

Ciclo económico y programas de compensación social: El Caso del Sistema Chile Solidario

**Américo Ibarra Larra
Gonzalo Martner Fanta**



NACIONES UNIDAS

CEPAL



Este documento fue preparado por Américo Ibarra Larra y Gonzalo Martner Fanta, Consultores de la Unidad de Estudios Especiales de CEPAL, bajo el componente de Macroeconomía, equidad y seguridad social, del proyecto CEPAL/GTZ: "Policy Strategies for Sustainable Development in Latin America and the Caribbean: Promotion of a Socially Sustainable Economic Policy (GER/01/31)", que contó con el apoyo de la Deutsche Gesellschaft für Zusammenarbeit (GTZ).

Preparado como apoyo al documento "La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad" presentado en el XXXI Período de Sesiones de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), realizado entre los días 20 y 24 de marzo de 2006 en Montevideo, Uruguay.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/W.80

Copyright © Naciones Unidas, mayo de 2006. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

I.	Resumen	7
II.	Contexto socio económico de Chile	9
2.1	La política fiscal contra cíclica	14
2.2	Los mecanismos de compensación social vinculados al ciclo económico	15
2.3	La Ayuda Social Pública Discrecional	17
III.	Sistema de protección Chile Solidario	19
3.1	Principios Orientadores del Sistema Chile Solidario	20
IV.	Programa Puente	27
4.1	Acceso preferente a programas de promoción social	32
V.	Resultados Puente	41
5.1	Tasa de eficacia en el cumplimiento de las condiciones mínimas	46
5.2	Reflexiones Finales	52
Anexo	55
	Caracterización Social los Hogares	55

Índice de cuadros

Cuadro 1	Chile: Indicadores económicos y sociales de Alessandri a Lagos	13
Cuadro 2	Índice de Condiciones Externas	15
Cuadro 3	Evolución del Subsidio de Cesantía	16
Cuadro 4	Evolución de las Jubilaciones Anticipadas	16
Cuadro 5	Evolución de los Beneficiarios Indigentes FONASA	17
Cuadro 6	Cotizantes y sus Niveles de Ingreso en los Seguros de Salud	17
Cuadro 7	Cobertura Programa PUENTE y Relación con Cobertura Final por Región, 2002	28
Cuadro 8	Resumen Indicadores de Desempeño Programa Puente 2002-2003	29
Cuadro 9	Porcentaje de Familias Atendidas por el Programa a Nivel Nacional, 2001-2003	30
Cuadro 10	Apoyos Familiares Según Contratante 2002 - 2004	31
Cuadro 11	Familias con Egreso Simple y Familias Con Egreso Exitoso 2004	32
Cuadro 12	Asignación y Ejecución 2004 y Presupuesto 2005	33
Cuadro 13	Presupuesto Asignado por Regiones 2004-2005	33
Cuadro 14	Ayudas Técnicas Financiadas 1999-2004	34
Cuadro 15	Niños y Jóvenes Estimados en el Programa Según Edad	35
Cuadro 16	Presupuesto Asignado y Devengado 2004 y Presupuesto Asignado 2005	35

Cuadro 17	Alumnos Beneficiarios y Subvención Estimada por Región	36
Cuadro 18	Asignación y Ejecución 2004 y Presupuesto 2005 (regular + aporte Chile Solidario)	36
Cuadro 19	Asignación y Ejecución 2004 y Presupuesto 2005(regular + Chile Solidario).....	37
Cuadro 20	Asignación y Ejecución 2004 y Presupuesto 2005(regular+Chile Solidario)	38
Cuadro 21	Comunas presentes en el Programa por Región	39
Cuadro 22	Cobertura Programa Puente por Región a Agosto de 2005.....	41
Cuadro 23	Situación Nivel Nacional	42
Cuadro 24	Situación por Región.....	42
Cuadro 25	Familias Inubicables	43
Cuadro 26	Estado de familias en Puente	44
Cuadro 27	Tasa media y participación Regional Programa Puente	45
Cuadro 28	Egresos del programa Puente.....	46
Cuadro 29	Características Dimensión por región	47
Cuadro 30	Condición de las modificaciones para cada dimensión	48
Cuadro 31	Dimensión Identificación.....	49
Cuadro 32	Salud	49
Cuadro 33	Dinámica Familiar	50
Cuadro 34	Educación	51
Cuadro 35	Trabajo.....	51
Cuadro 36	Ingresos	52
Cuadro 37	Distribución de hogares según CASEN 92-96-03	56
Cuadro 38	Distribución de hogares por año según línea de pobreza.....	56
Cuadro 39	Distribución de hogares por año encuesta según zona urbano - rural	57
Cuadro 40	Distribución de hogares por año y línea de pobreza según zona urbano - rural	57
Cuadro 41	Distribución de hogares por línea de pobreza según año y zona urbano - rural	57
Cuadro 42	Distribución de hogares por año según tipo de hogar	58
Cuadro 43	Distribución hogares según promedio de integrantes según zona	58
Cuadro 44	Distribución de Hogares por año según número de integrantes	58
Cuadro 45	Distribución de hogares por tipo de hogar según promedio de integrantes	59
Cuadro 46	Distribución de hogares por año según edad de los hijos	59
Cuadro 47	Distribución de Hogares por año según Sexo del jefe de hogar.....	59
Cuadro 48	Distribución de Hogares por año y sexo del jefe de hogar según zona.....	60
Cuadro 49	Distribución de hogares por año y sexo del jefe de hogar según línea de pobreza	60
Cuadro 50	Distribución de hogares por año y sexo del jefe de hogar según línea de pobreza	60
Cuadro 51	Distribución de hogares por tipo de hogar y por año, según sexo del jefe de hogar.....	61
Cuadro 52	Distribución de hogares según edad del jefe de hogar.....	61
Cuadro 53	Distribución de hogares por zona, sexo según promedio edad del jefe de hogar	61
Cuadro 54	Distribución de hogares por estado civil y año, según sexo del jefe de hogar.....	62
Cuadro 55	Distribución de hogares por actividad y año, según sexo del jefe de hogar	63
Cuadro 56	Distribución de hogares por nivel educacional y sexo del jefe de hogar	63
Cuadro 57	Distribución de hogares por categoría ocupacional y sexo del jefe de hogar.....	63
Cuadro 58	Distribución de hogares por sistema previsional y sexo del jefe de hogar ocupado	64

Cuadro 59	Distribución de hogares por sistema previsional de salud, según sexo del jefe de hogar Ocupado	64
Índice de gráficos		
Gráfico 1	Total de familias que no participan del programa, por región.....	46

I. Ciclo económico y programas de compensación social: El Caso del Sistema Chile Solidario¹

I. Resumen

El presente documento ha buscado establecer y describir la forma en que Chile ha abordado el problema de la marginalidad social, de la imposibilidad de que parte de la sociedad, aquellos que se encuentra en una situación de absoluta vulnerabilidad puedan acceder en igualdad de derechos y en mejores condiciones a una red de prestaciones y beneficios sociales a las que hasta ahora su condición no les permitía llegar.

El documento reconoce que el problema no es nuevo y que múltiples estrategias se han seguido, y quizás la estrategia que surge de un sistema de atención integral, transversal y focalizada, centrando su atención en el nivel más complejo, básico y al mismo tiempo único, la familia, es el componente que apoya y valida la estrategia de desarrollo de cada uno de sus miembros, garantizándose que si la intervención se desarrolla a dicho nivel, entonces las posibilidades de mejoramiento social son potencialmente superiores a otra estrategia de intervención.

Así, el Estado y cada una de sus partes y componentes debieron concordar que las estrategias sectoriales no colaborativas no modificaron sistemática y significativamente los niveles de pobreza, menos lo hizo un modelo de mercado que transitó “garantizando” los derechos individuales y la propiedad.

La acción compartida, focalizada de recursos humanos, financieros y tecnológicos se distribuyeron en apoyos programáticos, requiriendo una mirada territorial del problema de la pobreza, y por consecuencia se le otorga una importancia radical a la institucionalidad local como facilitador e interventor en la solución de la pobreza y articulador del desarrollo económico y social. Sin este actor local, no sería posible el desarrollo.

El documento que se presenta, intenta efectuar una descripción lo más completa posible sobre una situación compleja administrativa y política, que involucra la construcción de redes voluntarias que participan sobre la base del reconocimiento y en la búsqueda del beneficio social. Al mismo tiempo se busca mostrar la efectividad y eficacia del programa y por tanto de la fórmula de intervención que Chile ha aplicado en este último trienio.

¹ Elaborado por los académicos: Américo Ibarra Lara. Administrador Público, U. de Chile. Ingeniero Comercial, Universidad de Santiago de Chile. Magíster en Finanzas, Universidad de Chile, Doctorando en Administración. Actualmente se desempeña como Director del Magíster en gerencia Pública de la Universidad de Santiago de Chile. Gonzalo Martner Fanta, Economista y Doctor en Economía de la Universidad de Nanterre, Académico de la Universidad de Santiago de Chile.

II. Contexto Socio Económico de Chile

Todos los resultados obtenidos en diferentes estudios han establecido que el modelo de desarrollo que se aplicó hasta finales de los años 80 generaba desequilibrios entre los diferentes actores sociales y económicos. La brecha entre ricos y pobres era creciente observándose una mayor concentración de la riqueza en pequeños grupos de poder y percibiéndose una exclusión social y nula participación social.

La historia ayudó a entender las desigualdades. La crisis de los 30 generó una conciencia de vulnerabilidad política y social que incidió en la aplicación de políticas más proteccionistas y una activa participación como regulador², disminuyendo los crecimientos desequilibrados.

Los países latinoamericanos presentaron tasas promedio de crecimiento alrededor al 6%, una cifra envidiable en relación al crecimiento mundial por esos años, aún cuando no dejaba de exponerse a la evolución de los ciclos económicos.

Para Edwards³, la estrategia de regional enfrentó muchos riesgos destacando:

- Excesivo proteccionismo.
- Alto nivel de gasto público.
- Ineficientes sistemas de recaudación.
- Mercados financieros débiles y poco eficientes.
- Estructuras inflacionarias como fuentes de financiamiento.
- Modelo proteccionista que desalentó a las exportaciones y limitó su aporte al crecimiento económico.

La reforma económica permitió el reacomodo de las piezas y engranajes de la región y cada país.⁴ Las reformas pretendieron disminuir la tendencia negativa de las exportaciones; colaborar en mejorar los niveles de productividad, mejorar la competencia, eficacia y aumentar el bienestar del consumidor, modificando el producto interno, el ahorro, la inversión, la distribución de la renta, los niveles de pobreza, productividad, la movilidad de capitales y la producción de bienes exportables.

² Edwards Sebastián. Crisis y Reforma en América latina del consuelo a la desesperanza. Emcé Editores, 1997

³³ Ibid anterior.

⁴ Sanchez Walter. América latina sin Fronteras. La Reforma Económica y los Desafíos de la Globalización.

Las reformas económicas se enfrentaron de manera diferente en cada país, pero se reveló una apertura internacional. Luego, se aplicaron políticas de estabilización obteniendo un equilibrio fiscal y macroeconómico que minimizó las distorsiones e ineficiencias de un modelo de mercado.

A principios de los noventa la consolidación y estabilidad política movilizó una nueva forma de participación estatal, monitoreando y regulando la acción estatal para mantener un orden y facilitar la transparencia del sistema.

En general, el proceso exportador se convirtió en un motor de crecimiento, logrando equilibrios macroeconómicos y buenos niveles de productividad. Los flujos de capitales privados entraron con fuerza y afectaron los niveles de inversión.

Chile optó por aplicar un modelo cerrado de crecimiento, de fortalecimiento interno que favoreció la industrialización del país y con ello los estándares de crecimiento.

En los años 60 el Estado fue más activo, fortaleció su independencia económica y redujo su vulnerabilidad ante variables externas. La industria creció a ritmos superiores al 5,4%. Se enfrentaron los problemas de la distribución de la renta e intentó resolver los vacíos sociales. Se aplicaron las siguientes medidas.⁵

Tipo de cambio fijo, abriéndose al comercio exterior.

- Se mejoró la eficiencia del sector público, disminuyendo el déficit fiscal.
- Se establecieron incentivos a la productividad con mejores salarios.
- Se generaron exenciones y franquicias tributarias para incentivar la inversión.

A fines de los años 60 la política fiscal⁶ orientó el desarrollo económico enfatizando el sector minero, agrícola e industrial; potenció las capacidades y competencias productivas nacionales y disminuyó las tasas de marginalidad social; aplicó una estrategia para fortalecer la calificación y educación de la población.

La política fiscal atendió las desigualdades y los problemas de justicia social, aplicando reformas importantes sobre el modelo agrícola, el modelo tributario, la organización sindical, el modelo previsional y en todas las áreas en que se observaron desigualdades.

A partir de 1970⁷ y en un contexto político, económico y social complejo, el Estado se planteó una profunda transformación económica y social con reformas constitucionales que profundizaron los derechos democráticos; transformó el régimen de propiedad, con un Estado activo en la generación de riqueza, expropiaciones de bancos, empresas y con presencia de monopolios industriales; en empresas no expropiadas se planteó la asistencia técnica y financiera que potenciaría su desarrollo. Se enfrentó el desarrollo con una reforma agraria profunda, reorientó la capacidad productiva y el crecimiento se sostuvo en la producción de artículos de consumo masivo, fijó límites y condiciones a los capitales extranjeros como medidas proteccionistas y de estabilidad monetaria.

En lo social se intervino en vivienda, y servicios generales; se aseguró a los ciudadanos los servicios básicos. Se enfrentó la salud y salud dental en un modelo preventivo; se estableció la igualdad de derechos para ambos sexos y se reconoció jurídicamente a los hijos naturales. En educación se fortaleció el plan de becas, se amplió la inversión en educación, salas cunas y jardines infantiles.

⁵ Davis, Ffrench . Políticas Económicas en Chile, 1952– 1970. Editado en 1973.

⁶ Dirección de presupuestos. Balance Consolidado del Sector Público en Chile años 1969 – 1970., Edición 1973.

⁷ Corvalán, Luis. “El Gobierno de Salvador Allende”. Apéndice: Programa Básico de la Unidad Popular. Ediciones LOM, 2003.

Sin embargo, el modelo no fue capaz de responder a las expectativas. La demanda excedió los recursos ofertables en materia de salarios, servicios básicos, etc. Los indicadores mostraron desequilibrios en el producto y aumento en los niveles de precio. En los '70 aumentó el consumo privado el gasto público creció indiscriminadamente en el período para reactivar la economía, redistribuir los ingresos y enfrentar los problemas sociales, aumentó el gasto en salud, educación y vivienda. No obstante los esfuerzos del gobierno, la explosiva y agobiante crisis social condujo a la ruptura del modelo democrático a partir del enfrentamiento ideológico y desabastecimiento. Se suma a la crisis interna, los problemas de sobre demanda de petróleo.

A partir del año 1974, se implementa un modelo económico y social basado en el principio de la propiedad privada y el principio de la subsidiariedad, intentando su compatibilidad con el crecimiento económico, la justicia social y la libertad política⁸, ajustando su conducta a modelos ideados en el FMI y el Banco Mundial⁹

Enfrentamos luego, “el milagro económico”, con aumentos en las importaciones y un modelo especulativo sustentado en fuertes niveles de endeudamiento externo. Se sumó a lo anterior el alza del petróleo junto con una importante alza en la tasa de interés internacional con una consiguiente iliquidez en los mercados financieros, comprometiéndose la capacidad de pago de la deuda de los países latinoamericanos¹⁰, cerrándose el mercado de capitales y generando una fuga importante de capitales.

Chile con su política de apertura facilitó que los diferentes agentes económicos logaran financiar sus proyectos de inversión e impactar en los niveles de producción. El endeudamiento llegó al 96% del producto anual el año 1984. Se identifican como causas de la crisis a una volatilidad del tipo de cambio, altas tasas de interés, poca claridad sobre los usos de recursos provenientes del exterior, no se identificaron las oportunidades de mercado e inversión etc.¹¹.

Según Meller cuatro hitos se observaron en el desarrollo de la economía política chilena.

- El inicio de un régimen autoritario;
- La crisis financiera de 1982;
- Reencantamiento de las ideas fundacionales del modelo
- La aplicación de variantes al modelo para potenciar las áreas sociales dada las inequidades del modelo generaba.

Hasta 1984 las políticas macroeconómicas disminuyeron los índices de inflación, se aplicaron políticas de unificación cambiaria y devaluaciones. En 1991 se establece un régimen de flotación monetaria con intervención del Banco Central,¹²

En lo comercial se reaccionó liberando las barreras arancelarias e instalando una estructura más uniforme de tasas.¹³ A partir de 1982, elevó sus aranceles e impuso sobre tasas a varios productos como mecanismo de ajuste a los desequilibrios en balanza de pagos. Se decidió instalar una banda de precios a productos agrícolas y se instauró un modelo de reintegros sobre cuotas de exportaciones y copulativamente se aplicaron medidas anti dumping conforme los acuerdo de la organización Mundial de Comercio (OMC).

⁸ Ministerio Secretaría General de Gobierno. “Declaración de Principios del Gobierno de Chile”. División de Comunicación Social. Marzo 1974.

⁹ Meller Patricio, Un siglo de Economía Política (1980– 1990). Editorial Andrés Bello. 1996

¹⁰ México fue el primer país que suspendió el pago de su deuda externa, generando cierre de los mercados financieros internacionales y fugas de capitales.

¹¹ Ffrench Davis. Notas sobre la Crisis de la Deuda Externa en Chile. Revista de Apuntes, Cieplan N° 55

¹² Ramos, Joseph. Un Balance de las Reformas Estructurales Neoliberales en América Latina”. CEPAL N° 62, agosto 1997

¹³ Meller. Obra citada

Se liberó el sistema financiero, facilitando la intermediación, disminuyendo las tasas de encaje, limitando las restricciones a préstamos extranjeros, se liberó la tasa de interés, estableciéndose un máximo convencional y se privatizó el sector bancario.¹⁴ Se fortaleció la ley general de bancos entregando más facultades a Superintendencia y restringió los límites de créditos a agentes relacionados y estableció la necesidad de clasificar los riesgos de la cartera.

En lo financiero internacional fomentó la entrada de divisas y flujos de capitales otorgando trato igualitario a chilenos y extranjeros, quedando la cuenta de capitales abierta para agentes no bancarios.¹⁵

En lo social se modificó el sistema de pensiones pasando a un sistema de capitalización individual¹⁶.

En lo laboral otorgó flexibilidad al mercado laboral y estableció un sistema de compensaciones al despido.¹⁷ Con los años, se eliminó la fijación salarial salvo para la administración pública y se reguló el sistema de indemnización y despido.

Los años '90 se enfrentaron con nuevos vientos. Las líneas de intervención para el desarrollo se estructuraron sobre la participación del sector privado como motor del desarrollo; la estabilidad política y macroeconómica; se aplicó el principio de austeridad fiscal y disciplina monetaria; apertura de los mercados y se consolidó una política cambiaria competitiva y un incremento en el gasto social debido a la evaluación que mostró brechas y expectativas no cumplidas en infraestructura, salud, educación, vivienda, pensiones, etc.

La evolución económica de Chile ha venido consolidando desde 1990 lo que Manuel Castells denomina el paso de un *modelo liberal autoritario excluyente* a un *modelo liberal democrático incluyente*.¹⁸

El giro hacia la equidad realizado en 1990 ha demostrado ser más eficiente en crecimiento y ha generado políticas sociales activas que han mejorado la situación absoluta de los más desfavorecidos, pero no han logrado disminuir las desigualdades de ingreso.

Chile ha podido experimentar un crecimiento de su economía superior al 5% anual en promedio desde 1990, aunque decreciente, lo que ha permitido duplicar el ingreso per capita, a 5.900 dólares por habitante en 2004, y una cifra cercana al doble a paridad de poder de compra. El crecimiento alcanzó en el período 1974-1989 en promedio al 2,9% anual y al 3,8% entre 1940 y 1970.

Chile ha aumentado desde el 15% del PIB en 1990 al 18% en 2003 la carga tributaria, y en su estructura ha crecido el peso del impuesto a la renta, junto al establecimiento reciente de un royalty a la minería, aunque el grueso de la tributación es a las transacciones y de carácter indirecto. Esta política, junto al incremento de la recaudación tributaria fruto del propio crecimiento, ha permitido que el gasto social haya aumentado en 2 puntos del PIB (del 12,6 en 1990 al 14,7% en 2003), se haya triplicado el gasto social en salud y establecido un sistema de derechos de acceso universal garantizado para las principales patologías (la esperanza de vida pasó de 69 a 76 años y la mortalidad infantil disminuyó de 18 a menos de 10 por mil); multiplicado por más de dos el gasto social en educación, con una reforma de enorme envergadura (la cobertura pre-escolar pasó entre 1990 y 2003 de 21% a 32%; a nivel de enseñanza básica, de 97% a 99%; en la educación media de

¹⁴ Stalling, Bárbara. Las Reformas estructurales y el desempeño socioeconómico.

¹⁵ Ramos, Joseph. Obra citada.

¹⁶ Se instaló un régimen en que cada pensión se establecería sobre la base de los aportes individuales la que se ajustan al salario del trabajador y nacen para administrar dichos fondos las Administradoras de Fondos de Pensiones, permitiéndose incluso la entrada de capitales extranjeros y la inversión en el exterior.

¹⁷ Ramos, Joseph. Obra citada, indicando que esta flexibilidad se contemplaba en el Plan Laboral.

¹⁸ Manuel Castells, *Globalización, desarrollo y democracia*, Fondo de Cultura Económica, Santiago, 2005.

80% a 90% y en la educación superior del 16% al 32%), y en vivienda social, con más de un millón de nuevas soluciones construidas. La pobreza disminuyó de 38,6% de la población en 1990 a 18,8% en el 2003 y la extrema pobreza de 12,6% a 4,7% en este mismo período.

CUADRO 1
CHILE: INDICADORES ECONÓMICOS Y SOCIALES DE ALESSANDRI A LAGOS

	Alessandri	Frei	Allende	Pinochet	Aylwin	Frei	Lagos
	1958-1964	1965-1970	1971-1973	1974-1989	1990-1993	1994-1999	2000-2004
PIB	3,7	4,0	1,2	2,9	7,8	5,5	4,0
Exportaciones	6,2	2,3	-4,2	10,6	9,6	9,4	14,2
Inflación	26,6	26,3	293,8	79,9	17,7	6,1	2,7
Tasa de desempleo	5,2	5,9	4,7	13,3	7,3	7,3	8,9
Índice salario real	62,2	84,2	89,7	81,9	100	123,4	129,3
Déficit (superávit) gobierno general	-4,7	-2,5	-11,5	0,3	1,7	1,2	-0,4
Distribución del ingreso 20/20	12,1	13,5	10,5	16,4	12,6	13,6	12,8
Esperanza de vida al nacer	58	61	64	70	74	75	76
%Pobreza	-	-	-	38,6	32,6	21,7	18,8
%Indigencia	-	-	-	12,6	8,8	5,6	4,7
Gasto Público/PIB	-	-	-	-	22,1	22,0	24,3
Gasto Social/PIB	-	-	-	-	12,8	13,1	14,9
Impuestos/PIB	-	-	-	-	17,0	17,5	18,1
Impuesto renta/PIB	-	-	-	-	3,6	3,7	4,5
Ingresos cobre/PIB	-	-	-	-	2,4	1,2	0,7

Fuentes: Ffrench-Davis, Banco Central, Dirección de Presupuestos y Mideplan.

De acuerdo a las cifras de los censos, el 73% de los chilenos es hoy dueño de la casa en que vive. Mientras en 1982 un 27% de los hogares disponía de TV en colores, un 49% de refrigeradores, un 35% de lavadoras y un 11% de teléfono fijo, en 2002 lo hacía un 87%, un 82%, un 79% y un 51% de los hogares respectivamente. La escolaridad media de la fuerza de trabajo pasó de 7,7 a 10,4 años. El 98% de los hogares tiene hoy electricidad, un 92% agua potable y alcantarillado. La infraestructura productiva (camino, puertos, aeropuertos, telecomunicaciones, banda ancha Internet) se ha modernizado de manera considerable.

A su vez, ha habido un sistemático crecimiento de los salarios reales y un mayor aún incremento del salario mínimo. Se encareció el despido, aumentando la indemnización, se estableció un seguro de desempleo y se mejoró las condiciones de formación de sindicatos y de negociación colectiva. El desempleo, sin embargo, mantuvo una trayectoria de disminución hasta 1997, para luego deteriorarse por un prolongado período (como consecuencia de una política macroeconómica que amplificó los efectos de la crisis asiática de 1998-1999) y recuperarse recién a partir de 2004.

Chile ha pasado a ser un país de ingresos medios-altos y por tanto ya no es un país pobre, pero sigue siendo un país desigual en la distribución de los ingresos monetarios, como se observa en el cuadro. El 20% de las familias vive en situación de pobreza y un 6% de ellas en situación de indigencia. Un 26% de las familias vive hacinado, con más de dos personas por dormitorio. Un 9% vive en chozas o mediaguas. Un 50% de los adultos carece de competencias apropiadas, pues no entiende bien lo que lee ni maneja adecuadamente las 4 operaciones aritméticas. Un 5% es analfabeto.

El gobierno se ha propuesto fortalecer los sistemas de redistribución solidaria para financiar mínimos sociales crecientes, seguir ampliando los sistemas de cobertura de los grandes riesgos sociales (de desempleo, de enfermedad y de vejez sin ingresos) y profundizar el esfuerzo de igualación de oportunidades a través de una educación crecientemente equitativa y de una política de empleo activa. Este propósito se ha sustentado en una política fiscal que ha permitido mantener un incremento sistemático del gasto público a lo largo del ciclo económico.

II.1 La política fiscal contra cíclica

Una política fiscal contra cíclica es aquella que en el ciclo económico actúa a través de déficit presupuestarios y se endeuda cuando la demanda global se encuentra deprimida respecto al producto potencial y que actúa a través de superávit (es decir desendeudamiento público) cuando la demanda excede el producto potencial, con un balance global en el ciclo completo. Se evita de esta manera una política fiscal que solo atienda las urgencias del corto plazo y aumente la vulnerabilidad y eventual desestabilización de la economía mediante déficit fiscales recurrentes, a la vez que se evita acumular deudas que las generaciones posteriores habrán de pagar sacrificando su nivel de vida. Puede tener también racionalidad económica y social financiar la inversión pública con endeudamiento y no con impuestos si los mercados de capitales funcionasen apropiadamente, sin efectos desestabilizadores, y con retornos sociales de la canasta de inversión pública mayores que el sacrificio que el endeudamiento impone a las futuras generaciones.

Por su parte, el gobierno de Chile optó desde el año 2000 por una política de superávit estructural (del 1% del PIB), con la voluntad de emplear los recursos así generados en sustentar tareas sociales y productivas futuras, como las obligaciones fiscales en materia de pensiones y sistemas de concesión de infraestructura. Aunque esta opción no ha estado carente de controversias, ha permitido mantener un crecimiento sistemático del gasto público y del gasto social en la coyuntura desfavorable posterior a la crisis de 1999, aunque hubiese sido deseable una mayor flexibilidad para atacar el desempleo agudo mediante, por ejemplo, metas de superávit estructural superiores a un año.

Puede considerarse que las políticas públicas con fines sociales incluyen un primer componente que se podría denominar como de mejoramiento en la “dotación de activos económicos” (especialmente mediante el subsidio al acceso a la vivienda o al crédito para la producción de pequeña escala) y de mejoramiento en la “dotación en capacidades humanas” (especialmente a través de la nutrición, la educación, la capacitación y la formación profesional), aspectos ambos que permiten mejores “funcionamientos” y una inserción más igualitaria en la vida social de los peor situados en ella. Si esas políticas mejoran ambas dotaciones a un ritmo superior al de los que poseen activos económicos y capacidades humanas por encima del promedio de los miembros de la sociedad, entonces se sentarán las bases de la disminución de las desigualdades de ingreso monetario.

El segundo gran componente de la política pública social es la cobertura universal de riesgos, de largo plazo en el caso de los sistemas de pensiones para cubrir el riesgo de no tener ingresos en la vejez, y “coyuntural” en el caso del riesgo de quedar desempleado, sufrir un accidente (individual o derivado de una catástrofe colectiva) o un quebranto de la salud.

Secularmente, el ciclo económico chileno sigue de cerca la coyuntura internacional, lo que se traduce en vaivenes significativos de la situación del empleo y de los ingresos del trabajo y del capital, sin perjuicio del mencionado rol anticíclico de la política fiscal y monetaria y de la flexibilidad en la política cambiaria que permite absorber shocks externos con relativa mejor capacidad de adaptación de los precios relativos en la economía entre los sectores sujetos y no

sujetos al comercio internacional¹⁹. Sin perjuicio de la política fiscal de “superávit estructural” que mantiene un nivel de gasto público estable y de crecimiento moderadamente superior al de la economía, existen en Chile gastos públicos “compensatorios” frente a caídas de ingreso de los sectores más vulnerables, con inserción en el empleo precaria e inestable.

Entre 1958 y 1970, con una economía volcada a un modelo de desarrollo hacia adentro y la sustitución de importaciones, con una protección arancelaria significativa, la tasa media de crecimiento es cercana al 4% anual, con una inflación promedio del orden de 26% y una tasa de desempleo del orden de 6%. Luego del convulsionado período 1970-1973, la economía entre 1974 y 1989 se orienta a una drástica apertura comercial y financiera y al desarrollo exportador, con privatización de empresas públicas y disminución del tamaño del Estado, con una tasa de crecimiento promedio de algo inferior al 3% anual, una tasa de inflación anual promedio de 19% y una tasa de desempleo superior al 13%. Entre 1990 y 1999 se más que duplica la tasa de crecimiento, la inflación se reduce a tasas de un dígito y el desempleo baja a cerca de 7%. Entre 2000 y 2004 la tasa de crecimiento cae a 4% promedio, el desempleo se incrementa a 9% y la inflación sigue disminuyendo. En esta coyuntura se evidencia el fuerte impacto de las condiciones externas en que se desenvuelve la economía chilena.

Como es posible observar en el índice compuesto de condiciones externas²⁰, revela un deterioro importante en el quinquenio 1998-2002, y muestra una fuerte variabilidad interanual lo que sugiriendo que la relación de apertura y la vulnerabilidad experimentada impulsó a la recesión de 1999 con una desaceleración relativamente prolongada en el crecimiento en comparación con el período 1990-1998.

CUADRO 2
ÍNDICE DE CONDICIONES EXTERNAS

Año	ICE	Variación Año Anterior
1998	2,83	-150,88
1999	5,35	88,94
2000	3,58	-33,17
2001	5,22	45,89
2002	4,39	-15,93

Fuente: Ministerio de Hacienda

La aplicación de una política de tipo de cambio flexible y un déficit fiscal moderado permitieron contener en alguna medida los impactos macroeconómicos derivados de las condiciones externas. Se observó también una compresión de la tasa de crecimiento del consumo privado y de la inversión. El deterioro en la demanda interna afectó las expectativas de crecimiento y provocó un incremento de la tasa de desempleo.

II.2 Los mecanismos de compensación social vinculados al ciclo económico

Ante esta situación, el gobierno de Chile fortaleció o reformó los mecanismos de compensación social no vinculados a límites presupuestarios específicos²¹ o a otros dispositivos de seguridad social.

¹⁹ Una descripción de la política macroeconómica seguida por el gobierno chileno y sus principales desafíos se encuentra en *Estudios Económicos de la OCDE. Chile*, OCDE, París, noviembre de 2003.

²⁰ Ministerio de Hacienda, *Estudio sobre condiciones comerciales y financieras*, Santiago, 2004.

²¹ La ley de Presupuestos del Sector Público suele denominarlos como excedibles.

a) Subsidio de cesantía

El 2003 se dispuso que el subsidio de cesantía fuese reemplazado por un sistema de seguro de desempleo como mecanismo de protección a quienes se encontraron desempleados o cesantes.²² El subsidio de cesantía vigente desde los años 1970 se aplicaba hasta por doce meses, distribuido por los municipios, con un monto fijo (no vinculado al salario previo), de bajo monto y decreciente a partir del segundo semestre de aplicación.

El número de beneficiarios, que abarcaba sólo al sector formal de la economía, entre los años 1998 y 2002 se cuasi duplicó como resultado de la caída de la demanda y del empleo durante ese período.

**CUADRO 3:
EVOLUCIÓN DEL SUBSIDIO DE CESANTÍA**

Año	Beneficiarios	Gasto en Millones de \$
1998	27.290	3.689
1999	49.024	6.625
2000	46.231	6.230
2001	51.341	6.849
2002	48.484	6.232

Fuente: Dipres

b) Jubilaciones anticipadas en el sistema de AFP

En el sistema de fondos de pensiones existe el mecanismo de pensiones anticipadas, de decisión única y exclusiva del beneficiario, siempre que cumpla con un cierto número de años de cotización acumulada. Este mecanismo ha sido y podría ser solicitado especialmente por las personas afectadas por una situación de cesantía y que han alcanzado una edad que dificulta su reinserción laboral. Es posible constatar que en el período bajo análisis se produjo un significativo incremento, del orden del 50%, en el número de jubilaciones anticipadas solicitadas y otorgadas por el sistema de AFP, acompañando el ciclo de deterioro del empleo como una especie de subsidio de desempleo sustitutivo para el segmento de edad cercana a la jubilación.

**CUADRO 4
EVOLUCIÓN DE LAS JUBILACIONES ANTICIPADAS**

Año	Jubilaciones Anticipadas Otorgadas
1998	106.177
1999	117.559
2000	132.221
2001	149.603
2002	159.888

Fuente: Superintendencia de AFP

c) Atención de indigentes por el Fondo Nacional de Salud (Fonasa)

Una aproximación indirecta de la evolución de los ingresos y el empleo se obtiene considerando la evolución del número de personas que han recibido prestaciones y han accedido al sistema público de salud (bajo el criterio de presentar condiciones de bajos ingresos y que no cotizan en el sistema obligatorio aplicable a los asalariados) bajo la calificación administrativa de indigentes.

²² Los promedios de reinserción laboral son cercanos a 18 meses.

CUADRO 5
EVOLUCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS INDIGENTES FONASA

Año	Beneficiarios Fonasa
	Grupo A (Indigentes)
1998	3.106.813
1999	3.291.935
2000	3.450.077
2001	3.627.069
2002	3.663.544

Fuente: Fonasa

Se constata que el grupo “A” de beneficiarios del Fondo Nacional de Salud experimenta un crecimiento en 550 mil personas entre los años 1998 y 2002, evidenciando que, junto a posibles mecanismos de fraude, el incremento en la atención gratuita en los sistemas de salud pública acompaña el ciclo negativo en materia de desempleo.

CUADRO 6
COTIZANTES Y SUS NIVELES DE INGRESO EN LOS SEGUROS DE SALUD

Año	1998	1999	2000	2001	2002
Nº Cotizantes FONASA	3.331.196	3.298.217	3.595.735	3.278.525	3.528.196
Nº Cotizantes ISAPRES	1.610.180	1.462.007	1.359.726	1.294.463	n.d.
Ingresos Promedio Cot. FONASA	119.619	126.704	130.724	159.024	160.412
Ingresos Promedio Cot. ISAPRES	393.627	420.530	445.301	481.228	n.d.

Fuente: Fonasa y Superintendencia de Isapres

Se constata, además, que los cotizantes del FONASA y de las ISAPRES – sujetos a descuentos obligatorios- disminuyeron al iniciarse la desaceleración económica, mientras en el caso del seguro público aumentaron con algún grado de variabilidad; en tanto para las ISAPRES la caída fue significativa debido a una mayor preferencia por el seguro de salud estatal.

II.3 La Ayuda Social Pública Discrecional

Existe además un conjunto de subsidios sociales “no excedibles”, es decir sujetos a los límites fijados en la Ley de Presupuestos del Sector Público, entre los que destaca el Subsidio Único Familiar que se entrega a personas en situación de pobreza que no perciben ingresos del trabajo y en función del número de hijos menores.

También es posible encontrar a este nivel de intervención discrecional, la pensión asistencial que se otorga a quienes presentan bajos niveles ingreso y que están carentes de derechos previsionales y copulativamente son mayores de 65 años. Este beneficio se extiende hasta su fallecimiento, e incorpora al conjunto de individuos que presentan discapacidades. Finalmente, el Subsidio al consumo de agua potable que es otorgado administrativamente por las municipalidades o las empresas de servicios a personas de bajos ingresos, mediante el financiamiento que establece la Ley de Presupuestos para cada año y por un monto equivalente a un consumo familiar básico medido en metros cúbicos reconociendo que las magnitudes de tarifas por unidad varían conforme se trate de localidades diferentes en el país.

Por su parte, el nuevo *Programa Chile Solidario*, en aplicación progresiva desde 2002, atiende mediante una gama de políticas públicas a un universo potencial de 225 mil familias identificadas en situación de extrema pobreza de acuerdo a la encuestas de ingresos CASEN, y cuyos ingresos no alcanzan a cubrir el costo de la canasta estándar de alimentación familiar, identificadas localmente.

III. Sistema de protección Chile Solidario

Diversos diagnósticos reconocieron que la manera tradicional de enfrentar la intervención estatal en materia social respondió a visiones sectoriales en que primaron criterios institucionales.

El informe “Catastro sobre la oferta programática del grupo de trabajo Interministerial de 1999, determinó la existencia de 134 prestaciones sociales otorgadas por 25 instituciones que eran destinadas a grupos prioritarios; el año 2002 la oferta programática alcanzó a 142 prestaciones por 33 instituciones para la población en situación de pobreza. Del informe se desprende que no necesariamente sus objetivos eran compartidos, así como tampoco sus supuestos y criterios. Consecuentemente, las soluciones planificadas y ejecutadas no respondieron a visiones integrales.

Entonces, las estrategias no aprovecharon las economías de escala y las sinergias, limitando la dispersión en los grupos de programas y en los objetivos que intentaron lograr. Muchas de las prestaciones que se otorgaron implicaron concursabilidad²³ y con una disponibilidad de recursos limitada.

Lo anterior colaboró en que las partes determinaron que era necesario enfrentar un proceso de desarrollo combinando equilibradamente las diferentes dimensiones sociales y económicas confluyendo todas ellas para asegurar niveles de bienestar colectivamente aceptados; se reconoció que las variables copulativamente se movilizan afectando el nivel de desarrollo que la sociedad finalmente alcanza.

Luego, para superar los niveles de pobreza²⁴ en el país se evaluaron diferentes opciones de diseño para revertir la exclusión que enfrentaron y enfrentan los grupos sociales más desposeídos y que no logran superar la línea de pobreza en el país, llegando a la conclusión de que la unidad de intervención básica era la familia y no la persona, debiendo atenderse integralmente a la familia por:

La segmentación sectorial tradicional que no permitió dimensionar todo el conjunto de factores limitando el desarrollo individual en un contexto familiar y reconociendo lo multifactorial del problema.

²³ El modelo de asignación se sujetaba a la concursabilidad de los beneficiarios demandantes, y su asignación mensual o anual según disponibilidad de recursos dependería siempre de los resultados – puntajes – que se obtenían de la ficha CAS como instrumento de estratificación social para efectos de asignar los beneficios sociales, y en particular ser depositario de transferencias monetarias o subsidios.

²⁴ Ver caracterización de la población en extrema pobreza en el país, Anexo N° 1.

Se estableció que los procesos productivos y sociales reconfiguran la definición de roles familiares como unidades económicas y que era necesario considerar la inclusión de la mujer al mercado laboral.

La unidad familiar era el espacio natural de desarrollo solidario, desarrollador de confianzas, colaborando con estrategias que se orienten a niveles de mayor equidad social.

La familia protege a sus integrantes, generando solidariamente recursos de sobre vivencia.

- Trabajando la familia ordena los sistemas de asignación de beneficios y facilita la coordinación entre las redes de apoyo asistencial.

Definida la unidad de intervención²⁵ el problema fue establecer la estrategia de intervención y se identificaron diferentes opciones, entre ellas:

- Abordar la pobreza extrema bajo una dimensión económica buscando mejorar los ingresos.
- Abordar la pobreza garantizando los accesos a la red asistencial para la población marginal, transfiriendo beneficios en forma de garantías²⁶.
- Enfrentar la extrema pobreza de forma descentralizada y personalizada incentivando que los gobiernos regionales y locales tomasen un rol más activo.

Todas las opciones evaluadas se consideraron viables y coherentes, facilitando el identificar la *estrategia* que permitió que familias desposeídas aprovecharan oportunidades que dignifique su situación social y económica, abordando el problema de extrema pobreza de forma integral y focalizando los recursos. El compromiso del Chile Solidario se estableció en la construcción de un sistema de protección social integral y coordinado de los diferentes actores participantes, teniendo como población objetivo las 225.073 familias más pobres minimizando los riesgos de un crecimiento inorgánico y enfrentando las fallas del mercado para lograr un crecimiento sustentable, equitativo y justo.

El programa de protección social se estableció como vinculante entre el desarrollo económico y lo social, con políticas de erradicación de la extrema pobreza, limitando la presión social y la exacerbación de presiones por parte de grupos ideologizados.

Se diseñó un procedimiento que promovió la transversalidad intersectorial, y extendió su participación y el involucramiento de múltiples actores sociales, políticos y económicos que facilitó la identificación de políticas y directrices orientadas a erradicar y superar la pobreza, estableciendo una red asistencial que evite el traslado intergeneracional de la pobreza en Chile.

3.1 Principios Orientadores del Sistema Chile Solidario

1. Igual Capacidades Básicas,²⁷ es decir, reconociendo que las personas poseen libertades y alternativas para mejorar sus condiciones de ingreso, garantizando una base de salida.

²⁵ Dagmar Raszinski y Claudia Serrano. “Programas de superación de la pobreza y capital social. Evidencias y aprendizajes de la experiencia en Chile”, CEPAL, 2003. Las familias que participan en Chile Solidario inician procesos que acrecientan sus capacidades de gestionar sus oportunidades contribuyendo a un mejor manejo de sus recursos y los que derivan de las políticas sociales. Las mayores capacidades se adquirirían por el apoyo psicosocial que aporta a un desbloqueo del círculo vicioso de la vulnerabilidad que ha sumido a las familias en una situación de extrema pobreza.

²⁶ Los derechos personales y la igualdad de oportunidades son derechos y principios que se encuentran garantizados constitucionalmente. En este sentido se debe establecer que el Estado debe al menos buscar una estrategia que permita definir aquellas prestaciones que siendo mínimas y cuyo carácter social obliga a su consideración para el conjunto de la población, sobre todo para quienes no gozan de capacidad para proveerse autónomamente de los recursos necesarios para satisfacer sus carencias mínimas.

2. Derechos. Es el Estado y la sociedad se comprometió a garantizar los derechos sociales, económicos, culturales, ambientales de la población, y creó oportunidades sujeto a un marco jurídico facilitador.
3. Integral. Quienes se han ubicado en estándares de vulnerabilidad y precariedad requirieron de apoyos transversales y soluciones que crearon oportunidades y permitieron su acceso a partir de políticas asistenciales y promocionales, con servicios oportunos, ágiles y expeditos como motor del desarrollo en precariedad.
4. Equidad y administración de vulnerabilidad. Buscando la equidad y redistribución y se aplicó un conjunto de criterios que priorizaron a grupos más debilitados social y económicamente.
5. Desarrollo local y participación. La provisión de servicios reconoció que unidades regionales y locales²⁸ son actores vitales para el desarrollo; su evaluación e información permitieron enfrentar más equilibradamente las decisiones de distribución de recursos, de programas y de coordinación.

La focalización es la estrategia más efectiva y atractiva con que el Estado puede enfrentar y disminuir la condición de extrema pobreza. Esta estrategia impone desafíos no menores para mejorar la pertinencia de los programas a ofertar.

La atención ha estado asociada a las carencias (efectividad de las políticas); las prestaciones otorgadas se han prestado en el momento adecuado (oportunidad); procesos expeditos colaboraron a enfrentar el problema de la extrema pobreza (calidad); programas entramados, lineales y continuos permitieron disminuir la fuga de recursos, mejorando la relación con su objeto (secuencia, eficacia y eficiencia). Finalmente, la complementariedad de los programas colaboró a no traslaparlos lo que fue una condición histórica permanente. El Sistema Chile Solidario espera seguir enfrentando integralmente la condición social y económica de los más desposeídos.

Para optimizar la red de servicios se consideraron criterios mínimos de optimización en el uso de recursos, ante demandas excluyentes, a saber:

1. Adecuar los productos entregados
2. Flexibilizar procedimientos de los programas para facilitar el acceso.
3. Identificar y generar nuevos programas.
4. Sincronizar y complementar la oferta pública.

Para hacer operativo el Sistema de Protección Social, Chile Solidario se configuró una red que se configuró a partir de Mideplan con una serie de Ministerios y Servicios derivados a partir de la configuración de acuerdos marcos, acreditación y convenios específicos para garantizar que los servicios lleguen al grupo más desposeído, entre ellos: Mideplan, Ministerio de Justicia, Ministerio de Defensa, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud y Ministerio del Trabajo y previsión Social.

Han participado activamente en este sistema los estamentos e Instituciones siguientes:

²⁷ Se entiende por capacidad la lo que el individuo es capaz de realizar. Si logra acceder a un nuevo estadio entonces alcanzará niveles de realizaciones superiores. Este enfoque favorece la creación de activos y capital que permitan invertir la secuencia de vulnerabilidad la que el individuo se ve expuesto, minimizando su nivel de precariedad.

²⁸ Se reconoce explícitamente en la ley 19.949 que las Municipalidades jugarán un rol importante en el Chile Solidario, en tanto son estas las que alimentan la base de datos de asignación y quienes serán consultados en los procesos de aprobación y/o modificación de instrumentos técnicos que Mideplan diseñe para una mejor evaluación de soporte y registro de control. En efecto, el artículo 3ero., de la ley registra el hecho de que Mideplan deberá celebrar convenios con las Municipalidades del país y excepcionalmente lo hará con otros órganos del Estado o entidades privadas sin fines de lucro.

1. **Subsecretaría de Planificación** de la que depende la Secretaría Ejecutiva de Coordinación Chile Solidario encargada de coordinar la red de prestaciones y servicios de acceso preferentes, apoyo psicosocial y subsidios garantizados.
2. **Fosis – Mideplan**, enfrentó la intervención social en las dimensiones Apoyo psicosocial personalizado y Aporte Solidario por medio del **Programa Puente** y el **Programa Habitabilidad**. Para su implementación e implantación se suscribió Protocolos, Acuerdos y Convenios y se establecieron Acreditaciones para intervenir y modificar la estructura de prestaciones a nivel de las familias en condiciones de vulnerabilidad. Así con INP se suscribió un convenio para el traspaso de aportes solidarios, por medio del Puente. Además por este mismo programa Fosis, se estableció el apoyo Psicosocial a las familias a partir de convenios suscritos con los Municipios, la inclusión de estos últimos permite acceder a la atención de la población objetivo.
3. **Mideplan** enfrentó el Acceso Preferente a Programas de Promoción Social a través del programa de Habitabilidad con la participación conjunta de Chile Solidario - Mideplan, Bienes Nacionales y Municipios, en tanto se mejoró las condiciones de habitabilidad de la población que no ha superado la línea de pobreza, asegurándoles acceso a agua potable, sistemas de energía, eliminación de residuos sólidos (excretas), casa sellada en condiciones de habitación (2 habitaciones), con equipamiento básico de alimentación y sanitarias. Finalmente incluye el programa la entrega del Subsidio de Agua Potable (SAP). Mideplan también opera con Sernam y Prodemu con aplicación a programas específicos y relacionándose con los organismos ejecutores en su caso o oficinas regionales de Prodemu.
4. **Mineduc**, a través de la Subsecretaria y Junaeb enfrentaron la posibilidad de acceso a programas específicos. A saber:
 - a. **Junaeb**, con su Programa de Salud Escolar operacionalizado en específico por el programa de salud oral (convenio) y programa de habilidades para la vida y escuelas saludables (concurso).
 - b. **Subsecretaria de Educación**, enfrentó su participación en Chile Solidario con Programas de Bonificación Pro retención Escolar, Programa de Educación prebásica, programas de Educación Media, e Integra. Se entregan recursos a MINEDUC para el Subsidio Pro-retención Escolar bajo la modalidad de un convenio pagándose a los sostenedores que acrediten alumnos causantes de él.
5. **Ministerio del Trabajo – Sence**, participó y participa con el Programa Pro Empleo Chile Solidario que inició su ejecución el año '04, otorgando a los empleadores un 40% de bonificación por cuatro meses sobre la base del ingreso mensual y un bono de capacitación por \$50 mil pesos por trabajadores contratado. La concentración del programa ha operado por intermedio de las OMIL,²⁹ encargadas de seleccionar, preparar y seguir a los candidatos a ofertas de empleo. El año 2005 el programa se inició en mayo y se estableció como metas atender 4000 cupos concentrando la mayor proporción de la población en la Región Metropolitana (870), VIII Región (718), y entre la V y X región – excluyendo la VIII, a 1.800 beneficiarios. Los recursos destinados al programa ascienden a mil cien millones de pesos.

Por otro lado Sence opera el programa complementario de Habilitación Socio Laboral cuyo propósito es lograr la inserción laboral en un empleo dependiente aumentando las oportunidades de inserción laboral.³⁰ Para ello las OMIL deberán desarrollar y potenciar estrategias de intermediación

²⁹ OMIL, Oficinas Municipales de Intermediación Laboral.

³⁰ La habilitación Sociolaboral busca mejorar la inserción laboral de beneficiarios Chile Solidario.

laboral, realicen un diagnóstico productivo y sobre el perfil laboral comunal, potencien la Coordinación OMIL- UIF, para beneficiar a un total de ocho mil beneficiarios, con \$560 millones y con cuatro componentes: gestión de Vacantes de empleo; Itinerario personalizado de Inserción Laboral, taller de Habilitación Sociolaboral y Gestión de la colocación y seguimiento.

1. **Fonasa** participó con su Programa de Salud Chile Solidario y **Registro Civil** ha intervenido con su programa de Identificación.
2. **Municipalidades.** Que entre otras cuestiones les corresponde la administración del subsidio familiar; Subsidio al Consumo de Agua Potable y Servicios de Alcantarillado y Subsidio de pro retención escolar. Además, los municipios han sido los responsables de determinar los beneficiarios del sistema.

Existen tres componentes del sistema:

- Apoyo psicosocial personalizado³¹ y Aporte Solidario a través del Programa Puente³².
- Derecho a los subsidios si procede.
- Acceso a la oferta pública de subsidios establecidos en las leyes y/o convenios institucionales que se suscriban.

En julio del 2002 por Decreto Supremo N° 144 se estableció la Comisión Asesora Presidencial, presidida por el Ministro de Planificación y Cooperación³³ y se promulgó la Ley de presupuestos del sector público³⁴ incorporando oficialmente al Sistema Chile Solidario como un programa oficial de Mideplan asignándole un presupuesto base de M\$8.000.000, destinado en inicio al programa Puente.

La Ley de presupuestos del 2004³⁵ mantuvo el programa y le asignó recursos para implementar el Componente de Apoyo Psicosocial, pagar el Aporte Solidario, Recursos a transferir a Instituciones Públicas asegurando el acceso preferente a programas de Protección Social y Recursos para Subsidios Garantizados. Asignó transferencias de recursos a Instituciones Públicas debiendo MIDEPLAN, a través de la Secretaría Ejecutiva Chile Solidario, responsabilizarse por la transferencia de dichos recursos y su operatividad.

A inicios de 2004, la Ley N° 19.949³⁶ se instaló un sistema de protección social para las familias en condiciones de extrema pobreza dando cuerpo legal al Chile Solidario. Se instauró así un Sistema de Seguridad Social que garantizó los derechos de las personas para familias elegibles para el Subsidio Único Familiar (SUF) y el Subsidio de Pensiones Asistenciales, PASIS que

³¹ El acompañamiento psicosocial se ha definido en el cuerpo legal que regula Chile Solidario como un acompañamiento profesional y personalizado a beneficiarios con el objeto de promover el desarrollo de las habilidades personales y familiares necesarias para satisfacer las condiciones mínimas de calidad de vida y como una estrategia que facilita la vinculación de estos a las redes sociales.

³² El bono solidario era cancelado por FOSIS sólo hasta 2004.

³³ Forman parte de esta Comisión presidencial el Ministro Secretario General de la Presidencia, el Ministro del Trabajo y previsión Social, el Director de Presupuestos; Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo y el Director del Fosis.

³⁴ [Ley N°19.842](#), publicada en el Diario Oficial con fecha 7 de diciembre de 2002, de Presupuestos del Sector Público Año 2003.

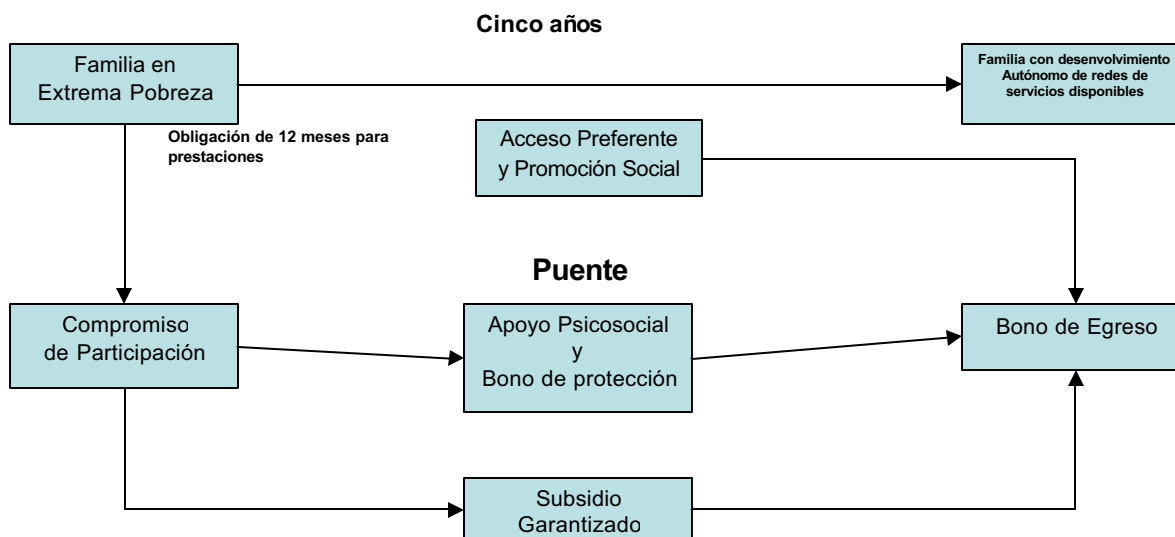
³⁵ [Ley N° 19.915](#), publicada en el Diario Oficial con fecha Diciembre de 2003, de Presupuestos del Sector Público Año 2004.

³⁶ [Ley n° 19.949](#), del 05 de junio de 2004, establece el programa Chile Solidario. El artículo 1ero., indica...” créase el sistema de protección social denominado Chile Solidario, dirigido a familias y sus integrantes en situación de extrema pobreza, cuyo objeto es promover su incorporación a las redes sociales y acceso a mejores condiciones de vida”. El artículo 2do., indica que Chile Solidario considera acciones y prestaciones para las familias y personas en situación de extrema pobreza, que consiste en apoyo psicosocial, acceso al subsidio familiar de la ley N° 18.020, a pensiones asistenciales del decreto Ley N° 869 de 1975, al subsidio de pago del consumo de agua potable y de servicio de alcantarillado de aguas servidas de la Ley N° 18.778 y al subsidio pro retención escolar, de acuerdo a lo establecido en la ley N° 19.873, sin perjuicio del acceso preferente a otras acciones y prestaciones que se implementen o coordinen a través de Chile Solidario. El artículo 2do. Transitorio establece que las familias que ingresen a Chile Solidario, que estén dando cumplimiento a las condiciones a que se hayan comprometido, accederán a un Bono de protección, de cargo fiscal, cuyo monto mensual será decreciente, hasta alcanzar el equivalente al valor del subsidio familiar establecido en la ley 18.020. La duración máxima del beneficio será de 24 meses contados desde su concesión.

incluye a adultos mayores que viven solos y el Subsidio de Agua Potable. (SAP) que cubrirá el 100% del consumo hasta 15 metros cúbicos.

Chile Solidario se definió un programa de asistencia y promoción. El sistema de protección Chile Solidario es más que un conjunto de mecanismos de asistencia social altamente focalizados y se orienta al desarrollo de capacidades de las propias familias y personas más pobres.³⁷

Chile Solidario trasladó el foco de intervención desde el individuo hacia las familias, reconociéndole el rol de protector social³⁸ aumentando el impacto social y económico al intervenir el entorno directo de la persona en condiciones de extrema pobreza y al hacerlo lo enfrenta integralmente.



Chile Solidario reconoció la importancia del espacio local como institucionalidad necesaria y reconoció que posee ventajas comparativas frente al nivel central en la aplicación del programa. El sistema buscó mayor participación local y revertió la administración y provisión de servicios centralizados con beneficios directos para los participantes con mayor responsabilidad de la autoridad local³⁹

El cambio de foco desde el individuo⁴⁰ hacia las familias quedó de manifiesto en la Ley que creó el Sistema de Protección Social Chile Solidario revelando la existencia de diferencias entre personas y familias pues los beneficiarios del programa fueron reunidos en dos categorías: 225.000 familias en condición de extrema pobreza y 15.000 adultos indigentes mayores de 65 años que viven solos.

³⁷ Ídem, pag.

³⁸ MIDEPLAN "Conceptos Fundamentales Sistema Protección Social Chile Solidario", 2004, pag.18. define la familia como "...un sistema de relaciones sociales que cumple naturalmente una función protectora respecto de sus integrantes y que, contando con las condiciones básicas para su buen funcionamiento, es capaz de cumplir eficiente y eficazmente este rol".

³⁹ Ídem

⁴⁰ Llama la atención que el programa modele el desarrollo social basándose en modelos colectivos de carácter familiar, cuando por el contrario el desarrollo del modelo de desarrollo económico en esencia, en Chile, se sostiene por la valoración de derechos y libertades individuales y en el derecho de propiedad, todos los cuales se garantizan constitucionalmente, incluyendo las relaciones de comercio, más que en derechos de carácter colectivos.

La Ley incorporó al sistema 166.00 familias el '04 y 55.000 el '05; además, de 15.000 adultos mayores que viven solos, durante un período de doce meses desde la entrada en vigencia de la ley⁴¹.

El sistema aumentó el impacto de los programas tradicionales al integrar el entorno familiar aprovechando las sinergias de la focalización multi – institucional, otorgando sostenibilidad y potenció las capacidades de las familias y sus integrantes.

En sus líneas seminales el año 2002 FOSIS⁴² estableció que cinco productos⁴³ fueron ejecutados basados en estrategias de intervención que permitieron enfrentar los problemas de integración social, equidad, justicia social de una manera menos discriminatoria, a saber:

1. Programa Puente;
2. Programa Desarrollo Social;
3. Programa de Apoyo a las Actividades Económicas para Sectores en Condiciones de Pobreza (ex Programa Fomento Productivo);
4. Programa de Reinserción Laboral y Empleo;
5. Programa de Nivelación de Competencias Laborales.

La evaluación inicial indicó que en los primeros años y en los cinco factores se logró una cobertura de atención nacional a 252.894 personas en situación de pobreza o extrema pobreza.⁴⁴

Se pretendió que la población objetivo enfrentara sus debilidades estructurales, alcanzando satisfacer sus demandas con soluciones dignas, con niveles de para superar la línea de indigencia, activando habilidades sociales e integrándolos a la sociedad contando con apoyo psicosocial personalizado, y un aporte económico solidario mensual decreciente, durante 24 meses⁴⁵. La meta era que las familias en situación de extrema pobreza alcancen la condición de pobres no indigentes.⁴⁶

Se acercó a las familias indigentes a los servicios y beneficios sociales comunitarios e institucionales (públicos y/o privados) disponibles en la red territorial y generó las condiciones asegurando el que los más vulnerables cuenten con mejores oportunidades; en especial niños y niñas, jóvenes, adultos mayores, mujeres, personas con discapacidad y personas discriminadas por su origen étnico.

Se esperó que un 70% de las familias intervenidas estén superando su condición de marginalidad alcanzando niveles dignos en su calidad de vida conforme los criterios y pautas establecidas por los indicadores y parámetros utilizados por MIDEPLAN, factores que se agrupan en las 7 dimensiones que se identifican y que no requieren mayor explicación conceptual.

1. Identificación⁴⁷;
2. Salud⁴⁸;

⁴¹ Arts. 1° transitorio y 5° transitorio Ley Chile Solidario.

⁴² Programa Puente (IRAL) (Sub Dirección Gestión de Programas).

⁴³ FOSIS, Balance Gestión Integral 2004.

⁴⁴ Balance Gestión Integral 2002, FOSIS.

⁴⁵ Ídem.

⁴⁶ MIDEPLAN, “Estrategias de Intervención Integral a favor de Familias en Extrema Pobreza”.

⁴⁷ Para atender las necesidades de las familias para todos sus miembros el Programa Nacional de Identificación Chile Solidario subsidia el valor de la cédula de identidad con un importe familiar de sólo \$500 por cada cédula, requiriendo que los hombres mayores de 18 años estén con su situación militar al día. Para ello la Dirección General de Movilización emite certificados gratuitamente. Asistencia gratuita se establece para quienes requieren regularizar sus antecedentes penales el Ministerio de Justicia y Gendarmería de Chile.

⁴⁸ Beneficiarios de Chile Solidario tendrán acceso a Fonasa grupo A, otorgándoles gratuidad en los servicios de salud. Fonasa además otorga acceso preferente a Plan de Salud familiar, Diagnóstico y Tratamiento Integral de la depresión; Programa odontológico

3. Educación⁴⁹;
4. Dinámica familiar⁵⁰;
5. Habitabilidad⁵¹;
6. Trabajo
7. Ingresos⁵².

hombres y mujeres de escasos recursos; Programa Adulto Mayor y Programa Salud Mental. Junaeb ofrece acceso preferente a niños y niñas beneficiarias de familias de Chile Solidario en sus programas de salud oral (dental) gratuita niños matriculados hasta 8vo. Básico en establecimientos subvencionados. Fonadis también participa apoyando a quienes posean algún tipo de discapacidad y que sean beneficiarios de Chile Solidario.

⁴⁹ Se brinda acceso preferencial para cuidado infantil y educación pre escolar en los programas de Sala Cuna y Jardines Infantiles de JUNJI; Jardines Infantiles, Jardín Comunitario Rural y Extensión Horaria, de Fundación Integra; Conozca a su hijo del Mineduc; Mejoramiento de la Infancia, Fosis-Mineduc; Programa Liceo para Todos de Mineduc; Junaeb ofrece acceso preferente a programa de habilidades para la Vida y Escuelas Saludables y Fosis para adultos dispone del Programa Nivelación de Competencias Laborales y Mineduc acceso preferente al programa Chile califica.

⁵⁰ Fundación Prodemu para atender las necesidades de la familia se accede con preferencia al programa de Apoyo a Dinámica Familiar que fortalece las habilidades parentales y de comunicación. Sernam brinda acceso preferente a su Programa de Atención de la Violencia Familiar y Sename desarrolla el Programa Fortalecimiento del vínculo parental.

⁵¹ Operan en esta dimensión operan diversos programa, como el programa Habitabilidad Chile Solidario (Fosis); Programa de Desarrollo Social del Fondo de Solidaridad e Inversión Social orientado a entregar bienes y/o servicios a familias, organizaciones y grupos en situación de pobreza y Servicios de orientación profesional en las SEREMI de Bienes nacionales para que tengan claridad respecto de la tenencia de vivienda y del sitio que ocupan.

⁵² Se dispone de un conjunto de programas dirigidos a miembros de las familias para que puedan incorporarse al mercado laboral, de forma dependiente e independiente, entre ellos Programa de reinserción Laboral y Empleo (Fosis); programa Bonificación a la Mano de Obra (Subsecretaría del Trabajo); Formación y Capacitación Trabajadoras de casa particular (Prodemu); Programa de Apoyo a Actividades Económicas (Fosis); Bono Producción Agrícola (INDAP); Programa de Desarrollo Agrícola Local (PRODESAL – INDAP).

IV. Programa Puente

El Programa Puente se ideó para solucionar la extrema pobreza en el país que según las estadísticas alcanzaron a 209.398 familias de acuerdo al proceso de homologación de la información provista por la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional - CASEN 2000 y la ficha CAS⁵³ y no nada ha permitido suponer que las cifras varíen significativamente.

Durante el 2002, se inició su implementación - como experiencia piloto-, en tres regiones del país (Antofagasta – II, Maule - VII y Magallanes – XII) y algunas comunas de la Región Metropolitana. Se amplió con posterioridad a todas las regiones del país y en particular a todas comunas consideradas en el Sistema Chile Solidario, y en las que los Alcaldes de las Municipalidades aceptaron su implementación. Durante el año 2002, 309 comunas participaron en el programa,⁵⁴ alcanzado a cubrir dicho periodo a 44.378 familias. En efecto, a cinco meses de su puesta en marcha, se radicó en Puente el componente Apoyo Psicosocial del Chile Solidario y recayó en Fosis la responsabilidad de aterrizarlo a nivel nacional.

CUADRO 7
COBERTURA PROGRAMA PUENTE Y RELACIÓN CON COBERTURA FINAL POR REGIÓN, 2002

Regiones	Familias atendidas año 2002	Cobertura total ⁵⁵	Porcentaje 2002 del total Programa
Tarapacá	1.583	5.633	28.1%
Antofagasta	1.134	7.137	15.8%
Atacama	1.751	6.559	26.6%
Coquimbo	1.802	6.163	29.3%
Valparaíso	4.109	18.285	22.4%
O'Higgins	3.030	7.630	39.7%
Maule	5.047	15.080	33.5%
Bío Bío	6.340	40.142	15.7%
Araucanía	3.093	26.998	11.5%
Los Lagos	4.084	24.218	16.8%
Aysen	501	998	50.2%
Magallanes	545	1.088	50.0%
Metropolitana	11.359	49.467	22.9%

Fuente: FOSIS, Balance Gestión Integral 2002

⁵³ Ídem.

⁵⁴ Balance Gestión Integral 2002, FOSIS.

⁵⁵ Se refiere a la cobertura asignada para el período 2002-2005.

La más alta cobertura se alcanzó en las regiones de Aysén y Magallanes las con menos cobertura asignada. La menor cobertura se presentó en regiones como La Araucanía, Bío Bío y Antofagasta. La comuna de Antofagasta no aceptó en principio participar del programa, y fue esta comuna la que concentró más de un 50% (casi 4.000 familias) de la cobertura asignada. En La Araucanía ocurrió algo similar a Temuco, aunque no concentró un porcentaje significativo sobre la cobertura asignada.

Un conjunto de indicadores de Eficiencia, Eficacia y Economía del Puente en el período fueron elaborados en el marco de una Evaluación Comprehensiva del Gasto de FOSIS⁵⁶, los que se presentan algunos resultados relevantes, a saber:

CUADRO 8
RESUMEN INDICADORES DE DESEMPEÑO PROGRAMA PUENTE 2002-2003

Dimensión	Indicador	Forma de Cálculo	2002	2003
Eficacia	Focalización por Ingresos	Beneficiarios en extrema pobreza/beneficiarios totales	100%	100%
	Cobertura Total	Nº de Familias/población potencial	21%	49%
		Identificación	7%	50%
	% de cumplimiento de mínimos en el programa	Salud	5%	72%
		Educación	6%	63%
		Dinámica Familiar	5%	64%
		Habitabilidad	7%	56%
Trabajo		6%	66%	
Eficiencia	Ingresos	7%	52%	
	% gastos de administración del programa	gasto total de adm./gasto total del programa	9%	8%
	gasto medio por familia (M\$ 2004) ⁵⁷	gasto total del programa/nº de familias atendidas	76	94
	promedio familias por apoyo familiar FOSIS	nº total de familias atendidas/nº de apoyo familiar	31	60
Economía	promedio familias por apoyo familiar municipal	nº total de familias atendidas/nº de apoyo familiar	14	25
	% de apoyo familiar FOSIS	apoyo familiar FOSIS/apoyo familiar municipio	s/i	46
	% de ejecución presupuestaria	ejecución total/ppto. Inicial del programa	99%	100%

Fuente: MIDEPLAN, Resumen Evaluación Comprehensiva del Gasto FOSIS, 2004.

De los resultados es posible determinar que la cobertura evolucionó llegando a una cifra cercana al 50% de cobertura. A diciembre de 2003 participaron poco más de 100.000 familias. En cuanto al cumplimiento de las condiciones mínimas, el programa se diseñó para lograrlas con dos años de permanencia en el sistema, entendiéndose a su egreso su cumplimiento por parte de una población estimada de 70% de los beneficiarios.

El indicador “gasto medio por familia” tomó como dato la totalidad de familias atendidas alcanzando a 209.000. El aumento del gasto medio mostrado reflejó el aumento del presupuesto del programa.

⁵⁶ Consultora Soluciones Integrales, Estudio Comprehensivo del Gasto Fosis 2002-2003

⁵⁷ Para elaborar éste indicador, se utilizó el número total de familias beneficiarias durante el programa, que a la fecha era de 209.000 familias

La eficiencia de los apoyos familiares FOSIS v/s los Apoyos Familiares provistos por los Municipios. El informe no indicó si el número total de familias fueron atendidas o al número total de familias a ingresar al programa. En promedio el apoyo familiar FOSIS atendió el '02 a 31 familias en tanto el Municipal atendió sólo a 14 unidades. La relación en 2003 aumenta a 60/25, siendo la relación apoyos totales/apoyo fosis en ambos años cercana a un 50%⁵⁸.

Puente se utilizó como plataforma para entregar el Aporte Solidario y se creó un Fondo de Iniciativas Regionales que financió programas en aquellas comunas donde la oferta no permitió a un determinado grupo de población a acceder a algunos beneficios sociales. El aporte solidario fue cancelado por FOSIS hasta 2004, mientras que el Fondo de Iniciativas Regionales se suprimió de la asignación presupuestaria en 2003.

Fosis - Puente destinó alrededor de un 28% de su presupuesto y su línea programática al Puente focalizando su oferta bajo dos criterios: IPIF y Comunas Puente elaborando una matriz que ingresó grupos objetivos, factores de riesgo y oferta programática. El resultado, Programas de Desarrollo Social y de Apoyo a Actividades Económicas destinaron un 40% de sus recursos a familias Puente, mientras que en 2004 la cobertura de Familias Puente en el Programa Desarrollo Social⁵⁹ alcanzó el 83% del total, el 59% en el Programa Apoyo a Actividades Económicas⁶⁰, el 58% de los usuarios (as) del Programa Nivelación de Competencias y el 100% de la cobertura del Programa Reinserción Laboral y Empleo⁶¹. En línea con el criterio del Manejo Social del Riesgo sustentado por el Banco Mundial, se determinó que las personas pobres no lograron contar con estrategias exitosas de superación de la pobreza⁶². De las 356.622 personas indigentes que se incorporaron al programa en 2003 (53.712 familias), 87.629 participan en otros programas de FOSIS.

Para su ejecución, se invitó a los Municipios a participar del programa. Los que aceptaron, firmaron un convenio para ejecutar el Programa e instalaron Unidades de Intervención Familiar (UIF) a cargo de un funcionario municipal, para luego estimar la cobertura y duración del programa a partir de los datos MIDEPLAN, determinando el número de apoyos familiares requeridos. Se identificaron las familias, asignándoles un número a cada apoyo familiar y se inició un proceso con una duración de 24 meses. Inicialmente, FOSIS pretendió atender a 14.000 familias y finalmente su cobertura llegó a 45.000.

⁵⁸ Los apoyos familiares de FOSIS trabajan tiempo completo, mientras que los municipales sólo parcialmente. De todos modos, la evaluación comprehensiva del gasto para el período 2002-2003 señaló que se fue una dificultad el no contar con información precisa acerca del tiempo destinado por los apoyos familiares municipales.

⁵⁹ El 95% de los programas financiados correspondieron a 14.717 familias Puente, mediante el programa de Habitabilidad Chile Solidario.

⁶⁰ Que en su componente de Fomento de Inversión Productiva tiene dos líneas: colectiva e individual. Los jefes de familia de Puente se atendieron a través de la línea individual.

⁶¹ FOSIS, Balance Gestión Integral 2004.

⁶² "En los cinco Productos Estratégicos Programa Puente, Programa Reinserción Laboral y Empleo, Programa Desarrollo Social, Programa Apoyo a Actividades Económicas para sectores pobres y en el Programa Nivelación de Competencias Laborales se logró una cobertura nacional de 252.894 personas en situación de pobreza o extrema pobreza atendidos", FOSIS, Balance Gestión Integral 2004

CUADRO 9
PORCENTAJE DE FAMILIAS ATENDIDAS POR EL PROGRAMA A NIVEL NACIONAL,
2001-2003

Producto Estratégico	Nombre Indicador	Fórmula	Unidad de medida	Efectivo			Meta 2003	Cumple SI/NO	% Cumplimiento
				2001	2002	2003			
Programa Puente	Porcentaje de familias en extrema pobreza atendidas por el Programa Puente	(Número de familias en extrema pobreza atendidas por el Programa Puente año t/Número total de familias susceptibles de ser atendidas por el Programa Puente)*100	%	N.C.	21,2	27,42	28,85	SI	95,00%

Fuente: FOSIS, Balance Gestión Integral 2003

A fines del 2002 se constituyeron las unidades de trabajo en 309 comunas, más 20 que se sumaron en el '03. Se contó con una dotación de 2.347 apoyos familiares, 1.274 eran aportados por la institución local⁶³ y 1.073 provistos por FOSIS cuyo rol fue apoyar en su domicilio a 101.790 familias – grupo potencial, donde el 95% aceptó participar⁶⁴. En Chile un 74.6% de familias en condición de aceptabilidad, conforme los descriptores específicos para ello participaron el 2003 y recibieron aporte solidario.

El 2004 las unidades de trabajo en 332 comunas que participaron contando con una dotación de 2.547 apoyos familiares de los cuales 1.202 fueron aportados por los municipios locales y 1.345 provistos por el FOSIS habían logrado constituir sus unidades operativas de intervención⁶⁵. La cobertura más significativa correspondió a la Región Metropolitana (24,38%), VI Región (O'Higgins) (42,47%) y la Región del Bío Bío (22,44%).

A pesar que las cifras indicaron una reducción de la pobreza, pareciera que la pobreza extrema o indigencia se estabilizó excediendo la demanda a la oferta de servicios. El modelo de intervención respondió a la demanda potencial y no real sobre prestaciones sociales y lo hizo dependiendo de la disponibilidad y oportunidad de la información sobre recursos existentes⁶⁶. Se deduce que no todas las prestaciones llegaban a quienes las requieren, lo cual se observa partir de los datos procesados y comparados de Casen 2003 & 1996 y 1992.

⁶³ Todos funcionarios municipales como apoyos Familiares, las que representan un 47,2% del total de apoyos familiares.

⁶⁴ FOSIS, Balance Gestión Integral 2003

⁶⁵ FOSIS, Balance Gestión Integral 2004

⁶⁶ MIDEPLAN “Conceptos Fundamentales Sistema Protección Social Chile Solidario”, 2004, pag. 8

**CUADRO 10:
APOYOS FAMILIARES SEGÚN CONTRATANTE 2002 – 2004**

	2002	2003	2004
Municipios		1274	1202
FOSIS		1073	1345
Total		2347	2547

Fuente: FOSIS, Balance de Gestión Integral 2003 y 2004

Los datos permitieron determinar una variación en la participación en los apoyos contratados durante el 2003 y 2004. En 2003 los Municipios aportaron un 54% de los apoyos, mientras que el 2004 bajó a un 47%. En términos objetivos los Municipios redujeron su “planta” en un 6%, mientras que FOSIS aumentó en un 8%. Una diferencia que resultó significativa fue el número de familias atendidas por apoyo familiar. Durante el 2003 los apoyos familiares contratados por FOSIS atendieron un promedio de 60 familias per cápita, mientras que las atenciones por funcionarios municipales alcanzaron en promedio 25 atenciones per cápita⁶⁷.

Con relación al perfil de los apoyos familiares el 2004 un 73% estaba en posesión de un título profesional y un 23 % de un título de nivel técnico; sin embargo, sólo el 65% cumplía con el perfil requerido. Por su parte, una encuesta de Satisfacción arrojó que un 89% de los Apoyos Familiares fueron evaluados con notas 6 y 7.⁶⁸

a) Aporte Solidario

Este consiste en un aporte monetario de carácter decreciente que se entrega durante los 24 meses durante las personas permanecen en el Programa. El 2003, un 74,6% de las familias que participaron del programa recibieron este subsidio.

b) Fondo Regional De Iniciativas

Componente del programa que contempló la construcción de un fondo para recursos públicos y privados que financió proyectos y beneficios que requeridos por las familias beneficiarias y que no estuvieron disponibles en la oferta programática de la región. En el año 2002, se implementaron 3 Fondos de Iniciativas. El primero de ellos se realizó en las 4 regiones, principalmente en regiones Piloto del Punte.

La segunda experiencia se desarrollo en la VIII región, contando con recursos Fosis Regional se estableció un Fondo para Iniciativas con cuatro comunas de la región que participaron en el Programa Puente durante el '02, esto es, Antuco, San Nicolás, San Fabián y Portezuelo.

En noviembre de 2002 se destinaron recursos desde el FOSIS Central para su implantación en las restante regiones que no siendo beneficiarias de las iniciativas anteriores contaban con comunas que habían terminado la ejecución del programa Puente ese año, adjudicándose 141 proyectos con una inversión de \$948.163.995, con una importante participación Fosis que llegó a \$ 651.253.052, y un aporte de terceros públicos y privados por \$ 296.910.943⁶⁹.

⁶⁷ FOSIS, Informe Final Evaluación Comprehensiva del Gasto, 2004.

⁶⁸ FOSIS, Balance Gestión Integral, 2004.

⁶⁹ Ídem.

Es importante destacar que en la Ley de Presupuestos 2003 no se aprobaron recursos para éste último componente.

Durante el 2003 se evaluó el Programa Puente en particular observando el grado de logro de metas tanto en su puesta en marcha como en su cobertura. Los resultados destacaron que la cobertura alcanzada fue de 46.599 familias incorporadas en su primer año provenientes de 309 comunas. El 97% de los beneficiarios señalaron estar satisfechos con el Programa, mientras que el 94% señaló haber resuelto sus problemas básicos. Se destacó como fortaleza el apoyo que brindó el sistema de seguimiento de las actividades en terreno, lo que permitió controlar en línea el avance de los apoyos familiares. Finalmente se formularon recomendaciones para extender el período; en segundo lugar, se recomendó utilizar la ficha CAS como mecanismo de selección para posteriormente filtrar las familias con ingresos por debajo de la línea de la indigencia asegurando que los beneficiarios sean indigentes desde el punto de vista del ingreso⁷⁰.

Al diciembre de 2004, de las 19.025 familias que egresaron del Programa Puente, un 75,6% logró cumplir con los resultados esperados, es decir, superaron su condición de extrema pobreza⁷¹.

CUADRO 11
FAMILIAS CON EGRESO SIMPLE Y FAMILIAS CON EGRESO EXITOSO 2004

	Egreso Definitivo			
	Sin 53 CM	53 CM	Total	% Egreso Exitoso
Tarapacá	125	613	738	83,1
Antofagasta	7	354	361	98,1
Atacama	127	543	670	81,0
Coquimbo	78	449	527	85,2
Valparaíso	338	1910	2248	85,0
O'Higgins	123	1189	1312	90,06
Maule	445	1639	2084	78,06
Bío Bío	837	2115	2952	71,6
Araucanía	382	755	1137	66,4
Los Lagos	687	1399	2086	67,1
Aysén	1	156	157	99,4
Magallanes	48	227	275	82,5
Metropolitana	1444	3031	4475	66,7
Total	4642	14380	19022	75,6

Fuente: FOSIS, Balance Gestión Integral 2004

Como se observó, las regiones con menor tasa de egreso exitoso son Araucanía, Los Lagos, Bío Bío y Metropolitana que junto a Valparaíso concentraron un mayor número de familias Puente.

IV.1 Acceso Preferente a Programas de Promoción Social

MIDEPLAN celebró 25 convenios con otros organismos públicos y reparticiones además de las Municipalidades con propósitos específicos, tendientes a focalizar la oferta programática de éstas en beneficiarios pertenecientes a familias Chile Solidario. Estos pueden ser analizados en dos categorías. Primero, en aquellos que implicaron transferencias de recursos y que están consignados

⁷⁰ FOSIS, Balance Gestión Integral 2003

⁷¹ FOSIS, Balance Gestión Integral 2004

en las partidas presupuestarias 2004 y 2005 de los organismos subscriptores y aquellos en los que no hay transferencia de recursos.

➤ Descripción de Convenios con Transferencia de Recursos (Por dependencia Ministerial)

a. Programa de Habitabilidad Chile Solidario

Programa destinado que atendió entre 2004 y 2005 las condiciones de habitabilidad de las familias Puente. En 2004 se destinaron a éste ítem M\$181.800. Sin embargo el 2004 se indicó que los montos destinados para el programa ascendieron a M\$1.400.000.

**CUADRO 12
ASIGNACIÓN Y EJECUCIÓN 2004 Y PRESUPUESTO 2005**

Asignación 2004	Ejecución 2004	Asignación 2005
1.732.640		7.664.899

Fuente: FOSIS, Balance de Gestión Integral 2004 – 2005

Como se apreció, entre 2004 y 2005 la asignación presupuestaria tuvo un crecimiento cercano al 350%. La distribución asignada por regiones la podemos ver en el cuadro siguiente.

Las diferencias observadas se debieron a que las 12 condiciones mínimas de habitabilidad las que no lograron satisfacerse las mismas para todas las regiones y comunas. No obstante se observó que las regiones que concentraron mayores recursos son la Región Metropolitana, Bío Bío, Valparaíso, Los Lagos y Araucanía, con un 76 % de los recursos.

**CUADRO 13
PRESUPUESTO ASIGNADO POR REGIONES 2004-2005**

Región	M\$ Asignado	% del total	Total Familias
Tarapacá	44.100	3	240
Antofagasta	7.000	1	34
Atacama	44.700	4	270
Coquimbo	52.200	4	131
Valparaíso	176.600	14	532
O'Higgins	61.000	5	342
Maule	94.000	7	551
Bío Bío	196.500	16	874
Araucanía	99.100	8	550
Los Lagos	171.000	14	776
Aysen	8.400	1	11
Magallanes	10.700	1	85
Metropolitana	299.800	24	1.187
Total	1.265.100	100	5.583

Fuente: FOSIS, Balance de gestión Integral 2004

Pareciera que existió una focalización de los programas de FOSIS hacia las familias Puente sobre todo para aquellas que no cumplieron con alguna de las condiciones mínimas. Por ejemplo, a través del Programa de Desarrollo Social durante 2004 se atendieron 12.976 familias con 149 proyectos lo que implicó destinar un 88% de la inversión del programa a familias Puente.

En el marco del convenio con la Unión Europea, Programa Integral para la Superación de la Pobreza en Chile se recibió fondos por \$370 millones. De ellos, \$256 millones se invirtieron en 1.700 unidades habitacionales; \$ 17 millones en otros proyectos de habitabilidad; \$59 millones se destinaron a cinco proyectos con la Metodología Escuela Taller.

b. Programa de Ayudas Técnicas, FONADIS

El Programa financió en forma total o parcial la adquisición de ayudas técnicas para personas de bajos recursos con discapacidad.⁷² El programa regular estableció un tope de un millón de pesos por implemento, mientras que para los beneficiarios de Chile Solidario, en virtud de un convenio suscrito entre FONADIS y MIDEPLAN no existió tope.

Es la Unidad de Apoyo Familiar la que derivó las solicitudes de ayudas a FONADIS. La evolución en el número de ayudas técnicas financiadas por la institución desde 1999 es posible observarlo en la tabla siguiente.

El año 2004 entró en vigencia el convenio con Chile Solidario y pudo apreciarse un alza en la tasa de crecimiento de éstas ayudas

CUADRO 14
AYUDAS TÉCNICAS FINANCIADAS 1999-2004

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Ayudas Técnicas Financiadas	3,041	3,241	5,244	5,750	6,175	7,176

Fuente: FONADIS, BGI 1999-2004

FONADIS firmó convenios marcos con instituciones públicas, municipios y servicios de salud, e instituciones privadas sin fines de lucro para que las personas interesadas solicitaran ayuda técnica. El convenio con Chile Solidario, implicó que las Unidades de Intervención Familiar intermediaran entre los beneficiarios y FONADIS.

FONADIS recibió las solicitudes vía correo o algún otro medio haciendo el proceso lento.

Los responsables por enviar las solicitudes en el marco del convenio con Chile Solidario eran las Unidades de Intervención Familiar, las que no recibieron capacitación especial lo que significó que el primer año de operación no llegaron muchas solicitudes. A Diciembre de 2004, se entregaron 6.233 ayudas técnicas a personas en situación de pobreza invirtiendo un total de \$1.212.022.766⁷³.

c. SERMAN-PRODEMU, Programa Habilitación Laboral para Mujeres

d. Subvención Educacional Pro-retención, Subsecretaría de Educación. MINEDUC

Subvención establecida por Ley 19.873,⁷⁴ como un aporte adicional a la subvención regular, pagadera al sostenedor que acredite tener alumnos causantes de la subvención. El alumno tuvo cobertura por parte del Programa de Alimentación Escolar (PAE) de JUNAEB.⁷⁵

⁷² FONADIS, Balance Gestión Integral 2004, 2005. Los beneficiarios corresponden a "Personas con discapacidad de escasos recursos o personas jurídicas sin fines de lucro que las atiendan" (Art.55 Ley 19.284).

⁷³ http://www.gobiernodechile.cl/logros/logros.asp?id_logro=11

⁷⁴ Art. 43 Ley 19.873. Crea la subvención anual educacional pro-retención de alumnos, que se pagará a los sostenedores de los establecimientos educacionales que acrediten haber matriculado y logrado la permanencia en las aulas o el egreso regular de ellas,

Es un subsidio dirigido a retener alumnos pertenecientes a familias de Chile Solidario y la totalidad del presupuesto del programa está financiado por transferencias de Chile Solidario.

Los beneficiarios se estimaron en 126.000 niños y niñas pertenecientes a familias del Chile Solidario.

**CUADRO 15:
NIÑOS Y JÓVENES ESTIMADOS EN EL PROGRAMA SEGÚN EDAD**

Edad	Asiste		Total
	Sí	No	
12	19.479	312	19.791
13	18.464	1.008	19.473
14	17.069	1.237	18.306
15	16.696	3.217	19.913
16	11.612	4.597	16.209
17	12.346	4.532	16.878
18	6.924	8.576	15.500
Totales	102.591	23.478	126.069

Fuente: MINEDUC

Como se observó, la mayor deserción se evaluó corresponde al componente etéreo de 15 años de edad, concentrándose el subsidio en el tramo 12-15 años, correspondiendo a 80.000 niños y niñas en el primer año del subsidio

El 2004 se retuvo cerca de 20.000 alumnos. El 2005 se espera llegar a 25.000. Los montos asignados y ejecutados en 2004 y el presupuesto 2005 corresponden a:

**CUADRO 16
PRESUPUESTO ASIGNADO Y DEVENGADO 2004 Y PRESUPUESTO ASIGNADO 2005**

	Ley 2004	Ejecución 2004	Ley 2005
Monto	2.376.144	1.339.540	2.834.244

Fuente: Subsecretaría de Educación, Balance Gestión Integral 2004 y Ley de Presupuestos 2005

El programa requirió que el sostenedor del colegio acreditara tener alumnos matriculados y retenidos pertenecientes a familias de Chile Solidario. El Estado pagó \$50.000 por los niveles 7° y 8° básico; \$80.000 por 1° y 2° medio; \$100.000 por 3° y 4° medio; y \$120.000 por egreso.

Se dio cobertura de alimentación JUNAEB al 100% de los niños y niñas por los cuales se percibe la subvención pro-retención.

La distribución estimada del subsidio por región permitió mantener una misma relación de subvenciones que los participante en el sistema de protección social Chile Solidario y concentró la subvención en las Regiones Metropolitana, Bío Bío, Los Lagos, Araucanía y Valparaíso con cerca de un 76% del total del subsidio. De éstas, Metropolitana y Bío Bío concentran cerca de un 40%.

⁷⁵ según corresponda, de los alumnos que estén cursando entre 7° año de enseñanza básica y 4° año de enseñanza media, que pertenezcan a familias calificadas como indigentes, de acuerdo a los resultados obtenidos por la aplicación de la ficha CAS”
El programa mencionado es descrito con más detalle en el presente documento, pag. xx

CUADRO 17
ALUMNOS BENEFICIARIOS Y SUBVENCIÓN ESTIMADA POR REGIÓN

Región	Familias	Alumnos Beneficiarios	Subvención
Tarapacá	5.633	3.391	364.595
Antofagasta	7.137	4.297	461.942
Atacama	6.559	3.949	424.531
Coquimbo	6.163	3.710	398.889
Valparaíso	18.285	1.109	1.183.495
O'Higgins	7.630	4.954	493.581
Maule	15.080	9.079	976.051
Bío-Bío	40.142	24.168	2.598.186
Araucanía	26.998	16.254	1.747.443
Los Lagos	24.218	14.581	1.567.507
Aysen	998	601	64.595
Magallanes	1.088	655	70.421
Metropolitana	49.467	29.782	3.201.746
Total	209.398	126.070	13.553.252 ⁷⁶

Fuente: MINEDUC, 12 años de educación para Chile

e. Programa Educación Pre-Básica y Educación Media, Subsecretaría de Educación. Mineduc

El programa otorgó becas a los alumnos que no abandonaron el sistema escolar.

Chile Solidario aportó M\$39.000 y M\$300.000 respectivamente a cada programa, sobre un total de \$1.037.000 y \$5.040.000, respectivamente.

CUADRO 18
ASIGNACIÓN Y EJECUCIÓN 2004 Y PRESUPUESTO 2005
(REGULAR + APOORTE CHILE SOLIDARIO)

Asignación 2004			Ejecución 2004			Asignación 2005		
Aporte Chile Solidario	Total	% Chile Solidario	Aporte Chile Solidario	Total	% Chile Solidario	Aporte Chile Solidario	Total	% Chile Solidario
693.132	6.091.688	11.37	686.876	6.021.440	11.40	1.427.873	9.571.251	14.92

Fuente: Subsecretaría de Educación, Balance de Gestión Integral 2004, Ley de Presupuestos 2004 – 2005

El presupuesto regular de los programas como el aporte de Chile Solidario tuvo un alza significativa. Mientras entre 2004 y 2005 la asignación al programa aumentó en cerca de un 57%, el aporte de Chile Solidario aumentó en más de un 100%, incrementando su participación porcentual al 14,9%, alcanzando una mayor cobertura de alumnos pertenecientes a familias de Chile Solidario.

f. Programa Salud Escolar, JUNAEB

Se instaló con el propósito de otorgar atención integral a alumnos y alumnas en condiciones de vulnerabilidad social⁷⁷ de entre 4 y 15 años de edad que cursaron educación parvularia, básica o media en establecimientos municipales y subvencionados.

El programa se dividió en tres componentes:

- Servicios Médicos,
- Área Psicosocial y

⁷⁶ Costo estimado a 2006, por los alumnos que la generen en 2005, una vez que estén todos los alumnos participando del programa.

⁷⁷ <http://www.junaeb.cl/saludalumnos.htm>

- Servicios Odontológicos.

Los programas ejecutados y que recibieron fondos de Chile Solidario correspondieron al Área Psicosocial, con el Programa Habilidades para la Vida y Escuelas Saludables, y a Servicios Odontológicos, junto al Programa Salud Bucal.

g. Programa Habilidades Para la Vida, JUNAEB

Permitió a niñas y niños de los niveles 1º y 2º de transición de educación parvularia, primer ciclo de enseñanza básica, a padres y profesores, acceder y desarrollar actividades de promoción de salud mental y prevenir el riesgo psicosocial, mejorando el futuro desempeño escolar.

Los operadores concursan para ejecutar un programa en establecimientos educacionales municipales o subvencionados.

Durante el 2004 se benefició cerca de 100.000 alumnos, padres y profesores en 72 comunas del país con un costo total de M\$855.000. DE ellos M\$ 204.020 correspondieron a transferencias de Chile Solidario.

CUADRO 19
ASIGNACIÓN Y EJECUCIÓN 2004 Y PRESUPUESTO 2005 (REGULAR + CHILE SOLIDARIO)

Asignación 2004			Ejecución 2004			Asignación 2005		
Aporte Chile Solidario	Total	% Chile Solidario	Aporte Chile Solidario	Total	% Chile Solidario	Aporte Chile Solidario	Total	% Chile Solidario
205.878	870.594	24	204.020	855.081	24	268.460	940.357	28

El aporte de Chile Solidario al programa en 2004 fue cercano al 25%, mientras que en 2005 aumentó a un 28%. Esto para mejorar la cobertura.

h. Programa Salud Oral

El programa se concibió para trabajar el manejo integral educativo preventivo y curativo del problema de salud bucal de escolares de primero a séptimo año básico de escuelas municipalizadas y particulares subvencionadas que presentaron índices de vulnerabilidad escolar mayor de 30. Su cobertura es nacional.

Del gasto ejecutado, un 77% del presupuesto correspondió a aporte fiscal y un 23% aporte de las unidades ejecutoras (municipios) que suscribieron convenios con JUNAEB.

Las transferencias de Chile Solidario para éste ítem alcanzaron el 2004 a \$154 millones, más de un 10% del presupuesto de JUNAEB para el programa, es decir \$140 millones.

Para el 2005, se asignó un presupuesto de M\$1.709.791, de los que M\$201.842 provienen de Chile solidario. Los aportes de Chile Solidario se mantuvieron constantes llegando a un 12%. Tanto el presupuesto regular como el aporte de Chile Solidario aumentaron en 2005 cerca de un 23%.

CUADRO 20
ASIGNACIÓN Y EJECUCIÓN 2004 Y PRESUPUESTO 2005 (REGULAR+CHILE SOLIDARIO)

Asignación 2004			Ejecución 2004			Asignación 2005		
Aporte Chile Solidario	Total	% Chile Solidario	Aporte Chile Solidario	Total	% Chile Solidario	Aporte Chile Solidario	Total	% Chile Solidario
154.789	1.379.231	11.22	153.392	1.328.772	12	201.842	1.709.791	11.8

Fuente: JUNAEB, Balance de Gestión Integral 2004, Ley de Presupuestos 2004 – 2005

En 2004 se licitaron programas en los municipios con más alto porcentaje de alumnos Chile Solidario, lo permitió extender el Programa de Salud Bucal a 12 regiones (con la sola excepción de la XII Región), con un total de 129 Módulos Dentales, instalados en 117 Comunas, de las cuales 27 corresponden a Comunas que hasta esa fecha no contaban con el Programa de Salud Bucal, y se obtuvo un aumento de la cobertura Chile Solidario, con una cantidad estimada de 7.890 niños.

Se observó que existieron dificultades, de todos modos, en identificar a los alumnos del Chile Solidario y se cuenta sólo con un registro de escolares mayores de 8 años.

Junto al convenio JUNAEB / MIDEPLAN se inició el plan de difusión del Programa de Salud Bucal. Los Módulos Dentales en las comunas más pobres además de depender del Municipal, Corporación Municipal o Servicio de Salud Local está condicionado a la existencia de recursos físicos, presupuestarios y humanos insuficientes.

CUADRO 21
COMUNAS PRESENTES EN EL PROGRAMA POR REGIÓN

Región	Comuna	Región	Comuna	Región	Comuna	Región	Comuna	
Tarapacá	Iquique	O'Higgins	Doñihue	Araucanía	Carahue	Aysén	Aysén	
	Arica		Bucalemu		Victoria		Total Región	1
	Pica		Paredones		Temuco			Colina
Total Región	3		San Pedro de Alcántara		Malipeuco		Recoleta	
Antofagasta	Calama		Malloa		Perquenco		Conchalí	
Total Región	1		Pelequén		Curarrehue		Independencia	
Atacama	Alto del Carmen		Requínoa		T. Schmidt		San Ramón	
	Vallenar	Total Región	7		Pitrufquén		La Florida	
Total Región	2		Talca		Lonquimay		La Granja	
	La Serena		San Clemente		Angol		Peñalolen	
Coquimbo	Coquimbo		Linares		Puerto Saavedra		La Pintana	
	Combarbalá	Maule	Maule		Ercilla		Pudahuel	
Total Región	3		Yerbas Buenas		Padre Las Casas		Maipú	
	San Antonio			Cauquenes	Total Región	13	Metropolitana	Pte. Alto Estación Central
	Quintero		Curepto		Valdivia		Renca	
	Casa Blanca		Curicó		Puerto Montt		Lampa	
	Juan Fernández	Total Región	8		Llanquihue		San Pedro	
	Viña del Mar		Concepción		Mauullín		Isla de Maipo	
	La Cruz		San Pedro de la Paz		Castro		Cerro Navia	
Valparaíso	Algarrobo		Nacimiento		Ancud		Padre Hurtado	
	La Calera	Bío Bío	Negrete		Osorno		Lo Prado	
	Hijuelas		El Carmen		Pullehue		Pirque	
	Quillota		Antuco		Panguipulli		Curacaví	
	Nogales		Chillán		Chaitén		Lo Espejo	
	Panquehue		Coihueco	Los Lagos	Los Muermos		El Bosque	
	Papudo		Tucapel		Lanco			
	Villa Alemana		San Carlos		Lago Ranco	Total Región	24	
Total Región	14	Total Región	10		Valdivia			
					Purranque			
					Quemchi			
					Queilén			
					Palena			
					Futaleufú			
					Fresia			
					Valdivia			
					Paillaco			
					Hualaihue			
				Total Región	23			
Total País					109			

Fuente: JUNAEB

V. Resultados Puente

La data obtenida a agosto para el programa puente, permitió registrar 184.713 familias en el programa entrada al sistema Chile Solidario, representando más del 80% de la cobertura objetivo para el trienio 2002-2005. La cobertura por región se muestra en la siguiente tabla:

CUADRO 22
COBERTURA PROGRAMA PUENTE POR REGIÓN A AGOSTO DE 2005

Región	Familias Contactadas
Tarapacá	5,615
Antofagasta	4,366
Atacama	6,237
Coquimbo	6,347
Valparaíso	15,825
O'Higgins	8,357
Maule	15,864
Bío Bío	34,397
Araucanía	19,970
Los Lagos	21,065
Aysén	1,271
Magallanes	1,396
Metropolitana	44,003
Total	184,713

Fuente: FOSIS

Como se ha apreciado la mayor cobertura se presenta en la Región Metropolitana, seguida de Bío-Bío, Los Lagos y Araucanía, las que concentraron cerca del 65% del total de las familias contactadas. Se consideraron cinco posibles estados para las familias contactadas:

- *Inubicables*, es decir, aquellas familias con ficha CAS vigente que no ubicables;

- *No participa*⁷⁸, correspondientes a familias que voluntariamente han declinado participar del programa;
- *Participación interrumpida*, para aquellas que por el no cumplimiento del contrato u otro motivo han interrumpido su participación en el programa;
- *En atención*, que actualmente recibe prestaciones del programa
- *Egresadas*, éstas últimas representan a las familias que han cumplido dos años en el programa y representan un 24.89%.

Para cada posible situación de las familias contactadas, la realidad entre las regiones, y aún al interior de éstas, es en algunos casos muy distinta.

CUADRO 23
SITUACIÓN NIVEL NACIONAL

Nivel	Inubicable	No participa	Interrumpida	En Atención	Egresadas	Total general
Nacional	2.984	5.5571	9.078	121.105	45.975	184.713
Porcentaje	1,62%	3,02%	4,91%	65,56%	24,89%	100%

Fuente Fosis

Ha resultado evidente que el programa en toda su extensión ha sido exitoso. Los niveles de egresos a mediados del 2005, permiten argumentar que una fracción significativa de hogares logró superar las condiciones básicas de pobreza. Un 65,56% está pronto a superar la línea de la pobreza y en condiciones de entrar a un sistema de protección garantizado de condiciones de vida y habitabilidad muy superiores a las que se expuso ese mismo grupo objetivo.

CUADRO 24
SITUACIÓN POR REGIÓN

Región	Inubicable	No participa	Interrumpida	En Atención	Egresadas	Total General
Tarapacá	54	96	270	3.665	1.530	5.615
Antofagasta	184	193	210	2.719	1.060	4.366
Atacama	89	18	289	4.086	1.755	6.237
Coquimbo	64	132	164	4.470	1.517	6.347
Valparaíso	185	400	893	9.9394	4.953	15.825
O'higgins	146	192	517	4.565	2.937	8.357
Maule	164	365	723	9.394	5.218	15.864
Bío-Bío	446	874	1.414	24.632	7.031	34.397
La Araucanía	105	646	637	15.059	3.523	19.970
Los Lagos	335	526	912	14.439	4.853	21.065
Aysen	83	26	91	699	372	1.271
Magallanes	24	68	96	648	560	1.396
Metropolitana	1.105	2.035	2.862	27.335	10.666	44.003
Total	2.984	5.571	9.078	121.105	45.975	184.713

Fuente Fosis, agosto 2005

Se ha apreciado que el volumen de casos no ubicables no supera los 2.984 casos, equivalentes al 1,62% por sobre los 184.713 casos de familias asistidas socialmente, constatándose

⁷⁸ Para los datos actualizados a Julio de 2004, un 20% de las familias ubicadas en ésta categoría no participa del programa por constatarse que no cumplían con el perfil requerido.

que las comunas con mayor volumen de casos inubicables corresponden a la Región Metropolitana, Bio Bio y Los Lagos.

El análisis sobre estas comunas indicó para la Región Metropolitana que las comunas con mayor expresión de inubicabilidad correspondieron a La Pintana, Puente Alto, Quinta Normal y Recoleta. Para Bio Bio las Comunas más relevantes en inubicabilidad correspondieron a Chiguayante, Penco, San Pedro de la Paz y Talcahuano.

CUADRO 25
FAMILIAS INUBICABLES

	Comuna	No.	Porcentaje sobre Región
R,M	La Pintana	228	20,63
	Puente Alto	131	11,86
	Quinta Normal	106	9,59
	Recoleta	72	6,52
Bío Bío	Chiguayante	58	13,00
	Penco	45	10,09
	San Pedro de la Paz	115	25,78
	Talcahuano	35	7,85
Los Lagos	Ancud	17	5,07
	Puerto Montt	92	27,46
	Valdivia	170	50,75

Fuente: Puente, 2005

Las razones de la inubicabilidad pueden obedecer a múltiples causas, entre ellas a una inadecuada identificación del grupo familiar, direcciones falsas y/o a una evaluación previa en que se sostiene la inconveniencia de perder beneficios al mantenerse en el sistema bajo la línea de la pobreza.

Otras regiones exhiben tasas de menor importancia relativa, como La Araucanía y Tarapacá cuyas tasas promedio son del orden⁷⁹ de, 0,53% y 0,96% respectivamente. En tanto la tasa media regional de familias inubicables⁸⁰ alcanzó al 0,52% y 0,74% respectivamente.

La Región de Aysén presenta un porcentaje de inubicables de 6,53% y una tasa media de inubicables de 1,44%, resaltando que sólo la comuna de Aysén presentó familias en condición de inubicables.

Las regiones que presentaron una menor tasa media de familias inubicables son Atacama y Coquimbo, con un 0,42% y 0,45%, respectivamente. Mientras que las mayores tasas medias correspondieron a las regiones de Magallanes y Antofagasta, con un 3,70% y un 2,63%, respectivamente. En el caso de las dos primeras, son también dos de las regiones que presentan mayor diferencia entre ambos indicadores, debido a que en ellas, un porcentaje significativo de comunas no presenta familias inubicables (78% y 87%, respectivamente).

Las familias inubicables se concentran en las comunas que mayor cobertura representan en la región (45% y 38% del total de las familias de las respectivas regiones), lo que es recursivo para la mayoría de las regiones.

⁷⁹ Estas tasas indican la proporción que representan el total de familias inubicables en la región entre el total de las familias contactadas en la respectiva región.

⁸⁰ Indica el promedio de las tasas de familias inubicables de cada comuna de la región.

CUADRO 26
ESTADO DE FAMILIAS EN PUENTE

Región	estado de las familias en el Programa Puentes										Total general	% de la región en el total nacional
	Inubicable	%	No Participa	%	interrumpida	%	en atención	%	egresadas	%		
Tarapacá	54	0.96%	96	1.71%	270	4.81%	3665	65.27%	1530	27.25%	5615	3.04%
Media		0.74%		2.75%		4.71%		49.61%		42.19%		
Antofagasta	184	4.21%	193	4.42%	210	4.81%	2719	62.28%	1060	24.28%	4366	2.36%
Media		2.63%		4.36%		4.73%		66.45%		21.83%		
Atacama	89	1.43%	18	0.29%	289	4.63%	4086	65.51%	1755	28.14%	6237	3.38%
Media		0.42%		0.45%		2.59%		60.74%		35.80%		
Coquimbo	64	1.01%	132	2.08%	164	2.58%	4470	70.43%	1517	23.90%	6347	3.44%
Media		0.45%		1.42%		2.37%		63.37%		32.39%		
Valparaíso	185	1.17%	400	2.53%	893	5.64%	9394	59.36%	4953	31.30%	15825	8.57%
Media		1.04%		2.13%		6.08%		53.29%		37.46%		
O'Higgins	146	1.75%	192	2.30%	517	6.19%	4565	54.62%	2937	35.14%	8357	4.52%
Media		1.19%		2.24%		5.49%		52.90%		38.18%		
Maule	164	1.03%	365	2.30%	723	4.56%	9394	59.22%	5218	32.89%	15864	8.59%
Media		0.81%		2.04%		4.33%		57.49%		35.34%		
Bío Bío	446	1.30%	874	2.54%	1414	4.11%	24632	71.61%	7031	20.44%	34397	18.62%
Media		0.90%		2.05%		3.35%		71.64%		22.06%		
Araucanía	105	0.53%	646	3.23%	637	3.19%	15059	75.41%	3523	17.64%	19970	10.81%
Media		0.52%		2.82%		3.38%		73.97%		19.31%		
Los Lagos	335	1.59%	526	2.50%	912	4.33%	14439	68.54%	4853	23.04%	21065	11.40%
Media		0.63%		1.55%		3.97%		62.93%		30.92%		
Aysen	83	6.53%	26	2.05%	91	7.16%	699	55.00%	372	29.27%	1271	0.69%
Media		1.44%		0.84%		5.77%		83.91%		8.03%		
Magallanes	24	1.72%	68	4.87%	96	6.88%	648	46.42%	560	40.11%	1396	0.76%
Media		3.70%		5.55%		4.38%		71.28%		15.11%		
Metropolitana	1105	2.51%	2035	4.62%	2862	6.50%	27335	62.12%	10666	24.24%	44003	23.82%
Media		1.96%		4.22%		6.37%		57.22%		30.23%		
País	2984	1.62%	5571	3.02%	9078	4.91%	121105	65.56%	45975	24.89%	184713	100.00%

Fuente: FOSIS

En general, para cada región del país, las comunas presentaron tasas de inubicabilidad del orden del 3%, teniendo una concentración mínima del 83% y una máxima de 100%.

Con relación a las familias que no han aceptado participar del programa, la menor tasa media la presentaron Atacama (0,45%) y Aysén (0.84%). Las que presentaron una mayor tasa son las regiones Metropolitana (4,22%), Antofagasta (4.36%) y Magallanes (5,55%). En esta variable no parece clara la relación entre mayor tasa y concentración poblacional, con mayor proporción de familias contactadas, aun cuando parece tender a concentrarse en comunas que presentaron mayor proporción de población rural.

En general, para cada región del país, las comunas que presentaron tasas de familias que no participan bajo el 3% tienen porcentaje acumulado mínimo de un 43,78% (Metropolitana) y un máximo de 85,71% (Los Lagos).

Las regiones que presentaron una menor tasa media de familias que han interrumpido su participación en el programa son Coquimbo y Atacama, con un 2,37% y un 2,59%,

respectivamente. Las que presentaron una mayor tasa son las comunas de las regiones de Valparaíso, con un 6,08%, y Metropolitana, con un 6,37%. Para cada región del país, las comunas que presentaron tasas de familias que interrumpieron su participación bajo el 6% tienen una concentración mínima de un 52,75% (Valparaíso) y una máxima de 100%.

El total de familias en el país que se encontró en alguna de las tres situaciones anteriores, esto es, que no han egresado del programa ni se encuentran participando de él, alcanzó al 9,55%. Se observó en el cuadro 27 un resumen por región de las familias en dicha condición. La fila “país” sólo muestra la proporción del total de familias del país.

CUADRO 27
TASA MEDIA Y PARTICIPACIÓN REGIONAL PROGRAMA PUENTE

Región	Tasa Media	% de familias sin participar del programa
Tarapacá	8,20%	7,48%
Antofagasta	11,72%	13,44%
Atacama	3,46%	6,35%
Coquimbo	4,23%	5,67%
Valparaíso	9,25%	9,34%
O'Higgins	8,91%	10,23%
Maule	7,18%	7,89%
Bío Bío	6,30%	7,95%
Araucanía	6,72%	6,95%
Los Lagos	6,15%	8,42%
Aysén	8,06%	15,74%
Magallanes	13,62%	13,47%
Metropolitana	12,55%	13,64%
País		9,55%

Fuente : Puente, 2005

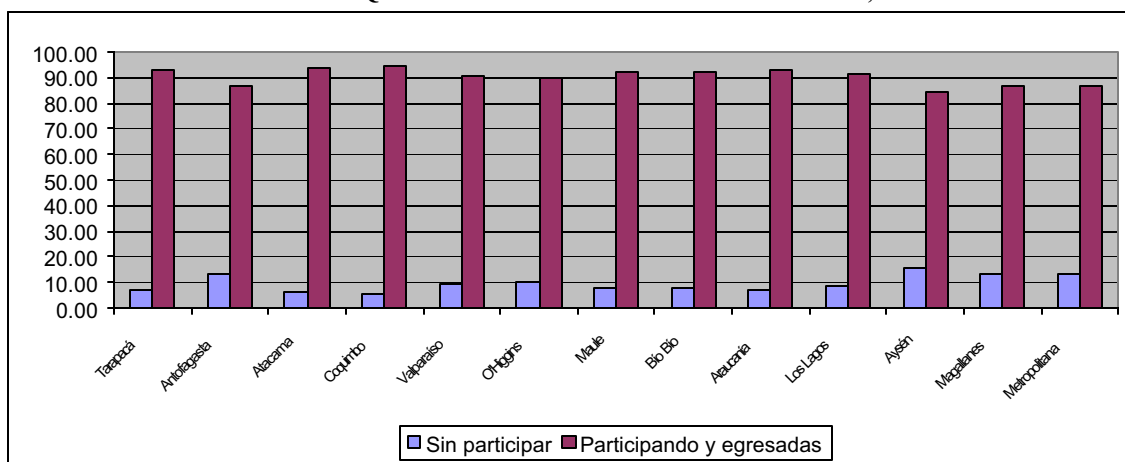
Las regiones que registraron una mayor proporción de familias sin participar del programa son la Región Metropolitana (13,64) y Aysén (15,74%), mientras que las que registraron una mayor tasa media son las regiones Metropolitana (12,55%) y Magallanes (13,62%).

Magallanes fue la región que presentó mayor proporción de familias egresadas, con 40,11%, seguida de O'Higgins y Maule, con 35,14% y 32,89%, respectivamente. La Araucanía fue la región que presentó un menor nivel de egreso, con un 17,64% de familias egresadas.

Tarapacá fue la región que registró la mayor tasa media de egreso, con 42,19%, seguida de O'Higgins, con 32,18%. Las regiones que presentaron una menor tasa media de egreso son Magallanes y Aysén, con 15,11% y 8,03% respectivamente, representando un 1,45% de la cobertura a nivel nacional.

El gráfico resumidamente grafica por región el total de familias que no participan del programa (*Inubicables + No participa + Participación Interrumpida*) y aquellas que se encuentran participando o han egresado de él (*En atención + Egresadas*).

GRÁFICO 1
TOTAL DE FAMILIAS QUE NO PARTICIPAN DEL PROGRAMA, POR REGIÓN



En cinco regiones del país, Antofagasta, O'Higgins, Aysén, Magallanes y Metropolitana, las familias que no están participando del programa sobrepasaron el 10%. Al tomar la media nacional⁸¹, las familias que no están participando representaron un 8.11%, mientras que las que participaron o egresaron llegaron al 91.89%.

5.1 Tasa de eficacia en el cumplimiento de las condiciones mínimas

El Programa Puente definió con claridad sus resultados esperados – lograr que un 70% de las familias contactadas y participantes logaran cumplir las 53 condiciones mínimas de calidad de vida.

El éxito del programa se determinó por la “tasa de eficacia resultado.” A diferencia de los anteriores datos analizados, en éste caso sólo se ha contado con resultados por regiones actualizados a diciembre de 2004.

La siguiente tabla muestra los resultados de las familias egresadas por región:

CUADRO 28
EGRESOS DEL PROGRAMA PUENTE

	Egreso Definitivo		Total	% Egreso Exitoso
	Sin 53 CM	53 CM		
Tarapacá	125	613	738	83,1
Antofagasta	7	354	361	98,1
Atacama	127	543	670	81,0
Coquimbo	78	449	527	85,2
Valparaíso	338	1.910	2.248	85,0
O'Higgins	123	1.189	1.312	90,06
Maule	445	1.639	2.084	78,06
Bío Bío	837	2.115	2.952	71,6
Araucanía	382	755	1.137	66,4
Los Lagos	687	1.399	2.086	67,1
Aysén	1	156	157	99,4
Magallanes	48	227	275	82,5
Metropolitana	1.444	3.031	4.475	66,7
Total	4.642	14.380	19.022	75,6

Fuente: FOSIS

⁸¹ Esto es, la media de las tasas de cada comuna a nivel nacional para cada uno de las situaciones descritas

De los datos se puede establecer que en sólo tres regiones, Araucanía, Los Lagos y Metropolitana el porcentaje mínimo de familias con egreso exitoso, 53 condiciones mínimas cumplidas, no se ha logrado. Éstas concentraron poco más del 35% de la cobertura asignada, y representaron un ingreso de 69.465 familias.

En el país egresaron 19.022 familias, de ellas un 75,6% cumplió con las condiciones mínimas. En Antofagasta, O'Higgins y Aysén, la tasa de eficacia de resultado superó el 90%, mientras el promedio de aquellas regiones en las que se cumplió la meta propuesta alcanzó el 85,5%.

La “tasa de eficacia en el cumplimiento de las condiciones mínimas” se construyó sobre una línea base que estableció el porcentaje de familias que presentaron la condición sin cumplir al ingreso del programa (“línea base puente”) y el porcentaje de familias que permaneció sin cumplir dicha condición al egresar del programa (“línea base Chile Solidario”).

La tabla ha permitido evaluar por región y dimensión éste indicador, presentándose el indicador para el total de familias en el país y la tasa media de cumplimiento por región:

CUADRO 29
CARACTERÍSTICAS DIMENSIÓN POR REGIÓN

Región	Dimensión						
	Identificación	Salud	Educación	Dinámica Familiar	Habitabilidad	Trabajo	Ingresos
Tarapacá	-75,83%	-89,11%	-80,09%	-83,39%	-74,27%	-86,50%	-67,91%
Antofagasta	-55,58%	-77,40%	-70,52%	-74,36%	-64,32%	-68,44%	-61,45%
Atacama	-66,35%	-89,28%	-71,34%	-83,57%	-78,85%	-84,36%	-65,81%
Coquimbo	-72,85%	-89,99%	-73,41%	-72,22%	-75,95%	-89,15%	-75,84%
Valparaíso	-73,78%	-87,58%	-75,65%	-82,13%	-78,03%	-85,73%	-77,27%
O'Higgins	-76,30%	-81,09%	-76,59%	-83,95%	-80,16%	-81,29%	-80,28%
Maule	-54,72%	-69,01%	-47,96%	-71,18%	-63,76%	-68,94%	-56,21%
Bío Bío	-74,62%	-85,63%	-72,70%	-83,88%	-71,45%	-83,23%	-62,33%
La Araucanía	-76,45%	-91,20%	-75,98%	-81,74%	-79,05%	-86,27%	-75,98%
Los Lagos	-72,20%	-86,19%	-65,63%	-77,72%	-64,02%	-77,98%	-67,39%
Aisén	-71,73%	-94,22%	-58,13%	-87,55%	-78,42%	-81,78%	-86,05%
Magallanes	-79,71%	-64,20%	-73,82%	-70,36%	-66,54%	-68,54%	-65,78%
Metropolitana	-61,60%	-84,59%	-72,70%	-80,29%	-70,43%	-81,34%	-66,19%
País	-68,81%	-84,93%	-70,83%	-80,52%	-72,12%	-81,44%	-68,84%
Media	-70,13%	-83,81%	-70,35%	-79,41%	-72,71%	-80,27%	-69,88%

Fuente: FOSIS

Las dimensiones en las que se logró una mayor reducción respecto a la línea base correspondieron a las dimensiones Salud y Trabajo. Ambas lograron reducir sobre el 80% su línea basal y las que experimentaron una menor reducción son Identificación e Ingresos, bordeando el 70%.

El desempeño de cada región sobre esta dimensión permitió apreciar que la región de La Araucanía, apareció como la que registró un menor porcentaje de familias con egreso exitoso en todas las dimensiones y por lo general siempre con reducciones sobre el 75% respecto de la línea base puente. Lo mismo ocurrió con la región de O'Higgins, una de las regiones con más alto porcentaje de egreso exitoso, salvo en la dimensión “identificación”, Valparaíso.

Bío Bío, Los Lagos y Metropolitana, junto con la Araucanía y Valparaíso concentraron cerca de un 80% de la cobertura asignada presentando desempeños dispares. Bío Bío presentó reducciones sobre el 70% en todos los indicadores, salvo en la dimensión “ingresos”, donde la reducción alcanzó un 62% (con un indicador país de 68% y una media de 69%). Los Lagos y Metropolitana exhibieron cinco y tres dimensiones con reducciones bajo la media.

En muchos casos los indicadores, en cada dimensión, presentaron diferencias sustantivas en cada región. La tabla muestra un resumen de aquellas condiciones que sufrieron variaciones en cada dimensión a nivel nacional; las regiones con mejor y peor desempeño y la media para cada una de ellas. En rojo se indica la condición con menor rebaja al interior de cada dimensión.

CUADRO 30
CONDICIÓN DE LAS MODIFICACIONES PARA CADA DIMENSIÓN

Dimensión	Condición	% rebaja país	media	región mayor rebaja	% rebaja región	región menor rebaja	% rebaja región
Identificación	id1	92,80%	85,40%	Aysén, Magallanes Los Lagos	100% 96,40%	Antofagasta Atacama	0% 71,40%
	id6	46,50%	51,40%	Aysén	88,20%	Atacama Maule	25,50% 25,10%
	s1	93,40%	93,80%	Valparaíso Coquimbo	97,30% 97,20%	Maule	83,40%
Salud	s10	95,90%	95,50%	La Araucanía Tarapacá	99,00% 98,40%	Magallanes	87,40%
	s9	65,70%	69,10%	Aysén La Araucanía	85,00% 84,80%	Maule	48,90%
	ed2	83,60%	84,50%	Antofagasta, Magallanes	100,00%	Aysén	62,50%
Educación	ed4	84,00%	82,60%	Coquimbo	96,40%	Maule	56,80%
	ed3	60,80%	55,80%	Tarapacá	80,60%	Maule	41,30%
	ed9	61,10%	67,00%	Antofagasta Magallanes	81,70% 80,00%	Maule	35,70%
	df5	95,10%	94,50%	La Araucanía	97,90%	Maule	87,10%
	df8	97,50%	97,60%	Antofagasta, Valparaíso, Aysén, Magallanes	100,00%	Atacama	94,50%
Dinámica Familiar	df6	61,90%	57,70%	Bío-Bío Atacama	98,40% 75,60%	Maule Maule Los Lagos	95,50% 46,20% 49,00%
	df7	69,50%	63,70%	Aysén, Magallanes	100,00%	Antofagasta, Coquimbo La	0,00%
	hb1	90,70%	90,20%	O'Higgins Valparaíso	87,50% 95,40%	Araucanía Los Lagos	42,90% 84,70%
Habitabilidad	hb10	84,70%	84,30%	Magallanes La Araucanía	94,20% 94,60%	Antofagasta Antofagasta	85,50% 70,00%
	hb8	64,00%	65,50%	Atacama	92,70%	Magallanes	71,40%
	hb12	44,80%	43,10%	O'Higgins Magallanes	84,01% 71,40%	Maule Antofagasta	52,20% 20,50%
	tb3	92,10%	92,40%	O'Higgins Coquimbo	66,70% 96,60%	Maule	20,90%
	tb1	69,40%	71,70%	Atacama, Magallanes	96,20% 85,60%	Maule	76,30% 46,60%
Ingresos	in5	89,20%	88,70%	Coquimbo Magallanes	84,50% 94,50%	Antofagasta Antofagasta	55,40% 79,50%
	in3	44,40%	46,60%	Tarapacá O'Higgins	94,10% 79,30%	Atacama Antofagasta	81,20% 20,90%
				Aysén La Araucanía	69,10%	Maule	27,50%

CUADRO 31
DIMENSIÓN IDENTIFICACIÓN

Dimensión	Condición	Línea Base País	Final País	% Rebaja	Media
Identificación	id 1	1,03%	0,07%	-92,81%	-85,41%
	id 2	54,47%	9,34%	-82,85%	-84,67%
	id 3	10,39%	5,07%	-51,23%	-53,10%
	id 4	8,41%	2,43%	-71,11%	-73,10%
	id 5	6,85%	2,16%	-68,39%	-73,09%
	id 6	5,42%	2,90%	-46,49%	-51,43%

En la dimensión identificación, la condición con más alto porcentaje de rebaja fue id1 “Todos los miembros de la Familia Inscritos en el Registro Civil”, con un 92,8% de rebaja a nivel nacional y un porcentaje medio delm 85,4%⁸².

En ésta condición, Aysén y Magallanes lograron un 100% de rebaja, seguidas de Los Lagos, con 96,4%; Antofagasta, logró 0% de rebaja, y la región que le sigue con menor rebaja es Atacama, con 71,4%.

La condición con menor TCCM es id6, con un 46,5% a nivel nacional y una media de 51,4%⁸³. Dentro de la condición, la región que presentó una mayor rebaja fue Aysén, con 88,2%, mientras la que presenta menor rebaja es Maule, con 25,1%.

La condición que concentró la mayor demanda insatisfecha⁸⁴ a nivel país es id2, con un 54,5%, y presenta una rebaja nivel país de 82,85% y una media de 84,67%. La región que presentó mayor rebaja fue Magallanes, con 92,8%. La que presenta menor rebaja es Maule, con 57,4%.

La condición que concentra menor demanda insatisfecha a nivel país es id1 con 1,03%.

CUADRO32
SALUD

Dimensión	Condición	Línea Base País	Final País	% Rebaja	Media
Salud	s 1	9,92%	0,65%	-93,44%	-93,83%
	s 2	0,49%	0,13%	-73,78%	-62,00%
	s 3	1,49%	0,21%	-85,73%	-81,28%
	s 4	2,08%	0,26%	-87,67%	-85,86%
	s 5	30,47%	3,69%	-87,89%	-89,11%
	s 6	14,51%	1,46%	-89,94%	-90,32%
	s 7	6,10%	0,77%	-87,45%	-88,03%
	s 8	8,26%	1,50%	-81,86%	-82,99%
	s 9	3,11%	1,07%	-65,71%	-69,11%

⁸² Máximo = 100; Mínimo = 0, Desviación Estándar = 26,6; Mediana = 93,18; Curtosis = 10,77 (Esto indica que la campana es abultada a la derecha de la media. En otras palabras, existe una mayor concentración de datos sobre la media que bajo ésta. Esto se debe a que existe un valor de 0% para la región de Antofagasta. La tasa que le sigue es Atacama, con 71,4%. Si excluimos la región de Antofagasta, la media de la muestra es 92,5%)

⁸³ Máximo = 88,23; Mínimo = 24,47%; Desviación Estándar = 19,64; Mediana= 54,32%; Curtosis = -0,52 (Una leve concentración de los datos a la izquierda (bajo) la media)

⁸⁴ Se refiere al valor país de la “línea base puente”

	s 10	30,15%	1,25%	-95,87%	-95,54%
--	------	--------	-------	---------	---------

Dentro de la dimensión salud, la condición con mayor porcentaje de rebaja es s10, cuyo porcentaje de rebaja a nivel país de 95,9% y una media del 95,5%⁸⁵. Dentro de la condición, las regiones con más rebajaron correspondieron a La Araucanía y Tarapacá, con un 99 y un 98,4%; respectivamente, mientras que el menor porcentaje de rebaja se observó en la región de Magallanes y fue del 87,4%.

El menor porcentaje de rebaja país observado es de 65,7% (en la condición s9); con una media del 69,1%⁸⁶. Las regiones con mayor rebaja son Aysén y la Araucanía, con un 85 y 84,8%; respectivamente, y observándose a Maule como la región con menor rebaja para esta condición, la que llega sólo al 48,9%.

La condición con mayor porcentaje de demanda insatisfecha es s5, con 30,47%. Presenta una rebaja nivel país de 87,89% y una media de 89,11%. La región con mayor rebaja para ésta condición es Aysén con 95,7% y la que presenta menor rebaja es Maule con 76,8%. Le sigue s10 con 30,15%.

La condición con menor % de demanda insatisfecha es s2 con 0,49%, una rebaja país de 73,78% y una media de 62%. Las regiones con mayor rebaja para ésta condición son Valparaíso y Coquimbo, con 97,3% y 97,2%, respectivamente. La menor rebaja se da en Maule, con 83,4%.

CUADRO 33
DINÁMICA FAMILIAR

Dimensión	Condición	Línea Base País	Final País	% Rebaja	Media
Dinámica Familiar	df 1	16,21%	3,05%	-81,20%	-80,98%
	df 2	20,92%	4,84%	-76,85%	-78,03%
	df 3	15,08%	3,74%	-75,22%	-76,39%
	df 4	17,61%	2,31%	-86,86%	-86,42%
	df 5	24,66%	1,21%	-95,10%	-94,54%
	df 6	5,88%	2,24%	-61,88%	-57,65%
	df 7	0,44%	0,13%	-69,50%	-63,68%
	df 8	3,72%	0,09%	-97,54%	-97,60%

La condición con mayor TCCM es df8, con un % país de 97,5% y una media de 97,6%⁸⁷. Cuatro regiones presentaron rebajas de 100% (Antofagasta, Valparaíso, Aysén y Magallanes), seguidas de Bío Bío con 98,4%. La región que presentó menor rebaja en ésta condición es Atacama, con 94,5%.

⁸⁵ Máximo = 99,03; Mínimo = 87,37; Desviación Estándar = 3,16; Mediana = 97,09; Curtosis = 2,69

⁸⁶ Máximo = 85,00; Mínimo = 48,91; Desviación Estándar = 10,14; Mediana = 68,42; Curtosis = 0,11

⁸⁷ Máximo = 100; Mínimo = 94,92; Desviación Estándar = 1,94; Mediana = 96,99; Curtosis = -1,41

D f6 es, en tanto, la condición con menor TCCM, con un 61,9% a nivel país y una media de 57,7%.⁸⁸ Atacama es la región que presentó una mayor rebaja, con 75,6% y Maule, con 46,2%, es la que presentó menor rebaja para la condición.

La condición con mayor % de demanda insatisfecha es df5 con 24,7%. Se observó una rebaja a nivel país de 95,1% y una media de 94,54%. La región con mayor rebajó para ésta condición fue La Araucanía, con 97,9%, y la menor fue Maule, con 87,1%.

La menor demanda insatisfecha se dio en la condición df7 con 0,4%. Presentando una rebaja a nivel país de 69,5% y una media de 63,7%. Aysén y Magallanes lograron rebajas de 100%, seguidas de O'Higgins con 87,5%. Antofagasta y Coquimbo, en tanto, presentaron rebajas de 0%, seguidas de La Araucanía con 42,9%.

**CUADRO 34
EDUCACIÓN**

Dimensión	Condición	Línea Base País	Final País	% Rebaja	Media
Educación	ed 1	8,43%	2,34%	-72,28%	-72,60%
	ed 2	2,59%	0,43%	-83,56%	-84,54%
	ed 3	3,76%	1,47%	-60,81%	-55,77%
	ed 4	9,46%	1,51%	-84,00%	-82,58%
	ed 5	1,74%	0,49%	-71,69%	-72,61%
	ed 6	1,01%	0,47%	-53,66%	-56,74%
	ed 7	3,13%	0,81%	-74,15%	-67,63%
	ed 8	4,65%	1,10%	-76,29%	-73,65%
	ed 9	18,75%	7,30%	-61,07%	-67,03%

Con respecto a la dimensión educación, la condición ed4 presenta una rebaja país del 84%, la mayor para esta condición presentó una media país del 82,6%.

Para esta condición la región con mayor rebaja es Coquimbo con un 96,1% y la menor rebaja se advierte en la región del Maule, esta es del 56,8%. Ahora bien, respecto a la condición con menor rebaja país, la ed3, esta presenta una rebaja país del 60,8%; y una media del 55,8%. Dentro de esta condición, la mayor rebaja se detectó en Tarapacá, siendo del 80,6%; y la menor, en Maule, con una rebaja del 41,3%.

**CUADRO 35
TRABAJO**

Dimensión	Condición	Línea Base País	Final País	% Rebaja	Media
Trabajo	tb 1	47,67%	14,58%	-69,42%	-71,73%
	tb 2	5,99%	1,03%	-82,82%	-76,70%
	tb 3	36,15%	2,86%	-92,09%	-92,39%

⁸⁸ Máximo = 75,55; Mínimo = -0,2; Desviación Estándar = 19,48; Mediana = ; Curtosis = 7,02 (En éste caso, los valores están distorsionados por una TCCM negativa en la región de Magallanes; es decir, hubo un aumento de la demanda insatisfecha. Eliminando ese valor, la media es 62,5%)

En la dimensión trabajo, la condición que presentó un mayor porcentaje de rebaja es tb3, cuyo porcentaje de rebaja a nivel país de un 92,1; y cuya media es del 92,4%. Para esta condición, la región con mayor porcentaje de rebaja es Coquimbo con un 96,6%; mientras que el menor porcentaje de rebaja, para esta condición, está en la región de Maule con un 76,3%. En cuanto al menor porcentaje de rebaja país, este corresponde a la condición tb1, en la que se observa que la rebaja es de 69,4%; y la media del 71,7%. Siendo las regiones con mayor rebaja Coquimbo con un 85,6%; y observándose a Maule como la región con menor rebaja para esta condición, siendo sólo del 46,6%.

CUADRO 36
INGRESOS

Dimensión	Condición	Línea Base País	Final País	% Rebaja	Media
Ingresos	in 1	13,45%	4,29%	-68,15%	-67,55%
	in 2	2,54%	0,49%	-80,60%	-79,61%
	in 3	4,46%	2,48%	-44,44%	-46,65%
	in 4	63,15%	24,12%	-61,80%	-66,94%
	in 5	32,79%	3,54%	-89,20%	-88,68%

Respecto a la dimensión ingresos, la condición in5 presenta una rebaja país del 89,2%; la que corresponde a la mayor para esta condición, la media país que presenta es del 88,7%. En esta condición la región con mayor rebaja es Tarapacá con un 94,5% (seguida de cerca por O'Higgins, con un 94,10%), y la menor rebaja se advierte en la región del Antofagasta, siendo del 79,50%. En relación a la condición con menor rebaja país, esta es la condición in3, la rebaja país que presenta es del 44,4%; y la media del 46,6%. Dentro de la mencionada condición, la mayor rebaja se detectó en la región de Aysén, y es del 79,3%; y la menor, en Antofagasta, con una rebaja del 20,9%.

5.2 Reflexiones finales

En efecto Chile, al igual que muchos países en Latinoamérica ha debido enfrentar muchas crisis sociales y económicas. Algunas han marcado profundamente los desarrollos de nuestros países, obligándonos a definir estrategias creativas para enfrenar las desigualdades, inequidades y las profundas brechas que se generan en la distribución de la riqueza en nuestro país.

A partir de 1990, las estrategias de desarrollo social y económico enfrentaron los problemas de pobreza, justicia social y equidad manteniendo estándares de crecimientos sostenidos apoyando a quienes han enfrentado una permanente condición desmejorada no sólo en sus condiciones de ingresos sino que todas las variables que permitan registrar una vida digna y con cierto nivel o estándar de calidad. Esta sola consideración nos permite argumentar que la condición de pobre o de desfavorecido no es medible sólo por el nivel de ingreso al que puede acceder el o las personas, sino por sus condiciones de habitabilidad, seguridad, identificación, salud, educación, etc., una mirada diferente a ello, implicaría una miopía absoluta respecto de la pobreza.

Todos los indicadores permiten constatar que en la última década el crecimiento económico ha sido ejemplar, con tasas de inflación controladas, estándares de empleo y salarios reales adecuados a la realidad país, apoyado pro seguros y mecanismos compensatorios que estabilizan los patrones de consumo de las personas.

Es relevante reconocer que las condiciones de pobreza para nuestro país muestran estándares o niveles que han mejorado sustantivamente en los últimos años. Los esfuerzos han sido importantes, tanto que el Estado ha incrementado significativamente los recursos para enfrentar problema de salud, educación, vivienda aplicando incrementos en las cargas tributarias sobre las distintas clases de rentas tributables, como mecanismo de redistribución solidaria que permitan financiar lo que se han denominado mínimos sociales y paliando los riesgos a los que estos grupos se enfrentan día a día.

Las políticas públicas sociales en efecto incluyen como componentes un mejoramiento de la dotación de los insumos económicos, tecnología, infraestructura, capital humano y social, todos los cuales optimizan los procesos de generación de riquezas y facilitan la inserción y funcionamiento social con características más igualitarias, con mejor acceso y calidad. Un segundo componente dice relación con la cobertura de riesgos, y en particular con aquellos relacionados con la vida de las personas y su consideración en el tiempo (pensiones y desempleo por ejemplo).

Ahora bien, ha quedado demostrado que Chile ha sido exitoso al aplicar estrategias de compensación social como subsidios de cesantía, jubilaciones anticipadas, atenciones de indigente por Fonasa y generando estrategias de apoyos sociales de carácter discrecional correspondientes a un grupo de subsidios sujetos a límites establecidos en la propia ley de presupuestos, entre los que destacan el Subsidio único Familiar (SUF); PASIS, y el subsidio al consumo de agua potable. Se suma a esta estrategia de desarrollo el Sistema Chile Solidario, que transforma la lógica de intervención tradicional con preeminencia de visiones sectorialistas en una intervención focalizada e integral que aprovecha sinergias, focalización y economías de escala, minimizando la dispersión de los programas. El sistema vinculó el desarrollo económico a la perspectiva social, basado en proveer equilibrios en los derechos ciudadanos sobre todo en los más desposeídos, generando mecanismo que mejoren y/o potencien sus capacidades de desarrollo básicas, atendiéndolos en su dinámica integral para minimizar su vulnerabilidad social y en el hábitat natural en que cotidianamente se desenvuelven, incorporándoles a la red asistencias.

El sistema de protección social focalizó su unidad de intervención en la familia, y reconociendo que la pobreza no sólo implica el no acceso a recursos financieros o programa recae en la participación local, de la institucionalidad local. En efecto, en la actualidad se cuenta con casi 336 municipios en Chile participando del programa Puente, entrada al Sistema Chile Solidario, en particular porque a ellas directamente le cabe administrar y asignar un conjunto de subsidios que benefician directamente a la población vulnerable. Entre los subsidios destacan el SUF, Consumo de Agua Potable y Servicios de Alcantarillado y muy fuertemente el subsidio de retención escolar. Este modelo se aplica para un periodo equivalente a cinco años.

La instancia local no sólo es relevante en tanto administra y asigna recursos, sino que la fuente primaria de información sobre las condiciones de pobreza tiene su origen en la base de datos para categorizar la situación de pobreza local. Y que es administrada por el Municipio. En este contexto es evidente que los registros y búsqueda de los datos fuentes no pueden obtenerse por demandas espontáneas, sino a partir de un trabajo riguroso de la institucionalidad local por descubrir las verdaderas condiciones de pobreza de quienes habitan en sus espacios territoriales, completando así con datos efectivos y concretos la caracterización de pobreza local

Además, la participación local no sólo se ha abocado a la administración de fondos, sino que se ha establecido que ellos deben establecer unidades de apoyo familiar en su propia institucionalidad, las denominadas, Unidades de Intervención Familiar, que colaborara en la identificación de las condiciones y apoyos necesarios para las familias más vulnerables de la comuna. Debe indicarse que a fines del 2004 se contaban con 2.547 apoyos familiares, donde los Municipios han aportado con 1.202 apoyos. La labor de estos últimos, implica brindar apoyo psicosocial y acompañarlos en el proceso de incorporación a la red asistencial.

En este contexto la realidad institucional local debería reconocer en primer lugar la importancia contar con sistemas de protección social que no cuenta con factores discriminatorios más que la condición de vulnerabilidad social. En segundo lugar que la transferencia de recursos que el Estado destina a estas familias libera la focalización de los recursos municipales en la atención de estas dimensiones problemáticas de quienes no superan las condiciones de habitabilidad mínimas para participar de beneficios mínimos o básicos en salud, educación y habitabilidad. Se transforma así en un subsidio cruzado al propio municipio y no es posible estimar aún con meridiana certeza los volúmenes de transferencias indirectas que el sistema ha generado en ayuda a estos grupos desposeídos.

Podría relevarse también que la incorporación a las distintas redes es un factor importante de nuevos flujos de fondos para los gobiernos municipales. Si consideramos el bono pro retención aún cuando este va en directo beneficio del sostendor, no es menos cierto que el municipio recibe un mayor flujo de circulante como consecuencia de incrementar los promedios de asistencia escolar; mejorando del mismo modo la caracterización nutritiva de los habitantes que gozan de los beneficios y minimizando los costos en salud integral. Este fenómeno implica atender las necesidades familiares en tanto la retención escolar implica liberar tiempos para destinarlos a actividades que permitan mejorar las compensaciones pecuniarias de cada grupo familiar. En el ámbito de la salud, es claro que la ley no permite discriminar en la incorporación a beneficiarios a la red asistencial, por lo que los recursos también del sector a nivel local mejoran por el sólo aumento de inscritos en los consultorios locales.

Toda hace pensar que la realidad local debería modificarse con la intervención del Sistema Chile Solidario. En efecto, las líneas bases evaluadas para cada una de las siete dimensiones y sus 53 factores han permitido establecer que una proporción significativa de familias has sido capaces de superar la línea de la pobreza en los términos y metas prefijados. En efecto, el programa a agosto del 205, presenta una cobertura que alcanza al 80% sobre la cobertura objetivo establecido para el trienio 2002-2005 y todos los datos dan cuenta que los niveles de participación con creces superan la tasa de rechazo y de no participación, más cuando quienes se han integrado al sistema de protección lo han hecho bajo la condición voluntaria. Por cierto que la evidencia indica que las zonas más pobladas son las que mayor participación presentan en el sistema, aún cuando son importantes los niveles de prestación a la población rural, que presenta condiciones de marginalidad superiores a las familias que habitan en zonas urbanas.

En este orden de ideas, es evidente que el impacto del sistema, para las familias, ha sido significativo. Pensemos que en poblados con muy bajos niveles de ingreso, rentas promedio familiares cercanas a cien mil pesos (aproximadamente U\$ 200), un incremento del 10% de su renta por un periodo significativo de tiempo como subsidio directo implica mejorar su estándar de consumo. Más al ingresar al sistema cada miembro de la familia, al recibir educación formal y con ello tener posibilidades de acceder a fuentes laborales, aún cuando sea por el ingreso mínimo, implica variar significativamente sus niveles de ingresos familiares y por tanto sus expectativas y calidad de vida.

A pesar de los exitoso del sistema. Pareciera que aún queda un problema por resolver, y pareciera la consecuencia del éxito del programa, toda vez que las familias y sus miembros al mejorar sus condiciones de habitabilidad, logrando acceder a beneficios propios del sistema y la red asistencial, podrían percibir que su acceso a otras tipologías de asistencialidades se limitan, pudiendo transformarse en un incentivo para salir del sistema, abandonar o simplemente situarse en la categoría de inubicable dentro del sistema.

Anexo N° 1

Caracterización Social los Hogares

Estudios de Mideplan⁸⁹ indicaron que los factores relativos a composición de hogares, tamaño, escolaridad del jefe de hogar, tasa de dependencia, disponibilidad de trabajo y calidad del empleo, eran variables más significativas para enfrentar mejoras en la calidad y condición de vida de la población más desprotegida. El estudio señala que “ los principales resultados son indicativos de que más del 50% de la población es vulnerable a caer en condición de pobreza, con alta inmovilidad entre los deciles noveno y décimo; que el 40% de los hogares más pobres no cuenta con herramientas para asumir un problema de salud que afecte al jefe de hogar, con desigualdad de acceso a la atención en salud, incentivándose la necesidad de establecer una red de protección social más sólida y finalmente que el fortalecimiento de los niveles educacionales a nivel técnico permitiría una salida digna al problema de la pobreza.”⁹⁰

Otros estudios encargados por Mideplan establecieron que no obstante la existencia de programas de ayuda y la existencia de subsidios, estos eran percibidos como insuficientes y siendo una demanda mayor para las familias indigentes basándose en un modelo de atención sobre demandas reales⁹¹ y no potenciales,⁹² que en sus fundamentos obligó accionar y relacionar las agencias estatales condicionando la oferta.

Un problema por lo general insoluble por parte del Estado dice relación a verse en la obligación de dar solución de problemas sujetos a interpretaciones que se hace de la realidad y que no cuentan con sustento objetivo, lo que obligó sistemáticamente a mantener una oferta de prestaciones que implicó fugas de recursos en tanto no se optimizaran los procesos de asignación de recursos, quedando de manifiesto una demanda insatisfecha por la no expresión de demanda sino hasta cuando ello era necesario. Por tanto no se reconocía como problema hasta que se manifestaba

⁸⁹ Se referencia que estudios de la Universidad de Chile, a partir de la metodología de panel de hogares, Dinámica de la pobreza y Movilidad Social: Chile 1996 – 2001. Estudios contratados por

⁹⁰ Ver Anexo No. 1 estudio de caracterización de los hogares en Chile, base de comparación Encuestas Casen '92, '96 y '03

⁹¹ Entendiendo por real a demandas declaradas.

⁹² La lectura de los informes de Mideplan explícitamente reconocen que el foco de análisis ya no sería los individuos sino que el centro de atención se convertía en el núcleo familiar, pues la unidad muestral generaba dispersiones importante que podían no hacer vinculantes los programas, con el problema y la carencia del individuo que más requería atención por su condición de estar excluido de prestaciones por ignorancia, nivel educacional, y sin medios para pagar por prestaciones básicas.

su requerimiento al acercarse a la red de servicios. Hecho que facilitaba la redefinición y reasignación de recursos conforme demandas objetivables. Un dato real indica que entre los años '92 y '03 han ingresado al sistema cerca de 800.000 hogares esto es un 22% más de hogares que deban ser atendidos en la red asistencial y que hasta el año 92 no entraban en la red asistencial.

Un antecedente utilizable para evaluar los desarrollos e impactos en la política de intervención social se deduce de los resultados de una comparación lineal sobre la distribución de hogares por años según *línea de pobreza*,⁹³ de la cual es posible identificar que existe una tendencia general a la disminución de los hogares en tal condición, aun cuando el núcleo de hogares encuestados ha crecido.

CUADRO 37
DISTRIBUCIÓN DE HOGARES SEGÚN CASEN 1992 - 1996 - 20 03

	1992	1996
Hogares	3.366.413	3.587.641

Fuente: Encuesta Casen 1992, 1996 y 2003.

Los hogares pobres⁹⁴ que en el año '92 alcanzaban a un 27,7% sobre el total de hogares, disminuyendo el año 1996 a un 19,7% y, el año 2003 a un 15,2%. Esta disminución no afecta por igual a las tipologías de hogares. Hogares indigentes el año 1992 representaban un 7,2%, disminuyendo el 1996 a un 4,9% y el 2003 a un 3,9%.

CUADRO 38
DISTRIBUCIÓN DE HOGARES POR AÑO SEGÚN LÍNEA DE POBREZA

Línea de Pobreza	1992	1996	2003
Indigente	7,2	4,9	3,9
Pobre no indigente	20,5	14,8	11,3
No pobre	72,3	80,3	84,8
Total	100	100,0	100

Fuente: Encuesta Casen 1992, 1996 y 2003

Hogares Pobres no Indigentes alcanzaron el año '92 un 20.5% sobre el total, decreciendo el 1996 a un 14,8% y el 2003 a un 11,3%, deduciéndose así un mayor número de hogares que han logrado superar la línea de pobreza lo ha permitido fundamentare una metodología más integral como Sistema de protección integral Chile Solidario.

Pese a la mantención y profundización de las políticas sociales y de los avances en crecimiento y desarrollo económico, éstas han debido enfrentar una “pobreza dura”, que requiere de programas y metodologías de trabajo especiales para ayudar a la superación de su condición de pobreza.

La distribución por zona de residencia de los hogares encuestados mostró una variación importante en la condición de vida de los hogares encuestados, donde se observó un incremento al 87% de hogares en habitabilidad urbana y una disminución al 13% en zona rural.

⁹³ La Línea de Pobreza se calcula en base a una canasta básica de alimentos definida por CEPAL, la que considera los requerimientos calóricos mínimos para asegurar la subsistencia del individuo. Si el ingreso per cápita mensual del hogar no alcanza a cubrir el costo de una canasta alimentaria, entonces las personas que componen ese hogar se consideran indigentes. La línea de pobreza se obtiene doblando el valor de la canasta mínima en el caso urbano.

⁹⁴ Se refiere a la suma entre hogares pobres no indigente e Indigente.

CUADRO 39
DISTRIBUCIÓN DE HOGARES POR AÑO ENCUESTA SEGÚN ZONA URBANO – RURAL

Zona	1992	1996	2003
Urbano	82,6	84,5	87,0
Rural	17,4	15,5	13,0
Total	100	100	100

Fuente: Encuesta Casen 1992, 1996 y 2003

Se deduce entonces que la migración urbano-rural se mantuvo como fenómeno social, concentrando la población en las zonas más urbanas en tanto la creencia de mejorar la posibilidad de desarrollo aumenta, cuestión que responde a un modelo de desarrollo socioeconómico que se aplica desde los años 70. En efecto, la distribución de hogares permite observar que hogares rurales indigentes y pobres no indigentes aumentan en el período 1992 – 1996, llegando al 25,2%, para decrecer en el año 2003 a un 17,4% y un 12,8% respectivamente.

CUADRO 40
DISTRIBUCIÓN DE HOGARES POR AÑO Y LÍNEA DE POBREZA SEGÚN ZONA URBANO – RURAL

Línea de Pobreza	CASEN 1992			CASEN 1996			CASEN 2003		
	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total
Indigente	80,9	19,1	100	74,8	25,2	100	82,6	17,4	100
Pobre no Indigente	82,6	17,4	100	81,0	19,0	100	87,2	12,8	100
No Pobre	82,8	17,2	100	85,7	14,3	100	87,2	12,8	100
Total	82,6	17,4	100	84,5	15,5	100	87,0	13,0	100

Fuente: Encuesta Casen 1992, 1996 y 2003.

CUADRO 41
DISTRIBUCIÓN DE HOGARES POR LÍNEA DE POBREZA SEGÚN AÑO Y ZONA URBANO – RURAL

Línea de Pobreza	CASEN 1992			CASEN 1996			CASEN 2003		
	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total
Indigente	7,0	7,9	7,2	4,3	7,9	4,9	3,7	5,2	3,9
Pobre no Indigente	20,5	20,5	20,5	14,2	18,1	14,8	11,4	11,2	11,4
No Pobre	72,5	71,6	72,3	81,5	74,0	80,3	84,9	13,0	84,8
Total	100	100	100	100	100	100	100	29	100

Fuente: Encuesta Casen 1992, 1996 y 2003.

Se observa además que entre los años 1992 y 1996, los hogares pobres urbanos disminuyeron más que los rurales -de un 27,5% a un 18,5% en lo urbano; los rurales cayeron desde un 28,4% a un 26,0%-. En tanto que para los años 1996 – 2003 los hogares pobres urbanos disminuyeron menos que los hogares pobres rurales, observándose una reducción de los hogares indigentes y pobres no indigentes urbanos; mientras que los hogares rurales indigentes se mantuvieron estacionarios entre los años 1992 y 1996 (7,9%), para luego decrecer un 5,2% el 2003 y los hogares pobres no indigentes rurales se redujeron a un 20,5%, 18,1% y 11,2% respectivamente.

Se observó también una concentración en el tipo hogar nuclear simple completo (55% del total); en tanto, la segunda concentración de hogares se presentó en hogares nucleares extenso simple que presentaron una disminución leve en el período.

Se apreció también un aumento de los hogares unipersonales llegando al 8,7% en 2003 y un incremento los hogares de tipo nuclear simple incompleto llegando al 2003 a un 9,5%. Similar situación se presenta en los hogares de tipo nuclear compuesto, que representaba un 10,0% el 2003. Los hogares extensos múltiples experimentan un incremento leve llegando el 2003 al 5,4% del total de hogares. Finalmente, los hogares extensos compuestos decrecen en todo el período.

CUADRO 42
DISTRIBUCIÓN DE HOGARES POR AÑO SEGÚN TIPO DE HOGAR

Tipo de Hogar	CASEN 1992	CASEN 1996	CASEN 2003
Unipersonal	7,8	7,0	8,7
Nuclear simple incompleto	7,7	8,1	9,5
Nuclear simple completo	56,0	57,1	53,5
Nuclear extenso simple	13,8	11,0	10,1
Nuclear compuesto	7,5	9,0	10,0
Extenso compuesto	3,0	2,1	2,2
Extenso múltiple	3,7	5,2	5,4
Censal	0,6	0,5	0,7
Total	100	100	100

Fuente: Encuesta Casen 1992, 1996 y 2003.

Los hogares según el número de integrantes se concentraron en el rango de 1 y 4, representando el 70,2% para el 2003. La mayor concentración de hogares por tamaño se observa entre aquellos que tienen entre 3 y 4 integrantes representando un 46,0% el 2003. El promedio de integrantes de los hogares chilenos tiende a disminuir llegando a 3,8 integrantes promedio por hogar. En promedio se observa que el tamaño de los hogares urbanos ha disminuido, tanto para los sectores urbanos y rurales.

CUADRO 43
DISTRIBUCIÓN HOGARES SEGÚN PROMEDIO DE INTEGRANTES SEGÚN ZONA

Promedio integrantes	1992	1996	2003
Urbano	3,9	3,9	3,8
Rural	4,1	4,1	3,8
Promedio País	3,9	3,9	3,8

Fuente: Encuesta Casen 1992, 1996 y 2003.

CUADRO 44
DISTRIBUCIÓN DE HOGARES POR AÑO SEGÚN NÚMERO DE INTEGRANTES

Integrantes	1992	Acumulado	1996	Acumulado	2003	Acumulado
1	7,8	7,8	7,0	7,0	8,7	8,7
2	14,3	22,0	14,0	21,0	15,4	24,1
3	20,5	42,5	20,1	41,1	21,1	45,3
4	23,9	66,5	25,3	66,4	24,9	70,2
5	16,6	83,0	17,5	83,8	16,1	86,3
6	8,7	91,7	9,0	92,9	7,5	93,8
7	4,2	95,9	3,6	96,5	3,5	97,2
8 y más	4,1	100,0	3,5	100,0	2,8	100,0
Total	100,0		100,0		100,0	

Fuente: Encuesta Casen 1992, 1996 y 2003.

Los datos permitieron determinar que el tamaño de hogares confirmó la tendencia a disminuir el número de integrantes por hogar con excepción de los hogares de tipo extenso múltiple que mantienen su tamaño en el periodo analizado. Llama la atención la tendencia al componente de hogar Nuclear Compuesto y Extenso Compuesto cuyo número supera los seis integrantes.

CUADRO 45
DISTRIBUCIÓN DE HOGARES POR TIPO DE HOGAR SEGÚN PROMEDIO DE INTEGRANTES

Tipo de hogar	1992	1996	2003
Unipersonal	1,0	1,0	1,0
Nuclear simple incompleto	2,9	2,8	2,8
Nuclear simple completo	3,9	3,9	3,8
Nuclear extenso simple	4,3	4,1	3,9
Nuclear compuesto	6,3	6,2	6,0
Extenso compuesto	6,9	6,7	6,7
Extenso múltiple	4,8	4,9	4,8
Censal	2,5	2,3	2,5
Promedio país	3,9	3,9	3,8

Fuente: Encuesta Casen 1992, 1996 y 2003

Se observó que los hogares sin hijos son significativos y que se presentó una alta concentración con hogares que mantienen hijos de 25 años a más. No obstante es significativo el número de hogares con hijos entre el rango de cero a cinco años y menores de 25, con un porcentaje cercano al 56%. Lo que permitiría establecer una alta tendencia a la retención de hijos o que las expectativas de vida de desvinculación de los hijos cada día se posterga dada las condiciones económicas y sociales que enfrentan los grupos más desposeídos.

CUADRO 46
DISTRIBUCIÓN DE HOGARES POR AÑO SEGÚN EDAD DE LOS HIJOS

Edad hijo mayor	1992	1996	2003
Sin hijos	22,3	21,3	23,5
0 a 5 años	11,8	10,2	7,0
6 a 12 años	15,7	16,6	14,3
13 a 18 años	15,7	16,8	16,9
19 a 24 años	14,9	15,2	16,1
25 y más años	19,6	19,9	22,3
Total	100	100	100

Fuente: Encuesta Casen 1992, 1996 y 2003

Se constató que la distribución por sexo del jefe de hogar son encabezados por hombres representando el 79,5% del total de hogares del país el año 1992, y donde va tendiendo mayor participación la mujer como jefe de hogar, llegando el año 2003 a 25,9% de hogares encabezados por mujeres.

CUADRO 47
DISTRIBUCIÓN DE HOGARES POR AÑO SEGÚN SEXO DEL JEFE DE HOGAR

Sexo	1992	1996	2003
Hombre	79,5	78,1	74,1
Mujer	20,5	21,9	25,9
Total	100	100	100

Fuente: Encuesta Casen 1992, 1996 y 2003.

CUADRO 48
DISTRIBUCIÓN DE HOGARES POR AÑO Y SEXO DEL JEFE DE HOGAR SEGÚN ZONA

Sexo	CASEN 1992		CASEN 1996		CASEN 2003	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Hombre	78,2	85,3	76,8	84,9	72,9	81,7
Mujer	21,8	14,7	23,2	15,1	27,1	18,3
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Encuesta Casen 1992, 1996 y 2003.

En tanto, que la distribución de hogares por sexo y zona de residencia muestra un crecimiento paulatino de los hogares con jefatura femenina, tanto a nivel urbano como rural. Para ambos casos, el mayor crecimiento se experimenta en el período 1996 – 2003. El incremento de hogares con jefatura femenina se hace más patente en hogares indigentes y pobres no indigentes encabezados por jefes de hogar mujeres aún cuando prevalecieron los hogares con jefatura masculina. Los datos indicaron que al 2003 un 33% de jefes de hogar son mujeres en hogares indigentes y en pobres no indigentes un 26%; en tanto en ambos casos son superiores las participaciones que se observó en 1992 para ambos casos. Igual sucede con los hogares no pobres.

CUADRO 49
DISTRIBUCIÓN DE HOGARES POR AÑO Y SEXO DEL JEFE DE HOGAR SEGÚN LÍNEA DE POBREZA

Línea de Pobreza	CASEN 1992		CASEN 1996		CASEN 2003	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
Indigente	77,1	22,9	75,0	25,0	67,7	32,3
Pobre No Indigente	81,1	18,9	79,6	20,4	74,0	26,0
No Pobre	79,2	20,8	78,0	22,0	74,4	25,6
Total	79,5	20,5	78,1	21,9	74,1	25,9

Fuente: Encuesta Casen 1992, 1996 y 2003.

Los datos permitieron establecer que los hogares indigentes y pobres no indigentes lograron disminuir respecto en el decenio a un 14,9% con jefatura masculina y en el mismo período los jefes de hogar femenino disminuyen al 16,2%. En hogares por sobre la línea de pobreza los hogares en ambos casos aumentan.

CUADRO 50
DISTRIBUCIÓN DE HOGARES POR AÑO Y SEXO DEL JEFE DE HOGAR SEGÚN LÍNEA DE POBREZA

Línea de Pobreza	CASEN 1992			CASEN 1996			CASEN 2003		
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
Indigente	7,0	8,0	7,2	4,7	5,5	4,9	3,5	4,8	3,9
Pobre No Indigente	21,0	18,9	20,5	15,1	13,8	14,8	11,4	11,4	11,4
No Pobre	72,0	73,1	72,3	80,2	80,7	80,3	85,1	83,8	84,8
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Encuesta Casen 1992, 1996 y 2003.

La data permitió constatar que los hogares presentaron mayor concentración de jefaturas masculinas en hogares del tipo nuclear simple completo representando el 68,1% sobre el total país, el que presentó una leve baja respecto de años anteriores. A su vez, los jefes de hogar hombres, constituyen la mayoría respecto del total de hogares nucleares simples completos, representando sobre el 94% de este tipo de hogares.

CUADRO 51
DISTRIBUCIÓN DE HOGARES POR TIPO DE HOGAR Y POR AÑO, SEGÚN SEXO DEL JEFE DE HOGAR

Tipo de hogar	CASEN 92		CASEN 96		CASEN 2003	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
Unipersonal	4,9	18,9	4,2	23,0	5,6	17,6
Nuclear simple incompleto	1,4	32,3	1,2	24,7	1,7	31,8
Nuclear simple completo	69,7	2,8	69,7	9,3	68,1	11,8
Nuclear extenso simple	11,8	21,7	10,4	18,1	8,6	14,2
Nuclear compuesta	7,5	7,3	4,5	4,2	10,1	9,4
Extenso compuesto	2,4	5,3	1,0	2,8	1,9	3,1
Extenso múltiple	2,0	10,3	8,5	15,0	3,5	10,8
Censal	0,3	1,4	0,5	2,9	0,5	1,2
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Encuesta Casen 1992, 1996 y 2003.

Por su parte, se logró determinar que los jefes de edad menores de 30 años disminuyeron a un 7,9% el 2003, lo que es indicativo que se posterga en 10 años la constitución de hogares posiblemente forzados. Por su parte la mayor concentración de jefes de hogar se concentran en el grupo estarlo en los rangos establecidos sobre 30 y menores de 59 años de edad, los que experimentaron un crecimiento el 2003 llegando al 66,3% sorbe el total.

CUADRO 52
DISTRIBUCIÓN DE HOGARES SEGÚN EDAD DEL JEFE DE HOGAR

Edad	1992	1996	2003	
	Total	Total	Total	
< 19	0,3	0,2	0,2	66,3%
20-29	11,9	9,8	7,7	
30-39	22,6	24,8	21,3	
40-49	22,2	23,1	25,8	
50-59	18,1	17,2	19,2	
60-69	14,4	13,8	13,4	
70 y más	10,5	11,1	12,4	
Total	100	100	100	

Fuente: Encuesta Casen 1992, 1996 y 2003.

Se estableció que el promedio de edad de los jefes de hogar presentó un crecimiento tanto para la condición urbano y rural. Hombres como mujeres tienen un promedio de edad mayor en las zonas rurales y, en promedio de edad las mujeres son mayores en su condición de jefas de hogar. El promedio de edad de las jefas de hogar de zonas urbanas tiende a decrecer paulatinamente.

CUADRO 53
DISTRIBUCIÓN DE HOGARES POR ZONA, SEXO SEGÚN PROMEDIO EDAD DEL JEFE DE HOGAR

Promedio Edad	CASEN 92		CASEN 96		CASEN 2003	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Hombre	45,5	47,1	45,5	49,2	47,3	53,5
Mujer	54,9	58,2	54,4	60,2	50,4	59,5
Promedio País	47,5	48,5	47,6	50,8	49,0	52,1

Fuente: Encuesta Casen 1992, 1996 y 2003.

La distribución de los jefes de hogar de acuerdo al estado civil muestra que la mayoría son casados pero su tendencia es a la disminución pasando de un 67,1% el '92 a un 58,0% el 2003. Por el contrario, se aprecia un aumento en los convivientes, separados y solteros. Los jefes de hogar anulados tienden a mantenerse, mientras que los viudos decrecen en 1.4 puntos porcentuales en el período de análisis.

CUADRO 54
DISTRIBUCIÓN DE HOGARES POR ESTADO CIVIL Y AÑO, SEGÚN SEXO DEL JEFE DE HOGAR

Estado civil	CASEN 1992			CASEN 1996			CASEN 2003		
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
Casado	82,3	7,9	67,1	79,5	8,5	64,0	74,2	11,7	58,0
Conviviente	8,4	2,3	7,2	11,5	5,2	10,1	14,9	7,2	12,9
Anulado	0,1	1,1	0,3	0,1	1,6	0,4	0,1	1,2	0,4
Separado	1,9	22,1	6,1	2,3	22,4	6,7	3,0	24,0	8,4
Viudo	3,0	44,3	11,5	2,7	41,4	11,2	2,8	31,8	10,3
Soltero	4,2	22,3	7,9	3,9	20,9	7,6	5,0	24,0	10,0
No contesta	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I	0,02	0,1	0,04
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Encuesta Casen 1992, 1996 y 2003.

Los datos permitieron establecer que los jefes de hogar hombres prevalecieron en la distribución de hogares y en general eran casados, llegando el 2003 a 74,2%, los que presentaron una disminución respecto del año 1992 y 1996. Por su parte los jefes de hogar convivientes se incrementaron desde un 8,4% a un 14,9% en idéntico período. Se observó que los hogares con jefatura femenina presentaron una mayor concentración en la categoría de separada, viuda y soltera. Se destacó el que en estos hogares se incrementó la categoría casada y conviviente. En el caso de las jefas de hogar casadas experimentaron un incremento al 11,7% en el 2003, mientras que respecto a la categoría casado, se incrementó de un 2,4% a un 2,9% y un 5,2% respectivamente.

En el análisis del nivel educacional para los jefes de hogar se observó una mejoría importante a nivel de jefes de hogares sin educación que es menor proporcionalmente que los años anteriores, llegando sólo a un 3,5%. Al mismo tiempo la categoría básica y media completa, así como la superior incompleta y completa,⁹⁵ implicándose que los niveles de conocimiento y expectativas para el grupo encuestado mejoró.

La mayor concentración para los jefes de hogar se ubicó entre cero y ocho años de estudios y presentó una disminución significativa en el período a un 38.1% al 2003. Los jefes de hogar que registraron entre 9 y 12 años de instrucción o estudios, alcanzaron un 41,2% el 2003. Finalmente, los jefes de hogar con estudios superiores, crecieron 8%, alcanzando un 20,4% en el 2003. Luego, al año 1992 más del 50% de los jefes de hogar se tuvieron bajo los 8 años de estudio, invirtiéndose al 2003 y aumentando los jefes de hogar con de estudios medios y superiores. Las jefas de hogar sin educación formal y con básica incompleta, son proporcionalmente mayores que los hogares con jefatura masculina aun cuando decrecieron respecto del 1992. En las jefaturas masculinas se observa un mejor nivel educacional, lo que se observó tanto para la educación media completa, superior incompleta y superior completa.

Los hogares con jefatura masculina son mayoritarios respecto a los con jefatura femenina. Sobre la actividad de los jefes de hogar se observó que la mayor proporción de jefes de hogar encuentran ocupados, 71,8% en el 2003. Los jefes de hogar inactivos, obtienen la segunda

⁹⁵ Se entiende por educación superior la educación que comprende a Centros de Formación Técnica, Institutos de Educación Superior y Universidades.

concentración con un 24,0% en el 2003, tendiendo a mantenerse en el período. De ellos la mayor proporción en todos los periodos correspondieron a hombres aun cuando tendió a incrementarse las jefas de hogar ocupadas, descendiendo las desocupadas e inactivas.

CUADRO 55
DISTRIBUCIÓN DE HOGARES POR ACTIVIDAD Y AÑO, SEGÚN SEXO DEL JEFE DE HOGAR

Tipo de Actividad	CASEN 1992			CASEN 1996			CASEN 2003		
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
Ocupado	83,0	39,5	74,0	82,9	42,2	74,0	80,7	46,6	71,8
Desocupado	1,8	1,7	1,8	2,5	2,0	2,4	4,0	4,7	4,2
Inactivo	15,3	58,8	24,2	14,6	55,8	23,6	15,4	48,7	24,0
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Encuesta Casen 1992, 1996 y 2003.

Los jefes de hogar desocupados se incrementaron de un 1,8% en 1992 a un 4,2% el 2003, mientras que el 80% de los jefes de hogar son hombres y se encontraron ocupados y el 46,6% de los hogares con jefatura femenina se encuentra en igual situación. Los jefes de hogar masculinos inactivos se mantuvo en el período, mientras que las jefas femeninas decrecieron en el período.

Por categoría ocupacional se observó una mayor concentración en la categoría empleado u obrero agrupando cerca del 65% con presencia mayoritaria de hombres en todos los periodos aun cuando mujeres se incrementó de manera importante al año 2003.

CUADRO 56
DISTRIBUCIÓN DE HOGARES POR NIVEL EDUCACIONAL Y SEXO DEL JEFE DE HOGAR

Nivel educacional	1992			1996			2003		
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
Sin educación formal	4,7	10,1	5,8	3,7	9,2	4,9	2,6	6,2	3,5
Básica incompleta	23,1	29,8	24,5	22,3	28,4	23,7	19,0	25,4	20,6
Básica completa.	21,2	22,3	21,4	14,0	14,4	14,1	14,1	13,7	14,0
Media incompleto	16,3	13,8	15,8	20,2	19,0	20,0	18,4	16,8	18,0
Media completo	21,0	15,7	19,9	22,1	15,1	20,5	24,5	19,6	23,2
Superior incompleta	4,0	2,3	3,6	4,4	2,8	4,0	5,7	5,1	5,6
Superior completa	9,6	5,9	8,8	11,7	9,8	11,3	15,4	12,9	14,8
Sin dato	0,2	0,1	0,2	1,4	1,3	1,4	0,3	0,4	0,4
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Encuesta CASEN 1992, 1996 Y 2003.

CUADRO 57
DISTRIBUCIÓN DE HOGARES POR CATEGORÍA OCUPACIONAL Y SEXO DEL JEFE DE HOGAR

Categoría ocupacional	1992			1996			2003		
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
Patrón o empleador	5,6	2,9	5,3	5,4	4,1	5,2	6,1	3,8	5,7
Trabajador por cuenta propia	25,4	28,2	25,7	24,4	23,7	24,3	24,1	22,0	23,7
Empleado u obrero	67,5	49,0	65,5	68,0	54,0	66,2	67,1	55,3	65,1
Servicio doméstico	0,1	19,6	2,2	0,1	17,3	2,3	0,2	18,3	3,2
Familiar no remunerado	0,1	0,2	0,1	0,1	0,5	0,1	0,2	0,3	0,2
FF.AA. y de Orden	1,3	0,1	1,2	2,0	0,4	1,8	2,3	0,3	2,0
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Encuesta Casen 1992, 1996 y 2003.

La segunda mayor concentración se presentó en la categoría trabajador por cuenta propia, que agrupó en torno al 25% del total de jefes de hogar, 25,7% en 1992, 24,3% en 1996 y 23,7% en

el 2003, siendo mayoritariamente hombres aún cuando en ambos casos tendió a decrecer, siendo mayor la disminución para mujeres.

Los jefes de hogar “ocupados” clasificados por sistema previsional permitió argumentar que sobre el 55% de los jefes de hogar cotizaron en administradoras de fondos de pensión (AFP’s), llegando el año 2003 a un 60,1%. En todos los períodos en esta categoría predominaron los hombres, presentando un importante aumento las mujeres el año 2003.

CUADRO 58
DISTRIBUCIÓN DE HOGARES POR SISTEMA PREVISIONAL Y SEXO DEL JEFE DE HOGAR OCUPADO

Sistema Previsional	CASEN 1992			CASEN 1996			CASEN 2003		
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
I. N. P.	6,4	10,9	6,9	5,1	8,2	5,5	2,7	4,2	3,0
A. F. P.	56,0	43,3	54,6	59,2	51,7	58,3	61,4	53,7	60,1
FF. AA.	1,7	0,3	1,6	2,8	0,7	2,5	2,8	0,6	2,4
No Afiliado	32,9	42,9	34,0	32,2	39,1	33,0	31,9	40,0	33,3
Otro	0,7	0,4	0,6	0,3	0,1	0,3	0,3	0,2	0,2
No sabe	2,2	2,2	2,2	0,3	0,1	0,3	0,9	1,4	0,9
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Encuesta Casen 1992, 1996 y 2003.

El sistema público de pensiones (INP), experimentó una progresiva disminución por el egreso que experimentaron sus afiliados y cargas familiares. Un alto porcentaje de jefes de hogar no se encontró adscrito a ningún sistema previsional, representando en todos los periodos un porcentaje que superó el 33%, destacando el porcentaje de jefas de hogar no afiliadas a sistema ningún previsional (40,0% en el 2003).

Por sistema de salud se observó que el sistema público alcanzó una cobertura sobre el 60% en los años 1992 y 1996, y un 70,8% el 2003 y en todos los periodos la presencia mayoritaria de mujeres.

CUADRO 59
DISTRIBUCIÓN DE HOGARES POR SISTEMA PREVISIONAL DE SALUD, SEGÚN SEXO DEL JEFE DE HOGAR OCUPADO

Sistema Previsional de Salud	CASEN 1992			CASEN 1996			CASEN 2003		
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
Sistema Público	60,6	71,7	62,9	57,9	70,7	60,7	68,3	78,0	70,8
Isapre	21,3	11,0	19,2	25,7	15,4	23,4	18,5	12,3	16,9
Otro	16,9	15,5	16,6	15,8	13,2	15,2	12,6	8,8	11,6
No sabe	1,2	1,8	1,4	0,6	0,6	0,6	0,6	0,8	0,7
total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Encuesta Casen 1992, 1996 y 2003.

Las ISAPRES lograron una cobertura cercana al 20% de los jefes de hogar durante el 1992 para crecer al año 1996 con un 23,4% de cobertura, llegando el año 2003 a un 16,9%, transfiriéndose en general dichos afiliados al sistema público; en este caso los afiliados son preferentemente hombres en todo el ciclo bajo estudio. En conjunto los cotizantes de ambos sistemas superan el 80% del total de la cobertura, alcanzando un 87,7% en el 2003. La categoría “otro” que está constituida por los adscritos a otros sistemas previsionales (fuerzas armadas y de orden, particulares y otros no especificados) que tendió a decrecer. Al respecto, la cobertura del sistema público a indigentes, cesantes y pensionados alcanzó al 100% de los jefes de hogar.

Es oportuno reconocer que esta caracterización permite argumentar la necesidad de reorientar las políticas y estrategias de intervención social, buscando alternativas que reviertan la situación de extrema pobreza para una población desprotegida y que no ha logrado superar la línea de la pobreza en nuestro país, surgiendo con ello estrategias de intervención discrecionales y subsidios como las señaladas.