



*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

## **Políticas Contra la Pobreza: de Chile Solidario al Ingreso Ético Familiar.\***

Oswaldo Larrañaga<sup>†</sup>  
Dante Contreras<sup>‡</sup>  
Gustavo Cabezas<sup>§</sup>

Documento de Trabajo  
Marzo 2015

**Palabras clave:** pobreza, chile solidario, ingreso ético.

---

\* 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). Se agradecen los aportes de Andrea Zabaleta, Claudia Núñez y Slaven Razmilic. Este documento fue publicado como capítulo en: O. Larrañaga y D. Contreras (eds.): Las Nuevas Políticas de Protección Social en Chile, edición ampliada y actualizada, Uqbar, Santiago, 2015.

<sup>†</sup> PNUD.

<sup>‡</sup> Departamento de Economía de la Universidad de Chile.

<sup>§</sup> PNUD.

# Políticas contra la pobreza: de Chile Solidario al Ingreso Ético Familiar<sup>1</sup>

Oswaldo Larrañaga, Dante Contreras y Gustavo Cabezas

## 1.- Introducción

El porcentaje de personas que vive en situación de pobreza cayó desde 38,6% en 1990 a 7,8% en 2013, y aquel en extrema pobreza o indigencia de 13,0% a 2,5%.<sup>2</sup> El crecimiento de la economía ha sido un factor fundamental en la reducción de la pobreza por su contribución a la creación de empleos y aumento de las remuneraciones, así como lo ha sido el aumento de gasto social que más que se triplicó durante el período.

No obstante, el Ministerio de Planificación (Mideplan) advertía a inicios de la década del 2000 acerca de la existencia de un núcleo duro de hogares pobres, marginado de los beneficios del crecimiento económico y de las redes de la política social. Frente a este diagnóstico surge Chile Solidario, un sistema de protección social orientado a la superación de la extrema pobreza o indigencia. Inició sus operaciones en el año 2002 por iniciativa del entonces Presidente Ricardo Lagos, quien también buscaba instalar una política de combate a la pobreza que se convirtiera en uno de los sellos de su gobierno.

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. 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 (Apoyo Familiar). Este componente tiene por meta fortalecer las capacidades del grupo familiar a través del apoyo psicosocial, así como facilitar el acceso a la red de programas sociales con lo cual se tiende un *punte* hacia la superación de la pobreza.

Chile Solidario posee dos características innovadoras que lo convierten en una iniciativa de combate a la pobreza de interés internacional, pero que a la vez suponen desafíos exigentes a la política pública. Primero, la concepción de la pobreza como un problema multidimensional que necesita de una política intersectorial con la participación de diferentes ministerios y agencias en el sector público. Segundo, su meta de superar la extrema pobreza

---

<sup>1</sup> Se agradecen los aportes de Andrea Zabaleta, Claudia Núñez Jefa Departamento de Operaciones, División de Promoción y Protección Social del MDS y Slaven Razmilic, Investigador del CEP. No obstante los autores son los únicos responsables del contenido del capítulo.

<sup>2</sup> Ello de acuerdo a la metodología usada en estos años para medir la pobreza. En el 2013 se actualizó la línea de pobreza y se modificaron aspectos importantes de la metodología, resultando una nueva medición de 14,4% para la pobreza y 4,5% para la indigencia en el 2013.

a través de la creación de capacidades y competencias en la población más vulnerable, en lugar de la entrega de transferencias monetarias como es el caso de los programas condicionales de ingreso que se popularizaron en este período.

A fines del primer gobierno de Michelle Bachelet, en marzo de 2010, habían ingresado a Chile Solidario alrededor de 400.000 familias que dan cuenta del 8,5% de la población nacional. Los resultados a esa fecha son mixtos. Hay evidencia de que Chile Solidario logró vincular a las familias participantes a la oferta de programas sociales, aun cuando allí había más terreno avanzado que lo supuesto en el diagnóstico inicial. Hubo también avances importantes en el fortalecimiento de disposiciones y actitudes que convierten a los participantes en sujetos de su propio desarrollo. Sin embargo, no hay evidencia sólida en las evaluaciones de impacto respecto a que Chile Solidario haya contribuido a aumentar los niveles promedios de empleo e ingresos de los participantes.

Los resultados de estas evaluaciones fueron determinantes para que el entrante gobierno de Sebastián Piñera planteara una reforma que dio origen a la política de Ingreso Ético Familiar. Esta iniciativa conserva algunas características de Chile Solidario, puesto que también constituye una política intersectorial de combate a la pobreza extrema con sede en el Ministerio de Desarrollo Social (MDS, ex Mideplan), con ejecución descentralizada en los municipios y con un componente de apoyo psico-social a las familias participantes. Sin embargo, innova al incluir un conjunto de transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas, un componente de apoyo socio-laboral orientado a generar competencias laborales, y el Programa Eje que adapta la intervención a las características de cada familia y monitorea su desarrollo. De esta manera, el Ingreso Ético Familiar intenta suplementar los aspectos más débiles de Chile Solidario, como es la generación de empleos e ingresos.

El Ingreso Ético Familiar inicia su operación en el 2013, si bien el grueso del componente de transferencias monetarias empieza a ser pagado a los beneficiarios de Chile Solidario en situación de extrema pobreza desde abril del 2011 (con matices en los montos y especificaciones respecto a las que se pagan desde el 2013). Ello, acorde con la meta que se impone el gobierno de Sebastián Piñera en cuanto a terminar con la extrema pobreza durante su administración.

Este capítulo contiene un análisis de la génesis, implementación, funcionamiento y resultados de estas iniciativas de combate a la pobreza. Para ello se estructura en un conjunto de secciones, incluyendo esta introducción. La segunda sección describe el sistema de protección Chile Solidario y el origen de la iniciativa, tanto en su concepción en el Ejecutivo, como en la discusión parlamentaria. La tercera sección presenta un análisis del funcionamiento de Chile Solidario en cuanto a su cobertura, selección de familias participantes, adaptación de la oferta pública y niveles de financiamiento. En la cuarta sección se reportan los resultados que logra Chile Solidario según las evaluaciones de impacto y estudios cualitativos. La quinta sección presenta el Ingreso Ético Familiar en

cuanto a su génesis, contenido y puesta en marcha. Una última sección ofrece consideraciones finales.

## **2.- ¿Qué es y de dónde viene 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 participantes. No se trata de un programa social más, sino que articula el acceso a un numeroso conjunto de programas y beneficios sociales pertenecientes a diferentes ministerios y servicios públicos. En el momento de su creación, en el año 2002, constituye la política de carácter intersectorial más importante impulsada en el país, siendo este 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 limitaciones que les 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 a los beneficios y programas sociales que les son pertinentes; evalúa los logros alcanzados al término de los dos años de la intervención y monitorea a los participantes durante 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 habían sido adaptadas a las necesidades de la población en extrema pobreza. Los servicios y programas sociales considerados se agrupan en un conjunto de dimensiones: (i) Identificación Personal, facilita la tramitación de documentos de identificación; (ii) Salud, provee acceso garantizado a un plan de salud familiar y de salud mental, así como acceso preferente a las prestaciones que

ofrece el sistema de salud; (iii) Educación, consiste en el acceso preferente a salas cunas y jardines infantiles con extensión horaria, así como a otros programas del sistema educacional; (iv) Dinámica Familiar, 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; (v) Habitabilidad, acceso preferente a programas de vivienda social y regularización de títulos de dominio; (vi) Empleo e Ingresos, acceso preferente a programas de reinserción laboral y empleo, de apoyo a actividades económicas, y de capacitación en diferentes ámbitos.

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 recibidas por la mujer jefa de familia o a la mujer pareja del jefe. Esto último en respuesta a la evidencia empírica internacional que muestra que hay un mayor aumento del bienestar familiar cuando la decisión de gasto está a cargo de estas mujeres.

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, la mayoría de las veces relacionadas con la asistencia de los niños a las escuelas y a controles de salud. El objetivo de reducir la pobreza futura a través de la inversión en capital humano es aquí 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 las personas 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 los pagos que realizan los otros programas.

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 encargados 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 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 la municipalidad respectiva. El jefe de la UIF es un funcionario municipal nombrado por el alcalde 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 a esta labor, o personal externo contratado a través de un concurso público por el Fosis. El número de Apoyos Familiares 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.

### **Origen de Chile Solidario**

Chile Solidario surgió de 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, a cargo de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (Ruz y Palma, 2005).

En el año 2000 se inicia en Mideplan la búsqueda de una política comprehensiva contra la extrema pobreza puesto que a la fecha cobraba fuerza la hipótesis sobre la existencia de un

núcleo de pobreza dura que no respondía al crecimiento económico, ni a la política social. El Programa Puente nace de la experiencia de un conjunto de iniciativas que estaban siendo desarrolladas a nivel de localidades en este período. Este se define como una iniciativa de apoyo integral a las familias en extrema pobreza, que tiene como 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 (Dipres) para efectos de su financiamiento. Después de una negativa inicial –y solo 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 era el organismo público que 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 que restaban eficacia a la política pública. Al mismo tiempo, 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.

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 decidieron que, después de dos años de discusiones y estudios, ya era hora de instalar una política de combate a la extrema pobreza que se convirtiera en el sello de su gobierno. A tal decisión contribuyó la crítica proveniente de la izquierda de la coalición gobernante, respecto a que dicha administración carecía de una estrategia de desarrollo social. 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 no tenía un sello diferenciador de los gobiernos anteriores.

Para tales efectos, el Presidente Lagos constituyó un grupo de trabajo 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 la cual se agregaron la dimensión de la inter-sectorialidad que estaba trabajando la Dipres, así como el acceso garantizado a los subsidios existentes y la creación del bono Chile Solidario. La creación de Chile Solidario fue anunciada en el discurso presidencial del 21 de mayo del 2002.

La puesta en marcha de Chile Solidario fue inmediata, aprovechando que el programa Puente ya estaba operando a manera de experiencia piloto. Esta premura explica el porqué Chile Solidario se instaló 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.

En la discusión parlamentaria que tuvo lugar entre fines del año 2002 e inicios del 2004 hubo bastante acuerdo 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 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.

### **3.- Funcionamiento de Chile Solidario**

#### **Participantes**

A lo largo de su ciclo de vida, ingresaron a Chile Solidario un total de 546.096 familias (hogares), considerando como tales a los participantes del Programa Puente que conforman el eje central de la política (Cuadro 1).<sup>3</sup> El total de población atendida por Chile Solidario es alrededor del 10,7% de los hogares del país, mientras que el porcentaje de hogares que vivía en situación de extrema pobreza fluctuó entre un 3,9% y 2,6% entre el 2003 y 2011, según la medición vigente en el período. De la comparación de estas cifras se podría desprender que Chile Solidario excedió su cobertura, dado que su población objetivo eran los hogares en extrema pobreza. Sin embargo, este grupo no es fijo e invariable en el tiempo, sino que hay hogares que entran y salen de esta situación, de modo que el total de hogares en extrema pobreza en el período es más alto que el registrado en un año en particular.

Por otra parte, la medición de la extrema pobreza no es un procedimiento exacto sino que está sujeto a imprecisiones tanto en los instrumentos de medición (encuestas Casen, Ficha de Protección Social) como en los criterios que la definen (líneas de pobreza). Por ello, nada

---

<sup>3</sup> El término “familia” es utilizado en la documentación de Chile Solidario, pero la unidad participante es la definida por las fichas de focalización y corresponde al hogar. A lo largo del presente texto se usa indistintamente el nombre de familias u hogares, pero hay que tener en cuenta la aclaración previa.



garantiza que los hogares que estén situados inmediatamente por arriba de la línea de pobreza sean en la práctica menos pobres que lo que están situados por debajo de ese umbral. Por tanto, que una política contra la pobreza tenga una cobertura “excesiva” puede constituir una virtud antes que un problema.

**Cuadro 1: Cobertura de Hogares en Chile Solidario (programa Puente)**

	Ingresan en el año	Acumulado	Acumulado como % total hogares
2002	40.741	40.741	1,01
2003	50.827	91.568	2,22
2004	51.545	143.113	3,41
2005	54.806	197.919	4,64
2006	50.936	248.855	5,74
2007	39.931	288.786	6,49
2008	48.273	337.059	7,38
2009	48.291	385.350	8,23
2010	45.535	430.885	8,93
2011	57.551	488.436	9,83
2012	57.660	546.096	10,68

Fuente: Registros administrativos del Programa Puente (2002 a 2008) e información provista por el MDS (2009 a 2012). La información sobre el total de hogares proviene de las encuestas Casen, con interpolación de datos para los años sin encuesta.

La selección de los participantes en Chile Solidario se hizo a través del puntaje de la Ficha Cas hasta el año 2006 y con el de la Ficha de Protección Social desde el año 2007.

En el primer caso, la selección se realizó utilizando puntajes de corte definidos a nivel de la comuna. Para tal efecto se identificaba el porcentaje de hogares en extrema pobreza comunal de acuerdo a los datos de la encuesta Casen, seleccionándose aquellos hogares cuyo puntaje Cas estaba por debajo del percentil respectivo. Por ejemplo, si la encuesta Casen mostraba que había un 6% de hogares en extrema pobreza en una determinada comuna, se procedía a elegir a un 6% de familias de esa comuna, usando como criterio de selección el puntaje en la ficha Cas. La desventaja de este método es que la estimación de la extrema pobreza a nivel local es estadísticamente imprecisa debido al bajo número de hogares por comuna en la muestra de la Casen, lo cual induce a errores de inclusión y exclusión en la selección de hogares.<sup>4</sup>

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

<sup>4</sup> 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.

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. 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 del puntaje Ficha 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.

### **La oferta pública**

En el discurso presidencial del 21 de mayo del 2001 se anunció la creación de Chile Solidario y a fines de ese año ya habían ingresado cerca de 41.000 hogares. Esta rápida puesta en marcha fue posible porque el Programa Punteo, 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.

La puesta en marcha 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 Punteo a todo el país. A través de este programa se realizaron en la práctica muchas de las coordinaciones con las demás agencias públicas que debían prestar beneficios a las familias participantes (Ruz y Palma, 2005).

La instalación de Chile Solidario en las comunas se inicia con una invitación de Mideplan a los municipios, quienes deben 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 había 332 comunas, de un total de 341, que se habían unido a la iniciativa (Raczynski, 2008). Los Apoyos Familiares, ya sea con personal municipal o contratado especialmente para tal efecto, fueron capacitados por el Fosis lo que contribuyó a la homogeneidad en los contenidos de la intervención, pese a que su implementación estuvo a cargo de los gobiernos locales.

La Secretaría Ejecutiva de Chile Solidario, en conjunto con el Fosis, instaló un sistema de información que permitía monitorear a cada familia participante, desde que era invitada a

participar, hasta que terminaba la fase de seguimiento, cinco años más tarde. Ahí se registraban las características socioeconómicas y demográficas de la familia, así como los logros y dificultades reportados por los Apoyos Familiares. Este sistema de datos estaba en línea y entregaba información diaria de los avances de Chile Solidario a nivel de sus componentes y áreas geográficas, lo que en principio permitió ajustar los contenidos de la intervención según las necesidades de terreno.

Las evaluaciones de instalación de Chile Solidario (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. En muchos casos, el acceso a los datos depende de los distintos organismos que los manejan para ponerlos a disposición de los gestores del programa. Esto tendría como consecuencia, por una parte, que no siempre los gestores logran obtener la información necesaria para intervenir, o que se enfrenten a numerosas dificultades para obtenerla. Por otro lado, 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 habría obstaculizado la conformación efectiva de una red de protección, son los problemas de gestión derivados de la dificultad de coordinación entre el Ministerio de Planificación y las Unidades de Intervención Familiar en los municipios, a efectos de articular una oferta adecuada a las características de la demanda en cada una de las dimensiones y territorios.

### **Perfil de los Apoyos Familiares**

Los Apoyos Familiares (AF) del Programa Puente constituyen un eje central del trabajo que Chile Solidario realiza con las familias en extrema pobreza, por lo que es de interés conocer en mayor detalle su perfil. A tal efecto se cuenta con un estudio realizado por PNUD para Mideplan en el año 2011 (Huepe, 2011). La investigación consistió en la realización de grupos focales con Apoyos Familiares y con Jefes de las Unidades de Intervención Familiar, y una encuesta de carácter censal que fue respondida por un 80% del total de Apoyos Familiares con contrato vigente a la fecha.

La edad promedio de los AF es 34 años y un 88% son mujeres. Más del 80% cuenta con estudios superiores completos, mayoritariamente realizados en universidades. Tres cuartos de los Apoyos que cuentan con educación superior completa, son Trabajadores o Asistentes Sociales. Un 34% contaba con menos de 2 años de experiencia como AF a la fecha de la encuesta y un 57% con menos de 4 años; por otro lado, un 11% había trabajado como AF durante toda la vida del programa.

Cerca de dos tercios de los Apoyos Familiares trabaja media jornada y solo un tercio, jornada completa. Un 52% de ellos son contratados por las municipalidades, pero sus sueldos son pagados con recursos que transfiere el Fosis a través de un convenio. Otro 30% es contratado y financiado directamente por las municipalidades, mientras que los restantes están contratados y pagados directamente por el Fosis (trabajan en municipalidades con las cuales no se ha firmado un convenio de transferencia de recursos).

La mayoría de los Apoyos con experiencia laboral previa había trabajado en municipios u otra institución gubernamental, y muchos de ellos habían desempeñado labores en terreno. Los AF con contrato municipal tienen un menor número de familias a su cargo, aún controlando por jornada laboral. Se trataría de funcionarios municipales a quienes se les asigna otro tipo de responsabilidades, por lo que deben distribuir su tiempo de trabajo entre varias actividades.

Más del 90% de los AF dice estar satisfechos o muy satisfechos con su trabajo en el Programa Puente. No se evidencian en este juicio diferencias significativas según jornada laboral, tipo de contrato ni condición de ruralidad/urbanidad en donde realizan el trabajo. La mayoría (65%) reporta que el principal logro que espera obtener de su trabajo es que las familias desarrollen autonomía para vincularse con la red de servicios y organizaciones. El segundo logro esperado más mencionado (24%) es “que las familias se comprometan con el programa y se motiven para superar su situación”.

Hay semejanza entre las expectativas que los Apoyos tienen respecto a su trabajo con las familias y lo que ellos consideran son sus roles principales en el programa. Frente a la pregunta: “Según su opinión, ¿cuál es el rol principal de los AF dentro del Programa Puente?”, las respuestas se centran principalmente en la motivación de las familias para que superen su situación (46%) y la promoción de la autonomía de las familias (35%).

## **Extensiones**

Con el transcurso del tiempo, Chile Solidario amplió su cobertura para incluir algunos grupos de población vulnerable con necesidades más específicas.

En el año 2006 se introdujo el programa Vínculo, orientado a adultos mayores en situación de vulnerabilidad, a quienes se les entrega atención psicosocial, acceso garantizado a

subsidios monetarios y acceso preferente a prestaciones sociales de acuerdo a sus necesidades. Es ejecutado por las municipalidades y la asesoría técnica está a cargo del Servicio Nacional del Adulto Mayor (Senama). Entre el 2006 y 2013 este programa ha atendido a más de 61.000 adultos mayores.

En el año 2007 se inicia el Programa Calle, que se dirige a personas y/o grupos familiares que viven en situación de calle. El objetivo es que estas personas mejoren sus habilidades psicosociales y psicolaborales a través de su participación en programas de acompañamiento personalizado de 12 o 24 meses de intervención. Adicionalmente, ofrece acceso a subsidios para la cédula de identidad, credenciales de salud, pensiones solidarias y también a programas de tratamiento del consumo abusivo de sustancias psicotrópicas en caso necesario. Los recursos de este programa son transferidos principalmente a instituciones sin fines de lucro, especialistas en tratar esta condición. Desde sus inicios, ha atendido en promedio a 3 mil personas cada año.

En el año 2008 entra en funcionamiento el Programa Abriendo Caminos, que tiene por población objetivo a menores de 18 años en cuyas familias hay situaciones de separación forzosa en razón del cumplimiento de condena de alguno de sus integrantes (en especial el jefe de hogar). Este programa es ejecutado principalmente por instituciones no gubernamentales, como fundaciones y universidades. En el año 2013 la cobertura nacional era de 2.500 usuarios.

### **Financiamiento de Chile Solidario**

En el Cuadro 2 se presenta el gasto efectuado por el sistema de protección de Chile Solidario a lo largo de todo el período de operaciones (2003 a 2012). La información se desglosa en sus principales componentes: apoyos familiares, nuevos programas, bonos monetarios y transferencias a otros programas sociales. 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. No se incluye el gasto en subsidios monetarios que dependen de otros programas, puesto que la mayoría de los participantes en Chile Solidario ya accedía a esos pagos que son financiados con el presupuesto de la respectiva agencia.

**Cuadro 2: Gasto del Sistema Chile Solidario (millones de pesos 2014)**

	<b>Programa Puente</b>	<b>Programas Vínculo, Calle y Abre Caminos</b>	<b>Bono Chile Solidario</b>	<b>Asignación Social</b>	<b>Transferencias a otros programas</b>	<b>Otros</b>	<b>Total</b>
<b>2003</b>	2.999	-	2.993	-	9.600	565	<b>16.157</b>
<b>2004</b>	6.256	-	6.739	-	36.397	927	<b>50.319</b>
<b>2005</b>	6.612	-	16.636	-	58.849	3.175	<b>85.272</b>
<b>2006</b>	6.726	1.263	16.969	-	61.457	3.296	<b>89.711</b>
<b>2007</b>	6.665	641	20.325	-	60.230	123	<b>87.984</b>
<b>2008</b>	6.127	2.169	17.450	-	57.937	4.827	<b>88.509</b>
<b>2009</b>	7.690	3.564	19.715	-	66.931	5.672	<b>103.573</b>
<b>2010</b>	7.696	4.720	20.888	-	64.663	561	<b>98.528</b>
<b>2011</b>	N.D.	5.556	24.408	64.104	70.383(*)	109	<b>164.560</b>
<b>2012</b>	7.677	6.489	24.362	81.019	61.214	3.813	<b>184.575</b>

**Nota:** (\*) El gasto en el Bono Solidario se incluye en el ítem transferencia a otros programas en el 2011

**Fuentes:** Informe de Ejecución y/o Balance Integral de la Subsecretaría de Planificación y/o Servicios Sociales del MDS - DIPRES para cada año y Larrañaga y Contreras (2010)

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 componentes que se agregan con posterioridad, como es el caso de los Programas Calle, Vínculos y Abriendo Caminos. No obstante, el incremento más significativo en el tiempo es la Asignación Social que se paga en 2011 y 2012 y que representa alrededor del 40% del gasto en Chile Solidario en esos años. Como se explica más adelante, esta partida es un adelanto de las transferencias que trae consigo el Ingreso Ético Familiar.

La mayor parte del gasto son transferencias para otros programas de la red pública que atienden a beneficiarios de Chile Solidario. En el año 2012 los principales destinatarios de estas transferencias fueron: la subvención educacional pro-retención de estudiantes vulnerables (23% del total); el programa de habitabilidad (19%); el programa de micro-emprendimiento del Fosis (18%); el programa de alimentación escolar y otros programas de la Junaeb (12%); programas de salud Chile Solidario en Fonasa (6%) y el programa Proempleo de la Subsecretaría del Trabajo (5%), entre otros. (Dirección de Presupuestos, Ejecución Presupuestaria 2012).

## **4.- Resultados de Chile Solidario**

### **Las evaluaciones de impacto**

Las evaluaciones de impacto de los programas sociales tienen por finalidad cuantificar los resultados que son atribuibles a la intervención, aislándolos de aquellos imputables a las condiciones del entorno y que hubiesen ocurrido aún en ausencia de la política pública. Para tal efecto, se necesita 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 evaluación de impacto de Chile Solidario es poco 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 hogares tratados y de controles, y que cubre a quienes ingresaron en el primer año y medio de operación. Esta encuesta tiene algunos problemas puesto que 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.<sup>5</sup> También hay problemas de comparación de los datos, por la introducción de cambios en el cuestionario entre las distintas rondas de la encuesta, así como por la pérdida de entrevistados a lo largo del tiempo, que afectaron la representatividad de las muestras de tratados y de controles.<sup>6</sup>

Las pocas evaluaciones de impacto que se han realizado usando los datos de la citada encuesta de panel fueron mandatadas por Mideplan. El estudio de Galasso (2006) evaluó los impactos de Chile Solidario en el período 2003-2004 y encontró que se mejoraba el acceso de los participantes a los programas de educación, salud, vivienda y subsidios monetarios. Sin embargo, no encuentra evidencia de que Chile Solidario haya mejorado los resultados de empleo e ingresos de los hogares. El estudio destaca el rol del apoyo psicosocial para proveer información respecto de los servicios sociales y para mejorar la disposición hacia el futuro de los beneficiarios.

El estudio realizado por Peticara (2007) extiende el período de evaluación a los años 2003-2006. Los resultados son similares a los reportados por la evaluación previa, puesto que no se 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 sí

---

<sup>5</sup> 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 (2008).

<sup>6</sup>Ver Hoces (2008) y Hojman (2008).

habría ocurrido en zonas rurales. Se constata 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. Se advierte que hay una gran heterogeneidad de resultados entre grupos de población y áreas geográficas, lo que sugiere que los logros dependen de las condiciones iniciales de las familias y de la gestión local.

El estudio de Galasso y Carneiro (2008) analiza el impacto del programa en el período 2003-2006 y encuentra mejoras en el ingreso monetario de los hogares participantes que pertenecen a la zona rural. Según sus estimaciones, 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 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 solo 0,1 puntos porcentuales.

Hay una cuarta evaluación de impacto de Chile Solidario (Larrañaga, Contreras y Ruiz Tagle, 2012) que utiliza como base de datos las fichas Cas, en lugar de la Panel Chile Solidario. La cobertura de la ficha Cas abarca 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.

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 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.

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.



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 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.

Los resultados de las evaluaciones de impacto coinciden con los juicios emitidos por los Apoyos Familiares en la encuesta realizada por el PNUD (Huepe, 2011). La mayoría de estos profesionales afirma que el Programa Puente ha sido exitoso en el logro de algunos de sus objetivos, como es la mejora en el manejo de las redes institucionales. Sin embargo, sólo un 5% sostiene que un logro frecuente en las familias es el incremento de sus ingresos monetarios, lo cual concuerda con las opiniones de los participantes de los grupos focales. Las razones que explicarían este bajo logro son: escasa oferta de puestos de trabajo, baja motivación por nivelar estudios, escasa oferta en capacitación de oficios e inflexibilidad para adaptarse a las necesidades de la localidad e incumplimiento de la oferta preferencial para las familias Puente.

### **La dimensión psicosocial**

Hay un conjunto de estudios cualitativos que evalúan el trabajo de los Apoyos Familiares en la dimensión psicosocial, que es quizás el componente más emblemático de Chile Solidario por su carácter innovador y la forma de trabajo personalizada con las familias participantes.

7

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 vínculo sería determinante de la disposición y la confianza de los beneficiarios a seguir participando del Programa. 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 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, aumentos en la autonomía y prácticas ciudadanas, mayor empoderamiento y mejor 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

---

<sup>7</sup> Este acápite se basa en la revisión efectuada por Trucco y Nun (2009) de los estudios cualitativos sobre Chile Solidario, 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.

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 de sus capacidades por formular aspiraciones e idear estrategias que les den cumplimiento.

Se destacan no sólo los efectos en el plano subjetivo sino que, además, se valora la convocatoria que hace Chile Solidario a “movilizarse” para salir de la pobreza, sistematizando, ordenando, y haciendo metódicas las iniciativas que surgen desde las propias familias. La cercanía del contacto 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. 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.

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. 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. También se constata que la fase de apoyo psicosocial es demasiado corta para que se arraigue en los beneficiarios una práctica ciudadana efectiva. 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.

Una de las principales dificultades reportadas por parte de los Apoyos Familiares es la arraigada disposición asistencialista de los beneficiarios, que muchas veces son reforzadas por la cultura imperante en la oferta de prestaciones sociales. 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.

### **Equidad de Género**

Cerca del 90% de los representantes familiares en Chile Solidario son mujeres, puesto que ellas son quienes están a cargo del hogar. La gran mayoría de los Apoyos Familiares también lo son, puesto que el perfil del cargo se vincula a profesiones con mayor presencia femenina (trabajo social). Así, Chile Solidario posee un importante componente femenino, sin que ello fuera parte del diseño del programa.

La gran mayoría de los Apoyos Familiares destaca que Chile Solidario *no* refuerza los roles tradicionales de género; sino que las mujeres participantes aprenden a visualizar y no aceptar situaciones de abuso, y que gracias al mayor aporte de ingresos monetarios de la mujer, su voz sea más escuchada y respetada dentro de la familia (Huepe, 2011).

Ciertas experiencias internacionales mencionan que no siempre el mayor empoderamiento de la mujer es bien recibido por su pareja. Sin embargo, en Chile Solidario prácticamente la totalidad de los Apoyos Familiares señala que es poco frecuente que la mujer que ha encontrado empleo tenga que abandonarlo por dificultades relacionadas con su ausencia en el hogar y las responsabilidades domésticas inherentes a la división tradicional del trabajo. Eso sí, la mayor parte de las veces se opta por ocupaciones que tienen lugar en las cercanías del hogar, de modo de no descuidar las labores domésticas. Por regla general, la pareja o cónyuge hombre no colabora ni se involucra en las tareas domésticas cuando la mujer trabaja fuera del hogar. Así, Chile Solidario empodera a las mujeres, pero no modifica los roles tradicionales de género en la distribución de las tareas del hogar.

Por otra parte, una de las críticas principales que desde la literatura se hace a los programas de transferencias condicionadas (en los cuales comúnmente son enmarcados Chile Solidario y el Programa Puente), es que delegan las responsabilidades del Estado en protección social a las familias y dentro de estas, a las mujeres; sobrecargándolas con un mayor número de responsabilidades domésticas al interior del hogar. Éste pareciera no ser el caso del Programa Puente, ya que sólo el 2% de los Apoyos Familiares menciona que el Programa le demanda un tiempo excesivo al representante familiar (Huepe, 2011)

No obstante, prácticamente todos los Apoyos Familiares creen que es necesaria la incorporación y participación de los hombres para un mejor cumplimiento de los objetivos del programa. El foco del programa es trabajar con familias, pero en la práctica sólo se está interactuando con las mujeres del hogar.

## **5.- Ingreso Ético Familiar**

El Ingreso Ético Familiar (IEF) es la política para la superación de la extrema pobreza creada por el gobierno de Sebastián Piñera en reemplazo de Chile Solidario. Formalmente se define como un subsistema del Sistema Intersectorial de Protección Social, denominado “Seguridades y Oportunidades”. Consta de tres componentes principales: los programas de acompañamiento, las transferencias monetarias y el acceso garantizado y/o preferente a las acciones y prestaciones implementadas por organismos públicos.

En cierto sentido el IEF es una evolución de Chile Solidario puesto que retiene un conjunto de sus características, a la vez que innova en aspectos en que Chile Solidario mostró ser poco efectivo. El IEF también es una política intersectorial de combate a la pobreza, con base en

el Ministerio de Desarrollo Social y aplicación descentralizada a través de los gobiernos locales, que cuenta con un programa de acompañamiento psicosocial de las familias participantes y que dispone el acceso garantizado o preferente a un conjunto de programas públicos. La innovación está en los programas que fortalecen la capacidad de generación de ingresos de las familias a través de la inserción laboral o el micro-emprendimiento; en un conjunto de transferencias monetarias de corto plazo, condicionales y no condicionales; y en mecanismos para que la intervención se adapte a las necesidades de las diferentes familias.

El Ingreso Ético Familiar adquirió gran relevancia en la administración del Sebastián Piñera. Para el pensamiento de centro derecha en Chile, la superación de la pobreza tiende a constituir el gran objetivo de la política social y no es casualidad que así se haya reflejado en las prioridades de esta administración. También estaba en juego demostrar que un gobierno de centro derecha podía ser más efectivo en la derrota de la extrema pobreza, habida cuenta que Chile Solidario no había logrado conseguir tal propósito. De tal manera, en palabras del ministro Joaquín Lavín:

“Como Ministro de Desarrollo Social, el Ingreso Ético Familiar pasó a ser para mí el desafío más importante. El Presidente Piñera me planteó que esta era la política clave para terminar con la extrema pobreza hacia fines de su gobierno” (Lavín, 2013)

El diseño del Ingreso Ético Familiar y la tramitación parlamentaria del proyecto de ley tienen lugar entre el 2010 y 2012. La puesta en marcha del IEF ocurre recién en 2013, con el ingreso de la primera cohorte de familias participantes. Por su parte, la última cohorte de participantes de Chile Solidario ingresó en el año 2011 y egresará en el 2016. Al gobierno de Sebastián Piñera le correspondió, por tanto, seguir operando con Chile Solidario a la vez que preparaba y ponía en marcha la iniciativa que le reemplazaría.

Ambas iniciativas de combate a la extrema pobreza se traslapan, sin que haya un quiebre temporal entre ellas. De hecho, toda la oferta programática para Chile Solidario se hace extensiva al IEF, a la vez que el componente de transferencias monetarias del IEF beneficia también a los participantes del Chile Solidario. No solo eso, sino que casi dos años antes de la entrada en vigencia del IEF, se empieza a pagar a los beneficiarios de Chile Solidario en extrema pobreza un conjunto de bonos y subsidios similares a los que traería consigo el IEF. Con ello, el gobierno de Sebastián Piñera puede efectivamente aspirar a cumplir la meta de superar la extrema pobreza durante su administración, habida cuenta que la entrada en vigencia del IEF no ocurrirá hasta el último año de su administración (2013).

## **Origen**

El término Ingreso Ético tuvo su origen en la propuesta del año 2007 del entonces Obispo de Rancagua, Monseñor Alejandro Goic, respecto a que el salario mínimo debía ser igual a un

suelo ético de \$250.000 pesos. Se suponía que este monto permitía cubrir las necesidades básicas y era sustancialmente más elevado que el salario mínimo de la época, que ascendía a \$ 144.000 brutos. La propuesta de Monseñor Goic provocó un debate nacional y motivó que la Presidenta Michelle Bachelet convocara durante su primer gobierno a un Consejo Asesor Presidencial llamado Trabajo y Equidad, el cual tenía la misión de preparar propuestas en materias de trabajo, salarios, competitividad y equidad social.

Entre las recomendaciones que formuló el Consejo se cuenta un subsidio al ingreso laboral y una transferencia focalizada a los niños de las familias pobres. El esquema planteado para el subsidio fue de 30% para los ingresos laborales hasta 7,5 UF mensuales<sup>8</sup>, disminuyendo progresivamente a medida que aumenta el ingreso, hasta llegar a cero. Se focalizaba en el primer quintil según la Ficha de Protección Social e inicialmente beneficiaría a los grupos que necesitaban un mayor impulso para ingresar al mercado laboral (madres y jóvenes). Por su parte, la transferencia establecía un beneficio por niño de 0,5 UF mensuales para los hogares del primer quintil. El gobierno acogió solo parte de la primera propuesta y envió al Congreso un proyecto de ley para crear el Subsidio al Empleo a los Jóvenes. Este fue promulgado en marzo del 2009 y se focalizó en los jóvenes del 40% de hogares más pobres.

El concepto de ingreso ético vuelve a surgir en el programa de gobierno del candidato Sebastián Piñera. El objetivo que se postula es erradicar la pobreza extrema para el año 2014, para lo cual cerca de 500 mil personas debían abandonar esta situación. Entre las medidas propuestas se encontraban: mejorar la articulación de los programas y la identificación de beneficiarios, la creación del Ministerio de Desarrollo Social y la creación del Ingreso Ético Familiar. En esta propuesta se entendía por Ingreso Ético una transferencia condicionada compuesta por el Subsidio Único Familiar, un bono de capacitación y un subsidio al trabajo con corresponsabilidades en asistencia escolar, controles de salud y esfuerzos en capacitación y búsqueda de empleo.

A la postre, el IEF resultó ser una política mucho más comprehensiva que la sola consideración de transferencias monetarias, puesto que agregó un conjunto de programas de acompañamiento orientados a construir capacidades en las personas y familias participantes, según se detalla más adelante. Su diseño definitivo estuvo a cargo de un equipo en Mideplan liderado por Felipe Kast que dio lugar a un proyecto de ley que ingresó al Congreso en octubre del 2011.

Como sea, el diseño preliminar del componente de transferencias monetarias facilitó la inclusión temprana de un programa de bonos y subsidios (Asignación Social) a los participantes de Chile Solidario, por lo que el gobierno de Sebastián Piñera pudo empezar a

---

<sup>8</sup> El valor de la UF es \$ 24.000 en pesos del 2014 (40 dólares).

complementar el ingreso monetario de las familias en extrema pobreza mucho antes que entrara en vigencia el Ingreso Ético Familiar.

Producto de la negociación parlamentaria de la Ley de Presupuestos de 2011, que incluía recursos para financiar la puesta en marcha de la Asignación Social, se creó un Panel de Expertos a objeto de entregar “recomendaciones técnicas sobre los objetivos que aplicarán para el otorgamiento de la bonificación” (Huneeus y Repetto, 2013)

El proyecto que ingresó al Congreso no dista mucho de aquel que fue aprobado finalmente. Los principales temas discutidos en ambas salas fueron respecto al nombre del proyecto, el número de temas pendientes para ser definidos en reglamentos una vez que aprobara la ley, y que no se dejaba claro si la política constituía un derecho garantizado.

Respecto de los reglamentos, preocupaba la elevada discrecionalidad que ello otorgaba al Ejecutivo. Por ejemplo, la definición de quiénes serían el grupo objetivo y la definición de pobreza extrema dependía de un reglamento y en el Congreso se logró incluirla en la ley. Del mismo modo, la inclusión de esta definición y la de los cupos, otorgó el carácter de derecho garantizado al subsistema. Sin embargo, elementos como las corresponsabilidades para las transferencias condicionadas, quedaron definidas por reglamento, ya que hubo acuerdo en que estas podían cambiar, en función de cambios que se dieran en el tiempo.

Una mención especial cabe a la discusión sobre el nombre del proyecto. Parlamentarios de oposición estaban bastantes preocupados respecto de lo que la ciudadanía pudiera entender, como concepto, de los términos “ingreso” y “ético”. Se argumentaba que la propuesta en discusión era muy distinta a la entregada por Monseñor Goic sobre “salario justo”. Por lo tanto, que la ley buscara crear un “Ingreso Ético” no fue nunca del agrado del Congreso. El proyecto pasó por diferentes nombres y a la postre fue aprobado con el título: “Establece bonos y transferencias condicionadas para las familias de pobreza extrema y crea el subsidio al empleo de la mujer”. Sin embargo la ley fue publicada en el Diario Oficial como: “Crea el Ingreso Ético Familiar que establece bonos y transferencias condicionadas para las familias de pobreza extrema y crea subsidio al empleo de la mujer”. Esto llevó a que un grupo de senadores presentara un requerimiento de inconstitucionalidad en el Tribunal Constitucional, el cual finalmente fue rechazado.

## **Componentes del IEF**

### **a. Los programas de Acompañamiento**

El Ingreso Ético Familiar contempla tres programas cuya función es acompañar a los participantes en distintos ámbitos: el Programa Eje, el Programa de Acompañamiento Sociolaboral y el Programa de Acompañamiento Psicosocial.

El Programa Eje acompaña a los usuarios a través de un profesional a cargo (denominado Ejecutor de este programa), desde que ingresan al subsistema hasta el momento de su egreso dos años después. Este Programa tiene a su cargo las funciones de: diagnóstico, planificación, seguimiento, evaluación y de coordinación de la oferta programática social.

El primer paso es la suscripción de un Documento de Compromiso en que la familia acepta participar en el IEF con los derechos y deberes del caso. Posteriormente, el hogar recibe la visita del Ejecutor del Programa Eje, quien levanta información de los recursos, capacidades y necesidades, con miras a realizar un diagnóstico. Con participación del usuario se diseña un Plan de Intervención que identifica los programas de acompañamiento pertinentes y demás intervenciones a desarrollar.

El Programa Eje deriva a los usuarios a los programas respectivos. Así, derivará al Programa de Acompañamiento Sociolaboral a las personas que requieran fortalecer sus condiciones de empleabilidad y participación laboral; mientras que el Programa de Acompañamiento Psicosocial reunirá a quienes requieran fortalecer las habilidades para “vincularse y desenvolverse en forma más autónoma, adaptativa y exitosa en los planos personales, familiares y sociales”. El periodo de permanencia en estos programas es entre 12 y 24 meses, que por norma general se cumplen en forma paralela. La participación en los programas de acompañamiento otorga a los usuarios acceso preferente y/o garantizado a las acciones y prestaciones requeridos.

Corresponde también al Programa Eje monitorear el avance de los participantes y verificar la correcta ejecución del Plan de Intervención así como de las acciones y demás prestaciones del subsistema. Una vez cumplido el plan, le corresponde al Programa Eje evaluar la intervención, dentro del plazo de dos meses después de su término.

El Programa de Acompañamiento Sociolaboral opera con acompañamiento personalizado en sesiones de trabajo periódicos, orientadas al logro del Plan de Inserción Laboral que considera el mejoramiento de las competencias en materia de empleabilidad, formación de capital humano, inserción laboral o desarrollo de emprendimientos. Se entiende por desempeño exitoso de este programa si la persona logra percibir ingresos por sobre la línea de la pobreza per cápita durante al menos seis meses consecutivos. La condición es verificada a través de las cotizaciones obligatorias, como dependiente, o aquellas realizadas como independiente.

El Programa de Acompañamiento Psicosocial también opera con acompañamiento personalizado en sesiones de trabajo periódicas orientadas al logro del Plan de Desarrollo Familiar. Este plan se define, consensuadamente entre el programa y la familia, en base a la identificación de metas familiares y la disposición, organización y desarrollo de recursos y capacidades necesarios para su cumplimiento. El trabajo se realiza en el domicilio de los participantes en un número máximo de 19 sesiones en un período no superior a los 24 meses.

## **b. Las transferencias**

El componente de transferencias monetarias tiene tres pilares: Dignidad, Deberes y Logros. El primero entrega subsidios en forma incondicionada y busca asegurar una calidad de vida compatible con la dignidad humana. El pilar Deberes consiste en transferencias condicionales de modo que los participantes deben cumplir con condiciones o corresponsabilidades para acceder a ellas. El último pilar, Logros, identifica hitos que requieren un esfuerzo de los participantes y ameritan un reconocimiento.

Todas las transferencias son entregadas a la jefa de familia o a la pareja del jefe de familia, salvo en el caso de que no haya una mujer mayor de edad en el hogar. Las transferencias se entregan por un periodo máximo de dos años, según la duración de los programas de acompañamiento psicosocial y/o sociolaboral.

El pilar Dignidad está conformado por cuatro transferencias: el Bono Base Familiar, Subsidio al Pago de Consumo de Agua Potable y de Servicio de Alcantarillado de Aguas Servidas, Subvención Educacional Pro-Retención de Alumnos y el Bono de Protección.

El Bono Base Familiar es una transferencia monetaria cuyo monto se calcula como la diferencia entre la línea de extrema pobreza per cápita y el ingreso por persona en el hogar, incluyendo el monto que le correspondería recibir a través de las transferencias condicionales. Los otros bonos del pilar Dignidad son similares a los pagados en Chile Solidario.

El pilar Deberes está compuesto por dos transferencias monetarias condicionadas. La primera refiere a la “Asistencia Escolar” y aplica a las familias con integrantes entre los 6 y 18 años que se encuentren cursando la enseñanza básica o media, y que hayan tenido una asistencia escolar no inferior a un 85% durante el segundo semestre del año previo. La segunda aplica a las familias con integrantes menores de 6 años y la corresponsabilidad consiste en cumplir con los controles de salud del menor. Los montos de estas transferencias consisten en una suma fija por cada menor que cumpla con las corresponsabilidades del caso, pero sujeto a un monto máximo a nivel familiar.

El pilar Logros, está compuesto por tres bonos y un subsidio. El primer bono, de Formalización, es una transferencia por una sola vez a quienes registren cotizaciones previsionales continuas, por el periodo que determine el reglamento. El segundo bono, de Graduación de la Enseñanza Media, se dirige a los participantes mayores de 24 años que obtengan su licencia en una institución reconocida por el Ministerio de Educación. El tercer bono, por Esfuerzo, está dirigido a quienes logren desempeños destacados en las áreas de educación, salud, empleo, ahorro o, en caso necesario, rehabilitación de drogas. El pago



máximo anual es de \$50.000 pesos por cada beneficiario y tiene como población elegible a los participantes del IEF y a la población perteneciente al 30% más vulnerable.

Por su parte, el Subsidio al Empleo de la Mujer beneficia a trabajadoras entre los 25 y 60 años, con renta bruta mensual menor a \$383.391 para trabajadoras asalariadas o su equivalente anual para trabajadoras independientes que cumplan con el pago de las cotizaciones de pensiones y salud. El monto del subsidio depende del tramo del ingreso laboral y se distribuye en dos tercios para la trabajadora y un tercio para el empleador. La población elegible son los participantes del IEF y quienes pertenezcan al 40% más vulnerable.

La proliferación de transferencias que trae consigo el IEF ha sido objeto de algunas críticas. Por una parte, no es claro que ellas sean de fácil comprensión por parte de los potenciales beneficiarios si se considera su número y fórmula de cálculo. Por otra parte, hay dudas respecto de la capacidad del aparato público para monitorear el cumplimiento de las corresponsabilidades en las transferencias condicionadas, como es el caso de la asistencia escolar y a controles de salud (Huneeus y Repetto, 2013). Así también, en el Panel de Expertos que acompañó el diseño del IEF hubo serios cuestionamientos respecto del sentido e implicancias de las transferencias por logro, en especial, en el caso del premio por logro escolar.

## **Institucionalidad**

El Ministerio de Desarrollo Social tiene a su cargo la administración, coordinación, supervisión y evaluación del Ingreso Ético Familiar, a través de la Subsecretaría de Servicios Sociales. Por su parte, la Subsecretaría de Evaluación Social del mismo ministerio debe evaluar a cada cohorte que egrese del programa y reportar los resultados a la comisión de pobreza de la Cámara de Diputados.

La gestión del IEF es realizada directamente por el Ministerio de Desarrollo Social en el caso del Programa Eje, mientras que el Fosis queda a cargo de la gestión de los programas de Acompañamiento Psicosocial y Sociolaboral (tal como lo hacía con los Apoyos Familiares en Chile Solidario). Para ello, el Fosis establece convenios con los gobiernos locales (municipalidades) que son los ejecutores de estos componentes.

Tanto el MDS como el Fosis cuentan con encargados nacionales de los respectivos programas a su cargo. A nivel regional y provincial se cuenta en cada Secretaría Regional Ministerial (Seremi) con un Coordinador Regional IEF y un grupo de Asistentes Técnicos IEF (a cargo de un conjunto de comunas). Por su parte, el Fosis cuenta en cada región con encargados y apoyos técnicos, estructura que se replica a nivel de las provincias.

Los ejecutores de los programas de Acompañamiento y Eje pueden ser personas naturales o jurídicas, a diferencia de Chile Solidario, donde los Apoyos Familiares tenían que ser personas naturales. En caso de ser un persona jurídica, deben contar con la infraestructura, equipamiento, personal y experiencia necesarias.

A nivel local el MDS tiene presencia a través de los Gestores Familiares y Territoriales. La labor de los primeros es acompañar a los participantes del IEF a través de las etapas de diagnóstico, seguimiento y evaluación. En cambio, los segundos tienen la labor de vincular la oferta social local con los usuarios y velar por su pertinencia, suficiencia y oportunidad para el logro de los objetivos.

Los municipios tienen la obligación de conformar una Unidad de Acompañamiento, la cual será la responsable directa de la ejecución de los programas de acompañamiento. Para la coordinación entre los múltiples actores se crean Mesas Técnicas de Coordinación a nivel regional y comunal. Estas mesas, deben ser convocadas por las SEREMI respectiva y tienen carácter propositivo y resolutivo en las materias relacionadas con la implementación y coordinación de los programas e intervenciones de las familias.

### **La Asignación Social: adelantando el pago de transferencias a familias en extrema pobreza**

El Ingreso Ético Familiar no se pone en marcha sino hasta el 2013, que es el último año del gobierno de Sebastián Piñera. El objetivo del gobierno de terminar con la extrema pobreza durante su administración no puede lograrse si el principal instrumento (IEF) destinado a tal propósito no está aún operativo. Por ello, se entregó a los participantes de Chile Solidario en extrema pobreza un conjunto de pagos que anticipaban, sin ser idénticos, a los que contendría posteriormente el IEF. Este programa fue conocido como la Asignación Social.

El pago consistía en un componente basal más incrementos por cumplimiento de condiciones como escolaridad y salud de los menores de edad e inserción laboral de las mujeres. La Asignación Base es un monto mensual por integrante del hogar, que fluctúa entre \$4.500 y \$7.500 según el nivel de vulnerabilidad medido por el puntaje de la Ficha de Protección Social, a lo cual se agrega un pago anual de \$ 10.000 por integrante del hogar.

La asignación por cumplimiento de compromisos tiene tres componentes. Un Incremento por Control de Niño Sano que es una bonificación variable según el puntaje en la FPS, por cada menor de 6 años que cuente con su carnet de control de salud al día. Un Incremento por Escolaridad, que incluye una asignación por matrícula y otra por asistencia, para cada menor entre 6 a 18 años matriculado en un establecimiento educacional reconocido por el Ministerio de Educación. Por último, un Incremento por Inserción Laboral de la Mujer, que es un pago complementario a la remuneración del trabajo para mujeres de 25 y más años de edad, que

registrasen una o más cotizaciones previsionales entre agosto 2011 y marzo 2012, y que obtuvieran una remuneración igual o inferior a \$ 383.391.

La Asignación Social se entregó desde abril del 2011 hasta septiembre del año 2012, fecha en que entra en vigencia el decreto del Ministerio de Desarrollo Social que regula las Transferencias Monetarias del Ingreso Ético Familiar.

El gasto total en estas transferencias en el 2011 fue \$60.912 millones y en el 2012 \$79.294 millones (cuadro 2). Estos son montos relevantes, puesto que representan un 39% y 43% del gasto realizado por el Chile Solidario, en los respectivos años. El número de familias en Chile Solidario que recibió los pagos asciende a un promedio mensual de 131.303 en 2011 y 137.559 en 2012. El monto de la transferencia promedio equivalente mensual ascendió a \$ 38.660 y \$ 48.000, respectivamente (en pesos de cada año).<sup>9</sup>

La Asignación Social fue objeto de una evaluación de la Dirección de Presupuesto, licitada a un equipo de la Universidad del Desarrollo, que incluye una parte cualitativa y otra cuantitativa. El primer componente mostró que las mujeres participantes perciben las transferencias por corresponsabilidades como un reconocimiento a la crianza de los hijos y el trabajo femenino; que el monto de las transferencias es percibido como un “ingreso femenino” de baja cuantía que se emplea para solventar gastos del hogar y de los hijos; y que la recepción de la transferencia empodera a las mujeres receptoras pero no modifica la manera en que se toman las decisiones en el hogar. Por su parte, la evaluación cuantitativa no entregó resultados concluyentes por limitaciones de la base de datos utilizada, que es la encuesta Casen 2011, la cual no posee una línea base para el programa (Universidad del Desarrollo, 2014).

### **La primera cohorte de participantes en el IEF**

En el año 2013 se da inicio formalmente al Ingreso Ético Familiar. La primera cohorte de participantes contó con 43.724 familias en el 2013; la segunda cohorte en el 2014 incluyó a otras 45.000 familias. La selección de los participantes en el IEF se realiza en base a información provista por la Ficha de Protección Social y registros administrativos en materia de ingresos monetarios.

La primera cohorte de participantes está sujeta a algunos arreglos de transición que difieren del funcionamiento en estado de régimen del IEF. Así, los programas de acompañamiento Psicosocial y Sociolaboral se extenderán por el período máximo de 24 meses; a la vez que Fosis estará a cargo de los Programas Eje y de Acompañamiento durante el 2013 y 2014.

---

<sup>9</sup> Hay pagos con lógica mensual y otros anuales; el equivalente mensual resulta de dividir el pago recibido en el año por 12 meses. Se hace notar que los pagos mensuales se inician en mayo del 2011.

En el Cuadro 3 se presenta un perfil de las familias que integran la primera cohorte de participantes en el IEF, en base a los datos provistos por la encuesta Casen 2013.<sup>10</sup> Esta encuesta registra como participantes en el IEF a un número de familias que es casi un 50% más elevado que el dato oficial, lo que puede atribuirse a que exista alguna confusión entre los encuestados en la Casen respecto de los programas sociales en que participa el hogar, así como a error muestral (la muestra no representa en forma exacta a la población).

Un 49% de los núcleos familiares en el IEF tiene jefatura femenina y en su gran mayoría corresponde a familias uni-parentales. Este es un porcentaje elevado que se explica por el mayor grado de vulnerabilidad a que está afecta este tipo de familia. No obstante, este grupo también puede incluir a hogares con jefes hombres que no son reportados en la Ficha de Protección Social.

En promedio las jefas mujeres son más jóvenes que los jefes hombres en el IEF (41,9 años versus 46,4 años) y lideran núcleos familiares más pequeños (3,08 integrantes en promedio vs 3,84 en el caso de jefes hombres).

**Cuadro 3: Perfil de familias participantes en el IEF, 2013**

	Jefe mujer	Jefe hombre	Todos
% total de núcleos	48,7	41,3	100,0
Edad jefe	41,9	46,4	44,2
Número integrantes	3,08	3,84	3,47
% segundo núcleo en hogar	18,5	5,7	12,0
Ingreso monetario promedio, \$	269.250	467.220	370.730
Transferencia potencial media, \$	41.180	47.300	44.320
Transferencia como % ingreso (*)	32,9	15,9	24,1
% de núcleos IEF en decil 1	35,7	16,0	25,6
% de núcleos IEF, decil 1 y 2	54,9	35,4	44,9
% de núcleos IEF, decil 1 a 4	77,5	63,3	70,4

Nota: (\*) promedio de ratio por hogar

Fuente: elaborado en base de microdatos Casen 2013

<sup>10</sup> Este análisis se realiza para núcleos familiares, puesto que la Casen 2013 identifica participantes del IEF a nivel de esta unidad.

Respecto de los ingresos monetarios se tiene que la encuesta Casen no captura, salvo excepciones, las transferencias pagadas por el IEF. Ello puede deberse a que muchas veces la persona que responde la encuesta no necesariamente conoce en detalle la información de ingresos de los demás integrantes del hogar. No obstante, los datos de la encuesta hacen posible estimar el monto potencial de las transferencias que se recibirían del IEF, puesto que ello depende de variables como el número de menores, la ocupación femenina, el ingreso total y otras variables que tienden a ser bien reportadas en la encuesta.

La estimación entrega un monto promedio (potencial) de \$ 41.180 mensuales en las familias con jefe mujer y \$ 47.300 en aquellas con jefe hombre. No obstante, como porcentaje del ingreso monetario del núcleo familiar es más elevada la transferencia que reciben las familias con jefatura femenina (32,9% en promedio vs 15,9%), puesto que el nivel de ingreso familiar es bastante más bajo en estos casos.

Solo un 35,7% de los núcleos con jefe mujer y un 16,0% de los núcleos con jefe hombre califican en el primer decil de la distribución de ingresos. Estos porcentajes suben a un 54,9% y 35,4% si se consideran a los dos primeros deciles.<sup>11</sup> Este es un resultado no esperado puesto que el IEF está dirigido a las familias en extrema pobreza, de modo que los participantes debieran pertenecer al primer decil de ingresos.

La discrepancia señalada puede deberse a tres causas. En primer lugar, puede haber fallas en el proceso de selección de los participantes, la cual se realiza en base al puntaje en la Ficha de Protección Social y datos administrativos de ingresos. Como se sabe, la Ficha está afectada a problemas en la fidelidad de la información que entregan los hogares y los registros administrativos de ingresos son incompletos para personas con inserción informal en la economía. Segundo, la encuesta Casen puede estar registrando como participantes del IEF a familias que no lo son, por las razones señaladas previamente. Tercero, la medición del nivel socioeconómico se realiza con distintas variables en la Ficha de Protección Social y la encuesta Casen, de modo que la ordenación de los hogares no tiene porque ser la misma entre ambos instrumentos.

## **6.- Consideraciones Finales**

Chile Solidario constituye la política pública más ambiciosa que se ha implementado en el país para terminar con la extrema pobreza. Cerca de 550.000 familias accedieron a Chile Solidario entre el año 2002 y 2012, fechas de inicio y término del ingreso de los participantes.

---

<sup>11</sup> Los deciles se construyen en base del ingreso monetario del núcleo en unidades equivalentes ( $N^{0,7}$ ), sin incluir a los subsidios que paga el IEF. Los resultados no cambian si se usa el ingreso autónomo en vez del ingreso monetario.

Cada una de estas familias contó con el acompañamiento de un Apoyo Familiar cuya labor consistía en trabajar junto a la familia un plan de activación de las capacidades requeridas para la superación de la situación de pobreza, a la vez que facilitaba el acceso a las prestaciones y beneficios sociales de la oferta pública.

Chile Solidario tuvo un carácter innovador y comprehensivo. Buscaba atacar las diferentes dimensiones en que se expresaba la pobreza; tenía como unidad de intervención al grupo familiar antes que a personas individuales; apostaba a crear capacidades que promovieran la autonomía en las familias participantes; y aspiraba a transformar programas de carácter sectorial en una red articulada.

El Apoyo Familiar es el componente mejor evaluado de Chile Solidario. Las visitas domiciliarias y la personalización de la intervención hacen posible que los participantes establezcan una relación más cercana con la institucionalidad pública, en comparación con los programas tradicionales. También se identifican cambios positivos en aspectos como la dinámica familiar, la mayor autonomía y empoderamiento de los participantes, y el mejor manejo de la información.

Hay también mejoras en el acceso de las familias a la red de prestaciones y beneficios sociales, aún cuando se detectan falencias en la capacidad de la oferta pública para adaptarse a las necesidades de los usuarios de Chile Solidario. Sin embargo, no hay evidencia significativa de que Chile Solidario haya contribuido a aumentar los niveles promedios de empleo e ingresos de los participantes, si bien las evaluaciones tienen alcance muy restringido por la disponibilidad de datos. La información permite evaluar solo 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.

En todo caso, la falta de evidencia de logros en empleo e ingresos es crítica en una política orientada a terminar con la extrema pobreza. Este resultado no sorprende si se tiene en cuenta que Chile Solidario no contaba con instrumentos directos que proveyeran ingresos (salvo subsidios de bajo monto) o que aseguraran la inserción laboral. Por lo demás, los programas de capacitación e intermediación laboral en el país son particularmente poco efectivos, y los Apoyos Familiares no tenían especiales competencias para guiar a las familias en la inserción productiva.

El Ingreso Ético Familiar es la política para la superación de la extrema pobreza creada por el gobierno de Sebastián Piñera y que reemplaza a Chile Solidario a partir del año 2013. El Ingreso Ético Familiar constituye una evolución de Chile Solidario, puesto que retiene un conjunto de sus características a la vez que innova en aspectos en que la iniciativa previa demostró ser poco efectiva. En particular, dispone de instrumentos directos para proveer ingresos de corto plazo y personal especializado en la generación de capacidades para que la familia se inserte en la economía y logre autonomía en la generación de ingresos.

El diseño del Ingreso Ético Familiar ha recibido algunas críticas en términos de la proliferación de transferencias que denotan una particular confianza en la efectividad de los estímulos económicos para influenciar los comportamientos de las personas. Se trata también de una intervención más compleja y que supone mayores desafíos a la gestión pública. Esta es una apuesta riesgosa, habida cuenta de las falencias demostradas por algunos de los programas de la oferta pública durante la operación de Chile Solidario, así como de las insuficientes capacidades que mostró Mideplan (actual Ministerio de Desarrollo Social) como organismo rector de la política.

## Referencias Bibliográficas

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

Biblioteca del Congreso Nacional (2012), "Historia de la ley 20595. Crea el Ingreso Ético Familiar que establece bonos transferencias condicionadas para las familias de pobreza extrema y crea el subsidio al empleo de la mujer".

Dirección de presupuesto. Balance de Gestión Integral años 2002 a 2013.

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

Huepe, Mariana (2011): "Análisis de la Encuesta a los Apoyos Familiares", Documento de Trabajo PNUD, Santiago, Chile

Huneus, Cristobal y Andrea Repetto: (2013): "Los desafíos pendientes del Ingreso Ético Familiar" en Jorge Fantuzzi (editor): Ingreso Ético Familiar: Innovando en la lucha contra la pobreza, Libertad y Desarrollo, Santiago.

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 (2012): "An impact evaluation of Chile Solidario" Journal of Latinamerican Studies.

Ministerio de Desarrollo Social (2013). Informe de Política Social 2012 xx , Santiago, Chile

Ministerio de Desarrollo Social (2014). "Informe de Desarrollo Social 201xx", Santiago, Chile

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.

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

Universidad del Desarrollo (2014). “Evaluación de impacto de la Bonificación Ingreso Ético Familiar del Ministerio de Desarrollo Social (ex MIDEPLAN)”. Facultad de Gobierno, Santiago. Chile.

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