

Capítulo 2

Pobreza, Estado y políticas sociales en Chile

1. Pobreza y vulnerabilidad

En la última década Chile experimentó un crecimiento económico sostenido y avances sustantivos en la reducción de la pobreza. La primera parte de la década de los noventa muestra cifras positivas en cuanto a crecimiento económico, empleo y en especial, al ritmo de reducción de la pobreza. En la actualidad, Chile es uno de los cuatro países latinoamericanos con menor incidencia de la pobreza.

Sin embargo, aunque la pobreza estadística disminuyó a la mitad y todos los hogares, de una u otra forma, han visto aumentar sus ingresos tanto en forma relativa como absoluta, aún hay tres millones de personas viviendo en malas condiciones.¹ Al finalizar el año 2003, la población en situación de pobreza en el país bordea los 2 millones 904 mil personas, correspondiente al 18.8% de la población total. La población en pobreza extrema o indigencia a nivel nacional se acerca a las 724 mil personas (4.7% del total).²

La definición de pobreza que ha dominado durante las últimas décadas considera como referencia la capacidad que tienen los hogares y las personas de satisfacer una canasta básica de alimentos, calculada sobre bases nutricionales y otras necesidades básicas. El indicador utilizado para medir esa capacidad son los ingresos monetarios a que aquellos acceden. De allí su denominación de enfoque biológico y absoluto de la pobreza, por un lado, y del ingreso, por otro. A partir de los ingresos se definen los umbrales absolutos que consagran situaciones y categorías diferentes en cuanto al grado de subconsumo o privación: los indigentes, los pobres y los no pobres. El índice de pobreza Casen considera en condiciones de indigente a aquellos hogares que, aun cuando destinaran todos sus ingresos a la satisfacción de las necesidades alimentarias de sus integrantes, no lograrían satisfacerlas adecuadamente. Y se considera en condición de pobre a aquellos hogares cuyos ingresos son insuficientes para satisfacer las necesidades básicas, alimentarias y no alimentarias de sus miembros. (P.Barros et al, 1996; Mideplan, 2000)

El argumento que afirma que lo importante es el crecimiento acelerado de la economía pues este reduce la pobreza (lo cual se ha probado cierto para una fracción de la población) pierde fuerza cuando se constata que el crecimiento no logra mejorar con la rapidez deseada las condiciones de vida de los más pobres. Durante la década de los noventa, junto a los beneficios del crecimiento emerge

¹ Cabe advertir sin embargo, que la línea definida para el cálculo de la pobreza no se ha actualizado desde el año 1985. CEPAL ha calculado que si se actualizara esta línea, la pobreza en Chile podría ascender a un 35% de su población; se comprende por que los distintos gobiernos han evitado asumir esta tarea.

² Casen, 2003.

con claridad que la reducción de la pobreza y sobre todo de la indigencia, comienza a volverse más lenta y dificultosa³.

Luego de la crisis económica que se inicia en 1998 la vulnerabilidad de la pobreza se dejó ver con toda su fuerza. Durante este período muchas familias pobres habían visto mejorar sus ingresos y calidad de vida. En estas mejorías incidieron un conjunto de factores tales como la incorporación de un segundo miembro del hogar al mercado laboral, un gasto social que creció significativamente, la disminución de la inflación, el aumento de los salarios reales en un 45% y la solución masiva de sus problemas habitacionales. La crisis de fines de los noventa sin embargo, terminará con este período de bonanza y dejará entrever el carácter altamente precario y frágil de estos procesos de movilidad y mejoría de la calidad de vida.⁴

Hoy sin embargo, los grandes problemas que afectan a los más pobres no son la falta de techo, el hambre, el abandono institucional o el analfabetismo, sino la fuerte vulnerabilidad en sus trayectorias de movilidad.

La única encuesta panel realizada en Chile entre los años 1996-2001⁵ para un conjunto de familias pobres e indigentes nos confirma que la vulnerabilidad se ha vuelto un rasgo sustancial a la comprensión de la pobreza en nuestro país. Desde la perspectiva de esta encuesta la vulnerabilidad se entenderá como el riesgo que tiene un hogar hoy de caer en la pobreza mañana.⁶ En efecto, la encuesta panel nos entrega claras evidencias del fenómeno de rotación de la pobreza que, lejos de constituir una situación estable y que afecte a los mismos hogares y personas, presenta un alto dinamismo. Concretamente así como un 11% de los hogares chilenos salieron de la indigencia y de la pobreza entre 1996 y el 2001, un 9% cayó en la indigencia y la pobreza en el mismo período. Es evidente, entonces, que a pesar de que el nivel de pobreza en Chile ha disminuido, la vulnerabilidad es muy alta; y que las políticas sociales enfrentan dificultades para enfrentar esta realidad.

En la siguiente tabla se muestran las diversas situaciones de los hogares desde el punto de vista de las condiciones de pobreza que presentaban en 1996 y las

³ Es posible suponer que el millón y medio de personas que salieron de la situación de pobreza en estos años, eran las que tenían más altos niveles de calificación laboral y educación. El ritmo al cual se redujo la pobreza, en los primeros años de gobiernos democráticos no volverá a reproducirse, para ello se requeriría de un aceleramiento del proceso de crecimiento económico y una fuerza de trabajo de reserva.

⁴ Bengoa et al, 2002; Márquez, 2001; Tironi, 2003.

⁵ El Ministerio de Planificación y Cooperación en Chile es responsable del diagnóstico de la situación socioeconómica de los habitantes del país con el fin de orientar la programación de las políticas sociales y verificar la distribución del gasto social. MIDEPLAN cuenta con las encuestas Casen, realizadas a partir del año 1990 para observar cómo varía la magnitud de la pobreza y la indigencia cada dos años y sus características. Sin embargo no es posible observar la evolución en los mismos hogares. Para corregir este problema, MIDEPLAN planificó una encuesta panel de 4.699 hogares, que consiste en encuestar a la misma población en dos momentos diferentes del tiempo, requiriendo información similar de los hogares en ambas oportunidades. (Mideplan, 2002)

⁶ Contreras et al. 2004.

que presentaban en 2001. En ella se aprecia que del total de hogares encuestados, tan solo un 1% de ellos se encuentra en una situación de indigencia en ambos años. Es decir, el 1% de los hogares observados se encontraría eventualmente en una situación de estancamiento en la indigencia. Si le sumamos los hogares que se encuentran en ambos años dentro de una situación de pobreza o indigencia, observamos que llegan a un 9,2% de los hogares observados en la muestra panel. Es decir, si bien hay una rotación de la pobreza, una parte de los hogares pobres e indigentes rotan al interior del propio mundo de la pobreza, lo que constituiría un *núcleo duro* de pobreza al permanecer en tal condición a lo largo del tiempo. Sin embargo, la mayor parte de la pobreza se caracterizaría justamente por su alta movilidad.

Cuadro N°1: Movilidad de los hogares indigentes, pobres y no pobres en Chile entre los años 1996-2001

Situación de los hogares de Chile 1996-2001				
1996	2001			
	Indigentes	Pobres no indigentes	No pobres	Total de hogares
Indigentes	1,0%	1,9%	1,8%	4,8%
Pobres no indigentes	1,3%	5,0%	9,2%	15,5%
No pobres	2,0%	7,0%	70,7%	79,8%
Total de hogares	4,3%	14,0%	81,7%	100,0%

Fuente: Mideplan, 2002

El estudio muestra asimismo que si bien se constata una considerable movilidad en el conjunto de los hogares entre los años 1996 y 2001, ella corresponde especialmente a aquellos hogares que se encuentran en los límites entre los diversos estratos de pobreza. Son aquellos hogares situados en torno a esos límites los que presentarán cambios significativos en su situación de pobreza como resultado de variaciones no necesariamente significativas desde el punto de vista de sus ingresos.

Las características de esta movilidad que afecta a los hogares, desde el punto de vista de sus condiciones de vida, permite distinguir aquellos hogares que experimentan una pobreza de carácter *crónico o permanente* (el núcleo duro) de aquellos que experimentan una pobreza de carácter más *coyuntural o transitoria*. Teóricamente se podría suponer que la pobreza crónica es resultado del bajo capital productivo de un hogar, mientras que la pobreza transitoria está asociada con un shock que el hogar no fue capaz de asimilar. Las políticas para enfrentar la pobreza crónica por tanto, deberían orientarse a aumentar el capital o la remuneración del capital de los hogares, mientras que las políticas para combatir la pobreza transitoria deberían ser enfocadas a suavizar el consumo familiar

mediante mejoras en los mercados de capitales, redes sociales, sistemas de seguros.⁷

A partir de la definición operacional de la pobreza, se deduce que las variables que inciden de forma más clara en las variaciones que presenta la dinámica de la pobreza, corresponden a aquellas relativas a los ingresos de los hogares. A este respecto, el tamaño y composición de los hogares, desde el punto de vista de la incorporación de sus miembros en la fuerza de trabajo, representan un primer grupo de variables asociadas con los cambios en los tipos de pobreza entre 1996 y 2001. Especialmente en este caso, la posibilidad de que un hogar pueda contar con el empleo como un activo económico se asocia estrechamente con algunas variables demográficas del hogar, siendo una de las más importantes el ciclo de vida familiar.⁸

El tamaño del hogar es claramente determinante en la clasificación del hogar, ya que las líneas de pobreza se calculan a partir del ingreso per cápita. Mientras más miembros tenga el hogar mayor probabilidad tiene de estar bajo la línea de pobreza y viceversa.

Es posible apreciar que se observa un aumento en el número de ocupados de los hogares en aquellos hogares que han pasado a una situación de no pobreza. Aquí, la diferencia más alta se dio en los hogares que pasaron de ser indigentes a ser no pobres.

Por su parte, en aquellos casos en los que el número de ocupados por hogar experimenta un descenso, coincide con aquellos hogares que cayeron en una situación de indigencia durante el período estudiado. Por otro lado, la relación entre la fuerza de trabajo del hogar y el número de inactivos también presenta una clara relación con el tipo de trayectoria de los hogares. Así, en las trayectorias de los hogares hacia la indigencia coincide con aumentos significativos en la tasa de dependencia del hogar.

En segundo lugar, algunos atributos del jefe de hogar explicarían también el tipo de movilidad experimentada por el hogar en el período observado. Un resultado interesante que indica el análisis de esta misma encuesta, es que no se observan efectos significativos de los años de educación del jefe de hogar sobre la probabilidad de salir de la pobreza.⁹ Por otro lado, hogares con jefes más educados exhiben una menor probabilidad de caer en esta condición. De esta manera, se puede concluir que la educación en Chile funciona como un seguro, más que como un premio, al determinar la dinámica de ingresos de los hogares en torno a la línea de la pobreza. La evidencia sugiere asimismo, que los niveles secundarios y universitarios son significativos para evitar caída en la pobreza, mientras que dichas categorías no muestran incidencias en la probabilidad de salir de esta condición. Por el contrario, la educación técnica sirve como

⁷ Ravallion y Jalan.2000. cf. Contreras et al. 2004.

⁸ Kaztman et al,1999.

⁹ Universidad de Chile, 2004.

instrumento para superar la condición de pobreza, pero no resulta significativa para evitar caer en ella. Esta evidencia que la educación técnica es relevante para salir de la pobreza en contraposición con la educación media y universitaria, es un resultado nuevo para el diseño de políticas sociales.

Otra variable asociada con el tipo de trayectoria que siguieron los hogares en el período en estudio, es la referida a la calidad del empleo de los jefes de hogar. De acuerdo a varios estudios, una de las tendencias que el mercado del trabajo ha mostrado durante los últimos años, es hacia una mayor precariedad¹⁰ en algunos empleos, lo que se traduce normalmente en menores salarios, menor estabilidad laboral y mayores grados de desprotección social.¹¹

El estudio infiere que en el 2001 existe un 38,6% de jefes de hogar (de la muestra encuesta panel) que se encuentran en situación de precariedad. La mayor proporción de jefes de hogar que se mantuvo en una situación de empleo precario fueron los de los hogares que se mantuvieron en situación de indigencia, seguidos por los hogares que cayeron de la no pobreza a la indigencia. Por su parte, las mayores proporciones de hogares que lograron salir de la precariedad se encuentran en los hogares que pasaron de la indigencia y la pobreza no indigente a la no pobreza. Sin embargo, aún cuando la mayor proporción entre quienes vieron empeorada la calidad de su empleo (o mantuvieron la mala calidad del mismo) se da precisamente en los hogares con trayectorias descendentes; también es posible observar que incluso en los hogares con trayectorias ascendentes, la proporción de quienes cuentan con empleos precarios es significativa.

Interesante es notar que dentro de los grupos con movilidad ascendente se observa claramente que la tasa de participación laboral de la mujer tuvo un aumento significativo. Por el contrario aquellas personas que tuvieron estancamiento o trayectorias negativas muestran una incorporación de la mujer al mercado del trabajo sustancialmente menor.

Se encuentra asimismo, que los hogares más pobres son vulnerables a los problemas de salud en tanto no son capaces de resolverlos de manera eficaz a diferencia de los hogares más ricos que sí están provistos de mecanismos para suavizar el efecto negativo de sus problemas de salud. Este resultado advierte la existencia de una desigualdad en la provisión y en la efectividad del sistema institucional de salud en Chile.

¹⁰ Precariedad del empleo se define a partir de variables utilizadas para determinar la informalidad del mismo (tamaño de la empresa en que labora la persona, la categoría ocupacional y la rama). Se añaden a estas variables la existencia de contrato de trabajo (en el caso de los asalariados) y la cotización en algún sistema previsional. Los ocupados precarios son: empleadores que no cotizan en sistema previsional; trabajadores por cuenta propia (exceptuados profesionales y técnicos) que no cotizan; empleados, obreros y trabajadores del servicio doméstico que no tienen contrato de trabajo o bien no están cotizando en sistema previsional; familiares no remunerados.

¹¹ R. Agacino y M. Echeverría. 1995; PNUD. 1998.

En relación a las redes sociales, la encuesta detecta asimismo que las trayectorias descendentes presentan una mayor proporción de quienes no recurren a nadie cuando deben enfrentar problemas económicos. Los más empobrecidos en Chile tienden a prescindir de la ayuda de instituciones y personas ajenas al sistema de parentesco cuando deben enfrentar problemas económicos o de salud.

En síntesis, la hipótesis respecto a la existencia de un núcleo de pobreza dura que parece refractario a las políticas sociales, no parece tener el suficiente asidero, si se consideran las cifras sobre los hogares indigentes que permanecen en tal condición después de cinco años. Sin embargo, hemos visto que existe cerca de una décima parte de los hogares encuestados que circulan al interior del mundo de la pobreza. Esto es, si bien presentan un dinamismo en el sentido de pasar de una situación a otra, lo hacen desde la indigencia a la pobreza y de la pobreza a la indigencia. Ellos corresponden a un grupo de hogares que efectivamente requiere políticas adecuadas que les permita romper con el círculo de la pobreza.

Si la pobreza está lejos de ser una situación estática que afecta a los mismos hogares a lo largo del tiempo, se requeriría innovar en materia de política social. La focalización de los recursos en aquellos hogares en situación de extrema pobreza, podría resultar inapropiada si se pierde de vista el dinamismo que presenta el mundo de la pobreza y que lleva a reconocer que la condición de vulnerabilidad va más allá de los límites de un criterio puramente clasificatorio.

Desigualdad e (ina)movilidad

En Chile si bien la pobreza medida en términos de la línea de pobreza ha disminuido, la ubicación estamental de sus individuos tiende a asentarse. La clase alta, la de mayores ingresos, representa un 7 por ciento de las familias y controla más del 60 por ciento de los ingresos del país. En 1990, el 20 por ciento más rico recibía 14 veces más que el 20 por ciento más pobre. En el año 2000, diez años más tarde, recibe 15,5 veces.¹²

La inequidad en la distribución de los ingresos por una parte reduce las posibilidades de disminuir la pobreza; y por otra, aumenta las brechas absolutas entre los grupos sociales, generando una autopercepción de empobrecimiento en los sectores más bajos. Todos los indicadores sobre participación en el ingreso monetario de los distintos estratos de población señalan que entre 1990 y 2000, no se lograron avances en materia distributiva y, más aún, en los últimos años de

¹² Encuesta Socio Económica Nacional- Casen, 2000.

la década pasada se produjo una tendencia a la reconcentración de los ingresos laborales en los deciles más altos¹³.

La base de esta desigualdad se encuentra en cómo se distribuyen los ingresos autónomos (por concepto de trabajo), lo cual es sólo marginalmente alterado por el gasto social, aún considerando la importante inversión en los servicios de salud y educación. Aquella desigualdad básica, a su vez, es mayor en las áreas urbanas que en las rurales.

Estudios cualitativos sugieren que una buena parte de las certezas se han vuelto obsoletas¹⁴. En esta década el viejo imaginario mesocrático y equitativo da paso a uno donde la desigualdad toma fuerza.¹⁵ En Chile se constata que existe una alta movilidad en los primeros nueve deciles de la población, pero una inamovilidad extremadamente alta entre los últimos deciles, los más ricos, que muy rara vez descienden.¹⁶

La movilidad posicional ha sido utilizada en el debate académico y público como el grado de desigualdad de oportunidades; detrás de la movilidad habría un proceso meritocrático en el cual las personas pueden mejorar y/o mantener su situación gracias al mérito y la productividad. Desde esta perspectiva la movilidad sería una característica positiva asociada a la igualdad de oportunidades.

Sin embargo, la alta movilidad posicional observada en Chile no refleja características positivas, sino que al contrario es una “*movilidad no deseada*” que refleja la alta vulnerabilidad económica de la mayoría de la población. Si bien una visión estática de la economía chilena puede identificar a un grupo muy grande de hogares no pobres, es muy difícil garantizar aquellos hogares no serán pobres en otro período.

Por otra parte se observa que la inamovilidad del grupo más adinerado en Chile es aún mayor que en países que destacan por tener estructuras sociales injustas y desiguales. Existe en Chile una élite altamente inmóvil e impermeable (son muy pocos los hogares que entran y salen del decil diez) y que concentra además las riquezas del país.¹⁷

El análisis de vulnerabilidad que recién comienza a realizarse en Chile, evidencia una gran concentración de la riqueza; pero además que la movilidad absoluta de ingresos está restringida en su gran mayoría a cambios de aproximadamente

¹³ Fosis. 2001.

¹⁴ Lechner, 1999; Garretón, 2000; Mideplan, 2000; Robles, 2000; entre otros.

¹⁵ En un estudio realizado por Mideplan (2000) sobre las percepciones culturales de la desigualdad se señala: Un 63% de los encuestados piensa que la desigualdad es un mal inherente a las relaciones sociales, que afecta a toda la sociedad y que tenderá a existir siempre; siendo su efecto principal la destrucción de la solidaridad. Provoca consecuencias en el plano colectivo, genera la desunión del país o crisis de comunidad; y en el plano individual, provoca pobreza espiritual, frustración y angustia. Respecto del futuro, solo un 13% de los encuestados cree que el crecimiento económico eliminará la pobreza en veinte años, en tanto 60% cree que la distancia entre pobres y ricos se agranda de modo que habrá más pobres en veinte años más.

¹⁶ Contreras et al. 2004.

¹⁷ Contreras et al. 2004; Mideplan. 2002 ; Libertad y Desarrollo. 2004.

100.000 pesos per capita. Dado que más del 80% de los hogares se encuentra por debajo de los 200.000 pesos per capita se observa que esta variabilidad de ingresos tiene un serio impacto negativo en el bienestar justamente para el 80% de la población con menor ingreso.¹⁸

Estas trayectorias negativas son probablemente el elemento más preocupante que deja ver el análisis de movilidad social. Un 9% de los hogares que no era pobre hace cinco años atrás el año 2001 vive en condiciones de pobreza o indigencia. Las consecuencias sociales, psicológicas y económicas de una caída de este tipo son difícil siquiera de dimensionar. Gran parte de la indigencia está compuesta por personas que no pudieron evitar una trayectoria bruscamente negativa. Asimismo todos aquellos “nuevos” en pobreza, la mitad de los pobres para el 2001, se ubican en promedio al borde de la línea de indigencia. La tasa de entrada es grande en cantidad y profundidad. Afortunadamente la tasa de salida colabora en mantener los indicadores de pobreza relativamente estables. Sin lugar a dudas estos datos corroboran el fuerte dinamismo de la pobreza en este tiempo; pero las caídas fueron más agudas que las subidas. Esta evidencia, que las trayectorias negativas fueron “más largas”, es un elemento que debiera inquietar. Incluso se podría argumentar que una trayectoria negativa, producto del fuerte desajuste producido, es más “dolorosa” para la sociedad que la satisfacción provocada por una trayectoria positiva de la misma magnitud. Esto supone que una persona está menos preparada para caer que para subir.¹⁹ Lo cierto finalmente, es que parece evidente que la hipótesis sobre una indigencia o pobreza estancada o dura tiende a relativizarse y a disminuir su peso en las discusiones sobre pobreza y políticas sociales.

2. El Estado frente a la pobreza

La preocupación de las élites y clases dominantes por el pobre es muy antigua. Históricamente, el pobre fue el mendigo, el vagabundo, el leproso, el huérfano... y la relación de la sociedad ha transitado entre la piedad y la horca, al decir de Geremek; entre la caridad y el castigo como dos caras de la relación social con los más pobres.

Desde la Colonia hasta fines del siglo XIX, la caridad – en gran medida ligada a procesos de expresión de fé – marcó la relación con la pobreza a través de instituciones como hospitales, hospicios, orfanatos, leprosarios... La caridad no solo posibilitaba al clero actuar como depositario de recursos públicos y privados para la protección de los más pobres, sino también le daba la posibilidad de

¹⁸ Contreras et al. 2004.

¹⁹ Castro, R. y Kast. 2004.

influir y orientar la vida social. La caridad junto con crear un conjunto de obligaciones, contribuía también a su naturalización. Pobres laboriosos y pobres peligrosos, dos formas antiguas de clasificarlos y determinar las acciones hacia ellos. A los primeros se los educa y cuida, la casa de huérfanos y el hospicio eran instituciones paradigmáticas de todo el siglo XIX hasta principios del XX. A los segundos, a los peligrosos, se los castiga y encierra...

La caridad y la beneficencia hasta comienzos del siglo XX contribuyeron a ubicar la solución de los problemas de la miseria en las manos privadas; pero simultáneamente establecieron los vínculos clientelares como parte de un orden patrimonial antes que pastoral. La natural compasión y misericordia movían las obras de caridad; pero simultáneamente también servían como medio eficaz para conquistar la salvación y ostentar la riqueza y la conducta pía.²⁰ "*Orden censurante*" que da cuenta no solo de un ordenamiento económico sino que también de la cultura de una civilización propia que acompaña a la burguesía del siglo XIX, *cultura pro-civilizamiento* en los términos de la historiadora Illanes.

Si durante la colonia el pueblo circulaba libremente por la ciudad, en la República, los espacios públicos son distribuidos socialmente según las clases sociales. A la Catedral ya no entrará el pueblo, y menos el pueblo que viste poncho, la Catedral será para las clases aristocráticas, lo mismo que una parte de la Alameda. El Santiago circunscrito por un camino de cintura que separa el Santiago propio del Santiago impío y plebeyo es el más claro de estos esfuerzos civilizatorios del espacio urbano y social. Utopía urbana de Vicuña Mackenna de limpiar la ciudad de la plebe y la pobreza...²¹

Ante la beneficencia y la naturalización de la pobreza, surge "la cuestión social". La aparición de la Encíclica *Rerum Novarum* de León XIII en 1891 "*sobre la situación de los obreros*" cambia el eje de la discusión hacia los derechos de la clase obrera. Surge a comienzos del siglo XX la denuncia social de la explotación laboral y de las masas paupérrimas que habitan en el campo y las ciudades. La pobreza comienza a ser vista asociada al modelo de desarrollo, la explotación y sometimiento de los trabajadores. Con el surgimiento de la "*cuestión social*" se quiebra la idea naturalista de la pobreza. Son los tiempos de Luis Emilio Recabarren, dirigente obrero y fundador del Partido Comunista, quien denuncia activamente la pobreza y la desigualdad de esta sociedad chilena. El siglo XX se inaugura con el movimiento obrero, pero también con la masacre de la Escuela Santa María de Iquique el 21 de diciembre de 1907...

Si en el siglo XIX los gobiernos se apoyan en una sociedad aristocrática y proclive a la beneficencia y la caridad con los más desposeídos; los gobiernos del siglo XX orientan su accionar hacia los estratos mesocráticos y a una actitud protectora para todos los estratos de la sociedad. Con el siglo XX se inaugura la

²⁰ Geremek, 1989.

²¹ No hay disciplinamiento más eficaz que aquel que se vale de la distribución de los individuos en el espacio, diría Foucault.

idea del Estado benefactor a cuya ayuda y protección todo individuo tiene derecho. No se habla de pobres sino de trabajadores y del Derecho del Trabajo; son los tiempos donde “*gobernar es educar*”.

Desde Alessandri y las reformas de 1925, pasando por el primer gobierno de Ibañez, hasta el Frente Popular, queda consagrado el imaginario estatal que predomina a lo largo del siglo XX. Chile, más que ningún país latinoamericano, parece marcado por la centralidad del Estado en su quehacer frente a los sectores más excluidos de la sociedad. En “la idea cardinal del Chile Republicano, históricamente considerado, es el Estado el que ha ido configurando y afirmando la nacionalidad chilena a través de los siglos XIX y XX; y la finalidad del Estado es el Bien Común en todas sus dimensiones: defensa nacional, justicia, educación, salud, fomento de la economía, protección a las actividades culturales...”²²

Es el Estado el que da origen a la nacionalidad y consolida la república; es el Estado el que hace de referente a la convivencia social. Él es el motor de las estrategias de industrialización y desarrollo económico, así como el propulsor de las reformas sociales. Es el Estado Docente, que unifica y homogeniza al país a través de la escuela (y el servicio militar), y el Fisco, que representa el país mesocrático. Por sobre todo, en Chile la convivencia encuentra en el Estado la simbolización del compromiso de clases sociales y fuerzas políticas.²³

En el nacimiento del Estado chileno, está la autoridad y el celo por la cosa pública, la referencia centralizadora, pero siempre la participación de los grupos en la decisión y el poder. La experiencia cotidiana de las familias chilenas así como sus biografías, difícilmente pueden ser comprendidas sin la presencia del Estado en cada una de las dimensiones de sus vidas.

Frente al debilitamiento del Estado durante las últimas décadas y el progresivo predominio del mercado en la vida de los ciudadanos, la nostalgia y el reclamo por la reconstrucción político-estatal de un imaginario público comienzan a hacerse parte del sentido de muchos chilenos, en especial aquellos que no han sido beneficiados por el mercado.²⁴ La demanda por la ampliación del ámbito

²² Góngora, 1981.

²³ Este universo simbólico-imaginario permite institucionalizar los conflictos, a la vez que representa la progresiva expansión de la democracia. Esa integración política, y la posterior integración social, forman el núcleo político del imaginario estatal. La extensión del imaginario estatal va acompañada de una expansión de lo público. La sociedad se vuelca a un espacio público mediado por el Estado, el que abarca tanto a los partidos políticos y la administración pública como a los servicios de educación, salud y vivienda. Incluye la universidad pública y la previsión social, además de la promoción de organizaciones comunitarias. PNUD, 2002.

²⁴ Desde distintos autores, sin embargo, el mercado y el campo mediático han sido levantados como ámbitos privilegiados para igualar o asimilar la categoría de ciudadano al de consumidor. J.J. Brunner (1996 y 1997) se hace parte de esta postura al sugerir que estaríamos en presencia de nuevas formas de participación social que tienen por base al mercado y que se estructuran en torno a las prácticas de consumo, ya sea de bienes o de mensajes transmitidos por la industria de las comunicaciones. Estas formas, propone, deben considerarse como expresiones nuevas y modalidades distintas de participación ciudadana, para las cuales todavía no se dispone de un

público comienza a recuperar terreno tras las debilidades que ha mostrado un modelo que consagra la experiencia del mercado y rompe con la construcción político – estatal del imaginario público por un imaginario privado. La crisis de fines de los noventa parece haber quebrado esta ilusión del individuo como figura central de un “imaginario de mercado”. Imaginario presente aún entre muchos ciudadanos, pero que pareciera entregar pocas claves para vislumbrar y vivenciar lo social. Frente al predominio del modelo neoliberal no solo los espacios públicos para articular las diferencias y la diversidad parecieran perder terreno, también las oportunidades de los ciudadanos, en especial aquellos más pobres, para elegir y realizar el tipo de vida que quieren llevar.

Se señala también, que junto con la descomposición de la política y el descreimiento de sus instituciones, otros modos de expresión ciudadana ganan fuerza. Lo público no desaparece aunque toma otras formas, talvés más silenciosas y anónimas. Hombres y mujeres perciben que muchas de las preguntas propias de los ciudadanos (a dónde pertenezco y qué derechos me da, cómo puedo informarme, quién representa mis intereses) se contestan más en el consumo de bienes y en los medios de comunicación²⁵ que en las reglas abstractas de la democracia por la participación colectiva en espacios públicos.²⁶

A esta autonomización del concepto de derechos ciudadanos del espacio público, se le cuestiona y discute el tipo de derechos de que podría disponer el ciudadano - mercado (o informativo) en la estructuración de este ámbito social. En la esfera del mercado se advierte que los ciudadanos no concurren en forma libre e igual. Por el contrario, el mercado es por definición un espacio social no igualitario ni libre. El principio de una persona, un voto es reemplazado por un peso un voto, y la libertad entendida como capacidad responsable de autodeterminación es sustituida por la capacidad de producción y consumo. La pregunta obligada entonces es si al igualar ciudadano a cliente, dichos derechos pueden inscribirse dentro de un orden democrático.²⁷

Sin embargo, a pesar de estas disquisiciones la presencia del Estado pareciera continuar siendo central en la vida cotidiana, en las prácticas y en el imaginario de los más pobres. El mercado forma sus necesidades ciertamente, pero es con el Estado (y sus más cercanos) con quien cuentan al momento de buscar satisfacerlas. Ni aún en los años 80, en pleno discurso neoliberal antiestatal la presencia del Estado en la sociedad chilena se redujo, no solo por el exacerbado control que este ejercía sobre las decisiones y vidas de cada chileno, sino

lenguaje apropiado que permita entenderlas como nuevos fenómenos de ciudadanía. Al igual que Canclini, asume que la participación se desliga del ámbito público, político y se transforma en una práctica de carácter privado por medio de la cual los individuos se realizan como consumidores en el mercado o como espectadores frente a los medios de comunicación.

²⁵ La OIT (1995) advertirá que “la alta legitimación del consumo tiende a poner en duda el trabajo y las formas tradicionales de movilidad social. Frente a esta realidad, las respuestas de las políticas y del Estado se muestran insuficientes; para lo cual sugiere un enfoque territorial de intervención social...”

²⁶ García-Canclini, 1994.

²⁷ Micco, 1998.

también por su presencia en ámbitos como la educación, la salud y las decisiones en aquellos ámbitos que el mercado descuidaba.

En los años noventa, el rol del Estado sigue vigente; un ejemplo de ello es su papel en el rol compensador con la pobreza a través del aumento y mayor focalización de los subsidios. El Estado de los noventa ha jugado un rol activo en el aumento de los ingresos de dichas familias, pero por sobre todo en la corrección en parte de la desigualdad que se aprecia en los ingresos monetarios de los hogares chilenos.

En efecto, la focalización de las políticas sociales logra impactos redistributivos que no ocurren con los ingresos provenientes del trabajo. Como resultado se aprecia que en el 2000, gracias a los subsidios, se acorta la distancia entre el 20% más pobre y el 20% más rico de 15.5 veces a 13.9 veces.²⁸ Gran logro, pero que sin duda habla de las falencias de un modelo de desarrollo incapaz de generar cuotas de igualdad a través del empleo.

Esta presencia y centralidad del Estado en la construcción de una sociedad más equitativa y menos pobre, no impide sin embargo, que la demanda por un Estado y una política más cercana y con mayor capacidad de reconocer y aglutinar la diversidad comience a surgir desde los mas pobres, dando así cuenta de la necesidad y de la búsqueda de un nuevo vínculo entre Estado y ciudadanos.

La cuestión social y la protección al trabajo: 1920 – 1950

La noción actual de "política social" nace estrechamente ligada al Estado - Nación y a la constitución de un "proletariado" urbano libre de las relaciones de servidumbre.

En su origen, la idea de "política social" se deriva del reconocimiento de las desigualdades inherentes a la relación entre capital y trabajo asalariado, y su primera forma institucional es el Derecho del Trabajo. Al reemplazar la noción de "pobres" o "pauper" por la noción de desigualdades originadas en *causas* propias de la organización social, se abrió un espacio legítimo para la introducción de *correctivos institucionales* en lugar de la apelación a la conciencia caritativa de

En 1920 se promulga Ley sobre Enseñanza Primaria Obligatoria; 1924 se aprueba un conjunto de leyes sociales que regulaban los contratos de trabajo, los sindicatos, el derecho a huelga e indemnizaciones por accidente de trabajo; se crea La Caja del Seguro Obligatorio, la Caja de empleados particulares; el Ministerio de Higiene, Previsión y Asistencia Social. En 1925, la Caja de Empleados Públicos; impuestos a la renta y e impuesto global. En 1931, Código del Trabajo; 1936 Caja de Habitación popular; 1938, Ley de la Madre y el Niño. En 1942, la Dirección General de Protección a la Infancia y la Adolescencia que hace extensiva su atención a los grupos marginales y desocupados.

²⁸ En el capítulo anterior se entregan las cifras sin incorporar el impacto de los subsidios, por eso la distancia es mayor. Casen, 2000.

las personas o los gobernantes.²⁹

Junto a la efervescencia social del movimiento obrero y el naciente sector público de comienzos de siglo nace una creciente conciencia social acerca de la responsabilidad directa del Estado y los problemas sociales pasan a ser considerados así una cuestión de justicia.

La primera fase de este período se caracterizaría así por una serie de políticas protectoras orientadas a mejorar las condiciones de vida y de trabajo de los grupos sociales emergentes. A fines de la década de los cuarenta se aprecia una preocupación por los grupos marginales no adscritos a la previsión social.³⁰

Estado de compromiso y las políticas sociales: 1950 -1973

La extensión de la República expandió, posteriormente, las materias que reclamaban intervención del Estado hacia la educación, la salud, la seguridad social en aras de la constitución de una ciudadanía homogénea que garantizara la unidad de la Nación y el principio democrático. Desde entonces, hasta la constitución y crecimiento del llamado "Estado de Bienestar" la noción de política social creció sumando nuevos sectores y materias.

Alentado por los efectos favorables de las medidas intervencionistas anticíclicas, el modelo keynesiano se impuso en todas partes. La base económica era el modelo de desarrollo hacia adentro caracterizado por la industrialización de sustitución de importaciones con un fuerte rol del Estado. El modelo político estaba constituido, por un lado, por el denominado *Estado de compromiso*. Esto es, una situación donde no hay más hegemonía absoluta de un sector social al interior del Estado, como era en la época oligárquica, sino acomodaciones inestables y asimétricas entre diversas fracciones

En este período se crea el Servicio Nacional de Salud, la Junta Nacional de Jardines Infantiles, la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, Servicio de Seguro Social. Se incorporan al sistema de previsión nuevos grupos de trabajadores, se crea la asignación familiar, el subsidio de cesantía y subsidio de maternidad. A partir de 1964, se agregan no solo los programas sociales dirigidos satisfacer necesidades básicas, sino también reformas estructurales tendientes a modificar la distribución del ingreso permanente de los hogares, así como a favorecer los programas de movilización social y autoayuda a través de la Promoción popular. Se impulsa la Reforma Agraria que significa la expropiación del 15% de la superficie agrícola y la sindicalización en el campo; y se crea el marco legal para las Juntas de vecinos y las organizaciones de pobladores; y la operación sitio que permitirá regularizar la propiedad de terrenos urbanos.

²⁹ Martínez y Palacios, 1996.

³⁰ Schkolnik y Bonnefoy, 1994.

de la burguesía, capas medias y trabajadores industriales. La referencia cultural era al mismo tiempo el Estado, la Nación y el Pueblo, y una visión de cambio social global y radical.³¹

En Chile la política de industrialización sustitutiva de importaciones, favoreció la consolidación de un sistema estatal de servicios sociales altamente estratificado, pero de amplia cobertura. El Estado, congruente con la valoración y funciones que se esperaban de él, asumió un rol activo en el financiamiento, producción y gestión de los servicios sociales. Ello permitió simultáneamente dar cuerpo a una representación social del Estado Benefactor que cubría todas las dimensiones de la vida social y cotidiana. Una inversión en servicios sociales de amplia cobertura, nivel del gasto social creciente, administración central y vertical, dieron cuerpo a un Estado que no solo normaba, financiaba y ejecutaba la política social, sino que también se hacía omnipresente en la cotidianeidad así como en los imaginarios de la sociedad chilena. El Estado asumía así la responsabilidad de redistribuir parte de la producción y la riqueza nacional en pos del desarrollo de la nación, manteniéndose viva la idea que las instituciones, las leyes y el esfuerzo del Estado beneficiaría no a un solo sector de la sociedad chilena.³²

Frente a la desigualdad social y como una forma de alcanzar a los sectores rurales y de pobreza urbana, al final del período, años 60 e inicios de los 70, las políticas sociales se orientaron al apoyo de la organización vecinal y comunitaria urbana a través de programas de “promoción social / popular” y a la organización campesina a través de su sindicalización. Los programas sociales funcionaban centralizadamente y eran guiados por principios universales. Asimismo se iniciaron las reformas estructurales que afectaron la tenencia de la tierra como fue la Reforma Agraria y la propiedad industrial a través de la definición de un “área de propiedad industrial”.³³

Co-existía a este Estado de compromiso, un actor social central que puede ser definido como el Movimiento Nacional Popular, y que abarcaba los diferentes movimientos sociales, a pesar de sus particularidades. El movimiento o actor social paradigmático del Movimiento Nacional Popular fue en Chile el movimiento obrero. Caracterizó a este Movimiento Social central, así como a los movimientos urbanos, la combinación de una dimensión simbólica que clamaba un cambio social global y una dimensión de demandas concretas. El Estado continuaba siendo el interlocutor de las demandas sociales y el locus de poder sobre la sociedad.³⁴

El origen de las poblaciones y barrios populares más emblemáticos de la ciudad de Santiago, debe ser rastreado justamente en la década de los cincuenta y sesenta, período marcado por el nacimiento del movimiento urbano y el crecimiento de la pobreza que se generaba junto a la alta la migración rural. Es

³¹ Garretón, 2000.

³² Espinoza, 1988; Salman, 2002.

³³ Raczynski y Blázquez, 2000.

³⁴ Garretón, 2000.

en este período de incremento de la población marginal urbana que el Estado establece los primeros planes nacionales de vivienda. Las décadas que siguen serán testigos de la expansión de las capacidades organizativas de los “pobres de la ciudad” para influir en la satisfacción de sus necesidades de vivienda y en el reordenamiento urbano.

Este proceso de apropiación de la ciudad por parte de los pobladores, fue no sólo relevante en términos de la actoría que ellos alcanzaron en la ciudad, sino también por su ingerencia en los procesos de cambio social y político que removieron a la sociedad chilena. El movimiento de pobladores iniciado a mediados del siglo XX permitió alcanzar y reivindicar formas más dignas de vida en la ciudad.³⁵

Los años cincuenta fueron en cierto modo, los años de lo que Garcés (2002) denomina un “interregno” entre el Frente Popular y la Revolución en Libertad. Un tiempo de tránsito entre dos proyectos con alto componente de movilización social orientada a producir cambios políticos y sociales en las clases medias y populares. Si en los años del Frente Popular fueron relevantes los sindicatos de trabajadores urbanos; en los años de la Revolución en Libertad, serían los pobladores a través de las políticas de vivienda y de la promoción popular; y los campesinos a través de la Reforma Agraria. Los pobres de la ciudad crecieron en este período y se convirtieron en un actor central de la sociedad. La acción de los pobladores ponía de manifiesto el problema de la inclusión en la ciudad y en la sociedad. El Estado, finalmente reaccionó no solo porque no era deseable que fenómenos sociales como la toma de La Victoria en 1957 se repitieran, sino porque un mínimo de justicia obligaba a poner en marcha los planes de vivienda popular. El Plan Habitacional de Alessandri, más allá de la precariedad de las nuevas formas de poblamiento, inauguró un sistemático plan de reubicación de lo más pobres en la ciudad. El gobierno posterior de Frei Montalva no pudo evitar el incluir en sus planes de vivienda las denominadas “*soluciones habitacionales*”, es decir, formas de poblamiento precario, pero en un sitio propio, cuando la presión y la movilización popular ya no admitían esperas.

Si bien los pobladores eran portadores de sus propias tradiciones organizativas, estas se vieron potenciadas a fines de los cincuenta y hasta fines de los sesenta por actores portadores de nuevos discursos de cambio y de justicia social. Entre ellos fueron relevantes el Partido Comunista, la Iglesia Católica y la Democracia Cristiana. El proceso de expansión de los sistemas públicos de protección social culmina a principios de los años 1970, cuando el sistema escolar, así como la atención de salud, alcanzan tasas de crecimiento nunca más logradas, y el sistema de previsión se universaliza, incorporando a los trabajadores del sector informal.

³⁵ El concepto mismo de “poblador”, con el que se denominó a los pobres de la ciudad, surgió y se extendió en los años sesenta. Sin embargo, fue en la coyuntura electoral de 1970 cuando la ciudad se pobló de “campamentos” y los pobladores fundaron nuevos barrios en la capital y alcanzaron una nueva posición en la ciudad y la sociedad urbana.

En el curso de este proceso, se generó un aparato estatal y una burocracia relativamente fuertes – aunque jamás el Estado ni el gasto social alcanzaron tamaños desmedidos, y aún durante el gobierno del presidente Allende, se mantuvieron en niveles³⁶ muy por debajo del tamaño que tienen en los países más avanzados.

Los mil días de gobierno de la Unidad Popular se inician con un Programa de Gobierno en el que se diagnostica la pobreza generalizada y el estancamiento económico y social. Salvador Allende ganó la presidencia, en un proceso que se tornó abiertamente revolucionario, aplicando masivamente la ley de reforma agraria aprobada durante el gobierno anterior, hasta expropiar la totalidad de las tierras susceptibles de ello; y nacionalizando el cobre con el apoyo unánime de todos los partidos en el parlamento, entre varias otras medidas de profundo alcance.³⁷

El programa de la Unidad Popular contemplaba la constitución del Poder Popular y de un Estado Popular, la construcción de una nueva economía planificada que asumiera también las tareas sociales, culturales e internacionales dado el fracaso en Chile de “un sistema que no corresponde a las necesidades de nuestro tiempo. Chile es un país capitalista, dependiente del imperialismo, dominado por sectores de la burguesía estructuralmente ligados al capital extranjero, que no pueden resolver los problemas fundamentales del país, los que se derivan precisamente de los privilegios de clase a los que jamás renunciaran voluntariamente.”³⁸

La Unidad Popular se propondrá romper con “las recetas *reformistas* y *desarrollistas* impulsadas por la Alianza para el Progreso que hizo suyas el gobierno de Frei”.³⁹ “Los desarrapados, los miserables, iban a cambiar de vida y a sentirse protagonistas de la posibilidad, de una primavera humana distinta, justa, superior...”⁴⁰

La “Unidad y la acción del pueblo organizado” constituyó el eje desde donde se construiría la gran transformación social. “Los Comités de la Unidad Popular, articulados en cada fábrica, fundo, población, oficina o escuela por los militantes de los movimientos y de los partidos de izquierda. El nuevo orden institucional sería así el Estado Popular, “organización única del Estado, estructurada a nivel

³⁶ En su punto máximo, el gasto en salud y educación alcanzaron del orden de entre 4,5% del PIB la primera, y 7.2% del PIB la segunda, siendo éstas las principales partidas del gasto social de entonces – en la actualidad la principal, de lejos, la constituye el déficit previsual producto de la privatización del sistema de pensiones, el que absorbe más del 41% del total del gasto social actual. Riesco, 2003.

³⁷ Riesco, 2003.

³⁸ Programa básico de gobierno de la Unidad Popular, Candidatura Presidencial Salvador Allende, 17 diciembre 1969.

³⁹ Idem, 1969.

⁴⁰ Guastavino, Luis, 2003.

nacional, regional y local que tendrá a la Asamblea del Pueblo como órgano superior de poder.”

Entre las tareas sociales, el programa de gobierno de la Unidad Popular tuvo como centro de su preocupación “las aspiraciones sociales del pueblo chileno” que “quiere, por ejemplo, viviendas dignas, sin reajustes que esquilmén sus ingresos; escuelas y universidades para sus hijos; salarios suficientes; que terminen de una vez las alzas de precios; trabajo estable; atención médica oportuna; alumbrado público, alcantarillado, agua potable, calles y aceras pavimentadas; una previsión social sin privilegios, justa y operante, sin pensiones de hambre; teléfonos, policías, jardines infantiles, canchas deportivas; turismo y balnearios populares.”⁴¹ Entre estas medidas, una de las que más impactó fueron los programas de apoyo alimentario como los Comedores Populares y el programa del “Vaso de Leche”, que aseguraba a través de las escuelas la leche a todos los niños del país.

A estas tareas sociales se sumó el desafío de “una cultura nueva para la sociedad” a través de la educación para todos (Escuelas Nacionales Unificadas – ENU) y la promoción del acceso de la cultura masiva (Editorial Quimantú). “El nuevo Estado procurará la incorporación de las masas a la actividad intelectual y artística, tanto a través de un sistema educacional radicalmente transformado, como a través del establecimiento de un sistema nacional de cultura popular. Una red de Centros Locales de Cultura impulsarán la organización de las masas a ejercer su derecho a la cultura.”⁴²

Este ciclo de expresión y fuerte actoría social y popular así como de expansión del Estado de Compromiso culminó con las generalizadas crisis fiscales y el quiebre del compromiso democrático del proyecto social y popular de Allende.

El olvido de la noción “pueblo” y el renacimiento de la noción de “pobres” en el contexto de la política social del Estado se produjo en este momento. El quiebre democrático y las crisis fiscales, determinaron una estricta reducción del gasto público y las nociones de “pobres y pobreza” (como categoría absoluta) pasaron a ser las herramientas conceptuales para ordenar y “focalizar” la operación restrictiva de un Estado neoliberal.

El Estado neoliberal y la política de asistencia focalizada: 1973 - 1989

Desde el principio de los años ochenta, el crecimiento de la desocupación y la aparición de nuevas formas de pobreza parecieron llevarnos atrás. Los intentos neoliberales por “desmontar” el sistema estatal desde mediados de los setenta no hicieron sino agravar la situación. La abrogación de derechos civiles y

⁴¹ Programa UP, 1969.

⁴² Idem.

políticos y la crisis económica a partir de los ochenta proporcionaron el marco no solo para una restricción de los derechos sociales sino también un crecimiento de la pobreza. La adopción de las políticas de ajuste estructural y las reformas del Estado caracterizaron la “década pérdida” de los años ochenta.

El régimen militar de los setenta y ochenta y algunas transformaciones institucionales implicaron consecuencias profundas para los movimientos urbanos. La naturaleza represiva del régimen militar, y el intento de desmantelamiento general del Estado, cambiaron dramáticamente los vínculos con el Estado y la política. Los actores sociales se volvieron ciertamente más autónomos y más orientados hacia la identidad y autoreferencia que a lo reivindicativo.⁴³

La llegada del régimen militar, no solamente terminó con las “tomas” organizadas de terrenos y silenció el movimiento de pobladores sino que además creó la política de erradicación de poblaciones más grande que haya conocido la historia de Chile. En pocos años, los “pobres” fueron “reubicados” y “atomizados” en los márgenes de la ciudad, en viviendas semejantes a “cajas de fósforos”, por su tamaño y forma.

Las erradicaciones de pobladores, con sus viviendas para pobres y en comunas de pobres, inauguran así una nueva etapa en la construcción de la ciudad de Santiago. No solo la segregación urbana se consolida, sino también el miedo y la violencia en una ciudad constituida de ghettos y apartheid. El déficit de políticas de vivienda no hará sino agudizar el drama de los sin casas. El allegamiento y el hacinamiento caracterizarán las condiciones de vida de una parte no menor de las familias pobres de la década de los ochenta. Resistencia y sobrevivencia marcarán el quehacer subterráneo de las organizaciones de pobladores.

Es a mediados de los setenta, junto a la implantación de un modelo de desarrollo neoliberal que privilegia el crecimiento de la economía, la apertura externa, la ampliación del mercado, la

En este período se establece el principio de la subsidiaridad y la focalización; se concentra el esfuerzo social en sectores donde el modelo neoliberal genera costos y crisis sociales. Se focaliza casi por completo en la extrema pobreza. Se diseñan instrumentos de clasificación de los hogares según situación socioeconómica (Ficha CAS; mapa extrema pobreza, Encuesta CASEN). Se crean subsidios focalizados con carácter asistencial: En 1975, las Pensiones Asistenciales; en 1981, el Subsidio Unico Familiar. Entre los subsidios no monetarios se focalizan hacia la extrema pobreza el Programa Nacional de Alimentación Complementaria y el Programa de Alimentación Escolar creados durante los 50. En los 80 se crean las Administradoras de Fondos de Pensiones y las Isapres, entidades privadas de salud. El sector salud fue descentralizado y se traspasa la gestión de atención primaria a las municipalidades y se crea el Sistema Nacional de Servicios de Salud. En la educación se redujo el rol del Estado a través de la descentralización de los establecimientos fiscales, traspasando a las municipalidades y sector privado la gestión. En materia habitacional se otorgó un mayor rol a las empresas inmobiliarias y al mercado de capitales como mecanismo de financiamiento; se desregula el mercado de suelos urbanos.

⁴³ Garretón, 2000.

competencia, que el sector económico privado comienza a incursionar en el ámbito social de la educación, la salud y la seguridad social. El papel del Estado se restringe por tanto, a la atención de la población más pobre, a aquellos que no logran con sus medios acceder al mercado y satisfacer por sí mismos sus necesidades básicas. El crecimiento de la economía y un gasto social negativo son levantados como la clave de la superación de la pobreza.

En esta misma lógica se crea e implementa la red social, un conjunto de subsidios compensatorios en beneficio de los sectores en extrema pobreza, se implantan instrumentos de focalización de la política y los programas (Ficha CAS y mapa de la extrema pobreza). El resultado es finalmente la adopción de una estrategia mixta que combina políticas de corte universal con políticas focalizadas.

El concepto de “focalización”⁴⁴ de los recursos estatales en los más pobres hace su aparición como principal instrumento de reducción del gasto social y por ende de la tributación; los programas universales no desaparecen, pero se restringirán. A los argumentos de crisis fiscal se agregaron otros que argumentan una mayor eficiencia y eficacia de la “focalización” para la asignación de recursos.

El paradigma de la “subcultura de la pobreza” inspira por cierto las políticas sociales normalizadoras y disciplinadoras de los años 80. El énfasis en la integración social será leído no solo como integración a mejores oportunidades laborales sino como la creación de “conductas” y motivaciones hacia la adscripción a los valores de la integración. El postulado es, pues, que la vida bajo el límite absoluto de ingresos que establece operativamente la “línea de la pobreza” genera a nivel de los individuos una respuesta de desesperanza aprendida respecto a las probabilidades de movilidad social ascendente.⁴⁵

Distanciadas de las viejas explicaciones de la desigualdad social de los años 60, las políticas sociales de los ochenta, basan parte importante del fundamento de su intervención, en un contexto de economía de mercado, en esta proposición histórica y antropológica de la *autorreproducción de la pobreza*.

En los términos de las políticas sociales: bajo un cierto umbral de ingresos (la línea de la pobreza) las personas pobres no estarían en condiciones de visualizar ni aprovechar las oportunidades que el mercado les ofrece. Fijados en una situación de sobrevivencia, las familias tenderían a acumular, producir y reproducir intergeneracionalmente pautas de comportamientos y valores propios a una “cultura de la pobreza”, esto es, de la desesperanza y el dejarse estar. Sin la intervención del Estado, por tanto, no hay posibilidad de romper este circuito de la reproducción de la cultura de la pobreza y la falta de motivación.

⁴⁴ De acuerdo a la Cepal (1995), focalizar consiste en concentrar los recursos disponibles en una población o en un territorio de beneficiarios potenciales, a la que se quiere llegar con un determinado programa o proyecto. La focalización supone por tanto, la selección de determinados sectores sociales para ser receptores de beneficios sociales. La Cepal advierte ya en los noventa del riesgo de estigmatización de la población beneficiaria.

⁴⁵ Martínez y Palacios, 1995.

La superposición entre el *estrato pobre* y la *cultura de la pobreza* es una mera suposición que se adopta para el efecto de dar justificación a la definición de un grupo-objetivo de la *ayuda estatal*. Sin embargo, esta suposición aspira a llenar un vacío real en la construcción teórica del concepto, aunque lo haga de un modo distorsionado: si la pobreza ha de ser motivo de atención continuada e institucional por parte del Estado, en efecto, es porque se reconoce la existencia de un hiato entre la *orientación a la movilidad social* y la *probabilidad* efectiva de movilidad.⁴⁶

En la perspectiva de otorgar mayor centralidad al mercado, progresivamente se promueve una mayor ingerencia del sector privado en la entrega de servicios sociales, traspasando atribuciones y competencias a instancias descentralizadas como los municipios; se implantan instrumentos de subsidio a la demanda y fomenta la libertad de elección. Los recursos orientados a fines sociales se reducen, situación que afecta con particular intensidad los sectores de vivienda, salud y educación.

En síntesis, durante el régimen militar, la asistencia directa a grupos es radicalmente técnica y focalizada y la intervención del Estado en asuntos socioeconómicos disminuye radicalmente. Se tecnifican las instancias responsables para todas las dimensiones específicas de la administración, y desaparece el rol integrador, de encuentro y convergencia de “lo nacional” que hasta inicios de los setenta el Estado había cumplido.

Hacia 1990, sin embargo, a pesar de los intentos de desmontar el sistema estatal, el Estado continuaba siendo el responsable mayoritario del financiamiento y provisión de al menos salud y educación.

El Estado democrático y las políticas integradoras: 1990 - 2005

Durante los años noventa, con el retorno a la democracia, los lineamientos básicos del modelo neoliberal se conservan y con ello la concepción de las políticas. El objetivo declarado sin embargo, será eliminar los rasgos “paternalistas” que el Estado había adquirido en décadas anteriores. Se trata de quebrantar así las actitudes clientelares y fomentar el sentido de responsabilidad y ejercicio ciudadano.

⁴⁶ Martínez y Palacios, 1995.

La orientación hacia el libre mercado va, sin embargo, de la mano de un concepto de la democracia en el que la toma de decisiones a nivel macro es delegada a un grupo de especialistas y administradores.

En términos de los paradigmas de las políticas sociales, la década de los noventa vio complejizarse la percepción de igualdad como principio del contrato social del Estado de Compromiso. A la idea de "reducción de las desigualdades" (por lo general comprendida como la reducción de las disparidades de ingresos), se agregan las nociones de *equidad y oportunidades*. Este último, más que poner el énfasis en la igualdad del punto de partida, lo que propone es el acceso a recursos para el desarrollo de

De estos programas para la superación de la pobreza, durante los años noventa ha predominado el enfoque de inversión social. En efecto se observa que un 12% son netamente asistenciales, un 50% asistenciales e inversión social, un 39% de inversión social priorizando la expansión de capacidades personales, productivas y/u organizacionales o de gestión. (Hardy. 2000) En este contexto nace el Fondo de Solidaridad de Inversión Social (FOSIS); el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM); el Instituto Nacional de la Juventud (INJUV); la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), la Comisión de Discapacidad y la del Adulto Mayor. Todos pasaron a depender del Ministerio de Planificación Social (MIDEPLAN). Si en 1995 se contaban 114 programas en 1999 llegaban a 191. (Raczinsky y Serrano, 2000)

capacidades y habilidades que faciliten la movilidad en el tiempo, incluso intergeneracional. Oportunidades que el Estado facilitará, pero que será responsabilidad de los individuos utilizarlas en su propio beneficio. Principio que asume por tanto, que los resultados podrán ser diferentes y no siempre igualitarios.

El cuestionamiento del sistema de desarrollo o las dinámicas sociales que favorecen la reproducción de la pobreza y la desigualdad están ausentes en el debate público hasta comienzos de la década del 2000. El debate de las políticas sociales de los noventa no se centra en la superación de la desigualdad social sino en el desafío de la superación de la línea de la pobreza.⁴⁷

Durante los noventa, las viejas políticas de bienestar teóricamente universalistas de inspiración keynesiana tienden a preservarse en el núcleo central de las políticas. Esto es, políticas sectoriales y universales que permitan asegurar un nivel básico de ciudadanía: educación, salud, vivienda, seguridad social, trabajo y justicia.

Se reafirma por cierto el papel del Estado en el ámbito social, se redefine la relación entre crecimiento económico y desarrollo social enfatizando la complementariedad de ambos procesos (crecimiento con equidad aconsejará la Cepal).⁴⁸ La reforma tributaria de 1990 permite al gobierno de la Concertación recuperar el valor de los subsidios monetarios dirigidos a los más pobres y a fortalecer el núcleo central de la política social, que se encontraba en situación

⁴⁷ G Bajoit, 2002.

⁴⁸ Raczinsky, 2000.

de fuerte deterioro. Paralelamente se desarrollo la línea “innovadora” de la política orientada a los grupos más vulnerables.

En la estrategia política de “lucha contra la pobreza” se privilegian las políticas “focalizadas” que “invierten” o “habilitan” a las personas más pobres para su participación en un entorno competitivo. Esta estrategia sin embargo, mantiene una línea de asistencia social⁴⁹, que asegura el acceso de los más pobres a una gama de subsidios, siendo la Ficha CAS de los años ochenta el instrumento privilegiado. Se agrega una segunda línea, que busca hacer factible la orientación hacia la inversión social y fortalecimiento de la ciudadanía a través de la creación de programas sociales con instancias de “participación” de la población objetivo en los espacios locales.

La intervención estatal en los temas sociales se refuerza con el proceso de descentralización iniciado en la década anterior, y cuyo objetivo es el lograr una mayor eficacia y eficiencia de la acción estatal. El objetivo es un acercamiento distinto, más pertinente a los ciudadanos y los territorios, a fin de lograr una mejor respuesta a sus necesidades y una mayor participación en la ejecución de las políticas estatales. El proyecto neoliberal de modernización así como la redefinición de ciudadanía que esto implica, se propone aprovechar de esta manera recursos culturales y materiales de la sociedad civil.⁵⁰ Es justamente en este marco que nociones de participación y “*empowerment*” – anteriormente reservados a los movimientos sociales – hicieron su aparición en el discurso gubernamental.

El discurso sobre los objetivos de las políticas sociales de los años noventa opone (o agrega) a la normalización y disciplinamiento de los ochenta el objetivo de la participación social local de los más pobres como expresión y fortalecimiento de ciudadanía social. La asistencia social de lo ochenta pierde terreno en el conjunto de las políticas sociales y gana fuerza el componente de inversión social levantado como instrumento de integración social y ciudadanía. La “focalización” de estos programas en la población y en los territorios más pobres y vulnerables, se espera que aseguren una mayor eficacia en el cumplimiento de estos objetivos.

La participación constituye uno de los ejes orientadores de las políticas sociales de los noventa. La invitación que el Estado hace a los ciudadanos para “participar” en el diseño y ejecución de los programas sociales, constituye uno de los aspectos más “innovadores” de la década.

El concepto de “participación” encuentra en las políticas sociales su espacio privilegiado, pues es allí (y no necesariamente en otros espacios de la gestión pública) donde se espera el desarrollo de la expresión ciudadana para que los programas sean más eficaces y pertinentes. En los años noventa la participación

⁴⁹ Asistencialidad: mecanismo de corrección, entrega directa de recursos materiales y/o económicos a una familia, de manera de ayudarla a satisfacer necesidades específicas.

⁵⁰ Assies, Calderón y Salman, 2000.

fue conjugada con gobernabilidad. A ello por cierto contribuyó que las dinámicas de mercado fueran suficientemente generosas como para no entrar en conflicto con las dinámicas de la sociedad. Un crecimiento sostenido al 7% facilitó muchos consensos.⁵¹

Una compleja ingeniería social, posibilitó dar forma a cientos de proyectos autogestionados localmente, vinculando estrechamente el principio de la focalización al de la participación. Los recursos fueron de este modo condicionados a la capacidad de las comunidades y sus dirigentes para formular proyectos, quienes progresivamente se transformaron en hábiles especialistas. La superposición de la lógica estatal del “proyectismo” a la lógica social de las comunidades y sus familias rara vez ha sido puesta en cuestión. Pero el olvido de la estructura social de los más pobres así como de sus lógicas y temporalidades, permite comprender por qué más que fortalecer los procesos de construcción de identidades colectivas y de expresión de ciudadanía o de efectivo mejoramiento a los ingresos, a menudo estos proyectos dividieron a las comunidades o se esfumaron apenas terminado el subsidio estatal.

A pesar del discurso y los esfuerzos de descentralización pública, en términos de las políticas sociales y sus programas, se observa que rara vez el nivel regional y local tiene injerencia en el diseño de ellos. Por el contrario, es el nivel nacional y central que se especializa en el diseño y asignación de recursos, el nivel regional en la ejecución y monitoreo; y el nivel local en la ejecución.⁵²

A fines de la década de los noventa, las mediciones de la pobreza mostraban sin embargo, que a pesar de haberse reducido, persistía un porcentaje de indigentes cercano al 5% de los hogares de Chile. El menor ritmo de reducción de esta pobreza y la vulnerabilidad creciente de las familias indicaba que las políticas sociales compensadoras de disfuncionamientos pasajeros se habían vuelto ineficientes y a menudo perversas en sus efectos. Es así como el año 2002, se anuncia una nueva estrategia para combatir la miseria: Chile Solidario. Más que una programa social, Chile Solidario se anuncia como un sistema o una red que opera para con los más excluidos independientemente de los

Chile Solidario se propone mejorar las condiciones de vida de 225 mil familias en extrema pobreza. Para ello introduce una inflexión en lo que fueron las políticas sociales de los noventa a través de: a) la incorporación del concepto de red de protección social; b) la combinación simultánea de la asistencia y promoción social; c) un fuerte énfasis psicosocial en la familia como eje de la intervención; d) la focalización automática de las prestaciones sociales en las familias más pobres (sin postulación previa) y no sobre la base de la demanda de los individuos a los servicios públicos; e) y el concepto de egreso de la red estatal como principio central del sistema. Podría agregarse un cuarto concepto, el de integralidad, pero este no es nuevo, pues ya a principio de los años noventa venía promoviéndose junto a la necesidad de políticas intersectoriales.

⁵¹Guell, 2002.

⁵² Serrano et al, 2001.

gobiernos de turno.

Importante es señalar que el Sistema Chile Solidario se suma a otras experiencias latinoamericanas que también exploran nuevas respuestas para hacer frente a la creciente vulnerabilidad y heterogeneidad de la pobreza en nuestro continente. Este nuevo enfoque plantea el concepto de protección social como un componente holístico para el manejo de una pobreza más moderna, pero más vulnerable. El enfoque de protección social parte del reconocimiento de esta situación de vulnerabilidad de las familias y ofrece un "aseguramiento sistémico" para prevenir o mitigar los riesgos a través de un conjunto de intervenciones públicas dirigidas a apoyar a las personas, hogares y comunidades frente al riesgo o situaciones de crisis, particularmente a quienes se encuentran en extrema pobreza. Enfatiza por tanto la responsabilidad pública en la provisión de seguridad de ingreso mediante una *red de protección* y rompe radicalmente con las apuestas de comienzos de la década de los noventa por la participación local.

Entre los elementos innovadores de este nuevo enfoque está el que asuma a las familias en su contexto social y económico de vulnerabilidad permanente. En este sentido, introduce una perspectiva preventiva y anticipatorio; pero haciendo de la red estatal el eje del sistema de protección.

El enfoque de protección social que propone Chile Solidario, autoriza sin embargo, la intervención pública solo en cuanto los mecanismos de mercado no existen o colapsan. En este caso, operaría la red de protección social. Sin embargo, en circunstancias que la vulnerabilidad social que impone el mercado de trabajo hoy en Chile se tiende a generalizar, ciertamente se requerirán progresivamente de mecanismos más permanentes y eficaces para que el Sistema se constituya en una red eficiente de protección. Las dificultades de este sistema para dar respuesta a los problemas de empleo puede llevarlo a terminar reducido a simples medidas de carácter asistencial y compensatorio, pero no de desarrollo de una política de integración sustentable.

Sabemos, que más que los subsidios, es la naturaleza de los canales de ingreso al trabajo y los espacios laborales los que más relación tienen con la movilidad y la integración social, la dignidad y la cohesión social... Si Chile Solidario no logra amarrar la asistencia con una red social universal y ciudadana su potencial de impacto hacia los más vulnerables y excluidos será nulo. Para ello, sin embargo, se necesita que el Estado asuma de manera ineludible la compleja articulación entre gestión pública moderna, redistribución de los ingresos y políticas de cohesión social. Pero también, una sociedad civil fuerte que controle y asegure el cumplimiento de este nuevo contrato social.⁵³

⁵³ El trabajo de campo de esta investigación finalizó el año que se comenzó a implementar el Sistema Chile Solidario por lo que en el universo de familias no hay beneficiarios de este sistema.

3. Políticas sociales de vivienda y nuevos barrios

A diferencia de la propuesta de Chile Solidario el año 2000, la gran innovación de las políticas sociales para la superación de la pobreza de los años noventa, fue su focalización en territorios donde se concentra la pobreza: poblaciones, villas, vecindarios, barrios, asentamientos irregulares o campamentos...

El supuesto básico, era que aún cuando la lucha por la superación de la pobreza necesitaba de la transformación de estructuras de oportunidades como la creación y el acceso al empleo por parte de los más pobres; también se requería por parte del Estado potenciar a través de las organizaciones locales, el desarrollo de capacidades de estos hogares e individuos pobres. Se esperaba así que los programas sociales focalizados en el territorio, lograsen gatillar el uso de recursos y capacidades colectivas hasta ahora escasamente potenciados por el Estado y sus políticas sociales.

La implementación de estas políticas focalizadas a principios de los años noventa coinciden con el surgimiento de los nuevos campamentos de la democracia a las orillas de los ríos, líneas de trenes, basurales, terrenos baldíos y terrenos estatales. Espontáneamente se reactivarán así las ocupaciones “ilegales” por familias que hasta la fecha habían vivido en condiciones de miserable allegamiento. Ya no se hablará sin embargo, de “tomas” sino de “asentamientos irregulares”. Y en estricto sentido, estas ocupaciones están lejos de ser lo que fueron en los años setenta. De manera silenciosa y solitaria, los “sin casa” se desplazarán en las noches, con sus cartones y maderas para allí construir sus precarias viviendas.

La llegada de la democracia, no activará el movimiento y las demandas colectivas, pero abrirá un espacio de “respiro” y esperanza de solución. Los años noventa, marcan así un nuevo pacto entre pobladores y Estado. Con políticas más descentralizadas, los municipios no tendrán dificultad en “focalizar” en los “lunares de pobreza” las nuevas políticas sociales. El aumento significativo de la construcción de viviendas sociales permitirá, junto a políticas para el incentivo del ahorro, que muchas familias accedan al “sueño de la casa propia”.

El Programa Chile Barrio fue creado en 1997 bajo el alero del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Destinado a superar las condiciones de marginalidad social, económica y cultural, concentra iniciativas y recursos públicos en asentamientos precarios y campamentos. Sus líneas de acción son: i) Desarrollo comunitario e inserción social, ii) Habitación laboral y productiva, iii) Mejoramiento de la vivienda y del barrio, y iv) Apoyo al fortalecimiento institucional de programas destinados a la superación de la pobreza. Recogiendo los principios orientadores de las políticas de los años noventa, el Programa Chile Barrio se propone inducir un proceso de cambio en los destinatarios que los transforme en protagonistas de su propio desarrollo a través de la entrega de beneficios materiales y acciones de fortalecimiento personal e institucional entendidas como la expansión de capacidades para un trabajo cooperativo y sinérgico entre los diversos grupos y agentes presentes en el territorio.

La meta de “erradicar” los 970 campamentos que existían a mediados de la década de los noventa a lo largo del país, llega a constituirse en política pública. La obtención de la vivienda pasa entonces a ser objeto de preocupación de las políticas sociales para “la superación de la pobreza”. A mediados de los noventa, la vivienda se transformará en un instrumento clave, el punto de partida, para la erradicación de la pobreza y la indigencia en Chile.

El Programa Chile Barrio nace justamente de la constatación de estos 970 campamentos, pero también de la dispersión de los programas públicos para abordar las situaciones de extrema pobreza. La escasa flexibilidad y descentralización de sus instrumentos, pero por sobre todo la verificación de que los resultados logrados con sectores en extrema pobreza eran precarios, conducen al Estado a diseñar un nuevo programa para los “sin casa”.

No serán los pobladores organizados quienes demandarán este derecho, sino el Estado que a través de una compleja ingeniería social, incentivará a las familias organizadas para postular a este derecho. A través de la entrega de subsidios y de apoyos complementarios a las familias, la vivienda y el barrio estará en el centro de un enfoque “integral” e intersectorial para la superación de la pobreza.

Históricamente, en Chile el problema de vivienda más importante en el sector urbano, era el de los allegados. Para 1983 se calculaba que los allegados en el Gran Santiago alcanzaban a 86.460 familias en los estratos económicos bajos, esto es, el 66,5% de este grupo.⁵⁴ Esta situación cambió drásticamente en la década de los noventa. Las condiciones de urbanización para la población pobre se han visto mejoradas sustantivamente. La producción de viviendas sociales alcanzada durante la década pasada superó incluso la tasa de crecimiento poblacional vegetativo.⁵⁵

Entre la década del ochenta y la del noventa, la tasa de producción anual de vivienda social creció en un 36,4% y desde 1980 hasta el año 2000 se habían construido alrededor de 173 mil viviendas de interés social en Santiago- lo que equivale al 21% del parque habitacional construido en la Región Metropolitana.⁵⁶ En otras palabras, cerca de 700 mil personas viven hoy en día en algún tipo de vivienda social de bajo 400 UF, construidas entre 1980 y 2000.⁵⁷

Durante la última década (1992-2002) las viviendas aumentan en un 25.7%, cifra muy por encima del crecimiento poblacional del período (13.3%) y decreció en un 42.9% el número de viviendas construidas con materiales precarios (mediaguas, piezas...). Según el Censo 2002, alrededor del 60% del total de las viviendas construidas en el país pertenece a programas habitacionales subsidiados. Con ello las condiciones de vida y de urbanización de los más pobres mejoraron sustantivamente.⁵⁸

⁵⁴ Ogrodnik, 1983.

⁵⁵ CEPAL, 1999.

⁵⁶ SUR, 2001.

⁵⁷ De bajo 400 UF ajustadas.

⁵⁸ Los resultados positivos en las condiciones de vida de los beneficiados son evidentes. El uso

Cuadro N° 2: Evolución del déficit de vivienda en Chile 1990 - 2000.

	1990	1992	1996	1998	2000
Total déficit de viviendas	666.194	584.063	503.527	459.857	421.179

Nota: (*) Se excluye servicio doméstico puertas adentro y su núcleo familiar.

Fuente: MIDEPLAN, Departamento de Información Social, Encuesta CASEN de años respectivos.

El esfuerzo estatal realizado en materia habitacional implicó el traspaso residencial definitivo de la población que habitaba en campamentos o como allegados hacia las nuevas “villas” de vivienda social, que pasan a concentrar a la mayor parte de los pobres urbanos. La nueva pobreza urbana de Santiago, es hoy en día, la pobreza de “*los con techo*”⁵⁹.

El modelo de construcción de vivienda social que impera en los últimos años posee una tendencia a la densificación. La construcción en altura se acompaña de un diseño urbano basado en blocs frontales entre sí, con balcones estrechos, lo cual agudiza las condiciones de hacinamiento y la “sensación” de encierro de los habitantes. Este cambio o modalidad constructiva se debe al proceso de encarecimiento del suelo urbano y no a las expectativas de la demanda. Numerosos estudios muestran que la familia chilena de hoy- como la de antes- sigue prefiriendo la vivienda unifamiliar en extensión.⁶⁰ Sin embargo, recientes estudios del PNUD/SUR y del Minvu, indican que la principal insatisfacción de los habitantes de estos nuevos barrios no dice relación principalmente con sus viviendas sino con el barrio y el vecindario. El deseo de migrar está directamente asociado a la insatisfacción con el modo de vida y sociabilidad que se impone entre estos habitantes.

En el stock acumulado de vivienda social en los últimos veinte años, están presentes las mayores deficiencias urbano arquitectónicas (cierres ciegos, quiebre en relación con el patrón arquitectónico barrial, espacios residuales inutilizados, frentes discontinuos, apropiación indebida de espacios públicos) así como de conectividad y transporte público urbano. Por otra parte, los grandes volúmenes de inversión en casas, no han sido acompañados de un volumen importante de inversión en el plano de los servicios públicos. Crecen las villas

de letrina o pozo negro como sistema de eliminación de excretas bajó entre 1987 y 2002 de 47% a 27,4% en el I quintil y de 36,2% a 16% en el II. Esto, debido, en gran medida, al fuerte esfuerzo en materia de vivienda social realizado en el período.

⁵⁹ Rodríguez, 2001.

⁶⁰ Palmer, 2001.

alejadas de escuelas, consultorios, parques y espacios públicos, con lo cual se incrementa dramáticamente la sensación de aislamiento y marginalidad.⁶¹

Muchos son los estudios que denuncian las falencias de este sistema: la supremacía de la cantidad por sobre la calidad, la estrechez indigna de las viviendas, la segregación y guetización de estos territorios, la imposibilidad de elegir donde vivir, la ruptura de los vínculos de vecindad...

La sumatoria de los problemas vinculados a la realidad de la segregación urbana y la vivienda social en Chile, genera hoy graves problemas sociales relacionados con las dificultades para la convivencia, la formación de redes sociales y la generación de nuevas formas de participación social. Se impone así la visión que la construcción de conjuntos de viviendas sociales aporta cuantitativamente en el combate contra la pobreza, pero que la acentúa en términos cualitativos. La vivienda social otorgaría mejor calidad de vida material, pero atentaría contra las costumbres y lógicas socioculturales propias de los pobres en su vida cotidiana y productiva.⁶² Los altos índices de violencia intrafamiliar que allí se concentran así lo atestiguan.⁶³ Desde esta perspectiva, no serían solo los cambios sociales o económicos los que gatillarían este déficit solidario, sino también la propia configuración socioespacial de los conjuntos. Es decir, los problemas que surgen en las villas no serían un problema de la pobreza, sino de la pobreza que hacinada y enjaulada habita en las villas.

Los beneficiados con una vivienda social deben residir en conjuntos densos, extensos, homogéneos, desprovistos de historia, segregados de la ciudad y – muy probablemente–distantes de sus redes primarias. Lo anterior, a una escala de 86.000 viviendas anuales, genera una situación social y urbana que impide el desarrollo de barrios integrados, sino también la imposibilidad de percibirse como un habitante más de su ciudad, un ciudadano. Por el contrario, estos extensos territorios se convierten en “caldo de cultivo” para la delincuencia, el deterioro de la infraestructura, la drogadicción, la estigmatización, la inactividad, la deserción escolar y el embarazo adolescente⁶⁴..., la anomia.

La percepción de inseguridad que afecta la vida social de la ciudad, también está presente en estos guetos de pobreza. La diversidad de relaciones sociales no solo escasea, también existe una tendencia al confinamiento y la pérdida de los espacios públicos de encuentro. La antigua reivindicación de los años sesenta por un espacio digno en la ciudad, es reactualizada por el Estado a través de conceptos tales como seguridad ciudadana, regularización de terrenos, barrios seguros ...

La multiplicación de los cierres y las rejas en torno a cada bloc, la división de los pasajes de uso común con nuevas rejas son clara expresión del temor de gran parte de los más pobres para reapropiarse de sus espacios públicos y de generar

⁶¹ SUR-PNUD. 2001.

⁶² Ducci, 1998; Skewes, 2000; SUR-PNUD, 2001.

⁶³ Rodríguez, 2004.

⁶⁴ Ducci, 1998; Rodríguez, 2000; Sabatini, 2001.

vínculos estrechos con los vecinos. La inseguridad ciudadana se torna de este modo en el síntoma más evidente de los procesos de fragmentación social urbana.

El aumento y consolidación de las desigualdades sociales, la pérdida del control del territorio por parte del grupo de pertenencia, la crisis del Estado para garantizar la seguridad y protección de todos los ciudadanos, la inseguridad, el surgimiento de un modelo de ciudadanía privada basada en la “autorregulación” y la consecuente privatización de la vida social son algunos de los elementos más nombrados al analizar la segregación urbana que afecta a los más pobres. Esta tendencia tiende a mantenerse hasta hoy en día, y no existen evidencias de una rectificación.

Sea por una lógica de rentabilidad del suelo (económica)⁶⁵, o simplemente una cierta tolerancia (cultural) a la pobreza, lo cierto es que hoy se abren y se refuerzan las viejas fronteras sociales y espaciales dentro de la ciudad. La segregación a gran escala, propia al proceso de urbanización latinoamericano, es decir, comunas de pobres y comunas de ricos, siguen caracterizando las fronteras urbanas de Santiago, radicalizándose sus consecuencias sociales⁶⁶ e identitarias. La consolidación de los guetos de pobreza va aparejado del efecto de la estigmatización de su gente y la percepción de “estar de más”. Las fracturas urbanas, las fronteras al interior de la ciudad, aparecen entonces como la expresión y el recurso de integración e identificación al interior del propio grupo de pertenencia; pero también de exclusión y distinción en relación al resto de la sociedad.

⁶⁵ Salcedo, 2000.

⁶⁶ Sabatini y Cáceres, 2001.

Parte II

El sujeto ante el Estado

*" Ce qu'il y a de plus terrible dans la pauvreté est le fait qu'il y a des êtres humains qui, dans leur position sociale, sont pauvres et rien que pauvres."⁶⁷ George Simmel, *Der Arme*, 1908.*

Capítulo 3

Pobreza, identidad y lógicas de acción

3.1 Pobreza absoluta y movilidad social

La definición de pobreza que ha dominado durante las últimas décadas considera como referencia la capacidad que tienen los hogares y las personas de satisfacer una canasta básica de alimentos, calculada sobre bases nutricionales y otras necesidades básicas. El indicador utilizado para medir esa capacidad son los ingresos monetarios a que aquellos acceden. De allí su denominación de enfoque biológico y absoluto de la pobreza, por un lado, y del ingreso, por otro.⁶⁸ A partir de los ingresos se definen los umbrales absolutos que consagran situaciones y categorías diferentes en cuanto al grado de subconsumo o privación: los indigentes, los pobres y los no pobres.⁶⁹

⁶⁷ G.Simmel, 2002.

⁶⁸ P.Barros et. al, 1996.

⁶⁹ Los indigentes, segmento de hogares y personas cuyos ingresos per capita no son suficientes para asegurar una canasta básica de alimentación para cada uno de sus miembros; los pobres, segmento conformado por todos los hogares cuyos ingresos per capita bastan para satisfacer la canasta básica de alimentos, pero que igualmente tienen limitaciones para satisfacer el conjunto de sus necesidades básicas porque no alcanzan a completar un ingreso monetario igual o superior al doble del valor de una canasta básica de alimentos en las áreas urbanas o 1.75 veces en el sector rural.

Esta definición de "*líneas*" sociales -indigentes, pobres y no pobres- ha servido de base para medir y evaluar la evolución económica en términos de su éxito o fracaso en superar dichas situaciones, así como de fundamento para la formulación de las políticas de superación de la pobreza orientada a aquellos segmentos sociales más desfavorecidos para participar en el mercado. En pro del principio de igualdad de oportunidades, la acción del Estado se orienta por tanto a facilitar y subsidiar la integración de este segmento de pobres en el mercado.

La utilidad de una definición absoluta de pobreza, esto es de una línea bajo la cual se puede hablar de pobres e indigentes, permite establecer un *punto de referencia* para establecer las bases de un "*derecho de los pobres*"; y, asimismo fijar el gasto social público.

Que la pobreza sea un *estrato social* (definido a partir de la variable ingresos) o una categoría estadística no lo transforma por cierto, en una categoría social, por el contrario, ella no es más que una pre-noción, en el sentido de Durkheim⁷⁰. Bajo la llamada "*línea de la pobreza*" encontramos grupos sociales tan diversos como mendigos, mujeres solas, ancianos, cesantes, sin casa, niños, campesinos... El estrato de la pobreza reúne tantos individuos como sea posible imaginar, pero cuyo único punto en común es la carencia que finalmente los vuelve merecedores de un trato diferencial por parte del Estado.⁷¹

Los estudios de la pobreza y la superación de tal condición, deben ser diferenciados de los análisis de la movilidad social. En la literatura sociológica, el estudio de la movilidad se ha orientado principalmente hacia las condiciones estructurales que favorecen el ascenso o descenso social de las personas en la estructura social.⁷² A través de la comparación de las posiciones de los individuos o familias en la estratificación social con aquellas posiciones que sus padres o ellos mismos tuvieron alguna vez, la sociología ha podido determinar el grado de (im)permeabilidad de la estructura social.⁷³ Estos cambios en la posición relativa y la evolución de los niveles absolutos de ingreso han permitido a su vez interpretar las consecuencias del modelo de desarrollo en las transformaciones de la estructura social, como también la incidencia de las políticas sociales en los niveles de vida de los más pobres.

⁷⁰ Durkheim. 1973.

⁷¹ Lo cierto es que independientemente de la eficacia operacional que nos ofrece el concepto de pobreza absoluta, carencias medidas estadísticamente, ella ha permitido reemplazar los antiguos actores sociales populares por una categoría genérica de "pobres" y en la cual, como corolario de política, la responsabilidad es devuelta a cada uno individualmente.

⁷² Clacso 1976; ver Raczynski para Chile, 1974

⁷³ Así definida, la movilidad social nos remite por sobre todo a la relación actor - sistema social; a los comportamientos, las estrategias que interactúan con la estructura social y se inscriben en la compleja jerarquía de posiciones sociales. Weiss, 1986.

La educación, considerada tradicionalmente el principal mecanismo de movilidad individual, también ha sido un indicador privilegiado en la interpretación de los procesos de movilidad social, pues las evidencias empíricas han demostrado una estrecha asociación entre años de escolaridad y posibilidades de ascenso en la escala ocupacional y de ingresos.⁷⁴ Asimismo sucede con los estudios que indican la asociación entre factores demográficos, como la fecundidad y el ciclo vital de las familias pobres y los procesos de movilidad social. Las variables demográficas sin embargo, deben ser leídas e incorporadas como variables que a menudo dependen estrechamente de pautas culturales propias a las familias y sus tradiciones.⁷⁵ Los empleos de calidad, sin embargo, constituyen un factor central e indiscutible para la obtención de niveles socialmente aceptables de bienestar. El acceso a mejores oportunidades de vida no puede construirse si los miembros del hogar no se incorporen a actividades bien remuneradas por el mercado.

Los estudios de superación de las condiciones de pobreza en cambio, se enfocan en el análisis de las salidas o entradas de tal condición (fijada por la línea de la pobreza) sin que ello suponga necesariamente cambios en términos de la posición en la estructura social. La superación de la pobreza si bien supone un cierto “movimiento” en términos de ingresos, ella da cuenta más bien de una movilidad horizontal; es decir, del reemplazo de un status por otro sin ascensión social propiamente tal. Es el caso por ejemplo, de una empleada doméstica pobre que encuentra trabajo como vendedora de un pequeño negocio y logra ingresos que la logran ubicar sobre la línea de la pobreza. En términos de ingresos y status su condición mejora, pero no necesariamente su posición al interior de la estructura social.

Este estudio se centra en la superación de la condición de pobreza entendida como movilidad o “movimiento” horizontal e intrageneracional. Es decir, el acento se pone en las trayectorias de los individuos y sus familias durante los últimos diez años y solo en ocasiones hacen alusión a la movilidad de sus padres. En términos generales, en este estudio se enfoca al análisis de la superación de la pobreza y no de la movilidad social. Precisar esta noción de pobreza y su superación, es el objetivo de este capítulo.

⁷⁴ Raczynski, 1974; Figueira, y Genetti 1982; Sainz, y León, 1996.

⁷⁵ Los estudios de la CEPAL (1997) se sitúan en esta línea. Sin embargo, el enfoque demográfico puede ser exitoso en lo predictivo, pero es de difícil sustento teórico. La pregunta, de si es la movilidad descendente es resultado del tipo de familia o viceversa, no es de fácil respuesta. Aún así, las dimensiones del comportamiento demográfico como el ciclo vital de la familia, la maternidad temprana, el envejecimiento, la migración deben ser incorporadas al análisis.

3.2 Los estudios de la pobreza

Desde las evidencias y vacíos de los enfoques económicos y demográficos, han surgido en América Latina una diversidad de enfoques para el estudio de los hogares enfrentados a situaciones de carencia. Estos enfoques, más cualitativos que los estudios sobre la movilidad social, se abren a nuevas preguntas sobre los procesos y la génesis de la pobreza. ¿Cómo reaccionan los hogares pobres cuando su ingreso disminuye, los trabajos son escasos y aumenta su gasto en alimentos y servicios?⁷⁶ ¿O como hacen las familias enfrentadas a situaciones de marginalidad urbana para insertarse en el mercado de trabajo?⁷⁷ ¿Como enfrentan las familias pobres las situaciones de riesgo y vulnerabilidad social?⁷⁸ Desde esta perspectiva cualitativa, más que la naturaleza de los recursos que estas familias movilizan, interesan los procesos que ellas construyen para salir de las situaciones de carencia o riesgo que las afectan. Por consiguiente la atención se centra en las estrategias de adaptación de las familias a circunstancias cambiantes, aun cuando dicha adaptación no implique mejoras en la situación de bienestar, ni modifique la capacidad para utilizar las vías de movilidad e integración social.

Caroline Moser, antropóloga británica, levanta desde el Banco Mundial⁷⁹ el concepto de “activo” para referirse al conjunto de recursos cuya movilización permite el aprovechamiento de las estructuras de oportunidades existentes en un momento dado, ya sea para elevar el nivel de bienestar o para mantenerlo ante situaciones que lo amenazan. Moser señala que para incrementar la productividad económica de los pobres se requiere un enfoque global e integral de la política social, reconociendo la compleja interdependencia del capital social y humano; por lo que sugiere que se necesitaría una política social en la cual se combinaran imaginativamente la opción individual con la participación comunitaria y se vinculara el desarrollo humano con el desarrollo de la sociedad.

Larissa Lomnitz por su parte, en su estudio de Cerrada de Córdor en México, se vale del concepto de “confianza” como un capital central a la construcción de redes de compadrazgo y protección social. Sin confianza⁸⁰, señala Lomnitz, la creación de estos grupos con fines de ayuda mutua para la supervivencia

⁷⁶ Moser, C., 1996, estudio de cuatro comunidades pobres; Katzman, et al, 1998 en Montevideo.

⁷⁷ Lomnitz, 1968, en Cerrada de Córdor, Ciudad de México.

⁷⁸ Racizinsky, Serrano y Valle, 2002, en Chile.

⁷⁹ Moser. 1996. Estudia Budapest en Hungría, Guayaquil en Ecuador, Manila en Filipinas, Lusaka en Zambia.

⁸⁰ “La confianza constituye un rasgo cultural que en cada situación debe describirse etnográficamente y que evoluciona en el tiempo. Ego confía en alter cuando piensa que éste tiene la habilidad, voluntad y buena disposición de entablar una relación personal de intercambio recíproco, y cuando siente un suficiente grado de familiaridad con alter para efectuar el acercamiento inicial. Este acercamiento consistirá generalmente en pedir un favor, e incluso en ofrecerlo sin temor a ser mal interpretado.” Lomnitz, pág. 212, 1968.

individual y colectiva sería imposible. La relación de reciprocidad y confianza con el intercambio de mercado en el caso de los marginales urbanos, es complementaria, y representa finalmente el mecanismo de seguridad económica que permite su supervivencia.

Estos enfoques abren el análisis de la pobreza hacia factores tales como la asociatividad, las redes de apoyo y el emprendimiento. El enfoque del capital social postula que las relaciones de las personas son las que le ayudan a movilizarse, al abrirles acceso a nuevas oportunidades y recursos. En esta línea, las redes sociales abren oportunidades a las personas por el sólo hecho de pertenecer a ciertos grupos o clases. Estos estudios sobre la pobreza han demostrado la relevancia de las redes sociales en su capacidad de captar recursos (Lomnitz 1978), oportunidades laborales y también reproducir la desigualdad social. En Montevideo, Rubén Katzman apuesta al capital social y al trabajo como recursos centrales y destaca también el rol preponderante de los recursos provenientes del Estado en la construcción de oportunidades para los sectores más pobres.

En Chile, a fines de la década de los noventa, Mideplan (1998) rompe también con el enfoque económico e integra al análisis los procesos microsociales. Frente a la pregunta por qué frente a iguales condiciones de privación económica y social algunas personas logran superar la brecha que los define como pobres y otros no, se levantan dos conceptos como claves comprensivas de los procesos de movilidad: el de *“reproducción intergeneracional”* de la pobreza y el de *“transmisión intergeneracional”* de la pobreza. Mientras la reproducción involucra elementos exógenos a las familias (cambios en la estructura del empleo, comportamiento demográfico...), el de transmisión alude a elementos de captación de oportunidades de vida (valores, actitudes de vida, conductas en hogares, herencias generacionales...). Se propone así superar el enfoque de los ingresos e incorporar explícitamente la dimensión de la cultura, aspecto escasamente abordado en estudios sociológicos sobre la pobreza. El estudio sin embargo, logra mostrar la tendencia a la reproducción, pero no otorga claves comprensivas sobre las situaciones de distanciamiento o ruptura de la familia con las pautas culturales que los han acompañado desde generaciones.

En un estudio reciente sobre situaciones de quiebre de ingreso en hogares medios y bajos en Chile, se logran detectar mecanismos de protección anticipatorios y mitigadores de las propias familias frente a situaciones de vulnerabilidad. La conclusión central muestra que aunque las familias siempre elaboran alguna respuesta y poseen márgenes de maniobra frente a estas situaciones de desestabilización económica, todas ellas ansían una mayor estabilidad y menor incertidumbre en sus vidas. Como bien concluyen las autoras, en una sociedad con los niveles y ritmos de transformación social y económica como la chilena, y cuyo eje de funcionamiento es el mercado, la

inestabilidad pareciera inevitable. En este contexto social es posible sostener que el riesgo social tenderá a permanecer.⁸¹

Las preguntas que se abren en la discusión actual se orientan hacia las profundas y aceleradas transformaciones de nuestras sociedades y economías; y de los procesos a través de los cuales el cambio social y estructural se instala en la vida y la cultura de los sujetos y sus familias. En términos de política social, aparece especialmente relevante comprender también cómo es que los más pobres y vulnerables logran superponerse a un contexto altamente desestabilizante y donde la certeza de la incertidumbre⁸² se instala entre todos.

Lo cierto es que las características de la estructura social y ocupacional que hoy día se observan, dan cuenta de que tener un trabajo asalariado ya no supone ser parte de una red de seguridad social ni tampoco dejar de ser pobre. Ser asalariado y vivir en condiciones de vulnerabilidad o pobreza es una realidad en Chile y América Latina. Aún cuando esta sociedad salarial no integró jamás al conjunto de la población, actuó como un sistema de integración creciente que asociaba el trabajo a garantías y derechos. El debilitamiento progresivo de este contrato social expresado en el debilitamiento y precarización del sistema de protección salarial a partir de la década de los setenta, ha tenido implicancias sobre el modelo de integración que representaba. Integración precaria que no solo remite e impacta al mundo laboral, sino también a todo el entorno social y cultural desde donde se construyen las disposiciones hacia la integración social.

Debilitada la sociedad salarial y sus certezas básicas, la posibilidad de superar la pobreza e iniciar procesos de superación de la pobreza no parece asociarse hoy en día sólo a la adscripción a una determinada categoría ocupacional o posición en la estructura ocupacional. Más bien, ella se vincula a la capacidad de los sujetos de construirse una red o soporte de protección y seguridad social que los cobije frente a las vulnerabilidades y facilite el logro de mejores niveles de vida.

Las trayectorias sociales se enfrentan a cuestionamientos e incertidumbres que no conocieron generaciones anteriores. En Chile el análisis de la experiencia de los sujetos indica que son ellos quienes deberán construir no sólo sus trayectorias, sino también la orientación de sus prácticas.

Las historias de vulnerabilidad y exclusión social, de reproducción de la pobreza, obligan a preguntarse si acaso estas posiciones en el mercado y la estructura social representan hoy una condena, o si las personas que están en una u otra posición pueden cambiar de escenario. Efectivamente, para estos sujetos el margen de maniobra parece ser escaso. Pero las biografías muestran también que la propia posición no siempre indica una condena, que a menudo los sujetos descubren caminos y soportes que permiten transitar hacia mayores cuotas de bienestar y realización del propio proyecto vital. La pregunta por el margen de

⁸¹ Raczinsky, Serrano y Valle, 2002.

⁸² Dirección del Trabajo, 2003.

maniobra, en especial los más pobres, se vuelve inevitable. La integración social depende no solo de las condiciones objetivas como es la incorporación al mercado de trabajo y el acceso a las oportunidades; sino también de las dimensiones subjetivas que inciden en la dinámica de la inserción social.

Para avanzar en una mirada más comprensiva de la pobreza, pareciera ser necesario superar el enfoque de los ingresos⁸³ y concentrarse en los procesos y trayectorias de estos individuos, de modo de incorporar a través de una perspectiva transversal y dinámica en el tiempo, la experiencia social con las oportunidades que la sociedad, el Estado y el Mercado les abren o les niegan. La pregunta por el rol que juega el Estado y las políticas sociales en la construcción de esta incipiente red de protección social; o la representación que estos mismos sujetos pobres se hacen del Estado y sus obligaciones hacia ellos son sin embargo, aún ámbitos escasamente abordados.

3.3 Culturas en la pobreza

Como ya lo mostraban los clásicos estudios estructurales, las oportunidades y activos de los pobladores y sus familias podrán dar cuenta de las probabilidades de acceso a un trabajo o a una vivienda, por ejemplo, pero ello no es suficiente para predecir o comprender la orientación que seguirán sus trayectorias ni la incidencia que estos recursos tendrán sobre la calidad de sus vidas. El rumbo de las trayectorias también dice relación con las disposiciones culturales que orientan la acción de estos pobladores. Si se entiende la cultura como el modo en que una sociedad produce sus formas de convivencia, se las representa y las reproduce, el dominio o "control cultural"⁸⁴ de estos pobladores, - la defensa y capacidad de decidir sobre la cultura propia y la ajena - puede ser también un recurso esencial para comprender el sentido que adquieren sus trayectorias en la ciudad.

El debate sobre la incidencia de la cultura en los procesos de superación de la pobreza y la movilidad social no está aún resuelto. ¿Es efectivamente la internalización de normas y valores de la integración social lo que permite la movilidad por motivación al logro? O más bien, es la capacidad de controlar y decidir sobre una diversa y amplia gama de códigos culturales, lo que ubica a los pobladores y sus familias en mejor disposición para aprovechar los resquicios y recursos que el mercado, la sociedad y el Estado le puedan ofrecer?

⁸³ Moser, 1996; Katzman, 1999; Mideplan, 1998.

⁸⁴ Bonfil, 1995.

La tesis del “*control cultural*” cobra especial sentido en contextos de rápida transformación y donde finalmente lo definitivo pareciera ser la capacidad de cada poblador para construir su propia experiencia social. Durante el modelo de industrialización sustitutiva los modelos de integración parecían ciertamente más claros: si se era obrero, entonces se poseía una cultura propia y un proyecto de movilidad colectiva. En la actualidad, el antiguo obrero puede ser un trabajador independiente que aunque se siga pensando obrero sabe que las certezas de su viejo proyecto social ya no corresponden. Se debilita así la noción de pertenencia a una cultura como un todo estable y normativo; y se abre la pregunta respecto de cómo las diversas orientaciones culturales contribuyen o no a la construcción de procesos de movilidad e integración social.

La pregunta por la relación entre pobreza y cultura ha sido abordada por la antropología latinoamericana en estudios clásicos como son los de O. Lewis (1966) y L.Lomnitz (1975)⁸⁵ en México. En oposición a los enfoques estructuralistas que ubicaban la pobreza de los países del sur en la dependencia con el norte y la conformación de estructuras sociales excluyentes, Lewis levanta la tesis de la presencia de una cultura propia entre sectores pobres que estaría actuando en la reproducción de sus condiciones de vida. El carácter desviante de los comportamientos de los pobres se explica así por la existencia de valores y modelos culturales distintos a los dominantes en la sociedad. Se hablará de “*subcultura de la pobreza*” como aquellos valores y modelos de comportamiento transmitidos intergeneracionalmente y que explicarían la baja posición de las personas en la estructura social. En términos de las políticas sociales, la tesis de la subcultura de la pobreza, se ha comprendido como la “*desesperanza y el dejarse estar*” de las familias que se ubican bajo un cierto umbral de ingresos (la línea de la pobreza). Para romper con el círculo de la pobreza se requeriría entonces que estos pobres aprendan e internalicen los códigos de la integración para poder visualizar y aprovechar las oportunidades que el mercado les ofrece. Concepción muy similar a las políticas de aculturación, entendidas como los procesos de contacto cultural a través de los cuales las sociedades o grupos asimilan o se les imponen rasgos culturales de otras sociedades o grupos, en general dominantes.⁸⁶

No existe sin embargo, evidencia empírica que respalde la idea que la orientación hacia la superación de la pobreza se “gatille” al traspasar el límite de la llamada “línea de pobreza”; ni tampoco que el estrato pobre comparta una sola “cultura”, o que la “cultura de la pobreza” se corresponda con el “estrato” pobre. Aún así esta tesis de la subcultura de la pobreza ha permeado no solo el sentido común de nuestras sociedades, sino también ha orientado gran parte del diseño

⁸⁵ Lomnitz en su estudio de las redes de compadrazgo en Cerrada de Cóndor en Ciudad de México en cambio, destaca la capacidad de estos pobladores marginales para hacer frente a su miseria y celebra sus redes sociales como recurso vital a la sobrevivencia.

⁸⁶ Concepto acuñado por la Escuela culturalista, cuyo principal representante fue Herskovits, 1958.

de las políticas sociales. Como bien concluyen Martínez y Palacios (1995), la superposición entre el *estrato pobre* y la *cultura de la pobreza* es una suposición que se adopta para el efecto de justificar la definición de un grupo-objetivo de la *ayuda estatal*. Sin embargo, esta suposición aspira a llenar un vacío real en la construcción teórica del concepto, aunque lo haga de un modo distorsionado: si la pobreza ha de ser motivo de atención continuada e institucional por parte del Estado, es porque se reconoce la existencia de un hiato entre la *orientación a la superación de la pobreza* y la *probabilidad efectiva de superarla*.⁸⁷

En Chile, la relación entre cultura y pobreza ha sido abordado por Irarrázabal (1995) quien propone el concepto de “*habilitación*” para dar cuenta de la necesidad de los más pobres de internalizar determinados valores para el logro de la movilidad de las familias. De acuerdo a este enfoque, a mayor habilitación mayor posibilidad de motivación al logro y por ende mayor movilidad y superación de su condición. Ello supone también una cierta deseabilidad social que es la de “*todos integrados*” en la homogeneidad. Habilitación (Irarrázabal, 1994) y adscripción a la cultura de la decencia y la integración (Martínez y Palacios 1998) son conceptos que dan cuenta de la estrecha relación entre internalización (o aculturación) de valores y movilidad de las familias más pobres.

Coincidentemente con Bourdieu (1984), aunque sin adscribir a su marco teórico, estos autores reconocen que la adscripción a los códigos culturales dominantes (funcionales a las relaciones de poder) pareciera ser clave para el logro de la superación de la pobreza. Si bien ambos coinciden que finalmente los códigos transmitidos se seleccionan en el tiempo en función de las recompensas sociales, no concuerda en su diagnóstico para Chile.

Para Irarrázabal quienes adhieren a los códigos dominantes de la integración, mostrarían mejores resultados en términos de sus condiciones de vida y capacidad de movilidad. Mientras que quienes se distancian de estos códigos de la integración y el “buen vivir” tendrían a perdurar en la pobreza. Esta tesis se asemeja a la tesis de Bourdieu, cuando nos advierte de los efectos negativos (*histeresis*) que puede tener sobre los individuos el transgredir o disentir de un sistema de disposiciones culturalmente estructurado (“*habitus* versus *histeresis*”). Bourdieu no es el único en advertir de los riesgos de disentir del sistema normativo y cultural, Elias (1996) coincide también en enfatizar los aspectos negativos producidos por el desajuste entre posiciones objetivas y vivencias de los actores; entre los códigos transmitidos y validados socialmente y la internalización que el sujeto hace de ellos.

Martínez y Palacios por su parte, van en un sentido contrario a la tesis de Irarrázabal y destacan que en Chile, las señales del mercado no parecieran ser congruentes con las señales de la integración social o con la adscripción al Código de la decencia (de la integración).⁸⁸ Por el contrario, las señales son

⁸⁷ Martínez y Palacios, 1995.

⁸⁸ Idem, 1995.

ambiguas y contradictorias por lo que la adhesión al código de la integración y la decencia no siempre se expresan en mejores condiciones de vida. Por el contrario, quienes aprenden a “trampear” (*la ruse* en francés) y transgredir los mandatos básicos de la cultura de la integración, podrían llegar a obtener mejores resultados en términos del logro de la superación de la pobreza.

Nuestro estudio retoma esta evidencia empírica y va en el sentido de una hipótesis alternativa. La relevancia o el peso de la cultura en las probabilidades de superar la pobreza se juega hoy en Chile en el “*control cultural*” que los pobladores posean sobre una variedad de códigos culturales.⁸⁹ En este sentido la posibilidad de iniciar procesos de movilidad se asocia no tanto a la adscripción a los códigos dominantes de la integración, sino al control sobre un stock variado de capital cultural, incluido el dominante. En Chile, el control de este stock de códigos culturales se ha vuelto determinante en el acceso a nuevas oportunidades, a nuevos contactos sociales y por ende a mayores probabilidades de obtener mejorías en la propia calidad de vida. En otros términos, no existe posibilidad de iniciar una trayectoria de movilidad, si los pobladores no poseen un “*control*” simultáneo sobre los principios culturales dominantes, pero también los propios. En este sentido, coincidimos con Dubet (1994) cuando advierte sobre la importancia de romper con una visión homogeneizadora y determinista de la cultura y abrir espacio al margen de maniobra, al sujeto y la posibilidad de valerse de lógicas que no siempre son las de la integración.

En sociedades modernas y de creciente diferenciación, segmentación y desigualdad como la chilena, los logros en términos de movilidad y superación de la pobreza se asocian a un control de la diversidad cultural. Por tanto, la capacidad de los pobladores de dialogar con esta variedad de códigos y, como consecuencia, su capacidad de distinguirse y diferenciarse, puede ser más importante y mejor predictor de éxito que la simple adscripción a un solo código de integración, sea el dominante o el de los excluidos. Esta capacidad de control cultural es lo que le otorgará el poder de negociar o disputar sus propios intereses y derechos frente al mercado, el Estado y a la sociedad mayor.

⁸⁹ Seguimos los postulados de Erickson, 1996 y Dubet, 1994.

3.4 Hacia una definición de la pobreza

Lo que hemos querido mostrar en este breve recorrido por las discusiones en torno al concepto de pobreza, es que en las sociedades modernas, la pobreza no corresponde solo al estado de una persona que carece de bienes materiales, ella corresponde también a un status social específico, inferior y desvalorizado que marca profundamente la identidad de quienes la viven. Este elemento no es del todo nuevo en el debate sobre la pobreza. Tanto el programa filantrópico del siglo XIX como la doctrina social del cristianismo colocaban en primer plano el aspecto de la degradación moral que la miseria determinaba en la existencia humana. Históricamente, el denominador común de los elementos que hacían de la miseria un fenómeno social lo constituyó la función degradante de tal estatus.⁹⁰

George Simmel, en un breve texto titulado *Der Arme*⁹¹ escrito en 1908, se plantea justamente la ambigüedad de la noción de pobreza como categoría sociológica. Para Simmel, la pobreza, es no solamente relativa, sino que ella también se construye socialmente. El significado de la pobreza, es aquel que la sociedad le otorga. El enfoque teórico simmeliano contribuye así a evitar una definición substancialista del pobre, reubicando la mirada sobre la relación de interdependencia con la sociedad y en especial el Estado.⁹²

En Simmel, es la relación simultánea de asistido y temido que da forma a la figura del pobre en nuestra sociedad; a la relación de piedad y castigo diría Geremek. Sin desconocer su carácter de “indeseado”, inútil, miserable... Simmel reconoce que en la relación de *asistencia* tanto el pobre como el donante se encuentran en una relación social. De allí la invitación a comprender las formas sociohistóricas de esta interdependencia que se construye entre los pobres y el resto de la sociedad. Aquello que es sociológicamente pertinente no es la pobreza en tanto tal, sino las formas sociales que ella adquiere en la sociedad en un momento específico de su historia.⁹³ Esta sociología de la pobreza se vuelve en realidad una sociología del lazo social.⁹⁴

⁹⁰ Geremek, 1989, Pugaum, 2002.

⁹¹ El Pobre.

⁹² Castel (1995) recupera esta noción a través de su concepto de “desafiliados”, es decir, le “desafilie” sería quien ha roto con todos los vínculos de protección social, incluyendo los más cercanos.

⁹³ Pugaum y Schultheis, 2002.

⁹⁴ En una línea similar, el enfoque teórico de redes sociales intenta resolver el problema de la construcción de categorías basadas en atributos individuales, a partir del análisis de las relaciones entre individuos. Las estructuras se corresponden con las pautas de relaciones recurrentes en un grupo social, antes que a agrupaciones de individuos con características

Simmel precisa una definición: “les pauvres, en tant que catégorie sociale, ne sont pas ceux que souffrent de manques et de privations spécifiques, mais ceux qui reçoivent assistance ou devraient la recevoir selon les normes sociales. Par conséquent, la pauvreté ne peut, dans ce sens, être définie comme un état quantitatif en elle-même, mais seulement par rapport à la réaction sociale qui résulte d’une situation spécifique.”

Los pobres, así definidos, no están fuera de la sociedad, sino en ella. Ellos ocupan por cierto, una posición particular por el hecho de encontrarse en una situación de dependencia en relación a la colectividad que los reconoce y los trata como tal. Falto de autonomía material (integración funcional) y falta de los lazos sociales (integración social) el pobre comparte con el extranjero el atributo de distancia y proximidad al todo social, posición ambigua y nunca resuelta.

La distinción entre integración funcional e integración social ha sido a menudo olvidada en las discusiones sobre políticas sociales. La *integración funcional* supone la interdependencia con un todo social y la autonomía para asegurar el propio sustento; la *integración social*, en cambio, supone la implicación de los sujetos en cuanto ciudadanos en un sistema de derechos, normas y de valores.

Hoy día, ambos procesos tienden a ser disociados.⁹⁵ La integración funcional puede, por cierto, asegurarse por una multiplicidad de medidas y de procesos que aseguren la integración económica de los individuos. La integración en estos términos no requiere para su logro del conjunto de normas, valores y sentidos imperantes. Nuestra política habitacional es un claro ejemplo: por décadas, las viviendas han sido construidas y entregadas sin atender a las más básicas aspiraciones, costumbres, patrones culturales y estéticos de sus habitantes. En estas circunstancias, cuando mundos y referentes sociales diversos se encuentran en esos espacios homogéneos y excluyentes que son los conjuntos de viviendas sociales, inevitablemente se debilita la percepción de integración y cohesión social. La sensación de “no existir”, de sueños incumplidos, de engaño e incluso vergüenza, termina por afectar la construcción de una comunidad de sentidos y la capacidad de los individuos de proyectarse como ciudadanos.

Reunir ambas dimensiones —integración funcional y social— en la conceptualización de la pobreza es una exigencia. Aquello que es sociológicamente pertinente no es la pobreza en tanto que pre-noción, sino las formas sociales que adquiere esta condición. Al pensar la pobreza solo en términos de ingreso se deja de lado una necesidad primordial: aquella de ser

similares. La definición de categorías sociales se hace así comparando el conjunto de relaciones sociales de diversos individuos, principalmente en términos de su estructura. En este sentido, dos individuos pertenecen a una misma categoría sólo cuando sus relaciones sociales se intersectan de tal forma que los hacen estructuralmente equivalentes. De esta forma, un pobre sólo es igual a otro pobre, cuando las relaciones sociales de ambos tienden a superponerse y no sólo cuando pertenecen a la misma categoría de ingreso. Espinoza, 1999.

⁹⁵ Véase análisis en Remy (1996) y Güell (2002).

considerado como responsable de aquello que se es en tanto sujeto.⁹⁶ En estos términos, el análisis de la condición del pobre es inseparable del análisis del proceso que este sigue en términos de intercambio y de construcción de respuestas a su condición de asistido. Como afirma De Gaulejac "Il s'agissait de mieux comprendre l'articulation entre les conditions objectives et les conditions subjectives dans les processus d'exclusion. Quelle est la part respective des déterminations sociales et des réactions des sujets concernés dans les dynamiques d'insertions"⁹⁷

3.6 El contrato en la pobreza

Esta definición de la dimensión material y social de la pobreza nos abre también a la pregunta por las aspiraciones y capacidades de cada individuo, rico o pobre, para definir, manejar y decidir entre sistemas de integración diferentes y no siempre coherentes entre sí. La pregunta por el modo de integración deseada está a la base de la experiencia social de estos individuos que viven en condiciones de pobreza; así también la definición de los principios que debieran orientar este proceso. En un contexto de alta vulnerabilidad y precariedad social como es el chileno, la pregunta por los principios subyacentes a la definición de un contrato social es ineludible. La invocación a redefinir un nuevo contrato o pacto social se filtra en cada una de los relatos de estos pobladores. Un contrato o un pacto social, para el cumplimiento de ese derecho a la integración y a una sociedad basada en el principio de la igualdad.

Las tres etnografías (capítulo 1) son claras en este aspecto; todos los pobladores comparten la aspiración a una sociedad más igualitaria, a una mejor calidad de vida y al reconocimiento de sus derechos. Todos, unos desde su reivindicación a ser tratados desde su individualidad y otros desde su búsqueda comunitaria, coinciden en su aspiración a una vida "*más decente*", dicho en sus propios términos; y donde el resguardo del buen nombre de familia, el valor del trabajo, de la educación, de la limpieza y el orden en el (con)vivir son también, con más o menos fuerza, principios que orientan el ideario de estos pobladores. La cultura de la integración social, como aspiración, está presente en todos ellos.

Sin embargo, es importante señalar que aunque los pobladores se reconocen en su aspiración a una cultura de la integración; ellos sí se diferencian en la definición de los términos bajo los cuales aspiran a construir este principio de la igualdad, del contrato. Disputa que como hemos visto en los relatos etnográficos, tiende a exacerbarse con el traslado de estos pobladores desde el campamento

⁹⁶ De Gaulejac, 2002.

⁹⁷ De Gaulejac y Taboada Leonetti, 1994.

a la villa; desde un espacio homogéneo, comunitario y pobre, a un espacio de fronteras, segmentación y vulnerabilidad social. Estas diferencias entre los pobladores aluden a dos preguntas centrales en la definición del contrato social:

¿Que debe hacer al Estado para contribuir a mejorar la situación de los más pobres? ¿Qué deben hacer los más pobres para mejorar su situación de carencia?

En relación a los principios que debieran orientar la acción del Estado hacia la pobreza encontramos dos respuestas tipos que ordenan el discurso de los pobladores:

Solidaridad: como principio básico del Estado hacia los pobres, con los que nada tienen, con los que más lo necesitan. Quien merece ser ayudado por el Estado es aquel que se define por su condición de carencia.

Equidad: como principio de igualdad de oportunidades para el que aspira a salir de su condición de pobreza. El Estado debe ayudar en virtud del reconocimiento a la conducta y al esfuerzo de quienes quieren surgir.

En relación a los principios que debieran orientar el actuar de los pobres las respuestas pueden ser ordenadas en dos tipos:

Comunidad: Los pobres deben organizarse y proteger un “nosotros” como posibilidad de garantizar el cumplimiento del contrato social, es decir, de la igualdad y de la superación de su condición de pobreza.

Individuo: Los pobres deben esforzarse individualmente para salir adelante y surgir de la condición de pobreza; al Estado debe acudir cuando los caminos alternativos se pierden o desdibujan.

De estas tensiones que subyacen a la experiencia social de estos pobladores, podemos al menos distinguir cuatro grandes modelos del contrato y que orientan el quehacer y las prácticas de quienes adscriben a ellos. Ciertamente estos modelos corresponden a “*tipos ideales*” en el sentido weberiano del término, y por tanto “*la acción real solo en casos raros, y de manera aproximada, transcurre tal como fue construida en el tipo ideal.*”⁹⁸ Efectivamente tanto el Estado como los mismos pobres transitan entre un tipo ideal y otro; pero de acuerdo a las épocas, los regímenes políticos y las culturas estos modelos de la acción social tienden a aparecer con más o menos fuerza en el discurso y en la práctica de unos y otros.

Los modelos del contrato social según la noción de la pobreza y el principio de acción estatal.

⁹⁸ Weber [1922], 1992.

		Las nociones de la pobreza ¿Por qué se es pobre?	
		La pobreza es asunto de cada uno (Individuo)	La pobreza es un asunto estructural (Sociedad)
Principios de la acción estatal ¿Qué debe hacer el Estado para ayudar?	Principio de solidaridad El Estado debe ayudar a los que más necesitan (condición del pobre)	a) Modelo de beneficencia y caridad	b) Modelo de protección solidaria
	Principio de equidad El Estado debe ayudar a los que se esfuerzan y aspiran a salir de la pobreza (conducta del pobre)	c) Modelo de subsidiaridad	d) Modelo de derechos colectivos

Modelo de la beneficencia o caridad

Concepción de la pobreza como carencia individual; en este modelo no está presente el sentido de acción colectiva sino el de la reproducción y la sobrevivencia individual. Es obligación del Estado la caridad y la ayuda asistencial al que más lo necesita. Este modelo se corresponde con los programas de los años ochenta de los subsidios individuales (subsidio al agua potable, el subsidio único familiar).

En una versión distinta también este modelo del contrato se corresponde con el modelo de ayuda del Hogar de Cristo a través de la figura del Padre Hurtado y su lema del *“Dar hasta que duela”*. En la década de los cuarenta Alberto Hurtado organizó a los jóvenes de la Acción Católica para colocar a los universitarios que allí participaban frente al mundo de la pobreza. En 1944 crea el Hogar de Cristo cuyo objetivo será hasta hoy *“dar posada al mendigo, darle alimento, darle educación, si fuese posible iniciar a algunos en un trabajo que los haga escapar*

de su horrible miseria". Actualmente programas tales como "*un Techo para Chile*" a través de su red de jóvenes voluntarios continúa construye mediaguas (viviendas de madera) para los pobres sin casa, aunque sin la denuncia social que acompañó la acción del Padre Hurtado para quien "***la caridad comienza donde termina la justicia.***"⁹⁹

Modelo de la protección solidaria o caridad colectiva

Concepción de la pobreza como carencia colectiva y que afecta a un "nosotros" (los pobres); y que exige de un Estado protector, solidario y caritativo que los ayude a *aliviar* su condición de carencia. Este modelo se reconoce en programas sociales de los años sesenta, ochenta y noventa como las campañas de invierno u operativos de salud, en que los bienes (techos, frazadas, alimento, remedios, atención médica...) se entregan a la comunidad previamente organizada. En este modelo la organización se valora ya sea como un medio de optimización de la entrega de los recursos y/o de fortalecimiento de las capacidades de gestión y de autonomización de los pobladores en tanto sujetos de derechos. Sin embargo, como veremos posteriormente, la entrega de bienes y servicios orientadas a "*aliviar*" la pobreza más que a introducir cambios radicales en estos territorios, tiende a romper la confianza interna a las organizaciones y a favorecer las relaciones clientelares hacia el Estado.

Modelo de la subsidiaridad

Concepción individual de la acción, pero sustentado en un principio de equidad o igualdad de oportunidades. En este modelo del contrato social, se espera que el Estado *premie o refuerze* la conducta y no la condición del pobre; esto es, que ayude al que aspira y se esfuerza por salir de la pobreza. Los programas de capacitación laboral o de nivelación de estudios de los años noventa son un ejemplo prototípico. El programa Chile Joven, de capacitación laboral a jóvenes populares, corresponde a esta concepción del contrato social. Jóvenes sin formación técnica o profesional se inscriben en cursos subsidiados, estudian, se titulan y el Estado los apoya finalmente en su inserción laboral.

Modelo de derechos y justicia colectiva

Concepción colectiva y participativa de la acción orientada a la superación de la pobreza; la participación es entendida como el ejercicio colectivo de los derechos. Al Estado le corresponde asegurar el cumplimiento del principio de equidad y de igualdad de oportunidades; ayudar a los que colectivamente se

⁹⁹ La labor de Alberto Hurtado s.j.se inicia con el trabajo de caridad en especial hacia los mendigos; pero desemboca a fine de la década de los cuarenta con la organización de la Acción Sindical Chilena, fundada en junio de 1947; y la Revista Mensaje, fundada en octubre de 1951.

esfuerzan y aspiran a salir de su condición a través del reconocimiento a la acción colectiva de los más pobres en tanto sujetos de derechos.

La “*revolución en libertad*” y el programa de reforma agraria de Frei Montalva en los años sesenta, el gobierno de Allende en los setenta ciertamente se ubicaban en esta perspectiva. En los noventa, los programas sociales del Fondo de Solidaridad e Inversión Social, a pesar de sus falencias¹⁰⁰, recogen – aunque de manera mucho más reducida que en los períodos de Frei Montalva y Allende – el espíritu de estos principios de derechos y justicia colectiva.

3.7 Identidad(es) en la pobreza

En contextos de fuerte transformación de vida, así como se diversifican los principios que definen el contrato social, así también ocurre con las certezas en torno a las identidades y al propio proyecto vital. El concepto de *nueva cuestión social*¹⁰¹ surge justamente para dar cuenta que debemos hacer frente a una nueva forma de pensar la relación entre los individuos, sus identidades y el todo social.

Una manera de aproximarse al problema de las transformaciones identitarias ha sido desde los cambios estructurales de la sociedad globalizada. Se la llame *sociedad red*, *modernidad tardía* o *sociedad del riesgo*¹⁰² se coincide en señalar la profundidad de los cambios que afectan al actual orden social y el desencanto de la colectividad como marco ordenador de la vida social. Enfrentados a la caducidad de los viejos referentes normativos y sociales que definían las acciones y dotaban de ciertas certezas, se advierte que los sujetos se ven obligados hoy día a actuar en un contexto donde los márgenes de imprevisibilidad, contingencia e incertidumbre se amplían considerablemente. Pero mientras algunos autores ponen el acento en la progresiva emancipación o autonomización del sujeto, otros advierten sobre los riesgos y déficit del individualismo y la pérdida de los referentes colectivos y públicos.

Más allá de las diferencias entre autores, se coincide en señalar la tendencia creciente a la individualización de lo social y sus repercusiones sobre la experiencia de cada uno. Efectos que no solo aluden a cuestiones de orden económico, tecnológico e industrial, sino que designan también los efectos de un proceso de desinstitucionalización de los marcos colectivos que estructuraban la identidad social e individual (familia, escuela, tradiciones, religión) y que obligan

¹⁰⁰ Clientelismo e ineficiencia fundamentalmente.

¹⁰¹ Rosanvallon, 1998.

¹⁰² Castells, 1998; Giddens, 1998; Beck, 1997.

a repensar las nuevas dimensiones de las identidades en las sociedades contemporáneas.

Hoy día, señala Bajoit (2002) “ce n’est pas évident, en effet, de se doter d’un projet identitaire auquel ils puissent eux-mêmes adhérer et qui leur soit reconnu par les autres, donc, de se donner une identité dans laquelle ils se sentent bien. Cette sorte d’harmonie acceptable entre l’individuel et le social – ce sentiment de devenir soi-même en faisant ce que la société attend-, qui a pu paraître plus “naturelle”, plus évident, plus simple a d’autres générations, semble être devenue difficile aujourd’hui... De tout évidence, il y a un malaise, dans la manière dont notre société socialise ses membres. On peut donc parler d’une tension, plus ou moins forte, entre l’individu et la société: réussir socialement et réussir sa vie, ce n’est plus tout à fait la même chose.”¹⁰³

Efectivamente, si antaño el hijo de minero sabía que su destino era serlo igual que su padre, hoy ese mismo hijo sabe que la respuesta por su futuro está pendiente; y que su búsqueda es una trayectoria fundamentalmente solitaria. Los modelos de integración ya no parecieran estar asegurados. Acortar la brecha entre lo deseable y lo posible, se asocia estrechamente a la capacidad de los sujetos de construir una experiencia social que logre combinar y transitar adecuadamente entre las construcciones sobre sí mismo y aquellas que operan en torno a él; la importancia de las tensiones estructurales y de los soportes básicos a la realización identitaria no es menor.

Las historias de reproducción de la pobreza remiten necesariamente a la pregunta si acaso estas posiciones en el mercado y la estructura social representan una condena o si bien las personas que están en una u otra posición pueden cambiar de escenario. Efectivamente en condiciones de extrema pobreza y fuerte desigualdad social, el margen de maniobra parece ser escaso; pero las biografías muestran también que la propia posición no siempre indica una condena.

3.8 Reflexión y trabajo de la identidad

El asistido es por definición quien merece ser ayudado por el Estado; es el excluido, el desafiliado de Castel, el que carece de los vínculos básicos para hacerse de un ingreso que le permita resolver su sobrevivencia e iniciar una trayectoria de integración social. La superación de la pobreza, en estos términos, sería también la transformación de su condición de dependencia del Estado, de la asistencia. Este es el desafío al que se ve confrontado el pobre en su relación cotidiana con la sociedad.

¹⁰³ Bajoit, 2002.

El esfuerzo de superar la doble condición de pobre y asistido supone también acortar la distancia *entre lo deseado y lo posible*. La expresión “*trabajo de la identidad*” tiene este sentido; el trabajo permanente de los individuos por conciliar y aproximar este sentimiento de realización de sí y el reconocimiento de los otros.¹⁰⁴ La capacidad de hacerse una identidad¹⁰⁵ surge de este trabajo que cada uno realiza para disminuir la distancia entre lo deseado y lo asignado.¹⁰⁶ Esfuerzo permanente, que en el caso de quienes se encuentran en una situación de dependencia y pobreza es especialmente difícil de alcanzar. Los soportes para la realización de un proyecto identitario son por cierto, frágiles para quien vive en situación de pobreza y desigualdad de oportunidades.

Sabemos que tras todo asistido, por muy dependiente que este sea del Estado, hay una historia individual, que se remite y adscribe a un tiempo y a un espacio específico... Y es justamente esta inscripción social, cultural e histórica la que le otorga un lugar, una identidad, una posibilidad y una impronta a la biografía de cada sujeto, por muy pobre que este sea. Y si bien la historia y la propia posición social marcan tendencias en la realización y construcción del sujeto, ellas no lo deciden. Las trayectorias biográficas son por definición la identidad puesta en acción; y aunque jamás podrán escapar a las dinámicas de lo heredado, tampoco podrán hacerlo al deseo permanente de realización de sí.¹⁰⁷

Especificar en qué la identidad está determinada por la posición del individuo en la estructura social, no niega sin embargo su singularidad. En sociedades desiguales y en proceso de transformación, la experiencia social e individual no está asegurada, porque ella ya no es una; son los individuos quienes deberán esforzarse por dar sentido a sus prácticas. Esta diversificación de la experiencia, junto a las exigencias de la individualización, surge hoy como la forma de la experiencia moderna. No es de extrañar que las referencias identitarias sean múltiples, poco consistentes y a menudo débiles a nivel colectivo. Los individuos deben realizar ajustes permanentes para intentar mantener una cierta coherencia en un medio ambiente que requiere de respuestas rápidas y oportunas.

El análisis de los relatos de los más pobres, nos permitirá dar cuenta de estos procesos y mostrar los acuerdos que los sujetos, en su situación de *asistidos*,

¹⁰⁴ Estas dimensiones se reconocen en la mayor parte de la literatura sobre identidad; la identidad es por definición la construcción y tensión permanente entre la identidad para sí/ la identidad para el otro; cuya expresión puede concretarse en términos de una realización identitaria o bien permanecer como proyecto futuro, postergado o difícilmente alcanzable. Los análisis sobre la identidad ponen siempre a prueba esta matriz tensiones en los procesos de construcción identitaria. Bajoit, 2002; Belin, 1995; Larraín, 2000.

¹⁰⁵ Bajoit (2002) utilizará el concepto de “gestión de las tensiones existenciales”, he preferido sin embargo, hablar de “procesos de construcción identitaria”, y evitar de este modo el término “gestión” por la asociación que tiende a tener con la administración racional de recursos.

¹⁰⁶ Bajoit utilizará el término de consonancia existencial para referirse a este trabajo de resolución de las tensiones que se generan entre la identidad deseada y asignada.

¹⁰⁷ De Gaulejac, 1999.

establecen con su entorno social para superar su situación de carencia y experimentar el sentimiento de *“ser alguien en la vida”*.

Las trayectorias de vida son siempre un acto fundacional que apela a la memoria, a la imaginación y a la capacidad reflexiva. La identidad es justamente esta tentativa de construcción y proyección de sí mismo frente a los otros. La realización personal no puede comprenderse ni realizarse sin el reconocimiento social; sin la mirada amable y respetuosa de un entorno desde donde poder levantar complicidades para “realizar” y concretar un proyecto vital y simultáneamente social.¹⁰⁸

Como hemos señalado en otros textos¹⁰⁹, las historias de los más pobres, de los asistidos, son a menudo historias de postergación de sus proyectos vitales; entre los más pobres la vida a menudo transcurre en la sobrevivencia, esto es, en el afán cotidiano y por ende la ausencia de proyectos, cualquiera estos sean.

En términos simples, las historias y trayectorias de los más pobres a menudo hablan de postergación y resignación. Es decir, de la dificultad para concretar o poner en acción el propio proyecto vital; proyecto que como sabemos no siempre responde a lo que se soñó para sí mismo, pero proyecto al fin. En las vidas postergadas sus protagonistas perciben que entre lo deseado y lo logrado existe un abismo infranqueable y en el mejor de los casos, difícil de sortear.

La historia de muchos pobres, es un buen ejemplo de como la realización de la propia vida se construye en una compleja transacción entre las oportunidades que la propia posición y circunstancias otorgan y la capacidad del sujeto de valerse y poner al servicio de sí mismo los recursos que esta estructura de oportunidades le ofrece.

En esta búsqueda permanente, el peso de la historia y de la cultura sobre cada sujeto puede ser más o menos importante, pero el individuo no se reduce nunca totalmente a estas condicionantes, sino que él responde, construye y crea de acuerdo a su propia lógica, respuestas a su situación.

La realización de la propia vida pareciera estar estrechamente vinculada a la resolución de esta tensión, entre las construcciones que un individuo tiene sobre sí mismo y aquellas que operan en torno a él. Aún cuando la relación entre ambas dimensiones es estrecha (la imagen de sí es dependiente del reconocimiento del otro, y viceversa), ambas no tienen la misma significación. El análisis de los itinerarios individuales, ilustra ampliamente la pertinencia de esta distinción. En los relatos de vida a menudo se descubren desesperados esfuerzos de los sujetos por romper con esta distancia entre la imagen de sí y el reconocimiento que los otros hacen de ella.

En síntesis, la realización del propio proyecto vital y de la identidad parece asociarse estrechamente a la capacidad de los sujetos de construir una

¹⁰⁸ Bajoit, 2002; Sennet, 2003.

¹⁰⁹ Márquez, 2002; Bengoa, Márquez y Aravena, 2000.

experiencia social que logre combinar y transitar adecuadamente entre lo heredado y lo deseado. La forma que cada uno resuelva esta tensión no será nunca similar; las lógicas del sujeto varían siempre; entre conformismo o rebeldía cada sujeto deberá buscar los caminos para resolver la distancia entre lo deseado y lo posible. “Chacun se débrouille comme il peut, entre ce qu’il veut et ce qu’il doit, avec son mélange de vérité et de mesonge, de lucidité et de ruse, de droiture et de compromission. Pour rester sujet, il faut savoir tantôt fermer les yeux sur soi-même, tantôt les ouvrir.”¹¹⁰

Es por medio de este proceso que los individuos construyen su identidad; identidad que cada uno buscará concretar ya sean en su familia, su trabajo, su comunidad, el Estado, el barrio... El trabajo sobre si mismo, la identidad, supone siempre un “*trabajo con otros*”, en relación a los otros; es un trabajo de vínculos y de compromiso, siempre. Es allí, en la práctica cotidiana, individual y colectiva donde se pone a prueba finalmente la capacidad de estos pobladores de construir el proyecto identitario deseado.

3.9 El pobre frente al Estado

¿A través de que acciones logran los pobres de la ciudad superar su condición de carencia y de dependencia en relación a la ayuda estatal? ¿Bajo que condiciones logra el Estado incidir en el curso de estas trayectorias de movilidad y autonomía?

La superación de la condición de pobreza y el inicio de trayectorias de integración social no pueden comprenderse si no se analiza al sujeto y sus prácticas sociales; esto es, las acciones orientadas socialmente con otros. El estudio del complejo juego de negociaciones e interacciones entre el Estado y los sujetos es central para comprender como a través de él se acuerdan compromisos y acciones para constituir de manera conjunta el orden social. El peso estructurante de las dimensiones externas requiere complementarse con un análisis de la práctica, es decir, de la interacción y de los sentidos puestos en juego por los asistidos y los agentes de política.¹¹¹

La relación entre estos agentes y asistidos es una relación que se construye por ambos lados. Admitir la existencia de esta diversidad de prácticas obliga por tanto a enfocar el problema desde una perspectiva de “campo de relaciones”¹¹², y donde unos y otros juegan estrategias diferentes. Ciertamente los agentes públicos tienen su propia manera de representar e interpretar los problemas que

¹¹⁰ Bajoit, 2002.

¹¹¹ Remy et al, 1991

¹¹² Bajoit, 2002.

afectan a los más pobres; y son ellos también quienes definen los criterios y las acciones que, a su juicio y en el marco de su posición dentro de la estructura estatal, parecen las más adecuadas.

El concepto de “campo de relaciones”¹¹³, nos permite relevar dos aspectos centrales a nuestro propósito: la noción de campo¹¹⁴ que alude a las fuerzas estructurantes de la sociedad y sus agentes; y la noción de relaciones que alude a las interacciones de los actores y su relativa autonomía de las estructuras. La noción de *campo* posibilita incorporar al análisis las diferencias entre los agentes y también la complementariedad y rivalidad que entre ellos se construyen. Nos aproxima por tanto a la comprensión de las relaciones de fuerza entre los ejecutores de programas y políticas y sus lógicas de competencia. Cuanto más grande los recursos, programas y subsidios con que el Estado cuenta, mayor será el control del campo.

El concepto de campo, en oposición a la visión interaccionista, nos propone una visión estructural que considera los efectos que allí se dan al margen de cualquier interacción. La distribución desigual de capital pesa también sobre todos los agentes. Cuanto peor situados estén más restringidas serán sus posibilidades de actuar e imponerse. El campo propone un futuro previsible y calculable, y los agentes adquieren en él conocimientos prácticos y disposiciones transmisibles (rutinas) que son la base de sus prácticas.

La noción de campo marca la ruptura con la lógica abstracta de la determinación automática. Es la estructura del campo, es decir, la estructura de la relación de fuerza o de poder entre los agentes, la que determina las condiciones en que ellos deciden (o negocian) el traspaso de la ayuda estatal. Esta visión de la acción restituye a los agentes cierta libertad y margen de maniobra, pero sin olvidar completamente que las decisiones no son más que opciones entre posibilidades definidas; y que las acciones deben también su orientación y eficacia no solo a la relación intersubjetiva sino también a la estructura de las relaciones dadas, objetivas.

La noción de relación e interacción, sin embargo, introduce la posibilidad que los asistidos intervengan y entren en la disputa por los términos de la relación al interior de este campo. El peso o la fuerza que este actor tenga, actor que padece el campo al mismo tiempo que lo estructura, depende finalmente del conjunto del espacio social.¹¹⁵ Lo que queremos decir es que la transferencia, es decir, el traspaso a los pobladores de determinados recursos, capacidades o valores por parte del Estado no opera de un modo lineal ni directo. Por el contrario, existen una serie de mediaciones sociales que abren distintas

¹¹³ Hirschman (1970) hablará de “sistema de relaciones”; Villasante (1994) de “conjunto de acciones” en una perspectiva similar a la nuestra.

¹¹⁴ Bourdieu, 1987.

¹¹⁵ Bourdieu, 2000.

posibilidades de apropiación o de utilización de la oferta estatal por parte de los sujetos.

Los pobladores, sujetos de política, tampoco son un grupo uniforme y homogéneo. Determinar esta diversidad, exige analizar la representación de esta relación y los recursos que en el intercambio se logran movilizar. Así también el grado de dependencia en relación a los servicios ofrecidos es esencial para comprender sus estrategias y orientaciones hacia la movilidad social. Los pobladores tienen sus representaciones, discuten, negocian o aceptan los criterios que se les imponen; pero siempre en la perspectiva de adecuar estos servicios y recursos a sus particulares estrategias, identidades y proyectos de vida.¹¹⁶

Los pobladores no son nunca sujetos pasivos en la relación con los agentes estatales. Ellos interpretan y actúan de acuerdo a las perspectivas y procesos identitarios que les otorga su horizonte social y cultural. En su cotidianidad y con distinto grado de control y poder, siempre negocian y reinterpretan las propuestas del Estado. La realidad social no es solo un condicionante que dificulta o impide determinadas estrategias de acción, ella también define, utilizando la célebre fórmula sartriana, *“un campo de lo posible”*.

Es sabido entre los funcionarios municipales cómo la gente *“esconde sus cosas”* cuando se las encuesta para la ficha CAS con el objeto de parecer más pobre de lo que es y tener acceso así a la posibilidad de subsidios; o, lo que es más sorprendente, *“esconde su pobreza”* para evitar la estigmatización del subsidio¹¹⁷.

En el curso de la interacción existen asimismo, consecuencias no intencionales y que resultan claves para comprender la importancia simbólica o material que asume un subsidio o un programa social para un grupo o sujeto determinado. En otras palabras, las estrategias de intervención social puestas en práctica por los agentes estatales tienen efectos diferentes en el actuar de los sujetos y sus familias, así como en la construcción del campo de relaciones entre ellos y la red estatal. Toda oferta estatal, toda política social constituye, desde el punto de vista de su contenido y oferta, una estrategia de intervención que, por un lado, propone una respuesta técnica y, por otro, organiza un espacio social en el cual se estructuran las relaciones sociales entre los actores que intervienen en la experiencia.

¹¹⁶ Martinic, 1995.

¹¹⁷ De acuerdo a los asistentes sociales de la comuna de Pudhahuel, este fenómeno es más reciente, y se observa en familias que, durante mediados de los años noventa, esto es en pleno crecimiento de la economía chilena, lograron traspasar la “línea de la pobreza”, pero que a fines de la década vieron decaer nuevamente sus ingresos. Estas familias se resisten a volver a ser “encasillados” o “clasificados” como pobres / asistidos por lo que ocultan, no los bienes, pero sí su cesantía o disminución de ingresos; aun cuando ello les signifique por ejemplo, que sus hijos no reciban beca de alimentación en la escuela. (notas de terreno, agosto 2002)

En síntesis, estudiar la relación entre pobladores y las políticas públicas, no es estudiar la relación cara a cara entre un individuo y un agente público, sino un “*campo de relaciones complejas*” entre pobladores y funcionarios que no tienen ni las mismas preocupaciones, ni los mismos recursos, ni la misma concepción de cómo concretar nociones del contrato social a veces radicalmente diferentes.

El tema de como se construye esta experiencia y cuales son las lógicas que orientan el acceso a estas oportunidades teóricamente abiertas a todo el mundo, constituye precisamente nuestro tema de análisis.

El sujeto en escena

Desde la perspectiva asumida en este estudio, el individuo juega un rol central en la construcción de su proyecto vital, así como en la construcción del campo de relaciones en el que se desenvuelve. Ello supone por tanto, la consideración de una doble transacción. Por una parte, “*il y a celle qui releve d’une dramaturgie intérieure ou chacun négocie avec lui-même son récit de vie. D’autre part, il y a celle ou se “négocie la position dans un échange inégal”. Cette double transaction permet de mieux construire comment le jeu de pouvoir, de contre-pouvoir s’entremêle a la construction de sens.*”¹¹⁸ En la dinámica de la experiencia de la pobreza se articula finalmente, aquello que es objetivamente conflictivo con aquello que es subjetivamente dramático. La interacción cotidiana con el Estado y sus agentes de política está llena de estos ejemplos. En la presentación de si mismo frente al trabajador social, el “*asistido*”, el sujeto de política, deberá resolver de la mejor (o peor) manera la tensión entre lo que quisiera mostrar de sí y aquello que finalmente el otro le exige en su condición de poder; esto es, de quien decide si el que demanda es o no merecedor de asistencia social.¹¹⁹

Justamente porque el individuo, cualquiera este sea, no se reduce nunca a ser uno más dentro una categoría general, las interacciones sociales transcurren siempre sobre un fondo de incertidumbre y búsqueda de sentidos. La dinámica de la interacción social entre el agente público y el asistido supone siempre

¹¹⁸ Remy, 1994.

¹¹⁹ Es en este ámbito, que Goffman aporta con la analogía entre el teatro y la vida social. El autor nos propone tres espacios que debieran ser observados para comprender la vida social a la manera de un teatro: a) la escena donde cada uno juega su rol; b) la sala en la cual se encuentra el público que consagra o rechaza la pieza actuada; c) y las bambalinas donde se es observado por los pares al momento en el que se juega el rol. La coexistencia de estos tres espacios permite a quien juega su papel, moverse en los tres registros, sin dejarse capturar ni reducir por ninguno completamente. El individuo puede así conservar su distancia y la posibilidad de una cierta reflexividad. En términos de las interacciones colectivas, este enfoque permite comprender también como ellos son siempre atravesados por la dimensión personal de la existencia.

compromisos a la vez estables y precarios.¹²⁰ Aunque la escena y los actores, diría Goffman, varían en el tiempo, la intriga y el drama permanecen.

Resolver la condición de asistido, exige un cambio de posición en este campo de relaciones. “Compte tenu de l’idée qu’il se fait de ce qu’il est et veut devenir, et de ses possibilités que lui ouvrent ou lui ferment les liens qu’il a avec les autres dans les différents champs relationnels, l’individu reconstruit constamment ses “projets de vie: il cherche de voies concrètes pour parvenir a ses fins, pour réaliser pratiquement son identité engagée.”¹²¹ Interacciones y transacciones múltiples desplegadas en la vida cotidiana de la familia, el barrio y las instituciones. A la manera como lo propone el paradigma transaccional, nuestro punto de partida es la vida cotidiana, por tanto el problema que nos ocupará no será el status ni el acatamiento de la norma en este juego de interacciones, sino más bien como la norma puede transformarse en un componente regulador del intercambio entre los actores.

En nuestra perspectiva, la intersubjetividad (interacción y acción recíproca) constituye la unidad base para comprender como los sujetos más pobres de nuestra sociedad logran superar los condicionamientos “objetivos” a su situación (la exclusión del mercado de trabajo, la obtención de una vivienda, el acceso a la educación...); y también los condicionamientos “subjetivos” (esto es, ser sujeto y ciudadano en el pleno sentido de los términos). Las formas como se construye esta intersubjetividad en un contexto de pobreza y desigualdad, constituye la caja negra a descifrar. La pregunta de por qué ante contextos y políticas sociales similares los individuos reaccionan diferenciadamente, está en el centro de nuestro estudio.

Más que un modelo abstracto que nos termine por ocultar los elementos esenciales del sujeto en lo social, nuestra preocupación se centrará en la lectura *comprensiva* de los movimientos que los actores realizan en pos de lograr sus proyectos. Los individuos son productores de los sentidos de la acción, de las reglas del juego y por cierto de la reinterpretaciones de las interacciones en las que están inmersos.¹²²

Este juego de actores en busca de la realización de su proyecto, supone una relación de proximidad al interior de un campo de relaciones, cualquiera este sea. Relaciones de proximidad que implican una presencia frecuente de actores que se conocen¹²³, pero también encuentros ocasionales en espacios dispersos. Espacios que se vuelven lugares intensos de interacciones múltiples; y donde la tensión y la disputa entre intereses diversos está a menudo presente. Es, por ejemplo, el caso del Estado y sus políticas sociales cuando intervienen en un

¹²⁰ Remy, 1994; 1996.

¹²¹ Bajoit, 2002.

¹²² Remy, 1994.

¹²³ Alvarenga, 1994.

territorio e “imponen” una modalidad de relaciones, de participación, que irrumpe y se superpone a las dinámicas propias a cada territorio.¹²⁴

Importante es destacar que en este campo de relaciones las lógicas de acción¹²⁵ de los individuos no son necesariamente homogéneas a lo largo de su trayectoria de vida y tampoco en relación a todas las políticas y programas del Estado. Asimismo, un proyecto social o programa puede reforzar diferentes lógicas de acción en distintos momentos de su desarrollo.

En este proceso de (des)encuentro al interior de los campos de relaciones las exigencias son múltiples: entre el si mismo y las expectativas del otro; entre la individuación y la socialización; entre la distancia y la proximidad; entre la confianza y la desconfianza; entre la transparencia y la opacidad.¹²⁶ En fin, lo importante a retener es que en las prácticas cotidianas que se despliegan en los campos de relaciones, se articulan una pluralidad de registros y finalidades, tan opuestos como pueden ser por ejemplo, el cálculo del interés y la afirmación de sentidos; la integración funcional y la cohesión a una comunidad de pertenencia. En este *continuum* que son la acción y la práctica social, la formalización, la norma, no siempre intervienen.

En los siguientes cuatro capítulos se analizan, a partir de las categorías conceptuales aquí presentadas, los relatos de vida de cuarenta y ocho habitantes de las tres villas analizadas (capítulo uno). El objetivo de este análisis es dar cuenta de las concepciones del contrato social,- de los derechos y los deberes entre estos habitantes de los márgenes de la ciudad y de su capacidad de intercambiar, negociar e imponer sus puntos de vista frente al Estado y sus agentes públicos. De acuerdo a esta matriz de análisis proponemos comprender los procesos a través de los cuales las políticas sociales inciden (o no) en la movilidad e integración social de los más pobres de la ciudad. La secuencia del análisis de los capítulos siguientes es:

i) Caracterización del **modelo del contrato social** entre los entrevistados. Interesa dar cuenta de los principios que él o ella definen como necesarios para

¹²⁴ Nuestro trabajo tomó como punto de partida (capítulo 1) la construcción de estos intercambios de proximidad con el Estado y entre los vecinos al interior de los territorios de residencia, para luego analizar los intercambios de 48 de estos habitantes con el Estado, el Mercado y la sociedad (capítulos 4, 5, 6 y 7) a lo largo de diez años.

¹²⁵ “La logique d’action suppose que l’on reconstruit une cohérence qui se dégage après coup en faisant ressortir principalement en quoi les comportements étaient pertinents par rapport à un contexte... La stratégie suppose un processus conscient et rationnel ou l’on se donne des objectifs à long terme, dont on rédefinit les modes de réalisation par adaptations successives aux circonstances. A diferencia de la estrategia que supone el dominio de una coherencia “ex - ante”, en la lógica de la acción, la coherencia es obtenida por el investigador “ex - post”. Remy, 1994.

¹²⁶ Simmel, (1892) 1987; Remy, 1994.

salir de la situación de pobreza; los derechos y deberes por parte de cada poblador y el Estado; las contradicciones y dificultades percibidas para el cumplimiento de estos principios.

ii) Las **tensiones identitarias** de estos pobladores frente a la realización o no realización de este contrato social. Las contradicciones entre la idea y la aspiración que se hace de sí y la realización efectiva de su proyecto identitario; los obstáculos (los límites) que se perciben al cumplimiento de esta idea de sí mismo.

iii) El **trabajo identitario** de estos sujetos sobre si mismos y sobre sus relaciones de alteridad; que es lo que ellos finalmente se dicen para justificar, resolver y realizar su proyecto identitario y satisfacer sus aspiraciones, en los límites que él asume.

iv) Finalmente, **los principios que orientan la acción** de cada poblador frente al Estado, el Mercado y sus iguales para cumplir con sus proyecto y concepciones del contrato social.