



*Al servicio
de las personas
y las naciones*

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - Chile
Área de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad

Chile Solidario y Combate a la Pobreza.^{*†}

Oswaldo Larrañaga[†]
Dante Contreras[§]

Documento de Trabajo
2010 – 1

Palabras clave: Chile Solidario, pobreza.

* Las opiniones expresadas en este texto son de exclusiva responsabilidad del o los autores y no comprometen al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

† Este trabajo fue publicado en el libro “Las nuevas políticas de protección social”. Oswaldo Larrañaga y Dante Contreras editores. Santiago de Chile, 2010.

‡ PNUD.

§ Universidad de Chile.

Chile Solidario y el Combate a la Pobreza

Osvaldo Larrañaga y Dante Contreras

Introducción

Chile Solidario es un sistema de protección social orientado a la superación de la extrema pobreza o indigencia. Nació en el año 2002 por iniciativa del entonces presidente, Ricardo Lagos, quien buscaba instalar una política de combate a la pobreza que se convirtiera en uno de los sellos de su gobierno. Ello en el contexto de un diagnóstico proveniente del Ministerio de Planificación, Mideplan, que postula que el estancamiento en la superación de la extrema pobreza que se produce desde mediados de los 90 sería causado por la existencia de un núcleo duro de hogares pobres, que estaría marginado de los beneficios del crecimiento económico y de las redes de la política social.

Chile Solidario se define como un *sistema* de protección social en tanto articula el acceso de los participantes a un numeroso conjunto de programas y beneficios sociales que están adscritos a diversos ministerios y agencias públicas y que, en su mayoría, se encontraban funcionando con anterioridad a esta política contra la pobreza. Su componente más importante es el Programa Puente del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (Fosis), a través del cual un profesional o técnico social desarrolla un trabajo personalizado con cada familia participante por un período de dos años. Este componente tiene por meta el desarrollo de las capacidades del grupo familiar a través del apoyo psicosocial y de facilitar el acceso de éstas a la red de programas sociales. Así, se tiende un *puente* hacia la superación de la pobreza.

El carácter inter-sectorial de Chile Solidario hace necesario un gran esfuerzo de coordinación de la red de programas sociales, así como también exige que cada uno de ellos adapte su oferta al perfil de las familias participantes y realice una labor de promoción de capacidades, en lugar de la tradicional asistencia social.

Hacia el año 2009 habían participado en Chile Solidario más de 300.000 familias ó 7% de la población del país. Los resultados a esta fecha son mixtos. El trabajo del Apoyo Familiar ha sido importante a nivel de la dimensión subjetiva, fortaleciendo disposiciones y actitudes que convierten a los participantes en sujetos de su propio desarrollo. También hay evidencia de que Chile Solidario ha sido exitoso para vincular a las familias participantes a la oferta de programas sociales, aún cuando aquí había más terreno avanzado que lo supuesto en el diagnóstico inicial. Los resultados son más ambiguos en cuanto a los logros

de bienestar material; en particular, no hay evidencia clara de que Chile Solidario haya contribuido a aumentar los niveles promedios de empleo e ingresos de los participantes. Esta última conclusión se basa en datos que están sólo disponibles para las primeras cohortes de participantes y que miden los efectos de corto plazo, por lo que representan una evaluación parcial de la política.

Este capítulo se organiza en cinco secciones. La primera describe el sistema de protección Chile Solidario y su institucionalidad. La segunda trata sobre el origen de la iniciativa, la cual se inscribe en el juego de actores de la política pública, antes que en una reflexión técnica acabada. La tercera sección presenta un análisis de la implementación de Chile Solidario en cuanto a volumen y perfil de familias participantes; proceso de selección de beneficiarios y grado de focalización resultante: adaptación de las instituciones participantes y niveles de financiamiento. En la cuarta sección se presentan los resultados alcanzados por Chile Solidario, tanto a nivel de logro en 53 condiciones mínimas establecidas por el mismo sistema y evaluaciones de impacto sobre variables como ingreso y empleo, como de estudios cualitativos sobre la dimensión subjetiva de los participantes. La quinta sección presenta las conclusiones del trabajo.

I. ¿Qué es Chile Solidario?

Chile Solidario es un sistema de protección social cuyo objetivo es la superación de la extrema pobreza a partir de la activación de las capacidades de las familias que son sujetos de la política. No se trata de un programa social más, sino que articula el acceso de los participantes a un numeroso conjunto de programas y beneficios sociales, adscritos a diferentes ministerios y servicios públicos. De hecho, constituye la política de carácter intersectorial más importante que haya sido impulsada en el país, siendo éste uno de los rasgos que le imprimen un carácter fuertemente innovador.

El enfoque intersectorial busca transformar la relación entre la población beneficiaria y el Estado. Tradicionalmente, la oferta de programas sociales ha sido pasiva. Se espera que sean los usuarios quienes deben aprender dónde y cómo acceder a las prestaciones requeridas. En cambio, Chile Solidario pone la oferta social al servicio de la población a través de una “ventanilla única”, que se materializa en la figura del Apoyo Familiar (Raczinsky, 2008).

Chile Solidario consta de tres componentes: apoyo psicosocial, acceso preferencial a la red de programas sociales y acceso garantizado a los subsidios correspondientes del Estado.

El primer componente se desarrolla a través del programa Puente del Fosis. Consiste en un trabajo que realiza cada familia participante con un profesional o técnico social (Apoyo Familiar). Este componente tiene una duración de dos años y se estructura a través de un

programa de visitas al hogar, con periodicidad semanal en los primeros dos meses y más espaciadas después, hasta completar un total de 21 visitas durante el período citado.

El Apoyo Familiar trabaja junto a la familia en el diagnóstico inicial que identifica las limitantes que impiden su salida de la extrema pobreza; contribuye a construir las disposiciones y actitudes a través de las cuales las familias se convierten en sujetos de su propio desarrollo; ayuda a gestionar el acceso de los miembros de la familia a los beneficios y programas sociales que les son pertinentes; evalúa los logros alcanzados al término de los dos años de la intervención y efectúa un seguimiento de las familias por un período posterior de tres años.

El segundo componente de Chile Solidario es el acceso preferencial a los programas de la oferta pública social, preferentemente a través de modalidades que han sido adaptadas a las necesidades de la población en extrema pobreza. Los servicios y programas sociales considerados se agrupan en las siguientes dimensiones:

- (1) *Dimensión Identificación Personal:* Los participantes están parcialmente exentos del pago de los costos de tramitación de la cédula de identidad y tienen exención total de los pagos de los costos de tramitación del Certificado de Regularización de Situación Militar y de la Regularización de Antecedentes Penales.
- (2) *Dimensión Salud:* Los participantes tienen garantizado el acceso a un plan de salud familiar, así como a diagnóstico y tratamiento integral de la depresión en consultorios de atención primaria. También se les permite el acceso preferente a programas de odontología, de salud del adulto mayor, de salud mental, de salud oral para escolares, y de prevención y rehabilitación de drogas. Adicionalmente, se otorga ayuda técnica a las personas con discapacidad.
- (3) *Dimensión Educación:* Los participantes tienen acceso preferente a salas cunas y jardines infantiles con extensión horaria, así como a un conjunto de programas que otorgan refuerzo y prestaciones en el sistema educacional: Conozca a su Hijo, Mejoramiento de la Infancia, Liceo para Todos, Alimentación Escolar, Habilidades para la Vida, Útiles Escolares, Escuelas Saludables, Nivelación de Estudios, Competencias Laborales, y Chile Califica.
- (4) *Dimensión Dinámica Familiar:* Los participantes tienen acceso preferente a programas de desarrollo social, atención de la violencia intrafamiliar y fortalecimiento del vínculo parental de niños o niñas en situación de riesgo.
- (5) *Dimensión Habitabilidad:* Los participantes tienen acceso preferente a los programas Habitabilidad Chile Solidario y Desarrollo Social, así como a servicios de información y regularización de títulos de dominio.

- (6) *Dimensiones Empleo e Ingresos*: Los participantes tienen acceso preferente a programas de reinserción laboral y empleo, de apoyo a actividades económicas, de formación y capacitación de trabajadores de casa particular, y de desarrollo agrícola local. Asimismo, a programas de generación de micro-emprendimientos indígenas urbanos, a formación y capacitación para mujeres rurales, y a un bono de producción agrícola.

El tercer componente de Chile Solidario es el acceso garantizado de los beneficiarios a los subsidios monetarios del Estado que les correspondan. Estos incluyen el Subsidio Único Familiar, por cada menor de 18 años; la Pensión Asistencial en sus modalidades de vejez, invalidez o discapacidad mental, reemplazada por la Pensión Básica Solidaria en julio del 2008; la subvención pro retención para jóvenes en la enseñanza media y el Subsidio al Consumo de Agua Potable. Adicionalmente, se entrega el Bono Chile Solidario que es una transferencia en dinero de carácter transitorio, pagada en montos decrecientes en el tiempo, y que se entrega a la mujer jefa de familia o a la mujer pareja del jefe. Esto último en respuesta a la evidencia empírica internacional que muestra que la asignación de recursos al interior del hogar es más conducente al bienestar de todos sus miembros cuando la decisión de gasto está a cargo de las mujeres.

Chile Solidario opera en base a un conjunto de 53 condiciones mínimas que deben ser cumplidas al momento del egreso de los dos años de apoyo psicosocial, agrupadas en las dimensiones previamente descritas (ver Tabla 1 en el Anexo). Este amplio conjunto de logros mínimos surge de la concepción multidimensional de la pobreza que subyace a Chile Solidario. Tal como se expresa en el mensaje presidencial que presenta el proyecto de ley de Chile Solidario en el Congreso, la pobreza sería una condición caracterizada por “ingresos monetarios insuficientes; escasa presencia de capital humano; débil capital social y alta vulnerabilidad de las familias ante sucesos que las afectan” (Biblioteca del Congreso Nacional, 2004). Por tanto, el combate a la pobreza debe realizarse en todos esos frentes para poder remover sus causas subyacentes.

Es necesario distinguir a Chile Solidario de los programas de transferencias condicionales de ingreso introducidos en las últimas décadas en numerosos países de América Latina y otras regiones. Estos programas se organizan en torno a una transferencia en dinero que se entrega a cambio de que las familias cumplan ciertas condiciones, las más de las veces relacionadas con la formación de capital humano en los niños, como son la asistencia a las escuelas y a controles de salud. El objetivo de reducir la pobreza futura a través de la inversión en capital humano es tanto o más importante que el alivio de la pobreza presente por la transferencia de dinero. Chile Solidario, en cambio, se centra en la reducción de la pobreza presente a través de la formación de competencias en los pobres y su eje es el trabajo que se realiza en torno al Apoyo Familiar. La transferencia en dinero asociada

(bono Chile Solidario) es un componente secundario, cuya función y monto no son comparables a las utilizadas en los otros programas.

Institucionalidad

La responsabilidad política y técnica de Chile Solidario está a cargo de Mideplan. Este Ministerio gestiona los recursos financieros, coordina la red de instituciones participantes, administra los registros de información, tiene a su cargo los instrumentos de selección de los participantes, monitorea el seguimiento de la política y recolecta datos para su evaluación. La mayor parte de estas funciones están a cargo de una Secretaría Ejecutiva que cuenta con un núcleo de profesionales encargado de la gestión central de la política a nivel de áreas temáticas y zonas geográficas. El Banco Mundial contribuye con asesoría en estudios y evaluaciones, así como orientaciones para la gestión y fortalecimiento institucional del sistema Chile Solidario.

El Fosis participa como responsable del Programa Puente, que es la puerta de entrada y principal componente de Chile Solidario. El Fosis es un fondo de inversión creado a principios de la década de los 90, que cuenta con grados de flexibilidad en su gestión y con una estructura que cubre el país a nivel regional y comunal, lo que hace posible la gestión de un programa de gran escala, que opera en todo el territorio.

La operación en terreno del sistema Chile Solidario gira en torno a las Unidades de Intervención Familiar (UIF), instaladas en los municipios a partir de un convenio Mideplan-Fosis y Municipalidad respectiva. El jefe de la UIF es un funcionario municipal nombrado por el alcalde y a cargo de los equipos de Apoyos Familiares, siendo supervisado por encargados regionales dispuestos por el Fosis. Por su parte, los Apoyos Familiares pueden ser funcionarios municipales que destinan una parte de su jornada laboral a esta labor, o personal externo contratado a través de concurso público a través del Fosis, en cuyo caso tienen contrato a honorarios por media jornada de trabajo. El número de Apoyos Familiares que es contratado por el Fosis se determina por la diferencia entre el volumen de familias participantes en la comuna y la cantidad de personal que destina el municipio a tal fin.

La oferta de prestaciones sociales a que acceden las familias participantes en Chile Solidario está supeditada a programas que dependen de ministerios y servicios públicos, con los cuales Mideplan establece convenios a nivel central. La ejecución de estas políticas se realiza a través de las agencias regionales o locales correspondientes, como son los consultorios de atención primaria y los establecimientos educacionales administrados por los municipios; los programas de vivienda a cargo de los Servicios Regionales de Vivienda y Urbanismo; la tramitación de subsidios monetarios por parte del Instituto de Normalización Previsional (Instituto de Previsión Social desde el 2008); los programas de

educación preescolar de Junji e Integra; los programas de alimentación escolar de la Junaeb; las iniciativas de apoyo al micro-emprendimiento del Fosis y los programas de capacitación laboral del Sence, entre otros.

II. Origen de Chile Solidario

La mejor descripción del proceso que dio origen a Chile Solidario es provista en Ruz y Palma (2005). Estos autores plantean que Chile Solidario surgió de la superposición de un conjunto de iniciativas en ámbitos relacionados con la superación de la pobreza, que estaban siendo desarrolladas en ámbitos del Estado y de la sociedad civil, junto a la voluntad política del gobierno del presidente Lagos de contar con una política de combate a la pobreza. Su puesta en marcha resulta de la interacción de actores e instituciones en un período de tiempo muy corto entre la decisión presidencial de instalar una política de combate a la pobreza y su anuncio público, en mayo de ese año. Así, Chile Solidario nace en la arena de la política pública caracterizada por el juego de actores con intereses diversos; sus plazos son determinados por la dinámica política y no dan lugar a la rigurosidad técnica.

Más específicamente, la iniciativa se origina en la confluencia de dos desarrollos que tienen lugar en los primeros años de la administración del presidente Lagos: la búsqueda de una estrategia de combate a la extrema pobreza por parte de Mideplan y del Fosis, y el diseño de una política de protección social por parte de la Dirección de Presupuestos.

El trabajo de Mideplan se inicia en los primeros meses del gobierno de Lagos, en el marco de las iniciativas de los primeros 100 días de gobierno. En ese período se inicia la búsqueda de una política contra la extrema pobreza puesto que a la fecha sólo se contaba con un conjunto de acciones proveniente de los ministerios sectoriales, a la vez que cobraba fuerza la hipótesis sobre la existencia de un núcleo de pobreza dura que no respondía al crecimiento económico, ni a la política social. Ello, en el contexto del estancamiento de la extrema pobreza en la segunda mitad de la década de los 90 que, después de haber caído de un 12,9% a un 5,7% entre 1990 y 1996, permanece prácticamente constante entre 1996 y 2000.

La discusión que tuvo lugar en Mideplan fue muy influenciada por un conjunto de experiencias locales que estaban siendo desarrolladas en este período. Entre ellas destacan los programas dirigidos a familias indigentes en las comunas de la Florida y de Quillota, programas de ONG coordinados por la Fundación Rodelillo y una experiencia de apoyo psicosocial del Hogar de Cristo. Sobre la base de estas experiencias se diseñó el Programa Puente, definido como una iniciativa de apoyo integral a las familias en extrema pobreza, que tienen por eje la figura del Apoyo Familiar para ayudar a los participantes a integrarse a

las redes sociales, y lograr un conjunto de condiciones mínimas de vida en las dimensiones de educación, salud, dinámica familiar y otras.

La iniciativa del programa Puente fue presentada a la Dirección de Presupuestos para efectos de su financiamiento. Después de una negativa inicial –y sólo tras la intermediación directa de la ministra de Mideplan de la época– el programa consiguió financiamiento a nivel de una experiencia piloto a ser implementada en 57 comunas, con un total de 14.000 familias participantes. Su continuidad en el tiempo se condicionó a los resultados que mostrara en la fase piloto. Su ejecución fue encargada por Mideplan al Fosis, puesto que este organismo público se había especializado en la ejecución de programas dirigidos a la pobreza.

Por otra parte, la Dirección de Presupuestos trabajaba en el diseño de una política de protección social con la asesoría técnica del Banco Mundial. Ella buscaba constituir una red articulada de prestaciones sociales para la población pobre, que superara la dispersión del gran número de planes y programas que se alojaban en distintos ministerios y agencias del sector público. Esta estructura dispersa y sectorial de los programas sociales habría dificultado su acceso por parte de la población en extrema pobreza y sería una de las causas del estancamiento de la extrema pobreza. Al respecto, las encuestas Casen mostraban que un porcentaje significativo de los hogares pertenecientes al decil inferior de ingresos no estaba accediendo a las prestaciones sociales que les correspondían.

La hipótesis de trabajo de la Dirección de Presupuestos queda bien reflejada en una entrevista a un personero de esa institución realizada en el trabajo de Ruz y Palma (2005): *“... lo que le exigía (al beneficiario) el sistema que teníamos hasta antes del Chile Solidario....era una cosa que estaba mucho más allá de sus capacidades. Lo que le exigía era, primero, auto-diagnosticar sus problemas...por ejemplo, capacitación.... Después de eso, (identificar) la prestación pública en la cual ellos podían encontrar apoyo para resolver ese problema o ese diagnóstico, identificar luego cuál era la ventanilla y además hacer luego todo el proceso, con un Estado pasivo y bastante poco amigable, sentado ahí esperando que vinieran estas personas a solicitar beneficios.... La verdad es que en nuestro diagnóstico por ahí estaba gran parte de la explicación de porqué se nos estaba quedando pegada esta población”*.

El sistema de protección social que se buscaba debía ofrecer un sistema interconectado de prestaciones sociales dirigido a los más pobres, de modo que se accediera a través de la figura de una “ventanilla única”. Como unidad de intervención debía tener a la familia y no a individuos como era la lógica predominante en la oferta existente, además de contar con sistemas integrados de información y de gestión institucional.

En abril del 2002 el presidente Lagos y su equipo asesor decidió que, después de dos años de discusiones y estudios, ya era hora de de instalar una política de combate a la extrema

pobreza que se convirtiera en un sello del gobierno. A tal decisión contribuyó la crítica proveniente de la izquierda de la coalición gobernante respecto de la falta de una estrategia de desarrollo social por parte del gobierno. Mal que mal, Lagos era el primer presidente socialista desde la fallida experiencia de Allende en los 70, y su gestión en el área social a la fecha carecía de un sello diferenciador de los gobiernos anteriores.

Para tales efectos Lagos constituyó una comisión con representantes de Mideplan, Fosis y la Dipres, para que en el transcurso de un mes propusiera un programa integrado de combate a la pobreza. La propuesta de la Comisión estuvo basada en el programa Puente que ya se encontraba en funcionamiento, a lo cual se agregaron la dimensión de la intersectorialidad que estaba trabajando la Dipres, así como el acceso garantizado a los subsidios existentes y la creación del bono Chile Solidario. En el discurso presidencial del 21 de mayo del 2002 se anuncia la creación de Chile Solidario, cuyo objetivo es la superación de la extrema pobreza y cuyos componentes ya han sido descritos.

La puesta en marcha de Chile Solidario fue inmediata, aprovechando que el programa Puente, que constituye su puerta de entrada, se encontraba ya operando a manera de experiencia piloto. Esta premura explica que Chile Solidario se instalara usando la institucionalidad legal existente, postergándose para octubre de ese año el envío al Parlamento de un proyecto de ley que le daría al sistema de protección social una legislación propia.

La discusión parlamentaria tuvo lugar entre fines del año 2002 e inicios del 2004, y estuvo caracterizada por un relativo grado de unanimidad respecto de las bondades de un programa de carácter intersectorial, cuyo objetivo fuese la superación de la extrema pobreza. Los puntos de debate que levantó la oposición política de la época estuvieron centrados en dos aspectos relacionados con la implementación de la iniciativa: darle un mayor rol a los municipios en la administración de la nueva política y cuidar que los apoyos familiares no se convirtieran en promotores políticos del gobierno. La legislación que fue finalmente aprobada por unanimidad del Parlamento recogió estas inquietudes y la ley fue promulgada en mayo del 2004. La racionalidad del nuevo trato legal no es posibilitar el funcionamiento de Chile Solidario, puesto que a la fecha la política tenía casi dos años de operación, sino que entregarle una mayor estabilidad en el tiempo.

III. Implementación de Chile Solidario

Perfil de las familias participantes

Hasta el mes de junio del 2008 habían ingresado a Chile Solidario un total de 309.388 familias, superando largamente la meta de 225.000 familias formulada inicialmente. Sólo en el año 2002 ingresaron algo más de 42.000 familias, una cifra muy elevada si se considera que la decisión de instalar la política se realizó en mayo de ese año; entre los años 2003 y 2006 ingresó un flujo de 50.000 a 55.000 familias anuales, para descender a un promedio cercano a las 40.000 familias anuales en los dos años siguientes (Cuadro 1).

Chile Solidario realizó una invitación a las familias en extrema pobreza para que se integraran a este sistema de protección social, a diferencia de la mayoría de los programas sociales, que operan sobre la base de la demanda que expresan los potenciales usuarios. La identificación de los beneficiarios en Chile Solidario se hizo a través de los registros administrativos de las fichas CAS, hasta el año 2006, y de la Ficha de Protección Social desde el 2007 en adelante. El número de participantes es algo más reducido que los invitados a participar, porque hay un porcentaje cercano a un 5% que declina la invitación (Raczynski, 2008).

Alrededor del 42% de las familias que participan, en promedio, en Chile Solidario son grupos mono-parentales, que están a cargo de mujeres. Este porcentaje se incrementa a lo largo del período, desde un 33% en el 2002 a un 42% en el 2006, para luego subir abruptamente a un 60% en el año 2007 y a un 65% en el 2008. Para efectos de comparación se tiene que el porcentaje de jefes mujeres, así definidos, alcanzaba a un 23% de los hogares a nivel del conjunto de país en el año 2006. Si se consideran núcleos familiares en vez de hogares se alcanza un porcentaje de 29,3% (encuesta Casen 2006).¹

La mayor tasa de jefes mujeres en Chile Solidario responde a varias causas. La difícil conciliación entre trabajo doméstico y trabajo remunerado en las familias mono-parentales hace más probable que en estos casos el grupo familiar tenga bajos ingresos y califique como pobre. El incremento en el porcentaje de jefas mujeres en el 2007 está relacionado con la sustitución de la Ficha CAS por la Ficha de Protección Social. Esta última modifica los criterios de evaluación socioeconómica, otorgando mayor importancia a situaciones de vulnerabilidad familiar del tipo que ocurren hogares con jefatura femenina (por ejemplo, las madres con hijos menores se suponen altamente vulnerables).

Chile Solidario tiene un fuerte componente femenino puesto que la política gira en términos de la interacción entre el apoyo familiar y el representante de la familia, mayoritariamente mujeres en ambos casos. Estas características no forman parte del diseño de la política, sino que responden a los roles de género predominantes. Las mujeres son quienes asumen mayoritariamente la representación de los hogares, ya sea por la elevada presencia de

¹ La definición se refiere a hogares o núcleos mono-parentales con jefe mujer, que es distinta al auto-reporte que usa la encuesta Casen. La distinción entre hogares y núcleos se realiza porque la ficha CAS utilizaba como unidad de análisis a la “familia”, que podían constituir hogares o núcleos familiares al interior de los hogares, según auto-reporte (Larrañaga, 2003).

jefaturas femeninas o porque son ellas quienes quedan a cargo de las dinámicas familiares. Por su parte, la mayor representación de mujeres en los apoyos familiares (86% de las familias tienen apoyos femeninos) se explica por la elevada presencia de mujeres en profesiones de servicio social y relacionadas.

El puntaje promedio de la ficha CAS de los participantes que ingresan a Chile Solidario se mantiene prácticamente fijo entre los años 2003 y 2006. Este es un resultado inesperado puesto que el reglamento de la política establece que la prioridad de entrada debe hacerse en base a los puntajes de la ficha CAS, empezando por los de abajo, por lo que cabría esperar un incremento de los puntajes a lo largo del período.

Cuadro 1: Perfil Familias en Chile Solidario

	Familias participantes	% Jefes mujeres	% Receptores bonos mujeres	% Apoyos mujeres	Personas en grupo familiar, promedio	Puntaje Fichas CAS promedio
2002	42119	33,8	88,9	86,2	4,12	456,3
2003	53379	35,4	88,3	86,3	3,99	468,2
2004	52138	37,6	88,7	85,8	3,87	469,3
2005	54407	40,8	88,3	86,4	3,71	468,9
2006	50212	42,7	86,0	85,4	3,61	468,6
2007	39389	60,5	89,2	85,9	3,76	---
2008 *	17384	64,7	---	86,1	3,50	---
Total	309388	42,0	88,2	86,0	3,83	466,6

Nota: (*) incluye hasta junio del 2008

Fuente: Bases de registros administrativos del programa Puente

Que ello no haya sucedido puede explicarse por la rotación que existe en la parte inferior de la distribución de los puntajes CAS, ya sea por la entrada de nuevas familias o por el cambio de puntajes de otras. Al respecto hay que tener en cuenta que la selección de los participantes se realiza en base a la distribución de los puntajes CAS de cada año, lo que permite que exista rotación en el ranking, aún cuando no hubiese modificación en el conjunto de postulantes.

Para ilustrar este punto se realiza una comparación entre los puntajes de las fichas CAS de los años 2002 y 2005;² específicamente, a nivel de los quintiles inferiores para los cuales es altamente probable que la familia califique para participar en Chile Solidario. De este ejercicio resulta que, de cada 100 personas en el quintil más bajo de puntajes CAS en el año 2005, 47 pertenecían al quintil más bajo en el año 2002, 35 tenían puntajes

² Se refiere a la ficha CAS vigente. En el caso del 2001 incluye a quienes realizan la medición el año 2000, dado que la vigencia es de dos años. En el caso de 2005 incluye las mediciones de 2004.

correspondientes a otros quintiles y los 18 restantes no tenían ficha CAS en ese primer período. De esta manera, más de la mitad de las personas con alta probabilidad de selección a Chile Solidario en 2005 no la tenían en 2002.

Estos resultados explican el porqué los puntajes de acceso a Chile Solidario pueden permanecer estables en el tiempo, a pesar de que cada año se elija a los puntajes más bajos de ese período. Adicionalmente, ponen en duda uno de los postulados en que descansa Chile Solidario: la existencia de un núcleo duro y fijo de familias en extrema pobreza. La rotación de hogares al interior de la población pobre ya había sido detectado en la Encuesta Panel Casen (Neilson et al, 2008), siendo aquí ratificado a nivel de los puntajes de la ficha CAS.

La selección de los participantes

La selección de las familias participantes se realiza a través de los puntajes obtenidos en la Ficha CAS hasta 2006 y, a partir de esa fecha, a través de la Ficha de Protección Social. Estos instrumentos miden la condición socioeconómica de los hogares y son ampliamente utilizados por los programas sociales para seleccionar a sus beneficiarios. El país cuenta con instrumentos de focalización desde fines de los años 70, de modo que dispone de mecanismos de selección que han evolucionado en el tiempo y que operan a través de procedimientos relativamente objetivos y libres de manipulación política o clientelismo. No obstante, hay que tener presente que todo instrumento de focalización está afecto a errores de inclusión y de exclusión, así como a prácticas de sub-declaración por parte de los entrevistados (ver Herrera, Larrañaga y Telias, en este volumen).

La selección de los participantes de Chile Solidario a través de la ficha CAS entre 2002 y 2006 se realizó utilizando puntajes de corte definidos a nivel de la comuna. Para tal efecto se identificó el porcentaje de hogares en extrema pobreza comunal de acuerdo a los datos de la encuesta Casen del año 2000, seleccionándose aquellos cuyo puntaje CAS estaba por debajo del percentil respectivo. Por ejemplo, si la encuesta Casen mostraba que hay un 11% de hogares en extrema pobreza en una determinada comuna, se procedió a elegir a un 11% de familias en la comuna, usando como criterio de selección el puntaje en la ficha CAS. Para las comunas más pequeñas sin representatividad en la encuesta Casen se utilizaba como criterio de selección el porcentaje de extrema pobreza de la región.

El método descrito tiene la desventaja que la estimación de la extrema pobreza a nivel comunal está sujeta a un alto error estadístico debido a que el número de hogares que incluye la muestra de la Casen es muy reducido (alrededor de 200 hogares por comuna).

Ello introduce un margen apreciable de imprecisión en la selección de los beneficiarios, pudiendo causar errores de inclusión y exclusión.³

En cambio, cuando se introduce la Ficha de Protección Social en 2007 se comienza a operar con un puntaje de corte único a nivel nacional. De manera que si en determinado año hay un 3% de hogares que viven en extrema pobreza a nivel del país, se procede a seleccionar el 3% de familias con menor puntaje en la distribución nacional de la FPS.⁴ Este método permite identificar a los hogares que están por debajo del umbral de extrema pobreza en cada comuna, sin incurrir en los errores de selección originados en el cálculo de la extrema pobreza a nivel comunal.

La forma operativa de proceder es que Mideplan informa a cada municipio el punto de corte aplicable a la comuna y el número de cupos que deben llenarse cada año. Los municipios deben confeccionar un listado mensual actualizado de familias con ficha CAS o FPS, según corresponda, ordenadas de mayor a menor puntaje, hasta completar el número de cupos establecidos para el municipio correspondiente. Las familias son invitadas a participar siguiendo estrictamente el orden de puntaje, salvo que no estén ubicables.

Para examinar el grado de focalización obtenido por Chile Solidario, en el Cuadro 2 se presenta la distribución de las familias que ingresan cada año, clasificadas según ventiles de nivel socioeconómico, donde el primer ventíl corresponde al 5% más pobre, el segundo ventíl a la población entre el 5% y 10% más pobre, etc. Los datos se elaboran a partir de los registros administrativos del Programa Puente, que consigna el puntaje socioeconómico de cada familia en Chile Solidario. La conversión de los puntajes de las respectivas fichas CAS y de Protección Social en ventiles se realiza a partir de su imputación en los hogares de las encuestas Casen.⁵

Si se considera que alrededor del 4% de los hogares calificó en extrema pobreza en el año 2003, entonces en ausencia de errores de focalización los participantes en Chile Solidario debieran pertenecer al ventíl más bajo de la distribución de puntaje socioeconómico. Sin embargo, entre 2003 y 2006 sólo alrededor de la mitad de los participantes pertenecía al ventíl más pobre y la otra mitad provenía mayoritariamente de los ventiles segundo y tercero. En cambio, en el 2007 y 2008 prácticamente todas las familias que ingresaron a Chile Solidario pertenecían al 5% más pobre de la población.

³ Una familia con bajo puntaje CAS perteneciente a una comuna donde la encuesta Casen subestima la extrema pobreza puede quedar excluida de Chile Solidario, y su lugar puede ser ocupado por una familia de alto puntaje CAS, perteneciente a una comuna donde se sobrestima la población pobre.

⁴ Esto no quiere decir que en cada comuna se elija al 3% más pobre local. A nivel de las comunas se selecciona al total de familias en extrema pobreza. La suma de éstas entrega el referido 3% nacional.

⁵ Este es un procedimiento de micro-simulación efectuado por los técnicos de Mideplan.

El error de inclusión para los primeros años no se origina en problemas asociados a la implementación de la política, puesto que el procedimiento de invitar a participar a las familias con puntaje en el rango preestablecido deja pocos espacios para que accedan postulantes que no cumplan los requisitos establecidos. El problema se origina en que los puntajes de corte basados en estimaciones de la extrema pobreza a nivel comunal están afectados a los problemas de error muestral ya comentados. Las estimaciones a nivel nacional usadas en 2007 y 2008 son mucho más precisas y permiten una mejora significativa de la focalización de Chile Solidario.

Cuadro 2: Distribución de Familias que Ingresan a Chile Solidario, según Ventiles CAS y FPS

Ventiles	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
1	61,4	53,2	52,0	50,2	51,4	94,0	99,0
2	23,3	30,3	31,6	34,5	34,3	3,1	0,9
3	9,3	10,8	11,6	12,3	12,9	1,1	0,1
4	2,8	2,8	2,5	2,2	1,3	0,8	0,0
5	1,4	1,3	1,1	0,4	0,1	0,5	0,0
6 y más	1,7	1,6	1,2	0,1	0,1	0,6	0,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaborado en base a registros administrativos de Chile Solidario, encuestas Casen del 2000 y 2006, distribución de puntajes CAS y FPS.

De los antecedentes disponibles no es posible conocer la extensión del error de exclusión, correspondiente a la población en extrema pobreza que no accede a Chile Solidario. Este tipo de error tiene dos componentes. Por una parte, están las familias que teniendo ficha CAS no ingresan al programa por efecto de las imprecisiones descritas en la estimación de la extrema pobreza comunal. Por otra parte, están las familias que no tienen ficha CAS y que, por tanto, no son invitadas a participar en Chile Solidario. Respecto de esto último hay que tener presente que en el diagnóstico inicial se postula que parte de las familias en extrema pobreza estarían marginadas de la red social, por lo cual tampoco tendrían una ficha CAS, puesto que a ella se accede por solicitud de las familias. No se han encontrado antecedentes respecto de cómo se trabajó este problema, si bien se sabe que algunos municipios realizaron “barridos” para registrar con ficha CAS a toda la población pobre.

Institucionalidad

El elevado número de familias (42.000) que ingresa a Chile Solidario en el año 2002 es una prueba de la alta prioridad política de la iniciativa, considerando que la decisión presidencial de instalar una política contra la extrema pobreza se toma en abril de ese año y el anuncio de su puesta en marcha ocurre en el discurso del 21 de mayo.

La puesta en marcha de la iniciativa en tan corto período de tiempo fue posible porque el programa Puente, que es su puerta de entrada, se encontraba operando en forma piloto en diversas comunas del país. No obstante, sorprende la velocidad de instalación de la nueva política habida cuenta de las exigencias institucionales que supone su carácter intersectorial. Que tal proceso haya sido posible refleja un enorme esfuerzo de parte de sus organizadores, así como un fuerte compromiso político del gobierno y de las agencias públicas participantes. A pesar de lo anterior tiene que haber habido una necesaria dosis de improvisación por la puesta en marcha de la política en un período tan corto de tiempo. De hecho, el mismo programa Puente se encontraba funcionando en forma piloto y su continuidad estaba sujeta a un proceso de evaluación posterior que no llegó a concretarse.

La instalación de Chile Solidario requirió cambios significativos en Mideplan, puesto que este Ministerio no tenía experiencia ni estructura para la ejecución de programas. No obstante, el Fosis es quien asume el mayor peso de la puesta en marcha de la iniciativa, ya que debió extender el programa Puente a todo el país. Puente no sólo representa la columna vertebral de Chile Solidario, sino que a través suyo se realizan en la práctica muchas de las coordinaciones con las demás agencias públicas que deben prestar beneficios a las familias participantes (Ruz y Palma, 2005). La instalación de Chile Solidario en las comunas se realizó a través de una invitación que realiza Mideplan a la municipalidad respectiva, la cual debe comprometerse a formar la Unidad de Intervención Familiar y disponer de personal para que trabaje parte de su jornada como apoyos familiares. En enero del 2003 ya habían 332 comunas, de un total de 341, que se habían unido a la iniciativa (Raczynski, 2008). Los apoyos familiares, ya sea personal municipal o contratado especialmente para tal efecto, fueron capacitados por el Fosis de modo que hay un sello homogéneo en la formación de este personal a lo largo del país.

La Secretaría Ejecutiva de Chile Solidario, en conjunto con el Fosis, instaló un sistema de información que permite monitorear a cada familia participante, desde que es invitada a participar, hasta que termina la fase de seguimiento, cinco años más tarde. Ahí se registran las características socioeconómicas y demográficas de la familia, así como los logros y dificultades, tal como son reportados por los apoyos familiares. Este sistema de datos está en línea y entrega información diaria de los avances de Chile Solidario a nivel de sus componentes y áreas geográficas, representando una importante fuente de retroalimentación que permite ir ajustando la oferta pública según las necesidades de terreno.

Los antecedentes proporcionados en el estudio de SUR (Sur Consultores, 2005) muestran que la red de protección social se constituyó, en términos formales, con la participación de una amplia gama de actores, públicos y privados, cada uno en la especificidad del ámbito que les correspondía en la prestación de servicios a los beneficiarios. Sin embargo, se identifican una serie de falencias a nivel operativo, como una definición poco clara de los roles que le tocaría ocupar a cada uno de los componentes de la red, así como una falta de coordinación entre los distintos niveles del sistema Chile Solidario (nacional, regional, local).

También se detectan problemas a nivel de los flujos de información y en la interpretación de los lineamientos y objetivos del Programa. Dada la diversidad de temáticas trabajadas no existiría una fuente centralizada con toda la información necesaria para trabajar en los distintos ámbitos de la intervención. En muchos casos el acceso a los datos depende de la disposición de los distintos organismos que los manejan para ponerlos a disposición de los gestores del Programa. Esto tendría como consecuencia el que, por una parte, no siempre los gestores logren obtener la información necesaria para intervenir, o el que se enfrenten numerosas dificultades para obtenerla. Por otra parte, la información se maneja “de forma compartimentada y no vinculante” entre las bases de datos del Sistema Chile Solidario y los ejecutores (Sur Consultores, 2005). Esto dificulta la puesta en práctica de una intervención en red que combine los distintos elementos de las problemáticas familiares.

Otro factor que podría estar obstaculizando la conformación efectiva de una red de protección son los problemas de gestión que se derivan de la dificultad que experimentaría el Ministerio de Planificación, a nivel central, y las Unidades de Intervención Familiar, a nivel municipal, a la hora de coordinar las prestaciones y de articular una oferta adecuada a las características de la demanda en cada una de las dimensiones, en cada uno de los territorios.

Como consecuencia de los problemas descritos, las intervenciones no siempre logran operar desde una perspectiva sistémica, tal como lo plantea el diseño y los objetivos originales, sino que terminan funcionando con una lógica sectorial que no logra poner en relación las distintas dimensiones vinculadas a la situación de pobreza. Así por ejemplo, hay programas de empleo e ingresos que no elaboran diagnósticos de los rasgos psicolaborales específicos de la población objetivo, ni realizan, en sus diseños, consideraciones que promuevan una adecuada conciliación entre la vida familiar y laboral. Como una mejor práctica puede citarse el caso de Integra, una institución que logra adaptar su propio funcionamiento a la especificidad de los usuarios del programa, creando un régimen horario adaptado a las necesidades del grupo, y generando un trabajo a nivel familiar y comunitario que permite dar sostenibilidad al cumplimiento de la condición mínima específica que le es atingente.

Financiamiento

En el Cuadro 3 se presenta el gasto efectuado en el sistema de protección de Chile Solidario en el período 2003 a 2009, desglosado en sus principales componentes: apoyos familiares, bono Chile Solidario, transferencias a programas de oferta social y otros. La información proviene de la Dirección de Presupuestos y está referida a los recursos que se administran a través de Mideplan, organismo que realiza transferencias a las demás agencias públicas que operan componentes de este sistema de protección social. Estos fondos no incluyen el gasto en los subsidios monetarios a que acceden los participantes, con excepción del bono Chile Solidario.

Los recursos destinados a Chile Solidario crecen en el tiempo por la acumulación de familias participantes, dado que cada una permanece un período de cinco años entre la fase intensiva y la de seguimiento. También hay programas que se agregan con posterioridad a la oferta de Chile Solidario, como es el caso del Programa Integral para el Adulto Mayor en el año 2005 (Raczyński, 2008).

Cuadro 3: Gasto en Sistema de Protección Chile Solidario (millones de pesos 2009)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Apoyos Familiares	2719	5671	5994	6097	6042	5554	6971
Bono Chile Solidario	2713	6109	15080	15382	18424	15818	17871
Transferencias a programas	8702	32993	53346	56895	55387	54488	63706
Otros	512	840	2878	3117	4482	4463	5337
Total	14645	45614	77298	81491	84335	80324	93884

Nota: No incluye los subsidios Pasis, SUF y agua potable. El gasto en apoyos familiares es presupuestado. Fuente: Dirección de Presupuestos, Ejecución del Gasto, años respectivos. Parte de la información para los años 2003 y 2004 proviene de la Secretaría Ejecutiva de Chile Solidario (citado en Raczyński, 2008).

La mayor parte de los recursos administrados por Mideplan representan transferencias para los programas de la red pública que atienden a beneficiarios de Chile Solidario. En el año 2008 los principales destinatarios de estos recursos fueron el programa de micro-emprendimiento del Fosis (21% del total de las transferencias); la subvención educacional pro-retención de estudiantes vulnerables (15%); el programa de habitabilidad Chile Solidario administrado por los Servius (13%); el programa Proempleo de la Subsecretaría del Trabajo (10%); el programa de alimentación escolar y otros programas de la Junaeb (9%); programas de educación preescolar de la Junji e Integra (6%); programas de salud Chile Solidario en el Fonasa (5%); y programas para el adulto mayor y para discapacitados (5%) (Dirección de Presupuestos, ejecución presupuestaria).

Por otra parte, antecedentes provistos por la Secretaría Ejecutiva de Chile Solidario sobre el gasto en subsidios monetarios (pensión asistencial, subsidio único familiar y subsidio al consumo de agua) sitúan estos recursos en el equivalente del 75% del gasto de Chile Solidario administrado por Mideplan en 2005 (Raczynski, 2008).

El nivel de gasto para Chile Solidario asciende a alrededor de US\$ 100 mensuales por familia participante en el año 2005. Esta cifra incluye el gasto en subsidios monetarios y considera el conjunto de familias participantes a la fecha, estén en la fase intensiva o de seguimiento. El monto descrito representa un tercio del ingreso promedio de los hogares pobres en Chile (Casen 2006). A efectos referenciales puede citarse que la transferencia realizada por el programa Oportunidades en México representa un 34% del gasto en consumo de las familias pobres mientras que en el caso de Bolsa Familia en Brasil la transferencia es de un 12% del ingreso de las familias pobres (World Bank, 2009). De este modo, el nivel de gasto por familia en Chile Solidario se compara relativamente bien con los programas de transferencias condicionadas más importantes de la región, aún cuando en el caso de Chile la mayor parte de los recursos se transfieren en la forma de servicios antes que dinero.

Sin embargo, existe cierta ambigüedad en el gasto destinado a Chile Solidario puesto que, en su gran mayoría, se trata de recursos destinados a programas que atienden regularmente a todo tipo de beneficiarios. Entonces es difícil conocer si estos programas destinan parte de estos recursos a beneficiarios distintos a Chile Solidario o si, por el contrario, utilizan recursos propios para suplementar la atención de los participantes en Chile Solidario.

IV. Resultados

La efectividad de una política social depende en última instancia del nivel de logro de los objetivos propuestos. Esta sección discute los objetivos de Chile Solidario; los logros obtenidos en las 53 condiciones mínimas establecidas en el programa Puente; el resultado de las evaluaciones de impacto en las dimensiones objetivas de la política; y las principales conclusiones obtenidas en estudios cualitativos que exploran la dimensión subjetiva.

¿Qué busca Chile Solidario?

La evaluación de las políticas públicas requiere que éstas tengan objetivos claramente definidos, puesto que de otra manera es difícil conocer si la política fue o no exitosa. Chile Solidario presenta una cierta ambigüedad en esta materia, puesto que en algunas ocasiones se establece que su objetivo es la integración de las familias participantes a la red de

programas sociales para que puedan lograr mejores condiciones de vida; otras veces se postula que la meta es directamente la eliminación de la extrema pobreza.

Por ejemplo, en el mensaje presidencial que presentó el proyecto de ley al Congreso en octubre de 2002, se definió a Chile Solidario “como un sistema de protección social coherente y complementario a lo ya existente, dirigido al segmento más pobre de la población, con el específico objetivo de promover la incorporación de las familias en extrema pobreza a las redes sociales, de modo que puedan acceder a mejores condiciones de vida” (Biblioteca del Congreso Nacional, 2004). Asimismo, la Ley de Chile Solidario aprobada en 2004 estableció en su artículo primero que: "Chile Solidario está dirigido a las familias y sus integrantes en situación de extrema pobreza,..... cuyo objetivo es promover su incorporación a las redes sociales y su acceso a mejores condiciones de vida.” (Biblioteca del Congreso Nacional, 2004). Sin embargo, en el discurso presidencial del 21 de mayo de 2003 dijo que: “Por eso propusimos el año pasado un tremendo desafío: terminar con la miseria hacia el año 2006. Esto significa atender a 225 mil familias indigentes en Chile. Para eso creamos el programa Chile Solidario.”

Estos postulados difieren en el alcance de Chile Solidario para lograr la superación de la extrema pobreza. Por una parte se dice que Chile Solidario debe establecer condiciones favorables para que ello ocurra, por otra se postula que ese es el objetivo específico de la política.

También hay cierta ambivalencia entre la concepción de la pobreza que subyace a la iniciativa y su medición operativa. En la presentación del proyecto de ley al Congreso se establece que Chile Solidario visualiza la extrema pobreza como un problema multidimensional relacionado con la falta de ingresos monetarios, insuficiencia de capital humano, escaso capital social y elevada vulnerabilidad

Sin embargo, en lo operativo, Chile Solidario utiliza el enfoque de ingresos para medir la pobreza. Así, el diagnóstico sobre el estancamiento en la superación de la extrema pobreza se basa en la evolución de las estadísticas tradicionales de carencia de ingresos, al tiempo que las 225.000 familias que constituyen la población objetivo de la iniciativa corresponden al 5,7% de la población que se encontraba en extrema pobreza en el año 2002, medida también por el criterio de ingresos. Este también es el criterio de logro que se utiliza cuando se plantea que la meta de Chile Solidario es la eliminación de la extrema pobreza.

Los logros en las condiciones mínimas

El logro de las 53 condiciones mínimas que Chile Solidario establece como meta para las familias participantes al momento de su egreso del programa Puente ha sido ocasionalmente usado como un criterio de evaluación. Los resultados, en términos del

número de condiciones mínimas logradas, se presenta en el Cuadro 4, el cual también informa respecto de la “línea base” o condiciones que se cumplían *antes* de la intervención social. ⁶ Los datos corresponden a las cuatro primeras cohortes que ingresaron a Chile Solidario, correspondientes a los entrantes en el período 2002 a 2005.

Sorprende, en primer término, el elevado número de condiciones mínimas que son satisfechas antes de la intervención de Chile Solidario. Más de la mitad de las familias participantes cumplía con 45 o más de las 53 condiciones mínimas al momento de acceder al sistema de protección social, al tiempo que sobre el 80% cumplía con 40 o más de estos mínimos. Estos datos muestran que los participantes en Chile Solidario estaban más vinculados a las redes sociales que lo asumido en el diagnóstico inicial que da lugar a la política.

De cualquier forma, los resultados al momento de egreso de la fase intensiva sugieren que Chile Solidario habría sido efectivo para avanzar en el logro de las condiciones mínimas. Prácticamente la mitad de las familias participantes cumple *todas* las condiciones mínimas al momento de su egreso del programa Puente, mientras que casi un 85% logra completar por lo menos 50 de las 53 condiciones. Si bien la tasa de logro era ya elevada antes de la intervención social, sólo un porcentaje muy menor –el 8%– de las familias cumplía con todos los mínimos y un 18% con 50 o más de los mínimos.

Cuadro 4: Distribución del Número de Condiciones Mínimas Logradas

(% de familias con logros, cohortes que ingresaron entre 2002 y 2005)

Número de logros	Antes de Chile Solidario	Momento de egreso
53	8,3	49,7
50-52	10,1	33,6
45-49	35,7	13,8
40-44	29,1	2,1
35-39	11,9	0,5
30-34	3,7	0,2
Menos de 30	1,2	0,1

Fuente: elaboración en base a registros administrativos programa Puente.

De particular relevancia es la condición mínima referida a “tener un nivel de ingreso per cápita del hogar por arriba de la línea de extrema pobreza”. Al respecto, el porcentaje de familias que cumplía esta condición antes de la intervención era un 25%, elevándose a un 75% después de los dos años de fase intensiva. Esto equivale a decir que dos de cada tres

⁶ Algunas condiciones, como el acceso a la pensión asistencial, no aplican a todas las familias pues solo son relevantes cuando hay adultos mayores o discapacitados. Para efectos de obtener un mismo número de observaciones para cada variable se han sumado esos casos a los efectivamente logrados

familias en extrema pobreza superaría la condición de extrema pobreza al momento del egreso del programa Puente, un resultado indudablemente muy positivo.

Sin embargo, el criterio de evaluación referido dista de ser satisfactorio, puesto que la calificación de logro de las condiciones mínimas es realizada por los propios Apoyos Familiares. Éstos, ciertamente, no debieran ser los evaluadores de actividades que reflejan su propio desempeño. Por otra parte, hay condiciones mínimas que se establecen en términos subjetivos y sobre las cuales no existen estándares para realizar una calificación que sea comparable entre familias. Adicionalmente, no se cuenta con un grupo de control que permita conocer qué parte de los logros obtenidos por los participantes se debe a factores externos a Chile Solidario, como puede ser la caída del desempleo debido a la recuperación de la situación económica que tiene lugar en el período.

Resultados de las evaluaciones de impacto

La mejor manera de medir los efectos de las políticas y programas sociales es a través de evaluaciones de impacto. Estas metodologías permiten identificar los resultados que son atribuibles a la intervención social, aislándolos de aquéllos imputables a las condiciones del entorno y que hubiesen ocurrido de todas maneras en ausencia de la política pública. Para tal efecto, las evaluaciones de impacto necesitan contar con un grupo de control que informe sobre los resultados que habrían tenido los beneficiarios de no haber participado en el programa, en el así denominado escenario contra-factual.

La metodología ideal de evaluación de impacto se realiza bajo condiciones de experimento, en el cual se elige aleatoriamente a un grupo de personas u hogares para que sirva de grupo de control. En la medida que el grupo de control tenga las mismas características del grupo tratado se evitan sesgos cuando se comparan los resultados entre ambos grupos. Sin embargo, los programas sociales rara vez se desarrollan bajo condiciones de experimento. En la práctica las evaluaciones de impacto se realizan bajo métodos cuasi-experimentales, donde existen diferencias entre los grupos de control y de tratamiento, pero que pueden ser objeto de control estadístico. Es crítico, eso sí, contar con datos de buena calidad que permitan construir un buen grupo de control y medir correctamente los efectos de las políticas sociales.

La experiencia de evaluación de impacto del programa Oportunidades en México ilustra una de las mejores prácticas en esta materia. Este programa, denominado como Progresa, en su primera etapa, transfería dinero a familias pobres en comunidades rurales bajo la condición de que los niños asistieran a las escuelas y que las embarazadas e hijos menores cumplieran con los controles de salud. Desde su inicio el programa incluyó un riguroso diseño de evaluación de impacto, para lo cual construyó un grupo de control aprovechando la entrada diferida en el tiempo de las comunidades seleccionadas (las que entraban en una

segunda fase hacían de control de las primeras); recolectó información detallada de muestras de la población tratada y de control, antes y después de la intervención; y acudió a centros internacionales de prestigio para que realizaran las evaluaciones en forma independiente y con excelencia técnica. Los resultados de estas evaluaciones mostraron que el programa obtenía buenos resultados y fueron fundamentales a la hora de renovar esta política pública cuando se produjo el gran cambio de régimen político en México en el año 2000 (derrota del PRI después de 71 años en el gobierno). Además, la difusión de los resultados a través de publicaciones especializadas ha posibilitado que el programa Oportunidades sea la experiencia de transferencia condicional más conocida a nivel internacional.

La evaluación de impacto de Chile Solidario es menos satisfactoria, tanto en los procedimientos usados, como en los resultados obtenidos. El diseño de la evaluación estuvo a cargo de Mideplan con asesoría técnica del Banco Mundial. Para tal efecto se levantó una base de datos denominada Panel Chile Solidario que es una encuesta de seguimiento de un grupo de tratados y de controles, la cual cubre básicamente a quienes ingresaron en el primer año y medio de operación. Esto se debió a que la línea base de la evaluación consistió en un grupo de tratados y de controles incluidos en la encuesta Casen 2003, que se constituyó en la primera ronda del Panel. Posteriormente se levantó información en los años 2004, 2006 y 2007.

Este panel tiene algunos problemas que afectan su utilidad como base de datos para evaluar los resultados de Chile Solidario. La línea base se levanta el año 2003 cuando Chile Solidario estaba ya en funcionamiento, de modo que no hay una adecuada distinción “antes-después” de los efectos del programa.⁷ También hay problemas de comparación de los datos, puesto que se introducen cambios en el cuestionario entre las distintas rondas de la encuesta, así como pérdidas de entrevistados a lo largo de la duración del panel, que afectan la representatividad de las muestras de tratados y de controles.⁸

⁷ Ello afecta a la mayor parte de las técnicas de estimación de impacto del programa. No obstante lo anterior, hay técnicas como regresión discontinua que pueden funcionar en ausencia de la línea base, como en el caso del estudio de Galasso y Carneiro (2007). Sin embargo, esta metodología permite conocer los resultados del programa sólo para subconjuntos de los participantes.

⁸ Parte de los problemas descritos se originan en la inusual construcción del Panel Chile Solidario. El diseño natural hubiese sido seleccionar una muestra de tratados y de controles que fuera representativa de los diferentes cohortes que participan en Chile Solidario. La construcción de la línea base se realizó al interior de la encuesta Casen 2003, aumentada por una muestra de hogares participantes en Chile Solidario puesto que no era seguro que en la muestra Casen hubiese un número suficiente de hogares participantes del programa. En el año 2004 se realizó la segunda ronda de la encuesta Panel, en la cual se seleccionó al grupo de controles sobre la base de los hogares no tratados, incluidos en la Casen 2003. El criterio de selección fue parear hogares según la probabilidad de selección en Chile Solidario, estimado sobre la base de un conjunto de variables relacionado con tal evento. Adicionalmente, se agregó un conjunto de nuevos participantes de Chile Solidario –entrantes entre 2003 y 2004- sujeto a la condición de que hubiesen participado en la encuesta Casen que sirve de línea base, lo cual resulta en un número reducido de casos. Un tratamiento similar se realizó en la tercera ronda del Panel, que se implementó en el año 2006. Ver Hoces (2008) y Hojman (2008).

El panel Chile Solidario no ha sido de acceso público y las evaluaciones de impacto basadas en estos datos que han sido realizadas hasta la fecha han sido mandatadas por Mideplan. Ello explica que se cuente con sólo tres estudios basados en estos datos, sin que ninguno de ellos haya sido publicado a la fecha.

El primer estudio fue realizado por Galasso (2006) del Banco Mundial, quien evaluó los impactos de Chile Solidario en el período 2003-2004. La autora encontró que Chile Solidario tiende a mejorar los accesos de los participantes a los programas de educación y salud, a los subsidios monetarios, y a los programas de empleo y de mejoramiento de la vivienda. Sin embargo, no se encuentra evidencia de que Chile Solidario haya mejorado los resultados de empleo e ingresos de los hogares. Los datos tampoco permiten conocer si ha habido cambios en los logros en las dimensiones de educación y salud, más allá de las mejoras en los accesos. Se destaca el rol del apoyo psicosocial para aumentar la información respecto de los servicios sociales y para mejorar la disposición hacia el futuro de los beneficiarios, aún cuando se advierte que la medición realizada permite tener sólo una aproximación muy parcial a la dimensión subjetiva de los participantes. También se establece que los resultados descritos corresponden a efectos de corto plazo y que es necesario evaluar los resultados de la política en un período más extendido de tiempo.

El segundo estudio fue realizado por Peticara (2007), quien extiende el período de evaluación a los años 2003-2006. La autora reportó que sus resultados son similares a los obtenidos por Galasso (2006). En particular, no encuentra evidencia de que Chile Solidario haya mejorado la inserción laboral, ni la capacidad de generación de ingresos de las familias en las áreas urbanas, aun cuando ello así habría ocurrido en zonas rurales. Por otra parte, establece que Chile Solidario tiene un impacto significativo en el acceso de las familias participantes a los programas de mejoramiento de la vivienda y de intermediación laboral; así como mejoras en los accesos a programa de salud y educación. La autora establece que hay una gran heterogeneidad de los resultados a nivel de grupos de la población y de áreas geográficas, lo cual es sugerente de la importancia de las condiciones iniciales de las familias, así como de la gestión local de los programas en la efectividad que logra Chile Solidario.

El tercer estudio fue realizado por Galasso y Carneiro (2008). Estos autores analizaron el impacto del programa en el período 2003-2006 y establecieron que habría mejoras significativas en el ingreso total y en el ingreso del trabajo en los hogares participantes en la zona rural. Según las estimaciones de los autores, Chile Solidario habría posibilitado que la extrema pobreza disminuyera en un 20% en las áreas rurales como efecto de esta política social. Este resultado debe ser debidamente contextualizado puesto que la población rural representa sólo un 13% del total nacional (encuesta Casen 2006), de modo que el impacto

sobre la extrema pobreza a nivel del país es sólo 0,1 puntos porcentuales.⁹ Los autores postularon que en el horizonte de evaluación de mediano plazo (2003-2006) es posible constatar que el acceso a los programas sociales se traduce en ganancias efectivas en el empleo a nivel de zonas rurales, y que tal efecto también podría ocurrir en el futuro en las ciudades. No obstante, la metodología de evaluación de impacto usada no permite identificar cuáles son los componentes de Chile Solidario que explicarían este resultado.

Hay una cuarta evaluación de impacto de Chile Solidario (Larrañaga, Contreras y Ruiz Tagle, 2009) que utiliza como bases de datos a las fichas CAS en vez de la Panel Chile Solidario. La cobertura de la ficha CAS es cerca del 40% de la población nacional y un 80% de los estratos de bajos ingresos. A partir de estos registros es posible construir una muestra representativa de participantes de Chile Solidario con información anterior y posterior a la intervención social, en las dimensiones de ingresos, empleo, vivienda y escolaridad. La muestra resultante contiene un gran número de hogares a partir de los cuales se puede seleccionar un grupo de control con características muy similares a los participantes.

Una limitante de la ficha CAS es que contiene un número reducido de variables de la condición socioeconómica familiar, restringiendo las dimensiones posibles de la evaluación de impacto. Otro aspecto crítico es la representatividad que logre tener de los participantes de Chile Solidario y del grupo de control, considerando que se trata de datos administrativos que se levantan para otro propósito, aún cuando los autores entregan argumentos que avalarían la representatividad de los datos a efectos de la evaluación.

El estudio evalúa a la cohorte que ingresó el año 2002 a Chile Solidario, usando un horizonte de evaluación de 12 a 48 meses con una media de 31,6 meses. Los resultados de la evaluación se establecieron en términos de diferencias; esto es, se evaluaron los cambios en el tiempo de las variables en los logros entre participantes y grupo de control.

Los resultados muestran que la primera cohorte de participantes exhibe en promedio un impacto positivo, pero pequeño, en las dimensiones de empleo y vivienda atribuibles a Chile Solidario. A nivel de ingresos los resultados son más ambiguos. El impacto sobre el ingreso autónomo (neto de subsidios) es negativo, pero ello podría ser explicado porque un aumento en los subsidios monetarios –garantizados en Chile Solidario– puede sustituir a los ingresos autónomos, siendo probable que el ingreso *total* haya aumentado respecto del grupo de control.

Una apertura de los resultados a nivel del intervalo entre la medición inicial y final, asimilable a diferentes “dosis de tratamiento”, muestra que las ganancias atribuibles a Chile Solidario tienden a concentrarse en la primera fase de la intervención, para luego mostrar un

⁹ Si el porcentaje de extrema pobreza es un 4%, la reducción del 20% en el componente rural significa que la tasa nacional cae a un 3,9%. Esto es: $0,04*(1 - 0,13*0,20) = 0,0389$

cierto grado de declinación. Este patrón temporal de resultados se asocia a la fase del Apoyo Familiar y sugiere que las ganancias obtenidas en esta etapa de la intervención podrían no ser sostenibles en el tiempo, al menos en el caso de la primera cohorte de participantes.

La apertura de los resultados según sexo del jefe de hogar muestra que no hay diferencias relevantes en el impacto del programa entre hogares con jefe hombre y jefe mujer, mientras que la apertura según condición urbana-rural muestra que Chile Solidario tiene un mayor impacto en las áreas rurales en las dimensiones de ingreso y ocupación. Por su parte, los hogares con receptores de bono en edades intermedias tienen mejores resultados que en los casos de receptores jóvenes o de edad más avanzada.

El estudio muestra que la primera cohorte de participantes presenta mejoras *absolutas* en todas las dimensiones del bienestar analizadas. Sin embargo, las ganancias se reducen significativamente cuando se realiza la comparación con el grupo de control. La lectura inmediata de este resultado es que parte importante de las ganancias obtenidas por la primera cohorte de participantes serían atribuibles a las condiciones del entorno antes que a la intervención social, levantando dudas respecto de la pertinencia de la hipótesis de aislamiento que estas familias habrían tenido respecto de la economía y de las redes sociales. Sin embargo, también es posible que exista algún grado de “rebalse” de los beneficios del programa hacia el grupo de control, si los no participantes están accediendo a una oferta de servicios sociales fortalecida por la política.

Resultados en la dimensión subjetiva¹⁰

La dimensión subjetiva es importante en Chile Solidario en la medida que se busca modificar las actitudes y disponibilidades en los participantes, de modo que se conviertan en sujetos de su desarrollo y, por esta vía, puedan superar la condición de pobreza. Esta es una dimensión que sólo se refleja muy parcialmente en las encuestas que dan lugar a las evaluaciones de impacto, siendo mejor captada por estudios cualitativos que se basan en entrevistas en profundidad y otras técnicas relacionadas.

Los estudios cualitativos dan cuenta de una elevada aprobación de Chile Solidario por parte de las familias participantes, quienes tienden a asociar la política con el programa Puente y con el trabajo del Apoyo Familiar. Este sería el vínculo que estaría determinando la disposición y la confianza de los beneficiarios a seguir participando del Programa (Alcalá Consultores, 2005). Las visitas domiciliarias, la personalización de la relación, el material empleado, etc. son vistos como un nuevo tipo de acercamiento por parte de un Estado que

¹⁰ Esta sección está basada en la revisión efectuada por Trucco y Nun (2009) sobre estudios cualitativos, entre los cuales se cuentan los publicados en la Serie “Puente a la Vista” del Fosis y en la Serie de Estudios del Sistema de Protección Social Chile Solidario de Mideplan.

hasta entonces percibían como lejano, poco interesado en ellos y poco adecuado a su realidad. Los efectos se expresan en diversos ámbitos, como son: cambios en las dinámicas familiares, incrementos en la vinculación con la institucionalidad (Facultad Cs Sociales, U de Chile, 2005), aumentos en la autonomía y prácticas ciudadanas, fortalecimiento de los componentes de identidad (Centro de Medición UC, 2005), empoderamiento, y mayor manejo de información.

El Apoyo Familiar no sólo acompaña y asiste a las familias en el logro de condiciones mínimas, sino que también crea un espacio de conversación y de reflexión sobre ellas. De esta forma, el trabajo con el Apoyo tiene un sentido doble. Por una parte, contribuye al logro de metas materiales sobre el cual es posible proyectarse hacia el futuro con un cierto grado de incidencia. Por otra parte, da lugar a una serie de procesos simbólicos que se derivan del cumplimiento de los compromisos adquiridos por la familia, lo que redundará en un aumento en sus capacidades por formular aspiraciones e idear estrategias que les den cumplimiento.

Los estudios no sólo destacan los efectos en el plano subjetivo, sino que además valoran la convocatoria que hace el Programa a “movilizarse” para salir de la pobreza, sistematizando, ordenando, y haciendo metódicas las iniciativas que surgen desde las propias familias. Dada la vulnerabilidad y el alto grado de precariedad en que viven estas familias, la urgencia por asegurar la subsistencia cotidiana trunca las posibilidades de desarrollar procesos reflexivos y proyectivos respecto de sí mismos. En muchos casos se observa la presencia de discursos sobre un futuro mejor; sin embargo, éstos suelen referirse más bien a las generaciones futuras y, en general, no se acompañan de la formulación de estrategias para lograrlo. El Programa, por medio del Apoyo Familiar, opera como un elemento que viene a introducir un punto de reflexión en las familias en situación de extrema pobreza.

Una mayor cercanía con el Apoyo Familiar incrementa entre las familias la sensación de tener un mayor control sobre el entorno, elemento fundamental para el desarrollo de la autonomía (Sur Consultores, 2005). La participación en la etapa del Apoyo Psicosocial “logra activar ciertos mecanismos que parecían estar dormidos y articular un proyecto más o menos coherente para el mejoramiento de las condiciones de vida del conjunto de la familia” (Asesorías para el Desarrollo, 2005a).

Estos resultados positivos se observan principalmente entre las familias que logran satisfacer sus necesidades materiales básicas y que cumplen con los mínimos de trabajo, ingresos y de habitabilidad. En cambio, las familias que no logran estos objetivos, son también aquellas que “carecen de un sustrato básico de recursos simbólicos que les permitan aprovechar las oportunidades que les ofrece el Sistema” (Asesorías para el Desarrollo, 2005a). Entre estas familias se observa, en menor medida, el desarrollo de las capacidades necesarias para superar su condición de forma autónoma.

Se constata que hay una falta de mecanismos en el diseño de Chile Solidario para la generación y acumulación de capital social comunitario. La intervención no contempla un trabajo sistemático a nivel de la comunidad, como sí ocurre a nivel del vínculo entre las familias y la institucionalidad público-privada. De este modo, las familias logran acceder con mayor facilidad a la red de servicios públicos disponibles, pero se debilitan los vínculos comunitarios frente al peso de la institucionalidad formal. Como resultado, el programa potencia la generación de lazos fuertes a través de la inserción de las familias a una red de servicios, forjando un capital social tipo “escalera”; pero no potenciando un capital social tipo “puente” (Cidpa Estudios Sociales, 2005).

Una de las principales dificultades reportadas por parte de los Apoyos Familiares es la arraigada disposición asistencialista de los beneficiarios (Sur Consultores, 2005; Asesorías para el Desarrollo, 2005b). En este contexto el programa debe promover actitudes autónomas entre familias que, en muchas ocasiones, han desarrollado una *desesperanza aprendida* respecto de la ayuda que el Estado pudiera brindarles y que, dada la naturaleza asistencial de estas intervenciones pasadas, se comportan de forma pasiva frente a la ayuda que les es proporcionada (Asesorías para el Desarrollo, 2005b).

Los estudios demuestran que el grado de comprensión que las familias logran de los objetivos y metodologías del programa contribuye a desarrollar una actitud proactiva y emprendedora durante su participación. En los casos en que esta comprensión no se logra a cabalidad, las familias o bien no aceptan participar o bien, en virtud de los magros resultados obtenidos, se retiran antes del término de la intervención (Asesorías para el Desarrollo, 2005b). Es función de los Apoyos Familiares el explicar y dar sentido entre las familias respecto de las características del programa y generar junto a ellos estrategias de cumplimiento de mínimos que se adecuen a sus necesidades prioritarias. De esta forma, el Apoyo Familiar opera como variable de ajuste de la intervención. El éxito del programa descansa en la resignificación práctica que los operadores hagan del diseño; en su capacidad para adecuarlo a la realidad de cada una de las familias participantes; y en el compromiso que desarrollen con su labor.

Tanto entre los beneficiarios como entre los implementadores del programa, existe la percepción de que las familias cuentan ahora con un importante caudal de información respecto de la oferta pública y de los mecanismos para acceder a ella (Facultad Cs Sociales, U de Chile, 2005; Asesorías para el Desarrollo, 2005a; Asesorías para el Desarrollo, 2005b). Sin embargo, se constata que la fase de apoyo psicosocial es demasiado corta para que se arraigue en los beneficiarios una práctica ciudadana efectiva. En un estudio se reporta que “el término de la fase intensiva de apoyo psicosocial supone una suerte de “vacío” de información y desvinculación con las redes institucionales en las familias” (Mideplan, 2005).

Cuando la institucionalidad asume un carácter más cotidiano surge un nuevo discurso que constantemente hace referencia a los nuevos destinos que se han incorporado a su quehacer (consultorio, banco, municipalidad) y a los beneficios que esta mayor utilización de servicios y beneficios ha significado para sus vidas. Se ha producido una “resignificación de algunas instituciones” (Facultad Cs Sociales, U de Chile, 2005) que pasaron de ser sinónimo de mala atención y mal trato, a ser acogedoras. Entre estos beneficiarios, el logro es atribuido en parte importante a su participación en el programa, puesto que por medio de éste logra hacerse conciencia respecto de la lógica de derechos que le subyace.

Una de las limitaciones en el desarrollo de las capacidades de las familias es la rigidez que muestran algunas instituciones de la red social para modificar el tipo de relación que desarrollan con sus usuarios. Ejemplo de esto es lo ocurrido con el trabajo conjunto que han realizado los municipios junto a Fosis para dar cumplimiento a los mínimos de habitabilidad. En este caso, Arriagada y Mathivet (2007) señalan que uno de los puntos críticos en la implementación del programa, fue instalar entre los funcionarios municipales una lógica de derechos que se oponía a la lógica de “emergencia” con que tradicionalmente se habían enfrentado los problemas en este ámbito. Se destaca el hecho de que en los municipios el tema de la habitabilidad es de larga data, por lo que la propuesta de Chile Solidario se habría enfrentado con prácticas profundamente arraigadas entre los funcionarios.

V. Conclusiones

Chile Solidario es una iniciativa de superación de la extrema pobreza de carácter innovador y comprensivo. Busca atacar las diferentes dimensiones en que se expresa la pobreza antes de circunscribirla solamente a una carencia de ingresos; tiene como unidad de intervención al grupo familiar antes que a personas individuales; apuesta por crear capacidades que promuevan autonomía en las familias participantes; y aspira a transformar a programas sociales de carácter sectorial en una red articulada que ofrezca servicios a la población pobre.

Se trata de una ambiciosa iniciativa de política pública, puesto que cada uno de los rasgos citados representa un cambio importante respecto de la forma tradicional de realizar política social en el país. También hay una cuota de audacia en su puesta en marcha si se tiene en cuenta que la política se articuló en plazos breves, y que no hubo tiempo para planes pilotos, ni para que las instituciones participantes pudiesen realizar los preparativos del caso.

A la fecha, han ingresado a Chile Solidario alrededor de 300.000 familias equivalentes a un 7% de la población nacional (1,2 millones de personas), lo que convierte a la política en una de alcance masivo. Así puesto, resulta indudable que la institucionalidad pública pudo

responder al desafío planteado, más allá de las insuficiencias que puede haber habido en algunos de sus componentes. De igual modo, la selección de los participantes se realizó a través de instrumentos estandarizados que hicieron posible lograr un razonable grado de focalización, especialmente desde que empieza a usarse un corte único nacional en los puntajes de la Ficha de Protección Social desde 2007.

Los resultados, a esta fecha, son mixtos. El trabajo del Apoyo Familiar ha sido importante puesto que ha permitido fortalecer disposiciones y actitudes de los participantes, facilitado su acceso a la red pública de programas y beneficios sociales y ha hecho posible que Chile Solidario cuente con un buen nivel de aprobación por parte de sus usuarios. Sin embargo, a la fecha, no hay evidencia clara que Chile Solidario haya contribuido a aumentar los niveles promedios de empleo e ingresos de los participantes. Más allá del carácter multidimensional de la iniciativa, resulta evidente que la dimensión de empleo e ingresos es central a una política orientada a superar la extrema pobreza a través de la activación de las capacidades.

La evaluación de impacto de Chile Solidario es restringida por la disponibilidad de datos existentes. Sólo hay información que permite evaluar a las cohortes que ingresaron durante los años 2002 y 2003, y la calidad de estos datos no es suficientemente buena para obtener juicios definitivos de la efectividad de la política. Este es un pasivo importante si se compara con otras experiencias de política contra la pobreza, donde evaluaciones de calidad han sido claves para extender las iniciativas en el tiempo y reformular sus aspectos más críticos. Además, el foco en las cohortes más antiguas posiblemente subestima los efectos de la iniciativa, si se considera que tiene que haber una importante dosis de aprendizaje institucional en el caso de una política innovadora que no pasó por una fase de plan piloto.

La eficacia de Chile Solidario para lograr sus objetivos dependerá críticamente de la verosimilitud del modelo que da lugar al diseño del programa y de la calidad de la implementación del modelo de intervención propuesto. A tal respecto hay tres postulados principales en que se basa la iniciativa: (i) que existe un conjunto de familias que está relativamente marginada del crecimiento de la economía y de la red de la política social, configurando una situación 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 de promoción que tales familias requieren para superar la extrema pobreza; (iii) que para contactar a las familias de extrema pobreza con la red pública se necesita de un “puente” que informe, establezca contactos y compromisos, y que genere las competencias requeridas en el ámbito psicosocial.

La evidencia posterior muestra que el primero de los postulados de Chile Solidario debe ser relativizado. Los datos longitudinales de la Encuesta Panel Casen y de las fichas CAS reportan que hay considerable movilidad de los hogares desde y hacia el estrato más pobre,

configurando un escenario de vulnerabilidad o riesgo de pobreza, antes que un núcleo fijo y duro de familias indigentes. Este rasgo no le resta relevancia a una iniciativa como Chile Solidario, pero sí modifica algunas de sus premisas.

La identificación de los hogares participantes se torna más exigente, puesto que no se trata de elegir al 4% o 5% de los hogares que están en extrema pobreza y que conforman una población estable y bien definida, sino que la población objetivo consistiría en un grupo más numeroso de hogares que se turnan para ocupar la parte inferior de la distribución socioeconómica en cada período. Se hace también más importante el seguimiento de las familias en el tiempo, para poder saber si hay efectos duraderos de la intervención o si sigue primando el riesgo y la vulnerabilidad. Posiblemente puede haber cambios en la combinación de instrumentos de política pública que son necesarios en este contexto, aún cuando el fortalecimiento de los activos del hogar que promueve Chile Solidario es funcional a la reducción de la vulnerabilidad.

Tampoco parece ser el caso que las familias que participan en Chile Solidario hayan estado tan marginadas de la economía o de las redes sociales como lo suponía el diagnóstico inicial. Esta premisa es contradictoria con el elevado porcentaje de familias que tienen cumplido un gran número de las 53 condiciones mínimas que establece como meta la política. También se contradice con los resultados de las evaluaciones de impacto que muestran que las familias participantes de Chile Solidario experimentan mejoras en ingreso y empleo que no serían atribuibles a la política, lo cual sugiere que estarían más conectados a los canales usuales de la economía que lo supuesto inicialmente.

Sin embargo, nuevamente se puede argumentar que una iniciativa del tipo Chile Solidario, orientada a fortalecer aspectos subjetivos y objetivos de los participantes para que se conviertan en sujetos de su propio desarrollo, no pierde su relevancia porque haya habido más terreno avanzado que lo inicialmente supuesto. Ello ni siquiera por un asunto de eficiencia del gasto público, puesto que cerca del 90% de los recursos se destina a fortalecer la oferta pública de modo de asegurar cobertura a quienes tienen derecho a su acceso y de modificar malas prácticas como el sesgo asistencialista o la falta de orientación al público objetivo.

Una apuesta clave de Chile Solidario es que la red instalada de programas sociales es suficiente para proveer los servicios y soportes requeridos por los participantes. Este puede ser el caso en términos de cobertura, puesto que los programas existentes abarcan las distintas áreas temáticas de la intervención, pero no necesariamente sucede así a nivel de sus contenidos y formas de trabajo. Hay una gama de antecedentes que apuntan a fallas de coordinación y de adaptación de la oferta pública a los requerimientos de las familias participantes. Este no debiera ser un resultado sorprendente si se considera las debilidades que aquejan a los proveedores públicos en áreas sociales como salud y educación, incluyendo a organizaciones privadas que son subcontratadas para estos efectos. Sin

embargo, ésta puede ser una de las áreas donde un buen mecanismo de retroalimentación puede hacer una diferencia en el tiempo, si hay capacidad para modificar los aspectos más críticos de la operación de los programas.

Finalmente, parece ser claro que el Apoyo Familiar es el componente mejor evaluado por parte de las familias participantes en Chile Solidario. Las visitas domiciliarias y la personalización de la relación con los participantes son evaluadas como una relación más cercana con la institucionalidad pública en comparación con los programas tradicionales. Los estudios cualitativos también señalan que se producen cambios positivos en aspectos como las dinámicas familiares, la vinculación con la institucionalidad, la autonomía y prácticas ciudadanas, el fortalecimiento de los componentes identitarios, empoderamiento y manejo de información.

Referencias Bibliográficas

Alcalá Consultores (2005), “Propuesta de una estrategia de intervención para fortalecer la inserción social de las familias puente a través del capital social comunitario”, Serie Puente a la Vista, Fosis.

Arriagada, Irma y Charlotte Mathivet (2007), “Los Programas de alivio a la pobreza Puente y Oportunidades. Una mirada desde los actores”, Cepal,

Asesorías para el Desarrollo (2005a), “Necesidades y aspiraciones de las familias que han finalizado la etapa de apoyo psicosocial del Sistema de Protección Social Chile Solidario”, Serie de Estudios Chile Solidario, Mideplan.

Asesorías para el Desarrollo (2005b), “Estudio familias en situación de extrema pobreza que no han aceptado integrarse o han interrumpido su participación en el programa puente del sistema Chile Solidario”, Serie de Estudios Chile Solidario, Mideplan.

Biblioteca del Congreso Nacional (2004), “Historia de la ley 19949. Establece un sistema de protección social para familias en extrema pobreza denominado Chile Solidario”.

Centro de Medición Pontificia Universidad Católica de Chile (2005), “Asesoría para la elaboración de un instrumento cuantitativo de evaluación de efectos psicosociales del Programa Puente”, Serie Puente a la Vista, Fosis.

Cidpa Estudios Sociales (2005), “La re-escolarización: La posibilidad de una nueva escuela”, Serie Puente a la Vista, Fosis.

Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile (2005), “Estudio Efectos de la intervención psicosocial en mujeres que participan directamente en el sistema Chile Solidario”, Serie de Estudios Chile Solidario, Mideplan.

Galasso, Emanuela (2006), "Alleviating Extreme Poverty in Chile," Washington D.C.: Development Research Group, World Bank.

Galasso, Emanuela y Pedro Carneiro (2008), “Lessons from the evaluation of Chile Solidario”, borrador.

Hoces, Fernando (2008), “Evaluación de impacto del Sistema Chile Solidario. Estudio de la trayectoria de los impactos utilizando el panel administrativo”, Tesis de Magister Economía, Universidad de Chile.

Hojman, Andrés (2008), “Evaluando el Programa Chile Solidario: Resultados utilizando el Panel Chile Solidario y Lecciones para la Evaluación” Tesis de Magister Economía, Universidad de Chile

Larrañaga, Osvaldo (2003), “Focalización de programas sociales en Chile. El sistema Cas”. Social Protection Center, Latin America and Caribbean Region, World Bank, D.C., Processed.

Larrañaga, Osvaldo, Dante Contreras y Jamie Ruiz Tagle (2009). “Evaluación del impacto de Chile Solidario para la primera cohorte de participantes”, Borrador PNUD

Mideplan (2005), “Sistematización de experiencias de participación ciudadana en el sistema de protección social Chile Solidario”, Serie de Estudios Chile Solidario, Mideplan.

Neilson C, D. Contreras, R. Cooper and J. Hermann (2008), “Poverty Dynamic in Chile”, Journal of Latin American Studies.

Perticara, Marcela (2007), “Análisis cuantitativo de impacto del Sistema Chile Solidario”, Mideplan.

Raczynski, Dagmar (2008), “Sistema Chile Solidario y la política de protección social en Chile. Lecciones del pasado y agenda para el futuro”, Cieplan.

Ruz, Miguel Angel y Julieta Palma (2005), “Análisis del proceso de elaboración e implementación del sistema Chile Solidario”, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile.

Sur Profesionales Consultores (2005), “Evaluación de cinco programas de la oferta pública social, participantes del Sistema Chile Solidario”, Serie de Estudios Chile Solidario, Mideplan.

Trucco, Daniela y Eleonora Nun (2008), “Sistematización de Evaluaciones Cualitativas del Programa Puente y Sistema de Protección Chile Solidario”, PNUD.

World Bank (2009), “Conditional cash transfers. Reducing present and future poverty”, Washington DC.

Anexo

Condiciones mínimas del Sistema de Protección Social Chile Solidario

DIMENSIÓN SALUD

Que la familia esté inscrita en el servicio de Atención Primaria de Salud (disponga de credencial o certificado de inscripción).

Que las embarazadas tengan sus controles de salud al día, según normas del Ministerio de Salud (al egreso debe estar realizado el control que corresponde).

Que los(as) niños (as) de seis años o menos tengan sus vacunas al día, según normas del Ministerio de Salud (al egreso debe estar al día la última vacuna que corresponda).

Que los(as) niños (as) de seis años o menos tengan sus controles de salud al día según normas del Ministerio de Salud (al egreso debe estar al día el último control que corresponda).

Que las mujeres de 35 años y más tengan el Papanicolau al día.

Que las mujeres que usen algún método anticonceptivo estén bajo control médico (al egreso debe estar al día el último control que corresponda).

Que los adultos mayores de la familia estén bajo control médico en el consultorio (al egreso debe estar al día el último control que corresponda).

Que los miembros de la familia que sufren alguna enfermedad crónica se encuentren bajo control médico en el centro que corresponda (al egreso debe estar al día el último control que corresponda).

Que los miembros de la familia con discapacidad o susceptibles a ser rehabilitados estén participando en algún programa de rehabilitación (al menos conozcan las alternativas y se estén incorporando).

Que los miembros de la familia estén informados en temas de la salud y autocuidado.

DIMENSIÓN EDUCACIÓN

Que los niños y niñas de edad preescolar asistan a algún programa de educación de párvulos (si no hay vacantes disponibles, al menos inscritos y postulando).

Que en presencia de madre trabajadora y ausencia de cualquier otro adulto que pueda hacerse cargo de su cuidado, el o los niños menores de seis años se encuentren incorporados a algún sistema de cuidado infantil (si no hay vacantes disponibles, al menos inscritos y postulando).

Que los niños de hasta 15 años de edad asistan a algún establecimiento educacional (en el caso de deserción, que se encuentren en un proceso de reingreso al sistema escolar).

Que los(as) niños (as) que asisten a educación preescolar, básica o media, sean beneficiarios de los programas de asistencia escolar que corresponda.

Que los(as) niños (as) mayores de 12 años sepan leer y escribir (al menos aprendiendo lecto-escritura).

Que los(as) niños (as) con discapacidad que estén en condición de estudiar se encuentren incorporados al sistema educacional, regular o especial (si no hay vacantes disponibles, al menos inscritos y postulando).

Que exista un adulto responsable de la educación del niño (a), acreditado como apoderado y que esté en contacto regular con la escuela (al egreso haya asistido a la última reunión de apoderados correspondiente).

Que los adultos tengan una actitud positiva y responsable con respecto a la educación y la escuela, al menos reconociendo la utilidad de la participación del niño en procesos educativos formales.

Que los adultos sepan leer y escribir (al menos aprendiendo lecto-escritura y operaciones básicas, si tienen disposición a hacerlo)

DIMENSIÓN HABITABILIDAD

Que la familia tenga una situación habitacional clara en relación con la tenencia del sitio y la vivienda en que habitan.

Si la familia quiere postular a vivienda, que se encuentre postulando.

Que cuente con agua no contaminada.

Que cuenten con un sistema de energía adecuado.

Que cuenten con un sistema de eliminación de excretas adecuado.

Que la casa no se llueva, no se inunde y que esté bien sellada

Que la vivienda cuente con al menos dos piezas habitables.

Que cada miembro de la familia tenga su cama con equipamiento básico (sábanas, frazadas, almohadas).

Que cuenten con equipamiento básico para la alimentación de los miembros de la familia (batería de cocina, vajilla y cubiertos para todos los miembros de la familia).

Que dispongan de un sistema adecuado de eliminación de basura.

Que el entorno de la vivienda esté libre de contaminación.

Que la familia acceda al Subsidio de Pago del consumo de agua potable, si corresponde.

DIMENSIÓN TRABAJO

Que al menos un miembro adulto de la familia trabaje de forma regular y tenga una remuneración estable.

Que ningún niño(a) menor de 15 años abandone los estudios por trabajar.

Que las personas que se encuentren desocupadas estén inscritas en la Oficina Municipal de Información Laboral (OMIL).

DIMENSIÓN INGRESOS

Que los miembros de las familias que tengan derechos a SUF (subsidio único familiar), lo obtengan (al menos se encuentren postulando).

Que los miembros de la familia que tengan derecho a Asignación Familiar, la obtengan.

Que los miembros de las familias que tengan derecho a Pasis (Pensión Asistencial), lo obtengan (al menos se encuentren postulando).

Que la familia cuente con ingresos superiores a la línea de indigencia.

Que la familia cuente con un presupuesto organizado en relación a sus recursos y necesidades prioritarias.

DIMENSIÓN DINÁMICA FAMILIAR

Que existan en la familia prácticas cotidianas de conversación sobre temas como hábitos, horario y prácticas para la recreación.

Que la familia cuente con mecanismos adecuados para enfrentar conflictos.

Que existan normas claras de convivencia al interior de la familia.

Que exista una distribución equitativa de las tareas del hogar entre todos los miembros de la familia, independientemente del sexo de sus miembros y de acuerdo a la edad de cada uno de ellos.

Que la familia conozca los recursos comunitarios y los programas de desarrollo disponibles en la red local (clubes deportivos, centros de adulto mayor, grupos de iniciativa, organizaciones de la comunidad, entre los principales).

Que en caso de que exista violencia intrafamiliar, las personas involucradas directamente en esta situación estén incorporadas a algún programa de apoyo (al menos conozcan las alternativas y estén en proceso de integrarse).

Que la familia que tiene interno a un niño(a) en algún sistema de protección, lo visite regularmente.

Que la familia que tiene algún joven privado de libertad, lo apoye y colabore en el programa de rehabilitación.

DIMENSIÓN IDENTIFICACIÓN

Que todos los miembros de la familia se encuentren inscritos en el Registro Civil.

Que todos los miembros de la familia tengan cédula de identidad.

Que la familia tenga ficha CAS vigente a la fecha de egreso, en la municipalidad de su domicilio.

Que todos los hombres de la familia mayores de 18 años tengan su situación militar al día.

Que todos los miembros adultos de la familia tengan sus papeles de antecedentes regularizados.

Que los miembros de la familia que presentan alguna discapacidad la tengan certificada por la Compin y estén en el Registro Nacional de la Discapacidad.

Fuente: Mideplan, Cuaderno de Información 02, Descripción del Sistema de Protección Social Chile Solidario