



## Aviso Legal

### Artículo de divulgación

Título de la obra: Las experiencias argentina y chilena de combate a la pobreza

Autor: Di Pietro Paolo, Luis José

Forma sugerida de citar: Di Pietro, L. J. (1995). Las experiencias argentina y chilena de combate a la pobreza. *Cuadernos Americanos*, 6(54), 212-221.

Publicado en la revista: *Cuadernos Americanos*

Datos de la revista:

ISSN: 0185-156X

Nueva Época, año IX, núm. 54, (noviembre-diciembre de 1995).

Los derechos patrimoniales del artículo pertenecen a la Universidad Nacional Autónoma de México. Excepto donde se indique lo contrario, este artículo en su versión digital está bajo una licencia Creative Commons Atribución-No comercial-Sin derivados 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0 Internacional).

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode.es>



D.R. © 2021 Universidad Nacional Autónoma de México.  
Ciudad Universitaria, Alcaldía Coyoacán, C. P. 04510, México, Ciudad de México.

Centro de Investigación sobre América Latina y el Caribe  
Piso 8 Torre II de Humanidades, Ciudad Universitaria, C.P. 04510,  
Ciudad de México. <https://cialc.unam.mx/>  
Correo electrónico: betan@unam.mx

Con la licencia:



Usted es libre de:

- ✓ Compartir: copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato.

Bajo los siguientes términos:

- ✓ **Atribución:** usted debe dar crédito de manera adecuada, brindar un enlace a la licencia, e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo de la licenciante.
- ✓ **No comercial:** usted no puede hacer uso del material con propósitos comerciales.
- ✓ **Sin Derivados:** si remezcla, transforma o crea a partir del material, no podrá distribuir el material modificado.

Esto es un resumen fácilmente legible del texto legal de la licencia completa disponible en:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode.es>

En los casos que sea usada la presente obra, deben respetarse los términos especificados en esta licencia.

# LAS EXPERIENCIAS ARGENTINA Y CHILENA DE COMBATE A LA POBREZA

Por *Luis José DI PIETRO PAOLO*  
SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL  
DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, ARGENTINA

## *Introducción*

CHILE Y ARGENTINA, dos países hermanos unidos por una extensa geografía, han transitado a lo largo de los dos últimos siglos por una historia de encuentros y desencuentros.

Pueblos de culturas semejantes, uno mirando al Atlántico y el otro al Pacífico, en ambos ha sido constante el esfuerzo por encontrar un crecimiento y progreso que respete los valores humanísticos de su identidad cultural y del cual participen todos los sectores de la comunidad.

Hoy ambas naciones recorren experiencias similares en la orientación de sus políticas sociales que considero relevante poner de manifiesto en este Encuentro.

## *Chile. Evolución de las orientaciones de la política social*

EN Chile es notorio que las diferencias de concepción acerca del sentido y el carácter que debe tener la política social obedecen básicamente al momento histórico por el cual ha atravesado el país. La intervención del Estado como agente generador del desarrollo, así como ha sido trascendental y profunda, ha sido relegada también como perversa y dispendiosa en lo que concierne al gasto social.

En este país las políticas sociales han evolucionado superando etapas necesarias. Hallamos así diferencias en los objetivos, cobertura y, especialmente, en el papel asignado al Estado en la producción, distribución y financiamiento de los programas.

De acuerdo con Schkolnik-Bonnefoy (1994) se puede elaborar una tipología que distingue cuatro etapas de la política social chilena.

1. Políticas pre universales (1920-1950). La primera etapa nace con la aplicación de políticas centradas básicamente en la protección al trabajo, donde el Estado asume un claro papel de "protector". Se da inicio a un conjunto de políticas orientadas a la seguridad social y las relaciones laborales, la salud y la educación.

2. Políticas universales (1950-1973). En la década de los cincuenta el Estado pasó de un papel protector a uno "benefactor" que lo ubicaba como velando por el "bien común" del conjunto de la sociedad. Surgen nuevas instituciones dedicadas a entregar servicios directamente (en salud, atención infantil, auxilio escolar, etc.), y se masifican programas hasta entonces dirigidos a grupos específicos.

Sin embargo, a fines del periodo contrastaban claramente los avances en el plano social con una hiperinflación que minaba el poder adquisitivo de los sectores populares y exacerbaba los desequilibrios macroeconómicos. Junto con el agotamiento de un modelo de desarrollo económico basado en la industrialización sustitutiva de importaciones comenzó a agotarse un modelo de política social.

3. Asistencialidad y subsidiaridad (1973-1989). Además de profundas transformaciones políticas, en este periodo se produce un cambio en la concepción de la política económica y social. La política social se supeditó al funcionamiento de la economía, basada en principios neoliberales. La concepción central era lograr una reducción del tamaño y acción del Estado, una focalización de los recursos en los grupos más pobres y la provisión de servicios sociales de manera descentralizada.

El principio de subsidiaridad implicaba concentrar el esfuerzo social en aquellos sectores donde la aplicación del modelo económico neoliberal generaba costos sociales mayores. La acción social debía focalizar sus recursos hacia aquellos hogares cuya subsistencia estuviera en peligro frente a las situaciones de crisis. La acción del Estado se va centrando en la entrega de una serie de subsidios directos a la demanda (pensiones asistenciales, subsidio único familiar, asignaciones familiares, alimentación complementaria, etc.).

Todas estas medidas, sin embargo, no lograron compensar las altas tasas de desempleo y la caída del poder adquisitivo de los salarios, por lo cual se constató un aumento en los niveles de pobreza y una mayor concentración de los ingresos.

4. Políticas sociales integradoras (1990-1994). La experiencia heredada enseñó al nuevo gobierno surgido en 1990 que el crecimiento económico por sí solo no permite asegurar un mejoramiento

en la distribución del ingreso ni una reducción de la pobreza. Por lo tanto el Estado debe participar activamente en la búsqueda de mayores equilibrios sociales, sin comprometer los logros alcanzados en la esfera económica. La política debe asegurar el desarrollo social para conseguir un desarrollo económico con equidad: "invertir en las personas para integrarlas al desarrollo".

A partir de la reforma tributaria (1990) fue significativo el aumento de los recursos destinados a los sectores prioritarios: salud, vivienda y educación. Paralelamente se redobló el esfuerzo en el ámbito asistencial, aumentando las pensiones y subsidios.

En esta última etapa se busca una inversión en capital humano con mayor nivel de educación y complementariamente, un Estado que genere programas específicos tendientes a lograr una mayor igualdad de oportunidades. En el corto plazo se ha podido registrar una fuerte reducción de la pobreza (de 40% a 32.7% de la población) como consecuencia de la inversión en las personas y el crecimiento económico.

#### *El FOSIS: invertir con la gente*

EL gobierno democrático que asumió en 1990 se encontró con que los programas de atención social vigentes tenían un carácter marcadamente asistencial, sin que el sistema permitiera a los beneficiarios obtener las herramientas necesarias para construir por sí mismos su bienestar.

Fue así que se creó el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), vinculado al Ministerio de Planificación y Cooperación, como un instrumento que considera a los pobres no sólo como beneficiarios receptores de ayuda sino como actores capaces de su propio desarrollo. La finalidad de este Fondo es la de financiar la ejecución de proyectos y actividades que le son presentados por grupos y comunidades que viven en situación de pobreza o marginalidad y estimular la participación y la autoayuda de estos grupos en la solución de los problemas. Opera en forma descentralizada, respetando las características y necesidades regionales y locales. Sus fundamentos están vinculados a la concepción de un Estado cada vez menos paternalista y que fomente acciones que sean expresión genuina de los propios interesados.

El Fondo concibe a la pobreza como un fenómeno multidimensional, con diversos elementos que la provocan, condicionan y mantienen. Su objetivo es integrar a los sectores más pobres al sistema

social y productivo nacional, regional o local incentivándolos a participar activamente en su propio desarrollo. El centro de su acción consiste en financiar, respaldar y facilitar el esfuerzo y la iniciativa de la comunidad organizada. Sus programas y proyectos incentivan la autosustentación y su objetivo prioritario es colaborar en el fortalecimiento de una capacidad instalada que permita a los involucrados seguir funcionando por sí mismos.

El FOSIS orienta sus recursos en tres grandes líneas de trabajo:

1. Acciones, iniciativas y proyectos comunitarios de carácter productivo, destinados a mejorar los ingresos de las familias más humildes, ya sea del ámbito rural o urbano.

2. Una segunda línea de trabajo está orientada a la juventud de sectores populares pobres, que se traduce en: capacitación laboral, integración social y cultural, desarrollo de iniciativas culturales, artísticas, recreativas, etc.

3. Generación de capacidades de desarrollo en las localidades más pobres: fortalecimiento de la organización social, instancias de participación y recuperación de la autoestima y dignidad propia.

Para seleccionar los proyectos a financiar, el FOSIS ha fijado los siguientes criterios:

- a. Los proyectos deben contribuir a enfrentar y solucionar situaciones concretas de pobreza (focalización).

- b. No deben superponerse pero sí complementar la acción de otros organismos estatales o privados (articulación de las acciones).

- c. Las acciones financiadas deben ser capaces de autosustentarse a cierto plazo (sustentabilidad).

- d. Los proyectos deben contar con el aporte de la comunidad (contraparte).

Los resultados obtenidos en cuatro años de acción indican que el FOSIS ha financiado más de 5 200 proyectos con un gasto de 100 millones de dólares por parte del Estado. El 70% de los proyectos que financió fueron presentados y ejecutados por organizaciones sociales y no gubernamentales.

#### *Argentina. Crecimiento y desarrollo social*

LA lucha contra la pobreza en nuestro país, como ocurre en el caso chileno, se enmarca dentro de la cuestión más amplia del logro de un desarrollo social propio de toda nación moderna y del cual participen todos los sectores de la comunidad.

Como expresa el documento argentino presentado oportunamente en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social realizada en

Copenhague: "La preocupación por el desarrollo y la integración social de la población ha sido un elemento constitutivo y permanente del proyecto colectivo de construcción de nuestra identidad nacional".

Desde fines del siglo pasado, la apertura del país a las distintas corrientes inmigratorias y la posibilidad cierta de su inclusión al sueño común de la edificación de una nación muestra la vocación integradora que siempre animó a la Argentina.

Con la legitimación del sufragio universal en 1912 se produce el acceso del partido radical al poder, y con él, la incorporación a la vida política del país de amplios sectores de las capas medias de la sociedad.

A mediados de la década del cuarenta, con el surgimiento del justicialismo, son los trabajadores urbanos y rurales los beneficiarios primeros y principales de un proyecto de comunidad que intentó dar respuesta a los complejos desafíos de la época.

En ese periodo, 1945-1955, la Argentina otorgó rasgo constitucional a los derechos sociales, con reconocimiento explícito a los derechos a la educación, a la salud y la previsión social, del niño, de la ancianidad, de la mujer, y de las comunidades indígenas, entre otros grupos de la población hasta ese momento al margen de la integración social.

Entre 1955 y 1983, a partir de las sucesivas rupturas de la continuidad democrática y de la imposición de gobiernos autoritarios, se resiente gravemente la configuración de una estructura social relativamente igualitaria y socialmente inclusiva. Así, el restablecimiento de la democracia en 1983 encontró al país convulsionado por una profunda crisis social y económica.

Ya desde mediados de los años setenta se apreciaba la agudización del agotamiento del modelo de sustitución de importaciones en el cual participaba nuestra nación. La combinación de desequilibrio fiscal y deuda externa determinó la adopción de políticas de ajuste que dieron como resultado la aceleración de la inflación y la caída de la actividad productiva, con severos efectos en el empleo y en las condiciones de vida de la población.

En síntesis, los ochenta culminan con un avance progresista en la democratización política del país pero con un grave deterioro de la situación socioeconómica que supuso la modificación de la estructura social, la fragmentación de los sectores medios y bajos y un empobrecimiento generalizado de la población. Nuevas tendencias hacia la desigualdad y la exclusión social reemplazaron los procesos socialmente inclusivos vigentes en periodos anteriores.

*El sistema institucional de políticas sociales públicas*

DURANTE muchos años la intervención social del Estado en la Argentina presentó características que la asemejaban a las propias del "Estado de bienestar" de los países centrales. Desde mediados de siglo, las intervenciones sociales del Estado pasan de un estadio previo de asistencialismo y beneficencia a políticas públicas de marcado sesgo universalista. Para satisfacer la finalidad de velar por "el bien común" de la sociedad se desarrolla y fortalece un conjunto de instituciones públicas dedicadas a la provisión directa de servicios sociales a la población, particularmente en la atención a la salud, la educación, la previsión social, la vivienda, la protección de la niñez y la tercera edad.

A mediano plazo, los resultados de la intervención universalista del Estado en las políticas sociales, sumado a las características de la estructura social y económica del país, permitieron la configuración de un panorama social relativamente igualitario, sin los desequilibrios extremos que para la misma época presentaban otros países de la región. Así, por ejemplo, hacia 1980 la Argentina registraba una esperanza de vida de 69 años, una proporción de analfabetos de 5% y una tasa de escolaridad de 94%.

De todos modos, más allá de estos logros, las instituciones de la política social comenzaron a manifestar fuertes signos de deterioro impuestos por la lógica de funcionamiento del sistema que les sirvió de soporte: fuertemente centralista, sectorizado y fragmentado y con crecientes tendencias a la corporativización. Los contenidos niveladores de la intervención estatal fueron progresivamente reemplazados por una oferta de servicios públicos deficiente y fragmentada, básicamente por falta de recursos. Esto influyó en el deterioramiento de la calidad de vida de la población, especialmente en el caso de los grupos más pobres, como las familias carenciadas de las áreas urbanas y rurales, los subocupados y desempleados.

A partir de los años ochenta, a la incapacidad del Estado para brindar cobertura a estos sectores se agregan los efectos perversos de la sobredemanda de servicios generada por el progresivo empobrecimiento de las capas medias, lo cual implicó desplazar a los más pobres del acceso a dichos servicios.

*El marco político-social de los noventa*

DESDE los inicios de la década de los noventa, la Argentina emprendió una profunda transformación de su economía acompañada



por modificaciones sustantivas en la configuración de la sociedad y en las relaciones entre el orden de lo público y lo privado.

La redefinición del papel del Estado en la sociedad y la economía, las políticas de estabilización y saneamiento del sistema económico, la apertura de la economía, la paulatina integración con los países del Mercosur, hacen que la intensidad de las reformas estructurales emprendidas representen un punto de quiebra irreversible y marquen el ingreso a un nuevo ciclo de modernización de la sociedad y la economía, con el abandono del modelo cerrado y estatista anterior y su reemplazo por un modelo abierto, asentado en el mercado y la iniciativa privada.

Los éxitos iniciales del programa económico y de las reformas emprendidas crearon las bases para afrontar la reforma imposterizable del sistema institucional de políticas sociales públicas y fortalecer la capacidad del Estado para el desarrollo de políticas activas de combate a la pobreza.

Los esfuerzos del gobierno en este campo se han orientado a propiciar la reforma de los sistemas institucionales y normativos responsables de la aplicación de esas políticas (trabajo, salud, educación, seguridad social, etc.) para adecuarlos a las condiciones y necesidades del modelo de desarrollo adoptado, apoyando fuertemente los procesos de descentralización y desconcentración institucional y operativa. Por ello han debido redefinirse las relaciones entre el Estado central y los estados provinciales a fin de que estos últimos adquieran un nuevo protagonismo, como asimismo se ha impulsado el surgimiento y crecimiento de organizaciones de la comunidad a fin de que cumplan su responsabilidad indelegable en la reconstrucción del tejido social.

En este marco, las políticas sociales son un elemento central de la configuración de un nuevo modelo societal, orientado a la equidad y a la justicia distributiva para garantizar el pleno despliegue de las capacidades individuales y neutralizar las tendencias a un desarrollo desigual de los sectores.

#### *Un nuevo enfoque en políticas y planes sociales*

EN los últimos años, la Argentina ha dedicado una importante cantidad de recursos a iniciativas destinadas a la atención de los grupos más desprotegidos. La inversión social ha pasado de 14.57% del PIB en 1983 a 18.03% del PIB en 1994.

Sin embargo, muchas veces esas políticas se han caracterizado por un bajo nivel de resultados, la dispersión y la escasa transparencia de sus prácticas.

Frente a esta problemática y las dificultades que plantea la modernización en los estilos de gestión se propuso sentar las bases para la construcción de un Sistema Nacional de Políticas Sociales que en el mediano plazo permita la aplicación de políticas integradas a partir de un modelo de gestión con orientación de demanda, garantizando la participación y la eficiencia en la acción.

La construcción de este sistema implica reconocer una variedad de actores institucionales con competencias y funciones específicas para contribuir al desarrollo social: a) el Estado, en sus diferentes niveles y funciones; b) el mercado, con la oferta de servicios sociales a los sectores medios y altos de la población; c) las organizaciones de la sociedad civil.

#### *La Secretaría de Desarrollo Social*

CLARO indicador del nuevo modelo de gestión propuesto es la creación de la Secretaría de Desarrollo Social, encargada de generar políticas hacia los sectores más pobres de la población, racionalizar la asignación de los recursos y transparentar su utilización, así como la coordinación de todas las políticas sociales sectoriales en el ámbito del Gabinete Social del Gobierno Nacional.

La elaboración de un Plan Social anual para el cumplimiento de este último cometido responde al objetivo de avanzar en un ejercicio compartido entre los sectores a fin de: a) fortalecer y efficientizar los recursos financieros y no financieros; b) colaborar en la adopción de un enfoque conceptual y operativo compartido; c) adoptar metodologías e instrumentos adecuados para la determinación de prioridades y metas; d) desarrollar las técnicas y herramientas necesarias para garantizar la ejecución descentralizada y participativa; e) garantizar sistemas adecuados de monitoreo y evaluación permanente de procesos y resultados.

Los criterios puestos en práctica en la ejecución de las políticas sociales ha permitido, por ejemplo, que la evolución de la pobreza en los hogares del Gran Buenos Aires pasara de 19.7% en mayo de 1989 a 11.9% en mayo de 1994.

Algunos de dichos criterios son:

a). Descentralización. En el campo de la política social la descentralización, como proceso de transferencia de responsabilidades y

de la capacidad de ejecutarlas, debe ser entendida como transferencia de "poder" del nivel central a los niveles provinciales, locales y a las organizaciones comunitarias.

El fortalecimiento de los gobiernos locales pasa en gran parte por la capacitación y la formación de gerentes sociales, y por el acceso a fuentes de información y utilización de metodologías de planificación adecuadas a sus necesidades.

b). Focalización. Con la adopción de este criterio se trata de no contraponer sino de complementar y corregir los déficits de las políticas sociales de corte universal en beneficio de los pobres. La incorporación de este principio implica que los programas sociales deben identificar claramente las poblaciones beneficiarias así como las metas a lograr y las pautas de control y efectividad de las mismas.

c). Participación. La insistencia en la aplicación de este criterio apunta a involucrar a la población como sujeto activo y opinante en la definición de las necesidades a ser atendidas (enfoque de demanda), en las prioridades asignadas y en la ejecución de los proyectos que se resuelva ejecutar. Asimismo la participación es un elemento central para garantizar la transparencia en el uso de los recursos.

Desde la Secretaría de Desarrollo Social se promueve y facilita la generación de formas organizativas locales, particularmente de los grupos más pobres y desestructurados, a fin de que puedan articular sus demandas y reclamos y participar en la solución de los problemas que los afectan. Asimismo se ha constituido el Centro Nacional de Organizaciones Comunitarias destinado a fortalecer la capacidad institucional de las organizaciones de la comunidad en las tareas de desarrollo y democratización político-social del país.

Esta visión global del enfoque conceptual de las políticas sociales en la Argentina actual muestra su correspondencia con las condiciones del contexto general del país, destacando la íntima vinculación de esas políticas con la tradición argentina de justicia social y solidaridad.

### *Conclusión*

Las estrategias nacionales de superación de la pobreza, para ser efectivas, deben incluir decididas políticas de apoyo, incentivo y fomento de la participación a todo nivel.

En ambas naciones es necesario insistir en la creación de condiciones y oportunidades que favorezcan la generación y desarrollo de organizaciones sociales fuertes y autónomas, de modo que puedan constituirse en contrapartes válidas no sólo para la ejecución de

proyectos sino también en la definición de los planes y programas de inversión social.

En este sentido la experiencia chilena de fomento a las organizaciones de base —fuertemente a partir de los setenta— hace que se halle más avanzada en lo referente a formas y expresiones de trabajo coordinado entre Estado y comunidad.

Sin embargo, en ambos países es evidente el esfuerzo por impulsar desde el Estado políticas sociales que abran espacios de interacción y fortalecimiento de la sociedad civil.

El FOSIS en Chile y la Secretaría de Desarrollo Social en Argentina son claro ejemplo en este sentido.