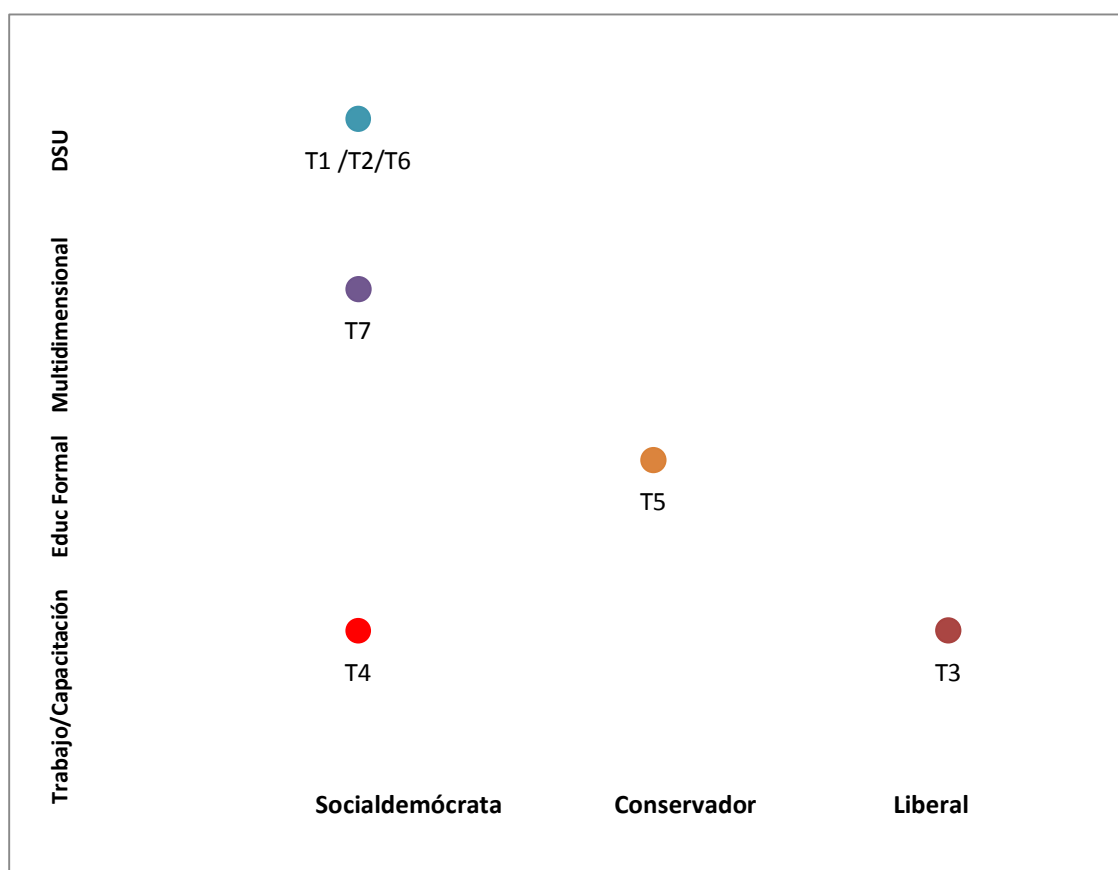
Con los ejes así definidos el mapa de posiciones queda de la siguiente forma:



El cuarto grupo lo componen los llamados *Think Tanks* (o centros de pensamiento), y su descripción será similar al primer grupo, utilizando los mismos dos ejes.

- Así, el primero clasifica de acuerdo a la triada de Esping-Andersen, conforme identificación preliminar con uno de los tres modelos de Estado de Bienestar: Socialdemócrata, Conservador o Liberal {cabe revisar este eje, considerando otro, que recoja la ubicación en el espectro político, o quizá, una orientación más estadocéntrica o más residualista, en materia de prestaciones sociales}. A este punto dedicamos un apartado en el capítulo teórico.
- El segundo identifica la orientación fundamental o énfasis en la intervención de política pública en materia de pobreza, con la que se puede asociar a cada centro: prioridad al trabajo y capacitación del beneficiario, fortalecimiento de la educación formal, una estrategia de política multidimensional o a fomento del reconocimiento y realización de derechos sociales universales (DSU).

En función de esos dos ejes, el mapa presentaría el siguiente aspecto:



Finalmente el grupo “Academia”, está compuesto por algunas de las voces reconocidas en la investigación sobre la pobreza en Chile, y se clasificará sólo en atención a los enfoques particulares para abordar la investigación en pobreza, para cada caso. Aquí las categorías corresponden a Economía, Sociología, Antropología, Psicología Social, otros (Análisis de Discurso, Estadística Social, Comunicaciones).

Como ya señaláramos, no se planteó un mapa de posiciones discursivas para este grupo, por lo ya explicado. La libertad de cátedra impide asumir que la posición del académico refleja necesaria y linealmente la de su universidad, o la correspondiente a la sensibilidad política o cultural de la misma, o de sus propietarios. Si bien puede darse puntualmente esa identidad, entre la posición de la universidad –donde sea que exista una única- y el académico, no parece razonable suponerla como regla general.



En lo que sigue se presentan algunos resultados en la aplicación de otro de los procedimientos de análisis que propone Conde (2009: 121), el de las configuraciones narrativas, que puede asociarse a la identificación de los ejes temáticos, motivos o tópicos del texto, que conforman “la columna vertebral del mismo” (Conde, 2009: 168)<sup>204</sup>.

Estos tópicos del conjunto de entrevistas los asociaremos con la noción de clivajes, entendidos como pares conceptuales dicotómicos que tensionan cierto discurso social, se presentan en la tabla a continuación. Como se aprecia se perfila implícitamente el discurso hegemónico, considerado en esta investigación, de modo esencial, como aquél que construyen y emiten las instituciones, y que se analiza en detalle en capítulo posterior. Los clivajes que organizan el sistema de discursos, en particular este subsistema que identificamos ya como el discurso experto sobre pobreza, expresado en estos cinco grupos, son los siguientes:

**Tabla 2**

	<b>HEGEMÓNICO</b>	<b>CONTRAHEGEMÓNICO</b>
<b>CONCEPTO</b>  <b>Relación c/n Desigualdad</b>	<b>Individual</b>	<b>Relacional</b>
	<b>Tecnoeconómico</b>	<b>Sociopolítico</b>
	<b>Objetivo</b>	<b>Subjetivo</b>
	<b>Naturalizado</b>	<b>Crítico</b>
	<b>Secundaria, fenómenos disjuntos</b>	<b>Central, causal</b>
<b>MEDICIÓN</b>	<b>Cuantitativa</b>	<b>Cualitativa</b>
	<b>Absoluta</b>	<b>Relativa</b>
	<b>Directa</b>	<b>Indirecta</b>
<b>DEFINICIÓN / POLÍTICAS</b>  <b>Rol del Estado</b> <b>Giro cualitativo</b>	<b>Focalización</b>	<b>Universalismo</b>
	<b>Habilitante</b>	<b>Derechos</b>
	<b>Subsidiario, residual</b>	<b>Social, De Bienestar</b>
	<b>Avance sustantivo</b>	<b>Discurso legitimador</b>
<b>¿Habla más de ...?</b>	<b>...de Pobreza</b>	<b>...de Pobres</b>

Fuente: elaboración propia a partir del análisis.

<sup>204</sup> Recordemos que en este caso el texto corresponde a la transcripción de una entrevista individual a un asociado a uno de los cinco grupos. Y así para el conjunto de asociados a dichos grupos, entrevistados individualmente.

Estos clivajes surgen del análisis aplicado a las “conjeturas preanalíticas” de la fase empírica, y como está cada uno asociado a uno de los tres ejes del esquema de Lister (2004), que coinciden con tres de los ejes de análisis de esta investigación, “Concepto”, “Medición” y “Definición/Políticas”. Asimismo, estos clivajes inspiran la codificación de las entrevistas y los documentos políticos<sup>205</sup>. Se añade a los clivajes una cuestión que también resulta discriminante, si el discurso se refiere más a “Pobres” o más a “Pobreza”.

Para efectos más finos de análisis se restringió el conjunto de clivajes a este subconjunto, el que incluye el clivaje “Núcleo Material v/s Aspectos Relacional-Simbólicos” (Lister, 2004):

**Tabla 3**

	HEGEMÓNICO	CONTRAHEGEMÓNICO
CONCEPTO	Núcleo Material	Aspectos relacional-simbólicos
	Individual	Relacional
MEDICIÓN	Cuantitativa	Cualitativa
	Absoluta	Relativa
DEFINICIÓN / POLÍTICAS	Focalización	Universalismo
Rol del Estado	Subsidiario,residual	Social, De Bienestar
¿Habla más de Pobreza que de Pobres o a la inversa?	Más de Pobreza	Más de Pobres

Fuente: elaboración propia a partir del análisis.

---

<sup>205</sup> Cabe señalar que todo el material, entrevistas transcritas y el corpus documental, fue procesado mediante el software (CAQDA) Atlas.ti 6.2. De allá surgieron outputs y “ensayos teóricos”, en la lógica de “grounded theory” que se recoge en el análisis, aunque, por razones de espacio, no se muestra aquí.

Estos clivajes se actualizan en las entrevistas, en el perfilamiento antes presentado, si se toman también algunos de los códigos que se pueden considerar claves y sus subcódigos, particularmente como campos semánticos, los descriptores asociados a: “deriva conceptual /giro cualitativo”, “lo social de la política social”, “la relación entre concepto y política”, “carácter del Estado”, y “acople/desacople entre pobreza y desigualdad” (ver anexo).

Un ejercicio posible de desarrollar para gráfico de Lister (2004) sobre ideas relativas a Pobreza, o sea de los dos grandes campos semánticos del término Pobreza, es decir, “Núcleo material” versus “aspectos relacionales-simbólicos”<sup>206</sup>; y el otro variable conforme a alguno de los clivajes tomado como eje (con sus “valores” dicotómicos). Pueden ser tres sistemas de ejes coordenados, uno para “Concepto”, otro para “Medición” y otro para “Políticas de superación de la pobreza”. En esos tres sistemas de coordenadas se debieran poder mapear de modo tendencial, los discursos de los cinco grupos y distinguiendo una diagonal, si se quiere, que de cuenta de la tensión de lo hegemónico con lo contrahegemónico.

#### **4.6.3 Espacios Semánticos**

Los espacios semánticos, vinculados a la noción de campos semánticos (Conde, 2009:205), se pueden concebir como el conjunto de significaciones y sentidos que van “saturando” el habla que, en este caso, surge del análisis de las entrevistas por cada grupo, y que se van nucleando en torno de algunos términos específicos.

El habla está organizada por los cuatro ejes basados en Lister (2004), que fundamentó también el guión de las entrevistas, y por los clivajes, uno de los cuales en el eje “concepto”, es el “Núcleo Material v/s Aspectos relacionales –simbólicos”.

Sobre ese fondo plantaremos un pequeño análisis de atractores semánticos. Conde (2009: 212) los identifica como aquellos términos con una mayor fuerza simbólica relativa, que están presentes en los textos.

---

<sup>206</sup> La síntesis de los 11 significados que plantea Spiker (2009) para Pobreza.

A partir de las frecuencias de un conjunto de palabras claves (anexo), para cada uno de los cinco grupos, identificaremos a los atractores, pero que además cumplan con un atributo de diferencialidad. Vale decir los términos de mayor frecuencia de aparición para cada grupo, pero que a la vez no sean de frecuencia alta en el resto de los grupos. Con esos criterios podríamos identificar como “atractores diferenciadores”, en el grupo ONG, los términos “exclusión” y “derechos”; en los grupos Organismos Internacionales y *Policy Makers*, el término “ingreso”; en el grupo Académicos, el término “desigualdad”; y en el grupo *Think Tanks*, los términos “ingreso” y “desigualdad” (ver tablas de frecuencias medias por palabras claves, en anexo).

O sea, en principio podríamos afirmar que los discursos de los grupos ONG y Academia están más inscritos en los “Aspectos Relacionales y Simbólicos”, así como OOI y *Policy Makers*, en el “Núcleo Material”. Y ocupando una posición intermedia, el grupo *Think Tanks*, en ambos campos.

Esos grupos considerados cada uno como un discurso teórico, y en su interior los discursos particulares, dan cuenta de posiciones discursivas que se pueden ir perfilando, conforme las coordenadas que los identifican en siete clivajes, pares conceptuales dicotómicos que deslindan las diferencias más sustantivas entre estos discursos. Esa diferencia, para cada uno de los siete clivajes, permite distinguir una posición hegemónica de una contrahegemónica. De este modo, los cinco discursos de los sendos grupos pueden relevarse como más hegemónicos, o más contrahegemónicos, para cada uno de los referidos clivajes. Un hallazgo de la investigación es que ninguno de los grupos puede caracterizarse como puramente hegemónico, ni puramente contrahegemónico. Si bien alguno de los actores al interior de cada uno de los cinco grupos puede caracterizarse como hegemónico puro, no hay ninguno que pudiera identificarse como contrahegemónico puro. Lo que se releva como tendencia es que todos los grupos, y en su interior cada actor, tienen “momentos hegemónicos” y “momentos contrahegemónicos”, conforme se consideren los distintos clivajes.

#### 4.6.4 Estrategias discursivas e imágenes

Haciendo uso de algunos elementos de análisis de discurso (Berardi, 2003,2014; Pardo, 2008; Ruiz Ruiz, 2014, Conde, 2009) identificamos algunos tropos, algunas imágenes, que pueden asociarse con lo que Conde llama también condensaciones. Y ensayamos algunas posibilidades para los efectos de sentido (Ruiz Ruiz, 2014) de estas imágenes y estrategias discursivas que surgen del discurso experto sobre pobreza.

- “Vamos a terminar viendo la pobreza como una planilla Excel” (A6). Se trata de una metáfora tecnológica, que critica el reduccionismo economicista y tecnócrata en la conceptualización de la pobreza, haciéndose parte de ello. Opera con una estrategia de cuantificación: cuando la pobreza sea vista como una planilla Excel, será una magnitud física más, y los pobres definitivamente ya no personas sino cifras en esa planilla.
- “Somos excelentes pobretólogos, pero no miramos la otra cola de la distribución” (O1), crítica a la mirada experta que conceptualiza desde su escritorio, sin mayor conocimiento de terreno, y son perspectiva relacional (“la otra cola” son los no pobres o ricos). Sin perjuicio de esto, utiliza una nominalización, reifica la desigualdad enfocando “la distribución”, en lugar de señalar explícitamente que la superación de la pobreza también guarda relación con la situación de los no pobres o ricos.
- “Hay que emparejar la cancha” (varios entrevistados de distintos grupos), metáfora deportiva, adhesión a la mirada de igualdad de oportunidades, el concepto que instala Roemer (1998) quien también usa esta imagen, más que a la igualdad a secas. La imagen resulta engañosa para algunos: no basta con emparejar la cancha, si el campo mismo, la pelota y quizá hasta la voluntad del árbitro, le pertenecen al mismo equipo siempre (Cociña, 2013).
- La imagen de la bicicleta que pedalea sin contacto con la tierra (A1), la idea de una acción pública dispersa y esencialmente estéril:

Entonces decenas de programas, abriendo caminos, los vida sana, los no sé qué, 24 horas, sobre todo en infancia y jóvenes, familia también, están permanentemente dándose vuelta, así como quien está acompañando a los naufragos del Titanic, diciéndoles que si reman en cierta dirección hay alguna esperanza de que toquen tierra. Pero la verdad es que es un pedalear en una bicicleta sin eje con la tierra (A1)

- La imagen de los salmones (A1). Como ilustración de la entrada y salida de la pobreza, retrato de la dinámica. Pobreza como forma de vida de gente que se sostiene en torno del mismo punto: “se produce una salida de las personas de pobreza dura a otros tipos de formas de pobreza, pero la reproducción, es como los salmones... vuelven a estar de nuevo, uno los vuelve a encontrar” (A1). Se reflejan efectos transitorios de procesos de paso entre pobreza dura a otros tipos de pobreza, pero con vuelta atrás. Es la dinámica de la pobreza, con cargo al Estado.
- La imagen de la vida del pobre asistido como un auto *matchbox* (A1): "qué estamos haciendo con los pobres, le estamos prometiendo una vida *matchbox*, todo miniaturizado" (A1). La política social ha creado un modo de estar en la vida de algunos pobres, en ese sentido también habría creado “pobreza”, a través del establecimiento de la dependencia, del clientelismo.
- La pobreza no se redujo por arte de magia, fue por el crecimiento (A3): es un discurso implícito que por descarte afirma que todo lo que no es economía es una ilusión, es magia, donde quedaría incluida la política social que sería impotente en su acción por definición. Opera sobre la lógica naturalizada de que lo económico es lo sólido y duro en la realidad.
- La pobreza como un invento (T7). La propia forma de referirse al fenómeno como un eufemismo o metáfora por ejemplo para no llamarle explotación u otras. “La pobreza como un problema y la idea de que el Estado debe actuar para enfrentarla es relativamente nueva” (T6), o la idea de que es un engendro, un artilugio retórico de los organismos internacionales.

## CAPÍTULO 5. ANÁLISIS DE DOCUMENTOS POLÍTICOS

Como ha sido señalado ya, se distinguen en la investigación dos tipos de discurso sobre la pobreza. Un “discurso experto”, recogido de los cinco grupos de actores, a través de las entrevistas analizadas en el capítulo anterior; y un “discurso institucional” que proviene de dos fuentes: las cuentas presidenciales y los programas de gobierno de las cinco administraciones del Poder Ejecutivo en Chile entre los años 1990 y 2014.

A continuación se presentan elementos de contexto y criterios de selección, así como el análisis de las cuentas presidenciales. Primero a nivel de tópicos en relación a los cuatro grandes ejes ya trabajados, a saber: Concepto, Medición, Políticas de Superación de la Pobreza y Otras Políticas.

En un segundo apartado se presenta la aplicación de elementos de análisis de discurso, tanto análisis crítico de discurso, como análisis de discurso implícito.

### 5.1 Análisis de cuentas presidenciales

Además de considerar como fondo el conjunto de discursos del período 1990-2013 (de cinco administraciones), se analizan los fragmentos en que se alude explícitamente a “pobreza” de siete discursos (“cuentas presidenciales”<sup>207</sup>). Los criterios de selección tienen relación justamente con la mayor frecuencia de aparición del término “pobreza”, y también con años que pueden considerarse hitos, ya sea inicio o término de gobiernos, o de lanzamiento de políticas relevantes (2002, Chile Solidario). El conjunto de siete discursos, incluye al menos uno de cada administración del período. Se trata de las siguientes cuentas presidenciales:

Patricio Aylwin (1990, 1993)<sup>208</sup>; Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1997)<sup>209</sup>; Ricardo Lagos (2002)<sup>210</sup>; Michelle Bachelet (2008)<sup>211</sup>; Sebastián Piñera (2010, 2013)<sup>212</sup>.

---

<sup>207</sup> Alocución que realiza el Presidente de Chile cada 21 de mayo ante el Congreso Nacional, y en el que da cuenta del estado de la Nación.

<sup>208</sup> Referenciados como A1990 y A1993, respectivamente.

En lo que sigue se presenta el análisis del conjunto de los siete discursos, conforme los cuatro ejes o dimensiones temáticas, las que también han sido nodos de la codificación en el procesamiento con software atlas ti de la transcripción de entrevistas y documentos, a saber: Concepto, Medición, Políticas de Superación de la Pobreza (PSP) y Otras políticas.

Como elemento complementario y de contraste, se han considerado los programas de gobierno de las cinco administraciones (Aylwin, Frei R-T, Lagos, Bachelet y Piñera).

### **5.1.1 Contexto de las cuentas presidenciales**

La cuenta presidencial que corresponde a un reporte del Estado de la Nación, es un discurso que el Presidente dirige al conjunto del país desde la sede del Poder Legislativo, en el contexto de una sesión solemne del Congreso Nacional<sup>213</sup>, el día 21 de mayo de cada año. Contiene generalmente orientaciones y señales políticas bastante explícitas, así como anuncios de iniciativas (proyectos de ley) en distintas materias de política pública, y de acciones políticas de ejecución más próxima.

En ambos sentidos, como reportes de la situación del momento y avances del futuro inmediato, estas cuentas constituyen un artefacto comunicacional, que incluye ceremoniales simbólicos y toda una puesta en escena, dirigido al conjunto de la sociedad. Y, en ese contexto, cada una de ellas es una suerte de “barómetro” de la situación política, particularmente del gobierno en ejercicio. Habitualmente cada año se elaboran y difunden por los medios, evaluaciones de cumplimiento de los anuncios de estas cuentas.

---

<sup>209</sup> Referenciado como F1997.

<sup>210</sup> Referenciado como L2002.

<sup>211</sup> Referenciado como B2008.

<sup>212</sup> Referenciados como P2010 y P2013, respectivamente.

<sup>213</sup> En Chile el régimen presidencialista determina que sea el Presidente de la República el principal Legislador.



En la lógica de esta investigación, claramente la cuenta presidencial corresponde a un discurso empírico<sup>214</sup> de carácter institucional.

#### A. Eje Concepto de Pobreza

Ya desde el comienzo de la redemocratización, en el mensaje de Aylwin en 1990, es mencionada la desigualdad, aunque usando el plural y refiriéndose particularmente al ámbito socioeconómico. En esas alusiones se consigna la relación potencial entre dichas desigualdades y el riesgo de conflicto<sup>215</sup>.

Es mencionado también el riesgo de que cristalicen dos realidades sociales muy diversas, casi como “dos países distintos y antagónicos” (A1990), el de los modernos que gozan de los frutos del desarrollo y el de los marginados de la vida moderna “convertidos en carga para la sociedad” (A1990)<sup>216</sup>. Aparece acá la imagen de “La sociedad a dos velocidades”, la fragmentación social señala el riesgo, pero no cuál es el gran temor que visualiza (más en esos momentos históricos al inicio de la postdictadura): la pérdida del control y la gobernabilidad, y un estallido social, con los temores de la época (en el extremo, otro golpe militar)<sup>217</sup>.

Al referirse a la pobreza durante la dictadura cívico-militar más que aludir al alto porcentaje o sea en términos cuantitativos, se plantea de modo cualitativo: “Los últimos dieciséis años han significado un serio retroceso en la situación de los más pobres” (A1990).

---

<sup>214</sup> A diferencia del discurso teórico en que se traduce el texto empírico de las entrevistas (Conde, 2009), en el caso de estos discursos institucionales, “texto” y “discurso” aparecen como asimilados y una misma cosa.

<sup>215</sup> Una sociedad atravesada por desigualdades socioeconómicas inaceptables para el sentimiento moral contemporáneo es el mejor sustrato para la exacerbación del conflicto político y su desenlace: el quiebre institucional y la opresión política consiguiente (A1990).

<sup>216</sup> “Situación positiva coexiste con la presencia de desigualdades muy profundas. Si ellas persisten sin un pronto y efectivo avance para superarlas, corremos el riesgo de consolidar dos países distintos y antagónicos: uno, el Chile de los que tienen acceso a la modernidad y a los frutos del crecimiento; y otro, el de los marginados, socialmente excluidos de la vida moderna, convertidos en carga para la sociedad” (A1990).

<sup>217</sup> Aquí aparece el “trauma histórico”, el fondo del “riesgo” al que se alude en otra parte del discurso.

Se afirma que la política social del período va más allá de “mejorar los ingresos de los más pobres” (A1990), pero no porque se proponga un concepto más amplio de pobreza, que vaya más allá de los ingresos, sino porque se apuesta a un enfoque habilitante y de capital humano, que pueda incidir en que los pobres superen las causas que generan esa pobreza, “mejorando sus oportunidades y capacidades para participar activamente en el desarrollo nacional” (A1990). Este discurso parece querer dar a entender que las causas de la pobreza son “internas” a los pobres, y que el Estado lo que haría es “crear las condiciones” para que ellos puedan superar esas causas que les serían propias. Aquí es explícito: “Nuestra meta es dar a los más pobres los medios necesarios para que puedan salir por sí mismos de la pobreza” (A1990).

Aylwin en su mensaje de 1993 prolonga la manifestación de un temor, el del desarrollo desigual en la sociedad chilena: “Unos lograron los beneficios del progreso hacia la modernidad, mientras otros permanecieron en situaciones de pobreza indigna”<sup>218</sup> (A1993).

Luego de listar una serie de situaciones sociales, como la falta de oportunidades para los jóvenes, “la degradación de valores en una cultura consumista y violentista” (A1993), el alcoholismo y la drogadicción, la incapacidad policial, la ineficacia judicial y de la función rehabilitadora del sistema penitenciario, termina vinculando esta pobreza y circunstancias con el incremento de la delincuencia, en conjunto con otros factores que no se señalan, y que también favorecerían este incremento (A1993).

La “excesiva pobreza”, aparece como algo que conspira contra la modernidad de la que “suele hablarse” (es decir, el discurso de la modernidad chilena), como una situación que no hace parte del propósito del “desarrollo de una sociedad moderna” (A1993).

El discurso de Frei R-T en 1997 alude a la relación entre pobreza y derechos humanos, sin llegar a visualizar –o a explicitar– a aquélla justamente como una violación de esos derechos:

---

<sup>218</sup> Se presenta como si esos “unos” y esos “otros” obedecieran a fenómenos sin conexión.

Trabajamos incansablemente para erradicar la pobreza y las inequidades, y así dar efectiva vigencia a los derechos humanos, en todos sus aspectos fundamentales: que ningún chileno bajo ningún pretexto, pueda ser postergado o discriminado en nuestra patria (F1997).

En ese empeño, el discurso releva el rol de las responsabilidades sociales, frente a la visión de que “el puro interés privado debe regir los comportamientos de las personas y las instituciones” (F1997). Sólo con el interés privado se deja a los débiles y “vulnerables”<sup>219</sup> abandonados a su suerte. Se reivindica la preocupación por los otros, sin usar el término “solidaridad”, como parte vital del alma nacional, en un discurso de corte “moral-patriótico”:

¡No más miseria a la orilla de los ríos, de las ciudades, de la línea férrea!  
¡queremos un Chile sin campamentos con viviendas dignas para nuestra gente!  
(F1997)<sup>220</sup>.

Esta exclamación, veinte años después, puede ser objeto de análisis: la política de vivienda social creó la población Bajos de Mena, así como la llamada “erradicación de la pobreza”, que no “termina” con la pobreza, sólo la “saca” lejos, la esconde, entre otros resultados de esta acción pública.

Sostiene un rol para el Estado, respecto de efectos sociales de la dinámica económica productiva, frente a quienes plantean que dicha dinámica debe funcionar sin injerencias: “algunos creen que el Estado nada debería hacer” (F1997). Se habla de favorecer inserción de trabajadores pobres o cercanos a la pobreza, por ejemplo, quienes podrían ser parte de “las consecuencias sociales de los cambios productivos” (F1997), buscando “armonizar el crecimiento económico con la equidad social” (F1997). En esa lógica se

---

<sup>219</sup> El término “vulnerables” no se usa en el sentido de vulnerabilidad de caer en pobreza, sino como sinónimo ya de pobreza.

<sup>220</sup> Se utiliza la expresión “miseria”, que en el imaginario hace pensar en la pobreza –según algunos- ya superada en Chile: la de los niños sucios y descalzos, la de las denominadas “callampas”.

reivindica el papel del Estado para apoyar las posiciones más desmedradas y mitigar el impacto social negativo del funcionamiento del mercado, reivindicando para sí un rol, junto a la iniciativa privada, en el desarrollo económico:

No somos neutros al respecto. Buscamos desarrollar las capacidades de quienes están en las posiciones más desmedradas y atenuar los efectos sociales negativos de las políticas de reconversión productiva. En estos casos, el desarrollo económico no es sólo un factor dependiente de la iniciativa privada (F1997).

Como prioridad, terminar con la indigencia y disminuir drásticamente la pobreza. En lugar de plantear aquí una política fiscal que recaude más para financiar más acciones de política, y que sea redistributiva, se alude a la contribución de las empresas del Estado:

Las empresas públicas deben contribuir a este desafío, maximizando su capacidad de generación de excedentes operacionales y transfiriéndolos íntegramente al fisco (F1997).

Bachelet en el año 2008, vincula doblemente crecimiento e inclusión, ensayando un concepto más comprensivo de la pobreza de hoy:

No me he cansado de repetirlo: Queremos crecer para incluir e incluir para crecer (B2008)

Ese discurso pretende superar una concepción neoliberal del crecimiento económico, conforme la cual este crecimiento no implica nada respecto de desigualdad, pobreza o inclusión.

En su primera cuenta presidencial (2010) Piñera enuncia el gran objetivo de superar la pobreza dentro de la década:

Porque antes que esta década concluya, Chile habrá alcanzado el desarrollo y superado la pobreza (P2010).

Cabe hacer notar que la declaración de este objetivo señala “superado la Pobreza”, no “superado la extrema pobreza”, que es a la que efectivamente se apunta con los programas que obedecen a una “hiperfocalización”<sup>221</sup>. Habría que chequear qué tanto avanza, más allá de la extrema pobreza, el programa de la administración Piñera, el IEF.

Piñera se refiere a desigualdades injustificadas, aludiendo así tácitamente a otras desigualdades que sí serían justificadas<sup>222</sup>: “Las desigualdades injustificadas en materia de salarios entre hombres y mujeres” (P2010).

Mixtura en un mismo período la alusión moral y el lenguaje economicista en esta materia:

Derrotar la pobreza constituye la mejor inversión...para fortalecer nuestra democracia, promover la paz social y abonar el camino hacia el desarrollo (P2010).

Piñera plantea sus alternativas para afrontar estos desafíos:

Con dos tipos de instrumentos, igual como las dos hojas de una tijera cortan el papel. Los primeros apuntan a erradicar las causas de la pobreza y la desigualdad; los segundos, a aliviar sus consecuencias (P2010).

Entre las tres principales causas de la pobreza Piñera menciona “la falta de trabajo, la mala calidad de la educación y la debilidad de la familia” (P2010). Que se señale “la debilidad de la familia” mueve a pensar en el objetivo de una “familia fuerte”, que sirva de sostén a un régimen de bienestar de tipo familiarista o conservador, según la tipología de Esping-Andersen.

---

<sup>221</sup> Chile Solidario es el ejemplo por definición.

<sup>222</sup> Las que podrían asociarse a las basadas en el mérito, o también, por ejemplo, en el desempeño de funciones diferentes en un mismo trabajo.

En un juicio que se proyecta a la dimensión colectiva, en un sentido generalizador, señala las dudas respecto del logro del desarrollo para Chile: “Muchos compatriotas dudan que un país como Chile pueda alcanzar el desarrollo” (P2013)<sup>223</sup>.

No se señala aquí, pero se opera sobre el mensaje de que, así como la pobreza se supera en relación a una línea, a un valor numérico, asimismo al desarrollo se le asocia una métrica que es el umbral de PIB per cápita.

Reivindicando esa visión y métrica del desarrollo, aprovecha de plantear la diferenciación “superiorista” de Chile respecto de la región:

La mejor prueba de ello es que Chile, la colonia más pobre de España, y que en 1980 tenía sólo el séptimo mayor ingreso per cápita de América Latina, hoy, con casi US\$20 mil, es el país líder de la región y estamos avanzando hacia el desarrollo (P2013).

Se plantea que la creación de oportunidades a partir del crecimiento no basta para “derrotar la pobreza y reducir las desigualdades excesivas” (P2013). Habría que avanzar hacia una “sociedad de seguridades” que garantice a todos los chilenos una vida digna (P2013). No obstante ese avance toma tiempo y hay urgencias, por lo que cabe desarrollar “políticas que mitiguen las dolorosas consecuencias de la pobreza y desigualdades excesivas” (P2013). No se explicita cuál es la distinción detrás de este “exceso de desigualdad”<sup>224</sup>.

En esa línea se plantea el criterio de los “pobres buenos” (los que se esfuerzan) como condición para la ayuda del Estado, bajo una premisa del tipo “Ayúdate que yo te ayudaré”, y con una suerte de rol moralizante del Estado: “De esta forma el Estado ayuda a todas las familias vulnerables. Pero ayuda más a aquellas familias que más se esfuerzan, con incentivos para la superación y no la dependencia” (P2013).

Yendo hacia lo cultural, Piñera acuña el título “Sociedad de Valores” (P2013), con un

---

<sup>223</sup> Como en otras materias se habla de “desarrollo” como si fuera un concepto unívoco, y objetivo deseable para todos.

<sup>224</sup> Cabe la cuestión de si es acaso la “legitimidad” o si hay algún umbral, alguna métrica para esta concepción.

doble sentido probablemente involuntario: evoca lo “valórico” pero también el ámbito bursátil, el mercado de valores.

Menciona “los problemas de la pobreza” y “los problemas de la riqueza”, entre estos, la destrucción de la familia, que se señala previamente como una de las causas de la pobreza. Pero como problemas por separado: no hay relación causal entre la riqueza y la pobreza, en este discurso.

El desarrollo integral incluye lo material, pero también lo espiritual. No sacamos nada con llenar los bolsillos, si terminamos vaciando el alma. No sacamos nada con superar los problemas de la pobreza, si nos precipitamos en los problemas de la riqueza, que afectan hoy a muchos países, entre paréntesis, desarrollados (P2013).

#### B. Eje Medición de la Pobreza

Como se ha señalado, la situación social al momento de la redemocratización era muy compleja, con un alto nivel de pobreza (por sobre el 40% de la población). Por ello el gobierno de Aylwin se planteaba como “objetivo primordial” (A1993) la superación de la pobreza. Ya en 1993 el discurso habla de un avance decidido, en base a “cifras elocuentes al respecto” (A1993), poniendo énfasis, como es la tónica de estas cuentas presidenciales, en indicadores numéricos. Este avance se juzgaba como estratégico, además, por la frágil estabilidad política del momento y la doctrina de la transición democrática, representada paradigmáticamente por la frase “en la medida de lo posible”. Un estallido social era una amenaza muy seria en ese contexto.

Cuatro años más tarde el presidente Frei Ruiz-Tagle reportaba ese avance en la “erradicación de la pobreza” (F1997)<sup>225</sup>. Resulta interesante y digno de análisis el uso del término “erradicación” que denota más un cambio espacial o de locación de la

---

<sup>225</sup> “Hemos avanzado en la erradicación de la pobreza. Según estimaciones de MIDEPLAN, entre 1994 y 1996 la pobreza disminuyó de 28,4 a 24,7 %, y la indigencia se redujo de 8% en 1994 a 6,5% en 1996” (F1997).

pobreza, que una modificación en la condición de pobres de una cierta población. Como es habitual en estos discursos, se aportan cifras como “argumento probatorio”, y con tono de “verdad social” (más aún cuando se cita a la CASEN)<sup>226</sup>. Como elementos explicativos de este resultado, se presentan tres factores, crecimiento económico, gasto social y políticas sociales<sup>227</sup>, los que en el fondo son dos: el crecimiento y las políticas (con el gasto que ellas suponen). No se menciona ni siquiera la eficiencia del gasto; tampoco se apuesta a uno de los factores como el determinante, en el sentido de la discusión posterior, respecto de cuál explica más la reducción de la pobreza.

El presidente Lagos en 2002, cuando lanza el programa Chile Solidario, da cuenta de la reducción de la pobreza a la mitad, en el lapso de diez años, reivindicando el logro cuantitativo<sup>228</sup>. En un discurso que podría asimilarse a la lógica de la política exterior de Chile, de “diferenciarse del vecindario”, que se traduce en marcar diferencia de superioridad respecto de América Latina, agrega: “Ningún otro país de América Latina puede exhibir un avance de esta magnitud en la historia reciente” (L2002).

La presidenta Bachelet en su tercera cuenta se refiere a nuevos avances en la reducción de la pobreza (“combate contra la pobreza”, dice (B2008)<sup>229</sup>), que “sigue siendo una prioridad” (B2008). Hace alusión a un cambio significativo que “aleja” al país respecto de la situación al inicio de la redemocratización (alude al 40% de pobres de esa época) y reafirma, a la luz de estos resultados, las estrategias seguidas como acertadas:

¡Qué lejano se ve el país donde cuatro de cada diez chilenos eran pobres! Y digo que la CASEN 2006 trajo noticias alentadoras, porque si bien queda una capa de pobreza que debemos esforzarnos por superar, todo indica que el camino

---

<sup>226</sup> La Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional se fue instalando como “verdad social” hasta los escándalos de manipulación política de datos de 2011.

<sup>227</sup> “Un sostenido crecimiento económico; el aumento del gasto social, que en 1996 alcanzó a un 71% del gasto público; y la puesta en marcha de diversos programas sociales, de acceso a servicios y de fomento productivo” (F1997).

<sup>228</sup> No se menciona el hecho de que ha disminuido la tasa de reducción de la extrema pobreza, circunstancia determinante de la creación de Chile Solidario.

<sup>229</sup> “El año pasado, el país recibió una noticia alentadora: La encuesta CASEN 2006 nos indicó que la pobreza bajó al 13,7 por ciento, esto es, cinco puntos menos que en 2003, y que la indigencia bajó al 3,2, o sea, punto y medio menos que en 2003” (B2008).



escogido, el camino de las políticas sociales activas que acompañan el crecimiento del país, ha sido el camino acertado (B2008)<sup>230</sup>

Bachelet atribuye la reducción a la “acción del Estado” (B2008) y desestima como explicación al “chorreo de la riqueza” (B2008). Reivindica además que, en un contexto de crecimiento económico, se disminuya la pobreza a una velocidad mucho mayor que antes (B2008), sin vincular causalmente esta “disminución más veloz” con dicho “crecimiento”<sup>231</sup>. Parece reivindicarse también que se puede disminuir la pobreza fuertemente sin "sacrificar" crecimiento, lo que también se ha sostenido, aunque con más recurrencia respecto de reducir desigualdad en la distribución del ingreso.

Con aquella “capa de pobreza” parece referirse a la pobreza extrema o dura, a la indigencia, no obstante ésta parece haber retomado su tasa de reducción con Chile Solidario. Además proclama el acierto de "el camino de las políticas sociales activas", refiriéndose al parecer a políticas de activación, habilitantes, quizá a los PTC como el propio Chile Solidario.

Además celebra otro dato de la CASEN 2006, en este caso respecto de la desigualdad, el lado oscuro del desarrollo social chileno de la postdictadura: “Pero la CASEN nos mostró otra evidencia. La desigualdad tuvo, por primera vez en años, un leve pero significativo retroceso” (B2008). Esta reducción, según la mayor parte de nuestros entrevistados, fue muy marginal.

El presidente Piñera plantea, desde su programa de gobierno, superar la extrema pobreza en 2014 (año final de su período) y la pobreza antes de 2018 y “terminar con las desigualdades excesivas” (P2010). Respecto de estas desigualdades y la calificación de excesivas, no hay mayor especificación. Sabido es que en Chile por una parte no se han diseñado políticas que ataquen directamente la desigualdad en la distribución del

---

<sup>230</sup> ¿Es realmente tan "lejano" ese país, más allá de lo cuantitativo?...los pobres de ayer además de "ser" numéricamente mayor cantidad, eran "más pobres"? ¿o a la inversa? Además no se recoge dimensión dinámica de la pobreza (las entradas y salidas).

<sup>231</sup> Se enfatiza cambio respecto de lo que se planteaba 10 o 15 años antes, cuando se sostenía que era fundamentalmente el crecimiento lo que explicaba la reducción de la pobreza.

ingreso, y por otra parte aspectos que tienen alta incidencia en esta desigualdad, como las relaciones entre capital y trabajo o la política fiscal, no son objeto de propuestas de política por parte de la administración Piñera.

Piñera además de entregar la estadística de pobres e indigentes “al inicio del siglo XXI” (P2010)<sup>232</sup> apunta a la vulnerabilidad, mirando a la clase media, parte importante de su clientela electoral: “...dos millones de personas de clase media viven con la angustia constante de perder su trabajo, enfermarse o llegar a la vejez, porque ello les puede significar caer en la pobreza” (P2010).

Se cuantifica el costo de sacar a los pobres de esa condición, vía transferencia de ingreso, y se compara con lo que arroja el mismo ejercicio para otros países latinoamericanos, el discurso vuelve a reivindicar la diferencia positiva a favor de Chile:

“...el porcentaje del ingreso nacional que tendríamos que transferir a esas dos millones de personas, que viven bajo la línea de pobreza, para lograr que superen esa condición, es menos del 1% del producto nacional... a diferencia de otros países latinoamericanos, donde esas cifras superan el 50% e incluso el 100% de su ingreso nacional” (P2010).

A partir de este hecho se plantea “la derrota de la pobreza” (P2010) en nuestro país como una “meta absolutamente posible de alcanzar para esta generación y en esta década” (P2010).

Tres años más tarde, Piñera confirma que la pobreza y “*las desigualdades*” (en plural) han recobrado su tendencia a la baja en jerga económica, como refiriéndose a la baja del precio de las acciones:

En los últimos tres años tanto la pobreza como las desigualdades recobraron su

---

<sup>232</sup> “Compatriotas, sabemos que, al inicio del siglo XXI, son más de dos millones las chilenas y chilenos que aún viven en condición de pobreza y medio millón de ellos, en situación de indigencia” (P2010).

tendencia a la baja. En efecto, entre 2009 y 2011, 148 mil compatriotas lograron superar la pobreza extrema y las desigualdades de ingresos entre el 10% más rico y el 10% más pobre se redujeron de 46 a 36 veces<sup>233</sup> (P2013).

No obstante ello, Piñera plantea “revisar y modernizar la institucionalidad y los criterios de medición de la pobreza” (P2013), en una perspectiva multidimensional, que incorpore “carencias no sólo de ingresos sino también de salud, educación y vivienda” (P2013). Y hace referencia a la comisión de expertos que evacuó informe en enero de 2014 y que incluye propuesta de medición multidimensional de la pobreza (Comisión para la Medición de la Pobreza, 2014).

### C. Eje Políticas de Superación de la Pobreza

En la primera cuenta de la redemocratización, Aylwin plantea la creación del Ministerio de Planificación Nacional, sucesor de Odeplan quien estará encargado, entre otras funciones, de las políticas y actividades destinadas a superar la pobreza (A1990). Apunta con esta institución en esta función a aumentar la eficiencia del gasto social orientado a la superación de la pobreza, así como implementar acciones coherentes con la idea de capacitar a los pobres para que “puedan mejorar sus oportunidades de ser actores del desarrollo” (A1990). Se plantean así como políticas habilitantes para la inserción laboral.

Manifiesta su preocupación por la postergación de los pobres rurales<sup>234</sup>, planteando tácitamente la necesidad de sectorializar o tematizar esta problemática, generando quizá respuestas diferenciadas. Se plantea también un criterio de focalización en las cien comunas rurales más pobres (A1990)<sup>235</sup>.

---

<sup>233</sup> “Todas las mediciones existentes, incluyendo a CEPAL y la Universidad de Chile, muestran que la pobreza, la indigencia y la desigualdad han recuperado su tendencia a la baja” (P2013).

<sup>234</sup> “Dentro de los grupos sociales en situación de pobreza, uno de los sectores más postergados del país es el de los pobres rurales” (A1990).

<sup>235</sup> Este criterio de focalización se utilizó, fundamentalmente en los 90, así como la más general “100 comunas más pobres del país” (a secas), para asignar recursos en distintos tipos de programas.

En una declaración que probablemente aún tuviera relevancia hace un cuarto de siglo, relativa a la migración campo-ciudad en Chile, Aylwin afirma que el éxito de “las políticas respecto de la pobreza rural constituirá un beneficio para toda la sociedad”<sup>236</sup>, pues permitirá retener población en las áreas rurales, evitando los enormes costos sociales que acarrea la migración hacia las ciudades y el despoblamiento de los campos” (A1990).

En 1993 proclama que “estamos ganando” (A1993) la “batalla frontal contra la pobreza en nuestra Patria” (A1993), aun cuando ésta recién comienza. Hace uso de esta metáfora bélica, como la del “combate contra la pobreza”, que se potencia con la mención del término "Patria" (y con mayúscula) en la misma frase.

Sostiene que esos resultados han sido posibles porque han implantado, “con firmeza y perseverancia, políticas sociales inspiradas en los valores de la justicia y la solidaridad” (A1993)<sup>237</sup>.

En 1997, Frei Ruiz-Tagle destaca el cumplimiento del “Plan Nacional de Superación de la Pobreza”, que se focalizó comunalmente. Asimismo menciona la creación del Consejo Nacional de la Pobreza, que desarrolló el programa Servicio País, y realizó un estudio “respecto de las políticas pertinentes para enfrentar la pobreza, entregando un balance de su gestión y sus proposiciones a la Presidencia” (F1997)<sup>238</sup>.

Lagos en el 2002 apunta primero al crecimiento económico como “camino más eficiente para combatir la pobreza” (L2002). Agrega que, sin embargo, también “hemos aprendido que hay una proporción de nuestra pobreza que no puede ser superada por el simple impulso al crecimiento” (L2002). A esa proporción que puede identificarse con la extrema pobreza o indigencia estará dirigido de modo hiperfocalizado el diseño de política de superación de pobreza, partiendo por el propio Chile Solidario.

---

<sup>236</sup> Se menciona otras veces este argumento, que ayudar a los pobres implica ayudar (y beneficios) para todos. Como una justificación ante algunos actores.

<sup>237</sup> Políticas sociales inspiradas en valores, única declaración de este tipo hasta aquí que suscita la cuestión de si las políticas deben/pueden inspirarse en valores.

<sup>238</sup> Esta experiencia es el origen de la Fundación para la Superación de la Pobreza.

Lagos plantea una lógica de superar el asistencialismo, reivindicando ejercicio de derechos que debe verse facilitado por el Estado: “queremos no sólo entregar subsidios, queremos que sus hijos estudien, que tengan atención de salud, que se incorporen a las redes sociales, a la sociedad en su conjunto, para ellos vamos a construir un puente entre ellos y sus derechos que pueden ejercer para derrotar su condición de extrema pobreza” (L2002). Utiliza la metáfora del puente, que parece inspirar el nombre del programa homónimo, y desliza una “transferencia” hacia los sujetos pobres como responsables, ellos mismos ejerciendo sus derechos, de derrotar su condición, y deslinda el foco explícitamente: “extrema pobreza”.

Bachelet en el 2008 confirma como imprescindible la acción del Estado para superar la pobreza y la desigualdad, distanciándose de la tesis de que el crecimiento por si solo podría lograrlo: “imprescindible...para corregir aquellas injusticias y brindar aquellas oportunidades que el solo mercado no proveerá” (B2008).

Piñera, mientras se genera un millón de empleos (entre otras acciones) anuncia el 2010, en su primera cuenta, la puesta en marcha de “un completo plan para atenuar las consecuencias de la pobreza” (P2010), cuya principal medida es la implementación del Ingreso Ético Familiar, que mediante transferencias suplementará los ingresos de “las familias más pobres y de clase media vulnerable, de manera que puedan superar o evitar caer en la pobreza” (P2010)<sup>239</sup>.

Al modo de las transferencias condicionadas, y evitando generar pasividad y dependencia de parte de los beneficiarios (P2010), el otorgamiento del IEF estará supeditado al “cumplimiento de requisitos básicos como que los niños tengan sus exámenes y controles de salud al día y que asistan regularmente a la escuela o que quienes tengan edad para trabajar estén trabajando, capacitándose o buscando trabajo”

---

<sup>239</sup> “Este Ingreso Ético Familiar lo hemos estimado en 250 mil pesos para una familia promedio de 5 personas. Esta iniciativa va a requerir una completa revisión y perfeccionamiento de la Ficha de Protección Social, de manera de no castigar a aquellas familias que se esfuerzan y progresan” (P2010).

(P2010). La idea es que la ayuda estatal no puede reemplazar el esfuerzo de la propia familia por salir adelante (P2010).

En su última cuenta, el año 2013, Piñera reivindica la creación del Ministerio de Desarrollo Social y su ubicación simbólica en La Moneda (palacio de gobierno). Se trataba de empoderar efectivamente a esta institución, representando la centralidad de la lucha contra la pobreza y la voluntad de garantizar el mejor uso de los recursos asignados a estos programas<sup>240</sup>.

Piñera también señala la evolución desde el asistencialismo a políticas habilitantes, con “un enfoque que confía y apela a las capacidades y esfuerzos de las propias familias vulnerables” (P2013). Sin mencionar el término “derechos”, Piñera enfatiza que se trata de ayudar a los sujetos a ayudarse a sí mismos, respetando su libertad (P2013)<sup>241</sup>.

Finalmente Piñera destaca lo que denomina la “filosofía del IEF” (P2013), que concibe “como una alianza estratégica, con derechos y obligaciones, entre el Estado y los más de 700.000 chilenos vulnerables”<sup>242</sup>. Menciona la retórica del IEF, los pilares de dignidad, deberes y logros, sin mencionar ningún tipo de derechos, que funciona con transferencias incondicionales y condicionadas (premios por asistencia y rendimiento escolar, controles de salud realizados, complementos de salarios de la mujer ) (P2013).

#### D. Eje Otras Políticas Sociales

Desde el principio de la redemocratización se señala a la Educación como vía de superación de la pobreza<sup>243</sup>, pero en tanto condición facilitadora de inserción laboral. No se asocia *per se* el mayor nivel educacional a la superación de la pobreza, sino que por cuanto se trata de un estimador de la inserción laboral futura y la calidad de ésta.

---

<sup>240</sup> “Por eso creamos el Ministerio de Desarrollo Social y lo ubicamos en La Moneda, para que esta lucha esté siempre en el corazón de las prioridades y compromisos del Gobierno y para garantizar que estos recursos lleguen efectivamente a los que más lo necesitan y no se desvíen, despilfarren, o queden atrapados en la burocracia estatal” (P2013).

<sup>241</sup> “En dos palabras, ayudarlos a ayudarse a sí mismos y respetarles su libertad” (P2013).

<sup>242</sup> Acá sí se menciona “derechos” pero en el sentido comercial, de socios que tienen esos derechos, y pueden ejercerlos, en virtud de que cumplen ciertas obligaciones. No son derechos *per se*.

<sup>243</sup> Quizá tenga relación con el desarrollo de la teoría del capital humano.

En ese entendido, ya en 1990 Aylwin da cuenta de las dificultades asociadas a la educación, que por lo mismo limitan su impacto en la superación de la pobreza. En otro tópico del discurso inicial de la transición se imputan estas dificultades a la herencia del “gobierno anterior”:

La situación que heredamos en materia educacional presenta problemas en cuanto a la calidad de la enseñanza, la alta desigualdad existente entre los distintos tipos de establecimientos y su fuerte fragmentación (A1990).

Ya se anuncian temas en materia de educación en Chile que gatillarán las grandes movilizaciones sociales de dos décadas después.

Más de una década después Lagos reafirma la centralidad de la educación y del conocimiento en la superación de la pobreza (L2002)<sup>244</sup>. Conocidas sus iniciativas como ministro de educación y el contexto de modernización del Estado en Chile, claramente se puede pensar en nociones como la de “sociedad de conocimiento” y de “capital humano” en el subtexto de este discurso.

Bachelet el año 2008 habla de la Subvención Escolar Preferencial, que empezó a aplicarse ese año, como un mecanismo de beneficiar a los establecimientos (mayoritariamente) públicos, que cuentan con una mayor proporción de estudiantes vulnerables. Se señala por una parte que “es difícil describir el impacto que va a tener esta ley” (B2008) y “por otra que es una política concreta que apunta directamente al corazón de la desigualdad” (B2008)<sup>245</sup>.

Piñera en su primera cuenta se refiere a la educación como “el principal motor para el desarrollo y la movilidad social” (P2010). Releva la posibilidad que ofrece la educación

---

<sup>244</sup> “La creación de una sociedad verdaderamente más justa y sin pobreza, será el fruto de esfuerzos sostenidos, en cuyo centro estará un fuerte impulso a la educación y el conocimiento” (L2002).

<sup>245</sup> Más allá de lo difícil de evaluar el resultado de esta política en cuanto a la desigualdad, cabe consignar que una parte de los establecimientos, que corresponden a los particulares subvencionados que son gestionados por un agente económico, quedaban en una situación bastante sui generis. Este agente decidía si el establecimiento se acogía o no a esta subvención, pudiendo dejar a una población estudiantil fuera de este beneficio. De este modo pasaba por la decisión económica de este privado, el que esa población pudiera ejercer este derecho.

de que el mérito surja, en un discurso clásicamente liberal apunta a la igualdad de oportunidades<sup>246</sup>. Concluye con un slogan de tipo bélico: “la batalla por el desarrollo y contra la pobreza, la vamos a ganar o perder en la sala de clases” (P2010).

Piñera señala a la calidad de la educación como desafío y variable crítica para que “todos nuestros niños y jóvenes (puedan) ser verdaderos ciudadanos de la sociedad del conocimiento y al información“ (P2010). E insiste en la idea de la igualdad de oportunidades como el camino de superación de las desigualdades, obviando las causas estructurales de las mismas: “Sólo así transitaremos del país de las desigualdades, al Chile de las oportunidades” (P2010)<sup>247</sup>.

Aylwin menciona las mejoras en la calidad de vida de los pobres aludiendo a índices de salud, educación, vivienda y programas de capacitación (A1993)<sup>248</sup>.

Cuatro años más tarde, Frei señala los índices de desempleo entre jóvenes y mujeres, ambos superiores al promedio nacional, razón por la cual se han dirigido a esos segmentos programas de capacitación laboral, “que les permitirán incrementar sus ingresos” (F1997)<sup>249</sup>.

Frei también identifica a los hogares con jefatura femenina, “un estrato de muy alta vulnerabilidad” (F1997), como un grupo de especial atención para el gobierno, lo cual

---

<sup>246</sup> “Compatriotas, la educación es el principal motor para el desarrollo y la movilidad social. Es el mecanismo para que los talentos emerjan y el mérito surja. Es el gran instrumento para construir el país de las oportunidades” (P2010).

<sup>247</sup> Es llamativa la frase cuya primera parte “transitaremos del país de las desigualdades” hace prever el final “al Chile de la igualdad”, pero en su lugar remata con “de las oportunidades”. Recuerda también el slogan de Pinochet: “de un país de proletarios a un país de propietarios” (a propósito de políticas de subsidio habitacional). El Estado es uno de los productores de esas desigualdades y a lo que se compromete es a generar oportunidades, no a garantizar equidad.

Es difícil imaginar un discurso de gobierno de derecha que plantee la igualdad social como objetivo. Aún los gobiernos “socialdemócratas” cuando la señalan lo hacen de modo retórico, como en un “abuso de lenguaje”.

<sup>248</sup> “Si a lo dicho agregamos el progreso que significan, para la calidad de vida de la gente, los mejores índices de salud, educación y vivienda y los programas de capacitación, podemos afirmar que en estos años se ha reducido la pobreza en 700.000 personas, y que a fines del presente año esa cifra se elevará a un millón” (A1993).

<sup>249</sup> “Durante el período 1991-1995, se han capacitado dos millones de trabajadores. De ellos, más de cien mil jóvenes de escasos recursos, gracias al Programa de Capacitación Laboral creado en 1991. Entre 1994 y 1996 se ha capacitado más de un millón de personas” (F1997).



incide tanto en niños con importante probabilidad de riesgo y en la política más global de lucha contra la pobreza:

Ya hemos realizado un trabajo exitoso con 18 mil mujeres a través del Programa Mujeres Jefas de Hogar y nos proponemos, en los próximos cuatro años, alcanzar a 50 mil mujeres en dicha situación. Al reconocer las potencialidades y fortalezas de la mujer y su dignidad esencial, este programa les abre nuevos espacios de superación y mayor acceso a oportunidades, les ayuda a mejorar sus ingresos y su calidad de vida (F1997).

Aparecen así las mujeres jefas de hogar como sujeto prioritario de estas políticas sociales. También cabría analizar acá la “sexuación” de las PSP, tópico que surge en algunas entrevistas.

Frei reconoce la dificultad para “alcanzar” con las políticas a la “pobreza dura” y la necesidad de innovar particularmente en lo que señala como salir “a buscar a la gente allí donde ella sufre la pobreza y la marginación” (F1997)<sup>250</sup>. De algún modo, esto anticipa las motivaciones que determinan la decisión<sup>251</sup> de crear Chile Solidario. Frei utiliza expresiones como pobreza dura y miseria; la idea de “miseria” evoca bastante más que la pobreza de ingresos.

Piñera en 2010 apuesta al crecimiento económico no sólo como principal motor para crear empleos, sino también como “el mejor instrumento para financiar los programas sociales, alcanzar el desarrollo, derrotar la pobreza y multiplicar las oportunidades” (P2010). De allí que, para Piñera, “Chile necesita, y con urgencia, volver a crecer” (P2010), con lo cual alude a que habría dejado de crecer en el período previo (primer gobierno de Bachelet). En contraste con esta declaración “pro-crecimiento”, Piñera declara la debilidad del Estado para la erradicación de la pobreza (entre otros temas) y,

---

<sup>250</sup> “No obstante estas medidas y los avances logrados, subsisten dificultades para enfrentar la “pobreza dura”. La actual política social no es capaz por sí sola de dar respuesta a la extrema miseria. Debemos innovar radicalmente, con programas que salgan a buscar a la gente allí donde ella sufre la pobreza y la marginación” (F1997).

<sup>251</sup> “Decisión política” agrega entrevistado A5.

con el espíritu de reducción del Estado afirma que, “en cambio, nos sobra Estado en áreas como los trámites burocráticos que ahogan a nuestros emprendedores” (P2010).

Más allá de la discusión del tamaño del Estado, propone el desafío de “construir un mejor Estado, más moderno, más transparente y más eficiente, al servicio de las personas” (P2010). Que el Estado no sólo asegure –lo prefiere a “garantice”- el piso (por mínimo) de las “seguridades”, sino también que “levante el techo” (por máximo) de las oportunidades.

Tres años después, reitera la invitación de “hacer de Chile, antes que termine esta década, un país desarrollado y sin pobreza” (P2013). Habla de darle a todos sus hijos “las oportunidades de desarrollo material y espiritual” (P2013), sin aludir en ningún momento a derecho alguno.

Piñera pronuncia un discurso aludiendo a valores, mencionando algunos de los llamados “temas valóricos”, como el aborto: “Un Chile capaz de garantizar a todos, pero especialmente a los más vulnerables...las seguridades de una vida digna, por el solo hecho de nacer en esta tierra bendita por Dios. Un país, en fin, fundado sobre sólidos valores, como la protección de la vida humana, desde su concepción hasta su muerte natural, el fortalecimiento de la familia,...porque son estos valores los que habrán de guiarnos cuando la oscuridad de la noche, del pesimismo o de la división pretendan inundarnos el alma” (P2013).

Alude a que la derrota de la pobreza y la reducción de las desigualdades (siempre prefiere mencionarlas en plural) “requiere de políticas públicas que apunten a eliminar sus causas y también a mitigar sus consecuencias” (P2013). Como causas Piñera puntualiza: “crear buenos empleos y con salarios justos para todos los que quieran trabajar; otorgar educación de calidad a todos nuestros niños y jóvenes y capacitación útil a nuestros trabajadores; y fortalecer la familia” (P2013). Se repite del programa de gobierno explícitamente el fortalecimiento de la familia como un elemento que ayuda a la superación de la pobreza, sin desarrollar el argumento, aunque se puede asociar a la solidaridad intrafamiliar.

## 5.2 Análisis de programas presidenciales

Como una segunda fuente del discurso institucional, se consideran ahora los programas de gobierno (o programas presidenciales). Estos documentos se inscriben en lo que son las campañas electorales previas a las votaciones, aunque habitualmente están disponibles alrededor de un año antes de las votaciones mismas.

Si bien podrían considerarse objetos de marketing político, en sentido grueso, la extensión y el detalle de algunos de sus desarrollos temáticos dan cuenta de una orientación a lectores más bien ilustrados respecto de las distintas materias. Claramente no se trata de textos académicos, pero tampoco de declaraciones tipo eslóganes publicitarios, aunque obedecen a un propósito de seducción y venta de un mensaje, que contiene un cierto cuerpo de ideas acerca de los asuntos públicos.

Se analizan los programas de gobierno de las cinco administraciones del período: Patricio Aylwin (PA), Eduardo Frei R-T (PF), Ricardo Lagos (PL), Michelle Bachelet (PB) y Sebastián Piñera (PP). Dicho análisis se entrega primero a nivel de tópicos en relación a los cuatro grandes ejes ya trabajados, a saber: Concepto, Medición, Políticas de Superación de la Pobreza y Otras Políticas.

Los títulos de los programas respectivos y las denominaciones de los apartados en ellos, que están dedicados a las propuestas relativas a Pobreza son:

AYLWIN: Bases Programáticas Económico-sociales; IV.- La justicia social

FREI R-T: Un gobierno para los nuevos tiempos. BASES PROGRAMÁTICAS DEL SEGUNDO GOBIERNO DE LA CONCERTACIÓN; Eliminar la extrema pobreza: nuestro mayor desafío

LAGOS: Primer Gobierno del Siglo XXI: PROGRAMA DE GOBIERNO: PARA CRECER CON IGUALDAD; Un Estado protector de las personas y sus familias

BACHELET: ESTOY CONTIGO Programa de Gobierno → Proteger a nuestra gente

PIÑERA: programa de gobierno para el cambio, el futuro y la esperanza Hacia una sociedad de oportunidades /Hacia una sociedad de seguridades / superar la pobreza

En un apartado posterior se presenta la aplicación de elementos de análisis de discurso.

### 5.2.1 Programa de Gobierno de Patricio Aylwin (1990-1994)

Se declara el compromiso programático de “reducir significativamente la pobreza en el plazo del gobierno de reconstrucción democrático” (PA), sin colocar un objetivo cuantitativo concreto. Como medios para lograrlo se apuesta a la creación de empleos (“empleos productivos suficientemente remunerados” (PA)), así como transferir recursos hacia los más pobres.

El programa declara que “el Estado garantizará el derecho a alimentos de niños abandonados, de familias en situación irregular y en condiciones de pobreza” (PA). Lo de “situación irregular” parece un lenguaje antiguo en PPSS, como de los tiempos de la dictadura. Como en otros documentos políticos, la “pobreza” aparece como “sin necesidad de definir” y “unívoca”.

Se matiza la declaración de la responsabilidad pública “en la erradicación de la extrema pobreza”, al señalarse que debe entenderse como una “tarea que compromete a todos los sectores de la sociedad”, sin abordar las causas de la pobreza.

El programa de Aylwin en el contexto del primer gobierno de la postdictadura usa el término de “justicia social”<sup>252</sup>, que no volverá a aparecer en este tipo de documentos. En el apartado que lleva el referido título, el programa llama a entender que la pobreza es “el principal problema nacional”, se alude a una “voluntad colectiva” para permitir movilizar recursos y aplicar medidas eficaces “para avanzar progresivamente en la erradicación de la pobreza extrema”. Alude a que la ciudadanía participe en “la toma de decisiones respecto del ritmo y la forma en que se solucionarán los problemas sociales, privilegiando su esfuerzo propio” (PA).

La mención de “el país” da la idea de “un colectivo” mucho mayor y superconjunto del Estado. En ese sentido la responsabilidad declarada en una frase como “el Estado garantizará”, parece irse disolviendo hacia frases como “el país debe”. La doctrina

---

<sup>252</sup> IV. LA JUSTICIA SOCIAL 1. LA ERRADICACION, DEL DESEMPLEO Y LA EXTREMA POBREZA.

parecer ser participación y “ayúdate que yo te ayudaré”, la que surge explícitamente en administraciones posteriores como la de Sebastián Piñera.

Se enuncia algo que se reitera en la cuenta presidencial: la preocupación por la pobreza rural y “por los empleos estacionales de baja productividad”<sup>253</sup> en el campo, aludiendo al trabajo de las denominadas “temporeras”.

Se mencionan planes para intervenir las áreas poblacionales de las grandes ciudades, señalando la construcción de viviendas sociales<sup>254</sup>, y planes de capacitación para la “juventud pobladora”.

El programa aborda una cuestión más o menos obvia<sup>255</sup> cual es el vínculo entre pobreza y salario mínimo, que se hace cargo –mucho antes de que se hable de los trabajadores pobres en Chile- de que parte de las causas de la pobreza se encuentran en el mercado del trabajo, en el espacio de la producción. Conforme a ello anuncia especificaciones para el salario mínimo, como un instrumento de lucha contra la pobreza:

La elevación del salario mínimo hacia un nivel compatible con la erradicación de la pobreza extrema, cuyo monto se fijará en cuanto asuma el gobierno democrático, en función del nivel de precios de una canasta básica en ese momento y de las posibilidades de la economía (PA).

Se explicita así este vínculo obvio, que no se operacionaliza en la práctica- y que luego desaparece –como mención- en las cuentas y programas: la relación entre pobreza extrema (de hecho, pobreza a secas) y salario mínimo.

Es anunciada la preocupación por “el incremento de las tareas de alfabetización, de capacitación popular, de desarrollo de la comunidad y de educación para grupos

---

<sup>253</sup> Discutir acerca de la “productividad de un empleo” y relacionar con la discusión asociada a productividad, aunque en otro sentido, en relación a la productividad de los trabajadores (A2, P3, etc).

<sup>254</sup> Al parecer la política habitacional difícilmente puede en todo este período considerarse parte de la solución (A7, O1).

<sup>255</sup> No por ello suficientemente tratada en estos documentos políticos.

definidos como de pobreza extrema” (PA). De aquí se puede inferir que se mantiene en 1990 la tarea de la alfabetización. El concepto de capacitación popular quizá debió ser introducido “para grupos definidos como de extrema pobreza”.

Se insiste en el desafío de “generación de empleos productivos”, calificándolo como el instrumento más eficaz para la superación de la pobreza, la redistribución del ingreso y la incorporación social.

Se así cifra la esperanza en el empleo, pero lo distintivo respecto de otras declaraciones en programas y discursos posteriores es que se califica como “productivos”. No se aclara si se debe entender por “productivo” un empleo que asegura una remuneración mínima suficiente, con alguna definición de umbral.

También se menciona el expediente de la cooperación internacional, de la cual se espera una contribución a la lucha contra la pobreza. Esto dejó de encontrar respuesta positiva y luego dejó de explicitarse en los años siguientes, de la mano de los resultados macroeconómicos y de algunos indicadores sociales, pero sobre todo por el discurso exitista, de “meta lograda”, de los jaguares de América Latina, y de “estamos en otra, en el vecindario equivocado”.

### **5.2.2 Programa de Gobierno de Eduardo Frei R-T (1994-2000)**

El programa utiliza expresiones como “gran sueño como nación” y “oportunidad única”, señalando la posibilidad de que “esta generación pueda eliminar la extrema pobreza” (PF). Hay un ejercicio de transferencia allí, aun cuando se entienda que se trata de poner una cota temporal al cumplimiento del objetivo.

El propósito se plantea de modo ambicioso: “Podemos ingresar al próximo siglo como una sociedad moderna e integrada, con una sólida democracia y una economía que crece en beneficio de todos” (PF). El objetivo de eliminar la extrema pobreza se propone, de

hecho, hasta dos décadas después<sup>256</sup>. En el año 2000 el programa de Ricardo Lagos transforma este propósito en el de “crecer con igualdad”.

El programa de Frei entrega una evaluación del gobierno de Aylwin:

Los resultados del primer Gobierno de la Concertación muestran que es posible consolidar y profundizar la democracia y, simultáneamente, crecer con equidad; muestran que es posible hacer retroceder significativamente la pobreza y, al mismo tiempo, aumentar la competitividad del país, revitalizar su cultura y proyectarse creativamente hacia el exterior. Confirman también que la combinación de una alta y sostenida tasa de crecimiento, baja inflación e inversión social creciente y eficiente, es la única forma de consolidar este proceso (PF).

Visto con la perspectiva del tiempo, se puede afirmar que esto nunca dejó de ser más que un slogan. No se condice con la evidencia empírica del período. Cifra la esperanza de todo el proceso social, económico, político y cultural en la economía (incluida la inversión social eficiente, esto es, mejor focalizada).

Considerando la superación de la pobreza como eje central del próximo Gobierno de la Concertación, el programa propone la creación de un “Programa Nacional de Superación de la Pobreza”<sup>257</sup>.

Frei se refiere a una estrategia que valore el trabajo, como recurso para “facilitar el acceso de los ciudadanos más pobre a los medios para su propio desarrollo”. Anticipa el discurso del emprendedor –que se “autosalva”- Y establece la distinción entre “pobres”, los que deben tener oportunidades para salvarse, y “pobres extremos” que necesitan asistencia<sup>258</sup>.

---

<sup>256</sup> En 2010 Piñera propone esto como para 2014 y acabar con la pobreza (a secas) en 2018.

<sup>257</sup> “Su objetivo es avanzar resueltamente en el campo económico y social y eliminar la extrema pobreza, creando con ello las condiciones para una sociedad más justa e integrada” (PF).

<sup>258</sup> “Sin embargo, existen personas en situación de extrema pobreza que no podrían salir adelante sin el apoyo de políticas asistenciales directas del Estado” (PF).

Asumiendo una visión descentralizada que acoge “la diversidad de situaciones en las distintas localidades”<sup>259</sup> asigna al municipio la responsabilidad de la ejecución de las políticas. Los municipios quedan señalados como ejecutores de la política social, veremos lo que significa esto diez años después con Chile Solidario.

Se proponen iniciativas dirigidas a “aquellos jóvenes con menores oportunidades sociales y que están más expuestos a generar dramáticos círculos viciosos de reproducción de la pobreza” (PF). Los jóvenes como generadores de círculos de reproducción de la pobreza. No es el Estado, ni el mercado, son ellos mismos, es un enfoque que podría tener relación con la “psicopatologización” de los problemas sociales, en particular de la pobreza, que señala entrevistado A1.

El programa va tematizando segmentos y actores del mundo de la pobreza: “Para muchas mujeres la desigualdad, la marginalidad, la restricción de sus derechos civiles, sociales, económicos y políticos y su permanencia en el circuito de la pobreza, siguen siendo parte de su realidad cotidiana” (PF). Otra alusión a círculos y circuitos que se presentan más asociados a la responsabilidad de los afectados que a causas estructurales u otras.

Y de nuevo los jóvenes: “Queremos una sociedad más justa, que erradique la extrema pobreza y otorgue a todos los jóvenes iguales oportunidades de desarrollo profesional y personal”. La expresión parece “disolver” en la sociedad una disposición que debiera ser propia del Estado más bien. Además cabe notar que no se habla de derechos, sólo de acceso a oportunidades.

---

<sup>259</sup> “...a través de una acción mancomunada eficaz y con compromisos precisos entre la comunidad organizada y el municipio, quien habrá de constituirse en el ejecutor principal de programas y proyectos sociales” (PF).



El programa explícita la apuesta al crecimiento económico como condición necesaria para “erradicar la pobreza”<sup>260</sup>. Finalmente se apuesta por una suerte de mix de política económica con política social, la económica que promueva acceso de los grupos más pobres al sistema productivo, y de una política social que combine las políticas asistenciales con políticas de acceso. Resulta ilustrativa la alusión de vinculación entre política económica y política social: la política económica asumiendo casi el rol de la políticas sociales, particularmente en el ámbito del trabajo<sup>261</sup>, al que se apuesta fuertemente.

Se menciona el tránsito deseado para la política social desde políticas asistenciales hacia políticas de acceso, reforzando el componente productivo del gasto social<sup>262</sup>, redistribuyendo oportunidades<sup>263</sup> que contribuyan a formas duraderas de equidad social. “Ello significa incorporar la redistribución de ingresos en el corazón de la estrategia de desarrollo y hacerla más permanente, apoyada en el tipo de crecimiento de la economía y menos dependiente del gasto social” (PF). Si esto se hubiera implementado habría sido la primera política orientada conscientemente a la desigualdad en la distribución del ingreso<sup>264</sup>.

Llama a “una gran cruzada nacional” para erradicar la extrema pobreza. Superar las restricciones en que vive este sector es, ante todo, un imperativo moral de la sociedad en su conjunto y no sólo del Estado. Resuena como resta de responsabilidad del Estado y con el matiz religioso del vocablo, que también se ha usado en Chile en el ámbito de campañas de solidaridad televisiva (Teletón). Se señala como problema de la sociedad en su conjunto y no sólo del Estado, pero sin distinguir sectores o actores sociales con responsabilidades diferenciadas.

---

<sup>260</sup> “En los últimos años la economía chilena ha crecido, en promedio, a una tasa superior al 6% anual. Sostener o aumentar ese ritmo de crecimiento, aun cuando es una tarea difícil, es una condición necesaria para erradicar la pobreza extrema” (PF).

<sup>261</sup> La mención de pequeña y microempresa podría fundarse justamente en el hecho muy difundido de que ellas son las que absorben la mayor cantidad de mano de obra en Chile.

<sup>262</sup> Al parecer hay que entender “componente productivo” como aquél dirigido a la inserción laboral.

<sup>263</sup> Redistribuir es quitar a unos para dar a otros....lo que se quiere decir sería más bien “crear nuevas oportunidades”

<sup>264</sup> La mención de pequeña y microempresa podría fundarse justamente en el hecho, muy difundido, de que ellas son las que absorben la mayor cantidad de mano de obra en Chile.

No se menciona la responsabilidad fundamental del Estado, ni los derechos involucrados que lo obligan. Se coloca el crecimiento económico como condición (PF), también fuera de la plena responsabilidad del Estado.

Se trata de proteger adecuadamente a quienes están inhabilitados para acceder a las oportunidades del desarrollo y de proporcionar al resto, la gran mayoría de los más pobres, los instrumentos necesarios -educación, capacitación, apoyo institucional y financiero- para que puedan transformar, por sí mismos, esas oportunidades en mayor bienestar personal y familiar.

Se desmarca del “chorreo” pero no se sustituye por obligación del Estado, sino que por compromiso de Estado y Sociedad<sup>265</sup>. Por sí mismos, los pobres deben superar su condición. La protección es sobre los “inhabilitados”; estas afirmaciones parecen anticipar el enfoque de hiperfocalización de Chile Solidario.

No asumen la garantía de los derechos, sólo fortalecer a los actores para su defensa. Esto recuerda el discurso de “fortalecimiento de la sociedad civil”, muy en boga en esa época: “Debemos fortalecer la organización de los diferentes actores sociales trabajadores, consumidores, pequeños empresarios, para que puedan defender responsablemente sus legítimos derechos” (PF).

Se trata de distanciar del enfoque de “la malla de seguridad” o de “la ambulancia que va recogiendo los heridos del mercado”<sup>266</sup>.

Señala que resolviendo sólo los problemas económicos no se supera la pobreza, como argumento contra las políticas asistenciales; en cambio apuesta por la integración, pero sin mencionar garantía de derechos<sup>267</sup>.

---

<sup>265</sup> “Pero el crecimiento económico no basta para eliminar la pobreza. El ‘chorreo’ no funciona. El compromiso del Estado y la Sociedad con los más pobres es lo que hace la diferencia” (PF).

<sup>266</sup> “Las políticas dirigidas a eliminar la pobreza extrema, no pueden ser vistas sólo como una red para recibir a personas que no acceden a las oportunidades del desarrollo o a las víctimas del libre mercado” (PF).

Identifica sectores sociales en la perspectiva de la superación de la pobreza: se propone más allá de la focalización “derribar barreras” para acceder a las oportunidades a los colectivos carenciados: niños y jóvenes de bajos ingresos, personas discapacitadas y adultos mayores (no menciona a los mapuche).

### **5.2.3 Programa de Gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006)**

Desde el título mismo el programa de Lagos apunta a compatibilizar crecimiento con igualdad. De algún modo recoge el diagnóstico de la sociedad chilena que hace el Informe de Desarrollo Humano del año 1998, “Las paradojas de la modernización”. La palabra “Igualdad” tiene una frecuencia de aparición en ese programa, mayor a cualquier otro programa del período: “Durante esta década, Chile ha crecido como nunca en su historia. Sin embargo, no hemos conseguido crecer con la igualdad que nos permita construir una sociedad justa y humana” (PL).

Se apuesta por las oportunidades, fundamentalmente de empleo, que abriría el crecimiento económico. Es un discurso en que se apunta más al mercado laboral y esfuerzo personal y privado, antes que a la acción del Estado:

Sin un crecimiento económico que genere más y mejores empleos no cerraremos la brecha de la desigualdad. Los chilenos no quieren regalos, sino oportunidades. No dádivas, sino justicia. No ventajas ni influencias, sino el fin de los privilegios. No milagros ni demagogias, sino trabajo y esfuerzo compartido (PL).

De hecho no aparece mencionado ni implícitamente el Estado, sin explicitarse de dónde se puede esperar, por ejemplo, la justicia y el fin de los privilegios. Ni tampoco la necesidad de regular más y mejor el mercado del trabajo, y la relación entre trabajo y

---

<sup>267</sup> “La pobreza no se elimina sólo aliviando los problemas económicos de algunos que quedan marginados, sino que integrando activamente a los resultados del desarrollo a los diferentes grupos sociales excluidos” (PF).

capital. Como si el crecimiento económico per se pueda generar más y mejores empleos.

Resalta el uso de la expresión “los chilenos no quieren”, en lugar de “los chilenos no queremos”, con el que se deslinda implícitamente un “ellos” identificable, en el contexto del párrafo con los chilenos pobres. Por otro lado, se omite toda mención a derechos, quedando éstos confinados a un lugar impreciso entre “los regalos” y “las oportunidades”.

Lanza una arenga de tipo moral patriótica, que alude a las desigualdades como si fueran algo externo, una amenaza que puede afectar a la familia y a la “nación chilena”: “¡Debemos terminar con las desigualdades antes que ellas terminen por debilitar a la familia, a la comunidad y a la nación chilena!” (PL)

Como gran desafío social claramente aparece de modo central la desigualdad, en este programa, desplazando a la pobreza. De hecho este programa, de los cinco considerados, es el que presenta la mayor frecuencia de aparición del término “igualdad”, y la menor frecuencia para los términos “pobreza” y “pobres”.

Continuando con la jerga bélica en esto (“combate” o “lucha” contra la pobreza), el programa afirma su vocación para dar la batalla por la igualdad: “Tenemos el ascendiente, la voluntad, la experiencia y los equipos para dar ahora con ustedes la batalla por la igualdad” (PL).

Cuando aparece mencionado el Estado en relación a este desafío, es situado al mismo nivel que el mercado. No nace automáticamente del mercado, ni la crea artificialmente el Estado (PL), pero ambos son considerados en este programa “sólo instrumentos para apoyar la dignidad humana” (PL).

No se aborda la idea de derechos en esto, ni menos la garantía de derechos por parte del Estado. O qué podría tener que ver el mercado en ello.

Se anuncia que Chile dará un “gran salto adelante en educación”, la que es señalada como “la base para efectiva igualdad de oportunidades y para superar la pobreza”. Es la

igualdad de oportunidades, en la línea del “emparejar la cancha” la que se privilegia por sobre cualquier pretensión de igualdad en las posiciones de origen: “La igualdad de oportunidades supone que el talento sea reconocido y pueda florecer con independencia de los medios económicos de la familia de origen“(PL).

Se reivindica a las administraciones de la CPPD y la labor realizada por ellas, en el contexto de la redemocratización. Particularmente se refiere al quehacer en cuanto a la década de alto crecimiento económico, a la creación de empleos y la reducción de la pobreza, aludiendo a la secuencia crecimiento-empleo-reducción de la pobreza como determinante en esa disminución, sin considerar a las políticas sociales<sup>268</sup>.

El programa tematiza pobreza, quizá en sentido de una focalización futura, en cuatro colectivos o sectores: niños/jóvenes, adultos mayores, pobres rurales, y pueblos originarios.

#### **5.2.4 Programa de Gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010)**

El programa de Bachelet para el período 2006-2010, mantiene el discurso de la necesidad del crecimiento, para ser “desarrollados” conforme el indicador de PIB per cápita, en equilibrio con mayores grados de igualdad<sup>269</sup>. En ese sentido da continuidad a la premisa del “crecer con igualdad” (“ha sido el lema bajo el cual la Concertación ha luchado desde sus orígenes y es el objetivo que nos ha mantenido unidos mucho después del fin de la dictadura”).

Los elementos nuevos en materia de política social en general y de PSP en particular, tienen que ver con la idea de protección (“proteger a nuestra gente”) plasmado en a propuesta de un sistema de protección social que institucionalice los programas. A nivel conceptual ese propósito se sostiene en el giro a una preocupación por la desigualdad,

---

<sup>268</sup> “La Concertación, con el liderazgo de los Presidentes Aylwin y Frei, reinstauró la democracia, devolvió la dignidad básica a las personas, reorientó al Estado para servir a los más necesitados, condujo una década de alto crecimiento económico, creó empleos y redujo la pobreza, reinstaló al país en la arena internacional, entre muchas otras cosas” (PL).

<sup>269</sup> “Durante décadas, los chilenos hemos soñado con cruzar el umbral del desarrollo. Sabemos que para eso necesitamos crecer, pero también sabemos que necesitamos más libertad, más justicia y más igualdad” (PB).

que no se traduce en políticas específicas concretas, y por la inseguridad que afecta más allá de los estratos pobres, lo cual mueve a mirar hacia las capas medias “no consolidadas”, en riesgo de caer en pobreza. Ese nuevo elemento se recoge en la noción de vulnerabilidad, ya reseñado antes<sup>270</sup>.

El programa amplía la noción de desigualdad más allá de la distribución de ingresos, hacia el bienestar en general, rotulándolo como “principal escollo que enfrentamos para hacer de Chile un país desarrollado”, pero también en cuanto a la desigualdad de poder:

La desigualdad no empieza ni termina en los ingresos. Ella se manifiesta en los primeros años de vida de la persona, continúa con las oportunidades de educación, se profundiza con las discriminaciones y se consolida con la adversidad. La desigualdad se da en las oportunidades y en los resultados. Se reproduce diariamente y se profundiza cada vez que los más poderosos imponen sus intereses sobre el interés general, ya sea en la política, los negocios o las decisiones públicas. En Chile no hay una sola desigualdad; hay muchas desigualdades y todas están relacionadas entre sí (PB).

El programa reivindica las realizaciones en PPSS que consigna y pondera de los anteriores gobiernos de la CPPD, estableciendo lo que señala como hitos en la transformación de estas políticas en el período:

El gobierno del Presidente Aylwin concentró sus esfuerzos en recuperar los beneficios sociales que habían sido restringidos durante la dictadura y reconoció la existencia de grupos vulnerables como sujetos de la política social. El gobierno del Presidente Frei impulsó reformas fundamentales en la educación y la administración de la justicia. Y el gobierno del Presidente Lagos transformó políticas sociales en derechos, a través del seguro de cesantía, el sistema Chile Solidario y el Plan Auge (PB).

---

<sup>270</sup> (refiriéndose a “Crecer con igualdad”) “Este objetivo se ha traducido en la prioridad que los gobiernos de Patricio Aylwin, Eduardo Frei y Ricardo Lagos asignaron a las políticas sociales y en el empeño que pusieron en prevenir la inestabilidad económica que perjudica a los más pobres y a la clase media” (PB).

El programa señala el rol del Estado frente a las desigualdades (en plural) afirmando su representación ciudadana, y la necesidad de una cierta fuerza del Estado para afrontar esta lucha:

El Estado es fundamental para luchar contra las desigualdades, pues responde a la voluntad ciudadana, donde cada persona tiene el mismo valor, independientemente de su origen, su poder o su riqueza. No se puede construir igualdad con un Estado empobrecido, fragmentado, o donde primen los intereses de los poderosos (PB)

Caracteriza cómo debe ser ese Estado capaz de generar mayor equidad, particularmente con eficiencia, compromiso, no burocrático, “ni vulnerable a las presiones de los grupos de interés, ni soberbio ante la ciudadanía”, en síntesis: “Un Estado eficaz y honesto es un componente imprescindible en la construcción de un país más justo” (PB).

Asimismo apela a una responsabilidad de “todos”, más allá de las políticas públicas, y a una suerte de cambio cultural, que incluiría contribuir a reducir la desigualdad de poder: “Construir un país más justo y equitativo es tarea de todos. Todos pueden contribuir a ella, erradicando las discriminaciones, practicando la solidaridad y el diálogo, y denunciando los abusos de los más poderosos” (PB).

Aborda la expresión de la desigualdad en los contrastes en cuanto a seguridad con que enfrentan la vida los más pobres y los más ricos. Por ejemplo su muy diferente capacidad de respuesta y recuperación ante shocks de distinto tipo. El título del apartado respectivo es elocuente, “DESIGUALDAD ES INSEGURIDAD”:

Los más ricos pueden abordar estudios, proyectos y empresas con menores riesgos de desempleo, enfermedades o robos, sabiendo que si estos riesgos llegan a materializarse los podrán afrontar con sus ahorros, con seguros o con el apoyo de su familia, amigos o contactos. Los más pobres, en cambio, muchas veces han llegado a esta situación porque, partiendo de una circunstancia ya

precaria, no han tenido cómo protegerse de un quiebre familiar, un accidente o la cesantía (PB).

Se trata de una comparación, no constituye una mirada relacional a nivel causal, que vincule lo que le sucede a unos con lo que le sucede a los otros. La frase es abierta en cuanto a la interpretación posible de que la desigualdad es fuente de inseguridad en términos de mantención de la gobernabilidad, del “sistema” en general, dentro de un contexto social desigual e injusto. También se puede pensar en términos de “seguridad ciudadana”, etc, dado vínculo más o menos instalado en el imaginario: pobres vinculados a inseguridad y comisión de delitos, pero acá se trata de inseguridad como vulnerabilidad o riesgo de caer en pobreza.

El discurso de este programa amplía la inseguridad descrita más allá de los sectores pobres, avanza hacia las capas medias, en camino de la idea de vulnerabilidad de caer en pobreza:

La inseguridad se extiende... a las familias de clase media, que temen que algún evento inesperado les haga perder lo conseguido con largos años de esfuerzo o impida que sus hijos tengan un futuro mejor (PB).

Por esta vía el programa acuña una noción de desigualdad social, tratando quizá de definir un universo de beneficiarios de políticas, que ahora sí apunten a reducir dicha desigualdad: “La desigualdad social es la pobreza de algunos combinada con la inseguridad de muchos” (PB).

Esta desigual seguridad estaría detrás del temor también diferenciado entre ricos y pobres, “por temor muchos no se atreven a aprovechar las oportunidades que generan la educación y el crecimiento económico”.

Se señala al temor como un viejo adversario de la CPPD –“lideramos el proceso que llevó a perderle el miedo a la dictadura” (PB)- y se han desarrollado diálogos que han permitido “que enfrentemos con valentía nuestro pasado”(PB). Ahora se trataría de “liberar del temor ante el futuro a los más pobres y a la clase media” (PB).



La inseguridad ocupa un lugar central como objeto de la protección en el programa, desplazando a los derechos. Bajo el rótulo de “PROTECCIÓN SOCIAL PARA VENCER LA INSEGURIDAD” se afirma que “la función principal de las políticas sociales debe ser terminar con la inseguridad entendida en este amplio sentido”, sin mencionar nada del “enfoque de derechos” que plantea esta administración, pero sí dando cuenta de un cambio de foco, del combate a la pobreza, la satisfacción de NBI y el acceso a la oferta programática, hacia un sistema de protección social que logre articular las PSP:

Está llegando el tiempo de que las políticas sociales se articulen en un sistema de protección social capaz de abrir oportunidades y limitar riesgos para quienes no tienen la posibilidad de protegerse por sus propios medios (PB).

Afirma que la desigualdad, asociada a “la ausencia de derechos mínimos y de la inseguridad de las personas” (PB) genera “marginalidad social”. Y para enfrentarla plantea, reivindicando la experiencia de Chile Solidario, la necesidad de acercamiento del Estado a las personas, a los “ciudadanos más vulnerables”. Un Estado que sea capaz de garantizar, a esos ciudadanos, “el acceso a las prestaciones a las que tienen derecho, y apoyarlos en la construcción y desarrollo de sus propios procesos de superación de la pobreza” (PB). Como se ha comentado antes, se trata de poner en acto la capacidad de identificar a esos ciudadanos y luego ir hacia ellos, en un tratamiento personalizado, individual o familiarmente, sin una perspectiva colectiva. Se señalan “procesos de superación de la pobreza” (PB) que serían esencialmente individuales, más o menos intrínsecos, como la propia pobreza, en su origen y dinámica, a los propios sujetos pobres.

En esta declaración se plantea una suerte de “agregado conceptual” que se propone explícitamente “ir más allá de la pobreza”, recogiendo nociones como las de desigualdad, riesgos, derechos, marginalidad o marginación social. Como resultado de ello, el desafío declarado es el de un sistema de protección social que sea “capaz de terminar con la marginación”.

El programa refuerza la centralidad de los municipios en la gestión de Chile Solidario, programa que se visualiza como “una pieza central del sistema de protección social” que se anuncia. El propósito es instalar de modo permanente en las comunas “esta estrategia exitosa de apoyo a las familias y personas en situación de extrema pobreza”.

En contraste con las perspectivas críticas del rol de los municipios en Chile Solidario, que por lo demás constituyen un universo muy heterogéneo de capacidades técnicas, situadas en comunas también muy diversas, el programa releva dicho rol:

Los municipios se irán así transformando en la puerta de entrada y ventanilla única del sistema de protección social para los más pobres, la que entregará asistencia y consultoría a las mismas, derivándolas en función de sus necesidades específicas a las prestaciones que requieren (PB).

Se confirma la focalización de Chile Solidario en las familias de extrema pobreza. A medida que se vaya reduciendo la extrema pobreza, “instalaremos nuevas prioridades asociadas a la vulnerabilidad de las familias” (PB). Se trataría de una ‘focalización secuenciada’ que va transitando de extrema pobreza a vulnerabilidad, ‘tematizando’ algunas realidades específicas como la de las ‘personas en situación de calle’ y las personas con discapacidad.

El discurso de ‘ir más allá de la pobreza’, parece traducirse en el propio texto del programa, en un salto desde ‘pobreza extrema’ a ‘vulnerabilidad’, sin detenerse particularmente en la categoría ‘pobres’ (pobres no indigentes, pobreza ‘no extrema’). Se menciona la gestión por resultados de los distintos componentes del sistema de protección social, como sería el propio Chile Solidario, pero no se declara qué tipo de resultados. Si sólo serán relativos a gestión o también, por ejemplo, a resultado final del acceso a servicios para los beneficiarios, por ejemplo, los aprendizajes en lo que respecta a educación.

El programa se refiere a los procesos técnicos de identificación de “quiénes son y dónde están los más pobres” (PF), a objeto de lo cual se anuncia un cambio de instrumento de

caracterización social de las familias. Alude así a lo que más tarde se conocerá como Ficha de Protección Social (FPS), la que vino a reemplazar a la ficha CAS.

Se relaciona la incidencia de la pobreza con el logro del estatus de “país desarrollado”<sup>271</sup>, conforme el umbral de desarrollo que establece el indicador de un cierto PIB *per cápita*. Según las tasas de crecimiento de Chile desde la redemocratización, se proyectaba alcanzar ese PIB *per cápita* en 2016 pero, según el programa, el país sólo podrá cruzar ese umbral “si en ese momento ha logrado reducir fuertemente la incidencia de la pobreza” (PB). Esto implicaría que en ese plazo debía ser capaz de “reducir el porcentaje de la población en condición de pobreza al nivel de países avanzados y haber erradicado la indigencia” (PB).

Este planteo, muy de ‘ingeniería social’, nos remite a la cuestión de la utilización política de los indicadores de pobreza, una expresión más o menos burda de la ‘construcción política de la pobreza’. Y del déficit de carácter sustantivo de estos indicadores y también de la noción de desarrollo operacionalizada de este modo (con un cierto PIB *per cápita*). Cabe pensar que un desarrollo de verdad sustantivo, primero, no se operacionalizaría de un modo tan trivial y, segundo, supondría la superación de la pobreza definida del modo más amplio posible, no sólo reducida a ingresos, cuando fuera incluso cuantitativamente significativa, ni al ‘núcleo material’. En último término, si se tratara sólo de ‘reducir el porcentaje de pobreza’, bastaría con ‘bajar’ la línea de pobreza, como según algunas versiones se ha hecho en distintos países, en diferentes contextos históricos y ante diversas ‘necesidades políticas’.

Dentro de ese planteo el ‘verdadero salto al desarrollo’ tendría una componente de crecimiento económico y otra de logros sociales:

Debemos seguir creciendo a tasas comparables por una generación si queremos alcanzar los niveles de vida de los países más avanzados. Debemos seguir

---

<sup>271</sup> “No seremos un país desarrollado mientras persistan las barreras basadas en el prejuicio y la intolerancia que impiden a algunos chilenos ejercer sus derechos y desplegar sus potencialidades” (PB).

reduciendo la pobreza, atacar decididamente las desigualdades y superar las exclusiones (PB)<sup>272</sup>.

Se entrega un elemento de contexto para la introducción del concepto de vulnerabilidad. Producto de la crisis económica (en referencia a la denominada ‘crisis asiática’) se consigna que quedó “desprotegido un amplio sector de familias, incluyendo a un número muy significativo de hogares de clase media que cayeron bajo la línea de pobreza”. Cabe señalar que como ha sido habitual en las declaraciones políticas respecto de la “clase media”, siempre se deja implícita una comprensión más o menos común de lo que ello significa, sin aportar definiciones precisas.

En materia de vivienda se declara el propósito de aumentar la construcción de viviendas para los más pobres, teniendo en vista disminuir el “déficit habitacional”. Además de este objetivo cuantitativo, se declaran propósitos respecto de la calidad de la política respectiva:

Para el desarrollo del país y el progreso de la calidad de vida de los chilenos necesitamos políticas habitacionales y urbanas que aseguren una mejor calidad de vida para la gente y sus barrios, fomenten la integración y reduzcan la desigualdad (PB).

Sin perjuicio de ello, el diagnóstico que se puede configurar acerca de esas políticas da cuenta de una mantención de la segregación territorial, un problema agudo en cuanto a la dotación de servicios en los emplazamientos de los conjuntos de viviendas sociales, una ausencia de fomento de la asociatividad, entre otras debilidades consignadas<sup>273</sup>.

Aparece una declaración significativa respecto de la postura de las administraciones de la CPPD respecto del modelo de crecimiento en lo que toca a la desigualdad:

---

<sup>272</sup> Transcurridos casi diez años de esta declaración, se puede afirmar que ninguna de las dos componentes se pudo cumplir cabalmente.

<sup>273</sup> De hecho varios entrevistados se refieren a estas políticas como aquellas que más han contribuido a la producción de la pobreza, en las ciudades chilenas, constituyendo en algunos casos verdaderos “guetos sociales”

Una razón de ser de los gobiernos de la Concertación ha sido disminuir esa desigualdad. Hemos buscado corregir el modelo de crecimiento, humanizarlo y aminorar la incertidumbre que conlleva, procurando un mejor equilibrio entre expansión económica y equidad social (PB).

Se propone explícitamente corregir el modelo, no cambiarlo. En respuesta al planteo más neoliberal de la existencia de un trade off entre crecimiento e igualdad, se propone buscar un “mejor equilibrio” entre ambos.

### **5.2.5 Programa de Gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014)**

El programa de Sebastián Piñera (2010-2014) se pregunta por la promesa de llegar a ser un país desarrollado y sin pobreza al año 2010<sup>274</sup>.

Se plantea la existencia de dos transiciones: la política, que el programa afirma “ya pertenece al pasado”, cerrándola definitivamente; “la nueva, la “joven, pertenece al futuro y transformará al país de hoy en un Chile desarrollado y sin pobreza” (PP).

Instala la idea matriz de lo que fue esa campaña presidencial, “el cambio”, aludiendo al paso de las administraciones de la CPPD (en el poder desde 1990) a un gobierno de “centroderecha” (para utilizar la denominación usada por ellos mismos y algunos analistas). El programa se concibe como un carta de navegación para ese cambio que proponen para Chile, y que declaran “sólo busca lo mejor para los chilenos” (PP), en términos de alcanzar el desarrollo, superar la pobreza y “apoyar a la clase media abandonada”.

Se propone la construcción de “una sociedad de oportunidades para todos” (PP), teniendo como pilares un millón de empleos, una cultura del emprendimiento y la

---

<sup>274</sup> “¿Qué ha sucedido con la promesa de llegar al año 2010 como un país desarrollado y sin pobreza?” (PP). Se cobra una promesa que daría cuenta de un incumplimiento de gobierno anterior. Como si fuera cosa sólo del Estado, y no de otros actores.

innovación. Agrega que también se construirá el camino para alcanzar “una real sociedad de seguridades” (PP).

Se entiende que se trata de lo mejor “para todos los chilenos”. Victimiza a la “clase media abandonada” (PP), a la que, como es habitual en la comunicación política, no se la define, como si fuera una noción trivial y natural.

Estas sociedades de oportunidades, y seguridades, se pueden asociar en la lectura con la propuesta de “sociedad de valores”. Por su parte la mención de seguridades, es asimilable con la idea de seguridad económica por el contexto del discurso, pero también “resuena” la imagen de la “seguridad ciudadana”, instalada mediáticamente como uno de los principales “problemas de la gente” en Chile. Un tópico del “discurso del cambio” fue la orientación hacia “los problemas reales de la gente”, planteando la distinción de otros problemas que no serían mayoritarios, si no que de la elite política. Así en esa categoría calificaría la delincuencia, pero no el cambio constitucional, por ejemplo.

Como síntesis ideal de destino se plantea “una sociedad más justa que elimine la indigencia y le asegure a cada familia un ingreso digno” (PP). Cabe señalar que se omite mención al rol del Estado en este desafío.

Se propone la creación de una nueva institucionalidad dedicada a estos objetivos sociales, el Ministerio de Desarrollo Social, que se declara como futuro responsable de “coordinar todos los programas orientados a erradicar la pobreza y a dar igualdad de oportunidades a la clase media”. De este modo se amplía la focalización como ya se venía haciendo, pero se explicita que hacia la clase media –sin definirla. La “clase media”, con la cual cada vez más gente se autoidentifica en Chile, constituye un público electoral en disputa en Chile, particularmente por los sectores políticos que se “identifican” con el “centro político”.

Al igual que en otros programas de gobierno se tematiza la superación de la pobreza para algunos colectivos específicos, en este caso jóvenes y mujeres, vía inserción laboral. Se trata de una visión habilitante para que esas personas sean los protagonistas

del proceso de superación de su actual situación de vulnerabilidad, manteniendo como inspiración una concepción individual de la pobreza.

Citando a CASEN 2006, el programa cuantifica la parte de los pobres que corresponde a indigentes, señalando que “uno de cada cuatro pobres (más de 500.000 personas), no alcanzan con su nivel de ingreso a satisfacer sus necesidades básicas de alimentación” (PP). Esta declaración parece fundamentar la focalización en extrema pobreza de las PSP, lo que también da continuidad a tendencias ya existentes con la administración de la CPDD.

Aludiendo a la desigualdad en la distribución del ingreso, se confirma un hecho conocido que, pese a la disminución de la pobreza, la desigualdad de ingresos entre el decil más rico y el más pobre sigue constituyendo una gran brecha:

Esta brecha se ha mantenido sin grandes variaciones en el tiempo, a pesar de los cuantiosos recursos que se han destinado a la población más vulnerable a través del gasto social (PP).

Se ha mantenido, según varios entrevistados, porque su origen no ha sido tocado -no puede serlo- por políticas sociales que no afectan aspectos estructurales, que están a la base de esta desigualdad.

De un modo bastante semejante al del programa de Bachelet, el de Piñera apuesta, para disminuir “las desigualdades”<sup>275</sup>, a cuatro elementos: retomar ritmo de crecimiento y de creación de empleos (no se señala ‘de calidad’) y mejorar acceso a educación y salud (no se menciona calidad de estos servicios para todos, etc).

Señala problema de diseño de la política social, básicamente la desarticulación, compartimentación y dispersión, todo lo cual no permite satisfacer “los requerimientos de focalización y calidad”. Coincide con la crítica a la dispersión de la política que

---

<sup>275</sup> Se habla en plural, sin explicitar cuáles van más allá de lo económico o material, por ejemplo.

hacen algunos entrevistados (A1, A2, entre otros), pero pensando desde los sujetos de intervención.

Se consigna que sólo la tercera parte de los programas y beneficios sociales están “explícitamente focalizados en los grupos de menores recursos o de mayor vulnerabilidad” (PP). En términos de asignación presupuestaria afirma que sólo el 10% del gasto social está orientado efectivamente a programas para combatir la pobreza. A esto se suma el déficit institucional del ministerio respectivo, MIDEPLAN, en cuanto a no contar “ni con el poder necesario, ni con los instrumentos adecuados, para cumplir con la función de coordinar las políticas sociales de superación de la pobreza y la desigualdad” (PP). Tal déficit, este programa lo propone suplir con la ya mencionada creación del Ministerio de Desarrollo Social, y el propósito de que éste pueda constituirse en una verdadera “autoridad social”.

El programa considera indispensable plantear “como objetivo de país la superación de la pobreza extrema el 2014, y de la pobreza hacia el año 2018” (PP). Y en esa dirección señala como estrategia complementar políticas sociales de “transferencias puras con políticas habilitadoras” (o habilitantes). Con ello se pretende ir “preparando a los sectores más desvalidos para que por sí mismos puedan ir saliendo de la pobreza” (PP). Esta perspectiva recoge lo de superar la pobreza con un “empujón inicial del Estado” y luego el esfuerzo adicional, y en ese sentido, representa, como señala el programa, “un cambio en la forma en que el Estado provee asistencia a los grupos más pobres de la población”.

Se declara el objetivo –de largo plazo- de una distribución más equitativa del ingreso, pero no se señala ninguna propuesta de política redistributiva.

Se plantean las metas en cuanto a ‘combate a la pobreza’ para el período 2010-2014. Fundamentalmente se trata de “erradicación de la pobreza extrema al año 2014”, “rediseño global de la política contra la pobreza” y de perfeccionar la Ficha de Protección Social (FPS), “para que las personas que necesitan apoyo no queden excluidas por razones políticas o por otras discriminaciones injustas” (PP). Cabe acotar que una parte importante de personas que debieran ser beneficiarios de algunos



programas quedan excluidas mayormente por que el diseño (CGI incluida) castiga los “progresos” eventuales, que son más bien “virtuales” en algunos casos, como un hijo que cumple cierta edad en que ya no requiere cuidado presencial y “libera” a la madre para trabajar.

También se señala como meta el incentivo a la participación de la sociedad civil “dado que ella ha probado ser particularmente eficiente en el combate contra la pobreza, en particular en los núcleos de pobreza dura”<sup>276</sup> (PP).

Como políticas específicas orientadas al cumplimiento de esas metas, el programa señala:

La creación del Ministerio de Desarrollo Social, a cargo de la caracterización socioeconómica de la población (CASEN, FPS, SIIS<sup>277</sup>) y coordinación de los fondos y servicios relacionados con los grupos más vulnerables. Dentro de este último rol, el Ministerio ampliará y perfeccionará programas preexistentes como el Chile Solidario.

La creación de una política de superación de la pobreza denominada Ingreso Ético Familiar (IEF)<sup>278</sup>, cuyos componentes serán el Subsidio Único Familiar, un Bono de Capacitación y un Subsidio al Trabajo. Este Ingreso Ético Familiar contemplará algunos requerimientos para acceder a él, tales como asistencia escolar, control de salud, esfuerzos de capacitación y búsqueda de empleo.

La entrega de distintos bonos (‘transferencias puras’) como bono marzo<sup>279</sup>, bono de garantía AUGE<sup>280</sup>, y bono de asistencia judicial.

---

<sup>276</sup> Un asunto a debatir en torno de estas propuestas y sus énfasis, en relación a la solidaridad hacia la sociedad civil, es hasta qué punto pueden redundar en una merma de responsabilidad del Estado respecto de estas materias.

<sup>277</sup> Sistema Integrado de Información Social

<sup>278</sup> Ya descrita en capítulo de antecedentes del caso chileno.

<sup>279</sup> En Chile el mes de marzo es el de mayor gasto de las familias, entre otras cosas, porque en ese mes se inicia el año escolar.

<sup>280</sup> Asociado al plan AUGE (Acceso Universal a Garantías Explícitas en Salud).

El fomento de una alianza público-privada para superar la pobreza dura, a través del estímulo por parte del Estado a los aportes privados hacia organizaciones de la sociedad civil, dedicadas a trabajar con la población en condiciones de pobreza extrema, consistente en un suplemento estatal de dichos aportes equivalente a los montos de los mismos.

### **5.3 Aplicación de análisis de discurso**

En lo que sigue vamos a aplicar algunos elementos de Análisis de Discurso, tomados de Berardi (2003, 2014) y Ruiz Ruiz (2014) respecto de un conjunto de tópicos de las cuentas presidenciales y del programa respectivo de cada una de las cinco administraciones.

Un primer elemento a considerar es la diferencia más o menos directa entre programas de gobierno y cuentas presidenciales. En general los programas contrastan con las cuentas presidenciales por el discurso más ambicioso de los primeros, más diseñado desde el marketing político, en el contexto de una campaña electoral.

En las tablas de ACD se presentarán estrategias discursivas, medios lingüísticos y efecto deseado. Las estrategias discursivas tomadas de Thompson (2002), Wodak (2003) e Iñiguez (2003), están definidas en el apartado metodológico. Los medios lingüísticos, tomados de los mismos autores además de Berardi (2003, 2014) y Pardo (2008), también están definidos en el apartado metodológico, aparecen en la tabla con abreviaturas que corresponden a:

C: cosificación; Cuan: cuantificación; E: eufemización; I: intensificación; MB: metáfora bélica; MC: metáfora del camino; MR: metáfora religiosa;; Met: otras metáforas; N: nominalización; Nat: naturalización; NI: nosotros inclusivo; P: personificación; R: reiteración; SG: sinécdoque generalizante.
--

Siguiendo a Ruiz Ruiz (2014) abordamos el discurso implícito, particularmente al tratarse de discurso institucional, del cual es dable esperar un alto nivel de corrección política, lo que Ruiz Ruiz denomina el discurso ocultado o silenciado, de lo que “se

quiere no decir”. Así se trata de un discurso intencionado, el que “sin decir”, ni de manera implícita, ni explícita, “genera un efecto de sentido” (Ruiz Ruiz: 176).

Las variantes intencionadas del discurso implícito, es decir, el insinuado y el ocultado, remiten a “una interpretación de los discursos basada en las estrategias discursivas de sus productores y en los efectos de sentido que producen o persiguen” (Ruiz Ruiz: 187). Como se recordará, el propósito de esta aplicación es identificar los soportes ideológicos de las conceptualizaciones de pobreza. En el caso del discurso institucional, expresado en las cuentas y los programas, se asume como premisa que se trata del discurso hegemónico por excelencia.

### **5.3.1 Programa de Gobierno y Discursos de Patricio Aylwin (1990, 1993)**

Las cuentas presidenciales del período de Patricio Aylwin contienen un discurso sobre la pobreza en el que ésta aparece como un tema urgente a abordar para la preservación de la estabilidad social y política del país (Rovira, 2014:187). En relación a las dos cuentas presidenciales, 1990 y 1993, año de inicio y fin del gobierno de Aylwin, respectivamente, que consideramos para nuestro análisis, Rovira ha identificado como macroproposiciones del discurso de la pobreza, a las siguientes:

#### **1990**

“Es necesario una pronta intervención del Estado en el ámbito laboral, vivienda, salud, educación, y condiciones de pobreza, porque es un riesgo para la estabilidad social y política del país la mantención de las negativas situaciones en las condiciones de vida de la población” (Rovira, 2014).

#### **1993**

“Chile está en una senda de crecimiento con equidad que le ha permitido una mejora en las condiciones de vida de los más pobres, pero necesita continuidad en la tarea para la prevalencia del éxito” (Rovira, 2014).

En términos cuantitativos, las cuentas presidenciales de Aylwin consideradas en la muestra, la de 1990 y 1993, corresponden a la primera y última de su período de

gobierno. Adicionalmente, la de 1993 es la cuenta con mayor frecuencia de aparición del término “pobreza” en el período de Aylwin, y la tercera mayor frecuencia tanto en la muestra como en el conjunto de las 24 cuentas presidenciales, entre 1990 y 2013.

En cuanto al programa de gobierno de Aylwin, la frecuencia de aparición del término “pobreza” está por debajo del promedio de los cinco programas (es el cuarto en orden decreciente). Cabe consignar que se trata también del programa con menor frecuencia total del conjunto de 25 palabras claves consideradas (se aprecia en la tabla respectiva en anexo).

#### A. Análisis crítico de discurso

Considerando los tópicos ya analizados del discurso de programa de gobierno y cuentas presidenciales de 1990 y 1993, se identifican las estrategias discursivas, los medios lingüísticos y efectos de sentido que se pueden asociar a los fragmentos seleccionados de los referidos documentos.

**Tabla 1.**

n	ESTRATEGIAS DISCURSIVAS	MEDIOS LINGÜÍSTICOS* <sup>281</sup>	EFECTOS DE SENTIDO
En el programa de gobierno			
1	Nominalización, Diferenciación	“El Estado garantizará el derecho a alimentos en los casos de niños abandonados, de familias en situación irregular y en condiciones de pobreza”	Legitimación de la acción focalizada del Estado respecto de pobreza, concebida de modo natural.
2	Nominalización, Transferencia,	“El país debe abordar en forma decidida el desafío de combatir	Instala la idea de la pobreza como el principal problema

<sup>281</sup>C: cosificación; Cuan: cuantificación; E: eufemización; I: intensificación; MB: metáfora bélica; MC: metáfora del camino; MR: metáfora religiosa; Met: otras metáforas; N: nominalización; Nat: naturalización; NI: nosotros inclusivo; P: personificación; R: reiteración; SG: sinécdoque generalizante.

	Puesta en perspectiva	la pobreza. Para ello es necesario aceptar que éste es el principal problema nacional, generar la <b>voluntad colectiva (SG)</b> de permitir movilizar recursos en la cuantía requerida para abordarlo y aplicar con decisión y persistencia medidas eficaces para avanzar progresivamente en <b>la erradicación de la pobreza extrema (N)</b> ".	nacional, pero sin señalar causas, ni actores involucrados. El llamado a movilizar recursos y la aplicación de medidas para avanzar en la erradicación de la pobreza, también es dirigido a todos y nadie, sin siquiera señalar algún liderazgo del futuro gobierno.
3	Nominalización, Transferencia; Reserva	<b>"La elevación del salario mínimo hacia un nivel compatible con la erradicación de la pobreza extrema (N),</b> cuyo monto se fijará en cuanto asuma el gobierno democrático, en función del nivel de precios de una canasta básica en ese momento y de <b>las posibilidades de la economía (N)</b> ".	Transferencia de responsabilidad respecto de pobreza, en su noción naturalizada, hacia el mercado del trabajo
4	Puesta en perspectiva, Transferencia, Naturalización	"Una de las principales tareas del gobierno de reconstrucción democrática será el fomentar la generación de los empleos que tan urgentemente reclama el país. <b>La generación de empleos productivos (N)</b> es, sin duda, <b>el instrumento más</b>	Legitimación del vínculo entre empleos, sin explicitar calidad de éstos, y pobreza, en sentido naturalizado.

		<b>eficaz para la superación de la pobreza, la redistribución del ingreso y la incorporación social (N)</b> ”.	
En la cuenta presidencial de 1990			
5	Puesta en perspectiva, Referencia, Naturalización	“Situación positiva coexiste con la presencia de desigualdades muy profundas. Si ellas persisten sin un pronto y efectivo avance para superarlas, corremos el riesgo de consolidar <b>dos países distintos y antagónicos</b> : uno, el Chile de los que tienen acceso a la modernidad y a los frutos del crecimiento; y otro, el de los marginados, socialmente excluidos de la <b>vida moderna (N)</b> , convertidos en carga para la sociedad”	Instala una concepción no relacional de la pobreza: lo que le ocurre a los pobres no tiene relación causal con lo que le ocurre a los ricos o a los no pobres. Invisibiliza procesos de producción de pobreza y actores involucrados, y naturaliza a los marginados.
6	Puesta en perspectiva, eufemización.	<b>“Una sociedad atravesada por desigualdades socioeconómicas inaceptables para el sentimiento moral contemporáneo (N)</b> es el mejor sustrato para <b>la exacerbación del conflicto político y su desenlace: el quiebre institucional y la opresión política consiguiente (E)</b> ”	Fundar la idea de que la desigualdad inaceptable supone, en último término, un riesgo para la gobernabilidad, aludiendo al “trauma histórico” que supuso y supone el golpe de Estado de 1973 y la posterior dictadura cívico militar (a las que se hace referencia de modo eufemístico)

7	Nominalización y referencia.	“ <b>La justicia social (N)</b> nos beneficia a <b>todos (SG)</b> , no sólo a nuestros compatriotas socialmente destituidos o marginados”.	Instala la noción de “justicia social” con una racionalidad ad hoc, de validez general.
8	Puesta en perspectiva, transferencia	“Nuestra política social está orientada por el principio de que superar la pobreza no se reduce a mejorar los ingresos de los más pobres. <b>Es necesario crear las condiciones para que las personas en esta situación puedan superar las causas que la genera</b> , mejorando sus oportunidades y capacidades para participar activamente en el desarrollo nacional”	Legitima el enfoque de políticas sociales, focalizada y habilitante apostando a la inserción laboral, que también les permitiría a “los más pobres” superar por sí mismos las causas que producen su pobreza, incorporándose con ello al proceso de “desarrollo nacional”. Se transfiere la responsabilidad de la superación de la pobreza, en último término, a los pobres.
9	Transferencia	“ <b>Nuestra meta (MC)</b> es dar a los más pobres los medios necesarios para que <b>puedan salir por sí mismos de la pobreza (N, E)</b> ”	Valida política social habilitante con implementación a nivel individual, que complementa funcionamiento económico
En la cuenta presidencial de 1993			
10	Puesta en perspectiva, predicación, reserva y	“ <b>La extrema pobreza (N)</b> de vastos sectores de la población, en contraste con el bienestar de otros, la falta de oportunidades	Argumenta acerca del vínculo entre extrema pobreza y delincuencia, y condiciones sociales,

	transferencia.	y de capacitación para el trabajo de los jóvenes, la degradación de valores inherentes a una cultura consumista y violentista, el alcoholismo y la drogadicción (N), la ineficiencia o incapacidad de los servicios policiales, la lentitud o ineficacia de los procedimientos judiciales, la debilidad de las penas, la ineptitud del régimen penitenciario para cumplir su función rehabilitadora, son, entre otros, factores que favorecen el incremento de la delincuencia”	culturales e institucionales que lo potencian. Realiza un cierto mea culpa del Estado, pero sin asumir mayor responsabilidad propia en ello.
11	Puesta en perspectiva, nominalización, intensificación, eufemización	“El <b>crecimiento económico y progreso (N)</b> que acabamos de reseñar, <b>tan evidente en el país (I)</b> , no sería eficaz para derrotar a la pobreza si no fuera acompañado de políticas eficaces para <b>hacer justicia social (E)</b> ”.	Concebir las políticas sociales como complementarias a los efectos positivos del crecimiento económico (políticas residuales).
12	Nominalización, diferenciación	“Unos lograron los beneficios del <b>progreso hacia la modernidad (N)</b> , mientras otros permanecieron en	Instala una concepción no relacional de la pobreza: lo que le ocurre a los pobres no tiene relación causal con



		situaciones de <b>pobreza indigna</b> ”	lo que le ocurre a los ricos o a los no pobres. Invisibiliza procesos de producción de pobreza y actores involucrados.
13	Nominalización, intensificación	“ <b>La superación de la pobreza (N)</b> es, por consiguiente, objetivo primordial de mi Gobierno, <b>hacia cuya consecución avanzamos (MC)</b> decididamente. Las cifras son elocuentes al respecto “	Refuerza la noción de pobreza en sentido naturalizado, con fundamento estadístico como argumento de fuerza (discurso de verdad) (“Pobreza es medir la pobreza”)
14	Puesta en perspectiva, intensificación	“Si bien tengo clara conciencia de que recién estamos empezando y es mucho más lo que queda por hacer, puedo afirmar, con profunda convicción, que hemos iniciado <b>una batalla frontal contra la pobreza en nuestra Patria, y que estamos ganando esa batalla (MB)</b> ”.	Asociar a las tareas de reducción de la pobreza con un sentido patriótico, e imágenes de carácter bélico en el contexto de una “batalla que se está ganando”, a la luz de indicadores numéricos.
15	Puesta en perspectiva, reserva nominalización	“Aunque suele hablarse de <b>modernidad (N), estamos aún muy lejos (MC)</b> de alcanzar <b>el desarrollo de una sociedad moderna (N)</b> . En Chile hay todavía <b>excesiva pobreza (N)</b> , mucha <b>injusticia social (N)</b> , bastante lentitud y demasiada ineficiencia”	Instala una evaluación crítica y de tareas pendientes, pero sin asumir responsabilidad propia en ello, aludiendo a problemáticas que se presentan como exógenas.

## B. Análisis del discurso implícito

En el primer *verbatim* del programa, se trasunta el contexto social y político del primer gobierno democrático en la postdictadura. Se menciona el imperativo de garantizar el derecho a alimentos (única referencia a garantía de derechos en los cinco programas) de los indigentes y personas en condiciones de pobreza. Con lenguaje de la época (“situación irregular”) se deja entrever la crisis social y los riesgos que se explicitan en lo que sigue, respecto de darle fundamento económico social a la conservación de la estabilidad política, en un momento histórico de alta fragilidad institucional.

En la dirección de la mayor “justicia social”, expresión que se utiliza desde el programa de Aylwin hasta su última cuenta presidencial, se plantea la “elevación del salario mínimo hacia un nivel compatible con la erradicación de la pobreza extrema” (v3), reconociendo tácitamente la existencia de pobres (y pobres extremos) que tienen un empleo. Un cuarto de siglo después, bajo el predicamento de que el empleo es la panacea de la superación de la pobreza, tiende a ocultarse en el discurso que la mayor parte de los pobres tienen empleo, o sea son trabajadores pobres. En el programa de gobierno de Aylwin, se asume este hecho, y más allá de eso, se visualiza al salario mínimo como un instrumento de política de superación de la pobreza, planteo que será reinstalado veinte años después por la iglesia católica con su noción de “sueldo ético”. Como ya se ha señalado antes, en Chile si una familia promedio de cuatro integrantes tiene un solo perceptor de ingresos, y recibe el salario mínimo, esa familia está bajo la línea de la pobreza.

En la cuenta presidencial de 1990, específicamente en los *verbatim*s 5 y 6, se hace mención a condiciones de desigualdades socioeconómicas “inaceptables para el sentimiento moral contemporáneo”, y a los riesgos asociados a que ellas redunden en la “consolidación de dos países distintos y antagónicos”, el Chile de los que acceden a la modernidad y el de los marginados y excluidos “convertidos en carga para la sociedad”. Si bien no los vincula causalmente, concibe que esa tensión puede poner en jaque la estabilidad política, exacerbando el conflicto y su desenlace: el quiebre institucional y la opresión política consiguiente: Con esta eufemización del golpe de Estado y de la posterior dictadura cívico-militar, el programa expresa entre líneas el denominado

“trauma histórico”, que más tarde podría explicar algunas definiciones en cuanto a la política social, la que, en ese contexto, es entendida como un instrumento de gobernabilidad y de control social, volviendo con ello al origen mismo de este tipo de políticas.

En la cuenta de 1993, se plantea que el crecimiento económico “no sería eficaz para derrotar a la pobreza”, sin estar acompañado de “políticas eficaces para hacer justicia social” (v11). La noción de “justicia social” que se utiliza desde el propio Programa de Gobierno hace pensar, no sólo en superar la pobreza, transponiendo un cierto umbral, sino que en disminuir la desigualdad de ingresos a través de políticas redistributivas, las que no son definidas mayormente en el documento. Por otro lado, esta cuenta plantea el vínculo entre pobreza y desarrollo, en términos de que en Chile hay todavía excesiva pobreza, mucha injusticia social, entre otras situaciones, como para “alcanzar el desarrollo de una sociedad moderna” (v15).

### C. Conclusiones preliminares

En el programa y las cuentas analizadas se hace uso de estrategias discursivas y medios lingüísticos que apuntan a naturalizar conceptualizaciones de pobreza y prácticas de política de superación. Fundamentalmente se instala la noción de una pobreza naturalizada, de evidencia estadística, cuyas causales se omite mencionar. Legitima un concepto individual, no relacional: lo que le ocurre a los pobres no tiene relación con lo que les ocurre a los no pobres. Vincula pobreza con crecimiento y desarrollo, así como desigualdad extrema como una amenaza para la gobernabilidad. En términos de políticas de superación se legitiman modelos de políticas focalizadas y habilitantes.

Mediante la estrategia de nominalización se presentan situaciones sin aludir a los actores involucrados. Con la reserva y la transferencia, se omite la participación propia en la “producción de la pobreza”, y se transfiere la responsabilidad de la superación a los propios pobres, para lo cual el rol del Estado se circunscribiría a “crear condiciones” favorables, se puede asumir, en términos de capacitación e inserción laboral, en la línea del enfoque de capital humano, muy en boga en la época.

Salvando las diferencias propias de programa de gobierno (marketing electoral) con cuenta presidencial (reporte de lo hecho y por hacer), el discurso implícito da cuenta del contexto histórico y la permanente amenaza a la redemocratización naciente, que en este caso representaría que se exacerbe el conflicto dados los niveles agudos de pobreza y desigualdad. Si bien se alude a la “justicia social” y se vincula la superación de la pobreza a mejoras en el mercado del trabajo o espacio productivo, fundamentalmente el aumento salarial, no se proponen políticas concretas ni en el ámbito laboral, ni en cuanto a la redistribución de los ingresos.

### **5.3.2 Programa de Gobierno y Discurso de Eduardo Frei R-T (1997)**

Las cuentas presidenciales del período de Eduardo Frei Ruiz-Tagle contienen un discurso sobre la pobreza desde el que planteará que “Chile ha de avanzar en el desarrollo con equidad por medio de la modernización del país, siendo la modernización la que entregará herramientas para la superación de la extrema pobreza y la mejora de la calidad de vida” (Rovira, 2014: 256). En relación a la cuenta presidencial, la de 1997, que consideramos para nuestro análisis, Rovira ha identificado como macroproposición del discurso de la pobreza, a la siguiente:

#### **1997**

“Satisfechos con el crecimiento económico trabajamos para erradicar la pobreza, las inequidades, y para la mejora de la calidad de vida, y posibilidades de desarrollo para la gente” (Rovira, 2014: 256).

En términos cuantitativos, la cuenta presidencial de Frei considerada en la muestra, la de 1997, presenta la mayor frecuencia de aparición del término “pobreza” entre las 24 cuentas, entre 1990 y 2013 y, en consecuencia, también la mayor frecuencia del período de Frei.

Asimismo el programa de gobierno de Frei, es aquél con la mayor frecuencia de aparición del término “pobreza”, entre los cinco programas de gobierno considerados (ver anexo con las tablas de frecuencia).

A partir de lo anterior se puede afirmar que los documentos considerados de la administración Frei, tanto el programa de gobierno como la cuenta presidencial de 1997, son los que más se refieren explícitamente a “pobreza” en todo el período considerado. Dicho de otro modo, son los discursos institucionales que más “hablan” de pobreza en dicho lapso. Esta recurrencia léxica parece un considerando de interés para el análisis que mostraremos a continuación.

#### A. Análisis crítico de discurso

Considerando los tópicos ya analizados del discurso de programa de gobierno y cuenta presidencial de 1997, se identifican las estrategias discursivas, los medios lingüísticos y objetivos que se pueden asociar a los fragmentos seleccionados de los referidos documentos.

**Tabla 2.**

N	ESTRATEGIAS DISCURSIVAS	MEDIOS LINGÜÍSTICOS* <sup>282</sup>	EFFECTOS DE SENTIDO
En el programa de gobierno			
1	Puesta en perspectiva, predicación, intensificación,	"Hay quienes creen que las responsabilidades sociales ya no cuentan y que estiman que el puro interés privado debe regir los comportamientos de las personas y las instituciones. Nosotros no compartimos esa visión. <b>¡Hay muchos en nuestra sociedad que son débiles, vulnerables, que</b>	Definición de un “nosotros-ellos”, donde el “nosotros” defiende una responsabilidad social (imputable al Estado pero no exclusivamente) que se preocupe de los vulnerables, y que no los deje solos en un contexto solo regido por el interés

<sup>282</sup> C: cosificación; Cuan: cuantificación; E: eufemización; I: intensificación; MB: metáfora bélica; MC: metáfora del camino; MR: metáfora religiosa; Met: otras metáforas; N: nominalización; Nat: naturalización; NI: nosotros inclusivo; P: personificación; R: reiteración; SG: sinécdoque generalizante.

		<p><b>pueden quedar atrás!; (MC)</b></p> <p>Por eso luchamos por crear una convivencia donde preocuparse por los otros -su salud, su vejez, su vivienda y su afán por surgir en la vida- sea una parte vital del <b>alma nacional (Met, SG)”</b></p>	privado
2	Nominalización, cuantificación	<p>“Hemos avanzado en la erradicación de la pobreza. Según estimaciones de MIDEPLAN, entre 1994 y 1996 <b>la pobreza disminuyó (N) de 28,4 a 24,7 %, y la indigencia se redujo (N) de 8% en 1994 a 6,5% en 1996 (Cuan)”</b></p>	Reporte de resultados en cuanto a pobreza e indigencia, en base a datos estadísticos, que se presenta como autoexplicativa
3	Intensificación, reserva	<p>"¡No más miseria a la orilla de los ríos, de la ciudades, de la línea férrea! ¡queremos un Chile sin campamentos con viviendas dignas para nuestra gente!"</p>	Afirmación de un “nosotros” que se manifiesta por terminar con uno de los símbolos de la pobreza extrema en Chile: los campamentos
4	Puesta en perspectiva, predicación, diferenciación	<p>“...en la Concertación tuviéramos muy claro que una propuesta verdaderamente nacional pasaba por asegurar tanto el crecimiento como la equidad.</p>	Legitimar propuesta de política social en contexto del modelo económico, de modo diferenciado (nosotros/ellos)
5	Puesta en perspectiva, predicación, diferenciación	<p>“Ante esta situación, algunos creen que el Estado nada debería hacer. Esta posición no reconoce que el Estado, en el ejercicio de sus funciones, debe</p>	Noción del Estado ante la pobreza como complemento de la dinámica económico-productiva.

		atender y asumir las consecuencias sociales de los cambios productivos, cuando éstos afecten las oportunidades de inserción laboral de trabajadores que se encuentran en, o cercanos a, la situación de pobreza”	
6	Puesta en perspectiva, nominalización	“En momentos de crisis productiva, <b>al Estado (N)</b> le compete arbitrar medidas que dinamicen la inversión privada en sectores rezagados o en zonas económicamente deprimidas. Esta es una forma concreta de armonizar el crecimiento económico con la equidad social. <b>No es una postura asistencialista, ni se trata tampoco de destinar fondos, propiedad de todos los chilenos (SG), para el apoyo de quienes tienen medios para progresar por si mismos.</b> Al contrario se trata de generar políticas que efectivamente cooperen a que la gente más pobre, las zonas más deprimidas, tengan más y mejores herramientas para su progreso”	Legítima rol subsidiario del Estado y políticas habilitantes y focalizadas, en ese contexto. Se muestra contrario a las políticas universales.

En la cuenta presidencial de 1997			
7	Naturalización	“Impulsaremos una estrategia que valore el trabajo, amplíe las oportunidades para los microempresarios y facilite el acceso de los ciudadanos más pobres a los medios para su propio desarrollo. Sin embargo, existen personas en situación de extrema pobreza que no podrían salir adelante sin el apoyo de políticas asistenciales directas del Estado”	Legitimar modelo de políticas sociales que van “detrás de” la economía (emprendimiento)
8	Predicación, intensificación, reserva	“El conjunto de estas iniciativas estarán dirigidas a aquellos jóvenes con menores oportunidades sociales y que están más expuestos a generar <b>dramáticos círculos viciosos</b> de reproducción de la pobreza”	Legítima lógica de focalización.
9	Puesta en perspectiva, reserva, transferencia.	“Queremos una sociedad más justa, que erradique <b>la extrema pobreza</b> y otorgue a todos los jóvenes iguales oportunidades de desarrollo profesional y personal”	Legitimar resta de responsabilidad del Estado pero imputa “a la Sociedad”
10	Puesta en perspectiva, Nominalización,	“En los últimos años <b>la economía chilena (N) ha crecido, en promedio, a una</b>	Instala un discurso “de verdad”, con la utilización



	Cuantificación	<b>tasa superior al 6% anual</b> (Cuan). Sostener o aumentar ese ritmo de crecimiento, aun cuando es una tarea difícil, es una condición necesaria para erradicar la pobreza extrema”	de cifras estadísticas. Supedita erradicación de extrema pobreza con un crecimiento económico a altas tasas.
11	Puesta en perspectiva, Nominalización	“Las políticas asistenciales, destinadas a los sectores más rezagados, contribuyen a atenuar el aspecto más urgente de la pobreza extrema, pero ellas deben darse en el marco de una política económica que promueva el acceso de los grupos más pobres al sistema productivo y de <b>una política social que combine las políticas asistenciales con políticas de acceso (N)</b> Estas suponen privilegiar la inversión en educación, capacitación laboral y apoyo a las pequeñas empresas y microempresas”.	Legítima política social focalizada en complementariedad con política económica
12	Puesta en perspectiva, solidaridad, transferencia, naturalización	“Queremos comprometer <b>al país (SG) en una gran cruzada nacional (MR)</b> destinada a erradicarla y a mejorar la condición de vida de los pobres. <b>Superar las restricciones en que vive este sector es, ante todo, un imperativo moral de</b>	Enfatiza rol de la sociedad en su conjunto, y no sólo del Estado, en el empeño de erradicar la pobreza. Naturaliza la noción de “desarrollo”, presentándola implícitamente como unívoca.

		<p><b>la sociedad en su conjunto y no sólo del Estado.</b> Pero es además, una exigencia del <b>desarrollo (N).</b> Cada persona y cada familia que sale de esa situación e incorpora a sus hijos a la educación y a un empleo estable y productivo, representa un triunfo de la solidaridad y <b>una ganancia para el país (Nat)”</b></p>	
13	<p>Puesta en perspectiva, nominalización. Transferencia</p>	<p>“Pero el crecimiento económico no basta para eliminar la pobreza. <b>El «chorreo» no funciona (Met).</b> El compromiso del Estado y la Sociedad con los más pobres es <b>lo que hace la diferencia.</b> Se trata de proteger adecuadamente a quienes están inhabilitados para acceder a <b>las oportunidades del desarrollo (N)</b> y de proporcionar al resto, la gran mayoría de los más pobres, los instrumentos necesarios -educación, capacitación, apoyo institucional y financiero- para que puedan transformar, <b>por sí mismos,</b> esas oportunidades en mayor bienestar personal y familiar”</p>	<p>Legítimas políticas sociales habitadas focalizadas.</p>

14	Puesta en perspectiva, solidaridad, transferencia	“Debemos fortalecer la organización de los diferentes actores sociales trabajadores, consumidores, pequeños empresarios, para que puedan defender responsablemente sus legítimos derechos”	Fortalecer organizaciones para que los actores puedan defender sus derechos, no que el Estado los garantice.
----	---	--	--

### B. Análisis del discurso implícito

En los *verbatim*s números 5 y 6 del programa, éste se plantea implícitamente por un Estado subsidiario, en la medida en que debe hacerse cargo de aquello que la dinámica económica, el mercado, no asume, por ejemplo, “las consecuencias sociales de los cambios productivos”, que puedan incidir en las posibilidades de inserción laboral de trabajadores pobres o que se encuentren cercanos a esa condición. Puesto en jerga, se trata de un Estado que es reactivo ante las fallas o externalidades del mercado, en este caso del mercado laboral. En ese contexto, de un Estado que actúa, digamos, en segundo término, allí donde el mercado falla, se proponen políticas sociales que “cooperen a que la gente más pobre”, “tengan más y mejores herramientas para su progreso”. En estas afirmaciones está implícito el concepto naturalizado de pobreza, además del supuesto de que dicho concepto se operacionaliza plenamente en una medición que permite identificar de modo más o menos inequívoco a los pobres.

Lo mismo ocurre con la idea de “progreso”, no definido e implícitamente susceptible de identificar con el “núcleo material”: se asume como “deseable” por la gente en general, y por la gente pobre en particular. Se está aludiendo implícitamente a políticas habilitantes y focalizadas, y se omite (se oculta) cualquier referencia a la dimensión de los derechos individuales y sociales, como fundamento de estas políticas, lo cual resulta coherente con su adhesión implícita al rol subsidiario del Estado. De hecho en el *verbatim* 6, la dicotomía es política asistencial versus política habilitante, cuando puede

ponerse en coordinación o complejizarse con esta otra, que coincide con uno de nuestros clivajes: políticas habilitantes para el mercado versus políticas fundadas en derechos.

En los *verbatim*s 11, 12 y 13 en la cuenta presidencial de 1997, las políticas sociales aparecen implícitamente supeditadas a la política económica, la que se declara debiera “promover el acceso de los grupos más pobres al sistema productivo” (v11). En la distinción entre indigentes y pobres no indigentes se trataría de “proteger” a los primeros, “inhabilitados para acceder a las oportunidades del desarrollo”, y de proporcionar a los segundos los “instrumentos necesarios” “para que puedan transformar, por sí mismos, esas oportunidades en mayor bienestar personal y familiar” (v13). En general, se postula una política social como mixtura de asistencia con políticas de acceso, se entiende que directamente al trabajo, o a la capacitación previa y habilitante para el empleo. Así como otros discursos del período en estudio, éste también asocia superación de la pobreza con “desarrollo” (sin especificar), señalando a aquélla como exigencia o requisito para éste (v12).

### C. Conclusiones preliminares

Tanto el programa como la cuenta presidencial, utilizan estrategias discursivas y medios lingüísticos para legitimar particularmente el rol del Estado y el tipo de políticas para enfrentar la pobreza. Se trata de un Estado eminentemente subsidiario que impulsa políticas sociales residuales y focalizadas. Estas políticas se plantean muy supeditadas a la dinámica económica, a la cual se propone insertar a los pobres para que puedan aprovechar las oportunidades que abre el “desarrollo”, noción que se presenta naturalizada.

Es de resaltar la utilización de la estrategia de cuantificación para instalar un discurso “de verdad”, respecto de la pobreza y de la economía nacional. De este modo se sitúa a estas variables complejas casi como magnitudes físicas, fuera de cualquier posible consideración crítica.

Con las estrategias de reserva y transferencia se omite la responsabilidad gubernamental y estatal, en el proceso de generación y superación de la pobreza, radicándola

fundamentalmente en los propios pobres, quienes “por si mismos” se “pueden desarrollar” si es que toman las oportunidades del desarrollo económico, en un enfoque que recoge la teoría de capital humano. Establece un distingo respecto de los pobres extremos, quienes sí deben ser objeto de la ayuda asistencial del Estado.

La superación de la pobreza aparece vinculada directamente al desarrollo económico, y en ese contexto, mucho más radicada, como posibilidad, en el acceso y aprovechamiento de las oportunidades, que en el ejercicio y garantía de derechos. La única mención a derechos en la muestra, alude a fortalecer la capacidad de defensa de derechos por parte de ciertos actores sociales, pero no de garantizarlos.

### **5.3.3. Programa de Gobierno y Discurso de Ricardo Lagos (2002)**

Las cuentas presidenciales del período de Ricardo Lagos contienen un discurso sobre la pobreza que vincula su superación con el crecimiento económico (Rovira, 2014). Particularmente en la que incluimos en nuestra muestra, esto es, la correspondiente al año 2002, Rovira ha identificado como macroproposición del discurso de la pobreza, la siguiente:

#### **2002**

“El crecimiento económico junto con la administración de un Estado pensando en los pobres, es lo que genera la superación de la pobreza a largo plazo. Sin embargo, la pobreza extrema no se supera sólo con la vía del crecimiento y necesita el apoyo directo e inmediato del Estado” (Rovira, 2014).

A nivel cuantitativo se trata de la cuenta presidencial, de las seis de Lagos, que más utiliza los términos “pobreza” y “pobres”.

En cuanto al programa de gobierno, en comparación a los de las otras cuatro administraciones, el de Lagos es el que menos aborda la situación de la pobreza, refiriéndose a ella con los términos “pobreza” o “pobres”. Asimismo es significativo apreciar que el de Lagos es el único de los cinco programas de gobierno que no le dedica un apartado especial al tema. Por el contrario, el programa es el que más se refiere a la “igualdad”, desde el propio título del documento.

A. Análisis crítico de discurso<sup>283</sup>

Considerando los tópicos ya analizados del discurso de programa de gobierno y cuenta presidencial de 2002, se identifican las estrategias discursivas, los medios lingüísticos y objetivos que se pueden asociar a los fragmentos seleccionados de los referidos documentos.

**Tabla 3.**

N	ESTRATEGIAS DISCURSIVAS	MEDIOS LINGÜÍSTICOS* <sup>284</sup>	EFFECTOS DE SENTIDO
En el programa de gobierno			
1	Universalización, predicación.	“Sin un crecimiento económico que genere más y mejores empleos no cerraremos <b>(NI)</b> la brecha de la desigualdad. Los chilenos <b>(SG)</b> no quieren regalos, sino oportunidades. No dádivas, sino justicia. No ventajas ni influencias, sino el fin de los privilegios. No milagros ni demagogias, sino trabajo y esfuerzo compartido”.	Legitimación del modelo neoliberal. Naturalización del empleo (trabajo) como recurso de iniciativa individual ante la desigualdad social.
2	Estandarización, Intensificación.	“¡Debemos <b>(NI)</b> terminar con las desigualdades <b>(C)</b> antes que ellas terminen por debilitar a la familia, a la comunidad y a la nación chilena	Intensificar la fuerza ilocucionaria, promover cohesión transfiriendo

<sup>283</sup> Basado en aplicación de Berardi (2003, 2014).

<sup>284</sup> C: cosificación; Cuan: cuantificación; E: eufemización; I: intensificación; MB: metáfora bélica; MC: metáfora del camino; MR: metáfora religiosa; Met: otras metáforas; N: nominalización; Nat: naturalización; NI: nosotros inclusivo; P: personificación; R: reiteración; SG: sinécdoque generalizante.

		(SG)!”	responsabilidad del Estado en cuanto a las desigualdades
3	Predicación, Estandarización.	“Sabemos (NI) que la igualdad no puede ser creada artificialmente por el Estado. Pero tampoco nace automáticamente del mercado. El Estado y el mercado son sólo instrumentos (C) para apoyar la dignidad humana”.	Legitimación del modelo de desarrollo, particularmente de un rol positivo del mercado. Atenuación de la responsabilidad del Estado.
4	Puesta en perspectiva.	“La educación es la base para humanizar la vida de las personas, para una efectiva igualdad de oportunidades, para superar la pobreza y para integrarnos (NI) competitivamente a un mundo (P) que hace uso cada vez más intensivo del conocimiento y las tecnologías”.	Naturalizar vínculo entre educación y economía capitalista globalizada, así como “igualdad de oportunidades” por sobre otras nociones de igualdad.  Intensificar rol de la educación como recurso individual de superación de la pobreza
En la cuenta presidencial			
5	Generalización, solidaridad y transferencia.	“Compatriotas (SG), si el cuidado de los enfermos es primordial, así lo es también ayudar a los más pobres”	Refiere a un <i>metacolectivo singular</i> al que le transfiere una responsabilidad propia
6	Naturalización	“Hemos aprendido (NI) que el camino más eficiente (MC) para	Naturalizar el rol de un Estado residual

		combatir la pobreza, es el crecimiento económico acelerado. Pero al mismo tiempo hemos aprendido que hay una proporción de nuestra pobreza que no puede ser superada por el simple impulso al crecimiento”.	(subsidiario), que actúa sólo donde falla o no alcanza la acción del mercado.
7	Predicación, reserva, nominalización y transferencia.	“Queremos <b>(NI)</b> no sólo entregar subsidios, queremos que sus hijos estudien, que tengan atención de salud, que se incorporen a las redes sociales, a la sociedad en su conjunto, para ellos vamos a construir un puente <b>(MC)</b> entre ellos y sus derechos que pueden ejercer para derrotar su condición de extrema pobreza”.	Legitimar un tipo de política social (habilitante) por sobre otro (asistencial)  Cosifica el ejercicio de derechos y transfiere a sus titulares la responsabilidad de salir de la pobreza.

### B. Análisis de discurso implícito<sup>285</sup>

En el primer *verbatim* del programa, “Los chilenos no quieren regalos, sino oportunidades. No dádivas, sino justicia”, por defecto, los derechos resultarían asimilables a “los regalos”, y si bien se menciona el término “justicia”, por el contexto parece aludirse a algo que se desea obtener en el uso de “las oportunidades”, más que universal y gratuitamente, como derechos. Por su parte, en el segundo *verbatim*, “¡Debemos terminar con las desigualdades, antes que ellas terminen por debilitar a la

---

<sup>285</sup> Basado en Ruiz Ruiz (2014).



familia...!”), parece asumirse de modo implícito un modelo de familia, y además, con el tono íntimo de esa alusión, parece equilibrarse el gran y verdadero riesgo que correría la gobernabilidad del sistema (“...y a la nación chilena!”).

La afirmación: “El Estado y el mercado son instrumentos para apoyar la dignidad humana” por un lado invisibiliza, personificándolos a ambos, a los actores y agentes que construyen la dinámica concreta de Estado y mercado; por otro, califica positivamente al mercado, haciéndolo comparable al Estado.

En el cuarto *verbatim*, se alude genéricamente a la educación, señalándola como base para “humanizar a las personas”, de modo que éstas puedan, tomando las oportunidades que se ofrecen por igual, competir en el mercado. Se trata de una visión bastante tecnócrata y reducida de la educación, que no da cuenta de las debilidades de la misma en Chile, y muy en la línea de la teoría del capital humano: educarse para la inserción laboral en una economía competitiva y globalizada.

En el primer *verbatim* de la cuenta presidencial (“Compatriotas...”) se expresa un discurso que implícitamente se sitúa en la caridad como respuesta a la pobreza, antes que en la crítica social o reflexión acerca de las causas de ésta. El fragmento evoca la frase popular aquella de que “siempre habrá pobres”.

En el segundo, es implícita la alusión al empleo y a la teoría neoliberal del *chorreo* (o *rebalse*), más que a la acción del Estado frente a la pobreza, el que aparece en un segundo plano, después del mercado (crecimiento económico). La mención del “camino más eficiente” ya acusa esta doctrina, desde el propio uso de jerga económica (eficiencia).

En el último *verbatim* aparece la metáfora del puente, que de hecho inspira el nombre de una PSP del período, cuya implementación se anuncia en esta misma cuenta. Si bien la metáfora del puente ilustra muy gráficamente el propósito de unir, también ilustra la separación entre dos partes, que anula con su presencia. La imagen funciona sobre el supuesto preexistente de dos partes separadas, o de un camino cortado. Se puede entender que el puente uniría a las personas (pobres) con el ejercicio de sus derechos, no

obstante la imagen es de una exterioridad, de un afuera, o más allá de las personas, donde están estos derechos (y su ejercicio). No hace pensar precisamente en derechos intrínsecos. Ni muchos menos aún en derechos universales, por cuanto es un discurso que argumenta a favor de la hiperfocalización en los “más pobres”, o quienes viven en “condición de extrema pobreza”.

Se ha relevado el intento de Lagos por “deseconomizar” la pobreza, “privilegiando categorías simbólicas que tienen que ver con los temas de mayor sensibilidad para la sociedad” (Maldonado, 2013). Categorías tales como equidad, igualdad de oportunidades, derechos, efectivamente surgen en el discurso sobre pobreza de Lagos pero, como muestra el análisis, no obstante ello, tanto el discurso, como la práctica política, se mantienen en una aproximación individual y tecnócrata al fenómeno de la pobreza.

### C. Conclusiones preliminares

El programa de gobierno y la cuenta presidencial de Ricardo Lagos considerada, hacen uso de estrategias discursivas y medios lingüísticos que apuntan a naturalizar la conceptualización de pobreza, así como legitimar propuestas tendientes a su superación. Se da continuidad respecto de los discursos de Aylwin y Frei en cuanto a considerar un rol subsidiario del Estado, que acompaña y corrige la dinámica del mercado. Es explícito un optimismo respecto del “crecimiento económico”, como propiciador de oportunidades para la superación de la pobreza, oportunidades que el discurso sitúa en la educación y en el empleo.

Hace la salvedad en relación a los sectores de extrema pobreza respecto de los cuales se invoca el deber social de ayudar, reconociendo sí a este segmento derechos “hacia los cuales” se propone tender “un puente”, siendo ésta la declaración de lanzamiento del programa Chile Solidario<sup>286</sup>, focalizado en extrema pobreza.

---

<sup>286</sup> Una de cuyas componentes iniciales fue el programa denominado justamente “Puente”.

La acción pública en relación a la pobreza se sitúa en un segundo término luego de la dinámica económica y las oportunidades que se declara ésta abre: el Estado, en tanto residual, actúa “luego” del mercado, corrigiendo sus fallas. Mercado y Estado, aparecen homologados, reconocidos por igual como “instrumentos de apoyo a la dignidad humana”. Se trata de un registro centrado en la aspiración de una mayor igualdad, pero naturalizada ésta como “igualdad de oportunidades”. Y justamente la noción de “oportunidades”, desplaza a la de derechos, salvo en el caso de los pobres extremos, quienes deben ser asistidos por el Estado.

#### **5.3.4 Programa de Gobierno y Discurso de Michelle Bachelet (2008)**

Las cuentas presidenciales del primer período de gobierno de Michelle Bachelet contienen un discurso sobre la pobreza signado por el énfasis en la incorporación de la mujer al mundo laboral para la reducción de la pobreza, y la continuidad en cuanto a la focalización en la indigencia (Rovira, 2014:386). Desde 2007 se reivindica el reconocimiento internacional del éxito de Chile en “políticas de desarrollo y superación de la pobreza” (Rovira: 386), y disminuyen en consecuencia las menciones explícitas a la pobreza como problema social, dando lugar a referencias directas al concepto de vulnerabilidad (Rovira:386). En relación a la cuenta presidencial, considerada en nuestro análisis, la del 2008, Rovira ha identificado como macroproposición del discurso de la pobreza, a la siguiente:

#### **2008**

“Tenemos un Chile que ha sabido enfrentar un desastre como el de Chaitén <sup>287</sup>y que ha de seguir avanzando en el desarrollo económico, desde el volverse más productivos y en equidad desde la implementación del enfoque de derechos por medio de la protección social” (Rovira, 2014).

En términos cuantitativos, la cuenta presidencial del primer período de Bachelet considerada en la muestra, la de 2008, es la cuenta con menor frecuencia de aparición

---

<sup>287</sup> Chaitén es un pueblo en el extremo sur de Chile, que fue afectado por un aluvión, producto de lo cual debió ser reconstruido en otro emplazamiento.

del término “pobreza” en la muestra del estudio, aunque la mayor dentro de este período de Bachelet. Esto contrasta en el conjunto de las cuatro cuentas del período 2006-09, con las frecuencias mucho más significativas de términos como “derechos”, “oportunidades” o “vulnerables” (ver tabla de frecuencia de palabras claves en anexo).

En cuanto al programa de gobierno de Bachelet, la frecuencia de aparición del término “pobreza” lo sitúa en la posición de mediana, aunque debajo del promedio, entre los cinco programas. Cabe consignar que se trata del programa con la mayor frecuencia total del conjunto de 25 palabras claves consideradas (ver tabla de frecuencia de palabras claves en anexo). Contrasta con la frecuencia mayoritaria, en comparación con los otro cuatro programas, de términos como “Desigualdad” (por lejos, el programa que más lo menciona) y “Derechos”.

#### A. Análisis crítico de discurso

Considerando los tópicos ya analizados del discurso de programa de gobierno y cuenta presidencial de 2008, se identifican las estrategias discursivas, los medios lingüísticos y objetivos que se pueden asociar a los fragmentos seleccionados de los referidos documentos.

**Tabla 4.**

n	ESTRATEGIAS DISCURSIVAS	MEDIOS LINGÜÍSTICOS* <sup>288</sup>	EFFECTOS DE SENTIDO
En el programa de gobierno			
1	Nominalización, narrativización, simulación, puesta	“Durante décadas, <b>los chilenos (SG) hemos (NI)</b> soñado con <b>cruzar el umbral (MC)</b> del	Se vincula noción de desarrollo (que se asume en un sentido natural) con

<sup>288</sup> NI: nosotros inclusivo; SG: sinécdoque generalizante; C: cosificación; P: personificación; MC: metáfora del camino; MR: metáfora religiosa; MB: metáfora bélica; E: eufemización; R: reiteración; Nat: Naturalización; Met: otras metáforas; N: Nominalización; Cuan: cuantificación

	en perspectiva	<b>desarrollo(N)</b> . Sabemos que para eso necesitamos crecer, pero también sabemos que necesitamos más libertad, más justicia y más igualdad”	valores sociales tales como: libertad, justicia e igualdad.
2	Puesta en perspectiva, reserva	“ <b>La desigualdad (N)</b> es el principal escollo que <b>enfrentamos (NI)</b> para hacer de Chile un país desarrollado. La desigualdad no sólo <b>condena</b> a miles de hogares a condiciones de vida inaceptables: también limita su libertad e inhibe su capacidad para aportar a la construcción de un país mejor”.	Se presenta a la desigualdad como un fenómeno sin un origen claro, y como una limitante a la posibilidad del desarrollo del país. El discurso parece apuntar a la dimensión económica del desarrollo.
3	Nominalización	“ <b>La desigualdad (N)</b> no empieza ni termina en los ingresos. Ella se manifiesta en los primeros años de vida de la persona, continúa con las oportunidades de educación, se profundiza con <b>las discriminaciones (N)</b> y se consolida con <b>la adversidad (N)</b> ”.	La necesidad de superar la desigualdad no tiene solo una inspiración “solidaria”, sino que también pragmática y de racionalidad económica
4	Puesta en perspectiva, nominalización	“ <b>La desigualdad (N)</b> se da en las oportunidades y en los resultados. Se reproduce diariamente y se profundiza	Se complejiza la idea de desigualdad, pero en una línea también económica productiva, respecto de la

		<p>cada vez que <b>los más poderosos</b> imponen sus intereses sobre el interés general, <b>ya sea en la política, los negocios o las decisiones públicas</b>. En Chile no hay una sola desigualdad; hay muchas desigualdades y todas están relacionadas entre sí”.</p>	<p>disponibilidad y el aprovechamiento de oportunidades, sin mencionar por ahora el rol del Estado. La mención a los más poderosos es bastante genérica.</p>
5	<p>Puesta en perspectiva, Nominalización</p>	<p>“<b>El Estado (P)</b> es fundamental para luchar contra <b>las desigualdades (N)</b>, pues responde a la voluntad ciudadana, donde cada persona tiene el mismo valor, independientemente de su origen, su poder o su riqueza. No se puede <b>construir igualdad (ME)</b> con un <b>Estado empobrecido (P)</b>, fragmentado, o donde primen los intereses de <b>los poderosos</b>”.</p>	<p>Se releva el rol del Estado, reivindicándose para él capacidad (no un “Estado empobrecido”) e independencia. Hay un cierto desplazamiento en la afirmación de que el Estado “responde a la voluntad ciudadana) lo que aplicaría en rigor a los cargos de elección popular.</p>
6	<p>Puesta en perspectiva, reserva, transferencia</p>	<p>“<b>El Estado (P)</b>, con un gasto que equivale sólo a un quinto de los recursos del país, no puede corregir <b>las desigualdades (N)</b> si los cuatro quintos restantes <b>se dedican a generarlas (P)</b>. Construir un país más justo y equitativo es tarea de <b>todos</b></p>	<p>Si bien el Estado juega un rol central, se trata de un desafío para toda la sociedad. En esa medida la responsabilidad del Estado se ve matizada.  No queda claro quiénes y de qué modos generan la</p>

		(SG). Todos pueden contribuir a ella, erradicando las discriminaciones, practicando la solidaridad y el diálogo, y denunciando los abusos de <b>los más poderosos</b> ".	desigualdad, eso sí el Estado se autoexcluye de esa generación.
7	Puesta en perspectiva, nominalización	"La expresión más dramática de <b>la desigualdad es la diferencia entre el bienestar que disfrutaban los más ricos y las carencias de los más pobres (N)</b> , pero más profundos aún son los contrastes respecto de la seguridad con que unos y otros enfrentan la vida".	Instala y fundamenta la desigualdad en lo que toca a las "seguridades", idea conexas a la de "vulnerabilidad", en la deriva conceptual. No se identifican causas, ni se alude a derechos. Se establece una definición de desigualdad con una ecuación, tratándola objetivamente.
8	Puesta en perspectiva, nominalización, predicación, referencia, naturalización	"La inseguridad se extiende más allá de los hogares pobres. Llega también a <b>las familias de clase media (N)</b> , que temen que algún evento inesperado les haga perder <b>lo conseguido con largos años de esfuerzo</b> o impida que sus hijos tengan un futuro mejor. <b>La desigualdad social es la pobreza de algunos combinada con la inseguridad de muchos (N)</b> ".	Introducción al concepto de "vulnerabilidad", que amplía acción de la política social hacia sectores de la clase media (noción problemática per se). Se naturaliza la idea de que la pobreza ya retrocede como principal problema social, frente a la desigualdad, inseguridad y vulnerabilidad que afectan a muchos

9	Puesta en perspectiva, personificación	“La inseguridad genera temor y éste paraliza, inhibe a las personas a participar, <b>socializar y emprender</b> . La desigual seguridad significa que, por temor, muchos no se atreven a aprovechar <b>las oportunidades que generan la educación y el crecimiento económico (P)</b> ”.	La inseguridad como obstáculo o freno al desarrollo, dada las personas que se inhiben de tomar las oportunidades que generan la educación y el crecimiento económico; la existencia de estas oportunidades se da por descontado, sin margen de duda.
10	Puesta en perspectiva, reiteración	“ <b>Un país (P)</b> con menos temor y menos desconfianza es un país más armónico, más amable y más productivo. <b>No nos interesa el temor para obtener votos o para retener el poder; queremos vencer el temor para construir (ME) el país con que sueñan los chilenos (N)</b> ... nuestro propósito es <b>liberar</b> del temor ante el futuro a los más pobres y a la clase media”.	Declaración de orientación emocional, aún cuando apunte, en último término a un país “más productivo”, que propone vencer el temor (mencionado en cuatro ocasiones) y realizar el país con que sueñan los chilenos (que no se define).
11	Puesta en perspectiva, narrativización, nominalización	“La función principal de las políticas sociales debe ser terminar con la inseguridad entendida en este amplio sentido. En el pasado, las políticas sociales sirvieron para combatir la pobreza, satisfacer necesidades mínimas ligadas a	Cambio en la orientación de las políticas sociales: de la pobreza y las necesidades básicas, a la protección social que abra oportunidades y controle riesgos.



		la supervivencia y permitir el acceso a la educación, la salud o la vivienda. Ahora está llegando el tiempo de que <b>las políticas sociales se articulen en un sistema de protección social</b> (N) capaz de abrir oportunidades y limitar riesgos para quienes no tienen la posibilidad de protegerse por sus propios medios”.	
12	Puesta en perspectiva, transferencia	“Como ha demostrado <b>Chile Solidario</b> (P), para enfrentar la marginación se requiere de un <b>Estado</b> (P) amable con las personas, capaz de llegar activamente a los ciudadanos más vulnerables, garantizar el acceso a las prestaciones a las que tienen derecho, y <b>apoyarlos en la construcción (MC) y desarrollo de sus propios procesos de superación de la pobreza</b> ”.	Señala rol del Estado ante la marginación, con capacidad de llegada a los sectores focalizados, garantizando acceso y apoyando la superación de la pobreza por los propios pobres.
13	Puesta en perspectiva, diferenciación.	“Si Chile sigue creciendo a las tasas de las últimas dos décadas, en diez años habrá <b>alcanzado el umbral del desarrollo (MC)</b> . Pero sólo podrá cruzarlo si en ese momento ha logrado reducir	Se reitera vínculo entre pobreza y desarrollo, como si fuera necesario para darle validez a la lucha contra la pobreza, señalándose una

		fuertemente la incidencia de la pobreza. Eso significa que <b>en un plazo de diez años debemos (N)</b> ser capaces de reducir el porcentaje de la población en condición de pobreza al nivel de países avanzados y haber erradicado la indigencia”.	estimación de tiempo para erradicar la indigencia, fundado en datos numéricos.
14	Puesta en perspectiva, narrativización, reserva.	“Una razón de ser de los gobiernos de la Concertación ha sido disminuir esa <b>desigualdad (N)</b> . Hemos buscado <b>corregir el modelo de crecimiento (N)</b> , humanizarlo y aminorar la incertidumbre que conlleva, <b>procurando un mejor equilibrio entre expansión económica y equidad social”</b> .”.	Relato que destaca a la desigualdad como un hilo conductor de las preocupaciones de los gobiernos de la CPPD. Se actualiza pero declarando, a diferencia de los inicios de la postdictadura, el propósito de mantener el modelo, aunque corregido, y llevándolo hacia vulnerabilidad y equilibrio.
15	Puesta en perspectiva, nominalización, personificación.	“Decir que <b>Chile somos todos (SG)</b> significa algo simple: <b>queremos (NI)</b> un país sin exclusiones. <b>La discriminación sigue asolando a nuestro país (P)</b> . <b>No seremos un país desarrollado (N)</b> mientras persistan las barreras basadas en el prejuicio y la intolerancia que impiden a algunos chilenos <b>ejercer sus derechos</b> y	La discriminación aparece como un fenómeno externo, no asociado a actores que la ejerzan.  Es otro obstáculo para el desarrollo, que impide el ejercicio de derechos. Si bien se mencionan estos derechos, no hay una declaración en cuanto a

		desplegar sus potencialidades. Éste es el mayor imperativo ético que tenemos por delante”.	garantizar su ejercicio por parte del Estado.
En la cuenta presidencial de 2008			
16	Narrativización, nominalización.	“Cuando en 1910 se conmemoró el primer centenario, podía apreciarse la consolidación de la República, la solidez de sus instituciones y la expansión de sus libertades. Ése era el fruto de nuestro primer siglo de vida republicana: una nación viviendo en libertad, bajo <b>el imperio del derecho (C)</b> . Pero esos avances contrastaban con la pobreza y el desamparo que imperaban sobre <b>el mundo popular (N)</b> . Por eso, enfrentar esa <b>realidad (N)</b> y superarla se convirtió en un eje central de nuestro segundo siglo de vida republicana”.	Diagnóstico de una situación histórica, que se asimila a la de ese momento en Chile, próximo a cumplirse el segundo centenario de la independencia, sin mencionar actores que determinan la situación, ni avanzar explicaciones.
17	Nominalización, cuantificación.	“Por cierto, <b>el combate contra la pobreza (N)</b> sigue siendo una prioridad. El año pasado, <b>el país recibió una noticia alentadora (P): La encuesta CASEN 2006 nos indicó que la pobreza bajó al 13,7 por ciento, esto es,</b>	Descripción entregada como objetiva (discurso de verdad) a partir de datos estadísticos. Pobreza e indigencia aparecen presentados como datos dados, como variables

		<b>cinco puntos menos que en 2003, y que la indigencia bajó al 3,2, o sea, punto y medio menos que en 2003 (Cuan)”</b>	exógenas.
18	Nominalización, intensificación, narrativización.	“¡Qué lejano se ve el país donde cuatro de cada diez chilenos eran pobres! Y digo que la CASEN 2006 trajo noticias alentadoras, porque si bien queda una capa de pobreza que <b>debemos (NI)</b> esforzarnos por superar, <b>todo (N)</b> indica que <b>el camino escogido, el camino de las políticas sociales activas que acompañan el crecimiento del país, ha sido el camino acertado (MC)”</b>	Legítima un modelo de política social dentro de un modelo de desarrollo o crecimiento económico.
19	Naturalización, cuantificación.	“ <b>Las cifras nos dicen (P)</b> que esto no es " <b>chorreo</b> " ( <b>Met</b> ) de la riqueza, que esta es la acción del Estado. Hoy crecemos económicamente, es cierto, pero <b>disminuimos la pobreza (C)</b> a una velocidad mucho mayor que antes (Cuan)”	Un discurso que se valida aludiendo a las cifras. Se alude a la pobreza como si se tratara de un fenómeno físico, con lenguaje tecnócrata, y que reivindica la política social por sobre los efectos benignos del crecimiento.
20	Intensificación, nominalización.	“No me he cansado de repetirlo: Queremos crecer para incluir e incluir para crecer”	Continuidad con énfasis del eslogan de “crecer con igualdad”. Ni el “incluir”, ni el “crecer” son explicados.

21	Puesta en perspectiva.	“Es absolutamente imprescindible la acción del Estado para superar la pobreza y la desigualdad, para corregir aquellas injusticias y brindar aquellas oportunidades que el solo mercado no proveerá”	Reitera rol del Estado como corrector de la acción del mercado.
----	------------------------	--	---

### B. Análisis del discurso implícito

En el tercer *verbatim* del programa, “La desigualdad no empieza ni termina en los ingresos. Ella se manifiesta en los primeros años de vida de la persona, continúa con las oportunidades de educación, se profundiza con las discriminaciones y se consolida con la adversidad”, implícitamente se suscribe el enfoque individual de la desigualdad (y tácitamente de la pobreza), así como también la medición cuantitativa que operacionaliza a ambos.

En el sexto *verbatim*, la afirmación “Construir un país más justo y equitativo es tarea de todos” apunta implícitamente a distribuir la responsabilidad del Estado entre un conjunto de actores. Y en esa medida la perspectiva se acerca a la de un Estado subsidiario y se aleja de la un Estado Social o de Bienestar.

En el octavo *verbatim*, se postula de algún modo que la pobreza es parte de la desigualdad social, junto con la inseguridad, aunque sin establecer una relación causal entre ambas.

En el noveno *verbatim*, implícitamente se presentan como accesibles para todos, las oportunidades que generan –esto se afirma de modo taxativo- la educación y el crecimiento económico, y que “por temor muchos no se atreven a aprovechar”. O sea se asume como algo natural, la existencia y la disponibilidad universal de las referidas oportunidades.

En el undécimo, se propone un sistema de protección social, orientado a “abrir oportunidades y limitar riesgos” para quienes no pueden “protegerse por sus propios medios”, lo que se puede asociar con políticas de tipo habilitante y de acción focalizada. En otras palabras, políticas selectivas de activación, lejos en los clivajes respectivos de nuestro análisis, de políticas universales fundadas en el reconocimiento de derechos sociales. Asimismo en el duodécimo, donde se alude a los ciudadanos más vulnerables, a quienes, se les debe “garantizar el acceso a las prestaciones a las que tienen derecho” y apoyar “en la construcción y desarrollo de sus propios procesos de superación de la pobreza”. Notar el énfasis tácito en el enfoque individual que no considera derechos sociales como tales, y que además tampoco se refiere a la calidad de las prestaciones, cuestión que como hemos visto, es central particularmente desde las movilizaciones de 2011, en la dirección de ir más allá de una cobertura de estas prestaciones, que no garantice también atributos cualitativos de las mismas.

En términos generales, tanto en el programa como en la cuenta del año 2008, se asumen como unívocos los conceptos “pobreza”, “desarrollo” y “desigualdad”, los que aparecen naturalizados en su versión individual y tecnoeconómica, rasgos que hemos asociado con la aproximación hegemónica. El *verbatim* 13 resulta ilustrativo de lo dicho, al afirmar que “si Chile sigue creciendo a las tasas de las últimas décadas en diez años habrá cruzado el umbral del desarrollo”.

Acá primero se asimila “crecimiento” con “desarrollo”, lo cual a priori ya constituiría en sí una estrategia discursiva (de sustitución o eufemización), máxime si se refiere a una noción sustantiva de desarrollo. Si bien, por el contrario, se trata de la versión ligera de desarrollo, en que se identifica “un umbral”, típicamente el PIB *per cápita*, luego se condiciona “el cruce del umbral” a una reducción fuerte de la “incidencia de la pobreza”. Y establece un plazo para ello: en diez años hay que reducir el porcentaje de pobreza al de los “países avanzados” y “haber erradicado la indigencia”. Acá es claro, aunque implícito, que con “pobreza” e “indigencia”, se alude a las nociones absolutas y monetarias (de ingresos) de las mismas, inscritas en un tratamiento individual.

Por su parte en los *verbatim*s 14 y 15, se releva la disminución de la desigualdad, aludiendo tácitamente a la desigualdad en la distribución del ingreso, como una “razón

de ser de los gobiernos de la CPPD”; se renuncia implícitamente a cambiar el “modelo de crecimiento”, planteando en su lugar el propósito de “humanizarlo”, y se alude a las “barreras que impiden a algunos chilenos ejercer sus derechos”, sin comprometer una acción del Estado en términos de garantizar dicho ejercicio.

Es notable que en estas menciones de Pobreza, Desigualdad y Desarrollo, no se señalen actores, ni agentes involucrados en los fenómenos y procesos sociales y económicos, siendo esta “despersonalización” un rasgo esencial, como hemos señalado en nuestro análisis anterior, de las “nominalizaciones” como estrategias discursivas.

En la cuenta de 2008, por su parte, se aprecian también como “supuestos no declarados”, la consideración de la pobreza absoluta y de ingresos, en un registro de estadística social (*verbatim* 17), y del rol subsidiario y residual del Estado: se reconoce como “absolutamente imprescindible la acción del Estado” pero para corregir injusticias y “brindar aquellas oportunidades que el solo mercado no proveerá” (*verbatim* 21).

### C. Conclusiones

El programa de gobierno y la cuenta presidencial de Michel Bachelet reflejan, en alguna medida, el giro discursivo que Bachelet propone desde la propia campaña. Con una retórica mucho más social, pareciera apostar a tomar distancia del código más tecnócrata que se expresa en el discurso de las administraciones que la antecedieron. Cabe recordar que dos de las propuestas más doctrinarias del gobierno de Bachelet<sup>289</sup>, fueron la inspiración declarada en el enfoque de derechos y la aspiración de constituirse en un gobierno ciudadano.

No obstante toda esa verbalización, al realizar el análisis sobre estos dos documentos del período, se encuentra la utilización de las mismas estrategias discursivas de administraciones anteriores, aunque aplicadas sobre algunos motivos o tópicos nuevos,

---

<sup>289</sup> Al que hoy podemos llamarle el primer gobierno de Bachelet.

o sobre ya vistos pero con matices. Las nominalizaciones aplicadas a Desigualdad<sup>290</sup>, Pobreza y Desarrollo lo pueden ilustrar. Tratándose de conceptos centrales se asumen de modo objetual, sin caracterizaciones, ni explicaciones, ni mención a los actores involucrados.

También se recurre a la cuantificación en materia de pobreza, y se invoca, en nuestra muestra, más a las oportunidades que a los derechos, con el supuesto de que las primeras están disponibles para todos, aunque algunos se inhiben de tomarlas. En ese mismo tenor, en una idea afín al desarrollo, el modelo de crecimiento se declara la intención no de cambiarlo, pretensión esperable de un gobierno nominalmente socialista situado en un sistema neoliberal, sino más bien de “humanizarlo”.

Con este afán innovador del discurso, una cuestión relevante es naturalizar un “cambio de tema” en materias sociales: el retroceso de la pobreza y el avance de la vulnerabilidad. A tal objeto, se naturalizan la inseguridad y el temor asociados a una nueva problemática social, la vulnerabilidad, noción tomada del discurso del Banco Mundial y otros organismos multilaterales. La idea de vulnerabilidad, al ensanchar el foco de la política social, permite validar “por volumen” la propuesta de un sistema de protección social, que rebasa la acción pública en superación de pobreza, y apuntaría no solo a “sacar” gente de la pobreza, sino también a evitar que “caiga” gente en ella. El mensaje es explícito: la desigualdad social la conformarían hoy la pobreza “de algunos” y la inseguridad “de muchos”. De hecho se argumenta que es la inseguridad y el temor lo que inhiben a algunos a tomar las oportunidades que el crecimiento económico ofrece.

Pese a la reivindicación del enfoque de derechos que realiza esta administración, respecto de éstos, se declara el llamado a “levantar las barreras” que impiden ejercerlos, pero no se garantiza dicho ejercicio.

---

<sup>290</sup> Palabra que se utiliza en el programa de Bachelet, mucho más que en cualquier otro de los cuatro restantes.



### **5.3.5 Programa de Gobierno y Discursos de Sebastián Piñera (2010, 2013)**

El programa de gobierno de Sebastián Piñera en materia de pobreza plantea objetivos y plazos específicos en cuanto a su superación: erradicar la extrema pobreza (o indigencia) al año 2014, y superar la pobreza para el año 2018. Lo anterior con una lógica de políticas habilitantes que permitan a los pobres aprovechar las oportunidades, en torno fundamentalmente a educación y trabajo, y superar por sí mismos su condición. Las cuentas presidenciales del gobierno de Sebastián Piñera contienen como tendencias generales de discurso en cuanto a pobreza: el énfasis en la educación y el trabajo como medios directos de superación, en que los propios pobres deben ser agentes activos; el vínculo entre dicha superación y el logro del desarrollo, y la perspectiva de ampliar el foco de protección hacia las capas medias. En relación a las cuentas presidenciales, consideradas en nuestro análisis, la del 2010 y la de 2013, se pueden postular como macroproposiciones del discurso de la pobreza, a las siguientes:

#### **2010**

Chile no sólo se levantará, sino que se convertirá en un país desarrollado, sin pobreza y con oportunidades para todos. De este modo transitaremos del país de las desigualdades al país de las oportunidades. Derrotar la pobreza es la mejor inversión para nuestra democracia y paz social, y para avanzar en la meta tan próxima del desarrollo.

#### **2013**

Derrotar la pobreza y reducir las desigualdades requiere de políticas públicas que ataquen las causas pero también las consecuencias. La sociedad de seguridades debe garantizar a todos los chilenos una vida digna. Y parte importante de esa dignidad es ayudarlos a ayudarse a sí mismos y respetarles su libertad.

En términos cuantitativos, las cuentas presidenciales de Piñera consideradas en la muestra (2010, 2013) se encuentran entre las que presentan las mayores frecuencias de uso, para todo el período de estudio, de los términos “Educación” y “Oportunidades”.

## A. Análisis crítico de discurso

Considerando los tópicos ya analizados del discurso de programa de gobierno y cuentas presidenciales de 2010 y 2013, se identifican las estrategias discursivas, los medios lingüísticos y efectos de sentido que se pueden asociar a los fragmentos seleccionados de los referidos documentos.

**Tabla 5.**

n	ESTRATEGIAS DISCURSIVAS	MEDIOS LINGÜÍSTICOS* <sup>291</sup>	EFFECTOS DE SENTIDO
En el programa de gobierno			
1	Puesta en perspectiva, narrativización, nominalización.	“En los últimos 20 años Chile ha enfrentado dos <b>transiciones (MC)</b> . Una que ya es vieja, la transición de un <b>Gobierno autoritario (E)</b> a un Gobierno democrático. Esa transición fue exitosa. La hicimos con sabiduría, tolerancia y prudencia; pero ya pertenece al pasado. <b>La segunda transición: la nueva, la joven, pertenece al futuro y transformará al país de hoy en un Chile desarrollado y sin pobreza</b> ”.	Naturaliza la disociación entre el proceso de democratización (lo político) y el de transformarse en un país desarrollado (asimilable, en este discurso, a lo económico). Despersonaliza (nominalización) la segunda transición (no se mencionan los actores tras el proceso).

<sup>291</sup> NI: nosotros inclusivo; SG: sinécdoque generalizante; C: cosificación; P: personificación; MC: metáfora del camino; MR: metáfora religiosa; MB: metáfora bélica; E: eufemización; R: reiteración; Nat: Naturalización; Met: otras metáforas; Cuan: cuantificación

2	Puesta en perspectiva, argumentación, predicación, simulación.	“Se trata de <b>un cambio (N)</b> en paz, con unidad, armonía y tolerancia. Este cambio sólo busca lo mejor para <b>los chilenos (SG)</b> : lograr ser un <b>país desarrollado (N)</b> , superar <b>la pobreza (N)</b> y apoyar a <b>la clase media abandonada (N)</b> ”.	Validar la propuesta programática con atributos positivos, con un target electoral específico: “la clase media”, más allá de tratarse de una noción en discusión hoy en Chile, apelando a la autoidentificación.
3	Nominalización.	“Él muestra cómo se construirá una <b>sociedad de oportunidades para todos (SG)</b> . <b>Un millón de nuevos empleos</b> , una cultura a favor del <b>emprendimiento</b> y la <b>innovación</b> serán pilares fundamentales para ello. <b>Nuestro Programa</b> construye también <b>el camino (MC)</b> para alcanzar una real <b>sociedad de seguridades</b> ”.	Apuesta fuertemente a las oportunidades que provienen de la economía particularmente del mercado del trabajo
4	Puesta en perspectiva, diferenciación, transferencia, reserva.	“En definitiva, nuestros objetivos apuntan a habilitar a los jóvenes en situación de pobreza para que ellos sean los protagonistas del proceso de superación de su actual situación de vulnerabilidad; a promover una mayor inserción laboral femenina, haciéndola compatible con la vida familiar; a aumentar las	Se propone políticas sociales habilitantes, de aplicación focalizada, y en contexto de residualismo en cuanto a la acción del Estado.

		oportunidades de trabajo para los jóvenes en general y a perfeccionar la legislación laboral para proteger adecuadamente los derechos de todos los trabajadores”.	
5	Nominalización, narrativización,	“consideramos indispensable plantearse como objetivo de país la superación de <b>la pobreza extrema(N)</b> el 2014, y de <b>la pobreza(N)</b> hacia el año 2018, <b>fecha en que se conmemora el verdadero Bicentenario de nuestra independencia como país</b> ”.	Declaración de Metas de tipo gerencial, respecto de materias sociales que son reducidas discursivamente a magnitudes físicas.
6	Puesta en perspectiva, nominalización, transferencia	“Para alcanzar esta meta será fundamental complementar las <b>políticas sociales de transferencias puras con políticas habilitadoras, de forma de ir preparando a los sectores más desvalidos para que por sí mismos puedan ir saliendo de la pobreza</b> . Se requerirá, entonces, cambiar la forma como el Estado provee asistencia a los grupos más pobres de la población”.	Se señala énfasis en políticas de tipo habilitante, reduciendo rol del Estado en la superación de la pobreza y depositando esa responsabilidad en los propios afectados.
En la cuenta presidencial de 2010			
7	Narrativización, nominalización.	“Nunca antes en nuestros 200 años de vida independiente,	Se destaca el momento histórico para alcanzar un

		<p><b>habíamos estado (NI) tan preparados para conquistar (MB) el desarrollo, derrotar (MB) la pobreza y crear una sociedad de auténticas oportunidades, verdaderas seguridades y sólidos valores”.</b></p>	<p>conjunto de “objetivos país”, incluida una verdadera transformación social, todas las cuales no están definidas, más que etiquetas bastante vendedoras.</p>
8	<p>Puesta en perspectiva, nominalización.</p>	<p>“<b>Compatriotas (SG), la educación es el principal motor para el desarrollo y la movilidad social. Es el mecanismo para que los talentos emerjan y el mérito surja (E). Es el gran instrumento para construir el país de las oportunidades. Por eso, la batalla (MB) por el desarrollo y contra la pobreza, la vamos a ganar o perder en la sala de clases (MB)”.</b></p>	<p>Se naturaliza una visión reducida de la educación, en términos de la teoría de capital humano, atribuyéndole una capacidad para producir movilidad social, capacidad que está supeditada a la calidad de la educación.</p>
9	<p>Nominalización, reserva, transferencia.</p>	<p>“<b>Sólo así transitaremos (MC) del país de las desigualdades, al Chile de las oportunidades”.</b></p>	<p>Legitimación de un modelo que no se propone la igualdad, ni el reconocimiento de derechos sociales como objetivos, sino que la facilitación de oportunidades económicas</p>
10	<p>Nominalización, cuantificación.</p>	<p>“<b>La brecha de la pobreza, esto es, el porcentaje del</b></p>	<p>Se naturaliza el concepto absoluto y de ingresos de la</p>

		<p>ingreso nacional que tendríamos que transferir a esas dos millones de personas, que viven bajo <b>la línea de pobreza</b>, para lograr que superen esa condición, es menos del 1% del producto nacional.”</p>	<p>pobreza, cuantificando el costo fiscal que significa que los pobres sobrepasen la línea de pobreza, la que se asume bien definida.</p>
11	<p>Predicación, diferenciación, cuantificación.</p>	<p>Y por lo tanto, <b>a diferencia de otros países latinoamericanos, donde esas cifras superan el 50% e incluso el 100% de su ingreso nacional y dependen, en consecuencia, fundamentalmente de la ayuda internacional, en nuestro país derrotar la pobreza es una meta absolutamente posible de alcanzar para esta generación y en esta década (C) (P10)</b></p>	<p>Reivindicación de una virtud nuestra para derrotar la pobreza, nuestra autosuficiencia, que contrasta con la debilidad de los otros (resto de países latinoamericanos), quienes dependen de la ayuda internacional para lograrlo. Refuerza la imagen de “superioridad” de Chile respecto del, así llamado, “vecindario”.</p>
12	<p>Puesta en perspectiva.</p>	<p>“Pero además de ser un imperativo moral, derrotar la pobreza constituye <b>la mejor inversión (ME)</b> que podemos hacer para fortalecer nuestra democracia, promover la paz social y <b>abonar el camino hacia el desarrollo (MC)</b>”.</p>	<p>Por sobre una obligación moral se le asocia a este esfuerzo una connotación política, económica, de aporte a la gobernabilidad y de horizonte para el desarrollo</p>

		(P10)	
13	Puesta en perspectiva, reserva, transferencia, naturalización.	“es cierto que las causas de la pobreza son múltiples, pero las tres principales son la falta de trabajo, la mala calidad de la educación y la debilidad de <b>la familia.</b> ”	Se relevan tres causas de la pobreza, sin aludir a la responsabilidad del Estado (incluso como productor de pobreza), incluyendo una noción de familia, que se presenta naturalizada en una definición unívoca
En la cuenta presidencial de 2013			
14	Fragmentación, diferenciación.	“ <b>Un Chile</b> (N) capaz de garantizar a todos, pero especialmente a los más vulnerables, a los enfermos, a los ancianos, a los que sufren una discapacidad, las seguridades de una vida digna, <b>por el solo hecho de nacer en esta tierra bendita por Dios (MR).</b>	Se proponen de modo implícito políticas focalizadas, esto es, no universales, y omitiendo la noción de “derechos”, la que es sustituida por la de “seguridades”. No se precisa si se trata de un asunto del Estado, o del conjunto de la sociedad: la mención de “Un Chile” introduce esta ambigüedad.
15	Narrativización, predicación, diferenciación, nominalización.	“ <b>...Chile, la colonia más pobre de España,</b> y que en 1980 tenía sólo <b>el séptimo mayor ingreso per cápita de América Latina,</b> hoy, con casi US\$20 mil, es el <b>país líder de la región</b> y estamos avanzando (MC) <b>hacia el desarrollo</b> ”.	Se reivindica la condición de país líder, en una trayectoria “de menos a más”. Aflora un verdadero “complejo de superioridad” de parte de la sociedad chilena respecto de los países vecinos, y del conjunto de América Latina

16	Puesta en perspectiva.	<p>“... hemos evolucionado desde un enfoque asistencialista, que muchas veces ahogaba las capacidades y creaba dependencias en sus beneficiarios, hacia un enfoque que confía y apela a las capacidades y esfuerzos de las propias familias vulnerables. En dos palabras, <b>ayudarlos a ayudarse a sí mismos y respetarles su libertad</b>” (P13)</p>	<p>Se propone superar el asistencialismo, y sus males conexos, con la visión de un Estado que, más bien, sólo da “el empujón inicial” para la superación de los pobres propulsada por ellos mismos. Aparece legitimado así el modelo económico neoliberal, y de políticas sociales residuales y habilitantes.</p>
17	Puesta en perspectiva.	<p>“No sacamos nada con superar los problemas de la pobreza, si nos precipitamos en los problemas de la riqueza, que afectan hoy a muchos países, entre paréntesis, desarrollados. Como el materialismo excesivo, la destrucción de la familia, la pérdida del respeto por la vida, que se manifiesta en los altos índices de abortos y suicidios, el alcoholismo, la drogadicción, y en último término, la pérdida del sentido de la vida” (P13).</p>	<p>Se trata de un discurso de anticipación a una etapa post-pobreza, con la manifestación de un conjunto de preocupaciones asociadas a los mal llamados “temas valóricos”. Llama la atención que no se mencione el individualismo</p>



## B. Análisis del discurso implícito

En el primer *verbatim* del programa, al disociar la transición económica “al desarrollo”, de la transición política “a la democracia”, que da por concluida, sitúa de inmediato el asunto de la pobreza implícitamente en el ámbito de lo económico, o para ponerlo en términos de nuestros clivajes, como un concepto tecnoeconómico y no sociopolítico. Sin perjuicio de esto, hay que señalar que siendo el único que lo explicita de este modo, no podría decirse que los otros cuatro gobiernos conciben la pobreza como un asunto sociopolítico, eso sí, desarrollan un discurso mucho más conceptual al respecto, pero más allá de ello, se pueden establecer tendencias de continuidad, con matices, a lo largo de los cinco gobiernos, y sobre una amplia base común de conceptualización e implementación.

En el segundo *verbatim*, se instala la noción del “cambio”, una de las ideas motrices del programa y posterior gobierno de Piñera. Argumenta que se trata de un cambio que pretende lograr “(que Chile sea) un país desarrollado, superar la pobreza y apoyar a la clase media abandonada” (v2). La alusión a la clase media abandonada es una suerte de “discurso insinuado” (Ruiz Ruiz:175) en términos de que dicha clase fue abandonada por el gobierno anterior y en general por los de la CPPD. Por una parte se trata de una afirmación de marketing político frecuente en estos programas de campaña: la “clase media”, noción muy discutida hoy, corresponde a una de las clientelas electorales del sector político de Piñera; por otra parte, resulta discutible que esta clase haya sido abandonada, por cuanto la noción de vulnerabilidad, introducida por la administración Bachelet, se propone justamente aumentar la cobertura de la protección social, hacia los estratos que están por encima de la línea de pobreza, pero aún sin consolidar, y con riesgo de caer ante un *shock* de ingresos.

En la primera cuenta presidencial (2010) se refiere a la combinación de políticas para superar la pobreza, transferencias puras y políticas habilitadoras, “de forma de ir preparando a los sectores más desvalidos para que por sí mismos puedan ir saliendo de la pobreza” (v7). Con esto se expresa de modo tácito la adhesión a un rol subsidiario del Estado.

En el *verbatim* 8 se apuesta a la educación como “el gran instrumento para construir el país de las oportunidades” (v8), por lo cual, se afirma, “la batalla por el desarrollo y contra la pobreza, la vamos a ganar en la sala de clases” (v8). Aparte del hecho de la discusión en torno a la educación –particularmente la superior- como instrumento de movilidad social en Chile, desde el año 2011, y las exigencias acerca de la calidad de la educación, la afirmación excluye otros “campos de batalla”, insoslayables para afrontar la pobreza, como es el trabajo y el espacio productivo.

En la última cuenta presidencial de Piñera (2013), por una parte se fragmenta al conjunto de los pobres, tematizando su tratamiento: “a los más vulnerables, a los ancianos, a los que sufren una discapacidad” (v14). Esto implícitamente avanza en una suerte de “focalización de segundo grado”, pero también excluye a otros colectivos carenciados (pueblos originarios, por ejemplo).

En el *verbatim* 16, se plantea la idea de “ayudarlos a ayudarse a sí mismos” muy en la línea de políticas habilitantes, individualizadas, de carácter residual, pero también se agrega que se pretende además “respetarles su libertad”, implícitamente y por el tenor del discurso de las cuentas de Piñera, parece aludirse a la libertad de iniciativa económica o de elección en general, pero es inevitable recordar que hay quienes entienden justamente la pobreza como una falta de libertad (Cortina), o más aún, una violación de los derechos humanos.

### C. Conclusiones preliminares

El programa de gobierno y las dos cuentas presidenciales de Piñera consideradas en la muestra se proponen *ex ante* como portadores de un discurso diverso respecto del de los cuatro gobiernos de la CPPD, que le anteceden. Esto en el ámbito de la pobreza, su conceptualización y la acción pública para superarla, puesto que en general es conocido que los tópicos del discurso de Piñera sí representaron cierta innovación. Tópicos como “el cambio” en el sentido más amplio posible, la orientación a “los problemas reales de la gente”, el pragmatismo técnico y su “sentido de urgencia”, así como un estilo discursivo que podría calificarse como menos “épico”, menos “político” en sentido clásico, pero con frecuentes alusiones al ámbito valórico-religioso, situado desde una

visión católica, más bien conservadora; todos estos elementos podrían constituir rasgos, relativamente fáciles de advertir, del discurso de Piñera.

No obstante la innovación discursiva, como tendencia, que podría hacer pensar que también encontraría expresión en materia de pobreza, esto no se concreta y más bien se establecen líneas de continuidad, tanto en la conceptualización, como en la implementación de políticas, con matices por cierto. Se verifican diferencias en la conceptualización, y en sus soportes ideológicos que, como veremos en los programas, inciden en la implementación de la política.

Se legitiman las mismas conceptualizaciones de pobreza (pobreza de ingresos, medición absoluta), la lógica de las políticas residuales, focalizadas, habilitantes e individualizadas, como en todo el período de estudio. Hay un registro de corte gerencial, más pragmático y quizá menos conceptual, que establece metas cuantitativas con un *timing* concreto, teniendo en el horizonte un desafío que pareciera movilizar más sustantivamente: para ser un país desarrollado hay que erradicar la pobreza extrema y superar la pobreza.

Se naturaliza una disociación entre lo económico y lo social: la pobreza es un asunto tecnoeconómico y no sociopolítico. No es que en las otras administraciones se haya concebido a la pobreza como un fenómeno sociopolítico, pero probablemente no fueron tan explícitos. El discurso de Piñera diferencia el tránsito hacia la democracia (lo político) del tránsito al desarrollo (lo económico), y éste último contiene a la superación de la pobreza.

En el país de las oportunidades, se insiste en la educación y el trabajo sin apuntar nada respecto de la calidad de estos, las seguridades y los valores, los pobres pueden ayudarse a sí mismos a superar su condición y el rol del Estado, subsidiario y consistentemente residual es respetarles su libertad y darles, si es preciso, el empujón inicial. Y también presta atención a la dinámica de la pobreza con el propósito de evitar la pauperización de segmentos de la clase media –parte importante de su base electoral-, manteniendo la noción de vulnerabilidad de caer en pobreza.

## 5.4 Conclusiones del Análisis de Documentos Políticos

Como hemos señalado el corpus estudiado representa el discurso institucional, y en virtud de tal condición, también el discurso hegemónico por excelencia, dentro del sistema de discursos públicos sobre pobreza en Chile.

El análisis permite visualizar claras líneas de continuidad en el discurso de las cinco administraciones del período. Salvando las diferencias ya apuntadas entre programas y cuentas presidenciales, y los matices y énfasis de cada administración<sup>292</sup>, la línea gruesa está constituida por operaciones de legitimación, con la estrategia discursiva de naturalización. El discurso global del corpus apunta a naturalizar la conceptualización oficial de pobreza, esto es, pobreza monetaria con medición absoluta, y concebida de modo individual (ya sea personal o familiar); el rol del Estado subsidiario, y con ello, el diseño e implementación de políticas de superación residuales, ultrafocalizadas y habilitantes.

De modo complementario, y en torno de este propósito central, en los distintos documentos se utilizan estrategias discursivas tendientes a: despersonalizar el fenómeno de la pobreza, vaciándolo de actores (nominalización), invisibilizar causalidades y factores explicativos de la pobreza (reserva), omitir responsabilidades propias remitiéndolas a otros (transferencia) y “objetuar” a la pobreza como una pura magnitud física (cuantificación). Estas estrategias representan “modos de operación de la ideología” (Thompson, 2002), las que contrarían el propósito de presentar la discusión sobre pobreza y la toma de decisiones políticas al respecto, como puramente determinadas por elementos técnicos y objetivos.

Este orden del discurso en el corpus se evidencia como un *continuum*, aún cuando se produce un cambio, al menos nominal, de orientación política, como es el caso del gobierno de Piñera, primero de centroderecha, luego de dos décadas de gobiernos de la CPPD, en la postdictadura. Este orden del discurso, invariante en lo esencial, va

---

<sup>292</sup> Particularmente de la de Piñera en relación a las de la CPPD.

adoptando algunos matices específicos para cada administración, por ejemplo: con Aylwin hay un imperativo de gobernabilidad también detrás del objetivo de reducir la pobreza; con Frei se vincula superación de pobreza con desarrollo económico; con Lagos, hay una retórica igualitarista pero una acción restringida a la meta de igualdad de oportunidades; con Bachelet hay un giro conceptual retórico (derechos, vulnerabilidad) pero las estrategias discursivas son básicamente las mismas y apuntan en igual dirección que en las otras administraciones. La administración de Piñera abunda en la retórica del cambio, pero más allá de una tendencia a un discurso más pragmático, y en materias sociales, menos conceptual, se repiten las estrategias y los efectos de sentido buscados. El discurso institucional y hegemónico, sobre pobreza que hemos analizado a partir del corpus, se muestra invariante en las cuestiones esenciales: el concepto de pobreza, el rol del Estado de cara a superarla, la naturaleza de las políticas de superación. Esto no debiera parecer extraño en el caso chileno, pues el rol subsidiario del Estado está constitucionalmente definido, por la constitución de 1980 que impulsó Pinochet y que aún sigue vigente<sup>293</sup>.

Esta “invariancia” no quita, como veremos, que los matices conceptuales, y sus soportes ideológicos, puedan incidir en la implementación de las políticas de superación de la pobreza, políticas que en función de ello pueden presentar ciertas diferencias, aunque siempre la dinámica esté inscrita en el campo hegemónico, como es el caso del período en estudio, con las actualizaciones que proveen los organismos internacionales, representantes del *mainstream* en la materia.

---

<sup>293</sup> Más aún fue modificada por Lagos el año 2005, en cuestiones no estructurales como ésta, y lleva más de 35 años de legitimación y naturalización en la sociedad chilena.



## **CAPÍTULO 6. APLICACIÓN AL CASO DE PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS: CHILE SOLIDARIO E INGRESO ÉTICO FAMILIAR**

La conceptualización de un fenómeno o problemática que da fundamento a la necesidad de una política resulta central en nuestra perspectiva. Afirmaciones del tenor de la siguiente: “La pobreza, como objeto de política pública, es una construcción política y conceptual” (Acuña y Repetto, 2006) aluden a la no existencia de “unicidad” en el concepto de pobreza. Y en el entendido de que el concepto determina las opciones de política, entonces las políticas de superación de la pobreza, pueden diferir –y difieren fuertemente: a distintas conceptualizaciones le siguen –muchas veces- distintas propuestas de política. Ésta es una de las premisas centrales de este trabajo.

En el espacio de las políticas de superación de la pobreza (PSP), dentro de la protección social o, siguiendo a Esping-Andersen, los regímenes de bienestar<sup>294</sup>, surgen en los últimos quince años los Programas de Transferencia Condicionada (PTC), con alta popularidad particularmente en América Latina. En el último tiempo se ha preferido para ellas la denominación “Programas de Transferencia con Corresponsabilidad”, con igual acrónimo.

En el caso chileno se relevan dos experiencias de PTC, la de Chile Solidario (ChS), a la que, con matices como se verá, se propuso dar continuidad con el Ingreso Ético Familiar (IEF).

Los PTC se han diseñado e implementado en América Latina planteándose dos propósitos: superación de la pobreza<sup>295</sup> con una sustentabilidad en el tiempo, y ejercicio de derechos a través del acceso a servicios sociales públicos<sup>296</sup>. Justamente el logro de

---

<sup>294</sup> En que tienen participación Estado, Mercado y Familias (ver capítulo teórico).

<sup>295</sup> Entendida como absoluta y de ingresos.

<sup>296</sup> Estos servicios también son referidos como “redes sociales” u “oferta programática”, tanto en el discurso experto como en el institucional.

ese doble propósito ha sido cuestionado o relativizado por algunos analistas. Un asunto de interés considerando los clivajes presentados en esta investigación es que estas políticas y programas, pese al discurso del cambio que emiten sus responsables, seguirían inscritos en el “campo hegemónico”. Esto por cuanto, señalando dos elementos, mantienen la lógica de la focalización (o hiperfocalización, como hemos denominado), y el carácter residual en la medida en que su acción apunta a corregir fallas de mercado y la dinámica económica neoliberal en general.

En el presente capítulo revisaremos someramente las características de Chile Solidario (ChS) e Ingreso Ético Familiar (IEF), en cuanto a lo que hemos denominado la dimensión actoral-conceptual, o sociopolítica, particularmente a partir de los dichos en torno a estos programas, que surgieron en las entrevistas. Como se recordará, estos programas ya habían sido introducidos en el capítulo 1, en cuanto a las dimensiones jurídica, institucional y financiera. Luego analizaremos el discurso de estos programas, expresado tanto en los documentos denominados “historia de la ley” descritos más adelante, como en declaraciones de corte conceptual o de difusión de estos PTC. Tal análisis lo abordaremos utilizando análisis crítico de discurso (Berardi, 2003, 2014) y con análisis de discurso implícito (Ruiz Ruiz, 2014), en la perspectiva de perfilar los discursos de los dos PTC en cuanto a los clivajes y soportes ideológicos.

Finalmente intentaremos mostrar de qué modo esos soportes ideológicos han determinado ciertas acciones y decisiones de política en estos programas, y han desechado otras posibles; esto es lo que hemos denominado “incidencia en la implementación”. Recordemos que esos soportes ideológicos dan fundamento a distintas conceptualizaciones de la pobreza y de las políticas para superarla, y en esa medida, esta parte de la tesis se propone entregar elementos de respuesta a una de las preguntas de investigación, a saber: “¿Qué relación hay entre las conceptualizaciones (hegemónicas) y las opciones de política que toman o desechan los distintos gobiernos en el período de interés?”. Para estos dos PTC se trata de decisiones que tomaron, en el momento inicial de cada uno, los gobiernos de Ricardo Lagos, para el Chile Solidario, al menos en sus primeros años de implementación, y de Sebastián Piñera, para el Ingreso Ético Familiar.



Como señalamos, la descripción de estos programas aborda cinco dimensiones: la económico-presupuestaria, la jurídico-normativa, la institucional y la de los impactos, ya presentadas en el capítulo 1, y la actoral-conceptual o sociopolítica. Esta última, a la que como premisa esta investigación considera de mayor peso relativo o anterior a las otras, recoge el discurso experto de las entrevistas analizadas en el Capítulo 4. Asimismo la dimensión de los impactos se nutre de las evaluaciones respectivas de estos programas, que entregan resultados en los dos propósitos antes señalados para los PTC.

### **6.1 Dimensión Actoral – Conceptual de los programas**

La dimensión actoral resulta insoslayable en el análisis de políticas públicas<sup>297</sup>. Son los actores quienes “portan” los conceptos y discursos, las distintas ópticas, y poseen distintas capacidades de negociación y de incidencia en la agenda de diseño, implementación y rediseño de las políticas. Particularmente con la premisa de esta tesis de que a distintas conceptualizaciones de pobreza le siguen distintas opciones de política para la superación de la misma, se podría llegar a sostener –al menos como hipótesis- que en este sector de políticas la dimensión actoral-conceptual<sup>298</sup> tiene un peso relativo mayor que en otros.

Como hemos visto, en el caso chileno, existe como tendencia un consenso por parte de las distintas voces que constituyen el discurso experto, en términos de los grandes avances que se han verificado en esta materia, pero sin cuestionar mayormente la propia conceptualización de pobreza, la que más bien se asume como un dato. Algunas diferencias surgen en cuanto a medición de pobreza, asimilada, como hemos visto con el concepto; disensos más sustanciales, en función de la “sensibilidad política” giran alrededor de cómo lograr una superación permanente y erradicar la pobreza extrema (indigencia o “pobreza crónica”), fundamentalmente con qué tipo de instrumentos de

---

<sup>297</sup> Sólo piénsese en la centralidad de los actores (y sus “valores”) en el enfoque del *Policy Analysis*

<sup>298</sup> También denominada “dimensión sociopolítica”, la dimensión propiamente política de las políticas públicas.

política, con qué focalización (o sin ella), o con qué medidas estructurales, en ámbitos como trabajo, educación, o política fiscal.

Sin perjuicio de lo anterior, y como recogemos en nuestra propuesta de clivajes, muchas veces la discusión retorna a tópicos clásicos en la materia como la discusión entre “universalismo” versus “focalización”<sup>299</sup>; “asistencialismo” o “habilitación”<sup>300</sup>, o a temáticas emergentes<sup>301</sup> en la materia, que aluden a la conceptualización de la pobreza<sup>302</sup> y la alineación de las políticas más con perspectiva de riesgos o de derechos, o a aspectos cualitativos del fenómeno<sup>303</sup>. De todos modos llama la atención cómo a veces en el debate –incluso académico– se pasan por alto, o se entienden de modo disociado, temas conexos al de pobreza, como la exclusión social y la desigualdad<sup>304</sup>, así como la propia trayectoria, o perspectiva longitudinal, que conduce a las personas a la situación de pobreza<sup>305</sup>.

Los PTC, como se ha señalado, se sitúan en el espacio de las políticas sociales focalizadas, que constituyen una suerte de moda<sup>306</sup> en América Latina desde hace unos quince años<sup>307</sup>, y apuestan a la vez a la mejora en ingresos, y a la integración y acceso a servicios sociales y al mercado del trabajo. Es necesario señalar que en otras latitudes, como en varios países europeos, la apuesta va justamente en sentido del universalismo: programas de renta mínima o renta ciudadana.

---

<sup>299</sup> Antinomia que ahora más que antes se entiende como una falacia: la “focalización”, en tanto vaya ampliando su cobertura, puede concebirse como tendiendo al universalismo.

<sup>300</sup> O activación, como llaman otros.

<sup>301</sup> Emergentes, al menos, en la discusión pública.

<sup>302</sup> Pobreza de ingresos, y dentro de ésta, relativa o absoluta, o pobreza multidimensional, riesgo de caer en pobreza (vulnerabilidad), dinámica de entrada y salida en la pobreza, etc.

<sup>303</sup> Representaciones sociales de la pobreza, pobreza como problema de derechos humanos, políticas sociales como forma de control del Estado sobre los sujetos sociales.

<sup>304</sup> O el rol del Estado en hacerse cargo de los resultados de procesos que él decide (rol de las políticas sociales como “reparador” de imperfecciones de mercado). En este entendido, se puede señalar la “pobreza teórica” de la producción analítica respecto de pobreza, que muchas veces se ciñe a aspectos econométricos o de definiciones de algoritmos, sin abordar los asuntos de fondo. Y que asume, como supuesto no declarado, que la pobreza dice relación única –o fundamentalmente– con la pobreza de ingresos monetarios.

<sup>305</sup> “Las principales interpretaciones teóricas sobre esta realidad social y el mapa de categorías que la van a constituir como “temática socio-política” actual, “ausentan” –cómo opción política diremos nosotros– el cuestionamiento de la trayectoria que lleva a los sujetos a complejas situaciones de pobreza” (Espoz, 2008).

<sup>306</sup> En el estricto sentido estadístico, dada su alta “frecuencia de ocurrencia” en los países de la región.

<sup>307</sup> El mexicano “Oportunidades” data de 1997.

### 6.1.1 Visiones de los cinco grupos de actores sobre las políticas de superación de la pobreza, Chile Solidario e Ingreso Ético Familiar

En lo que sigue se entregan visiones sobre estos programas, representadas por *verbatim*s, del conjunto de actores entrevistados. Se incluyen en una tabla por cada uno de los cinco grupos.

En el caso del Ingreso Ético Familiar, por tratarse de un programa más reciente, se dispone de menos menciones. No obstante ello, dado el énfasis de este programa con la inserción laboral, se recogen algunos *verbatim*s, que sin aludir explícitamente al IEF, pueden asociarse al contexto y alcance de este programa.

**Tabla 1. Expresiones sobre PSP – Chile Solidario e Ingreso Ético Familiar: Grupo Académicos**

Grupo Académicos	Políticas de Superación de la Pobreza	Chile Solidario	Ingreso Ético Familiar
A1 (psicólogo, tuvo responsabilidad técnica en Programa Puente - Chile Solidario)	“Políticas que siguen siendo consideradas como miserabilistas”	“Se dieron la vuelta hacia la psicopatologización, hacia los servicios, y después el tema de la seguridad ciudadana aplastó todo en la pobreza, y se cometieron aberraciones gastando dinero en programas del tipo ‘delata a tu vecino’ “	“Enfoque habilitante por años tozudamente individualista”
A2	“Doble	“Asimetría de poder en	“Aparece el sujeto

<p>(antropóloga, investiga sobre desigualdad y clase media)</p>	<p>victimización: ser (hacerlos) pobres y luego intervenirlos”</p>	<p>la intervención La gente no quiere ser ‘Puente’ es super estigmatizante”</p>	<p>que está empleado, las cifras son muy altas en términos de los niveles de empleo en Chile, pero no aparece los niveles de ingreso, por ejemplo. O sea pagan muy poco, la media de ingreso en Chile es muy baja”.</p>
<p>A3 (economista, investiga sobre pobreza, desigualdad y cohesión social)</p>	<p>“Desafío de calidad de los servicios”</p>	<p>“Chile Solidario e Ingreso Ético Familiar me parecen que son buenos programas, útiles, para estados iniciales de desarrollo. Mi juicio es que países como Brasil, que han hecho un uso extensivo, México, de estos programas, y en general toda la región, a medida que aumente su ingreso <i>per cápita</i> van a ser insuficientes, son programas de cobertura, son programas de los mínimos”</p>	<p>“La gente no tiene las competencias, por lo tanto tú le podrás conseguir un empleo, pero el empleo va a ser remunerado de manera bien limitada, entonces mientras eso no cambie el empleo ya no va a ser un condicionante más para sacarte de la pobreza, o cambiar de manera drástica la desigualdad de ingresos, no tiene cómo”</p>
<p>A4 (sociólogo,</p>	<p>“Reducir la pobreza sin afectar</p>	<p>“La pobreza se convirtió en un</p>	<p>“Hay una dimensión que tiene que ver</p>

<p>investiga desigualdad y clase media)</p>	<p>la distribución del ingreso”</p>	<p>problema especializado, y al momento de la creación de Chile Solidario, el target era mucho más reducido... el aporte del Chile Solidario es mínimo, o sea que habría que buscarlo en otras partes... pero tiene el valor de una política especializada de superación de la pobreza”.</p>	<p>con la explotación de la fuerza de trabajo es clarísimo desde mi punto de vista, porque aun considerando el trabajo formal en su definición más estricta, igual encuentras pobres. Yo encuentro que ahí se están produciendo pobres “</p>
<p>A5 (socióloga, investiga sobre discurso relativo a pobreza y políticas de superación)</p>	<p>“Sin considerar ni condiciones ambientales, ni condiciones culturales, ni el tema de las minorías”</p>	<p>“Desde una perspectiva técnica no tenía razón de ser, pero se creó por una decisión política “</p>	<p>“Un debate que no hay en Chile, por ejemplo, que es el tema de regular la relación capital-trabajo, ése es ahí, ése es el núcleo donde se genera la pobreza y dónde se genera desigualdad, en la relación capital-trabajo”</p>
<p>A6 (trabajadora social, investiga sobre políticas sociales)</p>	<p>“tienden a potenciar dinámicas de fragmentación social”</p>	<p>“El Chile Solidario y el sistema intersectorial de protección social, en realidad son absolutamente</p>	<p>“En esta concepción de pobreza, la apuesta fundamental está puesta en el tema de la inserción</p>

		<p>mínimos e insignificantes respecto a los montos en las transferencias que tú tienes. Yo creo que eso tiene que ver con, y pongo un poco lo que te decía antes, que el consenso fundamental que ha permanecido y que no ha sido cuestionado en sus aspectos sustantivos es que lo central es el crecimiento y la reducción de la pobreza es de alguna manera funcional a ese objetivo central, y que es un objetivo que no tiene ninguno que le haga contrapeso”</p>	<p>laboral, entendiéndose de que los pobres se inserten en los lugares de trabajo van a lograr ser incluidos socialmente”</p>
<p>A7 (arquitecto, investiga sobre vivienda social)</p>	<p>“Prima una definición instrumental, problema racional, no político”</p>	<p>“Chile Solidario, que entre otras cosas introducía la innovación de acompañamiento psicofamiliar. Sin embargo hasta donde uno sabe, no estaba desde una política de superación de la</p>	

		<p>pobreza digamos que se podría haber entendido como exitosa, no estaba esta preocupación de nuevo por el territorio, por la vivienda, por el entorno, daba la impresión que no”</p>	
--	--	---	--

Se evidencia la perspectiva crítica de este grupo con las expresiones acerca de las PSP en general, y en particular Chile Solidario e Ingreso Ético Familiar. Adjetivos y expresiones como “miserabilista”, “tozudamente individualista”, “súper estigmatizante” ilustran la perspectiva que se expresa en este grupo más que en ningún otro de los cinco.

Asimismo surge la reflexión acerca de los sujetos y de lo que hemos llamado “lo social de la política social”: se apunta a políticas que no reconocen las diferencias culturales, que tienden a potenciar la fragmentación social y que “victimizan doblemente” a los sujetos pobres: haciéndolos pobres y luego interviniéndolos.

Se refieren al tratamiento de la pobreza como un problema técnico “racional no político”, desde la perspectiva en que los decisores consideran de los sujetos, y a la vez, la toma de decisiones técnicas que en realidad serían políticas, como se señala habría sido la decisión de implementar Chile Solidario.

**Tabla 2. Expresiones sobre PSP – Chile Solidario e Ingreso Ético Familiar: Grupo Organismos Internacionales (OO.II.)**

Grupo OO.II.	Políticas de Superación de la Pobreza	Chile Solidario	Ingreso Ético Familiar
I1 (economista, organismo multilateral de carácter regional)	“Políticas anti pobreza han sido demasiado antipobreza extrema”	“Un momento clave fue cuando Lagos hizo su análisis de que habíamos reducido tanto la pobreza pero existía ese núcleo duro, y había que llegar a ese núcleo duro, y la gran innovación Chile Solidario, programa Puente”	“El Ingreso Ético Familiar es un Chile Solidario un poco modificado donde es interesante igual que entre los pilares había uno de dignidad, y un pilar de dignidad daba, además de la famosa transferencia condicionada, daba transferencias simplemente por ser pobre, no condicionada. Entonces hasta en un gobierno que no tiene discurso de derecho igual se reconocía que por ser pobre se daba algo sin pedir mucho a cambio”
I2 (socióloga,	“Los programas exclusivos de	“Una intervención de punta, necesaria para	“El proceso de inserción laboral



entidad financiera internacional de proyectos sociales)	pobreza parece que cumplieron su ciclo”	que los demás puedan hacer su trabajo” (I2).	puede ocurrir, pero la permanencia en el mercado del trabajo no”
I3 (economista, organismo dependiente de las Naciones Unidas)	“En los 2000 uno se introduce este concepto de protección social, que viene de la mano de la vulnerabilidad, porque dice ‘protección social para quién, para los pobres, para los vulnerables, y como los vulnerables son bastante más que los pobres, entonces tú estás hablando de políticas que cortan más menos en el percentil 60””	“Chile Solidario haya tenido como meta eliminar la extrema pobreza hace 5 o 6 años, a partir del 2004, 2005, cuando comenzó”	“El Ingreso Ético Familiar, que fue una política que implementó el gobierno de Piñera, que fue como la continuadora de un Chile Solidario más fortalecido, por lo menos en el diseño, en la implementación yo creo que no”

Los dichos de este grupo claramente se aproximan desde una perspectiva técnica, en términos de los propios códigos de estas políticas y sus instrumentos, muchos de los cuales son inspirados por la visión de estos organismos internacionales.

También se formulan críticas (“las políticas antipobreza han sido muy antipobreza extrema”) y se anuncian tendencias (“los programas exclusivos de pobreza parece que cumplieron su ciclo”).

Se valora positivamente el acompañamiento psicosocial de Chile Solidario, el que tiene reconocimiento a nivel regional, como elemento diferenciador entre estos programas. Y se destaca que una administración que no sostiene un discurso de derechos, incorpore una transferencia no condicionada (en el Ingreso Ético Familiar) y asociada sólo al hecho de ser pobre.

**Tabla 3. Expresiones sobre PSP – Chile Solidario e Ingreso Ético Familiar: Grupo Organismos Internacionales (OO.II.)**

Grupo ONG	Políticas de Superación de la Pobreza	Chile Solidario	Ingreso Ético Familiar
O1 (psicólogo, ONG de carácter regional, abocada a temas de pobreza infantil)	“Saturación de la focalización”	“Chile Solidario nace de una matriz individualista, de esta focalización y de esta obsesión por eliminar la pobreza”	“Entraría en competencia y a tensionar sus vínculos con el programa Puente, con el Chile Solidario”
O2 (sociólogo, ONG de inspiración católica, centrada en temas de	“Cuando no consideramos las políticas públicas a partir de derechos caemos en la posibilidad de que se ganen o no, a partir de		“Podemos incorporar a los más pobres, por ejemplo el mercado laboral, pero si lo incorporamos solamente en

vivienda social)	competencias de capacidad económica en el mercado, eso pasa hoy con la educación pública”		trabajo para pobres no se está dando una inclusión, solamente una integración en este sistema que nosotros estamos metidos. Entonces no se trata solamente de incorporar si no de mezclar, de relacionarse, de considerar al otro como un otro válido, es decir de reconocimiento”
O3 (economista, ONG que lleva programas de voluntariado y realiza estudios en torno de la pobreza y la exclusión)	"Concéntrese en los más pobres de los pobres" "La necesidad de una nueva generación de políticas para la superación de la pobreza", o sea una nueva mirada sobre la pobreza -porque el fenómeno cambió- “		“El tema es sistémico, esto no tiene que ver con que "¡Ah! tenemos que perfeccionar el ingreso ético familiar" que en el gobierno anterior se decía que era como la "inyección a la vena" para erradicar la pobreza, se supone que en ese período el objetivo programático era

			erradicar la pobreza extrema”
O4 (sociólogo, ONG vinculada a la iglesia católica, que desarrolla proyectos de acción humanitaria y vivencia de la caridad)	“Pero hay dos carencias graves que le vemos: una de concepción, pensar que unos padres, porque reciben un incentivo -o sea de nuevo está la lógica de mercado- nos van a responder en el acompañamiento de sus hijos en los educacional o en otro y creo que el incentivo económico por sí mismo no... puede funcionar en otros aspectos, pero aquí niega una cierta sabiduría, una cierta cultura que obviamente las familias van a querer lo mejor para sus hijos: la educación”	“Supone acercamientos de la gente a los servicios públicos, que supone algún acompañamiento en su espacio de vida cotidiana y que creemos que eso es bien importante, significa un avance”	“Una retórica que sobreverbaliza realidades que son bien limitadas también, o sea si vemos los montos, las oportunidades”
O5 (trabajador social, ONG vinculada a una orden religiosa)	“Esa problemática se tiende a compensar, mirar desde un enfoque de medición del ingreso en	“Énfasis en la gestión, más que en el seguimiento de resultados y de impacto”	“Intenta avanzar en mejorar mirando a grupos específicos como son, no sé, personas en

<p>católica, dedicada a la acogida de personas sin hogar)</p>	<p>políticas compensatorias a eso que tiene que ver con transferencias monetarias, y ahí, entonces entramos en un problema de que no estamos viendo la multidimensionalidad”</p>	<p>“yo creo que un tema muy importante es la capacidad de los equipos psicosociales de trabajar en dicha intervención”</p>	<p>situación de calle, las mujeres jefas de hogar o mujeres con hijos menores o con niños en edad escolar, o personas con discapacidad, o personas con problemas de salud mental en general, yo creo que hay un intento en el ingreso, o adultos mayores, o el grupo que se incorporó de hijos familias de personas que están privadas de libertad, yo creo que intenta tener una mirada más específica de algunos grupos e intenta, yo creo, mejorar las posibilidades de que esas personas, no solamente desde el punto de vista de una transferencia, si no de capacitación, de acompañamiento, esas personas,</p>
---	--	--	---

			hombres y mujeres, puedan salir de esa condición”
--	--	--	---

En un registro crítico similar al del grupo Académicos este grupo también formula un discurso de cuestionamiento reflexivo y con base en el conocimiento de terreno que poseen sus integrantes. Se reitera la crítica al individualismo y, como contratara, se reivindica la inclusión, pero en forma de “trabajo para pobres” sino que de integración sustantiva.

También se cuestiona uno de los aspectos centrales de las políticas sociales chilenas, en el contexto de un Estado subsidiario: que operen con mecanismos de mercado, como los incentivos económicos, o con racionalidad tecno-económica, reduciendo todo a objetivos de gestión.

**Tabla 4. Expresiones sobre PSP – Chile Solidario e Ingreso Ético Familiar: Grupo *Policy Makers***

Grupo <i>Policy Makers</i>	Políticas de Superación de la Pobreza	Chile Solidario	Ingreso Ético Familiar
P2 (economista, ex Ministro de Desarrollo Social, orientación de centro derecha)	“Tenemos muy pocas políticas sociales que permitan ayudar a enfrentar la pobreza de forma más dinámica, sobre todo para evitar que caigan en la pobreza.	“No tuvo resultado como esperábamos por una razón muy simple, la aplicación en terreno de estos programas son muy complejas”	“La gracia del Ingreso Ético Familiar es que tiene algunos componentes de transferencias condicionadas que son más centralizados, y por lo tanto tú puedes

	Tenemos más políticas que permiten salir, tenemos mucho menos políticas que impiden entrar en la pobreza”.		asegurar que los recursos lleguen”
P3 (economista, académico, ex Ministro Desarrollo Social, orientación de centro derecha)	“La forma moderna de ver el tema no es que el Estado saque a la gente de la pobreza, es la gente la que sale de la pobreza por sí misma con un empujón inicial del Estado”	“Chile Solidario y al Ingreso ético Familiar, son aquellos programas que logran que la persona construya en sí mismo capacidades que le permitan salir adelante después con su esfuerzo y su voluntad y sus ganas, con un empujón inicial del Estado”	“El ingreso ético familiar está muy orientado al trabajo, a que la persona consiga un trabajo, pensando en conseguir un trabajo en forma de que la persona pueda salir de la pobreza de forma permanente”  “el Ingreso Ético Familiar tomo definitivamente el enfoque de ir a la mujer”
P4 (profesora, ex Ministra MIDEPLAN, orientación de centro izquierda)	“Políticas mucho más profundas que aborden toda la dimensión que afecta a una familia en situación de pobreza	"A ver ustedes nos invitaron a que niveláramos esto, ustedes nos invitaron a partir del Chile Solidario en que teníamos que terminar	“Nos encontramos en la realidad de que son empleos precarios, son ingresos muy bajos respecto del costo de vida en general que

	Y por lo tanto desde esta dimensión multifactorial de la pobreza para nosotros poder participar activamente en la implementación del sistema de protección social Chile Solidario fue o ha sido una contribución muy significativa”	la educación de nuestros hijos, pero hoy día eso se transformó en un castigo, porque nos castigan con más puntos y nos dejan excluidos a un conjunto de beneficios sociales”	ha ido subiendo en nuestro país”
P5 (socióloga, ex Ministra MIDEPLAN, orientación de centro izquierda)	“Ahí es fundamental que podamos no desvincular, mantener una vinculación estricta entre las políticas orientadas a la pobreza, y las políticas estructurales orientadas a la igualdad”	“Creo que el año 2002, cuando ya entra en funcionamiento el Chile Solidario, en el gobierno del presidente Lagos, cuando se empieza a crear las bases conceptuales del Chile Solidario, es muy consistente la visión multidimensional del concepto de pobreza con la implementación de la política pública”	“Cuando se planteó como instrumento fundamental el ingreso ético familiar, a mí me parece que sí era importante incrementar la transferencia monetaria como base para las familias que se mantienen en situación de extrema pobreza, creo que sí es importante”

Como en otros pasajes de las entrevistas de este grupo, se evidencia la afirmación programática desde la respectiva sensibilidad política. Desde la centro derecha se reitera



la tesis de la “autosuperación de la pobreza”, que los pobres superen la pobreza por sí mismos, con “un empujón” del Estado, y la preocupación por la dinámica de la pobreza: que no sólo el foco sea sacar personas de la pobreza, sino también evitar que personas caigan en la pobreza.

Desde la centro izquierda se propone una mayor vinculación entre políticas orientadas a la pobreza y orientadas a la igualdad, y diseño de políticas que expresen una mayor conciencia de la multidimensionalidad de la pobreza, que empezaría a medirse en Chile.

Respecto de los programas específicamente: acerca de Ingreso Ético Familiar se reivindica su orientación a la inserción laboral, pero se critica que se trate de empleos muchas veces precarios; acerca de Chile Solidario, se sostiene por una parte que anticipó conceptualmente la visión multidimensional de la pobreza, y se evalúa como de resultado limitado por los problemas de la implementación en terreno de este tipo de programas.

**Tabla 5. Expresiones sobre PSP – Chile Solidario e Ingreso Ético Familiar: Grupo *Think Tanks***

Grupo <i>Think Tanks</i>	Políticas de Superación de la Pobreza	Chile Solidario	Ingreso Ético Familiar
T1 (sociólogo, centro de pensamiento del Partido Comunista de Chile)	“Respecto de las transferencias condicionadas vemos que responden a mecanismos de control social para, en el fondo, destapar un poco la olla frente a las		“En Chile se habla de que son millones y millones los que se destinan a estos programas, como el ingreso ético familiar, que es el programa estrella del gobierno de Piñera, el porcentaje en

	presiones sociales y de hecho ese es como el sentido bajo el cual nacen las políticas sociales”		relación al PIB sigue siendo bajo”
T2 (periodista, centro de pensamiento de la Izquierda Autónoma)	“La política social acoplada con esta política de subsidios al capital que aspira a concentrarse en los estadísticamente pobres, y no en los realmente pobres propiamente”		
T3 (economista, centro de pensamiento vinculado a la UDI (derecha))	“Ya no es tan solo cómo llegamos al 100% de alfabetismo, sino cómo mejoramos la calidad de la educación que les estamos dando “	“En la práctica no es un programa de transferencias condicionadas porque a ti te daban el bono solamente por participar, y al final se llamaba transferencias condicionadas porque al final del programa te evaluaban si es que tu cumplías estas condiciones mínimas”	“Cuando yo defino las transferencias condicionadas, al final no fue el ingreso ético familiar, fue el subsidio familiar con el control de niño sano y asistencia escolar, ese es el que tiene mayor impacto en esas medidas, y fue el que partió en 1981”
T4 (economista,	“Quizá de mala manera llamada así	“Cuando revisa, por ejemplo, los programas	“‘Parchar’ el mercado de trabajo,

<p>fundación dedicada a los estudios sobre trabajo, de orientación progresista)</p>	<p>(política social)...que justamente lo que hace, sin explicitarlo, es la despolitización de la persona a la que vendría a beneficiar”</p>	<p>específicos que se han diseñado en Chile en el último tiempo, desde Chile Solidario hasta el ingreso ético familiar, justamente desde mi opinión o existe una reproducción de la pobreza o una producción de la pobreza, en el sentido de que no se modifican los aspectos centrales de las relaciones de poder de la sociedad”</p>	<p>complementar salario, subsidiar a los empresarios”</p>
<p>T5 (filósofo, centro de pensamiento de centroderecha)</p>	<p>“Eso sería muy lindo en un contexto que no existe en Chile ya, la familia en Chile así como uno la piensa dejó de existir, y esos números son tremendos, o sea no hay ninguna duda, pero nos falta hacernos cargo de eso. Entonces, claro, son medidas aisladas, pero de impacto limitado”</p>		

<p>T6 (economista, centro de pensamiento, orientado a temas económicos, orientación de izquierda)</p>	<p>“Todavía mantienen un cierto anclaje al concepto que la propia dictadura planteó respecto del tema, porque en verdad la conceptualización de la pobreza como un problema y la idea de que haya una acción del Estado para combatirla es algo que de alguna manera no es el concepto que predominó en Chile durante los 50 años de la medianía del siglo pasado -es decir, desde 1920 hasta 1973- no era un tema la pobreza; había muchos pobres, pero no era un tema la pobreza”</p>	<p>“Uno no puede resumir la política social de un Estado a ese tipo de programitas, porque son programitas de partida, programitas chiquititos. Piense usted que en Chile Solidario, en total, no sé cuánto se gastará, pero deben ser unos 200 mil millones, ¡con suerte! ...Las políticas centrales, gruesas, las que importan realmente son salud, educación y pensión, esas son los tres grandes pilares de la preocupación de la política social. Ahí es donde hay que poner el énfasis”</p>	<p>“Entonces, el criterio de toda esta idea, la focalización es una idea que está amarrada a la idea de la red de sustentación mínima, amarrada a la idea no de ciudadanos con derechos y etc., etc. y que un Estado que garantice derechos, sino que una idea de caridad, porque lo lógico es que la gente se rasque con sus propias uñas, pero que diga hay caridad para los que no pueden”</p>
<p>T7 (economista,</p>	<p>“No focalizado en las personas si no</p>	<p>“Toda esta cosa de la pobreza como riesgo,</p>	<p>“Lo primero y más importante y</p>

centro de pensamiento de centroizquierda)	focalizado en los barrios”	es decir es un invento del Banco Mundial en plena época de implantación del neoliberalismo en América Latina”	definitivo, como lo ha sido siempre, es mejorar los ingresos de los trabajadores”
---	----------------------------	---	---

Hay una crítica “progresista” que visualiza estas políticas como de control social, que se propone “despolitizar a los pobres”, o de subsidio al capital (descargaría a los empresarios de pagar mejores sueldos), concentradas en los “estadísticamente pobres”. Se habla en general de programas “pequeños”, con montos bajos, que no pueden sustituir a las políticas sociales gruesas (educación, salud, seguridad social), ni a los salarios justos en el espacio productivo.

Desde la derecha se reivindican programas del tiempo de la dictadura, como el subsidio familiar, que vendrían a representar anticipaciones de los PTC. Por otro lado se cuestiona la efectividad de programas que actúan sobre la familia, toda vez que en Chile ya no existiría el patrón de familia a partir del cual se diseñan estas políticas.

## 6.2 Dimensión de los Impactos de estos programas

### 6.2.1 Chile Solidario

En lo que sigue se hace referencia breve a las evaluaciones de impacto disponibles para el caso de Chile Solidario<sup>308</sup>. Como se señaló al momento de caracterizarlo, el programa coloca énfasis en la superación de la pobreza extrema (indigencia) en cuanto a ingresos y el acceso a servicios sociales (es decir, la asistencia y la promoción, respectivamente). Una característica diferenciadora del programa –respecto de otros PTC de la región- es claramente el apoyo psicosocial a las familias.

---

<sup>308</sup> Por razones obvias, no abordamos en este acápite, el Ingreso Ético Familiar.

Como afirmación general las evaluaciones revisadas califican significativamente mejor los aspectos “intangibles” del programa, asociados fundamentalmente a la componente de apoyo psicosocial, en relación a los aspectos más “duros”. Particularmente conceptuosa en este ámbito resulta la evaluación realizada por la Facultad de Ciencias Sociales de la U. de Chile (2004), que rescata el impacto positivo al nivel de las subjetividades de los beneficiarios.

En un tenor similar concluyen otras tres evaluaciones: Galasso (2006) del Banco Mundial, quien evalúa los impactos del Sistema en el período 2003-2004 y encuentra que Chile Solidario tiende a mejorar los accesos a los programas de educación y salud, a los subsidios monetarios y a los programas asistencia de empleo y de mejoramiento de la vivienda. Y asimismo destaca el rol del apoyo psicosocial para aumentar la información respecto de los servicios sociales y para mejorar la disposición hacia el futuro de los beneficiarios; Peticara (2007) no encuentra evidencia de que el programa haya mejorado la inserción laboral ni la capacidad de generación de ingresos en el área urbana, aun cuando ello así habría ocurrido en zonas rurales, y, establece que el programa tiene un fuerte impacto positivo en el acceso a los distintos programas de asistencia para mejora de la vivienda y de intermediación laboral; efectos positivos en algunos indicadores de acceso a salud y educación; y un impacto particularmente importante en las actitudes de los beneficiarios frente a los problemas que pueden enfrentar; Galasso y Carneiro (2007), quienes analizan el impacto del programa en el período 2003-2006 y encuentran impactos positivos en reducción de pobreza e indigencia en áreas rurales. Al igual que en los casos anteriores, el estudio encuentra efectos positivos en las dimensiones de autovaloración y autoeficacia de los beneficiarios.

Un estudio longitudinal importante es el realizado por Larrañaga, Contreras y Ruiz Tagle (PNUD, 2009), que aborda la primera generación (o cohorte) de participantes en Chile Solidario. Entre sus principales conclusiones se señalan: Cohorte 2002 presenta impacto positivo del programa en empleo y vivienda. En cambio, el impacto es negativo en ingreso autónomo; Impacto del programa es particularmente favorable en el caso de receptores del bono en edades intermedias (29 a 42 años); pero negativo para jóvenes y adultos mayores; Impacto tiende a ser mejor en zonas rurales que urbanas.

Otros análisis del conjunto de los PTC en la región señalan sus resultados como difusos y modestos (véase, por ejemplo, Draibe y Riesco, 2009), particularmente más allá de la reducción en la intensidad de la pobreza, en el ámbito del aporte de los servicios públicos a los que ahora pueden acceder los beneficiarios del programa. Justamente está en el acceso a los servicios sociales, donde se identifican efectos importantes como impacto de Chile Solidario, no así en “empleo e ingresos de los más pobres” (Hunneus y Repetto, 2013). Asimismo para el caso de Chile Solidario, Palma y Urzúa (2005) reconocen que si bien podría representar un paso hacia una ciudadanía activa, lo haría más bien en la dimensión individual y familiar, sin hacerse cargo de la dimensión comunitaria, ni asociativa.

### **6.2.2 Ingreso Ético Familiar**

El Ingreso Ético Familiar se planteó como la política que superaría aspectos considerados débiles del Chile Solidario (Contreras, Larrañaga, 2014), en cuanto a particularmente generación de ingresos e instalación de capacidades, en el contexto de la inserción laboral, pretendida como fórmula de superación de la pobreza. Otro elemento diferenciador de este programa lo constituye su concentración en la mujer como receptora directa de los beneficios, aparte de ser sujeto de uno de los bonos considerados, el subsidio al empleo de la mujer.

Considerando esos dos ítemes de evaluación: la inserción laboral y los efectos sobre la dinámica de las mujeres y sus familias, dado este “foco” de género, se pueden entregar algunos elementos interesantes:

Respecto de la inserción laboral se ha señalado que si bien como indicador ha mejorado, como el programa no ofrece garantías en cuanto a la calidad de los empleos, se relativiza el impacto en términos de sustentabilidad (Cepal, 2012). En términos específicos de la inserción laboral femenina y cuanto representa ella en cuanto a “empoderamiento de la mujer” dentro de los hogares (UDD, 2014) se señala que si bien aumenta el poder adquisitivo de la mujer, ello no cambia el modo en que se toman decisiones en los hogares.

Otros aspectos discutidos en cuanto al diseño e implementación de este programa tiene que ver con que la expectativa juzgada como excesiva del programa en los incentivos económicos.

Acerca del foco en la mujer, como receptora directa de los beneficios, han surgido varios elementos de reflexión y evaluación. Hay quienes lo rotulan como “sexuación” (Rojas Lasch, 2010) y formulan críticas en términos de que consideraría a la mujer fundamentalmente como madre y no “como persona con derecho propio a la protección social” (CEPAL, 2012) y que reforzarían el rol socialmente construido de la mujer como “responsable natural” del cuidado.

De hecho una de las evaluaciones de impacto del programa recoge la percepción beneficiaria en relación al IEF como un “premio a la crianza”:

Las mujeres beneficiarias del programa percibirían las asignaciones del BIEF como un premio a la crianza de los hijos y a un reconocimiento del trabajo femenino, dadas las dificultades de la crianza en condiciones de escasos recursos y la dificultad propia de la mujer de entrar al mundo laboral. No obstante, existen críticas asociadas a los montos entregados, considerados aún muy precarios dadas las condiciones de las familias (DIPRES-UDD, 2014)

Asimismo ya desde el análisis del proyecto de ley respectivo se criticaba la noción de derechos, ni reconocidos, ni mucho menos garantizados. A partir de esa ausencia en un contexto en que ya se contaba con algunas políticas universales en Chile, se afirmaba que este programa “no le garantiza nada a nadie” (Hardy, 2012).

Han sido objeto de discusión también la focalización y las condicionalidades. La focalización se ha calificado como problemática respecto de la propia del Chile Solidario, en términos de que la mayor parte de sus beneficiarios no vivirían en condición de pobreza, alrededor de un 79% (Fernández, 2015), y que además de ello dichos beneficiarios (no pobres) recibirían montos de transferencias mayores que los beneficiarios pobres y pobres extremos. En cuanto a la condicionalidad se ha señalado



que el IEF tiene un perfil de incentivo a la demanda con condicionalidad leve (Vargas, 2012).

Por último como en toda la crítica que se ha levantado respecto de los PTC en cuanto al impacto de acceder a los servicios, o más aún en los resultados mismos de ese acceso, en educación y en salud, se confirma que están supeditados a la calidad de los servicios.

Concretamente en este caso la evaluación de impacto no acredita resultados en estos términos: “Por el lado de las variables asistir a la escuela y control del niño sano, los modelos evaluados no muestran un efecto del Programa sobre los menores evaluados” (DIPRES-UDD, 2014: 18). Cabe señalar que se trata de una evaluación que declara que por limitaciones metodológicas y de información disponible (el programa no cuenta con una línea base) no es posible ofrecer resultados concluyentes de la evaluación de impacto.

### **6.2.3 Conclusiones preliminares**

En América Latina surgen los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC) como políticas de superación de la pobreza, que simultáneamente pretenden aumentar los ingresos (asistencia) y desarrollar capital humano para la autosuficiencia (promoción). Se trata de políticas focalizadas que se proponen evitar la dependencia de los beneficiarios y mejorar el acceso a los servicios sociales por parte de los mismos. Sin perjuicio de lo anterior, hay análisis que señalan resultados más bien modestos y difusos de los PTC, particularmente al nivel de los resultados que se obtienen del acceso a los servicios, en nuestra región y colocan de relieve las interrogantes acerca de la conceptualización de la pobreza, como determinante de las acciones de política y sus desempeños, más allá de concebir a los PTC como una fórmula infalible.

En Chile el programa Chile Solidario, “puerta de entrada” al sistema de protección social chileno, responde a la lógica de los PTC, con el distingo del énfasis en el apoyo psicosocial que presta a las familias beneficiarias. Por su parte el Ingreso Ético Familiar –considerando el proyecto de ley aún- y su primera fase, la Asignación Social, asumen cabalmente los rasgos de los PTC, con transferencias base y otras variables cuyo monto

se escalona en función del cumplimiento de condicionalidades (asociadas a educación, salud y búsqueda laboral).

Del análisis realizado surgen como más determinantes la dimensión actoral-conceptual y la de impacto. Esto en una perspectiva que incorpora la conceptualización de la pobreza, entendida como hacemos en esta investigación ante todo como un constructo político, y, por consecuencia, como móvil explicativo de las opciones de política en la materia.

### **6.3 Análisis de historias de la ley y documentos programáticos**

#### **6.3.1 Aplicación del análisis de discurso**

En lo que sigue vamos a mostrar algunos ejercicios de Análisis de Discurso, concretamente Análisis Crítico de Discurso (ACD) y Análisis del Discurso Implícito (ADI), aplicados a dos documentos de cada una de las dos políticas estudiadas, ChS e IEF. Se trata de las respectivas historias de la ley, de las normas que dan soporte legal a cada una de las políticas: la historia de la ley n° 19.949 de ChS y la de la ley n° 20.595 de IEF; asimismo, de un documento de difusión, más conceptual en el caso de ChS, y más operativo en el del IEF.

La denominada “historia de la ley” corresponde a un documento que recoge toda la discusión legislativa de una norma dentro del Congreso Nacional, desde el proyecto de ley, originado ya sea en el Ejecutivo (“mensaje”) o en el Congreso (“moción”). Este documento incorpora la transcripción de las sesiones de toda la tramitación del proyecto, tanto en las salas de las Cámaras (de Diputados, Senado), como en las comisiones legislativas, hasta la promulgación de la ley.

Como se vio en el capítulo anterior, en las tablas de análisis crítico de discurso se presentarán estrategias discursivas, medios lingüísticos y efectos de sentido. Las estrategias discursivas tomadas de Thompson (2002), Wodak (2003) e Iñiguez (2003), están definidas en el apartado metodológico. Los medios lingüísticos, que aparecen con acrónimos corresponden a: NI: nosotros inclusivo; SG: sinécdoque generalizante; C:

cosificación; P: personificación; MC: metáfora del camino; MR: metáfora religiosa; MB: metáfora bélica; E: eufemización; R: reiteración; Nat: Naturalización; Met: otras metáforas.

En lo que refiere al análisis de discurso implícito, siguiendo a Ruiz Ruiz (2014), abordamos el discurso implícito, particularmente al tratarse de discurso institucional, en su vertiente de “discurso intencionado“ (Ruiz Ruiz: 176), como ya hicieramos en el capítulo 4, de análisis de los documentos políticos.

Las variantes intencionadas del discurso implícito, es decir, el insinuado y el ocultado, remiten a “una interpretación de los discursos basada en las estrategias discursivas de sus productores y en los efectos de sentido que producen o persiguen” (Ruiz Ruiz: 187).

Como se recordará, el propósito de esta aplicación es identificar, en cruce con los clivajes ya presentados, los soportes ideológicos de las afirmaciones de estos documentos relativos a los programas ChS e IEF. Finalmente se trata de mostrar la incidencia que podrían tener en la implementación de estas políticas, los soportes ideológicos que surgen del análisis de los documentos.

#### A. Documentos sobre Chile Solidario e Ingreso Ético Familiar, como discursos

Es clara la ausencia de un discurso conceptual público relativo a IEF. Esto contrasta fuertemente con lo propio para el caso de ChS, programa respecto del cual abundaron las declaraciones y análisis de corte conceptual.

Lo que se analiza en relación al IEF son las declaraciones oficiales respecto del mismo, disponibles hoy, orientadas fuertemente a la operatividad del programa, y puede suponerse, a la comprensión de los beneficiarios. Este “silencio conceptual” puede interpretarse como una marca de identidad del programa, pero también del estilo comunicativo de la administración que lo impulsó originalmente (hablamos del gobierno de Sebastián Piñera). Un discurso que se autodeclara orientado a “los problemas reales de la gente” (a su solución, debe entenderse), y movido con “sentido de urgencia”, no se detiene “en filosofías”.

Este silencio o vaciamiento conceptual –en el discurso- se pretende compensar con alusión a propósitos, que podríamos calificar como de corte valórico: “dignidad, deberes y logros”. Llama la atención, y no parece exenta de reflexión o cálculo, la mención de “deberes”, que se contraponen, o contrapesa, desde una óptica tradicionalmente conservadora, a la de “derechos” de la tradición más liberal. Asimismo la alusión a “deberes”, en el imaginario, evoca el cumplimiento de “deberes” de los escolares, en una aplicación paternalista de los condicionamientos de estas transferencias. Recordemos que el IEF es un PTC, de hecho bastante más cabalmente, según muchos, que el propio ChS al que está vinculado en origen. La alusión a dignidad y logros parecen apuntar al esfuerzo de los beneficiarios que supone el cumplimiento de la condicionalidad, superando por esta vía el fantasma de la dependencia, también de algún modo asociado a la iniciativa personal.

En la propia discusión legislativa del IEF se generó una gran polémica por su nombre. Éste recoge una propuesta de un personero de la iglesia católica, cinco años antes, que utiliza la expresión “ingreso ético” pero apuntando con ello a la necesidad de subir el salario mínimo, o sea, más bien apuntando a los empleadores y al mercado del trabajo.

El gobierno de Piñera lo adopta agregándole el adjetivo “familiar” y con una orientación hacia la inserción laboral, pero impulsada desde el Estado, que –como algunos señalan- a través de las transferencias subsidian un costo que debieran asumir los empleadores.

#### B. Historia de la ley N° 19.949 – “Establece un Sistema de Protección Social para familias en situación de extrema pobreza denomina Chile Solidario (ChS)”

La historia de esta ley plantea a nivel de fundamentos, en el mismo proyecto de ley, las ideas matrices de ChS. También se extractaron y analizaron *verbatim* a partir del articulado del proyecto y ley promulgada.

### 6.3.2 Análisis Crítico de Discurso

Considerando los tópicos y rasgos ya perfilados del documento, se identifican las estrategias discursivas, los medios lingüísticos y efectos de sentido que se pueden asociar a los fragmentos seleccionados.

**Tabla 6. Ley 19.949 - “Establece un Sistema de Protección Social para familias en situación de extrema pobreza denomina Chile Solidario (ChS)”**

n	ESTRATEGIAS DISCURSIVAS	MEDIOS LINGÜÍSTICOS* <sup>309</sup>	EFFECTOS DE SENTIDO
1	Racionalización, Nominalización, Diferenciación, Reserva, Transferencia	<b>“Los importantes esfuerzos de focalización social que se han realizado (N, P) en los últimos años, han sido exitosos en el grupo de familias pobres, pero no suficientes en el caso de la extrema pobreza (D). Esta situación puede atribuirse, en parte, a que los beneficios sociales dirigidos a los más pobres se otorgan sobre la base de la demanda expresada por estos grupos, quedando fuera de ellos quienes están desvinculados de las redes sociales existentes, es decir los indigentes o</b>	Legitimación de la acción focalizada del Estado con la diferenciación entre pobreza y extrema pobreza. Transferencia de la responsabilidad del Estado ante la “desconexión” de los indigentes respecto de las redes sociales.

<sup>309</sup> Aten: Atenuación; C: cosificación; D: Diferenciación; E: eufemización; LE: Lenguaje económico; MC: metáfora del camino; MR: metáfora religiosa; MB: metáfora bélica; MS: metáfora sanitaria; Met: otras metáforas; Nat: Naturalización; NI: nosotros inclusivo; P: personificación; R: reiteración; SG: sinécdoque generalizante.

		<b>extremadamente pobres (D)”</b>	
2	Nominalización, Transferencia, Puesta en perspectiva	<b>“Las múltiples causas asociadas a la generación, mantención y reproducción de situaciones de pobreza y extrema pobreza (R,T), vuelven insuficientes las intervenciones basadas solamente en la demanda y en la transferencia de subsidios, por lo que se hace indispensable la implementación de estrategias integrales (N), inclusivas de otros aspectos, que logren impactar simultáneamente en los distintos ámbitos que inciden en la permanencia de la extrema pobreza (N)”</b>	Se instala la idea de que los subsidios por sí solos son insuficientes dada la multicausalidad de la pobreza, postulando ‘estrategias integrales’ para las PSP. Dentro de la multicausalidad aludida no se individualiza ninguna causa, pudiéndose interpretar que serían ajenas a la acción del Estado.
3	Puesto en perspectiva, Nominalización, Transferencia; Reserva	<b>“El Gobierno que preside está consciente (P) de que el logro de niveles crecientes de integración social (N) depende de la confluencia de varios factores que no tienen que ver únicamente con las políticas sociales (R,T). Las variables macroeconómicas (N), el comportamiento de los mercados (N) y la volatilidad de la situación económica</b>	Transferencia de responsabilidad respecto de pobreza, desde gobierno a variables exógenas, además bastante crípticas para el público común.  Alude implícitamente a la cuestión de la capacidad explicativa de las PSP o del crecimiento económico para la reducción de la pobreza.

		<b>mundial(N)”.</b>	
4	Puesta en perspectiva, Nominalización, Personificación	<p>“<b>La redefinición de estas políticas ha permitido (N) ampliar la estructura de oportunidades (N),</b> para favorecer la <b>integración social (N)</b> en áreas donde se expresaba la <b>exclusión (N)</b> y el <b>rezago (N)</b>.</p> <p>En la actualidad <b>el país está suficientemente maduro (P)</b> para asumir un desafío mayor, que tiene que ver con un trabajo dirigido especialmente a las familias más pobres de Chile”.</p>	<p>Legitimación de la focalización en los más pobres, con lenguaje técnico-conceptual, presentando como signo de madurez la mantención de políticas hiperfocalizadas y residuales.</p> <p>Implícitamente se da a entender que los otros segmentos carenciados pueden superar su condición por si solos.</p>
5	Puesta en perspectiva, Nominalización, Eufemización	<p>“Sumado a este carácter multidimensional de la pobreza, <b>se constata (N)</b> una alta dispersión institucional y programática en la <b>acción pública destinada a esta población (E)</b>, que limita seriamente su efectividad”.</p>	<p>Se alude a debilidad de las PSP, como tomando distancia de la responsabilidad, o al menos, no explicitándola, o atenuándola (Reserva).</p>
6	Puesta en perspectiva, Nominalización, Personificación	<p>“En este contexto, el Gobierno, a través del Sistema Chile Solidario, <b>ha identificado (P)</b> a la familia como nueva unidad de intervención, en la medida que <b>ella comporta un espacio privilegiado (N)</b> para <b>generar</b></p>	<p>Legítima cambio en la unidad de intervención de las PSP, desde individuos a familias, apuntando a la “coproducción” entre Estado y familias “sujeto de intervención”</p>

		<p><b>procesos</b> (Met) que den cumplimiento a objetivos de promoción y desarrollo <b>para superar la extrema pobreza</b> (N).</p> <p>El diseño de este Sistema (N) <b>moviliza</b> (MC) <b>tanto los recursos del Estado como las capacidades de las mismas familias sujeto de intervención</b> (N)”.</p>	
7	Puesta en perspectiva, personificación	<p>“Se requiere el compromiso expreso de participación y cumplimiento de condiciones por parte de las familias que ingresen al sistema y, además, sus beneficios quedan condicionados al cumplimiento de tales condiciones. De esta forma, <b>Chile Solidario dará garantías mínimas</b> (P) para que la familias en extrema pobreza vivan con dignidad”.</p>	<p>Instala lógica de las transferencias condicionadas, en el contexto de PSP focalizadas. Queda implícito que no se trata de garantizar derechos (que serían universales).</p>
8	Puesta en perspectiva, nominalización	<p>“La incorporación de las familias en extrema pobreza a la red de protección social del Estado, de manera preferencial, supone <b>la vinculación, interacción y readecuación efectiva de toda la oferta programática existente</b> (N),</p>	<p>Se explica el propósito de acercar el Estado a las familias de extrema pobreza, concretamente a la “oferta programática”, concretando la focalización declarada. La orientación es a la “satisfacción de</p>



		<p>direccionando <b>el esfuerzo de las instituciones públicas (P)</b> hacia la satisfacción de las necesidades de dichas familias”.</p>	<p>necesidades”, no al reconocimiento de derechos.</p>
9	Nominalización, reserva	<p>“La presente iniciativa crea el <b>Sistema Chile Solidario(N)</b>, que surge como una respuesta a la necesidad de incorporar a las familias en situación de extrema pobreza del país a las redes sociales existentes (N), con el objeto de que accedan a un mejoramiento de sus condiciones de vida, <b>consagrando los cambios legales mínimos que se requieren para que el sistema opere (N)</b>”.</p>	<p>Presenta la política como la posibilidad de incorporar a las familias en extrema pobreza a las redes sociales, aludiendo con ello al conjunto de servicios y programas sociales que ofrece el Estado (denominado en otra parte, “oferta programática”). Es implícito el supuesto de que accediendo a estas redes, lo hagan también a mejores condiciones de vida.</p>
10	Nominalización	<p>“Para la calificación de las familias en situación de extrema pobreza, <b>el Ministerio de Planificación y Cooperación utilizará (P)</b> instrumentos técnicos y procedimientos de acreditación y verificación que consideren, a lo menos, el ingreso familiar y <b>las condiciones que impidan a las familias</b></p>	<p>Se explicita acá la conceptualización que está detrás: Necesidades básicas insatisfechas. Pareciera quedar muy abierta la identificación de esas "una o más de sus necesidades básicas" nuevamente se alude a componente asociativa: "participar plenamente de la vida</p>

		<p><b>satisfacer una o más de sus necesidades básicas (N)</b> y participar plenamente en la vida social (N) (artículo cuarto del mensaje, proyecto original)”</p>	<p>social", No pareciera poder garantizarse esto a partir de la conceptualización y diseño del ChS, y menos aún desde su implementación concreta.</p>
11	Diferenciación	<p>“Artículo 10: Las personas que proporcionen información falsa, parcial, adulterada, la oculten, o hagan mal uso del o los beneficios que esta ley contempla, serán excluidos del sistema “Chile Solidario” y de las prestaciones que conlleva, sin perjuicio de la devolución de lo indebidamente percibido”.</p>	<p>Señala sanción para los que algunos denominan ‘falsos pobres’, con claro tono penal y disciplinario.</p>
12	Puesta en perspectiva, Nominalización	<p>“El Sistema Chile Solidario implica (N) un conjunto de acciones dirigidas a trabajar personalizadas con cada familia, a partir del acompañamiento de un profesional o técnico, a través de un sistema de visitas periódicas en cada domicilio”</p>	<p>Se presenta el trabajo personalizado de ChS, en términos del acompañamiento psicosocial.</p>

### 6.3.3 Análisis de discurso implícito

En el v1 (*verbatim* 1) está implícito que el Estado no asumiría responsabilidad por la desconexión de los indigentes respecto de las redes sociales. Justamente en el reconocimiento de que los indigentes han quedado fuera del radio de acción del Estado, y ésta sería una de las causas de la persistencia relativa de la tasa de indigencia, se sitúa la decisión de acercarse de parte del Estado, que está a la base de la inspiración del ChS.

En el v2, se reconoce que la multicausalidad de la pobreza, reflejada en la multisectorialidad de la acción pública en esta materia, impone la necesidad de intervenciones más integrales. No obstante no se identifican causas, por lo que queda el margen, para pensar que este Estado, así humanitario, no podría ser causante de la pobreza.

En el v4, dentro de la lógica de políticas focalizadas y residuales, se asume implícitamente que los segmentos de población más allá de los indigentes, pueden superar por si mismos su situación.

En el v6, al declarar el cambio de la unidad de intervención de las personas a nivel individual a las familias también individualmente, de modo implícito se asume como un salto cualitativo, pese a que se mantiene el tratamiento individual, y se omite toda referencia a la perspectiva relacional, o incluso con dimensión comunitaria.

En el v8, la orientación del programa, y de la oferta programática a la que sirve de acceso, es a la satisfacción de las necesidades de las familias, no al reconocimiento de derechos. Pese a todo el discurso respecto de la perspectiva o enfoque de derechos, en un pasaje como éste no se reivindica dicho enfoque, sino que se invoca la satisfacción de necesidades. Si bien se puede establecer una correspondencia entre necesidades y derechos asociados, no se pueden homologar a nivel de rol del Estado y de diseño de política: si los derechos son reconocidos, obligan al Estado en su ejercicio.

En el v9, se afirma que con el acceso a las redes sociales (u oferta programática) las familias en pobreza extrema mejorarán sus condiciones de vida. El supuesto implícito es que la implicancia “acceso a redes sociales” entonces “mejores condiciones de vida”

funcione efectivamente así, lo cual supone que la calidad de los servicios esté asegurada. De los análisis y las entrevistas se infiere que la calidad de los servicios todavía es un pendiente.

**Tabla 7. Conceptos Fundamentales del Sistema de Protección Social Chile Solidario**

N	ESTRATEGIAS DISCURSIVAS	MEDIOS LINGÜÍSTICOS* <sup>310</sup>	EFECTOS DE SENTIDO
1	Nominalización, Diferenciación	“ <b>El decidido fortalecimiento de la acción pública social(N) a partir de 1990</b> (I, Narr) y en su <b>reorientación hacia políticas de inversión social (N)</b> , tanto universales como focalizadas, por sobre políticas de corte asistencial”.	Reivindica el giro en políticas sociales, desde inicio de la postdictadura, con un lenguaje especializado
2	Nominalización, Transferencia, Puesta en perspectiva	“(en) los noventa, <b>la política social mantuvo (N)</b> un claro acento sectorializado y de esfuerzos por apoyar, desde los diferentes sectores, a grupos específicos de la población, denominados ‘grupos prioritarios’, o ‘grupos vulnerables’, identificados desde una óptica focalizada.	Se presenta ChS como una “nueva fase” en desarrollo de PPSS en Chile, superando el modelo de “focalización sectorializada”.

<sup>310</sup> Aten: Atenuación; C: cosificación; E: eufemización; LE: Lenguaje económico; MC: metáfora del camino; MR: metáfora religiosa; MB: metáfora bélica; MS: metáfora sanitaria; Met: otras metáforas; Narr: Narrativización; Nat: Naturalización; NI: nosotros inclusivo; P: personificación; R: reiteración; SG: sinécdoque generalizante

		<p>Sin embargo, junto al inicio del gobierno, en el año 2000, <b>se ha producido un cambio en el manejo de la política social(N)</b>. Se ha visualizado que el modelo, que podemos catalogar como de “focalización sectorializada”, cumplió un rol de primera importancia durante la década de los ’90, especialmente en el apoyo a la disminución de la pobreza y la extrema pobreza en el país”.</p>	
3	Nominalización, Reserva	<p>“De tal forma, la actual política social está basada en <b>una mirada (Met) de desarrollo humano (N) que coloca en primer plano (Met) a la persona, su grupo familiar y sus necesidades, frente a un cúmulo de situaciones adversas y de exclusión (Reserva)”</b>.</p>	<p>Legítima la inspiración de la política social, con un significado socialmente positivo “desarrollo humano”. No asume responsabilidad en las adversidades y exclusión que sufren las personas (se presentan como exógenas).</p>
4	Puesta en perspectiva, Racionalización, Nominalización	<p>“Pero un dato que confirmó la necesidad de reorientar las estrategias de lucha contra la pobreza, fue <b>el estancamiento en la reducción de la indigencia que se produjo a</b></p>	<p>Legitimación del giro de focalización hacia la indigencia, basado en estadística, como “discurso de verdad”.</p>

		<p><b>partir de 1996 en torno a 5,7% (Cuan)</b>, siendo cada vez más difícil lograr <b>reducciones porcentuales del núcleo de personas y hogares con ingresos inferiores a la línea de la indigencia (N)</b>. Estos datos, con cifras al 2000, son los que se analizaron para replantear la estrategia de focalización hacia los sectores de extrema pobreza”.</p>	
5	<p>Puesta en perspectiva, Referencia</p>	<p>“Por su parte, el foco de intervención en torno al cual se habían organizado tradicionalmente <b>las prestaciones sociales del Estado (N)</b> eran las personas individuales, no las familias, lo que generaba grados importantes de dispersión en la provisión de servicios y beneficios. La complementariedad de éstos difícilmente se lograba y no existía <b>un dispositivo de integración (N)</b> que permitiera sincronizar la provisión de prestaciones para lograr esa combinación”.</p>	<p>Se declara que el foco en la familia de CHS permitirá superar la dispersión asociada a las intervenciones personales individuales. Discurso de verdad con un lenguaje críptico para no especialistas</p>

6	Puesta en perspectiva, nominalización	<p>“La forma en que se habían organizado los beneficios estatales <b>obedecía (N)</b> a una lógica principalmente sectorial, en el sentido que cada responsable de la provisión de sus respectivas prestaciones sociales, operaba con criterios particulares que, siendo correctos desde el punto de vista técnico, su operatoria y focalización seguía <b>trayectorias independientes (MC)</b>. Eso se tradujo, en definitiva, en la existencia de una <b>amplia oferta de programas dirigidos hacia los sectores más pobres de la población (N)</b>, recursos que <b>no necesariamente compartían objetivos específicos concordantes entre sí ni criterios de elegibilidad uniformes</b>”.</p>	<p>Diagnóstico sobre la acción pública en múltiples intervenciones sectoriales, que tenían distintos objetivos, criterios de elegibilidad, configurando un cuadro de dispersión que, implícitamente, se propone superar con integralidad.</p>
7	Puesta en perspectiva, Nominalización	<p>“Este <b>diseño institucional y su dispersión programática (N)</b>, no había permitido enfrentar <b>el problema de la extrema pobreza (N)</b> desde una perspectiva integral.</p>	<p>Se declara la impotencia de esa acción compartimentada y sin coordinación, aunque con coherencia individual.</p>

		<p>Desde el punto de vista de la oferta pública de servicios y beneficios, <b>la simple suma de programas sociales bien focalizados (cada uno de ellos) no estaba produciendo como resultado una disminución de la extrema pobreza (N)</b>".</p>	
8	<p>Puesta en perspectiva, Nominalización</p>	<p>“(con la mirada de los ´90, de intervenciones sectoriales individualizadas) se perdía la <b>visión de conjunto (Met)</b> del fenómeno familiar y por lo tanto, se pierden un cúmulo de dimensiones centrales que deben ser incluidas en la definición de políticas gubernamentales dirigidas a este actor: una política social dirigida al <b>actor familia (Met)</b> debe considerar su complejidad, su desarrollo y transformación en el tiempo.</p> <p>La familia, <b>como sistema social (N)</b>, vive <b>un proceso de adecuación estructural(N)</b>: la familia nuclear ya no es el modelo exclusivo en el país”.</p>	<p>Que se tratara de intervenciones sobre los individuos personalizadas y no sobre las familias también limitaba su impacto.</p> <p>Se legitima de este modo el giro hacia la intervención sobre las familias.</p>



9	Puesta en perspectiva, Nominalización	<p>“Así, se espera que <b>cada agente institucional(N) vinculado a este sistema de protección (N)</b>, se comprometa con la explícita intención de <b>revertir el incumplimiento de los derechos de los más pobres (Aten)</b>. La conformación de la oferta programática que el Sistema propone, <b>no pierde de vista (Met)</b> que <b>las oportunidades que se busca generar, para lograr niveles de vida relativamente aceptables en términos de bienestar (N)</b>, se apoyan en la idea de <b>garantizar mínimos sociales (N)</b>”.</p>	<p>Se declara el compromiso de este sistema de protección con los derechos de los más pobres, expresado en el propósito de “revertir el incumplimiento”. Asimismo se afirma que la “oferta programática” y las oportunidades que ella genere, apunten a garantizar mínimos sociales.</p>
10	Puesta en perspectiva, nominalización	<p>“En ese sentido, Chile Solidario debe ser analizado como <b>un sistema de protección social para los más pobres (N)</b>, que <b>hace suya (P) la perspectiva de los derechos (N)</b> y <b>asume (P)</b> el compromiso explícito por generar condiciones proclives a la realización de su <b>derecho al desarrollo (N)</b>”</p>	<p>Se legitima la focalización de ChS, entendido como un sistema de protección social, más que una política de superación de la pobreza, declarando como propia la perspectiva de los derechos y el compromiso con uno en particular, el derecho al desarrollo.</p>

11	Puesta en perspectiva, nominalización, intensificación, eufemización	“Significa en definitiva, un avance hacia <b>el pleno reconocimiento de los más pobres como ciudadanos</b> (N). Este es el tipo de sistema de protección social <b>que se aspira a desarrollar (Aten)”</b> .	Señala que la dinámica de ChS supone reconocimiento de los pobres como ciudadanos, en la medida en que tiene una perspectiva de derechos.
12	Puesta en perspectiva,	“Chile Solidario constituye un sistema de acción orientado a las familias más pobres, desde una perspectiva proactiva, integral e integradora que trasciende <b>la lógica asistencial (N, D)</b> ). Desde este punto de vista, <b>implica un proceso de gestión</b> (N) que va más allá de un nuevo <b>programa altamente focalizado</b> (N) o de un simple agregado de <b>programas sociales</b> (N)”.	ChS rompe con la lógica asistencial, y ello supone un proceso de gestión, lo que se releva como algo central. El lenguaje es de especialistas.

En v3 (*verbatim* 3) se señala que el programa coloca en el primer plano a las personas y familias pobres ante las adversidades y exclusión que sufren. Implícitamente éstas se presentan como externas y respecto de las cuales al Estado lo le cabe ninguna responsabilidad en cuanto a origen.

En v4, se entregan datos estadísticos referidos al estancamiento relativo en la tasa de reducción de la indigencia, que habría sido determinante para el cambio en cuanto a focalización. Es implícita la aceptación de estos datos, sin ningún cuestionamiento a las cifras o a los conceptos que les subyacen.

En el v5, se argumenta que el cambio de foco de intervención desde las personas a nivel individual a las familias (individualmente también) permitirá superar la dispersión de las intervenciones. Individuales o familiares, pueden considerarse atomizadas, y de tratamiento individual (a un individuo persona, a una familia individualmente), esto es, sin tratamiento comunitario, ni enfoque relacional.

En el v9, se hace referencia a un conjunto de conceptos centrales, entre los cuales se mencionan los derechos de los más pobres y la intención de “revertir el incumplimiento” de tales derechos. Lo que no se menciona es que claramente no se puede homologar “revertir incumplimiento” con “garantizar cumplimiento”. Esta garantía de reconocimiento y ejercicio de derechos es lo esperable de políticas que invocan perspectiva o enfoque de derechos.

En v10 se declara compromiso de ChS con la generación de condiciones propicias para la realización de su “derecho al desarrollo”. Puesto así sin mayor contexto, la afirmación “opera” sobre el supuesto de algo conocido que no precisa de definirse, pero claramente dada la polisemia, particularmente de la idea de “desarrollo”, la expresión constituye un significativo vacío.

En la v11 se declara el propósito de ChS de reconocer plenamente a los pobres como ciudadanos, debe entenderse que se trataría de una ciudadanía social, esto es una ciudadanía asociada al ejercicio de unos derechos sociales. Pero si no se reconocen derechos sociales, universales, y la política sigue siendo focalizada y residual, en esa medida hablar de ciudadanía constituiría un abuso de lenguaje.

### **6.3.3 Conclusiones del análisis de discurso a documentos del ChS**

Considerando como un solo discurso los textos seleccionados del proyecto de ley respectivo y del documento de “Conceptos Fundamentales” resulta de su análisis la utilización de varias estrategias discursivas, tendiente a suscitar los distintos efectos de sentido consignados en las tablas.

Se legitima la focalización en la extrema pobreza o indigencia, basado en el discurso "de verdad" de la presentación de evidencia estadística, y el cambio en la unidad de intervención, considerando como tal ahora a la familia. Se naturaliza la idea de los pobres que se ayudan a sí mismos para superar su condición de pobreza, y se transfiere la responsabilidad que podría caberle a Estado en la producción y superación de esta pobreza. El documento conceptual, que ya resulta bastante expresivo al denominarse así, introduce dos cuestiones antes no declaradas respecto de la acción pública: el derecho al desarrollo y el reconocimiento de los pobres como ciudadanos. Respecto del primero, el texto no entrega una definición de "desarrollo" trabajando con la "presuposición" de que todos sabemos de lo que se trata. Acerca del segundo, falta aclarar de qué ciudadanía se trata, pudiendo asumirse que es la social. Si es así, se develaría una debilidad por cuanto ni a nivel de estos documentos, ni de las evaluaciones consideradas, ni de las entrevistas de los distintos actores, se plantean propuestas relativas a la dimensión colectiva o comunitaria de la acción en este plano.

**Tabla 8. Ley 20.595 "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"**

n	ESTRATEGIAS DISCURSIVAS	MEDIOS LINGÜÍSTICOS* <sup>311</sup>	EFFECTOS DE SENTIDO
1	Racionalización, Nominalización	"Millones de personas de <b>clase media vulnerable</b> (N) que viven en una situación de pobreza encubierta, es decir, con el constante temor de enfermarse, llegar a la vejez o perder su trabajo, porque cualquiera de esas	Se hace un relato sobre la inseguridad de la "clase meda vulnerable", a la que no se la define, y que vive en riesgo de "caer en la pobreza" {implícito: la pobreza está abajo}. Es parte de la argumentación para

<sup>311</sup> Aten: Atenuación; C: cosificación; E: eufemización; LE: Lenguaje económico; MC: metáfora del camino; MR: metáfora religiosa; MB: metáfora bélica; MS: metáfora sanitaria; Met: otras metáforas; Nat: Naturalización; NI: nosotros inclusivo; P: personificación; R: reiteración; SG: sinécdoque generalizante

		circunstancia les significaría, con una alta probabilidad, <b>caer en la pobreza</b> (Met, E)”.	ampliar el universo beneficiario, más allá de los pobres, de esta psp que se propondría no solo sacar de la pobreza, sino evitar la caída en ella.
2	Puesta en perspectiva, diferenciación, predicación, personificación, reserva	“Vale la pena <b>preguntarnos</b> (NI) por qué <b>un país como Chile, que goza hoy del producto <i>per cápita</i> más alto de América Latina, que tiene un territorio extenso, fértil y rico en recursos naturales, que ha logrado consolidar su democracia y estado de derecho, y que no ha tenido guerras ni conflictos religiosos o étnicos como los que han asolado a otras naciones (D), no ha podido superar este flagelo (MS) y sigue condenando, luego de más de dos siglos de vida independiente, a una parte tan importante de sus población, incluidos uno de cada cuatro niños, a vivir en condiciones de pobreza (P, R)”.</b>	Se formula una pregunta retórica, ante la cual se asume la respuesta: Chile no debiera ser pobre, a diferencia de otros países de América Latina. Personificación mediante, se señala que Chile “sigue condenando..a una parte importante de su población...a vivir en condiciones de pobreza”, como si se tratara de una mala acción colectiva.
3	Puesta en perspectiva,	“Sin duda, <b>las respuestas posibles a esta interrogante</b>	Se ensayan algunas respuestas a la pregunta antes

	Nominalización, Reserva,	<p><b>son múltiples y variadas (N).</b> Entre ellas están <b>las bajas tasas de crecimiento económico durante la última década (N)</b>, la escasez de buenos puestos de trabajos especialmente para mujeres y jóvenes (N); la falta de acceso a educación preescolar (N) y la mala calidad de la enseñanza que se imparte en muchas de nuestras escuelas y liceos (N); la ausencia de una verdadera cultura de emprendimiento e innovación (N); la escasa capacitación de nuestra fuerza laboral y la disolución progresiva de la familia (N). Cada una de ellas está siendo enfrentada con mucha decisión por parte de nuestro gobierno, mediante una batería de medidas que no es del caso entrar a detallar en este mensaje”</p>	<p>formulada, listando varias circunstancias que se presentan despersonalizadas, sin señalar actores o responsabilidades. No se mencionan causas que podrían entenderse como estructurales de la pobreza. Implícitamente el hablante (el Estado) no asume responsabilidad en el tema.</p>
4	Nominalización	<p>“(El IEF) nos (NI) va a permitir cumplir con nuestro compromiso de derrotar la pobreza extrema durante nuestro gobierno y sentar las bases para que, antes que termine la</p>	<p>Se instala la idea de que con una política –el IEF- se puede superar la extrema pobreza y avanzar hacia la superación de la pobreza, sin ofrecer mayores argumentos. Se omite como objeto el</p>

		<p>presente década, Chile logre (P) finalmente <b>dejar atrás</b> (MC) la pobreza y <b>crear así una sociedad más libre, más justa, más próspera y más fraterna (N)</b>”</p>	<p>crear una sociedad más igualitaria.</p>
5	<p>Puesta en perspectiva, nominalización, narrativización</p>	<p>“Ello constituye no sólo <b>el mayor imperativo moral (I)</b> que enfrenta nuestra generación, la generación del bicentenario (Narr, NI)), sino además, la <b>mejor inversión (LE)</b> que <b>podemos (NI)</b> hacer desde un punto de vista político, para fortalecer nuestra democracia, desde un punto de vista económico, <b>para acelerar el camino hacia el desarrollo(MC)</b>; y desde un punto de vista social, para promover la paz y <b>hacer de Chile un país más integrado y menos desigual (N)</b>”</p>	<p>Se presenta la superación de la pobreza como imperativo moral pero también como “mejor inversión” en lo político, económico y social. Implícitamente (“para promover la paz”) se apunta a que la mantención de la gobernabilidad, también se beneficia de tener menos pobreza y desigualdad.</p>
6	<p>Diferenciación, reiteración</p>	<p>“El Ingreso Ético Familiar es <b>una política social moderna e inédita en nuestro país (D)</b>. <b>No se trata de un bono, ni de una ayuda transitoria. Es mucho más que eso (D)</b>. Es un <b>verdadero</b> instrumento de</p>	<p>Diferencia al IEF de otras políticas, enfatizando en sus virtudes: “verdadero instrumento... que produce verdaderas alianzas estratégicas”. Parece que se hiciera referencia a una</p>

		<p>promoción y ascenso social, porque establece <b>verdaderas (R) alianzas estratégicas</b> (met) entre <b>las familias que viven en la pobreza o mayor vulnerabilidad, por una parte, y la sociedad chilena representada por el Estado (E)</b>, por la otra. Alianza que, como todo pacto, contempla derechos y obligaciones para ambas partes”.</p>	<p>política ya vigente, y no a un proyecto de ley que dará soporte jurídico a esa política. Implícitamente aparecen las familias que viven en pobreza como “fuera” de la sociedad chilena</p>
7	Nominalización, Eufemización	<p>“El proyecto de ley <b>busca otorgar ciertas seguridades socioeconómicas (aten)</b> a aquellas familias <b>que se encuentran en situación de pobreza (E)</b>. Para lograr el cumplimiento efectivo de este objetivo, el proyecto de ley contempla la entrega de una serie de prestaciones monetarias y la asistencia por parte de personas idóneas a quienes se encuentran <b>en situación de pobreza (E)</b>. <b>El pilar en el que se basan (ME)</b> tales prestaciones es <b>la dignidad misma inherente al ser humano, permitiendo que tales personas y familias</b></p>	<p>El programa es focalizado y sobre la base de la dignidad humana, y su accionar está encaminado a que las personas y familias en “situación de pobreza” mejoren sus condiciones de vida. Queda implícito que esa mejora se logra ante todo por el propio esfuerzo de los pobres.</p>



		<b>mejoren sus condiciones y calidad de vida (N)</b> ”.	
8	Puesta en perspectiva, nominalización, reserva, transferencia	<p>“Participación de las personas y familias en procesos guiados de habilitación para incorporarse al mundo laboral a través de un empleo, de modo de superar la situación de <b>vulnerabilidad (N)</b> que los afecta y fortalecer sus redes sociales.</p> <p>Se contemplan ciertas oportunidades cuyo fundamento es la concreción de ciertos logros, <b>que dependen únicamente del esfuerzo de las personas y familias</b>, cuyo objetivo último es tender a ciertos cambios conductuales que permitirían, en el mediano plazo, la superación de la pobreza en forma sostenible en el tiempo”.</p>	<p>Legítima el enfoque de políticas sociales, focalizada y habilitante apostando a la inserción laboral, que también les permitiría a “los más pobres” superar (por sí mismos) las causas que producen su pobreza, incorporándose con ello al proceso de “desarrollo nacional”</p>
9	Nominalización	<p>(artículo 24) “Las personas que proporcionen información falsa, parcial, adulterada, la oculten, o hagan mal uso del o los beneficios que esta ley contempla, <b>podrán ser excluidas del Subsistema (N)</b>, de las prestaciones que éste</p>	<p>Se pretende disminuir las declaraciones falsas mediante el recurso de una penalización, que se explicita.</p> <p>Implícitamente se asume que se trata de un asunto</p>

		<p>conlleva y de las Oportunidades por Logros (N) establecidas en el Título Segundo, previa verificación de lo anterior por parte del Ministerio de Desarrollo Social. Esto, sin perjuicio de la devolución de lo indebidamente percibido como consecuencia de su acceso a programas sociales, beneficios, transferencias monetarias base y condicionada o subsidios, y de las responsabilidades civiles o penales que procedan, de conformidad a la legislación común”.</p>	<p>importante como para incorporarlo en el articulado</p>
--	--	--	---

En v2 (*verbatim* 2), está implícito que dadas sus condiciones de desarrollo económico, social y político, Chile no debiera seguir presentando pobreza. Lo que se omite es que ni la democracia, que se califica como “consolidada” en el proyecto de ley, ni el modelo económico, ni el estado de derecho, han procurado afectar las estructuras históricas de desigualdad y producción de pobreza en la sociedad chilena (por ejemplo, las asimétricas relaciones entre capital y trabajo). Antes, por el contrario, estas estructuras han reforzado y consolidado un “proyecto de Estado democrático neoliberal” (Rovira, 2014) y, en tanto neoliberal, con una importante tolerancia a la pobreza y la desigualdad, en tanto no se vea amagada la gobernabilidad y con ello la operabilidad del sistema.

En el v3 se postulan algunas respuestas para la pregunta de por qué hay pobreza en Chile dadas sus condiciones, que se califican implícitamente como benignas. Estas respuestas son muy variadas y consideran desde la ausencia de una cultura del

emprendimiento hasta la “progresiva disolución de la familia”, pero no contemplan responsabilidad del propio Estado en la producción de esa pobreza. Como han señalado varios entrevistados la política de vivienda social, por ejemplo, ha producido pobreza en Chile.

En el v4, se afirma que el IEF va a contribuir a cumplir compromiso gubernamental en cuanto a pobreza e indigencia y que, por esa vía, iba a posibilitar que se creara una sociedad más libre, más justa, más próspera y más fraterna. Resulta llamativo que se haya evitado aludir a la igualdad o a una sociedad más igualitaria.

En el v5, se señala la superación de la pobreza como la mejor inversión en sentido político y social; implícitamente (“para promover la paz”) se apunta a que la mantención de la gobernabilidad, también se beneficia de tener menos pobreza y desigualdad.

En el v6, y con un lenguaje que da cuenta de la “endoprivatización del Estado” (Guerrero, 2004), se menciona que el IEF en su propósito de ser instrumento de “ascenso social” (prefiere término “ascenso” a “movilidad), potenciará las “alianzas estratégicas” entre las familias y “la sociedad chilena representada por el Estado”. Aparte de lo equívoco de la expresión “sociedad chilena representada por el Estado”, pues sólo son propiamente “representantes” aquellos que ocupan cargos de elección popular, la redacción hace aparecer a las familias pobres o vulnerables como “fuera de la sociedad chilena”.

En el v7, se hace referencia a las seguridades socioeconómicas que propone otorgar el IEF en virtud del “pilar Dignidad”, para que las familias pobres mejoren sus condiciones de vida. Queda implícito que esa mejora responderá a un esfuerzo fundamentalmente de los propios afectados, lo cual es una premisa de las propuestas de Piñera para enfrentar la pobreza: facilitar que los pobres superen su condición por sí mismos.

En v9, se plantean las penas para los denominados “falsos pobres”, e implícitamente se asume que se trata de un asunto, cuantitativa o cualitativamente, importante como para incorporarlo en el articulado.

**Tabla 9. Documento de Difusión del IEF**

N	ESTRATEGIAS DISCURSIVAS	MEDIOS LINGÜÍSTICOS* <sup>312</sup>	EFECTOS DE SENTIDO
1	Nominalización, Diferenciación	“Es un beneficio que otorga el Estado (R) como apoyo directo a las personas y familias de menores ingresos, para favorecer a las personas más vulnerables (E) con el objetivo de superar la pobreza extrema (N)”	Se trata de un beneficio que apoya y favorece a las personas y familias más vulnerables.
2	Nominalización, Transferencia, Puesta en perspectiva	“Funciona a través de programas que <b>trabajan</b> (P) de manera personalizada en el ámbito social y laboral, promoviendo <b>el desarrollo de la familia</b> (N), su autonomía y potenciando además sus capacidades que le faciliten incorporarse al <b>mundo del trabajo</b> (N). Estos programas están asociados a la entrega de bonos de acuerdo al reconocimiento de logros y el cumplimiento de deberes, en áreas de salud, educación y trabajo”.	Se trata de potenciar capacidades para inserción laboral, y entregar bonos conforme a logros.
3	Nominalización,	“El Ingreso Ético Familiar está	Se legitima la

<sup>312</sup> <sup>312</sup> Aten: Atenuación; C: cosificación; E: eufemización; LE: Lenguaje económico; MC: metáfora del camino; MR: metáfora religiosa; MB: metáfora bélica; MS: metáfora sanitaria; Met: otras metáforas; Nat: Naturalización; NI: nosotros inclusivo; P: personificación; R: reiteración; SG: sinécdoque generalizante.

		dirigido a las <b>170 mil familias de extrema pobreza (N, C) que viven en nuestro país (SG)</b> ".	focalización del IEF.
4	Puesta en perspectiva, Nominalización, Eufemización	<p>“El Ingreso Ético Familiar está dirigido a las familias de <b>extrema pobreza (N)</b> y también a personas y sus familias, que se encuentren en <b>situación de vulnerabilidad (N)</b> y cumplan alguna de las siguientes condiciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tener 65 o más años de edad, vivir solo o con una persona y estar en <b>situación de pobreza o vulnerabilidad (N)</b>.</li> <li>• Encontrarse <b>en situación de calle (E)</b>.</li> <li>• Ser menor de edad cuyo adulto significativo se encuentre <b>privado de libertad (E)</b>. En ese caso, sus cuidadores también pueden ser beneficiarios del Ingreso Ético Familiar”.</li> </ul>	Se declara la “focalización doble” del programa: a la pobreza extrema y a las familias en situación de vulnerabilidad.
5	Puesta en perspectiva, Nominalización	“El Ingreso Ético Familiar funciona a través de <b>un sistema de apoyos integrales y continuos, que trabajan (P)</b> de manera personalizada con las familias y personas más vulnerables, con el objetivo de facilitar <b>el</b>	Se declaran los objetivos del IEF, en cuanto al desarrollo familiar, la autonomía y la inserción laboral; tomado distancia

		<b>desarrollo familiar (N), la autonomía (N) y la inserción al mundo laboral”.</b>	implícitamente de políticas asistenciales (puras).
6	Nominalización	<p>“Seguridades y oportunidades, del Ingreso Ético Familiar (IEF), considera una serie de <b>apoyos que trabajan (P) de manera personalizada</b> con la familia y sus integrantes, tanto <b>en el ámbito social como laboral</b>.</p> <p>Apoyo Social: <b>Identifica necesidades y establece metas (P)</b> para facilitar la plena integración de las personas a <b>la sociedad civil (N)</b> y su <b>desarrollo autónomo (N)”.</b></p>	<p>Idea de que el IEF da seguridades y abre oportunidades.</p> <p>Permite integración (social) y desarrollo autónomo de las personas y las familias.</p>
7	Nominalización	<p>“Apoyo Laboral: Tiene como objetivo que <b>las personas mejoren sus ingresos,</b> fortaleciendo sus capacidades para entrar al <b>mundo del trabajo (N), o abriendo oportunidades (MET)</b> en el caso que ya lo estén”</p>	<p>Se apuesta a la inserción laboral como vía para mejorar ingresos y superar la pobreza.</p>
8	Puesta en perspectiva Personificación	<p>“Bonos: Son transferencias monetarias, que están condicionadas de acuerdo al reconocimiento de logros y cumplimiento de deberes de las familias y personas incorporadas al Ingreso Ético Familiar, en áreas de salud, educación y trabajo. <b>Estos</b></p>	<p>Se presentan y legitiman las componentes condicionadas del IEF.</p>

		<p><b>incentivos monetarios apoyan y promueven (P) el mejoramiento de la calidad de vida y la superación de la pobreza en el corto y mediano plazo”.</b></p>	
--	--	--	--

En v1 (*verbatim* 1) las menciones al IEF en términos de “beneficio” que “apoya” y “favorece”, se aleja del reconocimiento de derechos asociados a estas políticas y de la responsabilidad del Estado en garantizar su ejercicio. Resulta significativa en cuanto al soporte o matriz ideológica, la omisión total del término “derechos” en las declaraciones referidas al programa IEF.

En v3 se hace referencia a las “170 mil familias de extrema pobreza que viven en nuestro país”, prefiriendo la expresión “viven en nuestro país” a una más “integradora” del tipo “de connacionales nuestros”. La declaración parece negar que la condición de pobreza estuviera asociada a las características del país, y a sus procesos nacionales de producción de pobreza, como si se tratara de gente que está de paso por nuestro país.

En v5 se mencionan dos nociones como parte de los objetivos del IEF. Se trata del “desarrollo familiar” y de la “autonomía”, las que no son definidas en el documento. Estas dos primeras nociones deben estar definidas en alguna declaración del programa; de lo contrario, representan otros significantes vacíos.

En v7, se hace mención al “apoyo laboral” que presta el IEF, en la apuesta de la inserción laboral como medio fundamental para la superación de la pobreza. Aquí está el supuesto implícito de que quien trabaja supera la pobreza, situación refutada por la evidencia empírica en Chile: alrededor de un 70% de los pobres, calificados como tales conforme las especificaciones oficiales, tienen empleo, es decir, son trabajadores pobres.

#### 6.3.4 Conclusiones del análisis de discurso a documentos del IEF

Considerando también en el caso del IEF al proyecto de ley y al documento de difusión del programa como constitutivos de un mismo discurso sobre el programa, de su análisis surge la utilización de estrategias discursivas y medios lingüísticos orientados a la generación del efecto de sentido indicado en cada caso.

Se legitima la necesidad de ampliar el foco de atención de la política a la clase media vulnerable, entendida como aquel sector social que puede caer en pobreza ante cualquier *shock* de ingresos. Hay una reserva respecto de responsabilidad del estado en cuanto a la pobreza, y también se omite un abordaje de las razones estructurales de la pobreza.

La superación de la pobreza es concebida como un imperativo moral pero también como la mejor inversión. Esto ilustra un rasgo más o menos recurrente del discurso de Piñera, que es lo que podríamos rotular como “dualidad valórico-gerencial”: en un momento se invoca como discurso “de verdad”, una visión originada en el ideario católico conservador –imperativo moral, disolución de la familia, tierra bendita por Dios-, y al siguiente se enuncia algún tópico de la lógica económico-empresarial –mejor inversión, alianzas estratégicas, cultura del emprendimiento-. Este segundo tipo de argumentación, desde el aparato público, viene a ilustrar, otra vez, la práctica discursiva de la ‘endoprivatización del Estado’ (Guerrero, 2004).

Se valida asimismo la noción de la superación de la pobreza por la acción de los mismos pobres, quienes ven fortalecidas sus capacidades para tomar las oportunidades, particularmente en lo que refiere a inserción laboral, donde se expresa en énfasis marcado de este programa en el ámbito del empleo como vía de salida de la pobreza.

No se expresa en el discurso de este programa, la noción de derechos, los cuales se ven desplazados por la de oportunidades; asimismo se reivindica la libertad y autonomía que debiera observarse para los beneficiarios. Tampoco hay ninguna alusión a desarrollo comunitario, ni proyectos colectivos, mostrando consistencia con la lógica individual, ya sea a nivel personal o familiar.



#### **6.4 Las conceptualizaciones hegemónicas y su eventual incidencia en aspectos de diseño e implementación de políticas.**

Como se ha planteado, un asunto central de esta investigación tiene que ver con pesquisar la incidencia que tienen las conceptualizaciones sobre pobreza, y específicamente sus soportes ideológicos, sobre las decisiones de diseño e implementación de las políticas de superación de la pobreza.

Las políticas analizadas, Chile Solidario e Ingreso Ético Familiar, corresponden a programas diseñados por gobiernos de distinto signo político. Chile Solidario fue concebido, diseñado e implementado originalmente (2002) por el gobierno de Ricardo Lagos, correspondiente a la tercera administración de la postdictadura, representante de Concertación de Partidos por la Democracia (CPPD), considerada de centro izquierda. Por su parte el Ingreso Ético Familiar fue concebido, diseñado e implementado originalmente (2012) por el gobierno de Sebastián Piñera, primera administración de centro derecha, luego de cuatro gobiernos de la CPPD, a lo largo de dos décadas (1990-2010).

Si esto pudiera corresponder a una diferencia basal, cuestión antes analizada, por el contrario, una similitud básica entre ChS e IEF, es que ambos son asociados a un tipo particular de política de superación de la pobreza: los Programas de Transferencia Condicionada (PTC). ChS e IEF han sido asociados a este tipo de políticas, pero con matices, como mostramos en un apartado anterior.

Ejemplos de esto son la lógica de racionalidad tecno-económica de Chile Solidario (ChS) y la sexuación (orientación a la mujer como beneficiaria directa) en el caso del Ingreso Ético Familiar (IEF). O también, énfasis en la habilitación laboral en el caso de IEF y el acompañamiento psicosocial (que deriva en psicopatologización) en el caso de ChS. De modo compartido, la práctica miserabilista y pasivizante (Araujo)<sup>313</sup> la perspectiva disciplinante, entre otras. El asunto del “contacto”, como núcleo de la

---

<sup>313</sup> Comunicación personal con el autor.

intervención, del acompañamiento psicosocial en el caso de ChS, y la renuencia a hablar de derechos en caso de IEF. En general, mucho mayor desarrollo –discurso- conceptual en ChS que en IEF.

La tabla 10 recoge cuatro casos, dos por cada programa, en que se identifica un soporte ideológico, y se postula una consecuente incidencia en la implementación:

**Tabla 10.**

PSP	SOPORTE IDEOLÓGICO	INCIDENCIA EN IMPLEMENTACIÓN
Chile Solidario (2002)	Racionalidad tecno-económica.	Énfasis en capacidad técnica y modelo de gestión.
	Concepción Individual de la Pobreza.	Ausencia de trabajo comunitario y acompañamiento familiar psicosocial.
Ingreso Ético Familiar (2012)	Política residual de tipo habilitante.	“Empujón inicial del Estado para que los pobres salgan por sí solos” / No hay reconocimiento, ni mención, de derechos.
	Concepción conservadora de la familia / Sexuación.	Focalización en la mujer como beneficiaria.

Algunos de los soportes ideológicos coinciden de modo literal con términos de los clivajes que hemos identificado (concepción individual, política residual). Asimismo en el ámbito de la incidencia en la implementación se pueden señalar dos como más “operativas” (ausencia de trabajo comunitario, focalización), y dos más “doctrinarias” o discursivas (énfasis en modelo de gestión, ausencia de referencia a derechos).

Se podría sostener entonces que los soportes ideológicos inciden en la implementación de las PSP tanto a nivel de las prácticas, como de las doctrinas, que animan otras prácticas. Y el telón de fondo de esa incidencia es el *continuum* que hemos planteado: que si bien se trata, en este caso, de políticas planteadas por gobiernos de “distinto y contrario signo”, están inscritas ambas, con sus matices, en lo que hemos caracterizado como “campo hegemónico”, y por tanto responden a la perspectiva individual, no relacional, de pobreza, y a una lógica de Estado subsidiario que determina que las políticas sean residuales, focalizadas y habilitantes.

## CAPÍTULO 7. CONCLUSIONES

### 7.1 Aproximación a la pobreza por la vía del discurso

Más allá de cualquier naturalización de lo que es la pobreza y de las orientaciones y énfasis de las políticas diseñadas para su superación, circulan en Chile un conjunto diverso de discursos sociales acerca del fenómeno. A este conjunto le hemos denominado, con el rótulo de Conde (2009), sistema de discursos públicos sobre pobreza, distinguiendo en su interior dos subsistemas: el de los discursos expertos y el de los discursos institucionales, teniendo siempre en mente la reserva de que se trata de tipos ideales.

La fuente empírica de los discursos expertos es el conjunto de entrevistas realizadas en cinco grupos de actores (académicos, organismos internacionales, organismos no gubernamentales, *ex policy makers* y *think tanks*). Por su parte, el discurso institucional fue analizado a partir de un corpus documental que incluyó siete cuentas presidenciales, cinco programas de gobierno, dos historias de la ley (una por cada uno de las dos políticas de superación de pobreza analizados, Chile Solidario e Ingreso Ético Familiar) y dos documentos de las políticas referidas.

Esos grupos considerados cada uno como un discurso teórico, y en su interior los discursos particulares, dan cuenta de posiciones discursivas que se pueden ir perfilando, conforme las coordenadas que los identifican en siete clivajes, pares conceptuales dicotómicos que deslindan las diferencias más sustantivas entre estos discursos. Esa diferencia, para cada uno de los siete clivajes, permite distinguir una posición hegemónica de una contrahegemónica. De este modo, los cinco discursos de los sendos grupos pueden relevarse como más hegemónicos, o más contrahegemónicos, para cada uno de los referidos clivajes. Un hallazgo de la investigación es que ninguno de los grupos puede caracterizarse como puramente hegemónico, ni puramente contrahegemónico. Si bien alguno de los actores al interior de cada uno de los cinco grupos puede caracterizarse como hegemónico puro, no hay ninguno que pudiera identificarse como contrahegemónico puro.

En cuanto al discurso institucional, se asume en la investigación que en todo el corpus, dicho discurso puede considerarse como el discurso hegemónico por antonomasia. Dentro de ese corpus, los programas de gobierno dan cuenta de declaraciones de intenciones y de promesas electorales; mientras que las cuentas presidenciales, en principio mucho más pragmáticas, reportan el estado de la nación desde la perspectiva del gobierno, y dan a conocer sus planes de acción para el período en los distintos sectores de política pública.

## **7.2 Una sociología de la pobreza**

Es conocido que la aproximación sociológica a la pobreza casi por definición, se plantea crítica de la reducción economicista y tecnócrata de este fenómeno social. Las tradicionales nociones de pobreza individual, de ingresos, sólo de carencias materiales, de núcleo material, etc. son puestas en entredicho por esta. Pero también alguna conceptualización que surge de lo que hemos llamado acá “el giro cualitativo”, como el “enfoque de capacidades” de Amartya Sen también es puesta en tela de juicio, en tanto también obedecería a una lógica individual.

En la investigación sobre esa sociología de la pobreza, la tesis considera como elementos interesantes de un pensamiento genuinamente contrahegemónico sobre pobreza a dos enfoques. El enfoque relacional (tomado de Alicia Gutiérrez) con su supuesto fundamental: la producción/reproducción de la pobreza no es independiente de la producción/reproducción de la riqueza (o la no pobreza) (Gutiérrez, 2012), y el enfoque de producción de la pobreza de Else Oyen.

El deslinde de una sociología de la pobreza, desde Simmel hasta Oyen y Paugam, resulta central para una aproximación relacional al fenómeno de la pobreza, más allá de los tres enfoques tradicionales, y de las explicaciones que se derivan de ellos. Justamente en el carácter relacional, como lo de Gutiérrez, esto es en la relación que se observa/verifica entre pobres y no pobres, se sitúa la naturaleza sociológica de este abordaje.

La sociología de la pobreza, particularmente caracterizada por una aproximación relacional, hace parte esencial de los referentes teóricos de esta tesis. Dos de ellos han sido fundamentales, Ruth Lister y su esquema Conceptualización – Medición – Definición y Paul Spicker en cuanto a la identificación de campos semánticos en torno del propio término “Pobreza”. Como “sustrato espiritual” casi de la investigación cabe destacar la propuesta de Else Oyen, sobre la “producción de la pobreza”.

### **7.3 Elementos de la situación en Chile**

En Chile, más allá de las definiciones políticas vigentes –medición de pobreza absoluta, de ingresos- y de las nuevas propuestas, motivadas por cuestionamientos tanto a los instrumentos de medición, como al diseño e implementación de políticas de superación de la pobreza, se instala la necesidad de una comprensión más amplia del fenómeno en su complejidad actual. La denominada nueva pobreza (trabajadores pobres, pobreza equipada, entre otras caracterizaciones), la dimensión subjetiva y los aspectos simbólicos conexos a la pobreza, la objetiva superación relativa de la pobreza extrema, la instalación del tópico de la desigualdad en la agenda académica y política, la relación entre desigualdad y pobreza y el surgimiento de una nueva y difusa clase media, son algunos de los rasgos de dicha complejidad, que los distintos actores procesan de diverso modo, y con distinto alcance.

Al frente, enfocando la política pública de cara a la pobreza, surgen reflexiones en torno al rol del Estado como proveedor de bienestar social, a la condición de sujetos (de derechos, de intervención y políticos) de los pobres, al carácter social y político de la política social, a la identificación de las causas de la pobreza, al acople o desacople entre concepto y medición de la pobreza, a diversos problemas de implementación de la política, a la antigua cuestión entre focalización o universalismo, al giro cualitativo y la deriva conceptual, y como éstas se plasman (o no) en la implementación política misma. Y en este cúmulo de cuestiones se expresan, en voz de los actores relevantes, los clivajes, en términos de las posiciones hegemónicas y contrahegemónicas, como hemos visto.

#### **7.4 Acerca del método**

Una conclusión de carácter epistemológico dice relación con las interesantes posibilidades que ofrece el análisis de discurso –en sus distintas vertientes metodológicas- para el estudio de las políticas sociales, particularmente las relativas a la pobreza, donde la dimensión sociopolítica tiene relevancia insoslayable.

Esto en la medida en que esa dimensión sociopolítica o actoral-conceptual, es la que más material pareciera ofrecer para pesquisar los soportes ideológicos, por cuanto allí están los actores (*stakeholders*) emitiendo discurso, y por lo mismo, es susceptible de abordaje desde distintas vertientes del análisis de discurso.

El esquema teórico de la investigación propuso justamente, a partir de los discursos, remontar “aguas arriba” hacia las conceptualizaciones de pobreza o políticas para su superación, y en último término hacia los soportes ideológicos de dichas conceptualizaciones. Esos soportes son perfilados en esta investigación mediante aplicaciones de análisis de discurso

#### **7.5 Los clivajes**

Son conjeturas preanalíticas, que surgen del trabajo empírico. Como hemos señalado se trata de pares conceptuales dicotómicos que tensionan un determinado discurso social.

Para el tratamiento de estos clivajes, resultan iluminadores tanto el esquema de Lister, como la identificación de significados, y campos semánticos en torno del término “pobreza”, de Spicker, a la hora de abordar tanto las entrevistas (de hecho determinaron la pauta de las mismas), esto es, el discurso experto, así como el corpus documental, que porta el discurso institucional.

Conforme los tres ejes, Concepto – Medición – Políticas, que han articulado el análisis, incluyendo la cuestión acerca del uso del término “pobreza” versus “pobres”, se propusieron a modo de conjeturas preanalíticas los siguientes clivajes:

**Tabla 1.**

	HEGEMÓNICO	CONTRAHEGEMÓNICO
CONCEPTO	Núcleo Material	Aspectos relacional-simbólicos
	Individual	Relacional
	Tecnoeconómico	Sociopolítico
	Objetivo	Subjetivo
	Naturalizado	Crítico
Relación c/n	Secundaria, fenómenos disjuntos	Central, causal
MEDICIÓN	Cuantitativa	Cualitativa
	Absoluta	Relativa
	Directa	Indirecta
DEFINICIÓN / POLÍTICAS	Focalización	Universalismo
	Habilitante	Derechos
	Rol del Estado Subsidiario, residual	Social, De Bienestar
	Giro cualitativo Avance sustantivo	Discurso legitimador
¿Habla más de Pobreza que de Pobres o a la inversa?	Más de Pobreza	Más de Pobres

Para efectos más finos de análisis se restringió el conjunto de clivajes a los siguientes:

**Tabla 2.**

	HEGEMÓNICO	CONTRAHEGEMÓNICO
CONCEPTO	Núcleo Material	Aspectos relacional-simbólicos
	Individual	Relacional
MEDICIÓN	Cuantitativa	Cualitativa
	Absoluta	Relativa
DEFINICIÓN / POLÍTICAS	Focalización	Universalismo
Rol del Estado	Subsidiario,residual	Social, De Bienestar
¿Habla más de Pobreza que de Pobres o a la inversa?	Más de Pobreza	Más de Pobres

## 7.6 Acerca del discurso experto

Las posiciones que toman los actores respecto de los clivajes propuestos, configuran la conceptualización de pobreza que sustentan, así como sus soportes ideológicos, los que a su vez se expresan en los distintos discursos -en el sistema de discursos respecto de la pobreza- condensados en distintas estrategias discursivas. Esos soportes ideológicos, que también se relevan en los discursos implícitos, contribuyen a explicar distintas opciones de políticas y a desechar otras, en una toma de decisión fundamentalmente política.

Los grupos de actores resultan, a la luz de sus discursos, de diversa heterogeneidad interior, pero como conjunto pueden concebirse conformando un sistema de discursos (Conde, 2009) públicos sobre pobreza en Chile, en el marco del cual, cada grupo, a su vez, puede representar un subsistema. Considerado cada uno como una voz, sin aplanar las diferencias internas, estos grupos dan cuenta del discurso experto sobre pobreza en



Chile. Son relativamente homogéneos, en términos de los clivajes considerados; las diferencias internas son algo relativamente marcado en el grupo de los *Think Tanks*.

Como se mostró anteriormente, Oneto (2001) ha caracterizado cuatro paradigmas de los discursos sobre pobreza en Chile, a saber: Neoliberal, Ecológico, Socialista y Social identitario, los cuales resultan útiles para caracterizar estos grupos.

### **Rasgos principales de los grupos:**

El grupo A (Académicos) se relaciona con la pobreza desde una perspectiva que podría calificarse como reflexiva y, dada la fuerte presencia de científicos sociales, y las aproximaciones específicas de los investigadores, atendiendo a categorías como grupos y representaciones sociales, sujeto y subjetividad, estratificación y movilidad social. Es un estilo que trata de validarse desde esa racionalidad técnica de las ciencias sociales, matizado por alguna experiencia de campo. Cabe señalar también que se evidencia una distancia crítica –en ocasiones irónica- de las instancias del poder. Se puede considerar acá lo señalado en el código “Lo social de la política social”. En términos de los paradigmas de Oneto (2001) este grupo podría identificarse, como tendencia más significativa, con el paradigma Social identitario.

El grupo I (Organismos internacionales) aborda la pobreza, desde una perspectiva general de puesta en perspectiva comparada de la realidad social chilena, particularmente dentro del contexto regional. Con matices, presentan conciencia de su papel como artífices del *mainstream* en la materia: o sea, en algunos casos hay un tono de autoridad técnica (el caso más claro es el del BID). Dado lo señalado en cuanto a rotación de profesionales desde Ejecutivo –o comisiones asesoras- a estos organismos, a esa autoridad se le puede agregar un conocimiento bastante directo y detallado de las PSP del período. Se podría caracterizar, como tendencia otra vez, como un discurso bastante pragmático. En términos de los paradigmas de Oneto (2001) este grupo podría identificarse, como tendencia más significativa, no con un solo paradigma en sentido “puro”, sino que la presencia mixta de dos, aunque se trate de paradigmas opuestos: Socialista y Neoliberal.

El grupo O (ONG), además de tratarse del conjunto de entrevistados, que se muestra más cerca de constituir un grupo como tal (se conocen entre sí, coordinan acciones, se reúnen, se aluden de modo cruzado, etc.), sostienen un discurso fuertemente vivencial, denotando el conocimiento de terreno que tienen de la pobreza en Chile. En términos de los paradigmas de Oneto (2001) este grupo podría identificarse, como tendencia más significativa, con el paradigma Ecológico

El grupo P (*policy makers*, ex responsables de política) tratan el tema de la pobreza, con clara corrección política y defendiendo programáticamente, en esta materia, a su correspondiente sensibilidad ideológica. Como se trata de cuatro ex ministros (de Mideplan y de Desarrollo Social), la mitad de los cuales son parlamentarios en ejercicio, se enuncia mucho en nosotros refiriéndose a un partido político en particular, con ejemplos locales (de los distritos electorales), pero apelando también la experiencia como responsable de política en materia de pobreza. En términos de los paradigmas de Oneto (2001) este grupo podría identificarse, como tendencia más significativa, con el paradigma Neoliberal.

El grupo T (*think tanks*, centro de pensamiento) se relaciona con la pobreza desde una perspectiva bastante contingente, en cuanto a dicotomía “oficialismo – oposición”, y también en coherencia con los programas políticos que los sustentan.

Hay una cierta recurrencia por enfoques económico y laboral, con fuerte componente crítica (CENDA, Fundación SOL). Llama la atención que algunos asumen la conceptualización de pobreza como dada y plantean la discusión a partir de la medición y los instrumentos. En general, se trata de un discurso orientado fuertemente a la acción política y a la expresión de opinión en la esfera pública.

En términos de los paradigmas de Oneto (2001) este grupo podría identificarse, como tendencia más significativa, en función de su variabilidad de sensibilidad política, con una tríada de paradigmas: Neoliberal, Socialista y Social identitario.

## **7.7 Acerca del discurso institucional**

Los discursos de las cinco administraciones del período 1990-2013 y sus programas de gobierno ofrecen, en lo que refiere a pobreza y políticas de superación, un corpus interesante, en el que emergen algunas de las tendencias que recogimos en los clivajes. Claramente se verifica la deriva conceptual que transita, en cuanto a noción dominante, de Pobreza a Vulnerabilidad, y de ésta a Desigualdad, con la emergencia de otros tópicos colaterales, como Exclusión.

Naturalmente no se trata de una linealidad secuenciada en que van ganando protagonismo discursivo uno a uno los distintos conceptos; más bien se da una trenza en que varios de ellos se van traslapando, apareciendo y desapareciendo, con distintas simultaneidades y en ciclos muy irregulares. Esta deriva dialoga y espejea con los movimientos que se van verificando en la corriente principal de los organismos internacionales, que sondeamos en nuestras entrevistas.

Este discurso institucional, considerado en esta investigación el hegemónico por antonomasia, encuentra distinta expresión en las cuentas presidenciales y los programas de gobierno. Sin perjuicio de ello, el conjunto del corpus da cuenta de este discurso hegemónico, que se mantiene sin modificaciones sustantivas desde el propio inicio de la redemocratización, incluso recogiendo algunos elementos conceptuales y de diseño del último período de la dictadura cívico-militar.

## **7.8 Aplicación a Chile Solidario e Ingreso Ético Familiar**

Las políticas de superación de la pobreza, Chile Solidario e Ingreso Ético Familiar, fueron objeto de estudio como casos de aplicación en cuanto a la hipótesis fundamental de la tesis: que distintas conceptualizaciones, específicamente sus soportes ideológicos, inducen ciertas decisiones y acciones de política, y desechan otras. Esto se plasmó en una pesquisa acerca de cómo inciden los soportes ideológicos en ámbitos específicos de la implementación de estas políticas.

Particularmente en lo que respecta a las políticas analizadas, Chile Solidario e IEF, mantienen más allá de la diferencia apuntada en cuanto a la densidad conceptual de sus discursos, una identificación con el ámbito que hemos caracterizado como hegemónico.

En ese marco ejemplos que ilustran la incidencia que tienen los soportes ideológicos en la implementación de las políticas se aprecian en el cuadro siguiente:

**Tabla 3.**

PSP	SOPORTE IDEOLÓGICO	INCIDENCIA EN IMPLEMENTACIÓN
Chile Solidario (2002)	Racionalidad tecno-económica.	Énfasis en capacidad técnica y modelo de gestión.
	Concepción Individual de la Pobreza.	Ausencia de trabajo comunitario y acompañamiento familiar psicosocial.
Ingreso Ético Familiar (2012)	Política residual de tipo habilitante.	“Empujón inicial del Estado para que los pobres salgan por sí solos” / No hay reconocimiento, ni mención, de derechos.
	Concepción conservadora de la familia / Sexuación.	Focalización en la mujer como beneficiaria.

El discurso sobre la pobreza ha contribuido a consolidar en Chile un proyecto de Estado democrático, reconstruyendo relación Estado –sociedad en un orden social democrático que mantiene espacios de exclusión; y los instrumentos de enfrentamiento de la pobreza lo han sido de inclusión social a un proyecto de estado nación neoliberal, homogeneizando las diferencias en identidades totalizantes, y radicando la necesidad de la intervención en la incapacidad de éstos de superar por si mismos una condición que les pertenecería (Rovira, 2014)

Esta conclusión, en cuanto a la contribución que hacen estas políticas y los discursos que ellas ponen en circulación, a la gubernamentalidad y a la mantención de la hegemonía del orden neoliberal, particularmente del *ethos* neoliberal, vale decir , de la dimensión simbólica (o cultural) del neoliberalismo, se proyecta más allá de las administraciones de la Concertación de Partidos por la Democracia (CPPD), hacia el

gobierno de centro derecha y el nuevo retorno a la CPPD (coalición ahora llamada “Nueva Mayoría”, con la incorporación a la formación anterior del Partido Comunista), en un continuum de discursos y cursos de acción política con muy pocos matices, más bien accesorios o de carácter retórico: ni el “gobierno ciudadano, ni el enfoque de derechos, ni ahora el “estado social de derecho” han encontrado, ni encuentran una expresión real en el diseño e implementación de estas PSP analizadas.

Se actualiza así la cuestión acerca de si estas políticas de superación de la pobreza, los programas de transferencias condicionadas en general, y particularmente Chile Solidario e Ingreso Ético Familiar responden a decisiones orientadas por la bondad técnica de los programas y sus resultados, o más bien representan nuevos modos de regulación (Rambla, 2005). En el mismo tenor, la pregunta acerca de cuál es el objetivo final de estos programas: que las personas sencillamente sobrepasen la línea de pobreza –por marginal que esto sea- o que tengan condiciones de vida digna (Saona, 2015).

Particularmente en lo que respecta a las políticas analizadas, ChS e IEF, mantienen más allá de la diferencia apuntada en cuanto a la densidad conceptual de sus discursos, tendencias claramente situadas en el ámbito hegemónico, así como también aristas de discusión en el contraste entre los dos programas. Algunas de ellas tiene relación con:

Focalización: el IEF representaría un “retroceso” en cuanto a focalización respecto de ChS. Esto En términos de que podría beneficiar a más población fuera del segmento objetivo;

“Condicionalidades”: hay quienes sostienen (sostenían) que el IEF es “más PTC” que el ChS, pero hay otros que señalan al IEF como de “condicionalidad leve”. Ahora bien ¿esa condicionalidad leve podría correlacionarse positivamente con un mayor carácter asistencial de este programa?

Expectativas respecto de incentivos económicos: se cifra demasiada esperanza en que las transferencias condicionadas funcionen dados los incentivos. En este sentido estos programas reproducen la lógica de mercado y la racionalidad económica. Esto no

representaría mayor gravedad, sino fuera porque se trata de acciones del Estado en un ámbito donde debieran ejercitarse derechos sociales.

Mantenimiento de la dicotomía buenos (verdaderos) pobres – malos (falsos) pobres:

La dinámica establecida por las transferencias condicionadas a cumplimientos (asistencia escolar, control de salud de niño) mantiene un matiz moralizante: los buenos, los que cumplen, se están ayudando a sí mismos y merecen más ayuda; los malos, los que no cumplen, o falsean datos, etc, no merecen nada del Estado.

## **7.9 Conclusiones finales.**

Esta investigación evidencia una tesis ya conocida, sitúandola en un espacio particular, cual es un denominado “gobernar la pobreza”. La tesis de continuidad de las políticas sociales en Chile desde el golpe militar de 1973, en cuanto a sus elementos fundamentales: estado subsidiario y políticas residuales (Illanes, 2004). Tal continuidad se sigue de la mantención del orden constitucional de la dictadura cívico-militar que liderara Augusto Pinochet.

En el espacio del “gobernar la pobreza”, Rovira (2014) plantea una conclusión relativa al hecho de que las políticas de superación de la pobreza como dispositivos de poder han contribuido a asentar una gubernamentalidad neoliberal en prácticas de gobierno de la sociedad chilena, para el período 1990 -2010, con los cuatro gobiernos de la CPPD. Uno de los resultados de esta investigación, además de caracterizar el discurso público sobre pobreza y visualizar cómo las conceptualizaciones impactan sobre las decisiones políticas en la superación de la pobreza es verificar la continuidad del discurso y la acción pública en esta materia, desplegados en la operatividad concreta, en la acción más allá del período referido, y durante una administración, la de Sebastián Piñera, que se presenta como de signo político contrario.

Lo que se ha mostrado es que, más allá de cambios en la dinámica más logística de los programas, y una cierta “descarga conceptual” en la retórica, se verifica una mantención

de las grandes tendencias: se trata del discurso hegemónico sobre pobreza que se va *aggiornando* sobre las mismas bases ideológicas.

Este discurso hegemónico que encuentra expresión en posiciones determinadas de los clivajes que hemos identificado, es asumido en lo esencial por las distintas voces que configuran el sistema de discursos públicos sobre pobreza. Conforme alguno de los clivajes en los tres ejes que hemos adoptado de Lister (Concepto, Medición, Definición/Política), los actores se manifiestan hegemónica, las más de las veces, o contrahegemónicamente. Así pueden identificarse, dentro de la muestra de entrevistados, y de las posiciones discursivas que ellos representan, algunas voces que podrían calificarse como “hegemónicas puras”, todo el grupo de Organismos Internacionales, así como la totalidad del grupo de *Policy Makers*. Sin embargo no se puede identificar a ningún actor de la muestra como “contrahegemónico puro”, no obstante lo cual hay un grupo con mayor “densidad contrahegemónica” relativa: el grupo de los académicos.

Estos cinco grupos de actores constituyen el discurso experto sobre pobreza en Chile. Un hallazgo interesante que surge del análisis de este discurso experto, es que no por ser experto, deja de ser político, pese a presentarse, en algunos casos, como dotado de una autoridad técnica que emite, en tanto tal, un discurso “de verdad”.

El discurso hegemónico se expresa por definición en el corpus documental estudiado, que refleja el discurso institucional sobre pobreza. Y al analizar particularmente el corpus documental, los cinco programas de gobierno y la muestra de cuentas presidenciales, se constata un “orden del discurso” que se mantiene esencialmente invariante, más allá de motivos que van girando en torno de un cierto núcleo, y que introducen matices o énfasis para cada administración. Este núcleo se puede ilustrar prestando atención a las estrategias discursivas más características que surgen del análisis: La nominalización que trata a la pobreza como un fenómeno sin actores, que la despersonaliza; la naturalización del concepto de pobreza monetaria o, cuando mucho, de carencias, y de los mecanismos de medición absoluta; la reserva que invisibiliza causalidades, factores estructurales y responsabilidades en la producción de la pobreza; la transferencia que propiamente remite dichas responsabilidades a otros, omitiendo la

responsabilidad propia, o las disuelve en un “todos” y la cuantificación, que profundiza lo hecho por la nominalización en cuanto a vaciar de contenido social, político, histórico a la pobreza y la reduce a una magnitud física, cuyo valor abstracto aumenta o disminuye. El uso de estas estrategias devela los “modos de operación de la ideología” (Thompson, 2002) en la producción y circulación de estos discursos sobre pobreza: ni la conceptualización de la pobreza, ni la toma de decisiones en políticas de superación, son puramente técnicas, ni menos aún “naturales”. Primero que nada son constructos políticos, en cuya definición los elementos ideológicos resultan determinantes. En las políticas propiamente tales, sería la dimensión actoral- conceptual, o sociopolítica, habitualmente invisibilizada, la que antecede a la dimensión económica-financiera o a la jurídica, pudiendo considerarse a estas últimas, expresiones de la primera.

Los motivos diferenciadores que giran en torno de este pueden ser la mención o no de derechos más que de oportunidades, o de más o menos consideración de incentivos económicos, o más o menos políticas habilitantes, entre otros. Pero, por ejemplo, ninguna plantea seriamente un tratamiento colectivo –comunitario, todos evidencian una cierta *cuantofrenia* y la obsesión de superar la pobreza estadística desactualizada, también como un objetivo político, interno y externo, en la lógica de alcanzar un “desarrollo”, operacionalizado también con un umbral cuantitativo, el PIB *per cápita*. También todos con matices y formas diversas conciben el problema de una pobreza y, particularmente también de una desigualdad, como constitutivos de un escenario amenazante para la paz social o la gobernabilidad. Así el objetivo político interno de la superación de la pobreza tendría al menos dos componentes: una en perspectiva comunicacional como un parámetro de bondad de la acción del gobierno, y otro como un elemento de contención de las demandas sociales, que puedan derivar en amenazas a la gobernabilidad (Danani, 2008). Todos los conceptos y formas de medición tienden a desdibujar a los sujetos (Pérez, 2012).

Definiciones de diseño e implementación de los programas Chile Solidario e Ingreso Ético Familiar sirven para ilustrar la incidencia de las conceptualizaciones de pobreza, expresadas en soportes ideológicos concretos. Tratándose ambos de programas de transferencia condicionada o con corresponsabilidad, comparten una base conceptual común: se trata de focalización, y en pobreza extrema, pobreza que se define como



carencia expresada en una línea de indigencia que corresponde al valor de una canasta básica de alimentos. Sobre esta base, estos programas dan cuenta de soportes ideológicos diversos que determinan también diversas decisiones, que se presentan como técnicas y objetivas.

En el caso de Chile Solidario, la racionalidad técnico-económica determinaría el énfasis en la capacidad técnica y en el modelo de gestión, como si se trataran de objetivos y resultados en sí mismos del programa; asimismo, una concepción individual de la pobreza, bajo el argumento de la necesidad de respuestas personalizadas a las diferentes necesidades de los beneficiarios, induciría a excluir de la implementación al trabajo comunitario, y a concentrarse en el acompañamiento familiar psicosocial, elemento diferenciador de este programa, altamente valorado en los estudios sobre los PTC en nuestra región.

En el caso del Ingreso Ético Familiar, se reconoce la concepción de una política residual de carácter habilitante, que opera complementando la acción del mercado y que propone instalar capacidades en los pobres para que ellos por sí mismos superen su condición. Se trata de soportes ideológicos, no de decisiones perfectamente objetivas, dan cuenta de opciones que responden a formas de entender la dinámica social, económica y política. La concepción de esta política residual y habilitante, por una parte, se traduciría en la idea de que al Estado le cabe solo dar “el empujón inicial” para la superación de la pobreza, y por otra, excluye cualquier reconocimiento, y mucho menos, garantía de derechos de los beneficiarios. Otro soporte ideológico que se expresa en el accionar del IEF es el de una concepción conservadora de la familia, así como la denominada “sexuación”, entendida por ella la concepción de un rol y una naturaleza (“maternidad social”) de la mujer, conforme la cual ella debe ser destinataria, sujeto y agente fundamental de la acción de este programa.

Así decisiones que se presentan naturalizadas, como salida única, con un discurso de corte técnico, del tipo “esta es la política social moderna”, aparecen develadas en su fundamento ideológico, como una opción entre otras.

El tratamiento de la pobreza a nivel individual (de personas o de familias), no relacional, y asociado como concepto sólo al núcleo material; el predominio de una racionalidad tecnoeconómica en las decisiones de diseño e implementación de las políticas; la naturalización de la pobreza como subsumida en su sola medición, la despolitización de la pobreza y la reducción del pobre a un beneficiario, despojado de su condición de sujeto social, el desacople de la pobreza respecto del asunto de la desigualdad social, son todos elementos ideológicos propios de conceptualizaciones que definen unos cursos de acción política y desechan otros.

Esta naturaleza ideológica de las decisiones políticas podría sostenerse que es así, y afirmamos que lo es, en todos los sectores de la política pública y social, pero se ve amplificado al considerar el objeto mismo de estas políticas en particular, cual es la pobreza. Si podemos repetir con Simmel que la pobreza es una construcción social, y reconocer con Oyen que hay procesos sociales, económicos y políticos que la producen de modo regular y masivo, e intereses sistémicos que se benefician de su existencia, entonces el carácter ideológico de su conceptualización seguirá planteando desafíos para una sociología de la pobreza. Desafíos ineludibles para entender los diseños de política, pero también los discursos que les justifican y los imaginarios que van instalando en las formas de pensar lo común.

## ANEXOS

### Anexo 1: Descripción de códigos

**1.- Pobreza como elemento discursivo.** Pobreza como un nombre, “lo llamado Pobreza”, significante vacío, etiqueta, una construcción (social, política), un “invento” o denominación de los OI que ellos definen y parametrizan (*mainstream*, hegemonía), una marca, un estigma, un indicador de desempeño gubernamental, un mensaje a comunicar.

**2.- Concepto de Pobreza: Núcleo material.** Necesidades, carencias, ingresos, riesgos, capitales, capacidades, desarrollo humano, derechos, pobreza absoluta versus pobreza relativa, “pobreza equipada”.

**3.- Concepto de Pobreza: Aspectos relacionales/simbólicos.** Frustración, humillación, estigmatización, abuso, tolerancia, relación con los no pobres, relación con el Estado, naturalización (“siempre habrá pobres”, sólo pobreza monetaria, etc), ética, representaciones, imaginarios, falta de libertad, derechos humanos, reconocimiento, ética, pobreza subjetiva, justicia, caridad, bienestar, vida digna.

**4.- Causas de la Pobreza.** Asunto agencia/estructura, individualista, estructural, relacional, estructura de oportunidades, producción de la pobreza, intencionalidad (funciones sistémicamente “positivas” de la pobreza, actores/agentes que se benefician, “perpetradores” de la pobreza), Trabajo como causa (relación entre capital y trabajo, explotación, trabajadores (asalariados) pobres, sindicalización, capacidad de negociación de los trabajadores, causas históricas de la pobreza, propiedad, tierra, pobreza estructural, pobreza dura, cultura (cultura de la pobreza), dinámica de la pobreza (entrada/salida), *shocks*.

**5.- Deriva conceptual.** Marginalidad, exclusión, inclusión, integración, vulnerabilidad, vulnerabilidad de caer en pobreza, nueva pobreza.

**6.- Desigualdad.** Relación con Pobreza, desigualdad en distribución de ingresos, desigualdad de oportunidades, desigualdad de poder, meritocracia como legitimación de la desigualdad, Pobreza relativa

**7.- Pobres como sujetos:** Triángulo de sujetos (sujetos políticos, sujetos de derecho, sujetos de intervención); Repolitización de los sujetos, en particular los pobres; pobladores (pobre organizado, con proyecto político, sujeto, agencia, acción colectiva), pobre como sujeto no político.

**8.- Relación Concepto-Política.**

**9.- Acople/desacople de concepto y medición de pobreza.** Invisibilidad/silencio respecto del concepto, “Pobreza es medir Pobreza”, naturalización de este sesgo/miopía.

**10.- Pobreza de Ingresos.** Canasta de Alimentos, Línea de Pobreza, pobreza extrema, indigencia, pobreza absoluta versus pobreza relativa.

**11.- Mediciones más complejas.** Vulnerabilidad de caer en pobreza, Pobreza Multidimensional, concepto incompleto, no unidimensional, nuevas propuestas (comisión).

**12.- Aspectos técnicos de las mediciones.** Incidencia e Intensidad de la pobreza, Orchansky, dinámica de la pobreza (longitudinal), pobreza relativa, capacidad técnica, identificación de poblaciones, lógica difusa, Medición desigualdad en la distribución del ingreso, Gini información (autorreporte, cruce bases de datos).

**13.- Calificación/valoración que los actores realizan respecto de los pobres.** Desconfianza, trampa, falseamiento de información, justicia (teoría de justicia, redistribución, independencia del origen) caridad, ética, prejuicio, reconocimiento, solidaridad.

**14.- FPS.** Crítica (instrumento agotado, “aprendizaje” de los encuestados, etc), capacidad generadora de ingresos, vulnerabilidad, pobreza equipada, propuestas

**15.- CASEN.** Manipulación de datos, uso político (pobreza como indicador de desempeño político, consideración como “verdad social” de Chile, críticas (no incide mayormente en diseño/implementación política, se necesita más énfasis longitudinal (panel), etc), propuestas

**16.- Organismos internacionales en el debate chileno.** *Mainstream*, hegemonía, “modas intelectuales”, constructos, giro cualitativo, rotación de funcionarios entre Gobiernos y OOII en esta materia

**17.- Racionalidad técnico-económica.** Racionalidad económica, instrumental, eficiencia, modelo de gestión, capacidad técnica (identificación de poblaciones, capacidad estadística, cruces de información, etc), análisis costo –beneficio, cobertura/calidad como momentos separados, tratamiento econométrico de la pobreza

**18.- Enfoques y tendencias de PSP.** Evolución, focalización/universalismo, hiperfocalización, asistencialismo, políticas habilitantes, activación, capital humano, bienestar (y régimen de bienestar), derechos sociales, Instrumento FPS, Transferencias condicionadas (PTC), enfoque de derechos, institucionalidad, políticas de mínimos, mínimos sociales, “ciudadanismo”, neoacademicismo.

**19.- “Giro cualitativo”.** Cambio en discurso gubernamental sobre pobreza: “voces de los pobres”, voces de la pobreza, pobreza como una cuestión de derechos, mínimos o umbrales sociales, desarrollo humano, enfoque de capacidades, pobreza multidimensional, conceptos (discursos) de los organismos internacionales.

**20.- Problemas de la implementación de PSP.** Negligencia, bajos estándares, falta de pertinencia sociocultural, verticalistas, diseñadas por expertos sin participación, psicopatologización de la pobreza, moralización, sin integralidad, información (autorreporte, cruce bases de datos), sexuación, infantilización de los beneficiarios, clientelismo, dependencia, falta de autoridad social, desfase de políticas respecto de cambio social, inexistencia voluntad/recursos por parte del Estado, brecha entre concepciones de académicos/técnicos y percepciones de beneficiarios (“pobreza de

escritorio”, visión sesgada sin conocimiento del terreno real), desacople entre (diseño) PSP y segmentos/colectivos/territorios de aplicación, fragmentación/dispersión de las intervenciones sobre los mismos sujetos, incomprensión por parte de los beneficiarios respecto de estas múltiples intervenciones, ausencia de diferenciación territorial, déficits de los profesionales y equipos de PSP en terreno.

**21.- Rol/carácter del Estado y lo público en la SP.** Subsidiariedad, Estado subsidiario, residual, régimen de bienestar, derechos sociales garantizados, universalismo/focalización, cobertura y calidad de los servicios (educación, salud, etc), reducción de pobreza explicada por crecimiento o por PPSS, Otras políticas: Política redistributiva, reforma tributaria, reforma laboral.

**22.- Lo social de la política social.** Estratificación, movilidad social (esperanza en movilidad: movilidad absoluta, movilidad relativa), relación pobres-no pobres, clases sociales, colectivos, grupos, participación, asociatividad, fortalecimiento de la sociedad civil, la política social no es social, política que no es política (despolitización)

**23.- Trabajo.** Trabajo “como la solución”, causa de pobreza, inserción laboral, trabajo precario, trabajo informal, trabajadores (asalariados) pobres, relación entre capital y trabajo, capital humano, productividad.

**24.- Educación.** Motor de movilidad social (percibido así por la población, señalado así por los entrevistados), camino de superación de la pobreza (ídem), antesala del trabajo que permitiría “superar la pobreza”, educación primaria y secundaria, educación superior (sobre todo ésta), falacia de esa esperanza de movilidad basada en acceso a educación superior, cuestión cobertura-calidad de la educación (pública), capital humano, productividad, aprendizajes.

**25.- Salud.** Experiencia GES-AUGE, derecho reconocido pero no garantizado en ciertos territorios (donde no hay prestadores, igual en educación, o sea no hay ni siquiera cobertura), cuestión cobertura-calidad.

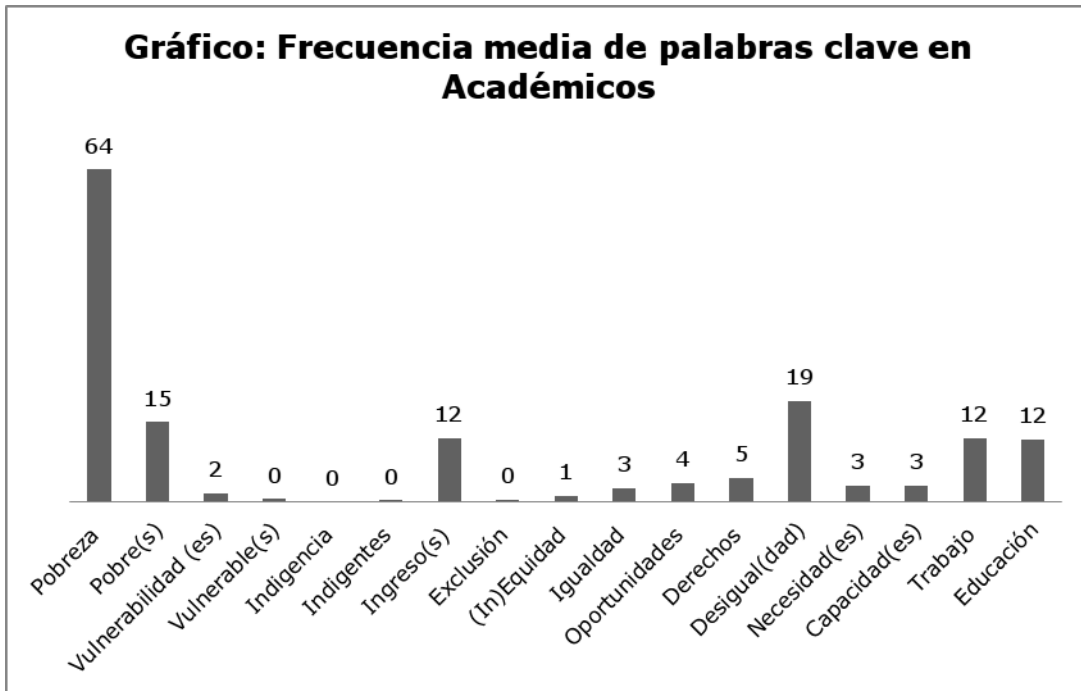
**26.- Vivienda.** Política de Vivienda como productora de pobreza, segregación territorial, no es política social sino “política de mercado” (inmobiliario, de suelos), cuestión cobertura calidad, política “individualizada” de los subsidios, sin componente identitaria, ni cultural (ni asociativa).

**27.- Caso Chile Solidario.** Acompañamiento psicosocial, focalización, modelo de gestión, equipos profesionales, evaluación, resultados

**28.- Caso Ingreso Ético Familiar.** Dignidad, orientación al trabajo, foco en la mujer (sexuación).

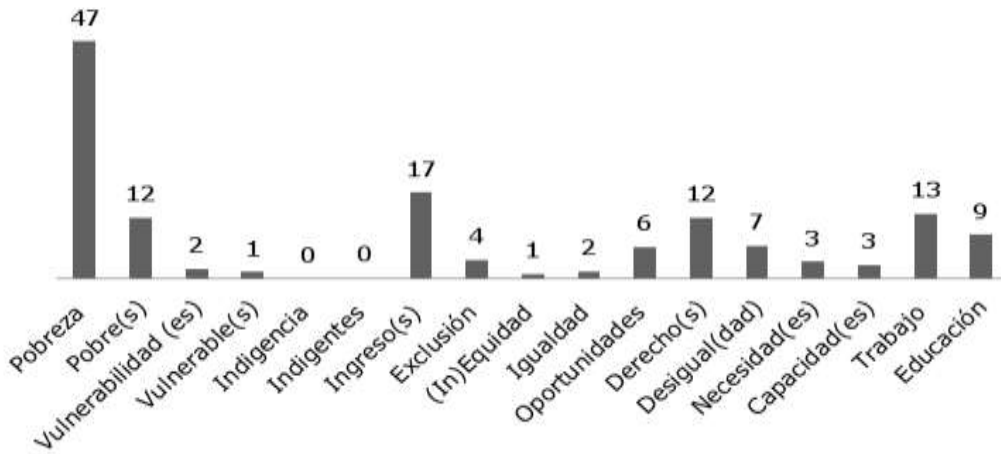
**29.- Perspectiva crítica (fundamentalmente foucaultiana).** Disciplinamiento, evitar estallido social, control social, gobernabilidad, gubernamentalidad, biopolítica, focopolítica, legitimación, intencionalidad, funciones sistémicamente positivas de la pobreza.

**Anexo 2: Gráficos de Frecuencia**

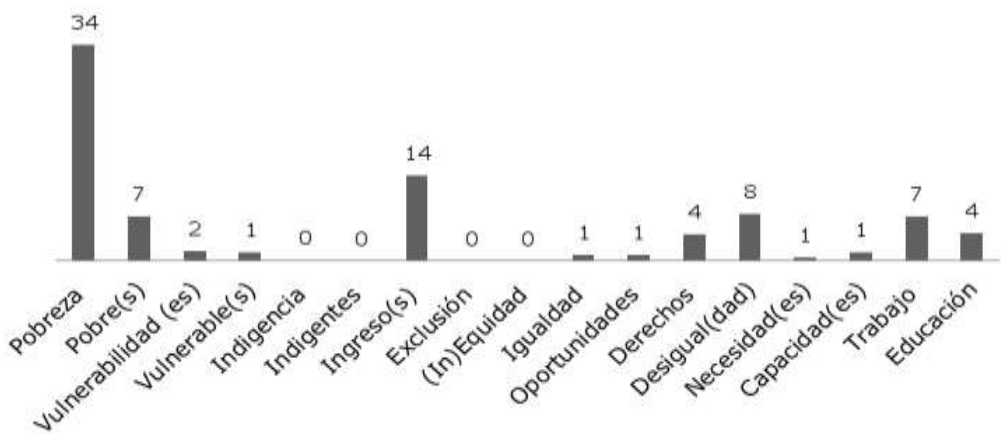




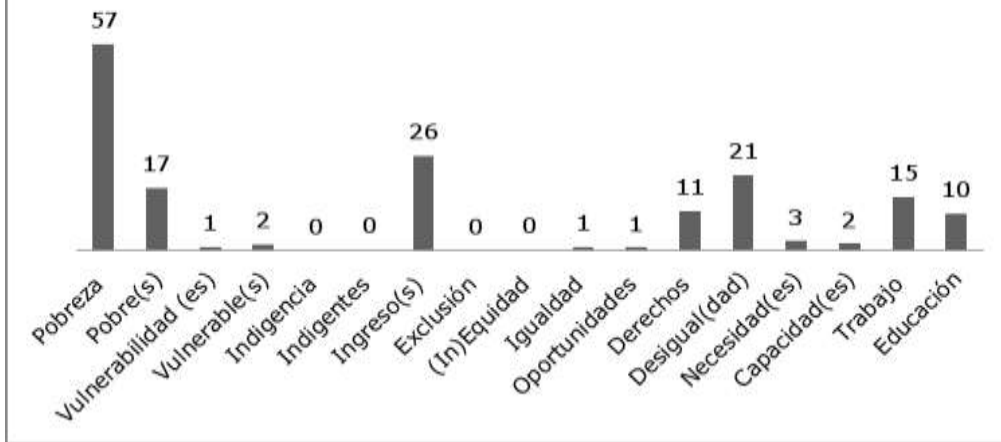
**Gráfico: Frecuencia media de palabras clave en ONG's**



**Gráfico: Frecuencia media de palabras clave en Policy Makers**



**Gráfico: Frecuencia media de palabras clave en *Think Tanks***



### Anexo 3: Frecuencia de palabras claves

Palabras clave	Chile Solidario		Ingreso ético familiar		
	Conceptos fundamentales	Creación ley	Creación ley	Descripción ley/beneficios	Historia ley
Capacidad(es)	27	43	50	1	1
Carecen/carencia/carentes	1	14	9	0	2
Derecho(s)	38	87	184	0	3
Desigual(dad/dades)	3	4	23	0	2
Desigualdad(es)	2	2	19	0	2
Educa*	37	68	180	2	2
Educación	34	53	119	2	0
Equidad	13	1	5	0	0
Exclusión	5	4	2	0	1
Excluir (derivados)	6	31	19	0	0
Identidad(es)	6	5	2	0	0
Igual*	13	38	48	0	0
Igualdad	4	7	10	0	1
Indigencia	14	61	13	0	1
Indigente(s)	7	75	10	0	0
Inequidad(es)	0	0	1	0	0
Inequitativo(a)	0	1	0	0	28
Ingreso(s)	39	131	746	21	1
Necesidad(es)	37	86	76	0	3
Oportunidad(es)	20	61	348	4	8
Pobre(s)	43	245	117	0	38
Pobreza	85	600	921	4	8
Trabajo(s)	30	113	198	7	5
Vulnerabilidad	12	7	43	3	2
Vulnerable (s)	12	6	176	12	
<i>Total</i>	488	1743	3319	56	

Palabras clave	Discursos presidenciales																								
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
Capacidades	38	8	17	8	14	5	10	35	6	9	9	6	3	10	9	3	6	7	8	10	9	8	11	11	
Carencia/carencia/carentes	4	1	0	4	8	3	11	29	1	1	1	0	2	0	0	1	0	0	0	0	1	0	3	3	
Derecho(s)	41	35	24	18	11	22	0	1	18	25	19	3	14	10	7	10	10	33	34	24	22	24	17	23	
Desigualdad(s)	4	1	1	0	2	3	0	1	3	0	4	1	1	0	2	9	2	3	4	3	8	3	4	10	
Desigualdad(es)	4	1	1	0	2	2	45	71	3	0	4	1	1	0	0	8	1	3	4	3	7	3	4	9	
Educa*	39	8	25	31	33	42	26	45	23	50	13	14	29	28	16	35	7	46	40	21	42	37	52	55	
Educación	32	6	21	28	23	30	7	8	13	38	9	12	27	24	10	25	5	40	35	18	33	32	41	41	
Equidad	12	4	5	7	7	4	0	1	5	11	4	2	3	1	1	3	1	6	14	7	4	4	2	1	
Exclusión	1	1	0	0	1	0	0	4	1	0	1	0	0	0	0	5	1	4	1	0	1	0	1	0	0
Exclur (berrabos)	2	3	1	0	1	0	0	0	2	0	1	1	0	1	0	6	2	4	3	0	1	0	0	0	
Identidad(es)	0	0	0	0	1	2	13	22	0	2	3	1	0	2	3	4	1	3	4	1	1	1	2	0	
Igual*	6	2	5	2	4	2	7	12	8	9	6	2	8	7	10	8	2	4	4	4	12	4	11	7	
Igualdad	4	1	2	2	2	2	1	2	3	3	2	0	4	4	1	4	0	1	2	2	3	3	3	4	
Indigencia	0	0	2	1	0	0	1	0	1	1	0	0	4	2	1	1	1	0	4	1	1	0	0	1	
Indigente(s)	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	1	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Inequidad(es)	1	0	0	0	0	2	0	1	2	0	0	0	0	0	0	1	0	0	2	0	0	0	0	0	
Inequitativo(a)	0	0	0	0	0	0	6	14	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	
Ingresos)	11	4	8	6	6	6	2	14	6	12	2	4	6	0	3	9	4	1	8	4	11	5	9	11	
Necesidad(es)	15	13	17	26	6	8	36	47	3	6	4	2	9	5	3	4	1	1	9	10	5	5	9	3	
Oportunidades)	13	10	5	18	35	20	12	7	8	21	2	8	12	8	8	6	5	19	12	13	33	15	30	18	
Pobre(s)	12	5	8	3	14	11	20	24	1	5	1	4	11	11	2	5	2	2	6	1	6	1	2	3	
Pobreza	13	6	11	18	15	5	17	36	3	12	3	0	11	3	2	6	4	6	8	2	22	15	14	15	
Trabajos)	18	6	18	32	13	20	0	1	11	14	10	8	10	15	4	8	6	19	20	18	31	21	18	14	
Vulnerabilidad	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1	2	1	0	0	0	
Vulnerable (s)	0	2	3	0	0	3	1	1	0	0	0	0	0	2	2	2	0	9	3	7	10	11	23	16	
Total	270	117	174	204	198	192	216	380	122	219	98	70	155	135	84	152	69	208	230	155	262	194	255	246	

Palabras clave	Programas de gobierno					Total
	Aylwin	Frei	Lagos	Bachelet	Piñera	
Capacidad(es)	0	7	10	74	52	525
Carecen/carencia/carentes	0	0	0	11	10	120
Derecho(s)	1	3	64	99	56	980
Desigual(dad/dades)	0	1	15	38	4	159
Desigualdad(es)	0	1	15	34	3	255
Educa*	2	14	57	106	135	1360
Educación	1	12	42	76	104	1001
Equidad	0	3	2	11	3	147
Exclusión	0	0	2	7	0	42
Excluir (derivados)	0	1	3	8	3	99
Identidad(es)	0	0	9	18	17	123
Igual*	0	2	39	35	35	356
Igualdad	0	1	32	20	27	157
Indigencia	0	0	0	2	2	115
Indigente(s)	0	0	0	0	0	98
Inequidad(es)	0	0	0	2	0	12
Inequitativo(a)	0	0	0	0	0	51
Ingreso(s)	3	5	11	26	38	1173
Necesidad(es)	0	4	4	43	29	529
Oportunidad(es)	0	15	26	66	76	962
Pobre(s)	3	21	6	30	20	683
Pobreza	16	49	6	21	41	1998
Trabajo(s)	0	8	23	67	57	843
Vulnerabilidad	0	0	1	3	8	87
Vulnerable (s)	0	5	8	9	20	343
Total	26	152	375	806	740	12110

#### Anexo 4: Esquema de la medición multidimensional propuesta para Chile



Recuperado de:

[http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/documentos/Casen2013\\_Situacion\\_Pobreza\\_Chile.pdf](http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/documentos/Casen2013_Situacion_Pobreza_Chile.pdf)

## REFERENCIAS

- Acuña, C. & Repetto, F. (2006). *La Institucionalidad de las Políticas y los Programas de Reducción de la Pobreza en América Latina*. BID
- Adelantado, J. & Scherer, E. (2008). *Desigualdad, Democracia y Políticas Sociales Focalizadas en América Latina, Estado, Gobierno, Gestión Pública*. Revista Chilena de Administración Pública N°11.
- Alcock, P. (2006). *Understanding poverty*. Palgrave Macmillan: London.
- Alkire, S. & Foster, J. (2007). *Recuento y medición multidimensional de la pobreza*. Documento de Trabajo OPHI No.7, OPHI Working Paper Series.
- Alkire, S. (2010). *Human Development: Definitions, critiques, and related concepts*. Human Development. Research Paper, PNUD. Recuperado de [http://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN\\_ID2351490\\_code2034313.pdf?abstractid=2351490&mirid=1](http://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID2351490_code2034313.pdf?abstractid=2351490&mirid=1)
- Álvarez Leguizamón, S. (2008). *La producción de pobreza masiva y su persistencia en el pensamiento social latinoamericano*. CLACSO, Buenos Aires.
- Álvarez Leguizamón, S. (2013). *La nueva economía política de la pobreza: diagnóstico y asistencia*. Recuperado de: [http://www.vocesenelfenix.com/sites/default/files/numero\\_pdf/Voces.N.22.baja\\_.pdf](http://www.vocesenelfenix.com/sites/default/files/numero_pdf/Voces.N.22.baja_.pdf)
- Andy, E. (s.f.). *Critically analyse the different Theories of Poverty*. University of Reading.
- Antaki, Ch., Billig, M., Edwards D. & Potter J. (2003). *El Análisis del discurso implica analizar: Crítica de seis atajos analíticos*. Grupo de Discurso y Retórica, Departamento de Ciencias Sociales Universidad de Loughborough, Athenea Digital, núm. 3: 14-35, Loughborough.
- Araujo, K. (2009). *Habitar lo social. Usos y abusos en la vida cotidiana del Chile actual*. LOM, Santiago.
- Araujo, K. (2013). *La Igualdad en el Lazo Social: Procesos Socio históricos y Nuevas Percepciones de la Desigualdad en la Sociedad Chilena*. Rio de Janeiro. DADOS – Revista de Ciências Sociais. vol.56, no1, pp.109 a 132.
- Arrau, A. (1992). *Modernización y redemocratización en Chile*. Revista de Sociología, nro. 6-7, Facultad de Ciencias Sociales, U. de Chile, Santiago. Recuperado de: <http://www.facso.uchile.cl/publicaciones/sociologia/articulos/06-07/060701-Arrau.pdf>
- Arriagada, I. & Mathivet, C. (2007). *Los programas de alivio a la pobreza Puente y Oportunidades: Una mirada desde los actores*. Santiago de Chile: CEPAL, División de Desarrollo Social.
- Arteaga, N. & Barcalett, L. (2010). *La pobreza como un espacio de indeterminación. Un análisis desde la biopolítica*. Revista Internacional de Sociología (RIS ). Vol.68, N° 2,

p. 271-288. Recuperado de  
<http://revintsociologia.revistas.csic.es/index.php/revintsociologia/article/view/334/341>

- Atria, R. (2006). *Políticas Sociales: Concepto y Diseño. Un Marco de Referencia*. Documentos de Trabajo N6, Universidad de Chile.
- Austin M. (Ed.) (2006). *Understanding Poverty From Multiple Social Science Perspectives. A Learning Resource for Staff Development In Social Service Agencies. School of Social Welfare*. Berkeley, Estados Unidos. University of California.
- Atria, F. (2013). *La Constitución tramposa*. Santiago de Chile: Lom.
- Barneche et al (2010). *Métodos de Medición de la Pobreza. Conceptos y aplicaciones en América Latina*. Buenos Aires, Argentina. Entrelíneas de la Política Económica N° 26.
- Bassa, J. (2008). *El Estado Constitucional de Derecho. Efectos sobre la Constitución vigente y los derechos sociales*. Santiago de Chile: Lexis Nexis.
- Bustos, R. (2014). *Derechos Sociales: Exigibilidad y Justicia Constitucional*. Santiago de Chile: Librotecnia.
- Bauer, C. (1998). "Derecho y economía en la Constitución de 1980". *Perspectivas*, N° 1, vol. 2, pp. 23-41. Santiago. Recuperado de: <http://www.dii.uchile.cl/~revista/ArticulosVol2-N1/Art-CBauer.PDF>
- Bayón, M.C. (2012). *El "lugar" de los pobres: espacio, representaciones sociales y estigmas en la ciudad de México*. *Revista mexicana de Sociología* 74, núm. 1 (enero-marzo, 2012): 133-166. México.
- Bayón, M.C. (2013). *Hacia una sociología de la pobreza: la importancia de las dimensiones culturales*. *Estudios Sociológicos*, vol. XXXI, núm. 91, enero-abril, 2013, pp. 87-112. México.
- Bauman, Z. (1999). *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*. Barcelona: GEDISA.
- Beccaría, L., Feres J.C. & Sáinz P. (1997). *Medición de la pobreza. Situación actual de los conceptos y métodos*. Recuperado de <http://www.eclac.cl/deype/mecovi/docs/TALLER4/6.pdf>
- Berardi, L. (1999). *La pobreza no es inmutable: Análisis del discurso gubernamental acerca de la pobreza*. *Política / Instituto de Ciencia Política, Universidad de Chile*. Vol. 37-38, p. 231-246.
- Berardi, L. (2003). *Análisis crítico del discurso. Perspectivas Latinoamericanas*. Santiago de Chile: Frasis.
- Berardi, L. (2014). *Cuenta pública del Presidente de Chile Sebastián Piñera ante el Congreso de la Nación: mecanismos discursivos de legitimidad de las políticas públicas atinentes a la pobreza y desigualdad* (no publicado)



- Berardi, L. (2013). *Violencia simbólica en programas juveniles de televisión abierta en Chile*. *Discurso & Sociedad*, vol.7, N°4, pp.685-698. Recuperado de <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4650204&orden=1&info=link>
- Bérgolo, M., Leites, M., & Salas, G. (2008). *Pobreza y justicia social: concepto e interrelaciones*. *Quantum*, vol.3, N°4. Montevideo. Recuperado de <http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2875604.pdf>
- Boltvinik, J. (1992). *El método de medición integrada de la pobreza. Una propuesta para su desarrollo*, *Comercio Exterior*, vol.42, núm.4, abril 1992.
- Boltvinik, J. (2007). *De la pobreza al florecimiento humano ¿Teoría crítica o utopía?* *Revista Desacatos* N° 023, Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social, Distrito Federal, México. Recuperado de <http://desacatos.ciesas.edu.mx/index.php/Desacatos/article/download/633/493>
- Boltvinik, J. (2003). *Conceptos y medición de la pobreza: la necesidad de ampliar la mirada*. *Papeles de Población*, octubre/diciembre N°38, Universidad Autónoma del Estado de México. Recuperado de [http://www.colmex.mx/academicos/ces/julio/images/stories/Conceptos\\_y\\_medicion\\_de\\_la\\_pobreza.La\\_necesidad\\_de\\_ampliar\\_la\\_mirada.pdf](http://www.colmex.mx/academicos/ces/julio/images/stories/Conceptos_y_medicion_de_la_pobreza.La_necesidad_de_ampliar_la_mirada.pdf)
- Browne Sartori, R. & Romero, P. (2010). *Análisis Crítico del Discurso (ACD) de la representación boliviana en las noticias de la prensa diaria de cobertura nacional: El caso de El Mercurio y La Tercera*. *Polis*, vol.9, N°26, pp.233-249.
- Canales, M. (ed.) (2006). *Metodologías de investigación social. Introducción a los oficios*. Santiago de Chile: LOM.
- Cantó O., Del Río O. & Gradín C. (2006). *Poverty statics and dynamics: does the accounting period matter?* *Universidade de Vigo*. Recuperado de <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=262288&orden=31929&info=link>
- Carabaña, J. (1995). *Desigualdad y clases sociales: un seminario en torno a Erik O. Wright*. España: Visor.
- Castell, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social: una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.
- Cecchini y Martínez (2011). *Protección social inclusiva en América Latina Una mirada integral, un enfoque de derechos*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2010). *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Chávez, E. et al (2013). *Pobreza y Protección Social Universal*. Buenos Aires: CLACSO.
- Chatterjee, P. (2008). *La Nación en Tiempo Heterogéneo: y otros estudios subalternos*. Buenos Aires: Siglo XXI.

- Cociña, M. (2013) *Cinco argumentos contra la meritocracia* Recuperado de: <http://ciperchile.cl/2013/06/07/cinco-argumentos-contra-la-meritocracia/>
- Cociña, M. (2013) *Los súper ricos de Chile: mucho más que una cancha desapareja*. Recuperado de: <http://www.sentidoscomunes.cl/los-super-ricos-de-chile-es-que-la-cancha-este-dispareja-es-que-el-juego-esta-arreglado/>
- Cohen, E. & Villatoro P. (2007) *Chile: Puente-Chile Solidario*
- Conde, F. (2009). *Análisis sociológico del sistema de discursos*. CIS. Madrid.
- Contreras, D. & Ffrhench-Davis, R. (2012). *Policy Regimes, Inequality, Poverty and Growth: The Chilean Experience, 1973-2010*. Working Paper N°2012/04, UNU-WINDER. Recuperado de <http://www.econstor.eu/bitstream/10419/81078/1/682723371.pdf>
- Córdoba, R. C. (2007). *Capacidades y Libertad: Una aproximación a la teoría de Amartya Sen*. Revista internacional de sociología (RIS), vol.65, N°47. Recuperado de <http://helvia.uco.es/xmlui/bitstream/handle/10396/2209/50.pdf?sequence=1>
- Cortina, A. & Pereira, G. (2009). *Pobreza y libertad: erradicar la pobreza desde el enfoque de las capacidades de Amartya Sen*. Tecnos. España
- Coser, L. (1965). *The Sociology of Poverty: to the memory of Georg Simmel*. Social Problems 13 (2): 140-48
- Criado, Enrique Martín (2014). *Mentiras, Inconsistencias Y Ambivalencias, Teoría de la acción y análisis de discurso* LIES, Universidad Pablo de Olavide. Sevilla. España Revista Internacional de Sociología (Ris) Vol.72, nº 1, Enero-Abril, 115-138
- Cuentas presidenciales (1990-2013). Recuperado de [http:// www.bcn.cl](http://www.bcn.cl)
- Danani, C. (2008). *América Latina Luego del Mito del progreso Neoliberal: Las políticas sociales y el programa de la desigualdad*. Ciências Sociais Unisinos, janeiro-abril, año/Vol. 44, número 001, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, Brasil. Pp.39-88
- D'Amico, V. (2013) *La desigualdad como definición de la cuestión social en las agendas trasnacionales sobre políticas sociales para América Latina. Una lectura desde las ciencias sociales*, desiguALdades.net Working Paper Series 49, Berlin: desiguALdades.net Research Network on Interdependent Inequalities in Latin America.
- Denis, A., Prieto, J.J. & Zubizarreta, J.R. (2007) *Dinámica de La Pobreza en Chile: Evidencias en los años 1996, 2001 e 2006* Persona y sociedad. Universidad Alberto Hurtado Vol. XXI / N° 3 / 9-30
- De La Fuente, H. & Cartagena, J. (2007). *Caracterización de los hogares bajo la línea de pobreza en un contexto regional: Un análisis econométrico para la Séptima Región del Maule, Chile*. Polít. Crim. nº4, D3, p. 1-20. Chile. Recuperado de <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2354729&orden=131747&info=link>

- De La Fuente, H (2001/2002). *El Análisis Crítico del discurso: Una nueva Perspectiva*. Contextos XIX - XX 37/40, págs. 407-414.
- De Venanzi, A. (1996). *El concepto de Pobreza en el pensamiento sociológico*. Venezuela. Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura, volumen 2, N° 1, p. 197-241. Recuperado de <http://politicassociales.ve.tripod.com/agustodevenanzi.pdf>
- Díez, L. O. (2004). *Análisis del concepto de Economía: la falacia de Robbins*. Cuadernos de Estudios Empresariales, (14), 143-177. Recuperado de <http://revistas.ucm.es/index.php/CESE/article/viewFile/CESE0404110143A/9632>
- Dini, A. & Lippit, V. (2009). Poverty, from Orthodox to Heterodox Approaches: a Methodological Comparison Survey.
- Domínguez J. & Martín A. (2006). *Medición de la pobreza: Una revisión de los principales indicadores*. Revista de métodos cuantitativos para la economía y la empresa, p. 27-66. Recuperado de <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2521804&orden=147399&info=link>
- Elesh, D. (1970). *Poverty theories and income maintenance; validity and policy relevance*. University of Wisconsin.
- Espinoza.V. & Barozet,E. (2008). *¿De qué hablamos cuando decimos “clase media”?* *Perspectivas sobre el caso chileno* Expansiva-UDP, Santiago de Chile
- Esping-Andersen, G. (1991). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, G. (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Ariel. Barcelona. Recuperado de: <http://www.fes-web.org/uploads/files/res/res01/12.pdf>
- Espoz, M. (2008). *Las ausencias en las producciones teóricas sobre la pobreza: ¿Una intervención biopolítica?* Revista Intersticios, Vol.2. Recuperado de: <http://www.redcomunicacion.org/memorias/pdf/2006esespozdalmaso.pdf>
- Feres, J. C. (2010). *Medición de la pobreza a partir del ingreso: Avances y desafíos*. Seminario internacional Medición multidimensional de la pobreza en América Latina. Santiago. CEPAL
- Feres, J. C., & Mancero, X. (2000). El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina. Taller 5: *La medición de la pobreza: métodos y aplicaciones*.
- Feres, J.C. & Mancero, X. (2001). *Enfoques para la medición de la pobreza: breve revisión de la literatura*. Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado de: <http://biblioteca.uahurtado.cl/ujah/856/txtcompleto/txt107339.pdf>
- Fernández, J. M. (2000). *La construcción social de la pobreza en la sociología de Simmel*. Cuadernos de Trabajo Social, núm. 13, pp. 15-32. Escuela de Trabajo Social, Univ. Complutense de Madrid, España.

- Fernández, J. M. (2002). *Algunas tendencias nuevas en la teoría e investigación sobre la pobreza*. Cuadernos de Trabajo Social, núm. 15, pp.19-39. Escuela de Trabajo Social, Univ. Complutense de Madrid, España.
- Ferullo, H. (2006). *El concepto de pobreza en Amartya Sen*. Revista Valores en la Sociedad Industrial, año XXIV, N° 66. <http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2149671.pdf>
- Flick, U. (2004). *Introducción a la investigación cualitativa*. Ediciones Morata. Madrid.
- Flores, M. (2009). *Diccionario básico de derechos humanos: cultura de los derechos en la era de la globalización*. México: Flacso
- Flores, R. (2009). *Observando observadores: una introducción a las técnicas cualitativas de investigación social*. Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Franco, R. (2004) *Institucionalidad de las políticas sociales: Modificaciones para mejorar su efectividad* Santiago de Chile: FLACSO.
- Franquesa, A. M. (2002). *Breve reseña de la aplicación del análisis crítico del discurso a estructuras léxico-sintácticas*. Onomázein, N°7, pp.449-462. Recuperado de <http://www.acuedi.org/ddata/4137.pdf>
- Foxley, A. (2004). *Successes and Failures in Poverty Eradication: Chile*. The International Bank for Reconstruction and Development. World Bank. Recuperado de [http://www.hawaii.edu/hivandaids/Successes\\_and\\_Failures\\_in\\_Poverty\\_Eradication\\_Chile.pdf](http://www.hawaii.edu/hivandaids/Successes_and_Failures_in_Poverty_Eradication_Chile.pdf)
- FUNASUPO (2014). *Voces de la Pobreza*. Recuperado de: [http://www.superacionpobreza.cl/wp-content/uploads/2014/01/libro\\_voces.pdf](http://www.superacionpobreza.cl/wp-content/uploads/2014/01/libro_voces.pdf)
- Carneiro P. y E. Galasso (2007). *Medium-term effects of the program Chile Solidario: a preliminary assessment*. Presentación para MIDEPLAN, octubre 2007.
- Gallardo Pauls, B. (2014). *Usos políticos del lenguaje: un discurso paradójico*. Anthropos. Barcelona.
- Gallego Duque, L. M. (2010). *Acercamiento al Problema Social de la Pobreza de las Nociones de pobreza y los Mecanismos Causales*. Revista Trabajo Social, (9). Chile. Recuperado de: <http://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/revistraso/article/download/5277/4638>
- Gallegos,F., Denis,A. & Sanhueza, C. (2010). *Pobreza Multidimensional en Chile: 1990-2009* , Santiago: ILADES – Universidad Alberto Hurtado.
- Gans, H. (1971). *The Uses of Poverty: The Poor Pay All*. Social Policy. July/August 1971: pp.20-24. Recuperado de: <http://www.sociology.org.uk/as4p3.pdf>

- Gans, H. (1973). *The Positive Functions of Poverty*. American Journal of Sociology, vol.78 , pp. 275-289.
- Garcés, M. (2012). *El despertar de la sociedad. Los movimientos sociales de América Latina y Chile*, LOM, Santiago.
- Garretón, M.A. (2012). *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado. Los gobiernos de la Concertación en Chile, 1990-2010*, Arcis-CLACSO, Santiago.
- Gaviria, M. (2005). *Pobreza; ¿Exclusión social o inserción precaria?* Revista Tendencias, vol.6, N°1 y 2, pp.73-96. Colombia.
- Geremek, B. (1998). *La piedad y la horca: historia de la miseria y de la caridad en Europa*. Alianza Editorial. España.
- Glasinovic, V. (2012). *The Politics of Poverty Measurement: The Chilean Case. Technical report*, Sociedad Chilena de Políticas Públicas. Santiago, Chile. Recuperado de: [http://www.sociedadpoliticaspUBLICAS.cl/archivos/BLOQUEM/Pobreza/Politics\\_of\\_Poverty\\_Measurement.pdf](http://www.sociedadpoliticaspUBLICAS.cl/archivos/BLOQUEM/Pobreza/Politics_of_Poverty_Measurement.pdf)
- Glick, D. & Menon, N. (2008). *Public Programs Pare Poverty: Evidence from Chile*. Brandeis University, Estados Unidos. Recuperado de: [http://people.brandeis.edu/~nmenon/pubprog\\_121008.pdf](http://people.brandeis.edu/~nmenon/pubprog_121008.pdf)
- Gradín, C., Cantó, O. & Del Río C. (2001). *Inequality, Poverty and Mobility. Choosing Income or Consumption as Welfare Indicators*. Universidade de Vigo. Recuperado de: <ftp://www.funep.es/InvEcon/paperArchive/May2008/v32i2a2.pdf>
- Gutiérrez, A. (2007). *POBRE', COMO SIEMPRE... Estrategias de reproducción social en la pobreza, Un estudio de caso*. Ferreyra Editor, Córdoba.
- Gutiérrez, A. (2012). *Reflexiones en torno al Análisis de Las Redes Sociales en La Pobreza*, Sociológica, año 27, número 76, mayo-agosto, pp. 149-188
- Gutiérrez, S. (2003). *Discurso Político y Argumentación*, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México.
- Halliday, M. A. K. (1982). *El lenguaje como semiótica social: La interpretación social del lenguaje y del significado*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica
- Hardy, C. (2012). *Críticas al proyecto de Ingreso Ético Familiar*. Columna de opinión. Recuperado de: <http://blogs.cooperativa.cl/opinion/politica/20120102091640/criticas-al-proyecto-de-ingreso-etico-familiar/>
- Haughton, J. & Khandker, S. (2009). *Handbook on Poverty and Inequality*. Washington D.C.: World Bank.
- Haveman, R. & Mullikin, M. (1999). *Alternatives to the official poverty measure: perspectives and assessment. Conference on Poverty: Improving the Definition after (Vol. 30)*.

- Nueva Zelanda. Recuperado de:  
<http://www.irp.wisc.edu/research/method/havemanall.pdf>
- Hernández E. (2008). *Pobreza como política pública: Una reflexión desde la Ciencia Política*. Revista Ciencias Económicas, volumen 23, N° 1, p. 307-333.
- Herranz R. (2008). *Georg Simmel y la sociología económica: el mercado, las formas sociales y el análisis estratégico*. Papers 87, pp. 269-286. Recuperado de:  
<http://ddd.uab.cat/pub/papers/02102862n87/02102862n87p269.pdf>
- Hopenhayn, M. (1995). *Ni apocalípticos, ni integrados: aventuras de la modernidad en América Latina*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Hossain, N. & Moore, M. (2002) *Arguing for the poor: Elites and poverty in Developing countries*, IDS Working Paper 148, Institute of Development Studies, Brighton, Sussex, England.
- Humeres, H. (2010). *Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*. Tomo III. Jurídica, Santiago.
- Illanes, M.A. (2004). *Política social y modelos de desarrollo; puntos de saturación histórica Chile, 1924-2003*. UN Research Institute for Social Development Social Policy in a Development Context.
- Jørgensen, M. W. & Phillips, L. J. (2002). *Discourse analysis as theory and method*. Sage.
- Karam, T. (2005). Una introducción al estudio del discurso y al análisis del discurso. *Global Media Journal México*, vol.2, N°3, pp.34-50. Recuperado de  
[http://gmjei.com/index.php/GMJ\\_EI/article/view/129/126](http://gmjei.com/index.php/GMJ_EI/article/view/129/126)
- Kwadzo, M. (2010). *Conceptualization and Measurement of Poverty: A Comparative Analysis*. Dissertation Submitted to the School of Graduate Studies and Research in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree Doctor of Philosophy. University of Pennsylvania, Estados Unidos.
- Lakoff, G. & Johnson, M. (1995). *Metáforas de la vida cotidiana*, 3°ed, Madrid
- Larrañaga, O. (2007). *La medición de la pobreza en dimensiones distintas al ingreso*. Santiago, Chile. CEPAL. Recuperado de:  
<http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4760/S0700697.pdf?sequence=1>
- Larrañaga, O. (2013). *Pobreza en las Políticas Públicas*. Santiago. PNUD.
- Larrañaga, O., Contreras, D. & Cabezas, G. (2014), Políticas Contra la Pobreza: de Chile Solidario al Ingreso Ético Familiar. *Documento de Trabajo, Diciembre, Área de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad*. PNUD. Chile.
- Larrañaga, O., Contreras, D. & Ruiz Tagle, J. (2009). Evaluación de Impacto Chile Solidario: Primera cohorte de participantes. Santiago: PNUD.

- Larrazzi, L. & Fernandez, M. (2007). *Algunas consideraciones acerca de las medidas de pobreza*. Investigación dentro del Proyecto UBACyT E019 *Predicción y toma de decisiones en condiciones de incertidumbre* de la Programación Científica de la Universidad de Buenos Aires 2004-2007. Argentina.
- Lavandera, B. R. (1985). *Curso de lingüística para el análisis del discurso Vol. 1*. Centro Editor de América Latina. Buenos Aires.
- Levy, D.(2002). *Unanticipated development: perspectives on private higher education's emerging roles*, en Program for Research on Private Higher Education (PROPHE), Education Administration & Policy Studies, Working Paper núm. 1, abril, 2002. State University of New York at Albany.
- Levy, D. (2011). “*Las múltiples formas de educación superior privada: un análisis global*”, en: *El Conflicto de las Universidades: entre lo Público y lo Privado*. José Joaquín Brunner y Carlos Peña (eds.) Ediciones Universidad Diego Portales. Pp 135–160
- Lister, R. (1986): *Defining poverty*. New Society, vol.78, pp.32-32.
- Lister, R. (2004): *Poverty*. Cambridge: Polity Press.
- Lobao, Hooks & Tickamyer (2008). *Poverty and inequality across space: sociological reflections on the missing-middle subnational scale*. Cambridge Journal of Regions, Economy and Society N° 1, p.89-113. Recuperado de: <http://cooley.libarts.wsu.edu/criminology/povertyAndInequalityAcrossSpace.pdf>
- López, R., Figueroa, E. & Gutiérrez, P (2013). *La “parte del león”: nuevas estimaciones de la participación de los súper ricos en el ingreso de Chile*. Serie Documentos de Trabajo. Economía. U. de Chile
- López-Aranguren, E. M. (2005). *Problemas sociales: desigualdad, pobreza, exclusión social*.
- López M. & Salles V. (2006). *La Pobreza: Conceptualizaciones cambiantes, realidades transformadas pero persistentes*. Revista Estudios Sociológicos, volumen 24, número 71, p. 463-490.
- Lovera, D. (2009). *Derechos sociales en la Constitución del 80*. ICSO-UDP. Recuperado de: <http://www.icsoc.cl/images/Papers/primerpaper.pdf>
- Lo Vuolo R., Barbeito A., Pautassi L. & Rodríguez C. (...) *La pobreza... de la política contra la pobreza*. Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEP). Miño y Dávila. Buenos Aires.
- Lozano, J., Peña-Marín, C., & Abril, G. (1982). *Análisis del discurso: hacia una semiótica de la interacción textual*.
- Maldonado, C (2008). *Discursos y Política Social durante el gobierno de Ricardo Lagos: El caso de Chile Solidario* (Tesis de Maestría). FLACSO. D. F., México.
- Mansilla, R. (2005). *Análisis crítico del discurso del discurso del 21 de mayo del presidente Ricardo Lagos Escobar acerca de la reforma de salud*. (Tesis de pregrado).

- Universidad Austral. Chile. Recuperado de  
<http://cybertesis.uach.cl/tesis/uach/2005/ffm288a/doc/ffm288a.pdf>
- Marcel, M. (2000). *Las opciones para la reforma del Estado en Chile*. Santiago: CEP.
- Marcel, M. (2008). *Regímenes de bienestar, Políticas sociales y cohesión social en América Latina*. Conferencia internacional: La cohesión social Latinoamericana. Recuperado de:  
[http://www.cieplan.org/media/publicaciones/archivos/166/Capitulo\\_1.pdf](http://www.cieplan.org/media/publicaciones/archivos/166/Capitulo_1.pdf)
- Mardones, N (2007). *Dinámica de la pobreza en campamentos de la Región Metropolitana*. (Memoria de pregrado para optar al título de Ingeniero Civil Industrial) Universidad de Los Andes. Santiago, Chile.
- Marshall, T. (1949). “*Ciudadanía y Clase Social*”. Recuperado de:  
<http://catedras.fsoc.uba.ar/isuani/marshall.pdf>
- Martínez, J. M. & Ferrer, C. (2007). *La Reforma constitucional en Chile*. Recuperado de:  
[http://www.uned.es/dpto-derecho-politico/Comunicacion\\_Martinez\\_Ferrer.pdf](http://www.uned.es/dpto-derecho-politico/Comunicacion_Martinez_Ferrer.pdf)
- Martínez Franzani, J. (2007). *Regímenes de Bienestar en América Latina*. Recuperado de:  
<http://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2014/08/DT11.pdf>
- Max Neef, M. , Elizalde, A. & Hopenhayn ,M. (1986). *Desarrollo a escala humana: una opción para el futuro*, Publicado en *Development Dialogue*, Numero especial, Santiago.
- Mayol, A. (2012). *El derrumbe del modelo*. LOM, Santiago
- Mead, L. (1996). *Poverty and Political Theory*. Department of Politics, Estados Unidos. New York University. Recuperado de:  
[http://www.nyu.edu/gsas/dept/politics/faculty/mead/Research/Pov\\_and\\_Pol\\_Theory.pdf](http://www.nyu.edu/gsas/dept/politics/faculty/mead/Research/Pov_and_Pol_Theory.pdf)
- Ministerio de Desarrollo Social (2011). *Informe de Política Social 2011*. Santiago de Chile: Ministerio de Desarrollo Social.
- Molero de Cabeza, L.(2009). *La metáfora en el discurso político venezolano*, en *Hacienda discurso Homenaje a Adriana Bolivar*, comp Martha Shiro et al. Caracas Universidad Central de Venezuela, 305-332.
- Molina, S. (2003). *Autoridad Social en Chile: Un aporte al debate*. CEPAL-SERIE Políticas sociales N° 71. Santiago, Chile. Recuperado de:  
[http://www.cepal.org/publicaciones/DesarrolloSocial/0/LCL1970PE/lcl1970\\_P.pdf](http://www.cepal.org/publicaciones/DesarrolloSocial/0/LCL1970PE/lcl1970_P.pdf)
- Montecino, L. (2008). *Personas en situación de calle en Santiago de Chile; Identidad y futuro*. Discurso y Sociedad Vol. 2, p. 330-356. Chile. Recuperado de  
<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3738143&orden=316935&info=link>
- Montecino, L. (2010): *Discurso, pobreza y exclusión en América Latina*. Editorial Cuarto Propio, Santiago.
- Moser, C. (2006). *Asset-based Approaches to Poverty Reduction in a Globalized Context An introduction to asset accumulation policy and summary of workshop findings*. Global



Economy and Development Working Paper. Washington D.C.: The Brookings Institution.

- Murillo, S. (2007). *Naturalización de la pobreza y la desigualdad. Efectos políticos y subjetivos de las estrategias del Banco Mundial*. La revista del CCC, volumen 1, N° 1.  
Recuperado de: <http://www.centrocultural.coop/revista/exportarpdf.php?id=10>
- Narayan, D. (2000). *La voz de los pobres ¿Hay alguien que nos escuche?*. Banco Mundial.
- Navarro, M. (2006). *Modelos y regímenes de bienestar social en una perspectiva comparativa: Europa, Estados Unidos y América Latina*. Desacatos, mayo-agosto, pp109-134.  
Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13902108>
- Neilson, C.; Contreras, D.; Cooper, R. & Hermann, J. (2008): *The Dynamics of Poverty in Chile*. Journal of Latin American Studies, Vol.40, N°02, pp 251-273. Cambridge University Press, Reino Unido.
- Noguera, J. (2004). *Sobre el concepto de desigualdad en ciencias sociales*. Pre-borrador para la sesión TSA, 25-05-04.
- Núñez, J. (2009). *Estado actual y nuevas aproximaciones a la medición de la pobreza*. Revista Estudios de Economía Aplicada, volumen 27-2, p. 325-344. Universidad de Alcalá, España. Recuperado de: <http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3056848.pdf>
- OECD (2007). *Guide for Non-Economists to Negotiate Poverty Reduction Strategies*. OECD Development Assistance Committee's Network on Gender Equality.
- Olavarría, M. (2005). *Pobreza, Crecimiento Económico y Políticas Sociales*. Santiago de Chile: Universitaria.
- Olivares, F. E. (2008). *¿Qué hay de nuevo en la discusión sobre la "Nueva Pobreza"?*. Tesis País 2008, 7. Santiago, Chile. Recuperado de: [http://www.adoptaunhermano.cl/descarga-archivo/tesis\\_pais.pdf#page=8](http://www.adoptaunhermano.cl/descarga-archivo/tesis_pais.pdf#page=8)
- Oneto, L. (2001). *Los discursos sobre la pobreza en Chile: Análisis de sus paradigmas. Propositiones Vol. 34*. Santiago, Chile. Recuperado de: [http://www.sitiosur.cl/publicaciones/Revista\\_Proposiciones/PR-0034-3334.pdf](http://www.sitiosur.cl/publicaciones/Revista_Proposiciones/PR-0034-3334.pdf)
- Ortiz J., Ortiz, E. & Cárdenas, A. (2004). *Revisión sobre el debate de la pobreza, orientado al diseño de políticas*. Revista Análisis Económico, vol.19, N° 042, pp. 275-298, México. Recuperado de: <http://www.analisiseconomico.com.mx/pdf/4213.pdf>
- Øyen, E. (1992). *Algunas cuestiones básicas de la investigación comparada sobre la pobreza*. RICS N°134.
- Øyen, E. (2004). *Poverty production: a different approach to poverty understanding*. *Advances in Sociological Knowledge*, pp. 299-315. VS Verlag für Sozialwissenschaften.  
Recuperado de: [https://bora.uib.no/bitstream/handle/1956/2454/Poverty\\_production.pdf?sequence=1](https://bora.uib.no/bitstream/handle/1956/2454/Poverty_production.pdf?sequence=1)

- Palma, J. & Urzúa, R. (2005). *Anti-poverty Policies and Citizenry: The "Chile Solidario" Experience*. Policy Papers N° 12, UNESCO. Francia.
- Palomar, J. & Valdés, L. (2004). *Pobreza y Locus de control*. Revista Interamericana de Psicología. Vol. 38, N° 2 p. 225-240.
- Parada, M. (2007). *Un indicador clave en la medición de la pobreza: la línea de la pobreza*. Presentación del Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo CENDA ante la Comisión de Trabajo y Equidad.
- Pardo, N. (2008) *Estrategias discursivas. La prensa colombiana y la pobreza*. CIC. Cuadernos de Información y Comunicación, vol 13: 169-182.
- Pardo, N. (2013). *Cómo hacer análisis crítico del discurso. Una perspectiva latinoamericana*. Universidad Nacional de Colombia. Instituto de Estudios en Comunicación y Cultura (IECO).
- Paugam, S. (2007). *Las formas elementales de la pobreza*. Madrid, España. Alianza Editorial.
- Paz, J. (2010). *Programas dirigidos a la pobreza en América Latina y el Caribe. Sustento teórico, implementación práctica e impactos sobre la pobreza en la región*. CLACSO, Buenos Aires, Argentina.
- Peña, A. (2012). *De la revalorización del bienestar a la complejidad de las concepciones sobre la pobreza*. Serie Documentos de Trabajo, Red de Posgrados N° 24, CLACSO, Buenos Aires, Argentina.
- Peña-Trapero, B. (2009). *La medición del Bienestar Social: una revisión crítica*. *Estudios de Economía Aplicada*, volumen 27-2, p. 299-324. Recuperado de: <http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3056844.pdf>
- Pérez, S. (2012): *La pobreza como espacio controversial. Reflexiones en torno a las dinámicas de cambio conceptual y el progreso epistémico*. España, Editorial Académica Española.
- Peticara, M. (2007). *Análisis cuantitativo del impacto del sistema Chile Solidario*. Santiago de Chile: MIDEPLAN.
- Picó, J. (2002). *La sociología insular: T.H. Marshall y el moralismo fabiano*. Universitat de València. Recuperado de: <http://papers.uab.cat/article/view/v68-pico/pdf-es>
- Pilleux, M. (2005). *Contextos del discurso*. Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad Austral de Chile.
- Pini, M. E. (Borrador). *Análisis crítico del discurso como perspectiva de investigación comparada de políticas educativas*. Recuperado de: <http://www.saece.org.ar/docs/congreso1/Pini.doc>
- Pino, J. (2011). *La pobreza relativa en Chile, evidencias y proyecciones*. Tesis para optar al grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Departamento de Ingeniería Industrial, U. de Chile, Santiago

- PNUD (1998). *Informe de Desarrollo Humano en Chile: las paradojas de la modernización*, Santiago.
- PNUD (2015). *Informe de Desarrollo Humano en Chile: los tiempos de la politización*, Santiago.
- PNUD-OEA (2010). *Nuestra democracia*. Fondo de Cultura Económica, México
- Powell, M. (2008). *An audit of the welfare modelling Business*. Recuperado de:  
<http://rszarf.ips.uw.edu.pl/welfare-state/powell.pdf>
- Programa de Gobierno del Presidente Patricio Aylwin. Recuperado de: [http:// www.bcn.cl](http://www.bcn.cl)
- Programa de Gobierno del Presidente Eduardo Frei Montalva. Recuperado de: [http:// www.bcn.cl](http://www.bcn.cl)
- Programa de Gobierno del Presidente Ricardo Lagos Escobar. Recuperado de:  
<http://www.bcn.cl>
- Programa de Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet Jeria .Recuperado de: [www.bcn.cl](http://www.bcn.cl)
- Programa de Gobierno del Presidente Sebastián Piñera Echeñique. Recuperado de:  
<http://www.bcn.cl>
- Puente, J.C. (2007). *Análisis de los discursos de los Jefes de Estado y de Gobierno en las Cumbres Iberoamericanas de Naciones*. (tesis doctoral) Universidad Carlos III de Madrid. Getafe, España.
- Puyana, A. (2011). *Economic growth, employment and poverty reduction: A comparative analysis of Chile and Mexico*. Employment Working Paper N°78, International Labour Office; Employment Sector. Ginebra, Suiza. Recuperado de:  
[http://democraciadigital.flacso.edu.mx/micrositios/documentos/images/pdf/avances/alicia\\_puyana\\_chile\\_mexico\\_comparison\\_jg\\_ed1.pdf](http://democraciadigital.flacso.edu.mx/micrositios/documentos/images/pdf/avances/alicia_puyana_chile_mexico_comparison_jg_ed1.pdf)
- Raczynski, D. (1993). *Políticas sociales y programas de combate a la pobreza en Chile; balance y desafíos*. Colección Estudios N° 39, CIEPLAN. Santiago, Chile. Recuperado de:  
[http://www.politicaspUBLICAS.udp.cl/media/publicaciones/archivos/65/Capitulo\\_1.pdf](http://www.politicaspUBLICAS.udp.cl/media/publicaciones/archivos/65/Capitulo_1.pdf)
- Raczynski, D. (2002). *Políticas sociales y superación de la pobreza en Chile*. Documento, Universidad de Texas. Austin, Estados Unidos.
- Rambla, X. (2004). *Les condicions socials de la lluita contra la pobresa. Una crítica de les hipòtesis dels capitals individuals i de la mobilitat*. Papers N°74, p. 67-84. Recuperado de: <http://ddd.uab.cat/pub/papers/02102862n74/02102862n74p67.pdf>
- Rambla, X. (2005). *Los Instrumentos de la Lucha contra la Pobreza: Una revisión de dos tesis sociológicas sobre las Estrategias de Focalización y Activación*, Revista Argentina de Sociología, noviembre-diciembre año/vol.3 año 2005, Consejo de Profesionales en Sociología, Buenos Aires Argentina, pp. 135-155.

- Rambla, X.; Valiente, O. & Verger, A. (2006). *Inducir a los pobres a superar su propia adversidad: la fuerza de una idea sobre la educación y la pobreza en Chile*. Documento para la publicación del seminario ‘Globalización, educación y pobreza en América Latina: ¿hacia una nueva agenda política?’, coordinada por Xavier Bonal. Barcelona, España.
- Ramos, C. (2012). *Investigación científica y performatividad social. El caso del PNUD en Chile*. En Tomás Ariztía (ed.) *Produciendo lo social: usos de las ciencias sociales en el Chile reciente*. Santiago, Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Ravallion, M. (2009). *How Relevant Is Targeting to the Success of an Antipoverty Program?*. Oxford University Press. Recuperado de: <https://openknowledge.worldbank.com/bitstream/handle/10986/7541/wps4385.pdf?sequence=1>
- Ravallion, M. (2011). *On Multidimensional Indices of Poverty*. Policy Research Working Paper, Banco Mundial.
- Ribeiro, D. (2009). *¡Nacido para la Pobreza! Un ejemplo de control social*. Revista Intersticios. Vol. 3.
- Robles, C. (2011). *El sistema de protección social de Chile: Una mirada desde la igualdad*. Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado de: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3907/S1100694.pdf?sequence=1>
- Rodríguez, C., Domínguez, P., Undurraga, E. & Zubizarreta, J. (2009). *Identificación y caracterización de poblaciones vulnerables: elementos para la introducción del riesgo*. Recuperado de: <http://vinculosconlasociedad.uc.cl/documentos/1230581966817.pdf>
- Roemer, J. (1998). *Igualdad de Oportunidades*. Recuperado de: <http://isegoria.revistas.csic.es/index.php/isegoria/article/view/146/146>
- Rojas Lasch, C. (2010). *Gobernar la extrema pobreza: un análisis del dispositivo de intervención Chile Solidario-Puente*. En: Lemm, V. (Ed.) *Michel Foucault: biopolítica y neoliberalismo*. Santiago de Chile: Editorial de la Universidad Diego Portales.
- Rojas Lasch, C. (2014). *Sexuación y subjetivación en las prácticas de asistencia en Chile*. Revista Cuadernos de Pesquisa.
- Rovira, R. (2014). *La pobreza en Chile y su superación como problema de Estado. Un análisis de los discursos presidenciales de la Concertación* (tesis doctoral). Universidad Autónoma de Barcelona.
- Ruiz Ruiz, J. (2014). «*El discurso implícito: aportaciones para un análisis sociológico*». Revista Española de Investigaciones Sociológicas, 146: 171-190.
- Ruiz Ruiz, J. (2009) “*Análisis sociológico del discurso: métodos y lógicas*” Forum Qualitative Social Research Volumen 10, No. 2, Art. 26 – Mayo 2009. Recuperado de: <http://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/1298/2776>

- Ruiz, M. & Valero, J. (2002). *Sociología y economía; configuraciones, reconfiguraciones y desfiguraciones teóricas y metodológicas*. Revista Economía y Desarrollo, vol.1, N° 2, p. 111-137. Recuperado de:  
[http://190.242.127.162/download/revista\\_economica/volumen\\_1n1/5-capitulo.pdf](http://190.242.127.162/download/revista_economica/volumen_1n1/5-capitulo.pdf)
- Ruiz-Tagle, J. (2011). *La superación de la pobreza en Chile durante el primer año del gobierno de Sebastián Piñera*. Política, Revista de Ciencia Política, Vol. 49, N° 2, pp. 97-111. Santiago, Chile. Recuperado de:  
<http://www.cuadernosjudaicos.cl/index.php/RP/article/viewFile/17276/18018>
- Salas, R. (2001). *La medición de la desigualdad económica*. Papeles de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales, N° 14/01.España
- Salvia, A. & Lépre, E. (2006). *Desafíos del enfoque de los derechos humanos y del desarrollo en la lucha contra la pobreza*. Aportes al debate desde las Ciencias Sociales. Jornadas Justicia y Derechos Humanos: políticas públicas para la construcción de ciudadanía. UNESCO - Universidad Nacional Tres de Febrero - Secretaría de Derechos Humanos. Buenos Aires, Argentina. Recuperado de:  
<http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo32/files/salvia-lepre-2006.pdf>
- Sameti, M., Dallali R. & Karnameh H. (2012). *Theories of Poverty: A Comparative Analysis*. Kuwait Chapter of Arabian Journal of Business and Management Review, volumen 1, N° 6, p. 45-56. Recuperado de: <http://www.omicsonline.com/open-access/2224-8358/2224-8358-1-151.pdf?aid=18311>
- Sánchez, V. (2012). *La equidad-igualdad en las políticas sociales latinoamericanas. Las propuestas de Consejos Asesores Presidenciales chilenos (2006-2008)*”, *desiguALdades.net Working Paper Series No. 31*, Berlin: desiguALdades.net Research Network on Interdependent Inequalities in Latin America.
- Santander, P. (2011). Por qué y cómo hacer análisis de discurso. *Cinta de Moebio*, N°41, pp.207-224. Recuperado de:  
[http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_pdf&pid=S0717-554X2011000200006&lng=es&nrm=iso&tlng=es](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_pdf&pid=S0717-554X2011000200006&lng=es&nrm=iso&tlng=es)
- Sanhueza, C. (2012). *Como mejorar la disminución de la pobreza en Chile. Claves de Políticas Públicas*. Instituto de Políticas Públicas, Universidad Diego Portales, Santiago.
- Saona, B. (2015). *¿Salario mínimo? ¿Salario ético? ¿Ingreso ético familiar?*. Estudios Nueva Economía. Recuperado de:  
<http://www.estudiosnuevaeconomia.cl/2015/04/08/salario-minimo-salario-etico-ingreso-etico-familiar/> .
- Satriano, C. (2006). *Pobreza, Políticas Públicas y Políticas Sociales*. Revista Mad. No.15. Septiembre 2006. Departamento de Antropología. Universidad de Chile, Santiago.
- Scribano, A. (2012). Pobreza, ciencias sociales y filosofía: hacia un análisis de los supuestos ontológicos de los estudios de pobreza. Cuad. Fac. Humanid. Cienc. Soc., Univ. Nac. Jujuy, Argentina, n.15

- Schaller, B. (2014). *Towards a heterodox economic theory of poverty production* (tesis doctoral). University of Birmingham. Recuperado de: <http://etheses.bham.ac.uk/5008/1/Schaller14PhD.pdf>
- Schatan, J. (2001). *Poverty and inequality in Chile: Offspring of 25 year of neoliberalism. Development and Society Vol.30 N°2*, pp.57-77. The Center for Alternative Development Studies, Estados Unidos. Recuperado de: <http://sociology.snu.ac.kr/isdpr/publication/journal/30-2/03Jacobo-%EC%82%BC.pdf>
- Serrano, C. (2005) *La política social en la globalización*. Programas de protección en América Latina, Santiago de Chile: CEPAL
- Siavelis, P. (2009). *Enclaves de la transición y democracia chilena*. Revista de Ciencia política. Vol. 29, N° 1, pp 3 – 21. Recuperado de: [http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2009000100001&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2009000100001&script=sci_arttext)
- Simmel, G. (2011). *El pobre*. Madrid. Ediciones Sequitur.
- Sojo, A. (2007). *La trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales*. Revista de la CEPAL N° 91. Recuperado de: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2288137&orden=114173&info=link>
- Solano, Carlos Barba (2009). *Los estudios sobre la pobreza en América Latina*. Revista Mexicana de Sociología 71, (núm. diciembre 2009), 09-49.
- Solimano, A. & Torche, A. (2007). *La distribución del ingreso en Chile 1987-2003: Análisis y consideraciones de la política*. Chile.
- Spicker, P. (2007). *The idea of poverty*. UK. Bristol: Policy Press.
- Spicker, P., Álvarez Leguizamón, S. & Gordon, D. (2009). *Pobreza: Un glosario internacional*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Buenos Aires: CLACSO.
- Spicker, P. (2009). *Definiciones de Pobreza: Doce grupos de significados*. Colección CLACSO.
- Stiglitz, J. (2002) *El malestar en la globalización*. Madrid: Taurus.
- Sunkel, G. (2006). *Políticas Familiares y Regímenes de Bienestar en América Latina* (Versión preliminar). Santiago de Chile: CEPAL.
- Thays, A. (2010). *La metáfora conceptual en el discurso político venezolano: Rómulo Betancourt y Hugo Chávez Frías*. ALED, Revista Latinoamericana de Estudios de Discurso, Vol. 10, N° 1
- Toledo, F. (2005). *Pobreza y capital social: dilucidando los procesos de una relación compleja. Un análisis para el caso del GBA*. (tesis de Maestría) Universidad Nacional de La Plata, Argentina. Recuperado de: <http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/maestria/tesis/042-tesis-toledo.pdf>

- Townsend, P. (1979). *Poverty in the United Kingdom: a survey of household resources and standards of living*. University of California Press.
- Towsend, P. (1993). *The international analysis of poverty*, London- New York Harvester Wheatsheaf. UC Berkeley. Estados Unidos. Recuperado de: <https://escholarship.org/uc/item/4mk4g08q.pdf>
- Undurraga, T. (2011). *Rearticulación de grupos económicos y renovación ideológica del empresariado en Chile 1980-2010: Antecedentes, preguntas e hipótesis para un estudio de redes*, Working papers, ICSO-UDP, Chile.
- Universidad Alberto Hurtado (2011). *INFORME N°4 Documento Metodológico Encuesta Panel Casen 2009*. Observatorio Social, Santiago.
- Universidad del Desarrollo (2014). *Informe final de la Evaluación de Impacto de la Bonificación Ingreso Ético Familiar*. Santiago.
- Valcárcel M. (2004). *La pobreza no existe*. Boletín IFP Desarrollo Económico, año 2, N° 8. Recuperado de <http://www.programabecas.org/numero/8.11.pdf>
- Valles, M. (2002). *Entrevistas cualitativas*. Centro de Investigaciones Sociológicas. Vol. 32. CIS: Madrid.
- Vasilachis, I (2003). *Pobres, pobreza, identidad y representaciones sociales*. Barcelona: GEDISA.
- Vásquez, J.I.(2013). *Pobreza y concentración de la economía. Una propuesta en términos relacionales*, en *La construcción social de la pobreza en América Latina y el Caribe. Perspectivas alternativas y críticas*. Buenos Aires: CLACSO.
- Vera, D. (2007). *Pobreza y voluntariado: Análisis crítico del discurso aplicado a tres programas sociales de la ciudad de Valparaíso*. Última Década N° 26, p.147-177, CIDPA. Valparaíso.
- Vera R. (2005). *Elementos constitutivos para medir la pobreza y la calidad de vida*. Revista Espacios Públicos, Vol. 8, N° 015, p. 176-189. Universidad Autónoma del Estado de México, México.
- Vera, R. (2005). *Elementos constitutivos para medir la pobreza y la calidad de vida*. *Espacios Públicos, febrero, vol.8, N°15*, Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca, México.
- Verón, E. (2014). *La semiosis social: fragmentos de una teoría de la discursividad*. Gedisa.
- Villaseca, M. & Padópulus, I. (2011). *Representaciones sociales de pobreza y sus correlatos en política social*. Revista Sociedad & Equidad N° 1. Recuperado de: <http://revistaurbanismo.uchile.cl/index.php/RSE/article/viewArticle/10608/10849>
- Wodak, R., & Meyer, M. (2003). *Métodos de análisis crítico del discurso*. Gedisa

Woolcock, M. (2006). *Toward an Economic Sociology of Chronic Poverty; Social Theory, 'Inequality Traps' and the Development Process*. Chronic Poverty Conference, Manchester, Reino Unido.

Woolcock, M. (2007). *Toward an Economic Sociology of Chronic Poverty: Enhancing the Rigor and Relevance of Social Theory*. CPRC Working Paper 104, Brooks World Poverty Institute, University of Manchester, Reino Unido.

Yapa, L. (1996). *What causes poverty? A postmodern view*. Annals of the Association of American Geographers, Vol.86, N°4, pp.707-728. Recuperado de: [http://cstpr.colorado.edu/students/envs\\_5720/yapa\\_1996.pdf](http://cstpr.colorado.edu/students/envs_5720/yapa_1996.pdf)

Zuccala, A., & Van Eck, N. J. (2011). *Poverty research in a development policy context*. Development Policy Review, vol.29, N°3, pp-311-330. Recuperado de: [http://individual.utoronto.ca/azuccala\\_web/Zuccala-VanEck-Preprint.pdf](http://individual.utoronto.ca/azuccala_web/Zuccala-VanEck-Preprint.pdf)