



UNIVERSIDAD ACADEMIA HUMANISMO CRISTIANO
ESCUELA DE GOBIERNO Y GESTIÓN PÚBLICA

EL GOBIERNO DE LA POBREZA EN CHILE Y EN BRASIL
CONSIDERACIONES AL CONCEPTO DE DESARROLLO SOCIAL
EN LAS POLÍTICAS E INSTRUMENTOS DE MEDICIÓN.

Alumna: Antilef Quinteros, Valeria
Profesor Guía: Miranda Pérez, Fabiola
Profesor Informante: Tapia Furet, Cesar

Tesis para Optar Al Grado De Licenciada en Gobierno y Gestión Pública

Tesis para Optar Al Título de Administrador Público

SANTIAGO, 2015

Dedicatoria y/o agradecimientos:

Quiero dedicar este trabajo de investigación en primera instancia a Dios, quien fue mi consuelo en los momentos de dificultad, mi sustento en los momentos de alegría y mi fuente de energía en cada día que pasé para lograr la tan anhelada titulación.

Agradecer a nuestra casa de estudio, la cual se encargó de brindarme las herramientas necesarias para desempeñarme como un profesional de excelencia y por tener en su cuerpo docente a la profesora Fabiola Miranda Pérez, que fue la encargada de guiar mi tesis y enseñarme que un buen profesional se logra con dedicación y perseverancia.

Agradecida estoy de él, porque puso en mi camino personas que me ayudaron, comprendieron y acompañaron en esta larga travesía, muchos de los cuales fueron amigos, compañeros, familiares y consejeros al momento de enfrentar un problema o dificultad, y por qué no decirlo cómplices de mis alegrías y sueños que no ven limitación.

Quiero agradecer a mis padres Ximena Quinteros y Benjamín Antilef, quienes me ayudaron a comprender que la vida sin esfuerzo no tiene recompensas, que el sacrificio y la realización personal son fundamentales para alcanzar nuestros propósitos y nuestros tan anhelados sueños.

Quiero reconocer a mis pastores Saúl Riquelme y Marjorie Pérez por estar incondicionalmente a mi lado, por ser mi guía espiritual y alentarme en los momentos de dificultad, agradecer a mis tíos Claudio Antilef y Marisol Campos por acogerme en su hogar y enseñarme que la superación debe ser una constante en las personas.

Por último quiero dedicar este trabajo de investigación a Israel Letelier Ahumada, quien fue mi compañero incondicional en este camino, fue la persona que me consoló en todas mis derrotas y celebró mis logros y alegrías. Eres la persona que ha logrado entender mi mente y quien ha contribuido al desarrollo de este trabajo, fuiste, eres y serás la persona más importante en esta etapa de mi vida.

“El corazón de Dios es tan sensible a nuestro corazón, que así como conoce nuestras faltas y las perdona, así también conoce nuestros sueños y los cumple”. Gracias por cumplir el mío

Contenido

Introducción	4
Razones que motivaron a la elección del tema	4
La superación de la pobreza problema social de Chile y Brasil.....	13
Marco Teórico	16
Preguntas de Investigación	24
Hipótesis.....	24
Objetivos Generales	25
Objetivos Específicos.....	25
Metodología de Estudio	26
Técnicas de recolección de la información	27
Muestra de la investigación	27
Limitación de la muestra de investigación.....	30
Análisis de contenido	30
Estrategia de análisis de la información.....	30
Palabras claves:	31
Capítulo Primero: Antecedentes históricos del tratamiento de la pobreza en Chile y en Brasil.	33
Presentación del capítulo primero.....	34
1. América Latina y la importancia de las estadísticas en las técnicas de gobierno.	35
1.1. Metodologías de identificación de la pobreza en Chile	38
1.2. Metodologías de identificación de la pobreza en Brasil	39
1.3. Metodologías comunes de medición de la pobreza que aplica Chile y Brasil	40
2. Demografía: la necesidad de medir y contabilizar	42
3. Instauración del régimen neoliberal en Chile y Brasil.....	45
3.1. Implementación de las políticas neoliberales en Chile	46
3.2. Implementación de las políticas neoliberales en Brasil	51
Capítulo Segundo: Nuevas Formas de Implementación de las Políticas Públicas y la Construcción de Nuevas Formas de Gobiernos.	57
Presentación del capítulo segundo	58
1. Factores que intervienen en la construcción social de Chile y Brasil.....	59
2. Construcción Histórica de los Estados	60
2.1. Chile y los avances en la construcción de un nuevo Estado.....	62

2.2.	Brasil y los avances en la construcción de un nuevo Estado.....	63
2.3.	Nuevas Estrategias Políticas para el Siglo XXI	66
2.4.	Combatir la pobreza en Chile desde las políticas públicas.....	70
2.5.	Acción Pública y pobreza en Brasil.....	76
3.	Contradicciones entre las Políticas Públicas y el Empoderamiento Ciudadano	82
3.1	Programas sociales de Chile	85
3.2	Programas sociales de Brasil	88
3.3	Consideración a los programas sociales de Chile y Brasil	91
Capítulo Tercero: Metodologías que identifican la pobreza en Chile y Brasil.		93
Presentación del capítulo tercero		94
1.	Construcción Histórica de los Mecanismos de Medición de la Pobreza en Latinoamérica.	95
1.1.	Midiendo la pobreza en Chile	97
1.2.	Midiendo la pobreza en Brasil.....	101
1.2.1	Línea de la pobreza absoluta.....	101
1.2.2	Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)	102
1.3.	Evolución de la pobreza en Chile y Brasil, Comparaciones metodológicas.	104
1.4.	Canasta Básica Alimentaria en Chile y Brasil.....	105
1.5.	Comparaciones de los principales programas de Chile y Brasil	107
2.	Resultados	109
Conclusiones		112
Bibliografía:		115
Anexos.....		119

Introducción

Razones que motivaron a la elección del tema

Desde mediados de los años 1980, América Latina, comienza un proceso de reformas estructurales, bajo el llamado “Consenso de Washington”¹ el cual tenía como propósito proponer políticas económicas orientadas a la recuperación de los países latinoamericanos, afectados por la crisis económica y financiera de los años 1980².

El Consenso de Washington planteó 10 recomendaciones que tenían por objetivo orientar a los países en “vías de desarrollo” en materia de crecimiento económico, por ende estas recomendaciones se orientaron a fortalecer los siguientes ámbitos:

“La disciplina presupuestaria de los gobiernos, reorientar el gasto público, fomentar las reformas fiscales, que la tasa de interés y que el tipo de cambio sean regulados por el mercado, comercio libre entre naciones, apertura a inversión extranjera, privatización de empresas públicas, desregulación del mercado y por último fortalecer la seguridad de los derechos de propiedad” (Bérjar, 2004:20).

Estas medidas estructurales fueron adoptadas por la mayoría de los países de América del Sur, en especial por Chile y Brasil, los cuales siguieron al pie de la letra todas estas recomendaciones establecidas por el Consenso de Washington, sin embargo, no se logró obtener los resultados esperados, ya que en ese entonces el crecimiento per cápita de América Latina entre los años 1986-1995, sólo fue del 1.2% (Revista CEPAL –Comisión Económica Para América Latina y el Caribe-, N° 76, 2002:89).

Para esta investigación es necesario destacar la vivencia de Chile y Brasil, antes y después de haber aplicado estos cambios estructurales, en el caso Brasileño su economía en 1960 se caracterizó por presentar una fuerte autonomía de las empresas estatales, las cuales estaban organizadas por sectores (eléctrico, siderúrgico, petroquímico y de comunicaciones),

¹ “Consenso de Washington”, es un listado de medidas políticas económicas para orientar a los gobiernos de países en desarrollo y a los organismos internacionales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo (FMI, BM y BID) 1982-1990.

² Los países de América que sufrieron la crisis económica: Argentina, México y Uruguay entre otros.

además de una rígida política salarial y legislativa³, no obstante, desde 1980 Brasil comienza a aplicar varios planes de estabilización económica⁴.

El “Plan Real”, fue aplicado en 1994, el cual trajo consigo el giro económico de Brasil fomentando la movilidad de capitales, el crecimiento de la inversión extranjera, la flexibilidad en las reglas de contratación y por último, los sectores siderúrgico, petroquímico y de fertilizantes nacionales pasaron a manos privadas⁵.

Mientras tanto, Chile era ese entonces considerado como uno de los primeros países en el mundo en poner en práctica un conjunto de medidas económicas que progresivamente se convertirían en un “modelo de desregularización, privatización y liberación económica” (Araujo; Martuccelli, 2012: 31).

Estos antecedentes rinden cuenta que ambas naciones cambiaron su modelo económico pasando de un “Estado Benefactor” o de “Compromiso” a un “Estado Neoliberal” (Salazar y Pinto, 1999), el cual se transformó en la doctrina dominante de varios países de América del Sur. En el caso de Chile, desde 1970 y en el caso de Brasil desde 1990, en ambos países se buscó terminar con el estancamiento e inflación, consecuencia de la Crisis Económica de 1980, la cual se caracterizó por el debilitamiento del “patrón oro”, por la especulación financiera y por la recesión económica. “Los factores antes nombrados pusieron en evidencia la vulnerabilidad de los países Latinoamericanos” (Toussaint, 2002). Si a esto sumamos otro factor de gran relevancia como lo fue la crisis asiática, factor o evento destacado por la CEPAL:

“La crisis Asiática de 1998-1999, provocó la caída de las exportaciones, el aumento del desempleo y de la tasa de interés de ambos países, generando resultados desalentadores, en términos de crecimiento económico, reducción de la pobreza, redistribución del ingreso entre otras” (CEPAL, 1998:19).

³ Permitió la corrección monetaria de los impuestos y de los activos financieros.

⁴ Plan Cruzado, 1986, Plan Bresser (1987), Plan Verão (1988) y Plan Collor (1990), éste último se caracterizó por la confiscación del 80% de los activos financieros, sumiendo a la economía en un proceso recesivo, consultar <http://www.pcn.fazenda.gov.br/quem-e-o-pcn-brasil/quem-e-o-pcn-brasil>, visto 09/10/2014.

⁵ El Punto de Contacto Nacional (NCP) para las directrices de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico <http://www.pcn.fazenda.gov.br/quem-e-o-pcn-brasil/quem-e-o-pcn-brasil>, consultado 09/10/2014.

Una de las principales consecuencias que tuvo la crisis asiática en América Latina, fue que más de un tercio de la población comenzó a vivir bajo condiciones de pobreza “con ingresos inferiores a los dos dólares diarios y casi 80 millones de personas padecían pobreza extrema, con ingresos inferiores a un dólar” (Bérjar, 2004:24).

Estos niveles de pobreza generaron preocupación y angustia en la ciudadanía, ya que, mucha de la población no contaba con los servicios básicos, ejemplo de ello fue: la escasez de agua que sufrieron las zonas rurales⁶, la baja calidad de la educación pública que entregaban los Estados, notoriamente a los sectores más vulnerables. Por todo lo anterior, los latinoamericanos sentían, según un estudio realizado por Casilda Bérjar, “Que sus economías no marchaban bien, que su calidad de vida era más baja que la de generaciones anteriores, y que la pobreza alcanzaba índices sin precedentes” (Bérjar, 2004:25).

Siguiendo la línea de pensamiento desarrollada por Ramón Casilda Bérjar, en base a datos entregados por las encuestas de opinión pública “Latinobarómetro”⁷ que investiga el desarrollo de la democracia, la economía y la sociedad en su conjunto, y que se aplica anualmente en 18 países de América Latina (Chile, Brasil, Ecuador, Argentina, Paraguay, Perú, entre otros), representando a más de 600 millones de habitantes, los resultados sorprenden. Podemos mencionar que el 72% de los latinoamericanos no cree que la situación económica será mejor en el futuro. Si además consideramos que el 63% siente que el sistema no responde a sus expectativas, y por último, sólo el 40% de la población señala que el poder no recae en el gobierno, sino que en las empresas. (Informe de Prensa Latinobarómetro 1999 y 2000:9).

Es decir, la crisis económica que experimentaron los países de América del Sur, puso en evidencia los grandes problemas sociales que debían enfrentar los Estados, entre ellos podemos mencionar: la desigualdad de ingresos en la población, la exclusión social en la empleabilidad, afectando la tasa de desempleo y el surgimiento de empleos precarios, la

⁶ Principalmente las ciudades rurales de los siguientes países: Chile, Argentina y Brasil, visitar informe América Latina y el Consenso de Washington, Ramón Casilda Bérjar, 2004.

⁷ Es una corporación de derecho privado sin fines de lucro, fundada en 1995, con sede en Santiago de Chile y tiene la responsabilidad de llevar a cabo el estudio Latinobarómetro tanto en la ejecución del proyecto como en la distribución de los datos ver. <http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp?CMSID=Corporacion>

dificultad de acceso a los diferentes servicios básicos como son; salud, educación, vivienda, entre otros.

El sorprendente crecimiento que tuvo Estados Unidos y el aumento de los precios internacionales del petróleo, lograron recuperar la economía latinoamericana en el año 2000, cuyo crecimiento alcanzó el 4%⁸, lo cual ayudó a bajar los déficits fiscales y a reducir la inflación.

Para seguir con el fortalecimiento de la economía, Chile y Brasil solicitan hacerse parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)⁹ para así lograr mejorar las condiciones de vida de las personas, comprometiéndose en la disminución de las desigualdades de la población y por último en la disminución de los niveles de pobreza.

La OCDE promueve políticas de expansión económica y de estabilidad financiera, con el objetivo de contribuir al desarrollo de la economía mundial. Otro factor de gran relevancia es que esta organización promueve la existencia de un nivel de vida dentro de los países miembros, proponiendo estándares de calidad los cuales van a ser esenciales para generar parámetros de comparación entre los países y conocer las realidades latinoamericanas.

Para ser parte de esta organización supraestatal, Chile y Brasil debían pasar por un proceso de observación el cual permitía a los países miembros fiscalizar si estos cumplían con los parámetros que establecía la OCDE en los diferentes ámbitos, principalmente en lo económico y social¹⁰, como son el “bienestar, el crecimiento verde, el valor añadido del comercio, la macroeconomía, finanzas e impuestos, servicios y emprendimiento, población y migración, salud, entre otras” (El trabajo estadístico de la OCDE 2013-2014: 7).

⁸CEPAL, <http://www.cepal.org/cgibin/getProd.asp?xml=%20/prensa/noticias/columnas/9/5659/P5659.xml&xsl=/prensa/tpl/p8f.xsl&base=/prensa/tpl/top-bottom.xsl>. Consultado el 29/10/2014.

⁹ Tiene sus raíces en 1948 en la Organización para la Cooperación Económica Europea, que tuvo el objetivo de administrar el Plan Marshall para la reconstrucción de Europa, además representa a los 30 países más industrializados, los cuales se reúnen para intercambiar información y armonizar políticas económicas. Consultar, <http://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/>.

¹⁰ Mejores Políticas para una Vida Mejor, <http://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/>, consultado el 03 de noviembre de 2014.

El ingreso de Chile a la OCDE se realizó en el año 2010. De este modo, el país debe propender a las siguientes tareas: mejoramiento de las políticas públicas en diferentes ámbitos, perfeccionamiento en la recopilación de datos, lo cual permitiría al Estado hacer uso más eficiente de los recursos, además de obtener una visión más clara de la realidad nacional (El trabajo estadístico de la OCDE 2013-2014: 3).

En el caso de Brasil, la relación se profundizó en 1999, cuando el Consejo de la OCDE decide crear un programa diseñado para este país, no obstante, este lazo se fortaleció en el año 2000, cuando se forma el “Convenio Sobre la Lucha Contra el Soborno de Funcionarios Extranjeros”¹¹, con todo aún se encuentra en el proceso de adhesión y de cooperación reforzada, es decir, que aún no concreta su incorporación a esta organización. Es importante señalar que Brasil es considerado como un participante de pleno derecho por los órganos oficiales de la OCDE, participando en diversos programas, principalmente en el “Comité de Gobernanza Pública”¹², esto debido al fuerte crecimiento que ha experimentado en materia económica, llegando a obtener un PIB Per Capita de un 3,77% en el año 2000. (Evolução do PIB per capita [fraca e decrescente no governo FHC/PSDB [1995-2002]])

Los avances en materia económica que han vivenciado ambos países son equivalentes a un aumento o mejora en la calidad de vida de las personas, entre ellos, podemos mencionar: los niveles de pobreza de ambos en el 2009 en Chile según la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), la pobreza estaba cercana al 15,1%, mientras que en Brasil el Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística (IBGE) se estimaba que más del 35% de la población tenía ingresos por debajo de la línea de la pobreza (Márcio Buainain y Dantas Neder, 2009:4).

¹¹ El Programa Anticorrupción de la OCDE para América Latina es una plataforma de diálogo sobre la lucha contra el cohecho de funcionarios públicos extranjeros entre las Partes en las convenciones de la OCDE, la OEA y las Naciones Unidas. Participan representantes de una amplia gama de ministerios, agencias gubernamentales y organizaciones no gubernamentales de América latina. Los cinco países latinoamericanos que forman parte de la *Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales* de la OCDE - Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México - establecen un puente entre la OCDE, otros países y organizaciones de la región, y contribuyen a alcanzar los objetivos del programa. Ver, <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/tobeupdated.htm>, consultado el 29/10/2014.

¹² Punto Nacional para las Directrices de la organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico <http://www.pcn.fazenda.gov.br/ocde/o-brasil-e-a-ocde>, consultado 29/10/2014.

Para muchos la pobreza es consecuencia del mal diseño de las políticas económicas, principalmente en el área de distribución de ingresos que han sido implementados en ambos países, lo cual trae consigo desigualdad social. La desigualdad social, así se constituye como uno de los problemas principales que debe abordar la acción pública, este va a ser uno de los problemas principales que deben enfrentar los gobiernos mediante estrategias políticas que contribuyan a una sociedad más cohesionada.

El Banco Mundial ha creado el Coeficiente de Gine, el cual mide la desigualdad que existe entre aquellos países¹³ que tienen un ingreso mayor versus aquellos que tienen un ingreso menor. Así, el Banco Mundial señala que de los 10 países más desiguales del mundo, 5 se encuentran en Latinoamérica, entre ellos Chile, donde su coeficiente de Gine es de 50,8% y Brasil que es de un 53,1%.

Lo anterior significa que son muy pocas las familias que se ven beneficiadas con los ingresos que generan ambos países a través de su producción económica, por lo que se hace necesario pensar en nuevas políticas públicas que propendan a la equidad y a la inclusión social, es decir, que tengan por objetivo el “desarrollo social” de la población. Este término es definido por el Banco Mundial como:

“El desarrollo sostenido en el tiempo el cual permite equilibrar las necesidades de las generaciones actuales y las futuras, enfocándose en 3 factores esenciales: económico, ecológico y social, que predominan mediante el diálogo, crecimiento y reducción de la pobreza”¹⁴.

Según lo establecido por el Banco Mundial, podemos comprender que el desarrollo social se compone por tres factores esenciales, el principal de ellos es el factor económico, el cual tiene por finalidad medir el ingreso monetario que percibe cada hogar, el segundo es el ecológico, el cual aborda temas como el comportamiento climático que deben enfrentar los países según su composición geográfica y en tercer lugar se encuentra el social vinculado

¹³ Banco Mundial <http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI>, consultado 03/11/2014.

¹⁴ Banco Mundial <http://www.bancomundial.org/es/results/2013/04/14/social-development-results-profile>, consultado el 07/11/2014.

a situaciones de conflicto, fragilidad, violencia y desigualdad de oportunidades debido a factores de género, clase social, etnia, entre otros.

Fortalecer el desarrollo social, a través de una política pública, implica buscar nuevos mecanismos de acción que permitan establecer un dialogo sobre crecimiento económico y reducción de la pobreza, es decir, “la sostenibilidad social es un requisito fundamental para lograr un desarrollo a largo plazo que mejore significativamente la vida de los más pobres del mundo” (Banco Mundial, 2013)¹⁵.

Según lo señalado, podemos concluir que los instrumentos de medición de la pobreza han sido acotados, es por ello, que es importante tener una perspectiva global del desarrollo social, que no sólo se vincule al aspecto de los ingresos de la población, sino que es fundamental complementar este factor con otros que contribuyan a la implementación de una sociedad justa e inclusiva.

Son estos los motivos que nos llevan a considerar el planteamiento de algunos teóricos que han definido la “Justicia Social”, considerando temas como: las reivindicaciones redistributivas, las políticas de reconocimiento y el reconocimiento en el ámbito socio-cultural. (Entrevista Fraser, 2009), como unas de las esferas que permiten la cohesión social de la ciudadanía. Nancy Fraser y Axel Honneth, en su definición de “Justicia Social”, comprende que:

“La injusticia distributiva no ha desaparecido, es decir, las desigualdades económicas aumentan mientras las fuerzas neoliberales promueven una globalización empresarial y debilitan las estructuras de gobierno que han permitido ciertas redistribución de los países” (Fraser y Honneth, 2006:14).

Si analizamos lo que plantea Nancy Fraser et al, podemos llegar a aseverar que los gobiernos de Chile y de Brasil, cuentan con un Estado mínimo, basados en la ideología neoliberal. De este modo, ellos sólo son capaces de garantizar las prestaciones de servicios básicos a la ciudadanía (salud primaria, bonos a familias vulnerables) no pretendiéndose hacerse responsables de los problemas que afectan a la sociedad, es decir, estamos ante dos

¹⁵ Banco Mundial <http://www.bancomundial.org/es/results/2013/04/14/social-development-results-profile>, consultado 05/12/2014.

Estados que desde la implementación del modelo neoliberal han descansado en la aplicación de medidas económicas dejando problemas de fondo en segundo plano, entre ellos podemos mencionar: la exclusión social, la desigualdad de acceso a los servicios básicos, la baja calidad en la prestaciones de servicios estatales, entre otros.

Más allá del reconocimiento del derecho de los bienes y servicios básicos que entregan el Estado a la ciudadanía, es necesario comprender los procesos socio-políticos que han permitido la construcción de los individuos modernos en ambos países. Observamos pues, que ante la aplicación del modelo neoliberal, los ciudadanos han sido también convertidos en objetos, acentuándose la importancia que tiene el mercado en la regulación de la vida política pero también en lo social. Complementado lo anterior, es necesario mencionar lo que plantea Andrés Solimano en la revista Nueva Economía Sustentable, el autor señala que el Neoliberalismo:

“Privilegia la propiedad privada, los mercados desregularizados, el individualismo y la obtención de beneficios económicos por sobre los valores de solidaridad, acción, colectiva, democracia y participación social” (Solimano, 2014:5).

Según lo señalado por el autor, podemos comprender que desde la construcción de un modelo económico y político se ha intervenido la sociedad en su conjunto, donde los individuos han visto cambiar sus interacciones en diferentes aspectos, en primer lugar tenemos la sociabilización entre ellos, donde el sentido de pertenencia a un lugar está dado por “La posición social”, el segundo de ellos es la construcción desde la subjetividad, es decir, a nivel de las representaciones sociales, que muchas veces condicionan los lugares que ocupan los individuos al interior de sus sociedades.

“Muchas injusticias colectivas se expresan a través de un lenguaje que insiste en el respeto que se debe a todas las personas en el marco de las sociedades individualistas” (Martuccelli, 2007: 57). Así, es importante tener en consideración las relaciones entre las experiencias, lo individual y lo colectivo, a fin de comprender los procesos de conformación social.

Debido a que el modelo neoliberal, también ha podido afectar los vínculos sociales y las subjetividades de los sujetos, los procesos de individualización han sido también intervenidos. Cada vez que intentamos entender a través de que técnicas se debe desplegar “el individuo neoliberal” (Araujo y Martuccelli, 2012:20), es importante estudiar el comportamiento de los individuos a través de las consecuencias que inducen para ellos el despliegue de los procesos sociales, es decir, en la “relación de los debates colectivos de la estructura social y la experiencia de los individuos” (Martuccelli, 2007:30).

“La individualización se afirma como una tentativa para escribir y analizar, a partir de la consideración de algunos grandes cambios históricos y sociales que lo fabrican en función de las diversidades societales” (Martuccelli, 2007:30).

Medir la pobreza, en ese sentido parece incluir diversos factores poco considerados a la hora de diseñar e implementar políticas públicas. De este modo, comprender que “la calidad de vida no es sólo producto de las condiciones objetivas, es decir, los aspectos de la vida de los individuos que son observables externamente” (Lora, 2007:03), es incluir las percepciones de los individuos que se encuentran insertos en una sociedad a la hora de evaluar las condiciones de desarrollo tanto social como económico, como señala Eduardo Lora:

“La valoración que implícitamente le dan los individuos a muchas de las cosas que cuentan para su satisfacción difiere abiertamente de la valoración que les da el mercado, un nivel de ingreso o de consumo más alto no implica necesariamente un mayor nivel de bienestar individual” (Lora, 2007:03).

Según lo señalado por el autor en su estudio “calidad de vida más allá de los hechos”, comprende que la felicidad y la satisfacción de los latinoamericanos y caribeños, está sujeta a factores externos e inherente a nosotros, entre ellos podemos mencionar la amistad, creencias religiosas o espirituales, las cuales no admiten inferencia del Estado, pero si destaca el autor el rol que deben cumplir los gobiernos para contribuir por intermedio de políticas sociales, al mejoramiento constante de la calidad de vida de las personas.

El rol de los gobiernos se ve mermado por un sociedad de orden neoliberal, que pese a sus postulados impide el ejercicio pleno de la libertad del individuo, haciendo creer que

existe elección para construcción de nuestras propias vidas, según la dedicación, esfuerzo y perseverancia que tengamos para conseguir las cosas, sin embargo, para lograr tal objetivo debemos enfrentar las desigualdades y falencias que ha traído el sistema neoliberal en los países, y particularmente en Chile y en Brasil.

Por todo lo anterior, el estudio busca cuestionar ¿cuál ha sido el rol de los Estados en esta transformación?, para lograr comprender por qué se ha restringido a aspectos económicos, sobre todo cuando la sociedad civil manifiesta una necesidad de inclusión social que va más allá del acceso a los servicios básicos, a saber, salud, educación, vivienda, entre otros. Situaciones que han quedado de manifiesto en las protestas comenzadas en Chile en el año 2011 y en Brasil desde el año 2013.

Los instrumentos de medición de la pobreza y del desarrollo social son esenciales para comprender las realidades de Chile y de Brasil para así poder trabajar en la construcción de políticas públicas que tengan por finalidad la construcción de una sociedad más justa e inclusiva.

La superación de la pobreza problema social de Chile y Brasil

En ambos casos Chile y Brasil cuentan con el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), sin embargo la misión y visión de cada uno de ellos es diferente, en el caso de Chile, el ministerio tiene por misión “contribuir al diseño y aplicación de políticas, planes y programas en materia de desarrollo, especialmente erradicación de la pobreza”¹⁶.

Este ministerio cuenta con una Subsecretaria de Evaluación Social y Servicios Sociales, la cual está encargada de “canalizar las necesidades y demandas de la sociedad y por último informar al Gobierno de las carencias, debilidades y avances que han tenido en materia de desarrollo social” (Ministerio de Desarrollo Social, Chile, 20014).

Mientras tanto el Estado de Brasil, cuenta con el “Ministerio Desarrollo Social y Combate del Hambre”, institución pública que tiene como misión “promover la inclusión social, la asistencia integral y un ingreso mínimo a las familias que viven en situación de

¹⁶ Ministerio de Desarrollo Social, <http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/conocenos/mision/> consultado el 7/11/2014.

pobreza”, este organismo cuenta con tres estructuras gubernamentales: “Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentaria y Nutricional” (MESA), “Ministerio de Asistencia Social” (MAS) y “Secretaría Ejecutiva del Consejo Gestor Interministerial del Programa Bolsa Familiar”¹⁷.

Por medio de esta información, podemos señalar que ambos Estados cuentan con instituciones públicas, las cuales deben hacer frente a las necesidades de aquellas personas vulnerables que no tienen los ingresos necesarios para llevar la calidad de vida establecida por la OCDE¹⁸. Así, los Estados por intermedio de estas instituciones buscan contribuir al desarrollo social y superación de la pobreza.

En el caso chileno, es considerado por la OCDE, como uno de los peores evaluados en calidad de vida, es decir, de los 36 países a evaluar Chile se ubica en el lugar número 34, las variables consideradas en “El trabajo estadístico de la OCDE 2013-2014” fueron: ingreso, trabajo, medio ambiente, seguridad, vivienda, salud, educación, satisfacción de vida, comunidad, compromiso civil, y balance entre el trabajo y la vida privada¹⁹.

Las principales debilidades se encontraron en el ítem de educación, con un 69% de alumnos graduados de educación superior (promedio OCDE es 74%), sin embargo, la calidad de conocimiento de los estudiantes queda por debajo del promedio, al considerar la evaluación PISA (*Programme for International Student Assessment*), en la que los estudiantes chilenos anotaron 439 puntos, lo que se compara con los 493 puntos promedio OCDE.

Otro factor que influyó en este resultado fue la mala distribución de ingreso que presenta Chile, desde hace muchos años y que se hace presente con mayor fuerza como consecuencia de la implementación del sistema económico neoliberal. El estudio destacó que el “ingreso anual del 20% de la población más pobre del país, apenas llega a los US\$ 1.855

¹⁷ Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre, <http://www.mds.gov.br/aceso-a-informacao/sobre-o-ministerio-versao-espanhol/ministerio-de-desarrollo-social-y-combate-al-hambre>, consultado el 07/11/2014.

¹⁸ Propuesta OCDE: realizar la mayor expansión de la economía y el empleo, contribuir a la expansión del comercio mundial, visitar, http://www.bcn.cl/carpeta_temas_profundidad/temas_profundidad.2007-07-25.4772415999, consultado el 07/11/2014.

¹⁹ Emol, <http://www.emol.com/noticias/economia/2012/06/05/544031/chile-se-ubica-entre-los-paises-peor-evaluados-en-ranking-de-calidad-de-vida-de-la-ocde.html>, Consultado 03/11/2014.

por año, mientras que el 20% más rico de la población recibe un ingreso promedio de US\$ 23.667 al año”²⁰.

Mientras tanto en el caso brasileño, es considerado por la OCDE, como un país que se ha sostenido económicamente a lo largo del tiempo y que experimentó una reducción de la pobreza significativa, es decir, logró reducir en un 25% el porcentaje de personas que viven bajo la línea de la pobreza; la cual pasó del 45% de la población en 1993, al 20% en 2009” (Instituto de Pesquisa Económica Aplicada, 2011).

Con estos avances no se ha podido responder a los estándares de calidad establecidos por la OCDE, ya que, el ingreso familiar disponible neto, es menor que el promedio establecido por este organismo el cual asciende a US \$ 23.938 al año, mientras que en educación el 43% de los adultos entre 25 y 64 años han obtenido el equivalente de un título profesional, cifra menor que el de la OCDE, que es de un 75%, si a esto sumamos la medición en términos de calidad educacional, el estudiante promedio obtuvo una calificación de 402, muy baja a los establecido por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y por último sólo el 67% de los habitantes dice estar satisfecho con la calidad de vida, muy por el debajo del promedio que es de un 84%.

Con estos antecedentes podemos señalar que ambos Gobiernos han trabajado en materia de superación de la pobreza, sin embargo, sus resultados solamente reflejan crecimiento económico. El débil compromiso con en el desarrollo social, ha puesto en evidencia problemas que afectan a toda la población, no sólo en materia de distribución de los ingresos de la sociedad, sino que en la mala calidad de vida que presentan ambos países y la injusticia social, lo cual refleja el bajo compromiso con el desarrollo social definido anteriormente.

²⁰ La Tercera <http://www.latercera.com/noticia/negocios/2014/02/655-565602-9-carencias-y-vulnerabilidad-las-otras-formas-de-medir-la-pobreza-en-chile.shtml> , Consultado 03/11/2014.

Marco Teórico

Las políticas sociales, son un desafío que deben enfrentar los gobiernos de Chile y de Brasil, con el fin de contribuir a fortalecer y a avanzar en un nuevo modelo de desarrollo, cuya ecuación pueda “plantear de modo más progresista y sostenible la relación entre crecimiento económico, progreso social y democracia” (Draibe y Riesco, 2009:9).

Sin embargo, la construcción de las políticas sociales se ha realizado bajo un contexto de procesos de globalización, que sin duda afectan las estructuras de lo local, en otros términos, “la creciente gravitación de los procesos económicos, sociales y culturales de carácter mundial sobre aquéllos de carácter nacional o regional” (Ocampo, 2000: 13). Lo anterior es aún más relevante si consideramos que actualmente la tendencia es integrar normativa supranacional y mecanismos de control con el objeto de establecer categorías o polos regionales.

No obstante, estamos ante un complejo escenario, toda vez que consideramos que “lo local”, “lo nacional” y “lo regional”, está lejos de ser uniforme. Al interior de los países los desafíos son múltiples: lucha contra los problemas económicos, sociales, políticos, ecológicos y por último todos aquellos problemas que derivan de la crisis de la deuda externa, como la inestabilidad en los procesos de productividad y por último los problemas estructurales enraizados en la historia de cada país (Vásquez y Ortégón, 2006:13).

Ejemplo de ello, es el gasto público que estiman los Gobiernos Latinoamericanos, para el desarrollo social, el cual es “considerado uno de los más bajos para estándares desarrollados especialmente a lo que respecta a las políticas sociales” (Draibe y Riesco, 2009:7).

“Nos encontramos con una sociedad que ya no descansa en la capacidad integradora del Estado, sino en la autonomía de los individuos: con un sistema institucional que no promueve la igualdad, sino la protección de la propiedad privada” (Gárate, 2012:347).

Los actuales desafíos que enfrentan las sociedades cada vez más globalizadas (o conectadas), hacen necesario, no sólo plantearse cuál es el modelo de desarrollo financiero que permite mayor estabilidad, sino también, cuál es el modelo más adecuado en términos de desarrollo social para cada país. Considerar las especificidades locales solicita ir más allá del dominio económico para incluir “lo social”. Asimismo, es conocido que en contextos de mayor igualdad, los individuos pueden desarrollarse de manera más plena.

El estudio “*Work-Life*”, realizado por la OCDE en el 2012, el cual analizó la situación de los 34 países que componen este organismo señaló que los países nórdicos han sido ejemplo en calidad de vida e igualdad entre sus habitantes. El estudio estuvo basado en tres factores, el primero de ellos fue la jornada laboral, el segundo fue la tasa de empleo de mujeres con hijos y en tercer lugar se consideró el tiempo dedicado al ocio y a la vida personal²¹.

Los datos entregados por la OCDE, destacan a Dinamarca como uno de los mejores países en promover una buena calidad de vida, esto se debe a que ellos en promedio cuentan con una esperanza de vida de 78,8 años, asimismo cuentan con servicios básicos gratuitos, como los son la educación y la salud, y si a esto sumamos que sus habitantes dedican el 68% del día en actividades básicas y de tiempo libre.

Mientras que el promedio de la OCDE es del 64%, podemos concluir que las políticas públicas de Dinamarca están orientadas a mejorar la calidad de vida de sus habitantes, ya que comprenden que el desarrollo social no sólo abarca aspectos como el ingreso por hogar, sino que al contrario, existen varios aspectos como lo son la educación, la salud, y las políticas laborales, entre otras, que contribuyen a mejorar la calidad de vida de la población.

El mismo informe también arrojó que el 78% de las madres son contratadas después que sus hijos comienzan a asistir al colegio, en comparación con el 66% del promedio de los otros países. Además de contar con una política de postnatal, que protege el cuidado del lactante con derecho a 6 meses de sueldo completo²².

²¹Diario la tercera, <http://diario.latercera.com/2012/01/07/01/contenido/mundo/8-96408-9-dinamarca-es-el-mejor-pais-para-trabajar-y-vivir-segun-la-ocde.shtml>, consultado 18/12/2014.

²² OECD Better life index, <http://www.oecdbetterlifeindex.org/topics/work-life-balance/>, consultado el 18/12/2014.

Son estas iniciativas, las que contribuyen al desarrollo de un país y al bienestar social, es decir, podemos comprender que existe un proyecto político que considera diferentes aspectos que buscan mejorar la calidad de vida de sus habitantes y promover políticas públicas integrales, inclusivas que pretenden la igualdad de oportunidades entre sus habitantes.

En este estudio, destacaron también países como Noruega, Holanda y Finlandia, los cuales han podido dar origen a políticas sociales que equilibran de buena forma la vida personal y laboral de sus habitantes. Por otro lado, según el ranking establecido por el estudio *Work-life*, Chile ocupa el puesto 29 y Brasil no fue considerado en este estudio, lo cual refleja que ambos países sujetos de nuestro estudio están muy por debajo de los estándares de calidad de vida que promueve la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

América Latina, ha estado constantemente luchando contra la pobreza, pero paradójicamente la aplicación de políticas sociales no han generado buenos resultados, según el estudio “Calidad de Vida más allá de los Hechos”, realizado por el Banco Internacional de Desarrollo (BID), en el año 2007, como resultado se obtuvo: que “la satisfacción del nivel de vida entre los latinoamericanos y caribeños, relacionada con la dimensión de la persona y las condiciones del país, demostraron que países como Costa Rica, Panamá y México se encuentran bastante satisfechos con su calidad de vida”²³.

No obstante, en países como, Haití, República Dominicana y Nicaragua, se presentan los niveles más bajos de satisfacción, sin embargo, llama la atención que países considerados relativamente ricos como Chile y Trinidad y Tobago, presenten niveles bajos de satisfacción, principalmente en la distribución de ingreso (Lora, 2007: 6).

Otro factor a considerar en este estudio fue la paradoja del empleo: “Informales pero contentos”, es decir, existe una alta satisfacción de los latinoamericanos y caribeños con su trabajo.

²³ Calidad de vida más allá de los hechos, <http://goo.gl/mTZB6x>, consultado 18/12/2014.

“El 82% de los ocupados se sienten a gusto con sus empleos, esto a pesar de la informalidad y precariedad de los trabajos de quienes tienen empleos temporales y de quienes reciben salarios inferiores al mínimo necesario para salir de la pobreza” (Lora, 2007:16).

Esta modalidad de trabajo permitió que muchos trabajadores contaran con más de un empleo, lo que ha contribuido a aumentar el nivel de ingreso por familia y también permitió que muchos jóvenes y dueñas de casa puedan complementar sus actividades, sin embargo, las condiciones de estos empleos son muchas veces precarias, lo cual pone en riesgo la vida de todo trabajador y la vulnerabilidad de ellos ante las empresas, al no encontrarse afiliados a sistemas de seguridad social como seguro de desempleo, salud, y de ahorro para la jubilación y al no poder tener acceso a sistemas de seguros de accidentes laborales.

La flexibilidad laboral mirada desde el punto de vista empresarial, muestra dos tópicos que ponen en evidencia: la responsabilidad social en abstracto versus la irresponsabilidad social empresarial en concreto (Lipovetsky, 2005:13). Con todo, las empresas no tienen más responsabilidad que la de maximizar sus beneficios económicos, dar cumplimiento a la débil legislación laboral, como señala el autor Oliver Quijano Valencia:

“De ahí que, sólo existe una única responsabilidad social de las empresas: usar sus recursos y participar en actividades diseñadas para aumentar sus ganancias, hasta donde esto se haga respetando las reglas del juego” (Quijano Valencia, 2009:11).

La flexibilidad laboral, pone en evidencia el débil compromiso que tienen las empresas con sus trabajadores, esto se puede apreciar en la creación de empleos precarios y la débil legislación laboral que promueven los gobiernos neoliberales en la región latinoamericana.

Esta precarización en materia laboral ha demostrado la paradoja del crecimiento infeliz, en este aspecto destacaron aquellos países que han experimentado un crecimiento económico en años recientes, ejemplo de ellos son: Chile y Brasil, el primero cuenta con un PIB per cápita de US\$10,700.0 y el segundo de US\$ 7,475.3, ambos países (en una escala del uno al diez) presentan una satisfacción con la vida de 5 puntos, por otro lado, Venezuela, cuenta con un ingreso per cápita de US\$5,900.1 y su satisfacción con la vida es de 6 puntos,

es decir, países con menor ingresos se encuentran más satisfechos con la calidad de vida en relación a las condiciones del país.

El ingreso es fundamental en los hogares, ya que por medio de este recurso (dinero) las personas pueden acceder a prestaciones de servicios y pueden satisfacer sus necesidades básicas, entre ellas: educación, alimentación, transporte, salud, entre otras. El informe demostró, que la gente tiende a sentirse menos satisfecha con diversos aspectos de sus vidas, esto se debe al acelerado aumento de las expectativas de consumo material y de la competencia por estatus económico y social (BID, 2007)²⁴.

El acelerado aumento de las expectativas de consumo material ha puesto en evidencia, las grandes desigualdades que existen, entre aquellos que recaudan más dinero en comparación con aquellos hogares que sólo ingresan recursos para consumo alimenticio al mercado, estos son los hogares considerados en situación de pobreza y muchas veces en estado de vulnerabilidad, ya que no cuentan con los recursos necesarios para satisfacer otras necesidades básicas.

La pobreza y la falta de oportunidad ha sido el problema que han tenido que enfrentar los Gobiernos de Chile y Brasil, en sus diferentes aspectos, sobre todo en la construcción de políticas sociales que contribuyan a la igualdad y a mejorar las condiciones de vida de sus habitantes en relación al crecimiento económico.

“Medir la pobreza es crear un instrumento para orientar las políticas destinadas a mejorar las condiciones de vida de los pobres, para evaluar los efectos de las medidas aplicadas y comparar su evolución en el tiempo” (MERCOSUR, 2012)²⁵.

Los instrumentos de medición de la pobreza en Chile y Brasil tienen por finalidad calcular el ingreso mínimo de los hogares. En el caso de Chile la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), realizada por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), y en el caso de Brasil la Encuesta de Presupuesto de Familia, realizada por el

²⁴ Banco Interamericano de Desarrollo “Calidad de vida más allá de los hechos” ver <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1775347>, consultado 19/12/2014.

²⁵ Medición de la pobreza en los países del MERCOSUR: Una propuesta de armonización, 2011:12, consultado el 22/12/2014.

Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística (IBGE), son las encargadas de medir a partir del ingreso y/o consumo de los hogares dónde se sitúa la línea de pobreza.

Los indicadores de medición de la pobreza de Chile y Brasil, son fundamentales en la construcción del diseño de una política pública, es decir, las acciones en política generalmente provienen de visiones de largo alcance, donde “la interpretación de la realidad y su eventual transformación tiene la capacidad de identificar y predecir resultados” (Lapuente 2010:13). Lo anterior, nos permite hacer frente a los grandes desafíos en materia de desigualdad de ingreso, acceso a los servicios básicos y el desarrollo íntegro de los individuos, vinculado a factores como calidad de vida y políticas sociales.

El diseño de una política pública ligada a la capacidad social de definición de la agenda pública, es decir, los gobiernos en acción formulan políticas que puedan hacer frente a los problemas centrales y dar respuesta a la sociedad en movilización. Estas agendas se pueden clasificar según el problema a enfrentar, como señala Osvaldo Lapuente en “El diseño de una política pública”, estas agendas están orientadas:

“A la capacidad de encontrar el equilibrio entre agendas estructurales, coyunturales, urgentes, importantes, prioritarias y vinculadas a la seguridad, al precio de la canasta básica, a la elevación del costo de vida, entre otras” (Lapuente, 2010:18).

El precio de la canasta básica familiar, el costo de la vida y el desarrollo de los habitantes de Chile y Brasil van a ser esenciales para esta investigación, esto porque nos permite obtener una perspectiva amplia de la acción de los gobiernos en materia de desarrollo social y como el individuo ha logrado desenvolverse en una sociedad cada vez más “liberal en lo doctrinario, limitado en lo político, proteccionista en lo productivo” (Gárate, 2012:46).

La importancia de lo social en el desarrollo de la personalidad de cada individuo, resultando inseparable del medio familiar y por ende de la sociedad con que interactúa, constituyendo un proceso que opera a través de los diferentes medios de comunicación y actividades, las cuales permiten la inserción de la persona en una sociedad compleja. Martuccelli en su libro “La sociedad a escala del individuo” señala la importancia de esta relación dicotómica de “individuo y sociedad”:

“Lo importante es la manera cómo los individuos se constituyen un entorno existencial combinando relaciones u objetos, experiencias o actividades diversas, próximas o lejanas, que, en la ecología así constituida, van o no a dotarse de significaciones absolutamente singulares. Este entramado heterogéneo y proteiforme crea alrededor de cada uno de nosotros un tejido existencial y social elástico que es, en el sentido a la vez más estricto y restringido del término, “nuestro” verdadero mundo” (Martuccelli, 2007:81).

Podemos comprender que gran parte de la construcción de identidad del individuo, está dada por el entorno social en el cual se desenvuelve, esto mediante diversas actividades que buscan caracterizar a una sociedad de otras, sin embargo, son estas construcciones que ponen en evidencia las falencias de los Estados en materia de crecimiento económico y desarrollo social.

El compromiso de los Gobiernos de Chile y Brasil en materia de superación de la pobreza y de desarrollo del individuo al interior de sociedades complejas, ha sido bastante cuestionado, principalmente la credibilidad y aprobación de los gobiernos, llegando a porcentajes bastantes bajos, la aprobación de los gobiernos a nivel latinoamericano, alcanzó un 49%, en Chile sólo llegó a un 29% y en Brasil fue de un 56%” (Latinobarómetro, 2013).

Esta baja aprobación de los gobiernos, principalmente en Chile, nos dan muestra de una débil representatividad, no sólo política, sino que también social, dando origen a movimientos sociales, que en el caso de Chile comienza en el 2006 con la “Revolución Pingüina”²⁶ y se fortalece el 2011 con el “Movimiento Estudiantil”, y en Brasil, en el año

²⁶En la historia reciente del país han existido importantes manifestaciones estudiantiles, destacando la del 2006, conocida como la “revolución de los pingüinos” (protagonizados por los estudiantes secundarios, donde los universitarios también participaron con el apoyo de los rectores de las universidades públicas, además del colegio (sindicato) de profesores, y que además han logrado incorporar en el proceso a las familias de los estudiantes y a la ciudadanía en general, incluso generando frentes sociales más amplios de apoyo. Ver link <http://radio.uchile.cl/2011/09/20/la-revolucion-en-el-chile-del-2011-y-el-movimiento-social-por-la-educacion>, consultado el 30-08-2015.

2014, movimiento social que puso en evidencia los problemas sociales existente y exigiendo mejoras en esta área.²⁷

Las nuevas formas de protesta ciudadana, muestran la extensión de las crisis de representación de los partidos políticos, que son los que menos confianza presentan, la misma encuesta arrojó que Chile sólo tuvo un 17% de niveles de confianza y Brasil un 28%. Esto demuestra el poco interés de los ciudadanos y por otra parte la falta de credibilidad en los programas de los gobiernos.

El débil compromiso con la ciudadanía y la falta de oportunidad que pueda tener un individuo en la sociedad, genera un cuestionamiento constante, no sólo en el rol que juega el gobierno, sino, también en los avances en materia social y de desarrollo de país.

El objetivo no debe ser otro más que contribuir de forma permanente en la construcción de sociedades más justas e inclusivas, entendiendo que el individuo es parte esencial del desarrollo de una sociedad y del crecimiento del país, es por esto, que las manifestaciones ciudadanas nos demuestran que los gobiernos no están canalizando las necesidades y demandas de la población.

Los países han entendido que las estrategias de desarrollo social deben diseñarse, según el crecimiento económico e ir mejorando los estándares de calidad de vida de las personas, buscando analizar los *outputs* en término de eficiencia, eficacia y efectividad, con la finalidad de establecer recomendaciones que puedan contribuir a la resolución de problemas públicos.

El desarrollo social, como problema público ha sido un factor preocupante para los gobiernos y las instituciones públicas que no han logrado conllevar el crecimiento económico con las múltiples necesidades de la población, ya que, Chile y Brasil, se han destacado por experimentar un crecimiento económico sostenido, sin embargo, se encuentran como uno de los países más desiguales del mundo en termino de distribución del ingreso.

²⁷ Radar, <http://otramerica.com/radar/movimientos-sociales-brasil-exigen-mejoras-sociales-denuncian-gasto-mundial/3195>, consultado 15/01/2015.

Preguntas de Investigación

En la presente investigación quisiéramos luego de haber enunciado la problemática y nuestro marco teórico, indicar a continuación nuestras preguntas de investigación:

P: 1 ¿Son los instrumentos de medición de la pobreza, en el caso de Chile la encuesta de Caracterización Socio-Económica (CASEN), y en el caso de Brasil la encuesta de Presupuesto Familiar, herramientas que permitan develar situaciones de injusticia social?

P: 2 ¿A través de qué medios podríamos avanzar en la pesquisa y tratamiento de las desigualdades sociales que afectan a las poblaciones más vulnerables en ambos países?

Hipótesis

H: 1 Los instrumentos para medir la pobreza en Chile y Brasil, no son los más apropiados, ya que, sólo se restringen a un ámbito de la pobreza, el económico, excluyendo otras dimensiones que son esenciales en el mejoramiento de la calidad de vida de las personas, como las desigualdades sociales, las situaciones de vulnerabilidad y la exclusión social existente en ambos países, por lo cual ellas no reflejan las verdaderas desigualdades existentes entre los ciudadanos y ciudadanas de Chile y Brasil.

H: 2 Se puede avanzar en materia de desigualdad a través del diseño de instrumentos de medición, ampliando la cobertura del problema social y abarcando nuevos elementos que nos permitan tener una visión multidimensional de la pobreza.

Objetivos Generales

- Develar cuáles son los impedimentos sociales, políticos y económicos para lograr diseñar instrumentos que permitan un entendimiento global del proceso de desarrollo social en Chile y en Brasil.
- Comprender en qué medida los procesos de modernización de las administraciones públicas han propiciado tal escenario, o al contrario analizar cómo ellas han contribuido al diseño de tales políticas públicas.

Objetivos Específicos

- Analizar a través de un trabajo comparativo cuáles han sido las estrategias utilizadas por los Estados para llevar un recuento de los avances en materia de desarrollo social en los gobiernos de Chile y Brasil.
- Conocer si existen iniciativas locales de mejora de los instrumentos de medición de la pobreza, en los gobierno de Chile y Brasil.
- Conocer el impacto de las políticas públicas en materia de superación de la pobreza y desarrollo del individuo en la sociedad, mediante un análisis comparativo entre Chile y Brasil.
- Analizar la incidencia de los individuos en la construcción de la sociedad y como los gobiernos contribuyen al desarrollo de nuevas estrategias para superar los problemas de desigualdad y de exclusión social.

Metodología de Estudio

La metodología de estudio de esta investigación, se regirá bajo un método comparativo establecido firmemente en tanto que un procedimiento analítico, tal como es señalado por Aníbal Pérez Liñan: “la comparación se presenta como una estrategia analítica con fines no sólo descriptivos sino que también explicativos” (Pérez, 2007: 1).

Este tipo de estudio nos permite realizar comparaciones cualitativas que se caracterizan por ser un proceso de construcción interactiva del argumento teórico y la evidencia empírica (Maxwell, 1996). En el campo de las ciencias sociales, facilitándose de esta manera el entendimiento de los significados, los contextos de desarrollo y los procesos.

Al enfocarnos en lo cualitativo la investigación se basará en un Análisis crítico de documentos oficiales producidos por ambos Estados y el análisis de programas social Bolsa Familia (Brasil) y Chile Solidario, que vendrán a poner en evidencia los problemas sociales que deben enfrentar los gobiernos, y asimismo a develar las estrategias y nuevas estrategias que éstos utilizan para contribuir a enfrentar los problemas sociales.

Otro instrumento de recolección de información utilizado en esta tesis, son las entrevistas semi-directivas. En ellas, se ha utilizado una pauta basada en las hipótesis postuladas en este estudio. La idea de la utilización de estas técnicas nos permite obtener la información precisa que necesitamos de nuestro interlocutor, a través de un cuestionario, el cual él responde libremente, con el fin de condicionar lo menos posible su discurso. En seguida, se procederá al análisis de contenido de las entrevistas, las cuales fueron realizadas principalmente a agentes del Estado (funcionarios), el propósito de aquello, es tener visión desde lo tecno-político y de cómo los expertos en esta materia proponen nuevas líneas de acción para contribuir a un desarrollo en los países.

En relación a nuestro análisis, se revisaran los presupuestos de los Estados para conocer el compromiso que tienen ambos gobierno en la creación de políticas sociales y programas focalizados, entre ellos se destacan especialmente los programas orientados a

combatir la pobreza (2005 a la actualidad), estudiaremos la inversión que realizan los gobiernos en materia de desarrollo social en los presupuestos de los Estados, con el fin de observar y analizar cada uno de los resultados para establecer un estudio comparativo entre Chile y Brasil.

Técnicas de recolección de la información

Una de las principales técnicas de recolección de la información para este trabajo de investigación es la “entrevista de declaraciones, de información u objetiva. Su finalidad es informar al público de lo que una persona experta en una determinada materia o con un cargo relevante opina sobre un tema concreto”²⁸. En este caso la entrevista es fundamental para conocer las opiniones de expertos en materia de política pública y desarrollo social.

La técnica de recolección se basa en analizar los datos entregados en la documentación oficial, los cuales fueron obtenidos a partir de revisión bibliográfica, revistas, textos y artículos de prensa especializados que lleven tiempo publicando sobre temas como “el desarrollo social” y “niveles de pobreza” que afectan a ambos países.

Este tipo de técnica, nos permite abordar relatos de diferentes actores sociales que tiene una visión crítica con respecto al desarrollo de país, superación de la pobreza y desigualdad social.

Muestra de la investigación

Las personas entrevistadas son expertos en materia de políticas públicas y desarrollo social, los cuales, en su mayoría, se han desempeñado como funcionarios en las instituciones públicas del Estado, o bien se han desempeñado en fundaciones públicas y, por otra parte contamos con la opinión de académicos especialistas en las temáticas del estudio.

²⁸ Lengua Castellana III, ver, <http://goo.gl/9tRzNN>, consultado 14/07/2015.

Institución	Nombre	Profesión	Función	Fecha	Lugar de la entrevista
MIDES	Lucia Rabelo	Licenciada en Antropología Social con Distinción UAHC, Diplomada de Pedagogía en DDHH y Memoria U de Chile, Candidata Magister Gerencia Pública UAHC	Trabaja en Ministerio de Desarrollo Social.	25 de marzo 2015	Moneda con Bandera, Santiago. Chile.
SENAME	Mariela Gómez	Trabajadora Social	Gestora de Redes en SENAME	23 de marzo 2015	Lugar de residencia de entrevistada (Santiago de Chile)
CEPAL (PNUD)	Valentina Salas	Cientista Político	Programa de Gobernabilidad Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.	26 de marzo 2015	Cepal. Dag Hammarskjöld 3241, Vitacura, Santiago, Chile
Fundación SOL	Marcos Kremerman	Licenciado en Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad Católica de Chile y Cursos de Especialización en Relación Laborales en la Universidad de Castilla-La Mancha (España) y en Desarrollo Económico en el Centro Internacional de Formación de la OIT en Turín (Italia). Máster en Políticas del Trabajo y Relaciones Laborales de Alma Mater Studiorum-Universitá Di Bologna (Italia).	Asesor del proyecto de Observatorio Laboral de la CUT y asesor del Ministerio del Trabajo y Previsión Social de Chile. También ha sido consultor de la OIT en temas de empleo y UNESCO en políticas educativas. Investigador del área Institucionalidad y Desarrollo de la Fundación SOL. Profesor del Curso Análisis Distributivo de Microdatos Usando Stata (FEN, Uchile).	29 de mayo 2015	Fundación Sol, Miraflores 113, oficina 48. Santiago de Chile.
Fundación Chile 21	Rafael Urriola	Economista	Director Programa de protección e inclusión social.	26 de Junio 2015	Las Abejas 5747, La Reina. Santiago, Chile.

CENDA	Hugo Fazio	Economista y Profesor	Director de CENDA, profesor emérito de las universidades ARCIS, Academia de Humanismo Cristiano; y académico de la Universidad de Chile. Ex vicepresidente del Banco Central de Chile (1970-1973)	28 de marzo 2015	CENDA, Vergara N°578, Santiago, Chile.
Institución	Nombre	Profesión	Fundación	Fecha	Lugar de la entrevista
Fundación para la Superación de la Pobreza	Juan Carlos Feres	Licenciado en Ciencias Económicas e Ingeniero Comercial, Universidad de Chile.	Vicepresidente de la Fundación para la Superación de la Pobreza. Jefe de la Unidad de Estadísticas e Indicadores Sociales de la CEPAL. Coordinador de la publicación “Panorama Social de América Latina”, del Programa Interinstitucional CEPAL-BID-Banco Mundial para el Mejoramiento de las Encuestas y la Medición de las Condiciones de Vida en América Latina y el Caribe de REDESA, y de diversos proyectos regionales sobre la materia.	09 de Junio 2015	Cerro Plomo 5931, Oficina 52. Las Condes. Santiago, Chile.
UAHC	Raúl González	Ingeniero Comercial Universidad de Chile. Bachiller y Licenciado en Ciencias Económicas y Administrativas Universidad de Chile. Magister en Desarrollo Urbano, Universidad Católica de Chile. Diploma Especial del Instituto de Estudios de los Países en Desarrollo. Universidad Católica de Lovaina (equivalente a un Master of Arts de universidades norteamericanas) Doctor en Ciencias Sociales (mención en población, desarrollo y medio ambiente) Universidad Católica de Lovaina.	Profesor de grado y posgrado en la Universidad de la Academia de Humanismo Cristiano (Chile), Universidad de Chile, Universidad Católica de Chile, Universidad de Temuco, Universidad Austral, Universidad Católica de Uruguay	09 de Julio 2015	Universidad Academia Humanismo Cristiano, Santiago, Chile.

Fuente: Elaboración Propia.

Limitación de la muestra de investigación.

En el siguiente trabajo presentamos algunas limitaciones, que si bien no afecta en el contenido de la investigación, nos hubiese gustado contar con la opinión de un mayor número de expertos en materia de política pública. Los esfuerzos por conseguir una entrevista con profesionales de la Embajada y el Consulado de Brasil, se llevaron a cabo, sin embargo, las responsabilidades y la alta demanda de su trabajo no permitieron concretar una entrevista presencial.

A pesar de lo anterior, ambas instituciones nos entregaron información documentada de la situación social que está viviendo Brasil, a pesar de estas implicancias, logramos concretar una entrevista con Juan Carlos Feres, experto en materia de desarrollo social en Brasil, siendo de gran utilidad para complementar la información documentada entregada por el Consulado y la Embajada de Brasil.

Análisis de contenido

Analizaremos en primera instancia las entrevistas realizadas a los expertos en materia de políticas públicas y de desarrollo social, ya que, ellos nos entregaran una visión desde la experiencia y el conocimiento, complementando esta investigación con los diferentes tanques de pensamientos, los cuales nos permiten dar direccionalidad a los múltiples problemas que afectan a Chile y Brasil, es decir, toda la documentación recolectada nos entrega una contextualización de los problemas y desafíos que deben enfrentar los gobiernos al momento de diseñar, ejecutar y evaluar una política pública.

Estrategia de análisis de la información.

Nuestra estrategia ésta orientada al análisis de contenido de las entrevistas realizadas a los diferentes expertos en materia de política social, junto con ello analizaremos material bibliográfico que nos permita observar los hechos estableciendo una investigación de tipo analítico descriptiva, la cual busca conocer el porqué de los acontecimientos, estableciendo relaciones de causa-efecto (Hernández, Baptista, 2003). Esto con la finalidad de entrelazar la

información y poder obtener un análisis íntegro del problema a investigar, es decir, solo instrumentos de medición de la pobreza, en el caso de Chile, la encuesta CASEN y en el caso de Brasil el Presupuesto Familiar, herramientas que permiten develar situaciones de injusticia social y a través de qué medios podemos avanzar en las pesquisas y tratamiento de las desigualdades sociales que afectan a la población más vulnerable.

Palabras claves:

- **Vulnerabilidad:** La vulnerabilidad es definida por el daño, no por el riesgo, es decir, la población pobre es notablemente más vulnerable que otros grupos. Pero la vulnerabilidad no es equivalente a pobreza.
Las políticas dirigidas a mitigar la pobreza no han tomado en consideración la vulnerabilidad que sufren los pobres. En lugar de analizar los factores específicos que agravan la pobreza o que exponen a los individuos, los hogares y las comunidades en riesgo al empobrecimiento, estas políticas se han enfocado en los niveles de ingreso o de consumo (Pobreza Glosario Internacional, 2009: 285).
- **Concentración del poder económico:** “Desigualdad en acceso a poder económico y poder informativo afecta a la marcha de la democracia real y su ejercicio; esto hace a unos más ciudadanos que otros. Afecta acceso igualitario al poder político efectivo”²⁹.
- **Desigualdad:** “No afectan únicamente el tema de los ingresos y el trabajo. También afecta al tipo de vínculo social construido y una ética de reconocimiento, el sentido de pertenencia y de comunidad de destino. La ruptura de cláusulas de contrato social al mediano y largo plazo, abrió paso a ciudades divididas, segmentadas”³⁰.

²⁹ Justicia Social y Diversidad, (2009), Universidad Católica de Temuco, Pág. 19

³⁰ Justicia Social y Diversidad, (2009), Universidad Católica de Temuco, Pág.19

- **Igualdad:** La igualdad alude a la eliminación de cualquier tipo de desventaja que signifique desigualdad. La pobreza es percibida a veces como una expresión de la desigualdad. Por ejemplo, la distancia económica entre las personas define a la pobreza en términos de desigualdades relativas al control y acceso a recursos. Otras perspectivas consideran a la pobreza como producto de la desigualdad. Las desigualdades más importantes se refieren al ingreso, riqueza, clase social, género y origen étnico, entre otros. (Pobreza Glosario Internacional, 2009:55).
- **Transferencias Condicionadas:** Hacia mediados de la década de 1990, en diversas municipalidades y en el Distrito Federal del Brasil surgió un conjunto de programas cuya principal finalidad era entregar transferencias en efectivo a familias en extrema pobreza a cambio de contraprestaciones en el área educativa (Aguiar y Araujo, 2002; Godoy, 2004).
- CASEN: Encuesta de Caracterización Socioeconómica.
- MIDES: Ministerio de Desarrollo Social.
- CEPAL: Comisión Económica Para América latina y el Caribe.
- IBGE: Instituto Brasileiro de Geografía e Estadística
- CENDA: Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo
- UAHC: Universidad Academia de Humanismo Cristiano.
- Fundación Superación de la pobreza: La Fundación Superación de la Pobreza (FSP) es una institución privada, sin fines de lucro y con intereses públicos, que nace en 1994. Nuestro aporte al desarrollo nacional se realiza desde la acción y la generación de conocimientos, instrumentos y propuestas en materia de políticas e intervención social para la superación de la pobreza y la exclusión social.
- Fundación Sol: Ser un centro de referencia nacional para cuestiones de trabajo, sindicalismo y educación, que discuta las “verdades instaladas” que sostienen al modelo económico actual.

Capítulo Primero: Antecedentes históricos del tratamiento de la pobreza en Chile y en Brasil.

Presentación del capítulo primero

La pobreza es un problema social que han enfrentado los gobiernos latinoamericanos a lo largo del tiempo, generando controversias en los distintos sectores sociales al momento de dar a conocer los resultados estadísticos entregados por las instituciones públicas a la ciudadanía.

La importancia de estos resultados estadísticos, es que nos permite “sistematizar de manera práctica y sencilla las diferencias y semejanzas entre los países a estudiar”³¹. En términos de procedimientos generales, esto sirve en la construcción de técnicas de medición de la pobreza con orientación cualitativa, que sirven de base para delinear la base en torno a los modelos de “estratificación social” (Max Weber, 1964).

Como lo señala el economista y sociólogo alemán Max Weber en su obra “Economía y Sociedad”, es la idea de división de la comunidad en clases y estamentos sociales, es decir, que existe una jerarquía social la cual contribuye a la desigualdad y a la lucha de clases o de poder en los diferentes estratos, político, económico y social.

“Entenderemos por poder: la probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aun contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad” (Weber, 1969: 43).

La estratificación social constituye una variable importante en la construcción de técnicas de gobierno que permiten medir el problema de la pobreza y desigualdad social que afecta a Chile y Brasil, orientando las políticas destinadas a mejorar las condiciones de vida de los más pobres, para evaluar las medidas aplicadas y su evolución en el tiempo.

Siguiendo el análisis propuesto por Godoy y Miranda, hoy en día los problemas sociales deben incorporar lineamientos cualitativos que permitan a las “instituciones encargadas de la socialización de las políticas, cultura, normas, y valores, habitualmente integran en sus

³¹Equipo Técnico – GT3, (2011) Mediciones de la pobreza en los países del MERCOSUR: Una propuesta de armonización, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

códigos y prácticas formas de reproducción de la discriminación y desigualdad que no siempre son leídas de esta forma” (Godoy y Miranda, 2013).

En el siguiente capítulo indagaremos la importancia de la estadística en las técnicas de gobierno de Chile y de Brasil, además de ir analizando los efectos que estos mecanismos van generando en la formulación de políticas públicas, las cuales responden a las necesidades generalizadas de la población.

1. América Latina y la importancia de las estadísticas en las técnicas de gobierno.

A lo largo de los años, los países latinoamericanos han utilizado diferentes enfoques conceptuales y metodológicos, los cuales buscan identificar a las personas que viven en condiciones de vulnerabilidad, si miramos a lo largo de la historia, podemos señalar que a fines del siglo XIX, el investigador social inglés Charles Booth entre 1892 y 1897 “fue el primero en combinar la observación con un intento sistemático de medición de la extensión del problema”³², a partir de entonces se ha trabajado en nuevos conceptos de bienestar y nuevas metodologías para medir la pobreza.

“La pobreza (...) es un síndrome situacional en el que se asocia el infraconsumo, la desnutrición, las precarias condiciones de vivienda, los bajos niveles educacionales, las malas condiciones sanitarias, una inserción inestable en el aparato productivo o dentro de los estratos primitivos del mismo, actitudes de desaliento y anomía, poca participación en los mecanismos de integración social, y quizás la adscripción a una escala particular de valores, diferenciada en alguna manera de la del resto de la sociedad” (Altimir, 1979:20).

Lo que señala el autor Oscar Altimir, es que el concepto de pobreza no sólo se debe entender desde la precariedad económica, sino que también son múltiples los factores que intervienen para considerar que una persona se encuentra en situación de vulnerabilidad,

³² CEPAL, Enfoques para la Medición de la Pobreza. Breve revisión de la literatura, (2001: 7), Santiago de Chile. Consultado 27/02/2015.

como es en el caso de la exclusión social, la cual tiene como correlator generar poca participación de los individuos y poca identificación con los procesos sociales.

El término “pobreza” a lo largo del tiempo ha sufrido múltiples significados, lo cuales han contribuido a entender el concepto de pobreza como algo más amplio y no sólo desde una perspectiva económica. En un trabajo realizado por CEPAL llamado “enfoques para la medición de la pobreza” en el año 2001, identifica once posibles formas de interpretar la palabra “pobreza”:

“Necesidad, estándar de vida, insuficiencia de recursos, carencia de seguridad básica, falta de titularidades, privación múltiple, exclusión, desigualdad, clase, dependencia y padecimiento inaceptable” (Feres y Mancero, 2001:9).

Todas estas interpretaciones han aportado al concepto de pobreza y se ha logrado llevar a debate público que la pobreza no sólo tiene una mirada económica, caracterizada por la satisfacción de las necesidades básicas, sino también contiene una mirada social la cual engloba aspecto como educación, participación social, salud, vivienda, entre otras.

No obstante, este último tiempo los mecanismos de medición de la pobreza de Chile y Brasil se han enfocado a satisfacer las “necesidades básicas”³³ y a contribuir a mejorar los “estándares de calidad de vida” los cuales están determinados por el crecimiento económico de cada país, pero no por el desarrollo social o bien este es secundario.

Todas estas definiciones de pobreza, han contribuido a los gobiernos de Chile y Brasil a entender que las necesidades no sólo deben ser miradas desde lo económico, ejemplo de ello es el ingreso por hogar, que determina si una persona se encuentra en estado de pobreza o vulnerabilidad. Es necesario trabajar y avanzar en lo que se ha denominado “Desarrollo Social”,

“Se concibe al desarrollo como la continua transformación de condiciones, patrones o situaciones culturales, políticas, sociales y económicas de una región, sociedad o país considerado subdesarrollado. A menudo la pobreza se relaciona con el

³³ “Necesidad” se refiere a la carencia de bienes y servicios materiales requeridos para vivir y funcionar como un miembro de la sociedad, CEPAL, 2001, Enfoques para la medición pobreza: Breve revisión de literatura, Santiago de Chile.

subdesarrollo, por lo que debería ser mitigada por medio del desarrollo o de iniciativas de desarrollo (Spicker, Alvares y Gordo, 2009:89)”.

Esta definición postula que el modelo de desarrollo está conectado con el desarrollo social; por lo tanto, la noción de desarrollo al más mínimo nivel fue promovida mediante la satisfacción de necesidades básicas mínimas para los pobres³⁴. Desde los años noventa “el pensamiento del desarrollo se ha enfocado en las capacidades y en las libertades como las metas finales” (BID-OVE, 2002: 2).

En estos últimos años se ha comprendido que la pobreza no sólo se refiere a la falta de recursos sino también a la falta de capacidades, la cual se encuentra relacionada con la falta de oportunidades que entrega el gobierno para que los individuos logren un pleno desarrollo espiritual y material, y a partir de este punto es que surgen nuevos conceptos como el de “desarrollo humano”, el cual está compuesto por distintas variables, entre ellas podemos el reconocimiento de diversos derechos y el acceso a ciertas oportunidades mínimas, las cuales deberían estar garantizadas por el Estado.

El desarrollo humano está sujeto al contexto en el cual se expande, actualmente, la capacidad de cada persona se promueve en un mundo cada vez más desigual, dónde existe una mayor reducción de oportunidades y de derechos sociales, situación que ha sido desde nuestra perspectiva un impedimento para superar la pobreza.

Chile y Brasil han trabajado en metodologías y técnicas de medición de la pobreza complementando a las ya establecidas a nivel internacional. A continuación daremos a conocer cuáles son los mecanismos de medición que han ido trabajando ambos países para avanzar en materia de desarrollo social y superación de la pobreza de sus habitantes.

³⁴ Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO, 2009. Pobreza: Un glosario universal. Paul Spicker; Sonia Álvarez Leguizamón; David Gordon, Buenos Aires, pág.89.

1.1. Metodologías de identificación de la pobreza en Chile

En el caso de Chile, la acción pública está orientada a la construcción de políticas públicas en el contexto de un Estado que focaliza sus recursos a los grupos más vulnerables. Los métodos de clasificación de los individuos, en el caso de Chile, están dados por “la Ficha CAS³⁵ y la medición de la pobreza a través de la encuesta CASEN”³⁶, estos instrumentos en conjunto con el departamento de Estudios Sociales y el Instituto Nacional de Estadística³⁷ permiten segmentar a la población en Quintiles o deciles³⁸ con el objetivo de orientar la asignación de beneficios sociales a sectores con menores ingresos.

“Los indicadores de pobreza e indigencia estimados por la CASEN, utilizan el método de ingresos directos o indirecto. La utilización de esta misma metodología desde 1987 ha permitido la construcción de indicadores comparables a lo largo del tiempo, haciendo posible de esta manera evaluar su evolución en el tiempo” (Ministerio de Desarrollo Social, Chile, 2015).

Este método mide la pobreza e indigencia en términos “absolutos”, es decir, muestra los límites entre aquellos que son pobres o indigentes, definido en relación a mínimos de satisfacción de necesidades básicas, en el caso de la pobreza, o alimentaria, en el caso de la indigencia.

³⁵ Comités de Asistencia Social (CAS), El origen de la Ficha CAS se remonta al año 1979, cuando fueron creados los Comités de Asistencia Social (C.A.S.), instancias de nivel comunal encargadas de la ejecución de los programas sociales del Estado. Los C.A.S. hicieron ver la necesidad de contar con un instrumento estandarizado y único que permitiera focalizar los programas sociales a su cargo hacia los sectores más necesitados. http://web.ing.puc.cl/power/alumno06/Web%20Subsidios%20Electricos/ficha_cas.htm, consultado 03/03/2015.

³⁶ Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional, CASEN <http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/conocenos/mision/>, consultado 24/02/2015.

³⁷ Instituto Nacional de Estadística <http://www.ine.cl/>, consultado 24/02/2015.

³⁸ Definidos los deciles (quintiles) se determina la distribución del ingreso por deciles (quintiles), sumando el ingreso autónomo o monetario, según corresponda, de todos los hogares que pertenecen a un decil (quintil) y calculando la participación porcentual del total de ingresos de cada decil (quintil) en el total de ingresos autónomos o monetarios a nivel nacional.

Luego, se divide el total de hogares en 10 (5) grupos de igual tamaño, cubriendo cada uno un 10% (20%) del total; de modo que el primer grupo (primer decil / quintil) comprende a los hogares de menores ingresos y el último grupo (décimo decil / quinto quintil) representa a los con mayor ingreso per cápita. Consultar http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen_def_ingresos.php, 27/04/2015.

La línea de indigencia es el ingreso mínimo establecido por persona para satisfacer las necesidades alimentarias, es decir, corresponde al costo mensual de una canasta básica de alimentos por personas, cuyo contenido calórico y proteico permite satisfacer un nivel mínimo de requerimientos nutricionales, sin embargo, esto difiere entre zonas rurales y urbanas³⁹.

1.2. Metodologías de identificación de la pobreza en Brasil

En el caso de Brasil los estudios sobre la línea de pobreza comenzaron bajo un proyecto realizado por el Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística (IBGE) y el Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)⁴⁰ con el objetivo de proponer una línea de pobreza absoluta:

“Este método requiere la estimación de una línea de indigencia a partir de la canasta compuesta por alimentos que satisfacen las necesidades calóricas según el contexto geográfico”⁴¹ la cual fue complementada con la “línea subjetiva”⁴² y la “línea relativa de la pobreza”⁴³.

Actualmente la información originada por la Encuesta Presupuesto Familiar se establece como fuente de información para la construcción de la línea de indigencia y pobreza para ver la evolución en el tiempo. La encuesta es aplicada por el Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Fundación pública, vinculada a la Secretaría de Asuntos

³⁹ Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN), http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen/casen_obj.php, consultado el 27 abril de 2015.

⁴⁰ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=frontpage&Itemid=60, consultado 24/02/2015.

⁴¹ Equipo Técnico – GT3, (2011) Mediciones de la pobreza en los países del MERCOSUR: Una propuesta de armonización, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

⁴² Esta línea de pobreza se calcula mediante un enfoque de ingreso mínimo, utilizando preguntas como ¿Cuál sería el ingreso mínimo mensual de recursos para cubrir los gastos de alimentación?, este tipo de pregunta permiten la construcción subjetiva de la línea de indigencia subjetiva, Equipo Técnico – GT3, (2011) Mediciones de la pobreza en los países del MERCOSUR: Una propuesta de armonización, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

⁴³ Método que permite clasificar a la población de acuerdo con una distribución de ingreso o de consumo per cápita del hogar, basándose en una en medidas de tendencia central, media o mediana. Equipo Técnico – GT3, (2011) Mediciones de la pobreza en los países del MERCOSUR: Una propuesta de armonización, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

Estratégicos de la Presidencia de la República (SAE/PR)⁴⁴, esta organización proporciona apoyo técnico e institucional a las acciones del gobierno para la formulación y reformulación de políticas públicas y programas orientados al desarrollo de Brasil.

Podemos apreciar que ambos países cuentan con instrumentos de medición de la pobreza, los cuales tienen por objetivo contribuir a la construcción y reformulación de políticas sociales que buscan orientar la asignación de recursos, hacia aquellos sectores con mayor vulnerabilidad, la idea es poder orientar las políticas sociales a mejorar las condiciones de vida de los más pobres.

Los instrumentos de medición de la pobreza de ambos países se orientan a un análisis cuantitativo utilizando métodos estadísticos a partir de investigaciones con amplia cobertura territorial. En ellos se abordan temáticas que buscan generar comparaciones entre personas, familias, comunidades, regiones y países. Estas comparaciones nos permiten dimensionar la realidad nacional a nivel internacional, para así generar mecanismos de comparación que evidencien los problemas de desigualdad de ingreso, pobreza, y exclusión social.

Es de suma importancia definir los métodos de medición, ya que a través de ellos podemos comprender y entender el concepto de pobreza, yendo más allá de la idea de la mera satisfacción las necesidades básicas, a partir del ingreso o el consumo o simplemente rigiéndose por medio del método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NFI), el cual mide la pobreza y la indigencia en términos absolutos.

1.3. Metodologías comunes de medición de la pobreza que aplica Chile y Brasil

El método de las “Necesidades Básicas Insatisfechas”, es utilizado desde comienzo de los años ochenta por Chile y Brasil (Feres y Mancero 2001:19). Bajo esta metodología, se eligen una serie de indicadores censales que permiten constatar si los hogares satisfacen o no algunas las necesidades básicas, mediante este indicador, esto se debe a que los gobiernos

⁴⁴ Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidenta de la República (SAE/PR).

trabajan para focalizar las zonas con mayores necesidades y por ende trabajar en programas sociales que buscan mejorar las condiciones de desigualdad.

“Podemos comprender que la insatisfacción se evalúa en base a necesidades materiales, acceso a agua potable, a sistema de eliminación de excretas, número de cuartos y a ciertos rasgos demográficos del hogar, número de miembros, asistencia escolar de los menores, o edad, nivel educativo y condición de ocupación del jefe”(CEPAL, 2001:13).

Es importante destacar que al utilizar el método NBI se limitan a medir algunas necesidades específicas que en este caso son determinadas por un análisis económico, el ingreso (o el gasto) per cápita el cual es considerado como el indicador más apropiado del “bienestar” de un hogar. “Bajo esta perspectiva, la “pobreza” se interpreta como la insuficiencia de ingresos que permitiría a los miembros de un hogar satisfacer sus necesidades básicas”⁴⁵ (CEPAL 2001: 13).

Por otro lado, es posible concluir que el sistema neoliberal ha planteado un instrumento para caracterizar la pobreza, denominado “Desarrollo de Capacidades Humanas Individuales: generación de redes, habilidades relacionales, y aquellas que provienen de la educación” (Araujo y Martucelli, 2012). Dejando en mano de los individuos la responsabilidad de poder superar las problemáticas sociales, contrariamente al modelo de Estado de Compromiso, que se regía por las bases keynesianas, las cuales, señalan que es responsabilidad del Estado promover una sociedad más justa, inclusiva y desigual.

“Estado benefactor era una manifestación en primer lugar, [de] la voluntad de la sociedad de sobrevivir como un todo orgánico y, en segundo lugar, de la voluntad expresada de toda la población para ayudar a otras personas a sobrevivir. Durante la década de 1960, se observa que el Estado benefactor tiene como propósito el alivio de la pobreza, es decir, el Estado requiere un compromiso estatal en grados diversos que modifica el juego de las fuerzas del mercado con el objetivo de asegurar un ingreso mínimo real para todos” (CLACSO, 2009: 120).

⁴⁵ CEPAL (2001), El Método de las necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina, Santiago, Pág. 13.

El Estado Benefactor en este contexto, alude a un modelo de prestación de asistencia social, es decir, ser un garante de estándares mínimos, incluyendo la entrega de subsidios, que permita a la ciudadanía contar con un ingreso complementario para acceder a ciertos bienes y servicios, además es deber del Estado crear una serie de instituciones que tengan por finalidad cubrir las necesidades sanitarias, educativas, de salud, vivienda y protección social que busca mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

2. Demografía: la necesidad de medir y contabilizar

La soberanía puede ser entendida como la “autoridad del poder público”⁴⁶, es decir, tiene por objetivo dar cuenta de la génesis del Estado, haciendo de la ley la manifestación fundada del poder, la cual reside en el pueblo y es ejercida por medio de sus órganos constitucionales representativos.

La soberanía de los países estudiados, se rige bajo un “Sistema Democrático Representativo”, se contempla expresamente en la norma constitucional, al definir la forma de gobierno y establecerse la integración de los poderes públicos de representación popular, es decir, este Sistema Democrático, permite la participación e intervención del pueblo en el gobierno, eligiendo a sus gobernantes por sufragio universal y entregando el poder de legislar en favor de los ciudadanos, por medio de la construcción y promulgación de leyes, las cuales deben ser respetadas y puestas en práctica por todos los ciudadanos que habiten un determinado territorio.

“Según Foucault durante la construcción de los Estados Modernos a fines del siglo XVIII, surge la necesidad de realizar estudios demográficos, los cuales tienen por objetivo ampliar la visión de las necesidades de un determinado territorio, estudiando el tamaño, la estratificación y el desarrollo de una colectividad desde una perspectiva cualitativa, entregando un análisis de las comunidades a partir de las estadísticas” (Foucault, 1960).

La demografía en la formulación de las políticas sociales, es de gran relevancia, ya que nos entrega datos cuantificables y nos permite tener una visión global de la magnitud de

⁴⁶ Diccionario de la Real Lengua Española, <http://lema.rae.es/drae/?val=>, consultado el 14/03/2015.

un problema social y junto con ello poder hacer uso “eficiente” de los recursos, es decir, obtener el mayor beneficio posible de todos aquellos recursos, económicos y materiales que permiten mejorar la calidad de vida de la ciudadanía.

A través del uso de la estadística y sondeo, el Estado trabaja en la formulación de políticas públicas para favorecer la construcción del individuo, el cual surge de una relación de poder entre el “Sujeto y el Estado Moderno”, esta relación que es desarrollada por Michel Foucault a partir de la década del 1960 en su trabajo denominado “Genealogía del Poder”. Señala que esta técnica consiste en “conducir y dirigir a los sujetos bajo su dominio de manera semejante a la forma que lo realiza el pastor con sus ovejas”, más conocido como “Poder Pastoral”⁴⁷.

El autor nos muestra en su trabajo el “Sujeto y el Poder”⁴⁸, que el sujeto tiene tres tipos específicos de luchas, en primer lugar está la denominada lucha política, es decir, “el sujeto tiende a rechazar y a oponerse a una forma determinada de dominación, siendo esta étnica, social, religiosa, entre otras”.

En segundo lugar está la lucha económica, “el sujeto rechaza una forma específica de explotación de su fuerza de trabajo”. Por último está el tercer tipo de lucha que predomina en la sociedad actual, es aquí donde el sujeto “combate todo aquello que los ata a sí mismo y de esta manera los somete a los otros”, vale decir, el sujeto se rebela contra aquellas acciones que son dirigidas, desde su nacimiento hasta su muerte, con el fin de adecuar su conducta a conductas deseadas y esperadas por los otros, para ser considerado “normal” por la sociedad.

De esta manera, el poder pastoral del Estado moderno tendió a actuar sobre la conducta de los ciudadanos para dirigir el actuar del sujeto bajo las normas que ellos consideraban correctas y normales.

“El Estado Moderno debe considerarse como una entidad que se desarrolló por encima de los individuos, ignorando lo que son e incluso su propia existencia, sino por el contrario, una estructura muy sofisticada en la que pueden integrarse los

⁴⁷ El sujeto y el poder. Tercera edición, http://148.206.107.15/biblioteca_digital/capitulos/108-2706ftg.pdf, consultado 20/03/2015

⁴⁸ Michael Foucault, “El sujeto y el poder”, <http://www.ramwan.net/restrepo/poder/sujeto%20y%20poder.pdf>

individuos, con una condición: que esta individualidad adquiera una nueva forma y se vea sometida a un conjunto de mecanismos específicos”⁴⁹

Estos mecanismos específicos son entregados por el Estado, el cual busca garantizar a la ciudadanía ciertos aspectos básicos que permitan a los individuos contar con mínimos de bienestar, entre ellos podemos mencionar, salud, seguridad, protección, nivel de vida, entre otros.

La finalidad es poder contribuir a una mejor calidad de vida de los individuos, además este nuevo poder exige conocimientos para conducir y guiar con mayor eficiencia a los sujetos; conocimientos que son globalizantes y cuantitativos y que se refieren a todos los ciudadanos y se inscriben en los estudios de población y en el uso de la estadística.

Como señaló la antropóloga Lucia Rabelo, funcionaria del Ministerio de Desarrollo Social chileno, en la entrevista, realizada para este trabajo de investigación, destaca que:

“La humanidad se encuentra en un momento donde la individualización está en proceso de desarrollo, es decir, cada ser humano tiene una valía. Cada ser humano sabe que está vivo y que hay un sentido de vivir y que hay una lógica en ese vivir, sin embargo, esa misma individualización nos lleva a mezclar y a confundir esa relación de economía, dinero, política religión con el individualismo. Entonces nosotros estamos en el pleno auge de la confusión y la ambigüedad entre la individualización y el individualismo que claramente es el factor fundante del neoliberalismo”⁵⁰.

Por todo lo anterior los métodos cualitativos utilizados por ambos países “bajo la teoría del poder pastoral”, nos permiten tener una visión globalizante de la ciudadanía y contribuir a mejorar las políticas sociales para que vayan incorporando elementos más humanizantes que permitan lograr romper con los problemas de desigualdad e injusticia social.

⁴⁹ Revista Mexicana de sociología, is currently published by Universidad Nacional Autónoma de México. vol 50, n°3, (1988) Julio –Septiembre, consultado el 01-04-2014.

⁵⁰ Lucia Rabelo, funcionaria Ministerio Desarrollo Social, en Chile, entrevista realizada en Santiago de Chile el 25/03/2015.

3. Instauración del régimen neoliberal en Chile y Brasil

La Instauración del modelo Neoliberal en América Latina, se produjo con cierta antelación. Las dictaduras del Cono Sur, en los años 1970 anticiparon estas nuevas corrientes de pensamiento neoclásico, el cual se fue expandiendo e implementando una drástica reconversión de la economía.

En el plano económico atravesó por dos etapas, en los años 1980 prevalecieron las “reformas de primera generación” (Gárate, 2012:70). Con prioridades de ajuste anti-inflacionario, lo cual buscaba terminar con el estancamiento e inflación, consecuencia de la Crisis Económica de 1980, la cual se caracterizó por el debilitamiento del “patrón oro”, por la especulación financiera y por la recesión económica.

La segunda etapa se determinó por el predominio del “Consenso de Washington” (Gárate, 2012:71) en 1989 el cual trajo consigo transformaciones complementarias a la economía de los países latinoamericanos, que pretendían terminar con el estancamiento e inflación, consecuencia de la Crisis Económica de 1980.

“El consenso de Washington consistió en un decálogo de reformas, recopiladas por el economista Jhon Williamson, que fueron consensuadas por el FMI, Banco Mundial y Departamento del Tesoro de EE.UU. Estas diez medidas eran: disciplina fiscal, reordenamiento del gasto público, reformas tributarias, liberalización de los tipos de intereses, tipo de cambio competitivo, liberación del comercio, liberalización de la inversión extranjera, privatización, desregularización, incluyendo el mercado laboral, con precios y salarios fijados por el libre mercado y derechos de propiedad” (Álvarez, Buendía et al, 2009: 40).

Estas reformas estructurales trajeron múltiples cambios no sólo para la economía de los países, sino también en las nuevas formas de organización social. Los actuales desafíos que enfrentan las sociedades cada vez más globalizadas (o conectadas), hacen necesario, no sólo plantearse cuál es el modelo de desarrollo financiero que permite más estabilidad, sino también, cuál es el modelo más adecuado en términos de desarrollo social.

Los países latinoamericanos inicialmente vivieron una etapa de “ajuste” la cual comprende una “dimensión mundial, en la medida en que responde a una situación de crisis mundial de rentabilidad” (Álvarez, Buendía et al, 2009:40). La aplicación del esquema neoclásico acentuó los desequilibrios financieros, cambiarios y productivos tradicionales.

Los principales efectos comenzaron a vivirse una vez instaurado el “régimen militar”⁵¹, lo cual no sólo trajo consigo cambios macroeconómicos, sino que también, sociales y políticos, entre ellos la violación de los Derechos Humanos, exclusión de la participación en la toma de decisión de los trabajadores, debilitamiento de los sindicatos y la creación de una legislación laboral, la cual afectó a los asalariados y obreros del sector medio.

3.1. Implementación de las políticas neoliberales en Chile

La implementación del modelo neoliberal en Chile, se caracterizó por prestar una nueva manera de afrontar el desarrollo de la sociedad. La intervención de las Fuerzas Armadas en la conducción del país, conllevó la puesta en marcha de una nueva política económica, la cual rompe con el modelo característico de los años 30 a los 60. “El Estado nacional fuerte, interventor, regulador, patrimonialista, cooperativista, articulador y protagonista principal de la vida económica” (De Paula Pires, 1996:129).

El 11 de septiembre de 1973, las Fuerzas Armadas toman dominio de la gobierno de Chile, afrontando una serie de problemáticas, entre ellas una fuerte crisis política y económica, la cual no quedó indiferente para ningún actor social. No obstante, los militares tuvieron que hacer frente a todos los problemas sociales y económicos, sin ningún proyecto político fuerte que les permitiera dar soluciones concretas que logra mejorar aquella situación

⁵¹Entre el 11 de septiembre de 1973 y el 11 de marzo de 1990, se desarrolló la dictadura militar la cual fue encabezada por el general Augusto Pinochet. Este período se inició con el golpe de Estado que derrocó al gobierno del presidente Salvador Allende. Pinochet, como comandante en jefe del Ejército, asumió como presidente de la Junta Militar de Gobierno inicialmente conformada junto a José Toribio Merino, Gustavo Leigh, y César Mendoza en representación de la Armada, la Fuerza Aérea y Carabineros, respectivamente. Lo cual Durante ellos se implementó un modelo económico neoliberal, redactó la Constitución de 1980, clausuró el Congreso nacional y declaró la ilegalidad de los partidos de izquierda, los cuales sufrieron persecución y el exilio de algunos de sus dirigentes y militantes. Memoria Chile, ver <http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-96670.html>, consultado 07-abril- 2015.

al contrario a medida que pasaba el tiempo fueron construyendo estrategias que sólo respondían a problemas actuales, sin tener una visión clara de país.

“Los principales objetivos de los militares era restablecer el orden social, económico, la unidad nacional darle la fuerza suficiente al Estado chileno para resistir cualquier agresión externa o interna” (Gárate, 2012:183).

Bajo estos principios se buscaba poner fin a un gobierno de “Unidad Popular”⁵², el cual era considerado caótico e ideologizado. Esto debido a que imponía las tradicionales ideas entorno al progreso económico, bajo un Estado fuerte.

“Existe un ideal de justicia social en estos oficiales, herederos del Ibañismo, pero también una idea de participación del progreso del país, siendo parte de la lucha contra la miseria y el subdesarrollo” (Gárate, 2012: 184).

Para lograr la implementación de las ideas neoliberales, fue necesario terminar con el Estado Benefactor que se venía construyendo desde 1930, para alcanzar esto se tuvo que finalizar con el proyecto de Estatismo- Desarrollista, llegando a su fin con la salida de aquellos oficialistas detractores, los cuales representaban una amenaza para el gobierno del general Pinochet. Si a esto sumamos las malas cifras de la economía de fines del 1974 y 1975, abriendo camino a los técnicos ultraliberales más conocidos como los *Chicago Boys*⁵³, quienes prestaron asesoría técnica al régimen militar impulsando las siguientes medidas, reducir el gasto público, fijación de un tipo de cambio nominal, liberalización financiera y control de las relaciones laborales.

⁵² Partido Político que se caracteriza por establecer un modo de hacer y organizar la política concebida como acción consciente, colectivamente realizada. El objetivo es combinar, en el largo y en el corto periodo, la democratización de las instituciones del Estado con la articulación y desarrollo de poderes sociales. Ver <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=198401>, consultado 30/08/2015.

⁵³ Se les denomina de esta manera a aquellos economistas chilenos que, una vez cursados sus estudios de pregrado en la Pontificia Universidad Católica de Chile o en la Universidad de Chile, continuaron perfeccionando sus conocimientos en la Universidad de Chicago. El origen de esta relación se debió a un convenio firmado en marzo de 1956 entre el decano de la Facultad de Comercio y Ciencias Económicas de la UC, el profesor de Derecho Comercial Julio Chaná Cariola y Albion Paterson, Director del Instituto de Asuntos Interamericanos de la universidad norteamericana. En él se estableció el denominado Punto Cuarto (Administración de Cooperación Intelectual) para instituir un sólido programa de estudios y de investigación económica por tres años, prorrogable hasta 1961. Ver <http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-98015.html>, consultado el 29/04/2015.

Las medidas que se establecieron en este nuevo proyecto político se enmarcaron en el llamado “Plan de recuperación económica” o “Políticas de Shock” (Angell, 1993:100) que se vieron dificultados por la obtención de fondos extranjeros.

“Su principal característica fue la aplicación rígida e ideológica de un conjunto de reformas estructurales y políticas macroeconómicas que derivaron en un desempeño altamente volátil, culminado en una grave crisis cambiaria y bancaria” (Stallings, 2001:23).

La política de Shock, se llevó a cabo bajo una amplia gama de reformas estructurales, que tenían por objetivo sacar al país de una severa recesión económica que se experimentó entre los años 1976 y 1979.

Los principales resultados de estas reformas, fueron bastante alentadoras, es decir, “El Producto Interno Bruto, aumento de un 3% a un 7%, las exportaciones de productos y servicios crecían a una tasa promedio de 13%, la tasa de inflación que alcanzo al 370% en 1975 descendió gradualmente a un 33% en 1979” (Álvarez, Buendía et al, 2009:11).

Fueron estos datos los que llevaron a los expertos a pensar que las medidas tomadas terminarían con la gran crisis financiera de ese entonces, sin embargo, los factores externo demostraron lo contrario. La tasa de interés en los mercados internacionales, era negativa, en términos reales, conduciendo a una aguda depreciación del peso, una expansión de la cantidad de dinero y el aumento del endeudamiento externo. Mientras tanto Chile, seguía poniendo en marcha nuevas políticas de apertura de flujos comerciales, privatización de las empresas estatales, eliminación de un conjunto de barreras arancelarias que trajo grandes consecuencia entre ellas se destacan:

“Aumentó en el desempleo a casi el 20 % en 1976, mientras que los salarios reales habían caído cerca de un 40% respecto del nivel que tenían en 1970. La fuerte restricción monetaria generó un alza en el costo del crédito, con tasa de interés que subieron desde un 9,6% a un 20 % en 1975” (Gárate, 2012: 204).

Estos resultados llevaron a que la política económica chilena, se enmarcara en la reducción del gasto público, lo que implicó el debilitamiento de las políticas sociales que son

las encargadas de contribuir al progreso del país y esencialmente a la calidad de vida de los ciudadanos.

El fin de un Estado de compromiso y de una económica sustitutiva en las importaciones, fue complementada bajo un nuevo marco legal, la Constitución de 1980, la cual permitió que el sistema neoliberal, impere en la actualidad bajo políticas públicas focalizadas en el ámbito de lo social.

El plebiscito de 1988, desmarca del poder a Augusto Pinochet, y son los partidos pertenecientes a la “Concertación por el No”, los que lograron ganar las elecciones del 14 de diciembre de 1989, dónde el candidato de la Concertación Patricio Aylwin (DC), ganó con un 55,17%⁵⁴ de los votos. A partir de ese entonces, se ha pretendido avanzar en materia de desarrollo social para mejorar las condiciones de vida de una sociedad quebrantada, no sólo desde político, sino también desde lo económico.

Actualmente existen muchos cuestionamientos sobre los gobiernos democráticos y el rol que tienen en materia de desarrollo social, esta nueva forma de tratar la pobreza, es decir un Estado que subsidia los mínimos de bienestar, ha evidenciado que aún imperan ideologías políticas que han limitado el rol del Estado, donde la responsabilidad de los problemas sociales, son delegados a las empresas privadas, como señaló Sergio de Castro, economista formado en Chicago, y ex Ministro de Hacienda del Régimen Militar: “Nuestro planteamiento fue que el Estado le diera a cada padre un subsidio directo para que este saliera a comprar la educación para su hijo con toda libertad” (Gárate, 2012:85).

Este planteamiento no es ajeno a lo que han ido trabajando los gobiernos de la Concertación⁵⁵, por medio de sus políticas sociales, ejemplo son las políticas de focalización iniciadas en el Gobierno de Ricardo Lagos, entre ellas, “Chile Solidario” y el “Programa Puentes”, que son una forma de gobernabilidad moderna” (Foucault, 2010:52). Desde un

⁵⁴ Memoria Chilena, ver <http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-96594.html> consultado el 30-08-15.

⁵⁵ Coalición política conformada por dos conglomerados de oposición durante el gobierno de A. Pinochet: la Alianza Democrática (1983-1987), que articulaba al sector más moderado de la izquierda, y el Movimiento Democrático Popular (1983-1987), que funcionó como instancia de coordinación de la izquierda más radical. La Concertación de Partidos por el No gana en plebiscito realizado el 5 de octubre 1988 con un universo de 7.435.913 votantes, el "No" ganó con un 55, 99%, frente al 44, 01% del "Sí". Ver <http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-31414.html>, consultado el 30/08/2015.

inicio, las políticas sociales se orientaban a romper con la tendencia neoliberal y contribuir a un nuevo Estado Social. “Chile libre de miseria. Nadie sometido a la indigencia, a la humillación de tener que recurrir a la caridad ajena para poder sobrevivir” (Lagos, 2002, Mensaje presidencial)⁵⁶.

Sin embargo todos los esfuerzos en materia de superación de la pobreza y desarrollo social no han logrado romper con el Sistema Neoliberal instaurado en el Régimen Militar. Las políticas de focalización en conjunto con el desarrollo y la tecnificación de los sistemas informáticos para la selección de beneficiarios, con el fin de homogeneizar y centralizar la información para la asignación de recursos no han sido suficiente.

“Las programáticas de “Chile Solidario” y de su “Programa Puente”, la acción se organiza en torno cuatro ejes: i) la atribución de un bono familiar consistente en apoyo monetario por 24 meses para las familias participantes, ii) acceso garantizado a los subsidios sociales estatales, iii) el acceso prioritario a un cierto número de programas sociales establecidos y determinados a través de convenios institucionales y iv) acompañamiento a las familias por parte de los profesionales” (Larrañaga, 2010:16).

Estas medidas fueron consideradas como requerimientos básicos para que toda familia pudiesen “despegar al máximo sus potencialidades, capacidades individuales y grupales, al fin de garantizar un estándar mínimo de calidad de vida”⁵⁷.

Son estos parámetros, que nos dan cuenta que el Estado sólo es garante de entregar determinadas condiciones mínimas a aquellas familias que cumplan con los requisitos establecidos en los programas sociales, es decir, el Estado sólo se hace cargo de aquellos que están en situación de vulnerabilidad, es decir, no alcanzan a cubrir una “Canasta Básica Familiar”⁵⁸ y no cuentan con los recursos necesarios para poder sobrellevar una calidad de vida mínima, establecida por los gobiernos de la Concertación y la Alianza por Chile.

⁵⁶ Conceptos Fundamentales Sistema De Protección Social Chile Solidario, Ministerio de planificación y cooperación, ver: <http://goo.gl/rWjIIV>, consultado el 30/08/2015.

⁵⁷ FOSIS, ver <http://www.fosis.cl/index.php/ambito-habilitacion-social/accion-en-familia> consultado 07/04/2015.

⁵⁸ La Canasta Básica de Alimentos, CBA, está formada por un conjunto de alimentos, cuyo contenido calórico y proteico permite satisfacer un nivel mínimo de requerimientos nutricionales por persona al mes. Su costo en

3.2. Implementación de las políticas neoliberales en Brasil

Mientras tanto, la realidad de Brasil no deja de ser ajena a todos los acontecimientos que ha vivido Chile, esto porque ambos han sido marcados por regímenes militares, elaborando políticas sociales, bajo un sistema neoliberal y trabajando bajo políticas públicas que buscan terminar con la desigualdad y exclusión social, sin embargo, ambos son considerados dentro de los países más desiguales del mundo.

Los principales efectos que vivió Brasil una vez instaurado el “régimen militar” en 1964⁵⁹, fue la instauración del sistema neoliberal, lo cual trajo consigo profundos cambios entre ellos podemos mencionar el ajuste salarial, que se funda en el año 1930 y que se consolida en la década del ‘50 y principio de los años ‘60.

El sistema neoliberal comienza a quebrantarse a fines de los ‘60, lo cual generó que la economía brasileña transitara de una economía agrario-exportadora a una industrial, cuyo procesos de crecimiento estuvo marcado “por un fuerte y caótico proceso de urbanización y a su vez se ves lastrado por limitaciones estructurales que gestan un elevado grado de dependencia financiera externa” (Álvarez, Buendía et al, 2009: 40).

Estos sucesos fueron consecuencia de la inesperada subida de los tipos de intereses internacionales, lo cual afectó brutalmente los créditos externos que financiaban el crecimiento en esos años, induciendo a una insolvencia económica la cual estuvo marcada por una gran deuda externa, catalogada como “Década Perdida”⁶⁰, por la destrucción económica y el deterioro de todos los indicadores sociales, una crisis fiscal caracterizada:

determinado período de tiempo equivale al ingreso mínimo necesario para satisfacer las necesidades alimentarias de una persona en ese mismo período. Ver <http://goo.gl/OC4FgL>, consultado el 30/08/2015.

⁵⁹ El Golpe de Estado en Brasil de 1964 tuvo lugar contra el presidente João Goulart por militares brasileños con el apoyo del gobierno de los Estados Unidos, la noche del 31 de marzo de 1964. Entre los militares brasileños a favor del Golpe, el evento es designado como Revolución de 1964 o Contrarrevolución de 1964. La larga sombra de la dictadura en Brasil, <http://www.dw.de/brasil-la-larga-sombra-de-la-dictadura/a-17532308> , consultado 07-04-2015.

⁶⁰ Expresión acuñada por la Comisión Económica para la América Latina (CEPAL) destinada a describir los diez años de crisis profunda, aguda y generalizada, sin duda la más grave desde la depresión de los años 30, que sufrieron los países latinoamericanos a partir de 1980. Ver <http://goo.gl/WGZaUb> , consultado 30/08/2015.

“Por haber experimentado una crisis financiera recientemente, sino también haber implementado, previo a sus respectivas crisis, reformas económicas similares. En efecto, todas estas naciones adoptaron la estrategia neoliberal (sintetizada en el llamado Consenso de Washington) como mecanismo de crecimiento económico y recuperación económica: el papel de la política fiscal caracterizada, entre otros elementos, por una rápida y profunda liberalización comercial y financiera, priorización de la estabilidad macroeconómica tanto doméstica como externa y del tipo de cambio, así como por un acelerado proceso privatizador” (Cruz y Lapa, 2011: 98).

Ante tal escenario, en la década de los ‘80 y principio de los ‘90, Brasil trabajó bajo un nuevo esquema. El lanzamiento del “Plan Real”, puesto en marcha en el año 1993 y 1994, coloca como gran protagonista al capital extranjero, el que abordó profundas transformaciones estructurales, entre ellas podemos mencionar: la apertura comercial, las privatizaciones de empresas estatales, la fuerte disminución de la inflación, así como las políticas cambiaria y monetaria.

Los primeros resultados de esta nueva estrategia hablaban de una nueva “economía emergente”, logrando entradas netas de recursos externos, “pasando de 8500 a 33500 millones de dólares anuales entre 1994 y 1996” (Álvarez, Buendía et al, 2009:84). El predominio de inversión se prolongó hasta que el Estado brasileño comienza a privatizar las empresas públicas más importantes.

Ante tal escenario, nadie logra percibir los grandes errores que se estaban cometiendo al implementar esta nueva estrategia denominada “El Plan Real”, esto porque el tipo de capital que se estaba trabajando era más de naturaleza financiera que productiva, por ende tenía una fuerte dependencia de las fluctuaciones que sacudían a los mercados financieros.

Otro de los aspectos que no se contempló fue la salida de renta, la cual no contribuye al capital que estaba generando productividad y puestos de trabajo, es por ello que el Estado brasileño no contaba con los recursos necesarios para su redistribución, y su capacidad de gasto en las partidas presupuestarias se veía limitada, principalmente en políticas sociales.

“La deuda externa sobre el PIB se dispara desde 1994 y pasa del 27,3% al 49,6% en 2002. A partir de ese año la deuda se reduce ligeramente porque los flujos financieros internacionales intensifican su colocación en títulos de deuda externa se reducen ligeramente porque los flujos financieros internacionales intensifican su colocación en título de deuda pública en moneda brasileña por eso la deuda pública también se dispara, pasando de 31,8% en 1994 a un 51,3% en 2002” (Álvarez, Buendía et al, 2009:86).

Estos acontecimientos llevaron a la economía de Brasil a una “Muerte de Éxito” (Medialdea, 2002: 94), ya que su mantenimiento constituye el deterioro de las condiciones de vida de la mayor parte de la población y limitaciones en el gasto social. Esto sucede porque los niveles de productividad se vieron mermados por la “crisis económica de los años ‘70, aun con inflación en los años ‘90, que se fue agravando por factores económicos internacionales como el alza de precio del petróleo, lo cual condujo al endeudamiento externo” (De Paula Pire, 1996:130).

La economía brasileña no sólo experimentó cambios en los niveles de productividad y el gasto social, además, la ley de trabajo laboral se vio fuertemente afectada, ya que fue dirigida a flexibilizar las condiciones de trabajo. Una de las primeras iniciativas recae en la desregulación de las condiciones de contratación y despidos, es decir, desde 1994 “estos nuevos contratos temporales con límites de hasta 24 meses incorporando la bajas de las contribuciones sociales e indemnización en caso de despido” (Álvarez, Buendía et al, 2009:94).

Todos estos acontecimientos llevaron a los gobiernos de “centro izquierda”⁶¹ a reforzar áreas críticas (económicas y sociales) del Estado de Brasil, elaborando políticas y programas sociales limitados por los niveles de endeudamiento y productividad, reservando un espacio escaso y mal definido para los programas orientados a personas en situación de vulnerabilidad.

⁶¹ Con el plebiscito de 1988 convocado por el gobierno, comienza un período de "transición a la democracia" encabezado por una concertación de centro-izquierda que en sucesivos gobiernos -Patricio Aylwin Azócar, Eduardo Frei Ruiz Tagle, Ricardo Lagos Escobar y Michelle Bachelet Jeria. Ver <http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-3573.html>, consultado 30/08/2015.

“Eso ha significado que por un lado lo fundamental de la actividad económica (y eso es lo que tiene que ver con el neoliberalismo) esencialmente ha quedado en manos del sector privado, con un Estado con una capacidad de regulación bastante limitada y el funcionamiento automático del Estado es lo que ha llevado es una fuerte concentración del ingreso y a generar bolsones de pobreza y exclusión”⁶².

Estos bolsones de pobreza y exclusión social de los que habla nuestro entrevistado Juan Carlos Feres, fueron enfrentados con el surgimiento de una serie de programas federales y municipales, que no sólo pretendían solucionar problemas de pobreza, además, buscaban resolver problemas de desigualdad de acceso y oportunidad a determinados servicios básicos.

Aunque se ha destacado, “El Programa Bolsa Familia (PBF), creado en 2003, que se convirtió en el mayor programa de transferencia de ingresos condicionados en Brasil (Peixoto, 2013:164). Hacia mediados de la década de 1990, en diversas municipalidades y en el Distrito Federal del Brasil surgió un conjunto de programas cuya principal finalidad era “entregar transferencias en efectivo a familias en extrema pobreza a cambio de contraprestaciones en el área de salud y educacional” (Aguiar y Araujo, 2002; Godoy, 2004). Esto se debe a su gran cobertura y la cantidad de inversión anual en el presupuesto de la nación.

“Este Programa tiene por objetivo, 1) Promover el acceso a la red de servicios públicos, en especial, de salud, educación y asistencia social; 2) Combatir el hambre y promover la seguridad alimenticia y nutricional; 3) Estimular la emancipación sustentada de las familias que viven en situación de pobreza y de extrema pobreza; 4) Combatir la pobreza; 5) Promover la inter-sectorialidad, la complementariedad y la sinergia de las acciones sociales del Poder Público” (Peixoto, 2013:169).

A través de esta consideración El Programa Bolsa Familia, tiene como base focalizar y condicionar las políticas de desarrollo social, es decir, el Estado Brasileño, considera que las personas que pueden acceder a este beneficio son los que concentran el ingreso per cápita mensual más bajo de la población, es decir, “familias en situación de pobreza o

⁶² Juan Carlos Feres, Licenciado en Ciencias Económicas e Ingeniero Comercial, Universidad de Chile, entrevista realizada el 09/06/2015.

extremadamente pobres”⁶³ además, este programa incluye grupos de personas tradicionalmente excluidos de las políticas sociales, tales como: personas que viven en asentamientos rurales, en la calle, en pueblos o comunidades tradicionales indígenas.

Las políticas de transferencia que han llevado a cabo ambos países, surgieron a fines de los ‘90 y a principios del 2000, en un contexto de crisis económica que afectó a la mayoría de los países latinoamericanos, donde surge la necesidad de reformular el papel del Estado. En el caso de Chile y Brasil, tomaron sus medidas en base a las recomendaciones de políticas de ajuste estructural definidas por el consenso de Washington, Banco Mundial (BM) y Fondo Monetario Internacional (FMI).

A consecuencia de la “Crisis Asiática” de los años 2008-2009, surge en ambos países la necesidad de debatir sobre temas de desigualdad y su impacto en términos económicos y sociales, esto porque la sociedad en movilización se dio cuenta que el crecimiento económico de ambos países no era proporcional al desarrollo social. El informe “Panorama Social 2013” de la CEPAL, evidencia la gran desigualdad de distribución de ingreso existente en América Latina:

“El quintil más pobre (20% de los hogares con menores ingresos) capta en promedio 5% de los ingresos totales del país, con extremos que van desde menos de 4% en Honduras, Paraguay y República Dominicana a 10% en Uruguay. La participación del quintil más rico, en tanto, promedia 47%, con un rango que va desde 35% en Uruguay a 55% en Brasil. Chile figura entre cinco países con peor distribución, superado sólo por Brasil, Guatemala, Honduras y Paraguay. Brasil es el que lleva la delantera en este punto, pues el quintil más rico se lleva el 55,1% de los ingresos mientras que el más pobre sólo el 4,5%”⁶⁴.

La pobreza como problema social, nos ha demostrado que su principal causante es la mala distribución del ingreso que tienen los países Latinoamericanos, sin embargo, no hay

⁶³ El criterio de definición de pobreza y de extrema pobreza adoptado en Brasil es el ingreso; o sea, son consideradas “pobres” las familias que tienen un ingreso per cápita de hasta R\$ 140,00 (más o menos 85,5 dólares). Las familias clasificadas como extremadamente pobres son aquellas que tienen el ingreso per cápita mensual de hasta R\$ 70,00 (aproximadamente 43,00 dólares).

⁶⁴La Segunda, (Diario) <http://www.lasegunda.com/Noticias/Economia/2013/12/897754/Informe-Cepal-Chile-se-ubica-entre-los-cinco-paises-mas-desiguales-de-la-region>, consultado 10/05/2015.

que desmerecer que Chile y Brasil han hecho enormes avances en materia de superación de la pobreza y desigualdad, gracias a la elaboración de programas de transferencias condicionadas, como la “Bolsa Familia en Brasil” y “Chile Solidario”.

Estos acontecimientos que vivieron ambos países, han puesto en cuestionamiento si el desarrollo social va de la mano con el desarrollo económico, además los movimientos sociales se han convertido en actores políticos muy importantes a la hora de elaborar los programas sociales.

Esto surge porque el nivel de desconfianza hacia quienes nos gobiernan, ha ido aumentando considerablemente en el tiempo, “60 % de los latinoamericanos desconfía de los gobiernos, mientras que sólo el 22% presenta confianza en los partidos políticos”⁶⁵, esta crisis institucional ha llevado a la ciudadanía a cuestionar el rol legislador del Estado, es decir, ¿los gobiernos están legislando para la ciudadanía o sólo protegiendo el interés de algunos pocos?

Las nuevas implementaciones de políticas públicas que vivieron ambos países generaron grandes cambios estructurales en materia de crecimiento económico y nuevas forma de organización de los gobiernos de Chile y Brasil, donde el rol protector del Estado es reemplazado por un Estado que solo busca responder a las necesidades básicas de la ciudadanía, es decir, proveer de los mínimos de bienestar que una ciudadanía requiere para su completo desarrollo en comunidad.

En el siguiente capítulo, analizaremos el rol que han jugado los partidos políticos en materia de superación de la pobreza y evidenciar, si a lo largo del tiempo los gobiernos de Chile y Brasil han legislado en materia de desarrollo social, no sólo comprendiendo a los mecanismos de distribución de ingreso, sino que al contrario, se hace necesario pensar en el desarrollo social compuesto de múltiples variables, entre ellas podemos considerar, educación, salud, vivienda, calidad de vida, legislación laboral, entre otras.

⁶⁵ Corporación Latinobarómetro, Informe 2011, consultado, 12/05/2015.

Capítulo Segundo: Nuevas Formas de Implementación de las Políticas Públicas y la Construcción de Nuevas Formas de Gobiernos.

Presentación del capítulo segundo

En lo relativo a este capítulo, Dinámica Sobre la Implementación de Políticas Sociales, daremos a conocer los avances en materia de política social, entendiendo que la pobreza no es un problema de gobierno, sino de Estado, es decir, va más allá de un periodo presidencial, por eso se hace necesario trabajar en conjunto con todos los partidos políticos, actores social e instituciones públicas en la construcción de nuevos mecanismo de medición de la pobreza, que nos permitan avanzar en materia de justicia social.

“Qué tengamos que ver con la justicia social es sencillamente una superstición del tipo de las que, por respeto a la paz, podemos admitir en la medida que ello hace felices a sus partidarios, pero contra lo que debemos luchar cuando esos principios pretendan ser impuestos a otros hombres. La creencia predominante en la justicia social de la actualidad es naturalmente la mayor amenaza a los demás valores de una civilización libre” (Hayek, 1981: Recht, Gesetzgebung und Freiheit, Bd. 2, Landsberg am Lech: 98).

Lo que pretende plantear el autor Hayerk, es que el actual concepto de justicia social, sea enmarcado en un acuerdo político, que sólo ha considerado algunas variables sociales limitando a integrar otras variables que son relevantes para el desarrollo de las personas. Generando la mayor amenaza a los valores de una sociedad libre.

Estos valores se ha atenuado porque el mismo Estado se ha visto debilitado por el neoliberalismo, sin embargo el surgimiento de nuevos concepto como “Justica Social” nos permiten pensar que la ciudadanía está comprendiendo que la pobreza no sólo tiene relación con el ingreso, sino que también con otros factores “Ese tipo de concepto nos permite salir un poco de la dimensión completamente económica de la pobreza e intentar irnos a dimensiones que tienen mucho más que ver con la calidad de vida y con el desarrollo humano de las personas”⁶⁶.

⁶⁶ Valentina Salas, Cientista Político, Entrevista realizada, 26/03/2015.

1. Factores que intervienen en la construcción social de Chile y Brasil

Uno de los principales factores que amenaza los valores de una sociedad libre es la desigualdad, pudiendo ser considerada como un problema ético-político y social, además de incorporar otros aspectos normativos, técnicos, económicos, entre otros. Es decir, la sociedad justa no depende de la productividad o del nivel tecnológico que tenga el país, esto está dado por el quehacer político, ciudadano y su dinámica en la sociedad.

En los últimos años Chile y Brasil han planteado políticas públicas que han permitido avanzar en materia de igualdad, por medio de un “compromiso de parte del Estado para compensar las desigualdades, que surgen en la sociedad”⁶⁷, este compromiso se ha enmarcado en “Estados Subsidiarios”, que han segmentado a la ciudadanía en no pobres, pobres, extremadamente pobres e indigentes.

La presencia de desigualdades como rasgo distintivo de nuestra estructura social e institucional, ha logrado construir sociedades excluyentes, marginando aquellos que se encuentran en situación de vulnerabilidad, despojando en buena parte las dimensiones éticas y sociales para ser vistas desde una mirada estadística:

“No se puede atribuir solamente a la política pública, las políticas sociales aplicadas o el tipo de gerencia social, la fuente de la desigualdad, porque ellas no pueden ocuparse por sí misma de las fuentes de la desigualdad; estas fuentes se situarían en la base misma del sistema, sus relaciones sociales y la configuración historia de las instituciones” (Bello Maldonado, 2009:16).

Por lo tanto para hablar de sociedades más justas, integradoras, pluralistas y participativas, se hace necesario que ambos gobiernos trabajen en la construcción de políticas públicas de carácter universal, promoviendo un modelo de desarrollo democrático sostenido. En este sentido se debe conceder la igualdad de condiciones y derechos en acceso a bienes y servicios que son fundamentales en la construcción de sociedad que procuran una sociedad con mayor justicia social.

⁶⁷ Definiciones, ver, <http://www.definicionabc.com/social/justicia-social.php> , consultado el 18/05/2015.

2. Construcción Histórica de los Estados

Cuando escuchamos hablar de pobreza, desigualdad y exclusión, surgen diversos debates respecto a estos problemas sociales de gran envergadura, que tienen un carácter de complejidad multidimensional y multicausal. Lo importante de esta reflexión no está dada solamente por su impacto local, sino por la incorporación de algunas especificidades que nos permiten mirar más allá de las problemáticas relativas a la pobreza y a las desigualdades.

Los Estados latinoamericanos, han trabajado a lo largo del tiempo en nuevas estrategias de desarrollo que les han permitido operar bajo un problema en concreto. En este sentido dentro del ciclo de una política pública será fundamental la evaluación. Generalmente, la evaluación será en función de resultados cuantitativos, que nos permitan ajustar el accionar de las autoridades públicas, buscando mejorar los resultados obtenidos y lograr la eficiencia necesaria para resolver un problema en particular.

Esta rigidez en la implementación de una política pública, busca una intervención macro por parte del Estado hacia la ciudadanía, ósea, lograr algún tipo de justicia social, concordante al modelo de desarrollo definido por el mismo Estado, limitando su mirar de aquellos problemas en concreto, es decir, pobreza, desigualdad y exclusión social.

Si a lo anterior sumamos que en la mayoría de los programas de gobierno con carácter focalizado presentan problemas de objetivos claros, principalmente aquellos que son a largo plazo y por último la mala administración de los recursos designados, tenemos por consecuencia desequilibrios que incluso podrían generar un clima de incertidumbre y desconfianza en la eficacia y eficiencia de una política pública.

“Cuando tú no tienes una visión de mundo o un marco teórico no hay claridad para el desarrollo de las políticas públicas, las políticas públicas son un reflejo, una consecuencia de la visión de mundo y el marco teórico o el marco político que tienen los gobiernos y el marco político de los últimos gobiernos es una extensión de lo que se creó en dictadura”⁶⁸.

⁶⁸ Marco Kremerman, Investigador del área Institucionalidad y Desarrollo de la Fundación SOL. Licenciado en Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad Católica de Chile, Entrevista realizada, 29/05/2015.

Si nos remontamos en la historia de América Latina, a mediados del siglo XIX, la gran mayoría de las colonias habían logrado su independencia y un cierto grado de orden, donde el surgimiento de nuevas estrategias focalizadas en la inserción de la economía mundial, basada en la exportación de materias primas y los principales recursos naturales.

La importancia de esta primera etapa es fundamental, ya que, por medio de este proceso surgen los primeros avances en materia de desarrollo social, y la construcción de diversos elementos que lograrían fortalecer a los diversos gobiernos, entre ellos podemos mencionar:

“ La definición de un espacio territorial, la gestión de un poder central que supere los viejos localismos, es decir, la expresión política de ese poder, la creación de instituciones políticas nacionales, el sistema electoral, la separación clara de la Iglesia y del Estado, el desarrollo de una clase dominante constructora del Estado, hija de la economía, capaz de lograr que sus intereses particulares se transformen en los intereses nacionales y la construcción de una identidad y cultura nacional que dotaran a los habitantes de cada país de la idea de una historia común” (Velazco, 1879:57).

Estos primeros avances, en materia de construcción de un Estado Nación, llevaron a los países a fortalecer su idiosincrasia y desarrollar su economía local. Sin embargo, la expansión de las exportaciones agropecuarias y materias primas fueron fortaleciendo a un pequeño grupo de propietarios de grandes extensiones de tierra y dominadores de la estructura productiva, “esa burguesía se asoció con el capital extranjero en actividades comerciales y financieras, y así aumentó su poder e influencia en la vida económica, social y política” (Velazco, 1879:74).

El crecimiento de los Estados en sus diferentes áreas generó el nacimiento de los sectores medios. En otras palabras, se rompe con la antigua composición social de ricos y pobres, ahora el sector medio da origen a una nueva clase social, compuesta por maestros, militares, ingenieros, médicos, empleados de instituciones públicas y privadas, es decir, eran considerados intelectuales, ricos en conocimientos educacionales pero que no contaban con el dinero suficiente para llevar a cabo todas sus necesidades básicas.

Paralelo a esta nueva construcción social, surge desde a principios del siglo XX, la búsqueda de nuevas estrategias económicas, que les permitirá superar los graves problemas sociales de las respectivas naciones. Por otra parte, el proceso de industrialización significaría para los países un gran avance de fortalecimiento de la industria nacional.

“Por otra parte, después de la Primera Guerra Mundial, Estados Unidos, comienza a establecer diversas áreas de influencia en América Latina. Una economía en expansión como la de aquel país requería de materias primas para su industria, y mercados para sus productos e inversión de capitales. Fue así como, bajo el imperativo de la dinámica del capitalismo, los norteamericanos comenzaron a penetrar con sus capitales y empresas primero en Centroamérica, y más tarde en toda América del Sur”⁶⁹ (EducarChile, 2013).

El surgimiento del Estado empresarial y la proliferación de mecanismos de regulación e intervención lograron generar una política de desarrollo hacia adentro, una estrategia que se conoce como la “Industrialización por Sustitución de Importaciones” (ISI), la cual fue llevada a cabo en Chile a partir de la década de 1930, con el objetivo de buscar nuevas alternativas para que la economía del país no queda endeble a los cambios internacionales, por otro lado, Brasil comenzó a desarrollar este proceso unos años más tarde a partir de la década de 1950.

2.1. Chile y los avances en la construcción de un nuevo Estado

En el caso Chileno, se buscaba lograr la independencia de los mercados mundiales y reducir la vulnerabilidad ante mercados externos, para ello se fueron generando una serie de medidas económicas, entre ellas la creación de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), en 1939 y en el gobierno de Pedro Aguirre Cerda, se desarrollaron estrategias de industrialización para Chile, estas consistían en los siguiente:

“Primera etapa de industrialización liviana: que desarrolló una industria productora de bienes de consumo como textiles, calzado, alimentos elaborados, metalúrgica,

⁶⁹ Educar Chile, 2013. ver <http://www.educarchile.cl/ech/pro/app/detalle?ID=133400>, consultado 11/06/2015.

entre otros; que abasteció el mercado interno. Su finalidad era ahorrar divisas para poner en marcha la segunda etapa. La segunda etapa de industrialización pesada: que desarrollaría una producción de bienes de capital y tecnología, que permitiría industrializar al país e independizarlo definitivamente de los mercados extranjeros” (Educar Chile, 2013)⁷⁰.

Esta estrategia que impulsó la CORFO, permitió la creación de nuevas empresas Chilenas, entre ellas, la Empresa Nacional de Electricidad S.A (ENDESA), que surge en 1944, Compañía de Aceros del Pacífico (CAP), en 1946, Empresa Nacional de Petróleo (ENAP), en 1950, entre otras⁷¹. Sin embargo, todos estos esfuerzos fueron afectados por los acontecimientos internacionales como la Segunda Guerra Mundial.

2.2. Brasil y los avances en la construcción de un nuevo Estado

Mientras tanto en Brasil, este proceso se llevó a cabo en primera instancia por el presidente Getulio Vargas⁷², el cual empleó una serie de políticas que buscaban elevar la tasa de crecimiento y reducir la dependencia extranjera, además este país decidió “desviar las inversiones industriales de automóviles y de bienes de consumo duraderos hacia los insumos intermedios, sobre todo las industrias químico-metalúrgica y los bienes de capitales”⁷³.

“Las políticas del gobierno no solamente influían en la toma de decisiones y en los resultados, sino que las agencias públicas servían de intermediarios en las relaciones de la empresa con otros actores. Mediante una red de subsidios y regulaciones de precios, el Estado intervenía en los puntos de enlace entre proveedores y productores y entre éstos y el sistema de comercio y distribución; actuaba también en el plano financiero, a través de las tasas de interés subsidiadas y los bancos de desarrollo y

⁷⁰ Educar Chile, 2013. visitar, <http://www.educarchile.cl/ech/pro/app/detalle?ID=217194>, consultado 11/06/2015.

⁷¹ CORFO, ver <http://www.corfo.cl/sobre-corfo/historia-de-corfo/historia-de-corfo>. Consultado 30/08/2015

⁷² político brasileño cuatro veces Presidente de la República de Brasil (1930–1934 en el Gobierno Provisorio; 1934–1937, en el gobierno constitucional; 1937–1945, en el Estado Novo; 1951–1954, presidente electo por voto directo). Su herencia política es reclamada, al menos, por dos partidos actuales: el Partido Democrático Trabalhista (PDT) y el Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Ver <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/getulio-vargas/biografia-periodo-presidencial>, consultado 30/08/2015.

⁷³ Eloy Samuel Ramírez Acosta, Zona económica, visitar, <http://www.zonaeconomica.com/isi>, consultado 11/06/2015.

constituían un peso determinante en el extremo de la demanda, a través de las políticas de compras de las empresas públicas y de los departamentos del gobierno” (Pérez, 1992:18).

Esta nueva estrategia e intervención del Estado en los procesos económicos e industriales se vieron fuertemente afectadas por una serie de factores, entre ellos se destaca: el aumento de la inflación, la poca incorporación de tecnología y la débil capacidad de ahorro que tenían en ese entonces los gobiernos para invertir, y si a esto sumamos las consecuencias que siguieron a la segunda guerra mundial, podemos concluir que en los gobiernos de Chile y Brasil, se respiraba un ambiente de incertidumbre que coexistía con una fuerte desigualdad socioeconómica.

“Se creía que la prosperidad no tendría límites, entre 1930 y 1932 todos los sectores, desde los granjeros hasta los profesionistas, pasando por los trabajadores y los pequeños y grandes empresarios se derrumbaba y como, mientras en las grandes ciudades la gente deambulaba por las calles en busca de un empleo que no lograba conseguir” (Guillén, 1990:3).

La vivencia de esta etapa, generó cambios profundos en el ámbito social. La educación se comenzaba a masificar, incluso a niveles universitarios, surgen políticas sociales que lograron disminuir la tasa de mortalidad infantil, se destaca el comunicado de prensa que entregó la Organización Panamericana de la Salud, donde se señala: que “América Latina y el Caribe, entre 1990 y 2010, redujo las defunciones pasando de un 54 a 23 fallecimientos por cada mil nacidos vivos. Esto representó una disminución media anual de 4,3% de la mortalidad de menores de 5 años”⁷⁴, estas nuevas medidas fueron generando el aumento de la esperanza de vida de las personas.

Junto con estos avances se lograron crear nuevas instituciones públicas con el objetivo de apoyar los procesos de ISI en Chile y Brasil, mencionadas con anterioridad. Otro de los

⁷⁴ Comunicado de prensa de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), es un organismo internacional de salud pública fundado en 1902, con más de 100 años de experiencia dedicados a mejorar la salud y las condiciones de vida de los pueblos de las Américas. Es, asimismo, el organismo especializado en salud del sistema interamericano y la Oficina Regional para las Américas de la Organización Mundial de la Salud. visitar <http://www.infobae.com/2012/11/23/1061928-america-latina-la-mitad-la-mortalidad-infantil>, consultado el 11/06/2015.

avances más significativos se enfocó en los servicios públicos masificando el uso de agua potable, de los sistemas de comunicación e interconectividad así como aspectos socioculturales, principalmente en el ámbito político.

A partir de 1960 las políticas de industrialización por sustitución de importaciones, comenzaron a perder credibilidad, respondiendo a un periodo de recesión con niveles de inflación, esto llevo a los gobiernos a “suscribir dos acuerdos de integración, destinados a construir áreas de libre comercio. Surgen así la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), y el Mercado Común Centroamericano (MCCA)” (Di Filippo, 1998).

A comienzos de 1980, América Latina ingresó a un duro ajuste recesivo, consecuencia del giro económico de Gran Bretaña y Estados Unidos, al aplicar políticas de recesión económica para controlar los niveles de inflación, interviniendo en nuevas estrategias de desarrollo las cuales fueron asumidas por Chile y Brasil en los años noventa.

Estas medidas buscaban dar consistencia a un Estado mínimo adoptando políticas sociales focalizadas para algunos pocos, con el fin de corregir problemas de pobreza y desigualdad social los cuales fueron caracterizados en ambos países.

La situación de Chile y Brasil mostraba un cuadro desolador de la pobreza “baja escolaridad, alto índice de mortalidad infantil y un predominio de las élites locales que impiden la movilidad social de las mayorías que luchan por nuevas alternativas para situación” (De Paula Pires, 1996:128).

La búsqueda de un modelo más estable, pero a su vez liberalizado desde lo económico orientaron a los países de América Latina en particular Chile y Brasil, a aplicar todas las recomendaciones establecidas por el Consenso de Washington, llevando a formular nuevas políticas económicas que en términos de “crecimiento, empleo y reducción de la pobreza ha sido desalentador” (Casilda Béjar, 2004:33).

En el siguiente acápite analizaremos las nuevas estrategias que han implementado los gobiernos de Chile y Brasil, teniendo como base el neoliberalismo y la construcción de un Estado mínimo, sin embargo, la preocupación por los niveles de pobreza y desigualdad en ambos países, es un tema preocupante. En consecuencia, ambos caso se ven en la necesidad

de trabajar en nuevas estrategias de integración social que permitan a la ciudadanía mejorar su calidad de vida en los diferentes ámbitos sociales.

2.3. Nuevas Estrategias Políticas para el Siglo XXI

Los constantes cambios que han asumido los Estados de Chile y Brasil durante su historia, no sólo han implicado variaciones en el origen de las políticas públicas, sino que también, ha significado reformar los modelos de desarrollo económico y social.

En la década de 1980, se adoptaron en ambos países el modelo neoliberal el cual irrumpió en la estructura política, económica y social, junto con ellos, el desarrollo de nuevas tecnologías, el cual logro mejorar los registros de los hogares más vulnerables y mejorar la eficiencia y eficacia en la utilización de los recursos:

“En general las estrategias de combate a la pobreza y desigualdad se cimentaron en cuatro pilares: 1) Importantes inversiones en educación y salud, no sólo para ampliar o universalizar la cobertura sino también asegurando mejoras importantes en la calidad de la provisión. 2) Inversión en infraestructura y servicios básicos. 3) Modernización del Estado, ya sea agilizando el acceso a subsidios y pensiones, mejorando sistemas de información y registro, el sistema impositivo, agilizando trámites y permisos, etc. 4) Programas de transferencias directas (condicionadas/ no condicionadas). (Peticara, 2012:6).

Una de las estrategias más utilizadas, son los programas de transferencias directas, en Chile se destaca el programa Chile Solidario y en Brasil el programa Bolsa Familia. Estas nuevas políticas públicas enfatizan en la necesidad de asegurar la equidad en el acceso de los distintos bienes y servicios con el fin de reducir las brechas en educación, salud, vivienda, entre otros.

El acceso a los derechos sociales es una condición básica para la ciudadanía, sin embargo, las formas de acceso son las que van caracterizando a las políticas públicas en el caso de Brasil y para ellos es necesario contar con una estabilidad financiera, la cual tiene su antecedente desde 1999, ya que desde entonces se ha manejado una “combinación entre las

metas de inflación, que son fijadas por un Consejo Monetario Nacional, con un tipo de cambio fluctuante, para lo cual se sostiene un superávit fiscal primario y crecimiento económico considerado” (Flores Paredes et al, 2011:13).

Junto con ellos Brasil fue trabajando en nuevos lineamientos que permitieran fortalecer las políticas de integración en el nuevo escenario de globalización, entre los principales acuerdos que se establecieron se desatacan “El Tratado de no Proliferación Nuclear en 1998, alianza estratégica con China y la India para integrar y liderar el Grupo G-20, en el 2013 y en el año 2006 aceptó encabezar la misión de paz de la ONU en Haití” (Flores Paredes et al, 2011:14). Todos estos acuerdos permitieron al gobierno de Brasil avanzar en la construcción de programas sociales y avanzar en los niveles de cobertura. En el siguiente cuadro se detallara el número de beneficiados y área de intervención.

Primer Cuadro: Programas Sociales en Brasil

En el siguiente cuadro daremos a conocer la implementación de los programas sociales, elaborados en Brasil, su cobertura y el total de beneficiados (hogares e individuos) por programas.

Programa	Inicio	Área de Intervención	Hogares	Individuos
Bolsa Familia	2003	Educación y Salud	11 Millones (2006)	52,3 Millones (2006)
Bolsa alimentacao	1995	Salud	ND	1,5 Millones (2003)
Bolsa Escolar	1995	Educación	4,8 Millones (2001)	8,2 Millones (2001)
Programa de Erradicao Trabalho Infantil	1995	Educación	ND	3,3 Millones (2002)

Fuente: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2010:114.

Estos programas de transferencia condicionada al cumplimiento por parte de los beneficiados en aspectos de educación y salud han permitido mejorar las políticas sociales, aumentando su cobertura y disminuyendo las brechas de desigualdad existente en la población.

Mientras tanto los lineamientos de Chile se enfocaron en la construcción de una democracia rota por la irrupción del gobierno militar, este periodo fue denominado “transición a la democracia” el cual se comprende entre los años 1989 y 2000. Apuntando a la construcción de política de “crecimiento con equidad” que buscaban corregir los efectos sociales del modelo económico comenzando a implementarse en dictadura.

“El sistema neoliberal ha debilitado el rol del Estado y ha fomentado la desigualdad porque su principio es generar poca participación en lo social y debilitar las relaciones entre individuos, fomentando la individualización la cual rompe con los procesos humanizantes que se relacionan con la justicia social”⁷⁵.

Esta nueva estrategia corresponde a un modelo de desarrollo económico, que se focalizaba en el mercado como principal forma de organización y un Estado mínimo encargado de regular las imperfecciones del mercado que a su vez asumiera la responsabilidad en la construcción de nuevas políticas de protección para los sectores más desposeídos.

Con el cambio de siglo, desde el año 2000 en adelante, se fueron generando nuevos enfoques sociales para hacer frente a los problemas de pobreza y exclusión social, que como hemos dado a conocer, no es una nueva problemática, sino incluso desde los tiempos de edificación de los Estados-Nación.

“Las estrategias gubernamentales se han orientado a entregar herramientas a los sectores más pobres para que logren superar su situación de vulnerabilidad, ingresos, vivienda, equipamiento, educación, acceso a la salud, a la justicia y capacitación laboral sustentado esto bajo el supuesto de que la habilitación social facilita tal proceso de inclusión social” (Olmos y Silva, 2010:12).

Para el surgimiento de nuevas políticas sociales, el gobierno de Chile trabajó de forma paralela en nuevas políticas de integración a nivel internacional, los acuerdos Bilaterales generaron la proliferación de tratados con “México, Centro América, con el MERCOSUR,

⁷⁵ Lucia Rabelo Lastra, Licenciada en Antropología Social con Distinción UAHC, entrevista realizada el 25/03/2015.

con el Mercado Andino, con Canadá y Estados Unidos (TLC)” (Dirección del Trabajo Chile, 2004:15).

Estos acuerdos al igual que en Brasil, permitieron a los gobiernos avanzar en materia económica y social, introduciendo “políticas de protección social” que tienen como fin atender las necesidades de las personas en Estado de vulnerabilidad. Entre los programas más emblemáticos se destacan:

“Programa Chile Joven, que facilita la inserción laboral de jóvenes pobres; Mujeres Jefes de Hogar; y los programas de financiamiento de iniciativas locales del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), todos ellos creados en la administración Aylwin [1990-1994]. Por su parte, Chile Barrio fue la principal oferta de desarrollo social del gobierno de Eduardo Frei [1994-200] y su objetivo fue la erradicación de los campamentos urbanos en el país. Los programas Orígenes y Chile Solidario se crearon en el gobierno de Ricardo Lagos [2000-2006] en respuesta a los objetivos que se querían alcanzar en el desarrollo indígena y en la erradicación de la extrema pobreza, respectivamente” (Larrañaga, 2010:15).

Los esfuerzos por mejorar los niveles de desigualdad en Chile y en Brasil, constituyen el marco histórico hacia una integración política, económica, social y cultural, sin embargo, cuando hablamos de desigualdad de oportunidades, hablamos de la implementación de nuevos lineamientos estratégicos dando origen a programas focalizados en la población más desposeída desde el punto de vista económico y cultural.

En el caso de Brasil, los programas sociales se encuentran condicionados, es decir, para acceder a estos los beneficiarios las familias deben condicionar su comportamiento cumpliendo con ciertas obligaciones en el área de educación y salud. Por otro lado, en el caso de Chile este tipo de transferencia se caracteriza por ser una “política subsidiaria”, focalizada sólo a las familias más vulnerables, en este caso el gobierno solo pide como único requisito contar con una “Ficha de Protección Social”, la cual ubica a las personas con mayor necesidad en los primeros dos Quintiles, esto es necesario para acceder a todos los beneficios sociales.

Independiente de cómo se entreguen los beneficios a los sectores más desprotegidos, el objetivo de Chile y Brasil es “mejorar los ingresos de las familias más pobres, con el objetivo de mejorar las condiciones de acceso a educación y salud básica” (Albornoz, 2012:4). Sin embargo, el acceso a estos bienes y servicios no son suficiente para afrontar esta multidimensionalidad del problema y menos confrontar desafíos que permitan logra una sociedad más justa en relación a las oportunidades de desarrollo de los individuos.

Es justamente la construcción de sociedades más justas la que nos llevan a cuestionar los programas sociales que están orientados a reducir los niveles de pobreza, motivo por el cual ambos gobiernos han quedado en deuda en esta área, consecuencia de la focalización en materia de construcción de políticas públicas, distribución del ingreso, carencia de oportunidades por parte del Estado a la ciudadanía y por último rol que cumplen ambos gobiernos donde su principal misión es cubrir las necesidades mínimas de la ciudadanía.

Esa preocupación mínima se expresa en la principal acción del Estado, entregando subsidiando y recursos a los hogares con mayor vulnerable, sin resolver el problema de fondo que es la gran desigualdad en la distribución de ingreso que caracteriza a ambos países y la segunda es la falta de oportunidades que ofrecen los gobiernos para disminuir brechas entre los más pobres y los más ricos.

2.4. Combatir la pobreza en Chile desde las políticas públicas

Han existido numerosos cambios desde el surgimiento del Estado de Bienestar (1924-1970)⁷⁶ a un Estado Subsidiario que surge en 1970 y preside actualmente. Los grandes revuelos y manifestaciones sociales han sido el punto de partida para entender que la sociedad está cambiando y reclamando nuevas formas de gobierno entre las principales

⁷⁶ “El Estado Desarrollista de Bienestar Social (EDBS) nació en Chile el 11 de Septiembre de 1924, cuando un gobierno militar más bien progresista tomó el poder, promulgó la primera legislación social y creó las instituciones económicas básicas del Estado chileno moderno”. Riesco, Manuel. (2006) “¿Un Nuevo Estado de Bienestar Desarrollista en Formación? Chile en América Latina”. INTERNATIONAL FORUM on the Social Science Policy Nexus. Buenos Aires. Disponible en: http://www.cep.cl/Cenda/Cen_Documentos/Pub_MR/Ensayos/Paper_BAires_Esp.html. Consultado 8/7/2015.

manifestaciones se destaca el movimiento estudiantil de 1980, el movimiento secundario del 2006, el movimiento estudiantil del 2011, entre otras manifestaciones sociales.

Si nos remontamos a 1920, Chile comenzó una de las transformaciones más significativas para la sociedad, el denominado “Estado Desarrollista de Bienestar Social”⁷⁷ (EDBS), cuyo surgimiento es el 11 de Septiembre de 1924, donde su principal objetivo, fue avanzar en materia de política social, consecuencia de los grandes problemas que se evidenciaron con el nacimiento de la denominada “cuestión social”⁷⁸.

Estas políticas sociales, se definieron como una forma de intervención a nivel macro de parte del Estado en función de lograr algún tipo de justicia social, dentro de una sociedad movilizadora, la cual tuvo directa relación con las luchas y reivindicaciones de la masa trabajadora, por mejores condiciones de vida, trabajo y vivienda. Entre las primeras manifestaciones, se destaca, la huelga portuaria de Valparaíso, en 1903, la huelga de la carne, en 1905 y la masacre de la Escuela Santa María de Iquique en 1907. Sin duda la consigna de lucha de estos primeros movimientos era, mejorar las condiciones laborales, salariales, y sociales.

Esta ausencia de garantías de bienes y servicios por parte del Estado a los ciudadanos, hizo que es Estado tuviese que mejorar el diseño de una serie de instituciones que buscaban cubrir ciertas necesidades básicas, entre ellas, sanitarias, educativas y de protección social, que permitirán mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos. En conjunto con ello se

⁷⁷ “El Estado Desarrollista de Bienestar Social (EDBS) nació en Chile el 11 de Septiembre de 1924, cuando un gobierno militar más bien progresista tomó el poder, promulgó la primera legislación social y creó las instituciones económicas básicas del Estado chileno moderno. Revista Expansiva, Serie indagación N°27, Claudio Olmos y Rodrigo Silva

⁷⁸ Durante la segunda mitad del siglo XIX se produjo un lento proceso de emigración campo-ciudad, que se acentuó a fines del siglo y se dirigió también hacia las salitreras. Esta emigración tuvo como motivación fundamental la búsqueda de trabajo y de mejores condiciones de vida que las del campo, sin embargo, se produce un desajuste propio del proceso de industrialización, agravando las malas condiciones de los trabajadores, Consultar <http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-679.html> , 04/05/2015.

promulgaron las leyes laborales que resguardaran la vida de la clase trabajadora, se destaca “la ley de la silla”⁷⁹ y la “ley bienestar Habitacional”⁸⁰.

Con el objetivo de seguir avanzado y mejorando la situación de la población, entre los años 1924 y 1973 se avanza en los procesos de expansión de la influencia del Estado sobre las condiciones de vida de la población⁸¹, es decir, se fueron creando una serie de instituciones que buscaban responder a las necesidades de los habitantes de esta forma se constituyó en 1927 “el Ministerio de Bienestar Social, el cual tenía entre sus atribuciones, el desarrollo de medidas de higiene, educación, protección del trabajo y previsión social”⁸².

La gran crisis mundial de 1929 que afectó a Chile, llevó a que muchas de las iniciativas que se venían trabajando quedaran pendientes, hasta la década de 1940. En este período el gobierno de Chile se caracterizó por tener un rol protector frente a la ciudadanía, ósea, la construcción de las políticas públicas, se generaron bajo un creciente esfuerzo del Estado en la provisión de servicios sociales de carácter universal.

Desde 1960 a 1973, las políticas sociales se han orientado al mejoramiento de la calidad de vida de la población, donde el sustento ideológico se sostenía por medio de la participación de la sociedad activa en la implementación de las soluciones a sus demandas. De este modo, los avances en materia de desarrollo social fueron bastante significativos, se creó el Servicio Nacional de Salud (SNS) en 1952, la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB) en 1964 y la creación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo en 1965.

“El Estado Protector define sus relaciones desde una perspectiva de contención de los movimientos sociales en desarrollo, la política social aparece como un elemento fundamental a la hora de contener las demandas del proletariado que comienza a

79 Ley N° 2.951, Decreto con fuerza de ley 178 (publicada el 28-05-1931), esta ley obligaba a los empleadores de almacenes, bazares y tiendas a disponer del número de sillas para los dependientes que prestaban servicios en tales establecimientos.

⁸⁰ Ley 18591, sobre Bienestar Habitacional, (publicada el 03-01-1987), Artículo 1°.- Autorízase a los bancos, sociedades financieras y cajas de compensación de asignación familiar, en adelante, "las instituciones", para abrir y mantener cuentas de ahorro para el arrendamiento de viviendas con promesa de compraventa

⁸¹ Memoria Chilena, <http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-3411.html>, consultado 04/05/2015.

⁸² Memoria Chilena, <http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-3411.html>, consultado 10/05/2015.

ubicarse territorialmente en las periferias de las grandes urbes y a plantear necesidades cuya cobertura apela a la noción de justicia social”⁸³.

Lo que se pretende plantear, es que el Estado de Bienestar, se caracterizó en ese período por contener las demandas de la ciudadanía mediante la construcción de políticas públicas, que buscan mejorar la vida de las personas, no sólo desde la perspectiva económica, sino que también desde la universalidad de los derechos sociales.

Sin embargo, todos los avances logrados en materia de desarrollo social y pobreza, se vieron reducido por los posteriores acontecimientos que comenzaría a experimentar Chile, no sólo en materia, económico y social, sino que las grandes transformaciones políticas llevaron a dar una nueva direccionalidad a las políticas sociales. “Cuando un gobierno militar más bien progresista tomó el poder, promulgó la primera legislación social y creó las instituciones económicas básicas del Estado chileno moderno”⁸⁴ (Riesco, 2006: 10).

“El Crecimiento de la población, que pasó de cuatro millones de habitantes a nueve millones entre 1940 y 1973, el acelerado proceso de migración campo-cuidad y las dificultades económicas, la inflación y la insuficiencia de los ingresos estatales, se tradujeron en que una parte, no menos, de los chilenos se mantuviera como sectores excluidos de los beneficios del Estado. Esta situación se vio agravada a partir de 1973 y la implementación del régimen militar, lo que causo cambios radicales en la orientación de las políticas sociales y puso fin al Estado de Bienestar”⁸⁵.

Una vez instaurado en Chile el “Régimen Militar” en 1973, las políticas públicas apuntaban a nuevas transformaciones, principalmente en el ámbito económico y político y en menor medida en el ámbito social. El surgimiento de un Estado subsidiario ha contribuido

⁸³ Congreso Internacional Políticas Sociales y Trabajo Social un Análisis Histórico, Desafíos, Dilemas y Propuestas, Consultar <http://www.ubiobio.cl/cps/ponencia/doc/p14.5.htm>, 13/05/2015.

⁸⁴ Riesco, Manuel. (2006) “¿Un Nuevo Estado de Bienestar Desarrollista en Formación? Chile en América Latina”. INTERNATIONAL FORUM on the Social Science – Policy Nexus. Buenos Aires. Disponible en: http://www.cep.cl/Cenda/Cen_Documentos/Pub_MR/Ensayos/Paper_BAires_Esp.html

⁸⁵ Memoria Chilena, ver, <http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-3411.html> , consultado 11/05/2015.

a profundizar la fragmentación de la sociedad chilena consecuencia de la imposición del sistema económico librecambista.

“La libertad individual no es precisamente la libertad ciudadana; en el ámbito social, es simplemente el derecho de cada persona de elegir en el mercado, según sus preferencias, los bienes y servicios básicos que requiere. La igualdad de oportunidades, por su parte, es también definida en oposición al intervencionismo estatal: se alcanzaría sólo cuando es el mercado el que regula el suministro y acceso a las prestaciones sociales” (Vergara, 1990: 29).

Todas aquellas personas que se encuentren en situación de vulnerabilidad, es decir, que no logran satisfacer sus necesidades básicas, le corresponde al Estado subsidiario, intervenir a fin de lograr una definitiva erradicación del fenómeno de pobreza extrema, asegurando a todos el acceso a bienes y servicios, que permitan contar con una mejor calidad de vida.

“A partir de ese momento, las desigualdades que subsistan dependerán sólo de los atributos personales, de la capacidad y el esfuerzo de cada cual. Se desprende de lo anterior que el respeto del postulado de la subsidiariedad en la política social exige minimizar el tamaño y las funciones sociales del Estado, y estructurar una nueva institucionalidad social sometida por completo a las leyes del mercado competitivo” (Vergara, 1990: 30).

Esta nueva función social del Estado se materializó en un conjunto de medidas que promueve el debilitamiento sistemático del aparato público, reduciendo el gasto destinado a fines sociales y el traspaso a la iniciativa privada la tarea de proveer los bienes y servicios básicos, dejando en manos del mercado la regulación y acceso a estas prestaciones.

La acción del Estado se materializa en programas dirigidos y focalizados a los hogares que se encuentran en condiciones de extrema pobreza, asegurando el acceso a los bienes y servicios básicos, por medio de subsidios de acuerdo a criterios de necesidades. Estos criterios, se generaron bajo una política de focalización, donde se identificaban y priorizaban

a todas aquellas personas que se encontraban en Estado de vulnerabilidad, entre los instrumentos que se destacan para lograr identificar a los posibles beneficiados, está Ficha CAS actualmente Ficha de Protección Social, mecanismo que tiene por finalidad:

“Identificar y priorizar a la población sujeto de beneficios sociales, considerando la vulnerabilidad o el “riesgo” de estar o caer en situación de pobreza. Por lo tanto, considera a las personas como ciudadanos destinatarios de una política de protección fundada en derechos, siendo ésta la puerta de acceso a todas las prestaciones sociales que otorga el Estado”⁸⁶.

Finalmente en 1980, comienza un proceso de privatización de las funciones sociales del Estado, entre ellas la reforma previsional promoviendo el desarrollo de la medicina privada, con la creación de las Instituciones de Salud Previsional (ISAPRES), en 1981 “Las ISAPRES son entidades que captan la cotización obligatoria previsional de salud de los trabajadores que han optado por afiliarse al sistema privado”⁸⁷.

Mientras tanto en el área educacional los cambios comenzaron a experimentarse a principios de 1980, entre las principales medidas se destaca el traspaso de gestión de los establecimientos fiscales a las municipalidades que a su vez debían transferir su administración a entidades privadas, modificando su financiamiento y comprometiendo al Estado entrega una subvención por cada alumno que asistiera a clases y se encontrara en situación de vulnerabilidad, estos recursos monetarios fueron destinados a todas las escuelas municipales y algunas privadas, teniendo como resultado un tercer establecimiento “el particular subvencionado”.

Desde entonces Chile ha puesto en marcha la construcción de diferentes subsidios que contribuyen al mínimo bienestar de las familias y hogares de escasos recursos, por otro

⁸⁶ Ficha de Protección Social, Chile ver, <http://www.fichaproteccionsocial.gob.cl/sobre-ficha/sobre-la-ficha-0>, consultado 19/05/2015.

⁸⁷ Ministerio de Salud: Las Isapres otorgan servicios de financiamiento de prestaciones de salud a un 18% de la población en Chile. Los servicios de salud y el financiamiento de las licencias médicas por enfermedad se prestan con cargo a las cotizaciones. Las prestaciones de salud se entregan a través del financiamiento de las mismas mediante la contratación de servicios médicos financiados por las Isapres. ver, <http://web.minsal.cl/ISAPRES>, consultado 19/05/2015.

lado las estrategias globales y los programas en concreto diseñados para combatir la pobreza no han logrado a modificar el orden económico imperante el cual mantiene los problemas de pobreza y desigualdad en Chile.

2.5. Acción Pública y pobreza en Brasil.

La pobreza como problema social en Brasil es considerada contradictoria, porque se trata de un país rico con un pueblo empobrecido, la cual sólo puede llevar a innumerables conflictos como la expresión de insatisfacciones y necesidades básicas insatisfechas.

A partir del 1920, el sistema político de Brasil comenzó a enfrentar una serie de crisis que desestabilizaron el sistema oligárquico, la creciente insatisfacción de las clases medias urbanas frente al carácter excluyente de la oligarquía, contribuyeron a una creciente vulnerabilidad del orden político. Lo cual fomentó las revueltas lideradas por la juventud radical, “los movimientos tenentistas” (Hirst, 1981:2).

“Estos acontecimientos fueron generando, el debilitamiento de toma de decisiones a nivel estadual y nacional se minó completamente la posibilidad de una convivencia armoniosa con el gobierno federal. La dificultad de relación entre los tenientes y la élite política paulista se extendía también a las fracciones disidentes de la oligarquía de ese Estado” (Hirst, 1981:3).

La inestabilidad política generada por este proceso tuvo en julio de 1932 el desencadenamiento de una gran “guerra civil”⁸⁸, la cual trajo consecuencias significativas para el Gobierno Brasileño, entre ellas podemos mencionar las transformaciones estructurales, el cual marca “el fin de la hegemonía agroexportadora y el inicio del predominio de la estructura de base urbano-industrial” (De Oliveira, 2009: 29).

⁸⁸ “La derrota de la Revolución Constitucional, después de 4 meses de conflicto armado, no pidió que se impusiese como victorioso el camino de la constitucionalización de la vida política brasilera. La victoria política de esta revolución, militarmente derrotada, aseguraba la continuidad de la alternativa constitucional ya iniciada en el comienzo de 1932 con la promulgación del nuevo código electoral y con la convocatoria de una asamblea Nacional Constituyente para abril de 1933”, ((Mónica Hirst, 1981:3)

Los elementos que intervinieron en el proceso de desarrollo del capitalismo, fueron la oferta y demanda de los factores de producción en el conjunto de la economía, la regulación de las leyes de la relación entre el trabajo y el capital, contribuyendo en el área de reglamentación laborista, donde se interpretó al salario mínimo como el “Salario de Subsistencia” (De Oliveira, 2009: 29).

El rol del Estado, fue no interferir en la ideología del liberalismo económico, su papel se enmarcó en institucionalizar las reglas del juego, es decir, intervino en los precios del viejo mercado por precios sociales, reglamentado el trabajo, además operó continuamente transfiriendo recursos y ganancias a las empresas industriales transformándolas en el centro del sistema. Esta intervención tiene un carácter planificador, similar al modo en que el Estado inglés decretaba tanto una *poor law*⁸⁹.

“La producción de café en Brasil, luego de la crisis de 1929, se encaminaba hacia un régimen anárquico definido bien por una estimulación, bien por una contracción violenta. Fue necesario el control gubernamental para dirigir la producción tomando cierta distancia de las fluctuaciones del mercado, para ello recurrió al contrato directo, mediante el instituto Brasileño del Café, IBC y los precios sociales en lugar de los precios del mercado” (De Oliveira, 2009:44).

Este es un ejemplo de la intervención del Estado en las empresas industriales, con el fin de crear las bases para que la acumulación de capitales, e incentivar la formación de empresas industriales. Mientras tanto el área agrícola, debía suplir las necesidades de bienes de capital y de intermediarios para la producción externa, es decir, los niveles de producción deben suplir las necesidades urbanas, con el objetivo de mantener los costos de la alimentación y de materias primas. Estas medidas contribuirían a la estabilidad social.

El aumento del salario en las zonas urbanas, generó una fuerte oleada migratoria campo-ciudad, las cuales fueron impulsadas por un fuerte deseo de integración a este nuevo

⁸⁹ El término leyes de pobres (poor laws) hace referencia a toda una serie de normas y prácticas que, conjuntamente, formaban un sistema de ayuda legal a los pobres ingleses financiado con impuestos. Ver <http://www.eumed.net/tesis-doctorales/jcrc/C-07.pdf>, consultado 03/06/2015.

proceso que estaba viviendo la economía brasileña, ahora bien, esto trajo consigo, el aumento del pago del salario en zonas urbanas y el debilitamiento zonas rurales.

“[Sin embargo, esta política industrial no consiguió cambiar la estructura de la sociedad brasileña, lo cual explica el poco aumento laboral que se aprecia en este sector] en 1920 la población ocupada en la industria manufacturera era del 13% y en 1940 apenas el 14%, y el sector primario se modifica en los mismos años como pudiera parecer: del 69,7% en 1920 pasa al 67,5% en 1940, cifras que evidencian las dificultades que se enfrentan en Brasil para modificar la estructura económica” (De León, 2004).

Los constantes esfuerzos por querer pasar de un modelo agroexportador a uno capitalista, no fue fácil y se evidencia en la baja participación de mano de obra en los procesos industriales, que como logramos apreciar, en 1940 sólo alcanzo a un 14%⁹⁰, esto nos demuestra que los cambios establecidos en Brasil se caracterizaron por ser un proceso lento, pero que venía acompañado con un cambio de mentalidad.

Los acontecimientos internacionales, se caracterizaron por influir en la toma de decisiones en el gobierno de Brasil, orientando nuevas estrategias que lograran profundas transformaciones en lo económico, político y social. En el orden político se observó un proceso de transición a un nuevo orden internacional, “La competencia bipolar instaurada después de la segunda guerra mundial cede paso a una competencia multipolar” (De Paula Pires, 1996: 135).

Este proceso se fue enmarcando, en un acelerado nivel de productividad, uso intensivo de la alta tecnología, bajo costo de la mano de obra, debido a la fuerte migración campo -ciudad, y por último el debilitamiento de la producción nacional, consecuencia del aumento de las importaciones de los bloques regionales constituidos por mercados y comercios integrados.

La gran preocupación del Estado por aumentar la productividad de capitales, fue dejando en segundo plano la responsabilidad social, esto porque el sistema imperante

⁹⁰ Biblioteca Virtual de Luis Ángel Arango, ver <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/economia/histecon/histecon8a.htm>, consultado 31/08/2015.

comenzó procesos de privatización de bienes y servicios, donde el objetivo era promover a la población de los ingresos monetarios necesarios para satisfacer las necesidades básicas.

La consecuencia de este accionar sólo generó un aumento de la desigualdad en relación a la distribución del ingreso se fue observando a partir de 1960 hasta nuestros días, es decir, la brecha entre el más rico en relación al más pobre ha ido en aumento a lo largo del tiempo.

Brasil desde 1960 comenzó a experimentar un fuerte crecimiento. El PIB per cápita en 1990 es dos veces y medio el PIB per cápita de 1960 (De Paula Pires, 1996: 139). Sin embargo, este crecimiento fue beneficiando a algunos pocos, llevando al aumento de la desigualdad de renta en ese periodo. En el siguiente gráfico podemos apreciar estos niveles de desigualdad.

Segundo Cuadro: Distribución del Ingreso en Brasil

En el siguiente cuadro podemos apreciar la distribución del ingreso que presenta Brasil, dando a conocer el sector que concentra los mayores porcentajes de riquezas monetarias.

Distribución del Ingreso en Brasil				
	1960	1970	1981	1990
1% más rico concentra	11,9	14,7	12,1	13,9
10% más rico Concentra	39,6	46,7	44,9	48,1
50% más pobre concentra	17,4	14,9	14,5	12,1

Fuente: Jane Souto de Oliveira, Desigualdad y Exclusión social en Brasil, Rio de Janeiro, 1993

Los grandes esfuerzos por fortalecer una economía basada en la producción de capitales, fue generando grandes desigualdades, donde el 10% más rico concentró el 40% del PIB, mientras que el 50% más pobre llegó a concentrar en 1990 el 12% del PIB, situación preocupante para el desarrollo social de un país.

En 1980 Brasil fue fuertemente afectado por la crisis económica, el fracaso de las medidas de estabilización, el aumento del desempleo y los altos índices de inflación, generaron una fuerte restricción por parte del Gobierno a los recursos de las políticas sociales

en este países a aquellas políticas públicas históricamente enfatizaban al universalismo, con el paso del tiempo esos beneficios seria entregados por mérito y cumplimiento de lo requerido por parte de los gobiernos.

Los avance en materia de desarrollos social, se fueron fortaleciendo desde los gobiernos republicanos establecido en 1889, donde su principal énfasis estuvo en mejorar la salud, y educación, “llevando a cabo grandes campañas de vacunación y promoviendo escuelas gratuitas mantenidas por los gobiernos estatales y municipales” (Vidal Luna y Klein, 2013: 33).

Los avances para mejorar las condiciones de vida de la ciudadanía, se venían trabajando débilmente desde 1920, entre ellas, podemos destacar los avances en materia de salud, educación y las mejoras en materia de legislación laboral, donde los principales beneficiarios fueron los trabajadores portuarios. En 1926 se estableció los fondos de la Caixa de Aposentadorias e Pensões (CAP). Estos derechos incluían “servicios médicos y quirúrgicos, pensiones después de los treinta años de servicios y cincuenta años de edad, beneficios por fallecimiento y pensiones de invalidez después de 10 años” (Luna y Klein, 2013: 33).

Fue sólo en 1930 que comenzaron a cuestionarse estos beneficios, y muchas de estas CAP, fueron desapareciendo, debido a las dificultades de financiamiento, sin embargo, es en el sector industrial y urbano, que surge lo que conocemos por “cuestión social”, caracterizado por un movimiento social que reclamaba mejoras en las condiciones de vida. Donde el desarrollo social fuera parte de la agenda de los gobierno.

Son estos sucesos, los que nos hacen pensar que desde el surgimiento del desarrollo industrial en Brasil, existía por parte de los gobiernos una preocupación en materia de política social, sin embargo, estos esfuerzo fueron escasos y débiles, ya que, como mencionamos con anterioridad a lo largo del tiempo, las estrategias económicas establecidas por los gobiernos sólo fueron generando desigualdad de ingreso que hasta el día de hoy afecta a sus ciudadanos.

“Fue el régimen autoritario de Vargas, entre 1930 y 1945, y los gobiernos autoritarios de los militares brasileños entre 1964 y 1985 los que establecieron la infraestructura básica para la creación en Brasil de un Estado de Bienestar moderno. Aunque dicha

infraestructura sería modificada, universalizada, reformada en la Constitución de 1988 y sancionada durante el gobierno democrático que reemplazó al régimen militar.” (Vidal y Klein, 2013: 34).

De este modo, la construcción del Estado de Bienestar en Brasil, fue bastante inusual, en comparación con la historia de Chile, la cual se fue generando por medio de Estados democráticos, es importante mencionar que fueron los gobiernos autoritarios los que se anticiparon a las demandas de los ciudadanos, es decir, la construcción de las políticas sociales se fueron creando desde arriba hacia abajo. “A pesar de haberse iniciado en los años ‘30 sólo se consolidó en los años ‘70. Fue durante el régimen militar (1964-1985) que surgen las políticas sociales” (De Paula Pires, 1996: 141).

Por medio de estos antecedentes podemos concluir que el gobierno de Brasil nunca diseñó una estrategia integral que lograra combatir los problemas de pobreza, sin embargo, abundaron los programas federales, programas estatales y municipales, los cuales no lograron un mayor éxito según señala el experto Juan Carlos Feres.

“La crítica que se puede hacer en general a los programas focalizados, es que suelen apuntar al cierre de brecha específica a través de distintos tipos de transferencia, particularmente transferencias monetarias, pero no necesariamente hacen una contribución en el ámbito del desarrollo de capacidades”⁹¹.

Por otro lado, es importante mencionar aquellos programas que aún no logran terminar con los problemas de pobreza pero que si han logrado avanzar en materia de desigualdad, destacando el “Plan de Desarrollo Económico, del gobierno del Presidente Geisel (1974-1979); los planes de “Prioridades Sociales de la Nueva República”, que acompañaron al “Plan Cruzado” (1986-1987) y el “Programa de Combate a la Miseria y el Hambre”, creado en 1993 y que actualmente sigue siendo considerado” (Dagmar1995;101).

Las consecuencias y estrategias de los programas mencionados con anterioridad serán desarrollos más adelante, por otra parte, es necesario mencionar que las nuevas estrategias y medidas recomendadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI), para ajustar a la

⁹¹ Juan Carlos Feres, Vicepresidente de la Fundación para la Superación de la Pobreza, entrevista realizada el 09/06/2015, Santiago de Chile.

economía a la nueva realidad globalizada, a pesar de aquellas intensiones de integración, las políticas sociales sufrieron un gran deterioro, el cual se fue manifestando en la pérdida de políticas históricamente aplicada (seguros sociales), programas sociales en vía de consolidación y por último la pérdida de “justicia social”.

Por todo lo anterior, podemos señalar que el gobierno de Brasil en deuda en el área del desarrollo social, y por esta razón es imprescindible que la sociedad en conjunto con el gobierno trabajen en la construcción de país más justo el cual, concentre una visión ética de las cuestiones sociales, avanzando en materia de desigualdad, exclusión social y por último en materia de justicia social, enmarcada en transformaciones de orden económico, sociopolítico, cultural y libertad.

3. Contradicciones entre las Políticas Públicas y el Empoderamiento Ciudadano

Las políticas públicas son el reflejo del Estado para hacer frente a los problemas sociales, por ende son los avances más concretos que tiene Chile y Brasil para decir que han construido estrategias para un desarrollo social más inclusivo y equitativo.

Tras la instauración de un modelo de mercado abierto, y luego de profundos cambios macroeconómicos que se fueron consolidando en el año 2000 los gobiernos de Chile y Brasil focalizado sus estrategias y diseñado programas bajo la construcción de un nuevo Estado social. Desde esta década, el surgimiento de las políticas sociales de ese año toma mucha fuerza para lograr reconstruir los gobiernos democráticos. Entenderemos por política social:

“Conjunto de disposiciones legales y de acciones de parte de los poderes públicos, como de los distintos grupos sociales que tienden a proteger la existencia y la calidad de la vida humana de la totalidad de los integrantes de la respectiva sociedad” (Rama, 2001:1).

El diseño de una política social tiene por finalidad proteger la existencia y calidad de vida de todos sus integrantes sin distinción alguna, teniendo como premisa la universalidad de derecho. Sin embargo, no ha sido fácil para los Gobiernos de Chile y Brasil, avanzar en esta materia.

Si nos remontamos al año de 1980, América Latina estaba en un proceso de grandes dificultades, proceso denominado “década perdida”, y en la inestable década de crecimiento económico de 1990 provocó que los gobiernos elaboran su presupuesto anual restringiendo el gasto social, esto porque el actual modelo económico tenía los siguientes criterios.

“I) alcanzar o respetar los equilibrios macroeconómicos; ii) reducir la tasa de inflación; iii) retirar al Estado de ciertas áreas, en las que serían más eficientes los actores privados; iv) aumentar las exportaciones, porque el motor del crecimiento de estas economías se sitúa nuevamente en el mercado internacional; v) elevar la competitividad de los productores nacionales, incluso eliminando la protección arancelaria; y vi) modernizar el aparato público, para que use de modo más eficiente los recursos, sobre todo financieros, y sea más eficaz en el logro de sus objetivos. Para superar la crisis y concretar estos criterios, los países latinoamericanos aplicaron políticas de estabilización y ajuste que tuvieron, en muchos casos, elevados costos sociales” (Franco, 1996:11).

Ante tal escenario denominado como “década perdida” para los gobiernos latinoamericano, comienza su descenso a principios del siglo XXI, donde el nuevo escenario social y económico se han orientado a entregar herramientas a los sectores más pobres para combatir los problemas de desigual y vulnerabilidad en vivienda, educación, salud, derecho laborales, entre otros.

“Las dimensiones más relevantes de esta nueva etapa se relacionan entre las fuerzas sociales y políticas, enfocándose en “el incremento de los niveles educativos de la actual población joven; el mayor poder relativo de grupos raciales y sociales anteriormente excluidos; la pérdida de poder de los sectores extremos de la derecha y de la izquierda; el afianzamiento de las prácticas democráticas y la emergencia de un nuevo tipo de liderazgo” (Rama, 2001: 12).

Todas estas nuevas estrategias fueron a su vez construyendo sociedades empoderadas, que ya no sólo se enfocaba en la reconstrucción de los Estado Democráticos, paralelo aquello surgen los primeros movimientos sociales con un creciente descontento hacia los gobiernos y la política imperante, en conjunto con lo anterior, se fue desarrollando una visión crítica

respecto de una sociedad con gran desigualdad. “Los derechos ya no se ven resguardados y se obliga a vivir a amplios sectores en la indefensión, y lo más grave es que dichos derechos terminan definidos por los ingresos económicos de las familias” (Salas Astrain, 2013: 20).

Como señala el autor Ricardo Sala, que los mínimos de justicia terminan siendo definido por los ingresos familiares, los ciudadanos comienzan a percibir esta gran desigualdad en términos de riqueza y poder, sumando a ellos los casos de corrupción en círculos gubernamentales y privados, ejemplo de ello es el caso “PENTA”⁹² en Chile y en Brasil el caso “Petrobras”⁹³, la falta de credibilidad ciudadana hacia las autoridades públicas e instituciones públicas son la principal amenaza para la gobernabilidad democrática y el desarrollo de la justicia social.

Entonces, entenderemos que el nacimiento de una política social surge como una forma de hacer frente a una necesidad masiva, la cual tiene como objetivo mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos, buscando el bienestar general e integral de todos aquellos que se encuentran en Estado de vulnerabilidad, es decir, estamos hablando de políticas públicas que procuran la integridad humana y el desarrollo del concepto de justicia social, sin embargo, la intervención de los privados en los asuntos públicos, ha puesto en duda la actual legislación política, vale decir, ¿las autoridades de gobierno están legislando para una ciudadanía o para el beneficio de algunos pocos?.

En el siguiente subcapítulo analizaremos un programa social el cual nos permita responder a las preguntas señaladas anteriormente y conocer efectivamente si el diseño de la política social tiene como base garantizar el bienestar social como un derecho universal o sólo para determinados sectores, es decir, construir políticas focalizadas para grupos en situación de vulnerabilidad.

⁹² En aspectos generales el caso PENTA consiste en utilizar facturas falsas para alterar la contabilidad del *holding* y evadir impuestos, ver <http://goo.gl/yblN4b> consultado 04/07/2015.

⁹³ En aspectos generales el caso Petrobras consiste en entregar donaciones a partidos en campaña y por ende logra que ellos legislen para sus intereses individuales, ver, <http://goo.gl/WkBvbT> , consultado 04/07/2015.

3.1 Programas sociales de Chile

Los gobiernos Chile en Democracia han emprendido serios esfuerzos por instalar una “Agenda de Evaluación de Políticas Públicas” (De Olivarría, 2012:1). Que sirva como instrumento de medición para ir monitoreando la implementación de los programas sociales y de otra índole.

“Luego de un acuerdo entre el poder judicial y el congreso en el año 1996, orientaron a generar mayor información de calidad para la discusión acerca de los proyectos anuales de ley de (DIPRES) del Ministerio de Hacienda” (De Olivarría, 2012:1).

Este fue el primero paso para comenzar a evaluar las intervenciones pública en Chile, es decir, las evaluaciones era realizadas por un grupo de externo, el cual tenía como objetivo verificar el cumplimiento de metas, control del gasto y a organizar las actividades en relación al ciclo presupuestario.

Las instituciones encargadas de velar por el cumplimiento de los objetivos en la implementación de una política social, es a través de la “Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG)”⁹⁴ y “Evaluación de Impacto (EI)”⁹⁵, ambos buscan evaluar, el diseño, gestión y resultado de los programas públicos, entenderemos por programa social:

“Es una Unidad de Trabajo que operacionaliza una política pública y que, a su vez, se desagrega en proyectos específicos que materializan la intervención en los distintos ámbitos o componentes abordados por el programa. Es decir, la acción pública

⁹⁴ Su objetivo es evaluar el diseño, gestión y resultados de los programas públicos proporcionando información que apoye la gestión de los programas y el proceso de asignación de recursos. La metodología aplicada se basa en la de marco lógico utilizada por organismos multilaterales de desarrollo, como el Banco Mundial y el BID, ver, <http://www.dipres.gob.cl/594/w3-propertyvalue-15221.html>, consultado 05/07/2015.

⁹⁵ Su objetivo es evaluar el impacto que tienen los programas públicos en sus beneficiarios. Dependiendo de los ámbitos a evaluar se definen como Evaluaciones en Profundidad o Módulo de Evaluación de Impacto. En las Evaluaciones en Profundidad se integra la evaluación de los resultados de corto, mediano y largo plazo de los programas (eficacia), la eficiencia y economía en el uso de los recursos, y los aspectos relativos a la gestión de los procesos internos de los programas. El Módulo de Impacto evalúa la eficacia de un programa y los principales aspectos de eficiencia y uso de recursos, ver <http://www.dipres.gob.cl/594/w3-propertyvalue-15223.html>, consultado, 05/07/2015.

reconoce una jerarquía de sus intervenciones en la que la política pública es el nivel superior, que identifica y explicita el objetivo político buscado” (Olavarría, 2012:1).

Los programas buscan abordar problemas públicos que son de alta prioridad en la ciudadanía, es por ello que desde el año 2000 las transformaciones ocurridas en las políticas sociales se orientaron a romper con las tendencias neoliberales y a construir un nuevo Estado que logrará avances significativos en el desarrollo social.

Esto porque el gobierno del presidente Ricardo Lagos (2000-2006), comenzó a identificar sectores con gran vulnerabilidad y situación de extrema pobreza, lo que generando que este problema se instalara en la agenda de gobierno y es en el año 2002 donde se concreta y se materializa y se anuncia el Chile Solidario y su Programa Puentes.

“Chile Solidario es el componente del Sistema de Protección Social que se dedica a la atención de familias, personas y territorios que se encuentran en situación de vulnerabilidad. Se creó en el año 2002, como una estrategia gubernamental orientada a la superación de la pobreza extrema. Posteriormente, la consolidación de una red institucional de apoyo a la integración social, la generación de mecanismos para la ampliación de las oportunidades puestas a disposición de las personas en los territorios y, la instauración de la Ficha de Protección Social”⁹⁶.

El foco de intervención del Gobierno es la construcción de un aparato fuerte capaz de controlar sus prácticas a nivel nacional, fue sugiriendo acciones completarias que logran dar coherencia y pertenecía a un programa social que buscaba avanzar en materia de desarrollo social.

Su propósito era identificar a los hogares en situación de extrema pobreza, con la finalidad de atribuir subsidios sociales que permitieran a sus ciudadanos mejorar su calidad de vida. “Esta acción estatal beneficia a un total de 225.000 familias, correspondiente a más de 850.000 personas” (Rojas Lasch, 2010:54).

⁹⁶ Ministerio de Desarrollo Social en Chile, ver, <http://www.chilesolidario.gob.cl/sist/sist1.php>, consultado, 05/07/2015.

Para cumplir con el propósito de superar la extrema pobreza, Chile Solidario se ve en la necesidad de establecer un trabajo en conjunto con la Ficha CAS, actualmente Ficha de Protección Social, la cual es administrada a nivel local por los municipios, generando nuevos dispositivos para la incorporación de nuevos beneficiarios.

Chile solidario procura generar una consejería y acompañamiento a las familias, entregando apoyo psicosocial y la entrega de requerimientos básicos de los cuales, todo ciudadano debe disponer, para poder despegar al máximo sus potencialidades y capacidades individuales o colectivas, con el fin de asegurar un estándar mínimo de calidad de vida.

Para logra las metas establecidas por el programa Chile Solidario, es necesario que el Estado genere oportunidades que permitan al individuo desarrollarse libremente, bajo ciertos barómetros establecido por él y para ello Chile Solidario debe contar con programas que estén orientado al cumplimiento de los objetivos y lograr adecuadamente cubrir las múltiples necesidades que tiene la población chilena. Esto programas son:

- El Programa Puente, dirigido a familias en situación de pobreza extrema. Es ejecutado por las municipalidades y es administrado y asistido técnicamente por el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS).
- El Programa Vínculos, orientado al apoyo de adultos y adultas mayores vulnerables y que viven solos. Se trata de un programa de ejecución municipal y que cuenta con la asistencia técnica del Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA).
- El Programa Calle, orientado al trabajo con adultos que se encuentran en esta situación. Es un programa ejecutado indistintamente por municipalidades, Gobernaciones Provinciales y ONG's y su administración y asistencia técnica está a cargo de Ministerio de Desarrollo Social.
- El Programa Caminos, dirigido a apoyar a niños y niñas de familias donde hay situaciones de separación forzosa en razón del cumplimiento de condena de alguno de sus integrantes. El programa es ejecutado por organizaciones no gubernamentales y su diseño y soporte metodológico está a cargo de Ministerio de Desarrollo Social.

Todos estos programas son impulsados por el Ministerio de Desarrollo social que también otorga prestaciones monetarias, entre se encuentran: El Subsidio Único Familiar (SUT), el Subsidio al Consumo de Agua Potable y Uso de Alcantarillado (SAP), el Subsidio a la Cédula de Identidad y la Pensión Básica Solidaria (PBS).

Para lograr los propósitos establecido, es necesario apoyar el Chile Solidario con programas focalizado, esto porque los hogares tienen múltiples necesidades y diferenciales, sin embargo, el trabajo paralelo de los programas mencionado con anterioridad, sólo permiten sostener un nivel básico de bienestar, junto con identificar problemas de vulnerabilidad, mediante la Ficha de Protección Social.

Desde su origen (2002) este programa se ha ido desarrollando gradualmente y desde entonces ha evolucionado convirtiéndose en el componente básico del sistema de protección social, aumentando la posibilidad de asegurar un mejor nivel de bienestar. Ya que al unirlo con programa de transferencia de ingreso y de servicios sociales, permite a los hogares salir gradualmente de la pobreza.

3.2 Programas sociales de Brasil

Los programas de transferencia en América Latina, constituyen una de las principales políticas de protección social, surgiendo en la década del noventa e inicios del 2000, bajo un contexto de crisis económica y la necesidad de reformular el rol de Estado, todo esto en concordancia con los principios orientadores del Consenso de Washington y las recomendaciones establecida por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

Las primeras iniciativas en materia de programa de transferencia de ingreso en Brasil, datan de 1996, creándose el “Programa erradicación del Trabajo Infantil”, el segundo de este tipo fue el programa “Bolsa Escolar”, establecido en el año 2011, las condiciones de este programa consistía en mantener a los niños de 6 a 15 años en la escuela, con una asistencia mínima anual del 85% (Soares y Sátyro, 2010). Ese mismo año también surge el programa Vale-Gás que consistía en la transferencia de 15 reales para que las familias pobres destinaran

a la compra de gas de cocina y por último se creó el programa Bolsa Alimentación, seguido por el programa de tarjeta de alimentación en 2003.

Luego de aquello se buscó unificar los diferentes programas de transferencia de ingreso, para evitar la duplicidad de los recursos y se da origen al programa Bolsa de Familia (PBF), en el año 2003 “convirtiéndose en el mayor programa de transferencia de ingresos condicionados de Brasil y del mundo, tanto por la cantidad de familias beneficiadas, como por su abultado presupuesto anual” (Peixoto Ávil, 2013: 164).

El Bolsa de Familia es definido como un programa de transferencia directa para los hogares en situación de pobreza y extremadamente pobreza, que vincula el recibimiento de auxilio financiero al cumplimiento de los compromisos (condicionalidades) en las áreas de educación y salud” (MDS, 2005:13).

Los ejes centrales del programa son: 1) Promover el acceso a la red de servicios públicos, en especial, de salud, educación y asistencia social; 2) Combatir el hambre y promover la seguridad alimenticia y nutricional; 3) Estimular la emancipación sustentada de las familias que viven en situación de pobreza y de extrema pobreza; 4) Combatir la pobreza; 5) Promover la inter-sectorialidad, la complementariedad y la sinergia de las acciones sociales del Poder Público (Peixoto Ávil, 2013:169).

La implementación del programa es compartida por el Gobierno Nacional, Provincial y Comunal, lo que nos hace pensar que el trabajo y desarrollo del programa sería más integró y permitiría al gobierno estable un seguimiento específico a los compromiso establecidos por el Estado a las familias en situación de pobreza.

Los criterios que se pueden identificar para definir pobreza y extrema pobreza que adopta el Estado de Brasil, tiene como base exclusiva el ingreso per cápita mensual de las familias, es decir, “la suma de los rendimientos brutos recibidos mensualmente por la totalidad de los miembros de la familia, excluyéndose del cálculo los rendimientos concedidos por programas de transferencia de ingreso” (MDS, 2005:13).

“Hubo una disminución de doce puntos porcentuales del número de pobres, que pasó del 26% al 14% de la población brasilera. El dinero proveniente del PBF responde

por, aproximadamente, el 16% de esa disminución. Por su parte, la tasa de extrema pobreza bajó de un 10% a un 5%, estimándose que un tercio de esta reducción se deriva de la renta transferida a través del PBF” (Peixoto Ávil, 2013: 167).

Estos datos nos entregan evidencia del impacto que tiene el programa Bolsa Familia en los niveles de superación de la pobreza, y como han contribuido a una mayor inclusión social de aquellas familias que no contaban con los medios necesarios para poder acceder a ciertos servicios básicos.

Junto con ello, el Ministerio de Desarrollo Social en Brasil, publicó en el año 2006 un documento donde señalaba que 11,1 millones de familias era beneficiarias del programa, esto corresponde a un total de 46 millones de personas aproximadamente y otro factor de relevancia fue la gran participación que tuvo la mujer para lograr la completa implementación de esta política social, esto porque el 92,1% tenía como responsable de hogar a una mujer.

Esta disminución de la pobreza fue uno de los principales aspectos que se destacaron de este gran programa social y complementando estas iniciativas con la creación del programa “Beneficio de Superación de la Extrema Pobreza” del 14 de mayo del 2012, pero que en esta instancia sólo está focalizado en los infantes, menores entre los 0 y 6 años. Este nuevo beneficio, tiene como objetivo combatir la extrema pobreza entre las familias beneficiarias del Programa, cuyo ingreso mensual es inferior a R\$ 70,00 por integrante de la unidad familiar.

La protección social, desde el origen de los Estados modernos encuentra en las familias el factor fundamental en lograr avanzar en materia de superación de la pobreza, en el caso de Brasil podemos concluir que las tareas de mejorar la calidad de vida de los niños y adolescentes recaían en su mayoría en las mujeres, esto rompe con el antiguo paradigma de composición del grupo familiar (papá y mamá), planteando la idea de considerar una nueva construcción de grupo familiar.

3.3 Consideración a los programas sociales de Chile y Brasil

Los programas estudiados nos dan cuenta que los gobiernos de Chile y Brasil han avanzado en materia de superación de la pobreza, entendiendo que la pobreza es consecuencia de múltiples factores, razón por la cual se deja de lado la unidimensionalidad de la pobreza, asumiendo su multidimensionalidad, para superar problemas de vulnerabilidad y exclusión social.

Esta multidimensionalidad, es tratada mediante la construcción de programa focalizado Chile Solidario y programa condicionado Bolsa Familia, estableciendo un trabajo paralelo en conjunto con otras instituciones públicas, comprendiendo que existe una carencia en diferentes áreas (salud, educación, vivienda, alimentación, etc.). Estas iniciativas de carácter innovador y comprehensivo, tienen como pilar de intervención al grupo de familia, apostando a crear una autonomía y responsabilidad de los individuos en la superación de la pobreza.

Existen aspectos que no fueron considerados al momento de establecer la implementación de dichas políticas sociales, la cual trajo consigo que las instituciones encargadas de evaluar los programas ejecutados, se dieran cuenta de los siguiente. En el caso de Chile:

“La iniciativa descansa sobre tres premisas básicas: (i) que hay un conjunto de familias que están marginadas del crecimiento de la economía y de la política social, las que conforman grupos de indigencia o extrema pobreza; (ii) que el país cuenta con una oferta de prestaciones y programas públicos que pueden entregar los elementos de asistencia y promoción que las familias requieren para superar la extrema pobreza; (iii) que para conectar a las familias de extrema pobreza con la red pública se necesita de un Apoyo Familiar, que es un profesional o técnico que trabaja con cada familia participante a efecto de establecer contactos y compromisos y que contribuya a generar las competencias requeridas para la superación de la pobreza” (Larrañaga, 2010:17).

En el caso de Brasil, podemos decir, que las evaluaciones más destacadas hacen referencia a una política focalizadas, es decir, no todos los brasileños pueden hacer a estos beneficios y otra de las grandes características que se destaca es la construcción de un programa “por mérito”, vale decir, las familias debían cumplir con ciertas condiciones establecida en el programa en el área de salud y educación.

Otro de los aspectos relevantes es que el criterio de definición de la pobreza y extrema pobreza tiene como base el ingreso per cápita de la familia como “la suma de los rendimientos brutos recibidos mensualmente por la totalidad de los miembros de la familia, excluyéndose del cálculo los rendimientos concedidos por programas de transferencia de ingreso” (MDS, 2005:13). Por último el programa que fue creado por el gobierno nacional, la gestión es compartida por el propio gobierno nacional, el provincial, lo que podría generar una doble entrega de recursos.

Todos los avances en materia de política social nos hacen pensar que Chile y Brasil han avanzado en el desarrollo social, sin embargo, el cómo las autoridades están entendiendo la pobreza nos lleva a concluir que existe un débil compromiso al momento de elaboración las políticas públicas y para dar respuesta a la pregunta planteada en el subcapítulo “Contradicciones entre las Políticas Públicas y el Empoderamiento Ciudadano”, podemos señalar que las autoridades de gobiernos están legislando, sin embargo, esta legislación es focalizada y limitada, no reconociendo el derecho universal para acceder a determinados beneficios.

Capítulo Tercero: Metodologías que identifican la pobreza en Chile y Brasil.

Presentación del capítulo tercero

En este capítulo identificaremos la importancia que han tenido los métodos de medición de la pobreza en Chile y Brasil, además conoceremos como los Estados han ido entendiendo y comprendiendo el problema de pobreza, desigualdad y exclusión social que a lo largo del tiempo ha sido una de las principales aristas que genera muchas controversias.

La pobreza como problema social es una de las principales preocupaciones de los países estudiados, sin embargo, esta realidad surge de los mismos gobiernos por medio la construcción de métodos que tiene por finalidad medir los niveles de pobreza y dar a conocer a la ciudadanos una realidad social, es decir, identificar aquella parte de la población que no cuenta con los recursos necesarios para satisfacer sus necesidades básicas. En términos generales entenderemos por pobreza:

“La situación de privación que obliga a quienes la padecen a llevar una vida por fuera de los estándares sociales establecidos. La pobreza es la exclusión como consecuencia de la carencia de recursos necesarios para acceder a las condiciones materiales de existencia típica de una sociedad históricamente determinada”⁹⁷

Esta privatización de necesidades básicas y restricciones sociales, ha generado en los Gobiernos la necesidad de está midiendo constantemente los problemas de pobreza, vulnerabilidad y exclusión social. Generando el surgimiento de los “mecanismos de medición de la pobreza”.

Que si bien a lo largo de la historia se han restringido a un sólo ámbito principalmente al económico, creando precariedad en muchas familias, “precariedad de un montón de ámbitos de la vida, precariedad laboral, precariedad de la vida, precariedad en cuanto relaciones, precariedad en cuanto a oportunidad”⁹⁸.

⁹⁷ Equipo de trabajo de la Encuesta de Hogares y Empleo. (2010), Métodos de Medición de la Pobreza. Conceptos y aplicaciones en América Latina, Entrelíneas de la Política Económica N° 26, página 31. Buenos aires.

⁹⁸ Entrevista Mariela Gómez Meza, (23-03-2015) Trabajadora Social, SENAME.

Esta precariedad y falta de oportunidad en el desarrollo del individuo ha generado una controversia en la sociedad y en los gobiernos con respecto a lo que se está midiendo y que es lo que se espera medir.

El foco de evaluación de una metodología que mide las necesidades básicas insatisfechas, tiene mucha relación a lo que la sociedad está entendiendo por pobreza, concepto que ha ido permutando a lo largo del tiempo, restringiéndose a indicadores cualitativos, los cuales entregan a los gobiernos la información necesaria para establecer los mínimos de bienestar y superar el umbral de pobreza.

A continuación se presentara una breve historia de los principales metodologías de la pobreza, que han utilizados los gobiernos de Chile y Brasil, para comprender y entender este concepto (pobreza) y por último inquirir en lo que proponen los gobiernos para salir de un Estado de indigencia, vulnerabilidad y pobreza.

1. Construcción Histórica de los Mecanismos de Medición de la Pobreza en Latinoamérica.

Los mecanismos de medición de la pobreza a lo largo de la historia han contribuido al concepto de desarrollo social y por ende manifestar a los ciudadanos que se entiende por pobreza, es decir, que se está buscando medir y que es lo que se pretende identificar.

Son estas mediadas las que nos permiten identificar a los grupos más vulnerables y dimensionar los problemas de desigualdad, exclusión social y porque no decirlo la carencia de oportunidades que permitan a todos los individuos desarrollarse de manera íntegra y permanente.

En conjunto con lo anterior, son estas mediciones las encargadas de dar a conocer periódicamente información relevante de la situación de las familias y de los hogares, principalmente se destaca la información a datos demográficos, educacionales, salud, vivienda, trabajo e ingreso.

Otros de los aspectos relevante es que constante mente estas políticas públicas están siendo evaluadas y analizadas por los expertos en materia de desarrollo social, con el fin de

identificar el impacto de la política social, vale decir, estimar la cobertura, la focalización y distribución de los recursos de los principales programas sociales, por medio de los resultados obtenidos que nos dan a conocer el impacto del gasto según el tipo de ingreso y la distribución del mismo. Para entender y profundizar más en el problema es necesario conocer la noción que tiene las instituciones públicas respecto del término de pobreza:

“Falta de acceso o dominio de los requisitos básicos para mantener un nivel de vida aceptable. Esto significa que una persona es pobre si no tiene suficiente alimentación o carece de acceso a una combinación de servicios básicos de educación, atención de salud, vivienda, sistemas de protección social y empleo adecuados”(Ministerio de Planificación, 2012:5).

Esta falta de acceso a ciertos bienes y servicios incentivan a los gobiernos a utilizar diversas variables, entre ellas la más utilizada es la “Variable ingreso”, que permite a todos los ciudadanos medir la capacidad de accesos a servicios que deben ser garantizados por el Estado. Sin embargo los gobierno han fomentado políticas de focalización que pretenden solucionar problemas en específicos, en el caso de Chile y en el caso de Brasil, la aplicación de políticas por mérito, que sin bien son más complementarias aun así no es suficiente para resolver los problemas de desigualdad.

Existen diferentes enfoques entre ellos se encuentra “El enfoque relativo el cual sostiene que las personas tenderían a percibir su propio bienestar en función del bienestar de los demás”⁹⁹, es decir, la pobreza está dada en función del poder adquisitivo que tenga el entorno que rodea a un determinado hogar.

Otro de los principales enfoques es “La visión absoluta, si bien la sociedad determina ciertas necesidades, no puede negar la existencia de un núcleo irreducible de pobreza absoluta”¹⁰⁰, vale decir, siempre y cuando esta pobreza sea medida bajo un mismo umbral,

⁹⁹ Equipo de trabajo de la Encuesta de Hogares y Empleo. (2010), Métodos de Medición de la Pobreza. Conceptos y aplicaciones en América Latina, Entrelíneas de la Política Económica N° 26, página 32. Buenos aires.

¹⁰⁰ Equipo de trabajo de la Encuesta de Hogares y Empleo. (2010), Métodos de Medición de la Pobreza. Conceptos y aplicaciones en América Latina, Entrelíneas de la Política Económica N° 26, página 32. Buenos Aires.

suele ser muy extrema e inexacta, esto porque en términos generales se basa en una sola línea, sin tomar en consideración los diferentes niveles de desarrollo que han logrado otros países.

El en foque absoluto pretende generar en la sociedad la creencia que por medio de esta medida los individuos requieren de la misma cantidad de recursos para sobrevivir en cualquier parte del mundo, sin tomar en consideración aspectos culturales, geográficos, desarrollo, climatización, entre otros.

Ambos enfoques pretender dar una noción diferente de lo que los gobiernos están entendiendo por pobreza, y con el objetivo de medir pobreza se han utilizados métodos “Indirecto comprende a todas aquellas personas que no satisfacen una o varias necesidades básicas, como por ejemplo: la alimentación y la educación”¹⁰¹, mientras tanto el método Directo se relaciona el bienestar con el consumo efectivamente realizado, ambos mecanismos generan distintas clasificaciones de pobres y eso es lo interesante de comprender este problema.

En el siguiente subcapítulo daremos a conocer, cuales son los principales mecanismo de medición de la pobreza que utiliza el gobierno de Chile y el gobierno de Brasil para clarificar a las personas en situación de vulnerabilidad o simplemente clasificarla como un individuo como capaz de sustentar sus necesidades sin apoyo del Estado.

1.1. Midiendo la pobreza en Chile

Desde los 80 hasta el 2014 Chile ha venido utilizando diferentes mecanismos de medición de la pobreza, destacando la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CESEN), la cual tiene por objetivo dar a conocer periódicamente la situación de los hogares que se encuentran en situación de pobreza o vulnerabilidad.

Esta identificación permite focalizar a los hogares con mayor necesidad, y de forma paralela conocer las áreas que son de suma urgencia, es decir, priorizar las políticas sociales, con relación a aspectos demográficos, educación, salud, vivienda, trabajo e ingreso.

¹⁰¹ Equipo de trabajo de la Encuesta de Hogares y Empleo. (2010), Métodos de Medición de la Pobreza. Conceptos y aplicaciones en América Latina, Entrelíneas de la Política Económica N° 26, página 32. Buen aire.

La CASEN, tiene por objeto de estudio “los hogares que habitan las viviendas particulares que se ubican en el territorio nacional, exceptuando algunas zonas muy alejadas o de difícil acceso, así como las personas que forman parte de esos hogares”¹⁰². Esta medición es realizada por el ministerio del Desarrollo Social, desde el año 1985 hasta el 2011 con una periodicidad; bianual o trianual.

Una de las principales variable de la CASEN, es conocer el ingreso por hogar, ya que, sin este dato, no sabríamos si las familias o los hogares alcanzan a costear dos “Canastas Básicas de alimento” (CBA), la cual idéntica a los hogares en condición de indigencia, pobreza y riqueza.

“La Canasta Básica de Alimentos, CBA, está formada por un conjunto de alimentos, cuyo contenido calórico y proteico permite satisfacer un nivel mínimo de requerimientos nutricionales por persona al mes. Su costo en determinado período de tiempo equivale al ingreso mínimo necesario para satisfacer las necesidades alimentarias de una persona en ese mismo período”¹⁰³.

Por lo tanto se considera a un hogar en situación de extrema pobreza, siempre que su ingreso mensual no permita satisfacer las necesidades alimentarias mensuales de sus miembros, el costo de esta canasta se estable por la información que entrega el Instituto Nacional de Estadística (INE), y su valor es actualizado de acuerdo a la evolución del IPC.

Una de las principales falencias que tiene el Estado, es poder entrelazar el trabajo que realizan las instituciones y que contribuyen a la elaboración de estos mecanismos de medición, es decir, la formulación de una buena política pública va de la mano con los trabajos que realicen las instituciones y la información que surja desde sus dependencias.

A pesar de los esfuerzos que han realizado los gobiernos, los mecanismos de medición de la pobreza, principalmente la Encuesta CASEN ha tenido muchos errores que han repercutido en las personas, estos errores se restringen principalmente al ámbito económico,

¹⁰² Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), Ver, <http://goo.gl/SRJ6PX>, consultado 29/07/2015.

¹⁰³ Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), Ver, <http://goo.gl/EgajCF>, consultad, 29/07/2015.

desmarcando otras variables que son esenciales en el bienestar de un hogar. En ese sentido el economista, Hugo Fazio, destaca:

“[La] línea de la pobreza en Chile tenía 3 problemas, primero estaba desactualizada en comparación con los parámetros de consumo, segundo sólo incorpora elementos absolutos y tercero sólo incorpora una dimensión, la dimensión de ingreso”¹⁰⁴.

Fueron estos errores lo que generando cambios sustanciales en las nuevas formas de medir la pobreza, buscando determinar las carencias que sufren los hogares en distintas dimensiones del bienestar, con el objetivo de identificar a los hogares y familias que sufren de una pobreza multidimensional.

Actualmente se está trabajando en la construcción de nuevos mecanismos de medición entendiendo que la pobreza es un problema multidimensional. Esta metodología define una serie de dimensiones en que la población experimenta carencias a nivel individual o de hogar, Lo anterior fue señalado en entrevista por el economista Marco Kremerman.

“La nueva medición incluye 4 aspectos más: Salud, Educación, Trabajo y previsión Social y Vivienda. Lo cual nos ayuda a entender que la sociedad en su conjunto está entendiendo que el desarrollo económico no está ligado al desarrollo social, es decir, la pobreza y la desigualdad deberían ser una preocupación por el Estado independiente del crecimiento que experimente el país. Esto también contribuye a la mutación del concepto de pobreza”¹⁰⁵.

Los avances deben ser una preocupación permanente por el Estado, independientemente del crecimiento económico, como señaló el Economista Hugo Fazio, en la entrevista, debe promover políticas sociales que se vayan actualizando según los avances que ha experimentado el país. Esta multidimensionalidad se canalizara en los siguientes factores:

¹⁰⁴ Marco Kremerman. Licenciado en Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad Católica de Chile, entrevista realizada el 29/05/2015.

¹⁰⁵ Hugo Fazio, economista, entrevista realizada 28/05/2015.

Tercer Cuadro: Nuevas variables para medir pobreza en Chile.

En el siguiente cuadro daremos a conocer cuáles son los nuevos factores o variables que ha considerado el Ministerio de Desarrollo Social en Chile para medir la pobreza.

Dimensiones	Consideraciones
Acceso a la Educación	Se considera carentes a hogares que tienen entre sus miembros al menos a una persona de 4 a 18 años de edad que no está asistiendo a un establecimiento educacional, excluyendo a quienes han egresado de cuarto medio.
Rezago Escolar	Se considera carentes a los hogares que tienen al menos una persona de 21 años o menos que asiste a educación básica o media en alguna de sus dos modalidades.
Escolaridad	Se considera carentes a los hogares que tienen al menos un miembro mayor de 18 años que ha alcanzado menos años de escolaridad que los establecidos por ley, de acuerdo a su edad.
Malnutrición	Se considera a un hogar como carente si al menos un niño o niña de 0 a 6 años está con sobrepeso u obesidad o está en desnutrición o riesgo de desnutrición.
Adscripción Sistema Previsional de Salud	Se considera a un hogar como carente si al menos una persona en el hogar no está afiliada a un sistema previsional de salud y no tiene otro seguro de salud.
Acceso a atención de salud	Se considera a un hogar como carente si: Al menos un miembro del hogar tuvo un problema de salud en los últimos 3 meses y no tuvo consulta ni atención. Enfermedad del Sistema AUGE, que no ha sido cubierto por el Sistema de Garantías Explícitas de Salud.
Ocupación	Se considera un hogar carente si al menos un miembro mayor de 18 (o menor de 19 si ha completado la enseñanza media) se encuentra desocupado.
Seguridad Social	Se considera a un hogar carente si tiene al menos un ocupado que no cotiza en el sistema previsional y no es trabajador independiente con educación superior completa.
Jubilación de personas en edad de jubilar	Se considera carentes a los hogares que tienen al menos un integrante que no percibe una pensión contributiva (mujeres de 60 años o más y hombres de 65 años o más), o no contributiva (Pensión Básica Solidaria para personas de 65 años o más o pensiones de reparación) y no recibe otros.
Hacinamiento	Se considera a un hogar como carente en este indicador si el número de personas en el hogar por número de dormitorios exclusivos es mayor o igual a 2,5.
Estado de la vivienda	Se considera carentes a los hogares que habitan viviendas que presentan muros, techos o suelos en mal Estado (Estado de conservación "Malo"); o a los hogares que residen en viviendas de tipo precario: mediaguas o mejoras, o viviendas precarias de materiales reutilizados (latas, plásticos, cartones, etc.).
Servicios básicos	Se considera carentes a los hogares que residen en viviendas que no tienen acceso a agua potable procedente de red pública en el caso de áreas urbanas; o, que no tienen acceso a agua procedente de red o sistema de distribución proveniente de fuentes subterráneas o superficiales en el caso de áreas rurales.

Fuente: Elaboración Propia a partir de los datos del Ministerio de Desarrollo Social 2015, Chile.

Esta nueva metodología, contiene factores que nos permiten tener una mira global de lo que actualmente se está entendiendo por pobreza multidimensional, es decir, el Gobierno de Chile comprendió que el ingreso por sí sólo no puede ser una determinante para clasificar a los hogares como carentes de servicios básicos.

Es necesario avanzar en políticas sociales que incorporen dentro de su análisis distintas dimensiones que son parte de la pobreza, vale decir, esta multidimensionalidad no viene a competir con la medición de ingreso por hogar, al contrario su misión es complementarla, para tener una mejor identificación de los hogares y familias en situación de vulnerabilidad y paralelo a ello trabajar en el diseño de políticas sociales que apunten a superar las diversas privatizaciones o carencias que sufren miles de ciudadanos.

1.2. Midiendo la pobreza en Brasil

El estudio de la pobreza trajo consigo los instrumentos de medición que permite a los gobiernos cuantificar un problema social, en este caso la pobreza. El gobierno de Brasil canaliza sus esfuerzos en la investigación de cuestiones metodológicas y la producción de informaciones cualitativas y cuantitativas sobre la extensión y características de la pobreza, desigualdad y exclusión social.

Una de las principales instituciones con la que cuenta el Gobierno de Brasil para realizar sus programas sociales y cuantificar la pobreza es el “*Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística (IBGE)*”. Este instituto tiene como principal objetivo incluir en sus encuestas de hogares una variable de información e innovaciones que contribuyan en el mejoramiento de los insumos necesarios para la elaboración de los distintos enfoques de medición de la pobreza. Los instrumentos de medición de la pobreza en Brasil son:

1.2.1 Línea de la pobreza absoluta

Este método utiliza el ingreso o el gasto de consumo como medidas del bienestar, estableciendo un valor per cápita de una canasta mínima de consumo necesario para la sobrevivencia de un hogar.

Los hogares que viven en extrema pobreza, tienen ingresos o gastos per cápita por debajo del valor de la canasta mínima alimentaria, los que se encuentran en situación de pobreza tiene un ingreso o gasto per cápita por arriba de la línea de pobreza extrema, pero por debajo de la línea de pobreza total; es decir, una hogar puede costear un canasta mínima de alimento pero no el costo de una canasta mínima total. Se consideran no pobres aquellas familias que tienen ingresos o gastos per cápita por arriba de la línea de pobreza total.

1.2.2 Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)

El método de Necesidades Básicas Insatisfechas, comenzó a aplicarse en América Latina en la década de 1980 (Feres y Mancero, 2001:19), esta medición elige una serie de indicadores buscan constatar si los hogares satisfacen o no algunas de sus necesidades básicas principales, por medio de esta información los gobierno de Brasil y Chile pueden ir construyendo el mapa de la pobreza.

Este método nos entrega información contenida en los censos, que usualmente mide las insatisfacciones materiales evaluada en base a las características de viviendas, tales como el acceso a agua potable, a sistema de eliminación de excreta, número de cuarto y tipo de materia que está construido el hogar, etc. Este mecanismo aprovecha toda la información entregada por los censos, y luego de ello focaliza las principales necesidades dejando de lado varios elementos de bienestar.

Esta metodología sea utilizado con distintos propósitos, por un lado se plantea un instrumento para caracterizar la pobreza, aportando información sobre el desarrollo de capacidades humanas, las cuales no son reflejadas en el ingreso.

Los procesos de selección de indicadores, esta restringidos al tipo de información que entregan los censos, estos están constituido de manera general por cuatro pasos que a continuación se señalan:

“ 1) determinar el grupo de necesidades básicas mínimas susceptibles de estudiarse con la información del censo, 2) Elegir indicadores censales que representen dicha necesidad, 3) definir el nivel crítico de satisfacción para cada

necesidad y asegurar que los indicadores seleccionados correspondan a situaciones de pobreza” (Feres y Mancero, 199:66).

Estas medidas fueron un gran avance en materia de superación de la pobreza, principalmente porque se fue construyendo en Brasil un mapa de lo que en ese entonces las autoridades de gobiernos y la sociedad está entendiendo por vulnerabilidad, pobreza y exclusión social.

Es necesario mencionar que el gobierno de Brasil no cuenta con un institución que trabaje directamente en la construcción de nuevas metodologías que permitan comprender el concepto de pobreza como señaló Juan Carlos Feres en la entrevista, dejando en evidencia la importancia que tienen otras instituciones en el origen de las políticas sociales.

“Brasil no tiene una medición oficial de pobreza y por lo tanto no hay un organismo que este responsabilizado de esa tarea, la oficina de estadística en este caso el IBGE, lo que si tiene en su ámbito de competencia y responsabilidad es la producción de información relevante para la toma de decisiones en el ámbito económico, social, medio ambiental etc.”¹⁰⁶.

La crítica que se puede hacer en general a los programas que surgen bajo la información entregada por las instituciones públicas, que son fuentes de focalización, vale decir, suelen apuntar al cierre de una brecha específica a través de distintos tipos de transferencias, particularmente transferencias monetarias, pero no necesariamente hacen una contribución en el ámbito del desarrollo de capacidades.

Estas medidas ayudaron a los gobiernos a elaborar programas sociales que con el paso del tiempo han ido aumentando su cobertura y entendiendo que la pobreza no sólo es una responsabilidad que le corresponde al Estado, la participación de la familia en la implementación de las políticas sociales van a ser fundamental para comprender que el beneficio social es por mérito, es decir, las familias deben cumplir con cierto requisitos establecidos en la política para ser beneficiados y no por derecho universal.

¹⁰⁶ Juan Carlos Feres, Licenciado en Ciencias Económicas e Ingeniero Comercial, Universidad de Chile, entrevista realizada el 09/06/2015.

1.3. Evolución de la pobreza en Chile y Brasil, Comparaciones metodológicas.

La pobreza a lo largo de la historia ha sido una gran preocupación por parte de los gobiernos, la construcción de metodologías que nos han permitido ir observando cómo este gran problema social ha ido evolucionando en el tiempo, si entendemos que la vulnerabilidad, no sólo depende del factores ingreso, sino que por el contrario, existen muchas condicionantes que van a acompañan a las personas para el acceso a una mejor calidad de vida, entre ellas podemos mencionar la alfabetización, servicios de salud, educación, vivienda, son solo ejemplos de carencias sociales.

Según algunos datos entregados por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), “actualmente 16.267.191 de brasileños viven en situación de pobreza, con un sueldo menor de US \$43, mensuales” (Montero 2011: 108).

Mientras tanto en Chile se considera a una persona es pobre, si recibe la siguiente cantidad de ingreso mensual (ver cuadro N°4), por el número de personas que habitan un hogar, esta información contiene las nuevas consideraciones de la multidimensionalidad para medir pobreza en Chile. “Esta metodología estableció en 14,4% la situación de pobreza en Chile y en 20% la denominada pobreza multidimensional”¹⁰⁷.

Cuadro cuatro: Línea de pobreza Extrema en Chile

**Líneas de Pobreza y Pobreza Extrema, Zona Urbana, Año 2013.
Metodología Tradicional y Nueva (pesos de noviembre 2013)**

Tamaño del Hogar	Línea de Pobreza Extrema		Línea de Pobreza	
	Metodología Tradicional	Nueva Metodología	Metodología Tradicional	Nueva Metodología
1	\$ 39.725	\$ 91.274	\$ 66.084	\$ 136.911
2	\$ 79.450	\$ 148.275	\$ 132.168	\$ 222.413
3	\$ 119.175	\$ 196.939	\$ 198.252	\$ 295.409
4	\$ 158.900	\$ 240.874	\$ 264.336	\$ 361.310

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Chile

¹⁰⁷ Canal 13, noticiero Chileno, <http://www.t13.cl/noticia/nacional/estas-son-las-nuevas-lineas-de-la-pobreza-y-la-extrema-pobreza-establecidas-en-la-encuesta-casen>, consultado 02/08/2015.

La nueva medición de pobreza en Chile, incluye 4 nuevos aspectos estos son: Salud, Educación, Trabajo y previsión Social y Vivienda. Estos avances nos ayudan a entender que la pobreza está tomando nuevas formas de medición, es decir, se deja la unidimensionalidad y se pasa a la multidimensionalidad de la pobreza.

Actualmente la persona que no sobrepasaba “el umbral de pobreza \$72.098 pesos chilenos vivía en condición de vulnerabilidad, pasando de un 45% de la población en 1987, a un 14,4% al año 2011” (Gajardo, 2014: 28). Otras de las mediciones más utilizadas es la Canasta Básica Alimentaria, en el siguiente ejemplo podemos comparar los costos de alimentos básicos que permiten a los ciudadanos poder tener una alimentación relativamente aceptable.

1.4. Canasta Básica Alimentaria en Chile y Brasil

La Canasta Básica alimentaria es el conjunto de alimentos que permiten satisfacer ciertas necesidades básicas calóricas por hogar. Esta metodología nos permite calcular cuánto gasta una familia en obtener los alimentos necesarios para satisfacer sus necesidades básicas insatisfechas.

Un estudio comparo los costos de 10 países de la región de América Latina, sin embargo sólo tomaremos los datos relacionados con los países de Chile y Brasil. Los productos considerados en esta canasta son: arroz, harina, azúcar, leche, fideos, pasta, carne, pollo, huevos, aceite, frutas, naranjas.

“Para realizar el cálculo, se utilizó los precios ofrecidos por los respectivos institutos de medición, censo y estadísticas de cada país, más los precios promedios de compra en mercados y supermercados. Los precios se encuentran expresados en dólares, utilizando la tasa cambiaria vigente del día”¹⁰⁸.

¹⁰⁸ Banco Central de Chile

http://www.bcentral.cl/es/faces/home;jsessionid=XV9LVIPMZHT5x47mmQNGNOsn9VmPnfmQK6FqLqnL3RBbv8Typmv7!-476254700?_afzLoop=8961204674895&_afzWindowMode=0&_afzWindowId=null#%40%3F_afzWindowId%3Dnull%26_afzLoop%3D8961204674895%26_afzWindowMode%3D0%26_adf.ctrl-state%3D10a0guhe88_4, consultado 02/08/2015.

Cuarto Cuadro: Comparación de los alimentos en Chile y Brasil.

En el siguiente cuadro podemos apreciar la diferencia en precios que existe en Chile y en Brasil en productos que son considerados esenciales en la alimentación de los hogares y familias.

Tipo de Alimento	Chile	Brasil
1k arroz	USD 1,1	USD 1,5
1k de harina	USD 1,1	USD 3
1k de azúcar	USD 1	USD 1,5
1L de leche	USD 2,2	USD 1,25
500 gramos de fideos	USD 1,3	USD 2
1k de carne	USD 10,9	USD 10
1k de pollo	USD 2,92	USD 5
Un docena de huevo	USD 2,5	USD 2,3
1L de aceite	USD 2,5	USD 2,3
1k de naranja	USD 1,82	USD 2
TOTAL	USD 28,8	USD 31,05

Fuente: Elaboración propia.

Según los datos obtenidos podemos darnos cuenta que no existe gran diferencia en el costo de la canasta básica de alimentos que tiene el gobierno de Chile y el de Brasil, de hecho si convertimos estos valores a pesos chilenos, (tomando de referencia el precio del valor del dólar con fecha de 02/08/2015)¹⁰⁹ podemos señalar que el costo de una canasta básica familiar en Chile es aproximadamente de \$19.327 pesos, mientras tanto en Brasil es de \$20.837 pesos.

¹⁰⁹ Banco Central de Chile, ver, <http://www.bcentral.cl/index.asp>, consultado el 02/08/2015.

1.5. Comparaciones de los principales programas de Chile y Brasil

En el siguiente quinto cuatro realizamos un panorama general de como uno de los principales programas que se han destacado en los gobierno de Chile (Chile Solidario) y Brasil (Bolsa de familia), entendiendo que estos han sido un pilar fundamental para aquellas familias y hogares que no cuentan con los recursos necesarios para llevar a cabo un bienestar social que les permita acceder a determinados servicios básicos que contribuyen a la calidad de vida de sus integrantes.

Quinto Cuatro: Programas Chile Solidario y Bolsa Familia.

En este cuadro podemos observar los requisitos establecidos en los programas para acceder a los beneficios contemplados Chile Solidarios y Bolsa Familia, además informaremos de algunas consideraciones que son fundamentales para el desarrollo de los programas sociales.

PAIS	Programa	Quienes pueden acceder al beneficio	Consideraciones
Chile	Chile solidario	Los beneficios se entregan según puntaje obtenido en la Ficha de Protección Social. (calcula el puntaje que mide la vulnerabilidad de las familias sobre la base de información entregada que se relaciona con: el tamaño de la familia, edad de los integrantes, nivel de escolaridad, situación de salud, situación ocupacional e ingresos, entre otros)	La escala de puntaje de la Ficha de Protección Social comienza desde 2.072, que es el puntaje de mayor vulnerabilidad: Quintil 1: puntaje entre 2.072 y 8.500; Quintil 2: puntaje entre 8.501 y 11.734; Quintil 3: puntaje entre 11.735 y 13.484; Quintil 4: puntaje entre 13.485 y 14.557; Quintil 5: puntaje desde 14.558. (CASEN 2015.)

País	Programa	Quienes pueden acceder al beneficio	Consideraciones
Brasil	Bolsa familia	<p>La ayuda se centra en aquellas personas que tienen una renta inferior a R\$77¹¹⁰ mensuales.</p> <p>La entrega de este beneficio es condicionada, ya que, las familias deben cumplir con ciertos mínimos establecidos por el gobierno (la vacuna al día de sus hijos, que los menores de edad asistan al colegio, entre otras.)</p>	<p>Bolsa La familia tiene tres ejes principales: la transferencia de ingresos; condicionalidades refuerzan el acceso a los derechos sociales básicos en las áreas de educación, salud y asistencia social; y las acciones y programas complementarios tienen como objetivo el desarrollo de las familias, por lo que los beneficiarios son capaces de superar los vulnerables. Cada mes, los depósitos del gobierno federal una suma para las familias que forman parte del programa. El servicio se realiza con tarjeta magnética, facilitadas de preferencia a favor de las mujeres. El valor pasado depende del tamaño de la familia, la edad de sus miembros y sus ingresos. (MDS, Brasil, 2015)</p>

Fuente: Elaboración Propia a partir de los datos del Programa Chile Solidario y Bolsa Familia.

Estos datos que nos entregan las instituciones de gobierno, son un claro reflejo de que millones de familias viven en una emergencia constante, es decir las condiciones de vulnerabilidad y extrema pobreza son parte de la realidad de ambos países, sin embargo no hay que menospreciar el gran esfuerzo que han realizado los gobiernos en la elaboración de programas inclusivos, que si bien se han considerado como exitosos en experiencias específicas bastantes positivas, no han logrado mantener una calidad mínima establecida ni cumplir con el total de metas planificadas.

A continuación enriqueceremos esta investigación dando a conocer los resultados obtenidos de todas las pesquisas que se obtuvieron de este arduo trabajo incluyendo los métodos de investigación que fueron esenciales para obtener una visión amplia y concisa de los problemas de pobreza y vulnerabilidad en Chile y Brasil.

¹¹⁰ Bolsa Familia de Brasil, ver, <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>, consultado el 02/08/2015.

2. Resultados

La pobreza es un problema multidimensional que se presenta por la carencia de determinados factores (salud, educación, vivienda, trabajo, etc.) lo cuales contribuyen al desarrollo del individuo en una sociedad de constantes cambios y evoluciones.

Los problemas de desigualdad y construcción de políticas sociales tienen relación a lo que se comprende por pobreza, el origen de una política social estará determinada según la magnitud de la necesidad, es decir, la construcción de una política pública y los resultados que ella entrega no sólo deben ser responsabilidad de las autoridades de gobierno, esto porque, la elaboración de una determinada política social, surge desde la necesidad de la ciudadanía y del perfeccionamiento de otra política pública ya implementada.

Es importante considerar que el diseño de estas políticas en ambos países, se encuentran focalizadas, en sectores con mayor vulnerabilidad, excluyendo de todo derecho universal a la población que tiene una situación socioeconómica un poco más estable, pero vulnerable a los cambios del ciclo económico, es decir, la clase media.

Por lo anterior, se debe considerar en la implementación de estas políticas sociales el desarrollo de herramientas concretas que permitan a los individuos ser protagonistas de su propio desarrollo en base a sus capacidades, siempre y cuando el Estado sea garante de la entrega de oportunidades.

La evaluación ha Estado determinada por la construcción de las diferentes metodologías que han dado respuesta a lo que la ciudadanía y los gobiernos están entendiendo por pobreza, vulnerabilidad y exclusión social, según Valentina Salas, profesional que se desempeña en el PNUD señala:

“Sería un poco injusto criticar a los mecanismos de medición de la pobreza, sólo por incluir dimensiones socioeconómicas, porque en realidad la pobreza hoy en día, está definida a sí. Y los mecanismos han cumplido su objetivo de medir lo que se les encomienda”¹¹¹.

¹¹¹ Valentina Salas, Ciencias Político, CEPAL, entrevista realizada, el 26-03-2015.

Este problema social está tomando nuevas medidas, considerando nuevos aspectos que nos permiten entender la pobreza como un problema multidimensional que considera la relación que existe con el tipo de sociedad que hemos venido construyendo y hasta este momento sólo hemos construido sociedades inequitativas, excluyentes atendiendo ciertas necesidades específicas.

Otro de los principales aspectos a considerar es el rol que juegan las familias en la superación de la pobreza, es decir, la responsabilidad de superar el umbral de pobreza recae en el individuo y en el grupo familiar que lo conforman, quitando la gran responsabilidad que tienen los Estados en la construcción de derechos y oportunidades que permitan a sus ciudadanos mejorar su condición de vida. Es importante destacar, que para los gobiernos el desarrollo económico no debe ser una condicionante para el desarrollo social, al contrario esto debe ser una preocupación permanente en Chile y Brasil.

Estos avances nos han permitido entender que este problema que afecta a ambos países se debe en gran medida a lo que actualmente entendemos por justicia social, es decir, y según la opinión de Juan Carlos Feres:

“La justicia social es retribuir conforme a sus capacidades pero asumiendo como responsabilidad común, el que nadie bajo ninguna circunstancia quede desenvolviéndose en vida bajo ciertos umbrales considerados mínimos”¹¹².

Lo que se consagra en la definición es que una sociedad funciona bajo la clave de sociedad que garantiza a todas las personas los bienes, servicios básicos e igualdad de oportunidades, en ese sentido el Profesor Raúl González, Doctor en Economía, manifiesta:

“Entonces el desarrollo social tiene bastante que ver con mayores dosis de equidad y esas mayores dosis de equidad se deben considerar como una multidimensionalidad”¹¹³.

¹¹² Juan Carlos Feres, Licenciado en Ciencias Económica e Ingeniero Comercial, Universidad de Chile, entrevista realizada el 09/06/2015.

¹¹³ Raúl González, Ingeniero Comercial, Universidad de Chile, Profesor de grado y posgrado en la Universidad de la Academia de Humanismo Cristiano entrevista realizada, el 09/07/015.

Esta nueva forma de percibir este problema social nos ha llevado entender nuevos conceptos que en la década del 1980 no se consideraba, ejemplo de ellos es la mutación del concepto de pobreza, el cual se encontraba condicionado a un único factor, el “ingreso por hogar”, hoy en día se comprende que el concepto abarca un significativo número de factores que determinan si una persona se encuentra en una situación de vulnerabilidad o precariedad. Como señalo el economista Hugo Fazio en la entrevista:

“Los problemas de pobreza se resuelven mejorando la distribución del ingreso, el cual permite a la ciudadanía acceder a bienes y servicios los cuales tienen la finalidad de ir mejorando la calidad de vida de las personas”¹¹⁴.

Esta calidad de vida surge de la mutación del concepto de “pobreza” la cual nos ha permitido integrar nuevas formas de entender la falta de determinados bienes y servicios que una familia o hogar necesitan para poder llevar a cabo un desarrollo con ciertos mínimos establecidos por los gobierno.

Este gran avance ha incorporado nuevas formas de entender la pobreza, dando vida a nuevos conceptos como el de “justicia social”, “calidad de vida” y “bien estar social” que han venido a contribuir al concepto de pobreza multidimensional y en la elaboración de nuevas metodologías que permitan ir midiendo la implementación de programas y los avances que ellos han generado en la sociedad.

¹¹⁴ Hugo Fazio, Economista. Entrevista realizada el 28/05/2015.

Conclusiones

El sistema económico neoliberal ha debilitado el rol del Estado y ha fomentado la desigualdad, porque su principio es generar poca participación en lo social y debilitar las relaciones entre individuos, fomentando la individualización, la cual rompe con los procesos humanización que se relacionan con la justicia social. Es decir, la ciudadanía está comprendiendo que la pobreza no sólo tiene relación con el ingreso, sino que también hay otras variables a considerar, entre ellas podemos mencionar el desarrollo de capacidades, debe ser consideradas como un factor que contribuye a superar los umbrales de pobreza, siempre y cuando los gobiernos se comprometan a generar un mínimo de oportunidades que sean consideradas como derechos universales para toda la ciudadanía.

Por medio de este trabajo, logramos entender que desarrollo social no debe estar determinado por el crecimiento económico, esto porque ambos no van de la mano, el desarrollo social debe ser una preocupación permanente para los gobiernos, sobre todo al momento de elaborar políticas públicas que tengan por objetivo resolver problemas de desigualdad, vulnerabilidad y exclusión social.

La elaboración de estas políticas públicas van de la mano con la visión de mundo que tengan los actores que participan en el origen de una política social, es decir, si las autoridades de gobierno no tienen claro un proyecto de país, y si los actores sociales no conocen con exactitud sus necesidades básicas es muy difícil esperar buenos resultados de la implementación de una determinada política social.

Este mal diseño de programas sociales que responden a una determinada variante de pobreza se debe a que los gobiernos de Chile y de Brasil, no están representando adecuadamente los intereses de la sociedad que se encuentran carente de bienes, servicios y espacios representativos que permita a los ciudadanos ser actores más activos en las tomas de decisión de los gobiernos.

Por lo tanto sería un poco injusto criticar a los mecanismos de medición de la pobreza, sólo por incluir dimensiones socioeconómicas, porque en realidad la pobreza hoy en Brasil y hace muy poco en Chile se encontraba definida así.

Lo importante de todo esto es que el concepto de pobreza está quedando obsoleto y esto se debe a que la pobreza está tomando nuevas formas de medición, entendiendo que este es un problema multidimensional y no unidimensional.

Por lo tanto podemos confirmar nuestra segunda hipótesis, concluyendo que se puede avanzar en materia de desigualdad a través del diseño de instrumentos, que amplíen la cobertura del problema social y abarcando nuevos elementos que nos permitan tener una visión multidimensional de la pobreza, visión que Chile ha comenzado a trabajar incorporando en la ficha de protección social nuevos factores entre ellos trabajo y previsión, educación, vivienda, y salud. En el caso de Brasil esta visión se ha incorporado en la cobertura que tiene el programa Bolsa Familia, considerando factores condicionados (educación, salud y alimentación) para acceder a los beneficios.

Todos estos avances en materia social, surgen como respuesta a la mala distribución de los ingresos por hogar que tienen ambos países, la falta de oportunidades de algunas personas para desarrollar determinadas capacidades y competencias y la necesidad de nuevos espacios sociales que permitan a los individuos participar y contribuir en las decisiones que se tomen en los distintos niveles de gobierno que tenga Chile y Brasil.

Por todo lo anterior, podemos concluir, y comprobar nuestra primera hipótesis: los instrumentos para medir la pobreza en Chile y Brasil, no son los más apropiados, ya que, sólo se restringen a un ámbito, el económico, excluyendo otras dimensiones que son esenciales en el mejoramiento de la calidad de vida de las personas, como las desigualdades sociales, las situaciones de vulnerabilidad y la exclusión social existente en ambos países.

Esto se debe principalmente a que los mecanismos que miden pobreza están quedando obsoletos en la integración de nuevos conceptos como: “calidad de vida”, “bienestar social” y “justicia social”.

Los cuales actualmente, nos permiten tener una visión amplia de este gran problema, que no sólo abarca la unidimensionalidad (ingreso), ahora la pobreza es comprendida como un fenómeno multidimensional que se presenta como resultado combinado de varios factores interconectados entre sí servicios básicos de salud, educación, agua potable y alimentación.

El resultado combinado de estos factores nos permite pensar en la construcción de sociedades más justas, inclusivas y participativas que trabajen bajo un mismo proyecto de país, donde la desigualdad de ingreso y de oportunidades no sea un factor determinante en la segregación social fundada en el concepto de que los individuos son diferentes en sentido peyorativo. Esta diferencia va construyendo sociedades segregadas por la cantidad de ingreso que percibe cada hogar, accesos a determinados bienes y servicios y nivel educacional de cada persona.

El problema que va generando esta segregación social son actitudes de desprecio hacia aquellos que son vistos como inferiores por no poseer un ingreso monetario que les permita cubrir su necesidades básicas y poder acceder a determinados beneficios que no son considerados indispensables para la vida humana.

Todos estos factores contribuyen a romper los procesos de humanización de una sociedad, dejando de lado aspecto que son de gran relevancia como es: la inclusión social, los espacios representativos y la construcción de Estados fuertes que garantice a sus ciudadanos las oportunidades necesarias para lograr un desarrollo pleno desde lo individual hacia lo colectivo.

Bibliografía:

- Alan Angell (1993) Chile de Alessandri a Pinochet: En busca de la Utopía. Santiago de Chile.
- Alejandro Morduchowicz y Luisa Duro, (2010), Métodos de Medición de la Pobreza. Conceptos y aplicaciones en América Latina, Buenos Aires, Argentina.
- Álvaro Bello Maldonado, et al, 2009, “Justicia Social y Diversidad”, universidad Católica de Temuco, Chile.
- Aníbal Pérez Liñán, 2007, El Método Comparativo: Fundamentos y Desarrollos Recientes. Departamento de Ciencia Política, Universidad de Pittsburgh.
- Armando Di Filippo, 1998, Integración Regional Latinoamericana, Globalización y Comercio Sur-Sur, Chile.
- Banco Central de Chile, ver, <http://www.bcentral.cl/index.asp>, consultado el 02/08/2015.
- Banco Internacional del Desarrollo, “Calidad de vida más allá de los hechos”, <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1775347>, consultado 18/12/2014.
- Banco Mundial <http://www.bancomundial.org/>, consultado el 09/10/2014.
- BBC Mundo Noticias, http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/01/150115_chile_caso_penta_corrupcion_irm, consultado 04/05/2015.
- ¹ Biblioteca Virtual de Luis Ángel Arango, ver <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/economia/histecon/histecon8a.htm>, consultado 31/08/2015.
- Calidad de vida más allá de los hechos, <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1775347>, consultado 18/12/2014.
- Canal 13, noticiero Chileno, <http://www.t13.cl/noticia/nacional/estas-son-las-nuevas-lineas-de-la-pobreza-y-la-extrema-pobreza-establecidas-en-la-encuesta-casen>, consultado 02/08/2015.
- Carlota Pérez, (1992), La Modernización Industrial en América Latina y la Herencia de la Sustitución de Importaciones, México.
- CEPAL, (1998), Panorama social de América Latina, Santiago de Chile.
- CEPAL, (2000) Equidad, Desarrollo y Ciudadanía. Presentación el vigesimosegundo período de sesiones de la CEPAL, México.
- Claudio Olmos y Rodrigo Silva (2010), El rol del Estado Chileno en el desarrollo de las políticas de bienestar, Expansiva, Santiago, Chile. Ver, <http://www.expansiva.cl/media/publicaciones/indagacion/documentos/20100709141427.pdf>.

- Congreso Internacional Políticas Sociales y Trabajo Social un Análisis Histórico, Desafíos, Dilemas y Propuestas, Consultar <http://www.ubiobio.cl/cps/ponencia/doc/p14.5.htm>, 13/05/2015.
- Dagmar Raczynski (1995), Estrategias para combatir la pobreza en América Latina: Programas, Instituciones y Recursos, CIEPLAN.
- Definiciones, ver, <http://www.definicionabc.com/social/justicia-social.php> , consultado el 18/05/2015.
- Diana Guillén, (1990), América Latina frente a la crisis del 1929.
- Diario http://economia.elpais.com/economia/2015/06/27/actualidad/1435435812_563625.html, consultado 04/07/2015.
- Dirección de Presupuesto (DIPRES), Chile, <http://www.dipres.gob.cl/594/w3-propertyvalue-15223.html>, consultado, el 05/07/2015.
- Dirección del Trabajo (2004), Tratados de Libre Comercio: Desafíos para las Relaciones Laborales, Departamento de Estudio, Chile.
- El Punto de Contacto Nacional (NCP) para la directrices de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, <http://www.pcn.fazenda.gov.br/quem-e-o-pcn-brasil/quem-e-o-pcn-brasil>, consultado, el 09/10/2014.
- “El Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) de Género en Chile: Impacto sobre las prácticas de los funcionarios”. Avec María Cosette Godoy Hidalgo, Université de Grenoble 2 (PACTE-PO), II Congreso Internacional en Gobernanza y Asuntos Públicos, del ICCA- Instituto Complutense de Ciencia de la Administración– Universidad Complutense de Madrid, “Gestión de la escasez: participación, territorio y Estado del bienestar”. Madrid, 3-5 Juillet 2013.
- Educar Chile, ver, <http://www.educarchile.cl/ech/pro/app/detalle?ID=133400>, consultado 11/06/2015.
- Equipo Técnico – GT3, (2011) Mediciones de la pobreza en los países del MERCOSUR: Una propuesta de armonización, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.
- Emol, <http://www.emol.com/noticias/economia/2012/06/05/544031/chile-se-ubica-entre-los-paises-peor-evaluados-en-ranking-de-calidad-de-vida-de-la-ocde.html>, Consultado 03/11/2014.
- Eric Toussaint, (2002), Las crisis de la deuda externa de América Latina en los siglos XIX y XX, Madrid, España.
- Felipe Gajardo, (2014), Medición Multidimensional de la pobreza en Chile. ¿Se está midiendo a quienes viven bajo el fenómeno?, revista del centro de investigación social de un techo para Chile.
- Ficha de Protección Social, Chile ver, <http://www.fichaproteccionsocial.gob.cl/sobre-ficha/sobre-la-ficha-0>, consultado 19/05/2015.

- German W. Rama, (2001), Las Políticas Sociales en América Latina, Santiago, Chile.
- Herbert Klein y Francisco Vidal Luna, (2014), Creando un Estado de Bienestar en un Régimen Autoritarios: Caso de Brasil. Economía y Política volumen 01, Universidad Alberto Hurtado, Chile.
- Hernández, Fernández, Baptista, (2003), Metodología de la investigación, México.
- Informe de Prensa Latinobarómetro (1999-2000), mayo del 2000, Santiago de Chile.
- Javier Medina Vásquez y Edgar Ortegón, (2006), Manual de prospectiva y decisiones estratégicas: Bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.
- Joaquín Flores Paredes et al, (2011), México y Brasil en el Siglo XXI: Estrategias de Desarrollo Divergentes. Proyecto PAPIME, Facultad de Estudios Superiores Cuautitlán-UNAM.
- José María Velazco, 1879, América Latina en el Siglo XIX.
- Juan Carlos Feres y Xavier Mancero, (1999), Métodos de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y sus Aplicaciones en América Latina. CEPAL, Chile
- Kathya Araujo; Danilo Martuccelli, (2012), Desafíos Comunes
- La Tercera <http://www.latercera.com/noticia/negocios/2014/02/655-565602-9-carencias-y-vulnerabilidad-las-otras-formas-de-medir-la-pobreza-en-chile.shtml>, Consultado 03/11/2014.
- Lengua Castellana III, ver, <http://goo.gl/9tRzNN>, consultado 14/07/2015.
- Manuel Gárate Chateau, (2012), La revolución capitalista de Chile, Santiago de Chile.
- Martuccelli, Danilo, (2007), Cambio de Rumbo, La sociedad a escala del individuo, Santiago de Chile.
- Mejores Políticas para una Vida Mejor, <http://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/> consultado el 03 de noviembre de 2014.
- Meny; Thoenig, (1992), Las políticas públicas, Barcelona, España.
- Memorias Chilenas, ver, <http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-3411.html>. Consultado 07/04/2015.
- Ministerio de Desarrollo Social, <http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/conocenos/mision/>, consultado el 7/11/2014.
- Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre, <http://www.mds.gov.br/acesso-a-informacao/sobre-o-ministerio-versao-espanhol/ministerio-de-desarrollo-social-y-combate-al-hambre>, consultado el 07/11/2014.
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, (2012), Bolsa Familia y sus impactos en las condiciones de vida de la población brasileña: principales resultados de la encuesta Evaluación de Impacto del Bolsa Familia II. Brasil.

- Ministerio de Planificación y Cooperación División Social, (2002), Síntesis de los Principales Enfoques, Métodos y Estrategias para la Superación de la Pobreza, Chile.
- Mireya Sosa de León, (2004), Populismo y "Getulismo" en el Brasil de Getulio Vargas, 1930-1945/1950-1954, Universidad Central de Venezuela.
- Mónica Hirst, 1981, Crítica & Utopía. Latinoamérica de Ciencias Sociales, N°5, Buenos Aires Argentina.
- Moritz Cruz y Javier Lapa, 2012, Revista Problemas del Desarrollo, Crisis y recuperación económica: el papel de la política fiscal.
- OECD Better life index, <http://www.oecdbetterlifeindex.org/topics/work-life-balance/>, consultado, 18/12/2014.
- Osvaldo Lapuente (2010), Transferencias condicionadas como estrategia para la reducción de la pobreza, Guatemala.
- Osvaldo Larrañaga (2010), Las nuevas políticas de protección social en perspectiva histórica, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo- Chile Área de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad. Santiago de Chile.
- Pilar Vergara (1990), La política social y los programas hacia la extrema pobreza del gobierno militar chileno, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Programa Santiago.
- Punto Nacional para las Directrices de la organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico <http://www.pcn.fazenda.gov.br/ocde/o-brasil-e-a-ocde> consultado 29/10/2014.
- Radar, <http://otramerica.com/radar/movimientos-sociales-brasil-exigen-mejoras-sociales-denuncian-gasto-mundial/3195>, consultado 15/01/2015.
- Ricardo Israel et al, (2004), Tratados de Libre Comercio: Desafíos para las Relaciones Laborales, Santiago, Chile.
- Ricardo Montero, (2011), El Brasil de la Extrema Pobreza, revista investigación social de un techo para Chile.
- Ricardo Salar Astrain, 2013, columna de opinión, diario El Libertador.
- Rolando Franco, 1996, Los paradigmas de la política social en América Latina, Santiago de Chile.
- Salazar, Gabriel; Julio Pinto (2008), Historia Contemporánea de Chile II, Santiago de Chile.
- Sonia Miram Draibe et al, (1995), Políticas Sociales y Programas de Combate a la Pobreza en el Brasil. CIEPLAN, Chile.
- Vicente Albornoz et al, (2012), Pobreza, Desigualdad de Oportunidades y Políticas Públicas en América Latina, Río de Janeiro, Brasil.
- El trabajo estadístico de la OCDE 2013-2014. <http://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/EI%20trabajo%20estad%20C3%ADstico%20de%20la%20OCDE%20EBOOK.pdf>

Anexos

La pobreza en el mundo

Javier Iguiniz es natural de Lesaka, vive en Perú desde los 14 años. Es profesor principal de Economía en la Universidad Católica de Lima. Es conocido por sus estudios y reflexiones sobre el desarrollo, humano, integral y sostenible y la lucha contra la pobreza.

¿Qué le sugiere la palabra pobreza?

Un asunto complejo, con muchas manifestaciones, diverso en las distintas culturas, lleno de particularidades. En los países empobrecidos el problema que se plantea es el de una pobreza absoluta. Carencias mortales o dañinas para la evolución de un ser humano. Desafíos graves sin resolver, tales como la nutrición, la salud o la alfabetización.

¿Cómo evoluciona la pobreza en el mundo? ¿Qué dicen los estudios?

Un informe reciente del PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, dice que “La pobreza ha degradado la vida humana durante siglos, pero uno de los logros más importantes del siglo XX ha sido su notable reducción. La pobreza de ingresos se ha reducido más rápidamente en los últimos 50 años que en los últimos 50 decenios. Y, a fines del siglo XX, el número de personas con privaciones vitales oscilaba entre los mil millones y los dos mil millones, mientras que en el decenio anterior se tenía una oscilación de entre dos mil y tres mil millones” Uno en principio es reacio a creer esta afirmación, la cuestiona desde su propia impresión subjetiva o desde datos parciales. Y, sin embargo, los datos abundan en esa dirección y se confirma lo que dice el PNUD. Pero esos cálculos son sólo válidos si se consideran a nivel mundial.

¿Hay mucha diferencia entre las estadísticas mundiales y las que arrojan cada país del Sur por separado?

Asia y África, hace 30 años, eran muy parecidas en gran cantidad de indicadores sobre el nivel de pobreza. Hoy, si medimos evolución, son las antípodas. En Asia, felizmente, está disminuyendo la pobreza en grandes magnitudes, pero en África, en cambio, aumenta la profundidad del problema. Europa del Este hace unos años estaba económicamente mejor que el promedio latinoamericano y ahora se ha hundido más que América Latina incluso.

¿Tener una visión global del mundo resulta útil?

Daré un par de datos, del Banco Mundial, bien expresivos. Se estima que hay mil millones de personas en el mundo con un dólar diario per cápita; así que una familia formada por cinco personas vive con 150 euros al mes, y ese dato resulta útil para que nos miremos cada uno al bolsillo y comparemos nuestra situación con la de la sexta parte más pobre de la humanidad. El otro dato es que 2.800 millones de personas viven con ingresos de menos de 2 euros diarios; su familia, de 5 miembros, dispone pues de menos de 300 euros mensuales.

La pobreza es mucho más que su medición.

Claro. Decir que, con los indicadores, medimos la pobreza, es una audacia. Una persona que es pobre dos años seguidos, porque tiene todo ese tiempo un poder adquisitivo por debajo de los dos dólares diarios, al segundo año ya no es igual de pobre que en el primero. Estar por debajo de la línea de la pobreza y permanecer en ese nivel ya es deteriorarse, porque hay debilitamiento y desgaste. Tampoco medimos la profundidad de lo que sucede por debajo de las líneas de pobreza; es distinto estar un diez por ciento por debajo de esa línea que estarlo un cincuenta por ciento. Se sigue hablando del mismo número de pobres, año tras año, cuando la situación de una buena parte de ellos se va agravando.

¿Los pobres ganan en calidad de vida?

Si entendemos por calidad de vida cuestiones como vivir más tiempo, alfabetizarse, resistir mejor a algunas enfermedades, no morir por enfermedades pulmonares o gastrointestinales, saber comunicarse, aprender a sumar y restar, las personas pobres del mundo están acercándose a la situación de quienes viven en países más avanzados. En muchos países del sur los pobres son muy pobres, pero cada vez más ilustrados y más enteros físicamente. En algunos otros países, africanos sobre todo, esto no es así, porque la guerra, el Sida, las crisis económicas y las catástrofes climáticas juegan en contra suya. Pero en las estadísticas mundiales pesa mucho la influencia de cinco países asiáticos: Bangladesh, China, India, Indonesia y Pakistán que juntos suman casi la mitad de toda la población del planeta, y dominan procesos que van resolviendo problemas.

Sin embargo, la desigualdad en el reparto de la renta es cada vez mayor.

La divergencia en el ingreso per cápita es la característica dominante de la economía moderna. Todos los datos confirman que desde que se tienen estadísticas del ingreso per cápita internacional -y la más antigua que se conoce es del año 1780- la divergencia económica entre países se está ampliando. A finales del siglo XVIII la desigualdad entre los países más ricos y los más pobres eran de tres a uno, y al comenzar el siglo XXI terminó siendo de setenta a uno. Hay que subrayar que el setenta y cinco por ciento de la actual desigualdad mundial es desigualdad entre países y no dentro de los países.

¿Hay recursos en el Sur para erradicar la pobreza?

Los hay. En los países pobres están los recursos. Pero hay también diferencias gigantescas entre la gente, y desinterés mutuo si es que no desprecio, humillación, opresión, herencias coloniales y procesos brutales de discriminación.

¿Qué sentido tiene la cooperación?

La cooperación es importante, y el dinero que se recibe rinde frutos. Ese reproche de que se está tirando dinero en un pozo sin fondo y de que no se obtienen resultados es absolutamente falso. Los pobres con un poco de dinero, con una pequeña irrigación, o con la construcción de un puentecito, o con un tejado mejor en su casa, hacen milagros. La ayuda es muy importante. Y hay que tener amplitud de miras en la valoración de sus resultados: no sólo importa que la situación de una comarca mejore, importa que se está ayudando a personas.

Pero la cooperación, única herramienta que redistribuye la riqueza mundial, es graciable. Quienes dan dinero no está obligados a hacerlo y pueden poner condiciones. ¿Habría que ir hacia un impuesto internacional sobre la renta?

Yo creo que hay que hacer más exigentes la cooperación y sus requisitos, pero no me atrevo a hablar de fórmulas obligatorias. Cuando uno vive en un país pobre aprende a ser débil y a no pretender tener más fuerza que la que tiene. Son estrategias de los que han sido colonizados, eso es fibra psicológica.

Pienso que, tristemente, las instancias de obligación al cooperar sólo van a llegar después de grandes conflictos. Y creo que el arte tiene que estar en adelantarse y ensayar la mayor cantidad de fórmulas democráticas, honradas y decentes, para estar listos cuando ese momento llegue. Pero no creo que eso vaya a llegar voluntariamente, sino como consecuencia de conflictos originados por la fuerte y creciente desigualdad, mezclados tal vez con otras componentes culturales, étnicas y religiosas.

Sin embargo, muchos graves problemas se resolverían con un mínimo reparto.

Todo lo que haría falta en el mundo para financiar los servicios básicos de salud, educación, agua potable y alimentación ha sido calculado en unos 40.000 millones de dólares, lo que equivale a sólo el cuatro por ciento de los bienes de las 225 personas más ricas del planeta. Es verdad que esas fortunas pagan más de un cuatro por ciento de impuesto por sus activos, pero ese dinero no llega a quienes más lo necesitan. Elevar los ingresos de todos los pobres de América Latina, que es el área más desigual del mundo, equivaldría al 0,7 por ciento del producto bruto de esa zona, o a un impuesto del 2 por ciento aplicado a la renta de la quinta parte más rica de la población.

Javier Pagola

Director de la revista “El Sur” de la ONG Medicus Mundi

Agencia de Información Solidaria

21 de agosto de 2003