



**UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL**

DIAGNÓSTICO INTEGRAL DE LA GESTIÓN DEL SISTEMA CHILE SOLIDARIO.

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE MAGISTER EN
GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

LUIS ANDRÉS SAAVEDRA NORIEGA

**PROFESOR GUIA:
MARIO WAISSBLUTH SUBELMAN**

**MIEMBROS DE LA COMISION:
JOSÉ INOSTROZA LARA
MARÍA ANGÉLICA PAVEZ GARCIA**

**SANTIAGO DE CHILE
OCTUBRE 2008**

Resumen.

El presente estudio de caso analiza la gestión del Sistema de Protección Social “Chile Solidario” para el periodo 2005-2007. El estudio intenta responder ¿qué factores provocan debilidades en la gestión del Sistema Chile Solidario?. Para llegar a una respuesta satisfactoria, se analizó el proceso de producción de los bienes y servicios que el Programa entrega.

Los aspectos positivos más importantes, contenidos en el “diseño” del Sistema son los siguientes: usa una matriz de riesgo social como forma de análisis de la vulnerabilidad de la extrema pobreza; proyecta un cambio en la política pública social, de una política reactiva a una preventiva y de protección; presenta un cambio en el rol que desempeña el Estado en la superación de la pobreza, es decir, transita desde un rol pasivo a uno proactivo, coordinando una red de instituciones y servidores que identifican y buscan a las familias beneficiarias; por último, se ha reemplazado el foco de intervención centrado en el individuo, por un foco de intervención centrado en la familia como núcleo de apoyo.

No obstante las bondades del diseño, las conclusiones del estudio muestran “debilidades en la gestión” atribuibles a errores de diseño y baja capacidad de la estructura organizacional y administrativa, necesaria para cubrir todas las funciones determinadas. Lo anterior, es resultado de instalar un “excelente diseño de política pública”, en un “oxidado sistema de gestión pública”. Se observan debilidades en: la coordinación entre los diferentes Programas que comparten la población objetivo; falta de estándares de calidad en las condición mínima dadas (o no) por cumplidas; exceso en la carga de trabajo de Apoyos Familiares; multifuncionalidad de Jefes de Unidad Familiar Municipal; heterogeneidad de la demanda y baja oferta local para el cumplimiento de condiciones mínimas; bajo impacto de los Programas de Empleo con Aporte Fiscal; baja eficacia de las OMIL; entre otras. Todas ellas, repercuten en el cumplimiento de los objetivos de Chile Solidario.

Dichas conclusiones, enfatizan en la urgencia de reformar el Sistema. En base al diagnóstico, se propone una serie de recomendaciones, las cuales pueden ser agrupadas en tres ámbitos: primero, aumento de recursos monetarios que permita profesionalizar y especializar el Sistema de Gestión Pública por el cual se ejecutan las políticas públicas sociales, por ejemplo: la contratación de administradores cuya única función sea coordinar a Chile Solidario (JUIF y nivel de administración regional); la contratación jornada completa de ejecutores especialistas en asistir familias gravemente deterioradas en el ámbito social; contratación de especialistas cuya función única sea el seguimiento y monitoreo de la calidad de las condiciones mínimas ejecutadas (sistema de auditorías). El segundo ámbito refiere a una mejora en el diseño, por ejemplo: automatizar el registro de prestaciones que dan, a los beneficiarios de Chile Solidario, las instituciones partícipes del tercer componente; crear un “Sistema de Garantías de Calidad” para el cumplimiento de Condiciones Mínimas; mejorar el método de selección de las familias beneficiadas según índices de riesgo social. Y el tercer ámbito refiere a mejorar y aumentar la oferta local de prestaciones para satisfacer la demanda de condiciones mínimas de las familias, por ejemplo: activar la coordinación entre agentes públicos y privados, por formato de “Concesión” se integraría a la Red Social, privados expertos en determinadas áreas relacionadas con las Dimensiones de Chile Solidario. Los tres ámbitos están relacionados y deben ponerse en marcha simultáneamente.

Objetivos y Metodología.

1. Objetivo General

Elaborar un diagnóstico integral de la gestión del programa Chile solidario, que permita identificar posibles mejorías en el mismo y logre explicar los resultados arrojados por las diferentes evaluaciones que se han realizado al Sistema.

2. Objetivos Específicos:

- a.* Conocer integralmente la gestión y servicios del programa Chile Solidario.
- b.* Identificar y analizar las fortalezas y debilidades de la gestión y oferta de servicios del programa Chile Solidario.
- c.* Generar recomendaciones a la Gestión del Sistema de Protección Social Chile Solidario.
- d.* Conocer las implicancias que tiene la Gestión de los diferentes productos del Sistema, en los resultados de corto, mediano y largo plazo de Chile Solidario.

3. Metodología.

La metodología a utilizar consta de tres etapas. En la primera se aplicó una encuesta no codificada y se hicieron entrevistas a informantes clave (altos ejecutivos, funcionarios, expertos calificados). El objetivo de esta etapa fue obtener una mirada integral del programa. Asimismo, se consultó información secundaria, como estudios y estadísticas existentes.

En una segunda etapa, se identificaron espacios de mejoría en los siguientes ámbitos de gestión: servicios, estrategias, relación con el entorno, estructura, procesos de toma de decisión, procesos sustantivos y de soporte, sistemas, recursos y clima organizacional. Esto se hizo mediante una encuesta de percepciones a una muestra de informantes clave. En la tercera etapa se realizará un conjunto de recomendaciones de mejoramiento de la gestión del Sistema Chile Solidario.

4. Resultados esperados.

Se espera, en primer lugar, conocer las etapas, gestiones y procedimientos por los cuales la oferta y servicios transcurren desde las ideas, hasta la realización y entrega a la población. En segundo lugar, proponer recomendaciones para el mejoramiento en la gestión del programa. Finalmente, se entregará un informe del diagnóstico integral del Sistema Chile Solidario, el cual concluirá con recomendaciones que den valor agregado a la gestión del Sistema.

1. Capítulo I. Políticas Públicas destinadas a combatir la pobreza en Chile desde 1990 al 2008.

1.1. Caracterización de la Pobreza en Chile.

Todo programa público debe ser parte y tener como referencia una política pública, la cual debe dar orientación general y guiar el curso de acción de la autoridad de gobierno. La política pública refleja preferencias por modelos de solución a los problemas públicos. El Sistema de Protección Social Chile Solidario está sustentado en un conjunto de orientaciones que la política social chilena de los últimos quince años, ha seguido como modelo para la superación de la pobreza.

Desde los Gobiernos Concertacionistas, los principios y conceptos básicos que han orientado la política social destinada a la superación de la pobreza, han sido: integración social, equidad, inversión social, más oportunidades, participación social y fortalecimiento de la ciudadanía.

Para llevar a cabo estos principios es importante mantener una coordinación entre los diferentes Programas cuyo enfoque sea la superación de la pobreza. De lo contrario, podrían generar un problema de “insularidad” en la gestión de estos. Este concepto explica como *“cada unidad, división, departamento o subsecretaría de dichas entidades trabaja como una isla separada, y en el peor de los casos, con franco antagonismo, mala comunicación y traslape de funciones entre ellas”* (Waissbluth, 2003). Efectivamente, los programas que forman parte de la política social no han podido trabajar de manera coordinada, y por ello han caído en *“una replicación de estrategias entre los diversos actores involucrados o la simple continuidad de programas pero con nuevo nombre”* (MIDEPLAN, 2004 a), lo cual ha generado una especie de *“mercado de la pobreza”* donde los diferentes programas buscan y compiten por la cobertura representada por la población en situación de pobreza. Es así como estos no han podido coordinarse para intervenir conjuntamente a una misma población en situación de pobreza. **Como respuesta a lo anterior, el Sistema de Protección Social Chile Solidario, se creó para coordinar diferentes programas y armonizar la intervención de estos sobre la misma población: 250.000 familias en extrema pobreza. Por lo tanto, Chile Solidario fue concebido como una innovación en el modo de gestionar los programas de superación de pobreza.**

Los antecedentes esenciales a tomar en cuenta para enfrentar el problema de la pobreza en Chile son: primero, pese a los avances en la disminución de la pobreza desde el año 1990, se encontró y constató un estancamiento de ésta desde el año 1996¹. Se observa una disminución general en las cifras de pobreza² desde el año 1990 al año 2003. La población en situación de pobreza disminuyó de 38,6% en 1990 a 18,8% el año 2003. Sin embargo, la variación respecto de un año al otro disminuye. Se observa que en el periodo de 1990 a 1996 la tasa de variación fue de 15%; así mismo, la variación en el periodo entre 1996 a 2003, fue de 7%. Este estancamiento también se observó en las cifras de indigencias³.

Segundo, la (in)-movilidad social relacionada a la desigualdad de origen, es un factor muy importante de desequilibrios en la distribución de oportunidades y afecta negativamente a la población más pobre del país. Actualmente, en Chile existe una correlación positiva y significativa entre los ingresos de los padres y los ingresos de sus hijos, es decir, la capacidad de generación de ingresos totales es intergeneracional. Chile exhibe niveles bajos de movilidad intergeneracional del ingreso⁴, *“la persistencia intergeneracional del ingreso es ampliamente mayor a la reportada para los países desarrollados, incluso de países como Estados Unidos e Inglaterra, a los cuales se les señala como aquellos que poseen los más altos índices de persistencia entre las naciones desarrolladas”* (Nuñez y Riesco, 2005). Dado lo anterior, el índice de intergeneracionalidad del ingreso en Chile es comparable con el de Brasil, observándose además, que ambos países poseen las más altas desigualdades en la distribución del ingreso en América Latina.⁵

La intergeneracionalidad de los ingresos en Chile, afecta en mayor medida a la población más pobre del país⁶. Por ejemplo, un hijo de un padre perteneciente al quintil 1 tiene un 31% de probabilidades de permanecer toda su vida en el mismo quintil, un 21% de probabilidades de movilidad al quintil 3 y un 7% de probabilidad de movilidad al quintil 5. Por el contrario, un hijo de un padre perteneciente al quintil 5 tiene un 50% de probabilidades de mantenerse en el mismo quintil, un 26% de probabilidades de movilidad negativa al quintil 4, un 11% de probabilidades de movilidad negativa al quintil 2 y solo un 8% de probabilidades de movilidad negativa al

¹ Ver Gráfico 1 Porcentaje de la población pobre y variación de la pobreza. Anexo 1.

² Pobreza más indigencia.

³ Ver Gráfico 2 Porcentaje de la población indigente y variación de la indigencia. Anexo 1.

⁴ Ver Anexo 3, tabla 1 “Elasticidades OLS de los ingresos de hijos vs. Ingresos de sus padres en países seleccionados”. Fuente: Nuñez y Riesco, 2005.

⁵ Nuñez y Riesco, 2005.

⁶ Ver Anexo 3, tabla 2 “Matriz de transición para quintiles de padres e hijos”. Fuente: Nuñez y Riesco, 2005.

quintil 1.⁷ Lo anterior, también puede ser analizado en una matriz de transición para deciles⁸, observándose el mismo efecto⁹. No obstante, estas cifras parecen mencionar un rasgo positivo: existe un 69% de probabilidades de que un hijo de un padre perteneciente al quintil 1, mejore su condición subiendo de quintil. Un hijo de un padre perteneciente al quintil 5, por otra parte, tiene un 50% de probabilidades de empeorar su situación bajando de quintil. Es decir, parece más fácil superar niveles de pobreza que mantenerse en la riqueza.

Tercero, la pobreza y la indigencia son dinámicas, es decir, las familias que se encuentran en estas situaciones no son necesariamente las mismas a lo largo del tiempo. Estas familias van ingresando o saliendo de la situación de pobreza e indigencia, conforme a las fluctuaciones macroeconómicas del país, especialmente las cifras de ingreso y empleo. *“la movilidad en torno a la línea de la pobreza señaló que el 54% de los pobres del año 1996 fueron no pobres el año 2001. De la misma forma, 48% de los pobres en el año 2001 no lo eran el año 1996. En efecto, se ha identificado una pobreza transitoria en torno a 24% y una pobreza crónica de 10%.”* (Contreras et al, 2005). Además, el estudio sostiene que, las familias ubicadas en los primeros nueve deciles tienen una movilidad tal, que los hace vulnerables a empobrecerse a través de los años. Con esto concluyen que la movilidad y la pobreza en Chile no es estática, por lo que es difícil garantizar que las familias no pobres no lo serán en otro periodo de tiempo, por lo tanto *“Ser de la “clase media” chilena no es sinónimo de seguridad”* (Contreras et al, 2005).

Quinto, las fluctuaciones macroeconómicas señaladas hacen **necesario perfeccionar un Sistema de Protección Social que evite la caída o permanencia indefinida de las familias en condición de pobreza o indigencia**. En el año 2005 MIDEPLAN¹⁰ replicó un estudio de microsimulación¹¹ prospectivo realizado en conjunto por CEPAL¹² – PNUD¹³ – IPEA¹⁴. Este estudio investigó sobre las probabilidades y oportunidades que tenía Chile para reducir a la mitad

⁷ Nuñez y Riesco, 2005.

⁸ Contreras, D. et al (2004).

⁹ Se puede observar una relación similar. Un 35% de las familias del decil más pobre en el año 1996 se han mantenido en la misma condición el año 2001 y el 6% han tenido una movilidad al quinto decil. Por otra parte del decil más rico de la población chilena, un 55,6% se ha mantenido en tal condición mientras que el 4% ha tenido una movilidad al quinto decil, en el mismo periodo de tiempo. Ver Anexo 3, tabla 3 “Cuadro 34: Matriz de Transición por deciles”

¹⁰ Ministerio de Planificación. Ver Mideplan 2005a.

¹¹ Esto, en el marco del compromiso de Chile ante las Naciones Unidas respecto a reducir la pobreza a la mitad dentro del periodo 1990 – 2015, compromiso que fue cumplido dada la disminución del porcentaje de habitantes en situación de pobreza en el año 1990, 38,6% y el de 2003, 18,8%.

¹² Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

¹³ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

¹⁴ Instituto de Investigación Económica Aplicada. Brasil.

el porcentaje de personas cuyos ingresos sean menor a 1 dólar por día. Dado que la encuesta CASEN¹⁵ estimó para el 2003 un 18,8%¹⁶ de población pobreza, la meta para el año 2015 de 9,4%.

En dicho estudio se evaluó dos variables que producen impacto en la reducción de la pobreza: el **crecimiento económico**, medido por el PIB¹⁷ per cápita; y la reducción de la **desigualdad en la distribución de ingresos**, medido por el coeficiente de GINI. De los resultados, se pudo concluir que: si Chile mantiene una tasa de crecimiento del PIB por habitante del 4,1¹⁸ debe disminuir el índice Gini en 8%. Sin embargo, el índice Gini desde 1990 a 2006, si bien ha disminuido, no cumple la meta establecida por el estudio¹⁹. **Por lo tanto, se observa la necesidad de promover programas sociales eficientes y enfocados en la población en situación de pobreza, ya que al parecer, el crecimiento económico que sostiene Chile no es suficiente, por si solo, para disminuir la pobreza.** Respecto a crecimiento económico y programas sociales de superación de la pobreza, Cohen (2007) señala: *“conviene evitar el error de responsabilizar exclusivamente a las políticas sociales de la búsqueda de la equidad. No es adecuado el planteo tradicional de que la política económica procura el crecimiento y la política social responde a la equidad. En realidad, ambas son responsables conjuntamente de alcanzar el doble objetivo de crecer y generar equidad. Incluso las políticas sociales mejor diseñadas y gestionadas no podrían por sí solas alcanzar la equidad. Es necesario que existan también políticas económicas adecuadas”*.

1.2. Caracterización de la Política Pública en Chile²⁰.

Dado los antecedentes que caracterizan el fenómeno de la pobreza en Chile, es menester analizar la política pública encargada de satisfacer las necesidades de la población bajo la línea de la pobreza y apoyarlas en su superación.

Es posible distinguir al menos tres espacios de mejora de la Política Pública en Chile. Primero, según Mideplan (2002), existe una debilidad en el diseño de la oferta pública enfocada a la superación de la pobreza, ya que ésta es demasiado pasiva en la entrega de servicios. **Asume**

¹⁵ Encuesta de Caracterización Socioeconómica.

¹⁶ Ver Gráfico 1 Porcentaje de la población pobre y variación de la pobreza. Anexo 1.

¹⁷ Producto Interno Bruto.

¹⁸ PIB per capita de Chile en el periodo 1985 – 2003. Fuente: José de Gregorio 2005.

¹⁹ Ver Anexo 2. Principales conclusiones del estudio de microsimulación. Fuente: Mideplan, 2005a.

²⁰ Ver Anexo 20. “Cuadro Resumen Procesos de Reforma Social durante Gobierno Democrático”

que los grupos que necesitan ayuda del Estado van a pedirla y demandarla activamente. Esto ha llevado a que los servicios y programas sociales se focalicen efectivamente en los grupos que piden tales servicios, dejando de lado aquellos que no. El enfoque pasivo de la oferta pública no considera que la ausencia de demanda no signifique ausencia de necesidad y servicios sociales. Es por esta razón que la mayor parte de la oferta se registra en la población pobre, dejando de lado muchas veces la población indigente. **Chile Solidario adoptó una postura activa, focalizando a la población en situación de pobreza y llevando las prestaciones a sus hogares.**

Segundo, poca accesibilidad de la población más pobre a los servicios de la oferta pública. **Chile Solidario seleccionó a las 250 mil familias en situación de pobreza más grave. Por lo tanto, las familias más vulnerables debieran tener acceso a la oferta pública.** Según Raczynski (2001) la política social en Chile se caracteriza por programas universales, es decir, para toda la población focalizada, lo cual involucra que sean altamente homogéneos y estandarizados, y no reconozcan la heterogeneidad de la población vulnerable. Esta homogeneidad y estandarización disminuyen las posibilidades de aprovechamiento y accesibilidad de la población más pobre.²¹.

Tercero, Raczynski (2001) señala que el problema de la política social se debe a la gestión en la toma de decisiones y en la implementación de los programas, es decir, la toma de decisiones aún es vertical y sectorial, marcada por programas estandarizados y homogéneos. Por ello señala cuatro problemas esenciales en la política que aborda el tema de la pobreza:

1. Falta de debate: el problema sólo se ha abordado en base a un análisis unidimensional, prima la visión económica del análisis de ingresos. **La pobreza debiera ser analizada multidimensionalmente** (análisis sistémico), incluyendo conceptos como equidad, participación, ciudadanía, descentralización, etc.
2. La oferta pública está más **enfocada en “suplir carencias” antes que “expandir capacidades”**.

²¹ Por ejemplo: se considera que la población indigente no demanda los servicios de la oferta pública, ya que, estas familias se encontrarían desincentivadas en el uso y desarrollo de capacidades y recursos propios, aisladas de su entorno, desvinculados de redes sociales e instituciones de información, lo que se reflejaría en un muy bajo capital social. Mideplan 2004b.

3. El diseño y manejo de los programas sociales son rígidos, **homogéneos y estandarizados**. Los niveles locales y regionales tienen escasa participación en la elaboración de los mismos.
4. La descentralización y desconcentración es incompleta. Los niveles locales y municipales sólo actúan como administradores de programas de tipo nacional.

Por lo tanto, los posibles mejoramientos a la política social deben asumir una mirada más compleja y sistémica del fenómeno de la pobreza, potenciar los niveles de participación social, privilegiar un enfoque territorial local y regional y extender los procesos de descentralización y desconcentración institucional. (Razcinski, 2001).

Los análisis anteriores sirvieron para reorientar las políticas públicas destinadas a combatir la pobreza y centrarse en un nuevo concepto de protección social, cuyo principal objetivo es proteger de manera integral a las familias bajo el nivel de pobreza. En este sentido, Raczinsky (2004) menciona que el diagnóstico que motivó la creación y el diseño del **Sistema Chile Solidario** “*asocia el problema de la indigencia y la pobreza a deficiencias en la institucionalidad pública social, a la dispersión y falta de coordinación de los programas y a la inexistencia de combinación de criterios asistenciales y promocionales en los programas sociales*” que hasta entonces trataban el tema.

2. Capítulo II. Descripción del Sistema Chile Solidario, la nueva Política Pública.

2.1. Historia y principales hitos del Sistema Chile Solidario.

El debate provocado por la amplia gama de investigaciones sobre el fenómeno de la pobreza en Chile, influyó en la creación y planificación del Sistema de Protección Social Chile Solidario el año 2002.

La creación del Sistema **Chile Solidario** marca un hito novedoso e innovador en el proceso de ejecución de las políticas públicas destinadas a la superación de la pobreza, a saber, usa una matriz de riesgo social como forma de análisis de la vulnerabilidad de la extrema pobreza. El análisis de riesgo define, entre otras cosas, cuál es el riesgo principal que enfrenta el grupo objetivo (sean personas, familias o grupos etarios); las condiciones mínimas de protección que evitan que el grupo objetivo sea impactado por el riesgo; los factores de protección, que son los recursos o apoyos específicos que permiten asegurar las condiciones mínimas; y el mapa de oportunidades, que incluye la oferta programática del FOSIS²² y del resto del sector público.

De esta forma, el **Sistema Chile Solidario** significó un cambio en la política pública social, de una política reactiva a una preventiva y de protección. Lo cual representa un cambio en el rol que desempeña el Estado en la superación de la pobreza, es decir, **de un rol pasivo, se ha evolucionado a un rol proactivo, coordinando una red de instituciones y servidores que identifican y buscan a las familias beneficiarias.**

La nueva política social que fundamenta al Sistema Chile Solidario, trata la pobreza como un problema multidimensional y sistémico. Se enfoca principalmente en expandir las capacidades de las familias beneficiarias y no sólo en suplir carencias.²³

Así mismo, **de un foco de intervención centrado en el individuo, se ha evolucionado a un foco de intervención centrado en la familia como núcleo de apoyo.** (Serrano, 2005).

Como hitos históricos es menester señalar que el Sistema de Protección Social de Chile solidario fue diseñado durante el Gobierno del Presidente Lagos, entre los años 2000 y 2002. Fue

²² Fondo de Solidaridad e Inversión Social.

²³ En gran parte se observa que el Sistema Chile Solidario pone atención a las investigaciones realizadas por la academia en relación a los estudios que se enfocan en el problema de la pobreza. Por ejemplo, ver Raczynski 2001. Parte de estos estudios se abordan en el capítulo 1 de esta tesis.

implementado, en un inicio, a través del Programa Puente en el año 2002 por FOSIS y MIDEPLAN y oficializado como política de Estado por medio de promulgación de la ley N° 19.949 en el año 2004.²⁴

Los objetivos del Sistema de protección social Chile Solidario son tres: primero, **incorporar a la red de protección social** del Estado a 255 mil familias en extrema pobreza, a familiares y personas mayores de 65 años, de hogares unipersonales, que se encuentren en situación de extrema pobreza. Segundo, **favorecer el acceso de esta población a un conjunto articulado de beneficios y prestaciones sociales** que les permita mejorar sus condiciones de vida. Y tercero, **asegurar la ayuda psico-social** en un lapso de tiempo de cinco años, contabilizados a partir de su ingreso voluntario e informado.²⁵

Chile solidario desarrolla un mecanismo de búsqueda activa para encontrar a las familias. Luego, este Sistema **se preocupa de focalizar los programas y beneficios sociales del Estado, dirigidos al segmento de la población más vulnerable.**²⁶

Por lo tanto, se consideró relevante que **la nueva política pública referente a la disminución de la pobreza sea innovadora en los siguientes elementos:**

1. Enfatizar **un mínimo de prestaciones sociales por familia.**
2. Prestaciones asistenciales, consistentes en transferencias de subsidios del Estado, y de promoción social, destinadas a desarrollar actitudes y habilidades en las propias familias para salir de su condición, **vinculándose activamente a nuevas fuentes de apoyo en las redes públicas.**
3. Busca obtener el reconocimiento de las familias de su estado de vulnerabilidad y motivar su capacidad de superación.
4. Busca permitir vínculos personalizados entre las familias y un agente estatal comprometido, es decir, promueve un enfoque contractual entre el Estado y el usuario.
5. Asegura una **atención personalizada y en el hogar del usuario**, asegurando la participación de toda la familia.
6. Usa una metodología de **intervención pedagógica, en donde el usuario es el centro y protagonista de su propio desarrollo.**

²⁴ Ver Anexo 11, Hitos Temporales del Funcionamiento del Sistema Chile Solidario.

²⁵ Mideplan 2006b

²⁶ Mideplan 2006a

7. Provee un conjunto articulado de prestaciones y beneficios mínimos sociales, es decir, **existe una coordinación de la oferta pública.**
8. Usa un sistema gradual de incentivos, en base a **subsidios de transferencia monetaria, para que el usuario se haga parte de su propio desarrollo.**
9. Se garantiza el acceso a los subsidios monetarios del Estado para las familias que se comprometen con el sistema.
10. El rol que desempeñan los beneficiados o las familias que integran el sistema cambia: desde un rol pasivo acostumbrado al asistencialismo a un rol más activo. Las familias se preocupan por expandir ellas mismas sus capacidades que a largo plazo les ayudarán a salir de la pobreza.

El sistema ha organizado un conjunto de prestaciones dispersas y las ha integrado a una oferta pública clara que se enfoca en la población más pobre del país. Se ha mejorado la información de la oferta y la demanda de prestaciones públicas enfocadas a la superación de la pobreza.

2.2. Servicios y Funciones Principales que entrega Chile Solidario.

Chile Solidario ha identificado **53 condiciones mínimas**, las cuales se agrupan en **siete pilares**²⁷: Identificación; salud; educación; dinámica familiar; habitabilidad; trabajo; e ingresos.

El usuario permanece por cinco años en el sistema Chile Solidario: **dos en el programa Puente y tres años recibiendo subsidios y teniendo acceso preferente a los servicios de la oferta pública social.** Estos cinco años se organizan en tres componentes o etapas por donde circulan las familias de Chile Solidario²⁸:

1. Primer Componente de Chile Solidario. Programa PUENTE de FOSIS.
 - a. Apoyo psico-social, con una duración de 24 meses.
 - b. Bono de Protección familiar, con una duración de 24 meses.
2. Segundo Componente de Chile Solidario. Subsidios Monetarios
 - a. Acceso a Subsidio Monetario decreciente, con una duración de cinco años que va desde la etapa de Apoyo Psico-social, hasta su egreso definitivo del Sistema.

²⁷ Ver Anexo 4, Cuadro 1. "Condiciones Mínimas de Calidad de Vida. Programa Puente"

²⁸ Ver Anexo 5.

- b. Bono de Egreso, con una duración de tres años, desde el egreso de la etapa Psico-Social.
3. Tercer Componente de Chile Solidario. Acceso Preferencial a la Oferta Pública.
 - a. Acceso preferente a programas de asistencia y promoción social, con una duración de cinco años que acompaña a las familias durante toda su estadía en el sistema.

El proceso de funcionamiento del Sistema Chile Solidario comienza con la selección de las familias que integrarán el sistema, mediante sus puntajes CASEN²⁹. Las familias que cumplen los requisitos de entrada al sistema son invitadas a participar. Las que aceptan deben **firmar un contrato con Mideplan a modo de Compromiso de Participación**.

Las partes que firman el contrato son: un representante de la familia, y por el lado de Mideplan, el Apoyo Familiar que estará a cargo del periodo de apoyo psicosocial. Mediante esta relación contractual la familia se compromete a cumplir los acuerdos suscritos con el sistema Chile Solidario. A su vez, el Apoyo Familiar se compromete a cumplir la totalidad de los acuerdos suscritos con la familia y garantizar la confidencialidad de la información durante el trabajo conjunto.

2.2.1. Primer Componente del Chile Solidario.

El periodo de Apoyo Psicosocial está definido como una ayuda a la autogestión de las familias, es decir, el Apoyo Familiar (AF) “*ayuda a las familias a ayudarse*”. Además, reciben mensualmente un Bono de Protección o Subsidio Único Familiar³⁰, el cual va disminuyendo conforme vayan acercándose al egreso del Programa Puente.

Este periodo se compone de sesiones de trabajo en el hogar de las familias, sesiones que son: semanales (8 sesiones), quincenales (4 sesiones), mensuales (2 sesiones), bimensuales (3 sesiones) y trimestrales (4 sesiones) conforme las familias van avanzando. Cuando las familias completan las 23 sesiones en 24 meses, egresan de la etapa de apoyo Psicosocial y reciben durante los tres años restantes un Bono de Egreso.

2.2.2. Segundo Componente del Chile Solidario.

²⁹ Los puntajes de corte se observan en el Anexo 4, cuadro 2.

³⁰ Ver Anexo 6.

El segundo componente del Sistema Chile Solidario **asegura el acceso de las familias a los subsidios monetarios que el Estado abona**. Estos subsidios corresponden a: Subsidio Único Familiar (SUF), Pensión Asistencial de Vejez (PASIS), Pensión Asistencial de Invalidez (PASIS), Pensión asistencial de Discapacidad Mental (PASIS), Subsidio Agua Potable (SAP) y Subsidio Prorretención Escolar³¹.

2.2.3. Tercer Componente del Chile Solidario.

Llamado “Acceso preferencial a toda la oferta pública de servicios sociales”, MIDEPLAN otorga transferencias monetarias³² a diferentes programas públicos e instituciones para que den acceso preferencial a las familias que integran el Sistema³³.

Luego del quinto año las familias egresan completamente del Sistema Chile Solidario, es decir, de sus tres componentes³⁴. Por lo cual se estima que ya están listas para mantenerse, por ellas mismas, sobre la línea de pobreza y sostenerse en este estado a través del tiempo.

2.3. Descripción Institucional y Organizacional del Sistema Chile Solidario.

Chile Solidario se enmarca como un programa dependiente de la Subsecretaría de Planificación del Ministerio de Planificación³⁵. MIDEPLAN³⁶ es el responsable del sistema Chile Solidario, éste participa en la realización de diversos estudios sobre evolución y caracterización de la pobreza a nivel de personas, familias y comunas. (Mideplan 2006a).

Dada la gran cantidad de actores que participan en la coordinación del Sistema Chile Solidario, el mecanismo de control parece estar concebido como una “*normalización de los resultados*”, es decir, “*se normalizan los resultados al especificarse los mismos [dado los actores involucrados en la coordinación del Sistema]... ...una vez normalizados [los resultados] se predeterminan los nexos entre tareas*”³⁷. Por lo tanto, se designan las funciones³⁸ de cada actor

³¹ Para un detalle de los subsidios, ver Anexo 6, cuadro 1. “Subsidios Monetarios que el Estado otorga”.

³² Sobre dichas transferencias, ver Capítulo 3.

³³ Para observar la amplia gama de oferta pública de servicios sociales, ver Anexo 7

³⁴ Ver Anexo 5, figura 1. “Proceso de las Familias en el Sistema Chile Solidario”

³⁵ Ver Anexo 10, “Ministerio de Planificación Organigrama”.

³⁶ Se analizará la función de Mideplan más adelante en este capítulo.

³⁷ Mintzberg (1985)

³⁸ Alguna de las funciones de los diferentes actores que participan en el Sistema, pueden verse en el cuadro 6.1 “Chile Solidario, de los Objetivos a la Ejecución”. Capítulo 6.

que participa en la coordinación del Sistema Chile Solidario, así mismo, los resultados o productos a los cuales deben llegar.

Chile Solidario está conformado, a nivel central³⁹ por el Directorio Ejecutivo Chile Solidario, coordinado con el Comité Técnico Nacional (COTEN⁴⁰) y la Secretaría Ejecutiva.⁴¹ La Secretaría Ejecutiva está a cargo de las funciones de coordinación técnica y administrativa. La Coordinación Técnica de la Secretaría Ejecutiva es la instancia encargada de poner en marcha las orientaciones y lineamientos del Directorio y del COTEN. Ésta tiene como misión vincular los equipos que cumplen funciones de monitoreo y seguimiento del Sistema.

Existen cuatro equipos de asistencia técnica: primero, Sistema Integrado de Información Social (SIIS), el cual es una red asociativa que se apoya en el desarrollo de una plataforma tecnológica cuyo objetivo es facilitar la gestión del Sistema de Protección Social, integrando la información social pertinente para tales fines. Segundo, equipo encargado del fortalecimiento y dar asesoría a las instituciones vinculadas a la operación de Chile Solidario en los niveles regionales (por ejemplo: los COTER⁴²) y comunales (por ejemplo: las UIF⁴³). Tercero, sistema de formación, capacitación y perfeccionamiento de la cadena de agentes públicos que intervienen en la operación de Chile Solidario. Y cuarto, sistema de análisis, evaluación y monitoreo de la gestión de Chile Solidario en su conjunto, así como de los programas y servicios públicos asociados al Sistema. (MIDEPLAN 2006 c).

La Coordinación Administrativa de la Secretaría Ejecutiva tiene por misión ajustar y supervisar los procedimientos administrativos del Sistema Chile en materia de contrataciones, adquisiciones, transferencias, equipamiento y gestión presupuestaria del Sistema. Las funciones específicas de la Secretaría Ejecutiva del Chile Solidario son⁴⁴:

- Está a cargo de los soportes administrativos, presupuestarios, de operación e información.
- Reunir y actualizar información sobre las familias integradas al Sistema Chile Solidario, de manera de crear y **poner en marcha un Sistema Integrado de Información Social**

³⁹ Ver Anexo 9, “Estructura Organizativa para la Gestión de Chile Solidario Nivel Central”

⁴⁰ Coordinación Técnica Nacional.

⁴¹ Para conocer los participantes de las diferentes instancias organizativas del Sistema Chile Solidario, ver Anexo 12, “Instancias organizativas y participantes”.

⁴² Comité Técnico Regional.

⁴³ Unidad de Intervención Familiar.

⁴⁴ Fuente: Mideplan (2006c)

- **Certificar la correcta selección de las familias integradas al Sistema Chile Solidario.** Para esto debe velar por el perfeccionamiento y complementación de los instrumentos de información social acerca de la población en situación de extrema pobreza.
- **Coordinar y supervisar la correcta focalización de los programas públicos de asistencia y promoción social** dirigidos a las personas y familias beneficiarias del Sistema Chile Solidario.
- Constituir y coordinar la red social del Estado, a nivel nacional, regional y local, que preste apoyo a las familias más pobres del país a través de Chile Solidario. Para esto ha sido necesario la creación de comités técnicos por territorios, mesas de trabajo por dimensiones en diversas regiones y redes locales de intervención en las comunas (Convenios FOSIS – Municipalidades).
- **Coordina, en términos de relación y convenios, instituciones asociadas** con el Sistema Chile Solidario, **por medio de la firma de Protocolos de Acuerdo, mediante el cual comprometen su aporte al sistema.**
- **Hacer el seguimiento de las familias beneficiadas** que de acuerdo a su fecha de ingresos al Sistema, van completando su participación de dos años en la etapa de Apoyo Psicosocial a cargo de FOSIS. El diseño e implementación de instrumentos para la etapa de seguimiento de las familias beneficiarias.
- **Implementar el monitoreo de la ejecución del Sistema, así como la evaluación de resultados y de impacto del Sistema Chile Solidario.** Para cumplir esta función se ha creado una unidad técnica central, que elabora indicadores e instrumentos de seguimiento y evaluación.
- En virtud de lo anterior, elabora y propone re-diseños a la política social de protección social y superación de la pobreza.

Chile Solidario está conformado, a nivel regional por el Comité Ejecutivo Regional, la Secretaría Ejecutiva Regional, y los Comité Técnico Regional (COTER).⁴⁵ Los COTER cumplen las siguientes funciones:⁴⁶

- Dar **soporte institucional a las coordinaciones** necesarias para la implementación del Sistema Chile Solidario en la Región.

⁴⁵ Para conocer los participantes de las diferentes instancias organizativas del Sistema Chile Solidario, ver Anexo 12, "Instancias organizativas y participantes".

⁴⁶ Mideplan (2006c).

- Recomendar medidas para el perfeccionamiento de la operación del Sistema en la región.
- **Servir de nexo del Sistema con la oferta programática institucional de las instituciones de la región.**
- **Coordinar, sancionar y generar convenios de colaboración inter-institucional** para la implementación del Sistema a nivel regional y local.

Chile Solidario está conformado, a nivel local⁴⁷ por las Unidades de Intervención Familiar (UIF) de las Municipalidades. Los Municipios cumplen un rol central en el Sistema Chile Solidario, ya que, **son los responsables de acercar la oferta programática a la demanda**. Los Municipios deben salir a buscar a las familias en extrema pobreza. Dado lo anterior, los actores partícipes de Chile Solidario a nivel local son: el Alcalde, los Jefes de Unidades de Intervención Familiar (JUIF), los Apoyos Familiares (AF) y las Oficinas Comunales.

Los Jefes de la Unidad de Intervención Familiar (JUIF) son los que coordinan y ejecutan el Chile Solidario en el nivel local. Estos **supervisan las funciones del Apoyo Familiar y procuran que se cumpla lo que establece el programa**. Probablemente uno de los actores más importante del Sistema sea el Apoyo Familiar.

2.4. Gestión de Información y Tecnología del Sistema Chile Solidario.

El Sistema Integrado de Información Social (SIIS) sirve tanto a MIDEPLAN, como a la red de prestadores y operadores de Chile Solidario, ubicados en distintos sectores de la política social y en distintos niveles de la administración del Estado. Los objetivos de esta plataforma informática son:

- Generar módulos de información de trabajo⁴⁸ comunes entre las distintas instituciones asociadas a la ejecución de Chile Solidario, correspondiente tanto a la etapa de Apoyo Psicosocial, como a la de Seguimiento.
- Intercambiar información relevante para orientar las decisiones de la etapa de Seguimiento del Sistema, esto una vez egresadas las familias del Programa Puente.

⁴⁷ Para conocer los participantes de las diferentes instancias organizativas del Sistema Chile Solidario, ver Anexo 12, "Instancias organizativas y participantes".

⁴⁸ Ver ANEXO 27 Módulos y Aplicaciones del SIIS.

3. Capítulo III. Indicadores de Desempeño del Sistema Chile Solidario.

3.1. Cobertura y Presupuesto del Sistema Chile Solidario⁴⁹.

Si se analiza la estructura del presupuesto⁵⁰ asignado a Chile Solidario, se observa que desde el año 2003 al 2005, el presupuesto de Chile Solidario ha aumentado casi el doble por año⁵¹. De esta forma el presupuesto total para este sistema, desde sus inicios hasta el 2007, asciende a 256.402.603 M\$.

También se puede observar la forma en que es gastado el presupuesto de Chile Solidario por componente⁵² del sistema. El presupuesto destinado al primer Componente de Apoyo Psicosocial va en aumento progresivo conforme pasan los años. El presupuesto destinado para el segundo componente, también ha aumentado conforme ingresan las familias al primer componente. Es destacable observar que para los años 2003 y 2004 el presupuesto se duplica, sin embargo para los años 2005 y 2006 el presupuesto aumenta menos debido al egreso de las primeras familias del Programa Puente, los cuales reciben un Bono de Egreso menor al Subsidio recibido en el programa puente.

Por último, el presupuesto destinado al tercer y último Componente, comienza sólo a ser visible desde el año 2004 en adelante, el cual se duplica el 2005 y se mantiene estable en el 2006. Esto es coherente, ya que para que las familias ingresen al tercer componente, es necesario que primero hayan egresado del Programa Puente, razón por la cual no existe presupuesto para los años 2002 y 2003.

Por otro lado, la cobertura de familias intervenidas por Chile Solidario, de acuerdo a la metodología desarrollada por MIDEPLAN, calificaron⁵³, para ser destinatarios del Sistema, 209.398 familias y 15.675 personas mayores de 65 años que viven solas, para el periodo 2002 – 2005. Lo cual suma 225.073 familias beneficiarias⁵⁴. Sin embargo, se fueron agregando más familias⁵⁵ el año 2006, por lo que el total de familias beneficiadas ascendió a 271.469.

⁴⁹ FUENTE: Ministerio de Hacienda. Dirección de Presupuesto (DIPRES)

⁵⁰ Ver Anexo 13, “Ley de Presupuestos Ministerio de Planificación. Subsecretaría de Planificación. Sistema Chile Solidario”.

⁵¹ Se analizará este aumento más adelante en este capítulo.

⁵² Ver Anexo 16, “Gasto por componente Chile Solidario”.

⁵³ Ver capítulo II.

⁵⁴ Mideplan (2006b).

⁵⁵ Ver Anexo 15 “Cobertura Familias Sistema Chile Solidario 2002-2006”.

Ahora bien, si se analiza conjuntamente, para el primer componente, la tasa de variación del gasto y la cobertura, se observa lo siguiente: el 1° componente tiene una duración de 24 meses, por lo que la cobertura del año 2002 permanece en este componente el año 2003, y se le suma la cobertura de este año. El año 2004 permanece la dotación del 2003, se le suma la del 2004, y se le resta la del 2002 la cual egresa del Programa Puente. De esta forma, sucesivamente, se analiza la cobertura y el presupuesto. La tasa de variación⁵⁶ de la cobertura del 1° componente disminuye hasta hacerse negativa, lo cual indica que cada año hay menos familias en este componente. No obstante la tasa de variación del gasto del primer componente, sigue siendo positiva, lo cual significa que el presupuesto asignado a este componente sigue aumentando.⁵⁷

Lo anterior tiene, al menos, dos posibles causas: primero, **el presupuesto destinado inicialmente por familia al 1° componente no era suficiente y tuvo que aumentar**, lo cual se ve reflejado en el cuadro “Gasto 1° componente por familias”⁵⁸. Se observa que para los años 2002 a 2004, el gasto del primer componente se mantuvo en torno a los **39.000\$ anual por familia**. Para los años 2005 y 2006, no obstante la cobertura de este componente había bajado, el gasto por familia aumento en torno a los **54.000\$ y 66.000\$ anual por familia**, respectivamente.

Una segunda causa, tiene relación con el análisis de la estructura del gasto del primer componente. Éste refiere al Apoyo Psicosocial, cuyo principal actor es el Apoyo Familiar. **Al aumentar el número de apoyos familiares contratados, aumenta el gasto del 1° componente**. Sin embargo, **si el número de familias que integran este componente disminuye considerablemente desde 2004 hacia delante, tal como lo muestra el cuadro “Gasto 1° componente por familia”⁵⁹ ¿Por qué se necesitarían más apoyos familiares?** Se debe pensar que Chile Solidario es un sistema donde las familias ingresan por cinco años, a través de tres componentes, **éstas al egresar del primer componente, ya no tienen contacto con el apoyo familiar, por lo que éste destina su tiempo sólo a nuevas familias que van ingresando**⁶⁰. Y como el número de familias nuevas que van ingresando es menor al número que egresa; es razonable pensar que la cantidad de apoyos familiares utilizados para atender a 120.199 familias en el año 2004, disminuiría para atender a 79.540 familias en el año 2006.⁶¹ No obstante, el

⁵⁶ Ver ANEXO 28 “Gráfico Tasa de variación de cobertura y presupuesto del 1° Componente”.

⁵⁷ Ver Anexo 17 “Tasa de variación de cobertura y gasto del primer componente”.

⁵⁸ Ver ANEXO 29.

⁵⁹ Ver ANEXO 29.

⁶⁰ Sobre el contacto entre el Apoyo Familiar y las familias luego de egresar del primer componente, ver Capítulo V.

⁶¹ Esta causa se analizará más adelante, Capítulo V.

número total de apoyos familiares en el año 2004 fue de 2.410, y el número total del año 2006 fue de 2.987.⁶² **Con lo cual es posible inferir que se contrató a más Apoyos Familiares para atender a menos familias, si se cumpliera que el Apoyo Familiar sólo atiende a familias que cursan el 1° componente.**⁶³

Si se analiza el gasto de los otros dos componentes, en términos relativos⁶⁴, el segundo componente baja su participación en el presupuesto total anual, desde un 53% en el año 2003 al 22% en el 2006, acumulando una participación del 24% del presupuesto total del Sistema.

El tercer componente de Acceso Preferencial a Programas Sociales, **se adjudica el porcentaje más alto del presupuesto, siendo en promedio 63% del presupuesto total.** Este componente, se analizó tomando en consideración el periodo en que acceden a él las familias, y el presupuesto destinado para cada año. Por lo tanto, en los años 2002 y 2003 no se le destinó presupuesto, ya que, las familias que ingresaron al Sistema Chile Solidario en estos años, estaban en el primer Componente. Así, las primeras familias que ingresaron en él, lo hicieron el año 2004 y egresaron el año 2006. **Este último componente asegurar el acceso preferencial de las familias a los programas sociales, y para esto, se transfieren recursos a las diferentes instituciones pertenecientes a la red del programa**⁶⁵.

3.2. Indicadores de Desempeño.

En primer lugar no se encontraron indicadores de desempeño del Sistema Chile Solidario como tal, más bien se encontraron para el Programa Puente, como se observa en el cuadro.⁶⁶ Al analizar los indicadores disponibles sobre el Sistema Chile Solidario, se realizaron las siguientes observaciones:

- La mayoría de los indicadores, nueve de quince, se enmarcan en la dimensión Eficacia tipo Output⁶⁷. Estos indicadores representan mediciones de procesos de tipo numérico y porcentaje, que tratan de dar luces acerca de cómo van las familias en los diferentes procesos

⁶² Ver Anexo 18, “Número de Apoyos Familiares”.

⁶³ No obstante, es necesario contar con mayor información para un análisis más exhaustivo.

⁶⁴ Ver Anexo 16, “Gasto por Componente Chile Solidario (miles \$) y (%)”

⁶⁵ Ver Anexo 30 “Transferencias de recursos monetarios desde Chile Solidario a otros Programas de la Oferta Pública”.

⁶⁶ Ver Anexo 31 cuadro “Indicadores de Desempeño Programa Puente”.

⁶⁷ Ver Anexo 32.

del Programa Puente. Como recomendación, sería interesante observar indicadores como: subsidios entregados, porcentaje de familias con egreso exitoso, etc.

- El resto de los indicadores se centran en la dimensión Eficiencia tipo Output, cinco indicadores de quince. Estos tratan de dar luces respecto al gasto por cada proceso del programa. Sin embargo, se recomienda construir indicadores como: gasto en subsidios por familias con egreso exitoso, gasto total por familias con egreso exitoso, etc.
- Se observa que no existen indicadores de Calidad de ningún tipo, tanto Output como Outcome. Para indicadores del tipo Output se recomienda medir: percepción de familias respecto al Programa Puente, percepción de futuro de las familias que están en el Programa Puente, etc.
- **Ausencia de indicadores de tipo Outcome**, estos miden impacto y resultados del Programa Puente. Dado que los datos disponibles son de los años 2002 y 2003, es imposible crear este tipo de indicadores. Ha de esperarse que para el año 2004 en adelante, se observen indicadores Outcome como: impacto de la Dinámica Familiar en las familias (porcentaje de maltratos y reducción de conflictos, porcentaje de atención por violencia intrafamiliar), impacto en educación (porcentaje de niños que termina la escolaridad completa), impacto en trabajo e ingreso (al menos un adulto trabajando, ingresos por sobre la línea de indigencia)⁶⁸.

Dadas las observaciones, se realizó una propuesta para indicadores. Esta propuesta se basó en los datos encontrados en diferentes estudios y análisis del Sistema Chile Solidario.

Dimensión	Propuesta de Indicador	2004	2005
Eficacia	Nº familias con egreso simple	4.642	19.370
	% familias con egreso simple	24%	29%
	Nº familias con egreso exitoso	14.380	48.346
	% familias con egreso exitoso	76%	71%
	Subsidios Entregados		109.966
	Gasto en subsidios (M\$)	8.099.279	13.325.239
	Gasto total en Componente Apoyo Psicosocial (M\$)	4.614.855	5.023.911

Del cuadro anterior, lo más importante es el indicador Gasto en Subsidio por número de familias con egreso simple y exitoso. Se han establecido una serie de incentivos para que las familias cumplan con su compromiso de egresar del Programa Puente de forma exitosa, estos incentivos son Bonos o Subsidios que el Sistema Chile solidario otorga, los cuales van

⁶⁸ Sobre la evaluación de impacto, ver capítulo V.

disminuyendo conforme las familias avanzan por el Programa Puente. Sin embargo, **existen familias que no egresan del programa con las 53 condiciones mínimas cumplidas (egreso simple), siendo un 24% y 29%** de ellas en los años 2004 y 2005 respectivamente. Es preocupante que el porcentaje de familias con egreso simple aumente del año 2004 al 2005, ha de esperarse que para los años 2006 y 2007 esta cifra disminuya. Ante el porcentaje de familias que egresaron sin cumplir todas las condiciones, es posible concluir que **los incentivos monetarios no están funcionando para todas las familias.**

4. Capítulo IV. Diagnóstico de la Gestión del Sistema Chile Solidario.

4.1. Aplicación de Instrumento de Medición para el Diagnóstico.

Para el análisis de la gestión del Sistema Chile Solidario se creó un instrumento de medición de percepciones⁶⁹, en torno a tres ámbitos de desempeño organizacional:

- ✓ **Institucional:** aspectos estratégicos de la institución; control de gestión y sistemas; procesos de atención al usuario; y organización, colaboración y liderazgo.
- ✓ **Diseño del Sistema Chile Solidario:** procesos de diseño del programa; relación del sistema Chile Solidario con el entorno y prioridades nacionales; planificación del programa; plan de comunicación; riesgos del sistema; e indicadores de desempeño.
- ✓ **Ejecución del Sistema Chile Solidario:** integración entre los programas que conforman el sistema Chile Solidario; integración de las instituciones que conforman el sistema Chile Solidario; alcance de los objetivos de Chile Solidario; tiempos de ejecución; costos del sistema; calidad del programa; recursos humanos disponibles; adquisiciones y proveedores; gestión y evaluación de impacto; municipalización; y programas de empleo.

La escala en cuestión, se aplicó en tres tipos de actores, a saber:

- ✓ **Expertos:** correspondientes a actores que se han especializado en la investigación del Sistema Chile Solidario. Entre estos expertos se encuentran: Rodrigo Castro (LyD), Dagmar Raczinsky (Asesorías para el Desarrollo), Mario Marcel (Politeia), y Emanuela Galazo (Banco Mundial). Estos expertos contestaron la encuesta de percepción y entrevistas en profundidad.
- ✓ **Stakeholders:** corresponden a actores internos al Sistema Chile Solidario, todos ellos pertenecientes a la administración central del Sistema Chile Solidario.
- ✓ **Ejecutores:** corresponden a ejecutores del Sistema Chile Solidario en terreno, es decir, en las municipalidades. Los actores ejecutores son: Apoyos Familiares (AF) y Jefes de Unidades de Intervención Familiar (JUIF's).

⁶⁹ Consideraciones metodológicas, Ver Anexo 33.

4.2. Análisis de la Gestión del Sistema Chile Solidario.

Los resultados generales, arrojados por la aplicación de la encuesta de percepción, fue de una nota 3,4 catalogado como “Mediana Evaluación”. Al analizar los resultados por ámbito medido, se observa que **la nota más baja corresponde al ámbito “Ejecución del Sistema Chile Solidario”,** con una nota general de 3,2. Luego le sigue el ámbito “Diseño del Sistema Chile Solidario”, con 3,3. Y finalmente el ámbito “Institucional”, con nota general 3,6.⁷⁰ La evaluación de los dos primeros ámbitos corresponde a una “Mediana Evaluación”, y el último ámbito corresponde a una “Buena Evaluación”.

Cuadro 4.2				
Resultados Generales por Ámbito de Escala de Percepción				
Ámbito	Expertos	Stakeholders	Ejecutores	X
Institucional	3,7	3,8	3,3	3,6
Diseño de del Sistema Chile Solidario	3,1	3,8	2,9	3,3
Ejecución del Sistema Chile Solidario	3,1	3,8	2,8	3,2
Promedio	3,3	3,8	3,0	3,4

Así mismo, al analizar los resultados de la evaluación de los actores, se observa que **los “ejecutores” le dan la nota más baja al Sistema Chile Solidario, correspondiente a un 3,0. Luego, la peor nota fue dada por los “Expertos”, con una nota de 3,3.** Y finalmente, muy alejados de los dos primeros, la evaluación dada al sistema Chile Solidario por los Stakeholders es un 3,8. Es decir, la evaluación dada al Sistema Chile Solidario por los “Ejecutores” y “Expertos”, está dentro de la categoría “Mediana Evaluación”. Por el contrario, la evaluación dada al Sistema por los “Stakeholders” corresponde a “Buena Evaluación”. A continuación se analizarán los atributos asociados a las variables antes mencionadas.

4.3. Elementos Positivos en la Gestión del Sistema Chile Solidario⁷¹.

Se observa que **el elemento de “Tiempo de ejecución” del sistema, ha sido catalogado como positivo, por los tres tipos de actores consultados⁷².** Lo anterior confirma que los

⁷⁰ Ver cuadro 4.2 “Resultados generales por ámbito de escala de percepción”.

⁷¹ Para evaluar los elementos positivos de la gestión del Sistema Chile Solidario, se tomaron en consideración dos fuentes de información. En primer lugar, se tomaron los resultados de la encuesta de percepción. En segundo lugar se analizaron las entrevistas en profundidad a los mismos actores.

tiempos de ejecución del sistema propuestos desde un principio, han sido respetados cabalmente, en cuanto a actividades y plazos comprometidos del programa en general.

El elemento **“Transferencias a otros programas”** también ha sido catalogado como **positivo por los tres actores**. Lo cual atribuye que los costos en transferencias a otros programas e instituciones que colaboran con el sistema, están debidamente supervisados por Chile Solidario.

Por último, el elemento **“Aspectos estratégicos e institucionales”** también ha sido catalogado como positivo por los tres actores consultados. Esto refiere que, según los entrevistados, **existe un plan estratégico de desarrollo claro para Chile Solidario**. Conforme a lo anterior, las relaciones con las entidades que financian Chile Solidario, Ministerio de Hacienda, y que conforman su entorno relevante, tanto por Mideplan, Fosis, como Dipres, son claras, adecuadas y libres de conflictos.

El elemento **“Proceso sustantivo de atención al usuario”**, fue catalogado como positivo por los actores **“expertos”** y **“stakeholders”**. Lo que sugiere que los procesos sustantivos de atención al usuario están bien definidos y optimizados. Así mismo, el elemento **“entorno”**, conceptualizado como el apoyo e interés que las autoridades relevantes dan a Chile Solidario y la coherencia del sistema con la realidad y prioridades del país, también fue catalogado como positiva por los actores mencionados.

Por último, el elemento **“Recurso humano”** fue catalogado como positivo sólo por los actores internos de Chile Solidario, es decir, por los **“Stakeholders”** y por los **“Ejecutores”**.

Cuadro 4.3				
Elementos Positivos de la Gestión de Chile Solidario				
Ámbito	Tema	Actores		
		Stak.	Exp.	Ejec.
Ejecución del Programa	Transferencias a otros programas	3,9	4,0	3,6
Ejecución del Programa	Tiempo	4,0	4,0	4,5
Institucional	Aspectos Estratégicos e Institucionales	4,1	4,5	4,0
Ejecución del Programa	Recurso Humano	4,3		3,8
Institucional	Proceso sustantivo de atención al usuario	3,8	3,5	
Diseño de Programa	Entorno	4,1	3,7	

⁷² Ver cuadro 4,3 “Elementos Positivos de la Gestión de Chile Solidario”.

Una segunda fuente de información consultada, para establecer los elementos positivos y negativos de la gestión de Chile Solidario, fueron las **entrevistas en profundidad** a tres tipos de actores: Stakeholders, Expertos, y Ejecutores.

Los elementos positivos de la gestión del Sistema Chile Solidario son: en primer lugar, el enfoque que da el sistema al modelo de intervención. Sobre esto, la “unidad social objetivo” es compartido por la mayoría de los expertos entrevistados, además de los Ejecutores y Stakeholders. **El enfoque que Chile Solidario da a la intervención, es personalizado en la familia como unidad central, lo cual marca un cambio cualitativo de la relación entre Estado y el usuario**, mencionando que todas las políticas sociales de intervención anteriores a Chile Solidario, se enfocaban en grupos vulnerables aislados, lo que a juicio de los expertos entrevistados, producía problemas asociados a mayores costos y errores de exclusión e inclusión. Al centrarse en las familias en situación de pobreza y en la totalidad de sus integrantes, se minimizan los errores de exclusión e inclusión.

En segundo lugar, hacen mención a la metodología de ejecución del sistema. Señalan que anterior a Chile Solidario, era muy difícil coordinar la ejecución a nivel local. Aún más, se considera que la ejecución debiera bajar lo más posible al nivel local, es decir, a las municipalidades. Sin embargo, la mayoría está consiente del problema que conlleva, en la actualidad, la municipalización de Chile Solidario, considerando los problemas de gestión que enfrentan las municipalidades⁷³.

La metodología “Puente”, en general, es bien vista por los entrevistados, a saber, se hace cargo de una serie de “mínimos sociales”⁷⁴, cuestión que se señalaba con anterioridad en la literatura experta sobre el tema de pobreza en Chile⁷⁵.

En tercer lugar, se observa que la mayoría de los entrevistados ponen énfasis en los costos del sistema, en relación a los beneficios que procura el mismo para las familias integradas en los programas, si se toma en consideración la totalidad de dimensiones que abarca Chile Solidario. En general, se cree que los recursos movilizados por este programa llegaron a la población objetivo.

⁷³ Ver punto en capítulo V.

⁷⁴ Condiciones Mínimas dentro de las dimensiones propuestas por el programa puente. Ver capítulo II.

⁷⁵ Ver capítulo I.

5. Capítulo V. Diagnóstico en Profundidad y espacios relevantes para mejorar el Sistema Chile Solidario⁷⁶.

En este capítulo se conjuga todo lo observado anteriormente, haciendo hincapié en los elementos donde existe algún grado de mejora en el Sistema Chile Solidario y se analizan con mayor profundidad dichos elementos, contando tanto con información de primera fuente como con otras investigaciones respecto a los temas a tratar.

Los temas a tratar son:

- Apoyos Familiares: se identifican importantes espacios de mejora en torno a este actor clave, tanto en la comunicación entre él y los demás actores del Sistema, su experticia técnica para ejercer sus funciones, la capacitación que recibe por parte del programa, las condiciones de trabajo y el ingreso que perciben los AF.
- Asistencialismo y Capital Social.
- Sistema de Evaluación de Chile Solidario: se analizan el sistema de evaluación planificado para el monitoreo y seguimiento del Programa, el sistema de evaluación de impacto de Chile Solidario, y el sistema de evaluación de la gestión de los Programas pertenecientes a la red social de Chile Solidario.
- Municipalización del Programa Puente.
- Aprendiendo a trabajar junto al sector privado.

5.1. Apoyos Familiares.

5.1.1. Comunicación en los Apoyos Familiares.

Los JUIFs⁷⁷ entrevistados coinciden en que la información tiene problemas para fluir hacia los municipios. Explican que este problema se atribuye al poco interés de la instancia regional de Chile Solidario, *“muchas veces, tenemos que estar nosotros llamando a FOSIS regional para enterarnos de lo que se le promete a la gente por los medios comunicacionales,*

⁷⁶ Para considerar los espacios de mejora de la gestión, solo se tomó la evaluación de los Expertos y Ejecutores, dado que, la evaluación de los stakeholders fue altamente positiva en todas las variables. Esta evaluación se levantó en base a Entrevistas y la Aplicación de la Encuesta de Percepción. Ver ANEXOS 34 y 35.

⁷⁷ Se entrevistó a 5 Jefes de Unidad de Intervención Familiar de la región metropolitana, lo cual no es suficiente para asegurar que tales problemas de comunicación e información se presenten en las otras comunas donde está presente el programa.

eso es típico, las jefaturas regionales y centrales llegan y dicen y ofrecen cosas, luego la gente viene a los municipios a reclamar y a cobrar las palabras” (Entrevista JUIF).

La comunicación entre la instancia ejecutora y la planificadora de Chile Solidario se da a través de tres vías formales: informáticas, información interna y seminarios.

La primera de ellas está dada por los sistemas informáticos⁷⁸. Estos debieran estar adecuadamente enlazados y ser compatibles entre sí. Sin embargo, los resultados arrojados por la encuesta aplicada muestran lo contrario. Ante la afirmación *“Los sistemas informáticos de la organización son compatibles entre sí y están adecuadamente enlazados”*, los planificadores de Chile Solidario evaluaron positivamente con nota 4,0. Sin embargo, los Apoyos Familiares y JUIF evaluaron negativamente con nota 2,3.

La segunda corresponde a la gestión que existiría para recibir o enviar cualquier tipo de información y los actores que involucran esta acción. Se evaluó la siguiente afirmación *“Se ha definido un Plan de Comunicaciones de Chile Solidario, en el que se ha determinado las necesidades de información y comunicación de los interesados y stakeholders del sistema: qué información necesita cada uno, cuando la necesitará, y cómo le será entregada”*, recibió nota 3,0 y 2,9 por planificadores y ejecutores respectivamente, la cual es considerada una evaluación regular. Así mismo, se evaluó la afirmación *“Los Sistemas de información interna, y sus soportes computacionales, entregan datos útiles, fidedignos y oportuno que permiten evaluar con claridad la marcha estratégica y operacional de la organización”*. La evaluación de los planificadores fue de 4,3; sin embargo, los ejecutores la evaluaron con un 3,0. Los resultados reflejan el grado de disparidad en la percepción de los actores.

La comunicación vía seminarios, es lo que los JUIF consultados han señalado como *“encuentros anuales que se hacen entre la jefatura central de Chile Solidario, FOSIS regional, JUIFs, Apoyos Familiares y actores involucrados en el sistema”*. Los ejecutores señalan que son encuentros que no solucionan los problemas existentes *“... nos juntamos en estos seminarios, los primeros [seminarios] que se hicieron nosotros pensábamos que se podría generar una instancia para solucionar los problemas de comunicación que existían, además de plantear los problemas que la metodología genera en terreno. Como te digo, pensábamos que podríamos solucionar los problemas, los planteamos y no pasó nada. La segunda vez también y tampoco pasó nada, así*

⁷⁸ Ver capítulo II, punto 2.4.

que ya es una pérdida de tiempo reunirse en esos seminarios, siempre es lo mismo...” (Entrevista JUIF).

Los Apoyos Familiares y los JUIF señalan que no se les toma en cuenta a la hora de dar mejora a ciertos problemas de terreno: *“ni siquiera tenemos la instancia como para realmente sentarnos a conversar sobre los problemas que la metodología da en terreno, nosotros sabemos mejor que nadie cuáles son esos problemas, pero realmente no nos toman en consideración, y es que el nivel central de Chile Solidario es demasiado cerrado, es imposible llegar ahí...”* (Entrevista Apoyo Familiar). Si bien, no es función de los Apoyos Familiares “llegar” al nivel central, parece haber dificultad para que sus propuestas sean estudiadas. Es preciso revisar los canales de comunicación y retroalimentación entre el nivel planificador y el ejecutor, cuestión que un sistema de control de gestión, evaluación y levantamiento de buenas prácticas debiera favorecer.

Es importante señalar que los resultados de esta investigación no muestran un problema nuevo en torno a la comunicación entre el nivel central y local del sistema Chile Solidario. Ruz identificó *“En el caso de Peñalolén el énfasis está puesto en que los acuerdos institucionales realizados en el nivel central “no bajan” al nivel local, obstaculizando que la oferta llegue a los beneficiarios. Las crítica aquí apunta a la lentitud del proceso de coordinación entre los distintos niveles (central, regional y comunal), lo cual resiente la relación entre los apoyos familiares y las familias en tanto se pierde credibilidad”* (Ruz; 2005).

5.1.2. Capacitación de Apoyos Familiares.

Para la capacitación formal de los Apoyos Familiares, en el año 2003 surgió el “Sistema de Formación, Capacitación y Acompañamiento de las Unidades de Intervención Familiar del Programa Puente: entre la Familia y sus Derechos”. Llamada también “Comunidad de Aprendizaje PUENTE”.

La estrategia de capacitación de este sistema de formación se aborda desde la noción de *“relaciones y comunicaciones horizontales, de intercambio entre pares, de equidad y equivalencia de los aportes que cada integrante realiza el grupo”* (MIDEPLAN, 2004b). Esta comunidad de aprendizaje capacita a Apoyos Familiares y JUIFs en torno a: (MIDEPLAN, 2004b).

- Incorporar nuevos conocimientos y aprendizajes que faciliten a sus integrantes ampliar sus habilidades y destrezas para el trabajo directo con las familias, y para el trabajo de coordinación con los integrantes de la unidad de intervención, con los integrantes de los equipos FOSIS y con los miembros de las redes locales de intervención.
- Disponer de medios y métodos pedagógicos que permitan discutir, fortalecer y profundizar el aprendizaje a partir del resultado de la práctica.
- Perfeccionar y fortalecer la gestión de la intervención, aumentando el sentido de pertenencia y el trabajo en equipo de sus integrantes, mejorando la fluidez de los canales de comunicación y promoviendo condiciones situacionales para mejorar el clima laboral.

Esta comunidad de aprendizaje opera sobre cuatro “componentes básicos”: círculos de análisis de la práctica, agencia, institución y plataforma tecnológica. De esta comunidad de aprendizaje forman parte: Apoyos Familiares, JUIFs, Profesionales FOSIS – Puente, Agentes de Desarrollo Local, Miembros de Redes Locales de Intervención (Funcionarios pertenecientes a Servicios Públicos, ONGs y Privados).

Los resultados arrojados por la encuesta de percepción aplicada tanto a Planificadores como Ejecutores, muestran que la capacitación y perfiles de cargo de Apoyos Familiares y JUIFs obtienen notas superiores a 3,8. La evaluación baja levemente al momento de mencionar la capacitación a personal municipal en torno a los métodos de gestión. La afirmación “*Se ha capacitado a personal municipal en métodos de gestión orientados a la administración eficaz de la red social municipal*” recibió una nota de 3,8 y 3,4 por planificadores y ejecutores respectivamente.

Sin embargo, cuando se aplicó la encuesta de percepción a informantes expertos, la evaluación referente a los mismos temas de capacitación y perfiles de cargo, fue contraria a la dada por los ejecutores y planificadores.

A la afirmación “*Los Apoyos Familiares cumplen los perfiles de cargo*”, la evaluación dada por los expertos fue de nota 3,0. A la afirmación “*Los JUIF’s cumplen los perfiles de cargo*” la evaluación fue de nota 2,5. A la afirmación “*Se ha capacitado a personal municipal en métodos de gestión orientados a la administración eficaz de la red social municipal*”, la evaluación fue de nota 3,0.

La mayoría de los expertos señaló que: en primer lugar, no se había capacitado a toda la gente que participa en la ejecución de Chile Solidario; y en segundo lugar, **no se cumplen los perfiles de cargo respecto a niveles educacionales y especialización de los Apoyos Familiares y JUIF**. “*Los Apoyos Familiares, las veces que cumplen con el nivel educacional, muchas veces no cumplen con la especialidad social que requiere tal trabajo*” (entrevista experto). “*No se capacita a los Apoyos Familiares en trabajo promocional realmente, si no que se les capacita para ser asistencialistas*” (entrevista experto).

Al respecto, otras investigaciones ya habían observado este problema, “*El programa establece que los Apoyo Familiares deben ser profesionales o técnicos mayores de 25 años, con experiencia de trabajo en el área social. Los promotores, si bien tienen experiencia laboral en el área social, no son siempre profesionales o técnicos*”. (Raczynski 2004).

En FOSIS (2004a) señala que el 73% de los Apoyos Familiares son profesionales y el 23% son técnicos, tal como señala la exigencia del cargo, **sin embargo solo el 65% cumple a cabalidad el perfil ocupacional**, es decir, titulados o egresados de carreras profesionales o técnicas del área social o comunitaria. Y en el caso de los técnicos, estos deben tener una educación técnica de nivel superior, lo que incluye egresados de Centros de Formación Técnica o Institutos Profesionales con una **duración mínima de 1600 horas (cuatro semestres) a 2400 horas (seis semestres)**.

Dicho estudio también encontró que existía un 35% de profesionales y técnicos que no cumplían con el perfil⁷⁹, dado que se trataban de especialidades muy diferentes al área social, tales como: **Secretario Computacional, Técnico Agrícola, Secretario Bilingüe, Técnico en Contabilidad**, etc.

De repetirse esta situación en los municipios que participan en el Sistema Chile Solidario⁸⁰, afectaría gravemente el cumplimiento de los objetivos del Programa, y probablemente impacte directamente en el porcentaje de familias que egresan exitosamente,

⁷⁹ Ver ANEXO 21. Profesiones Apoyos Familiares año 2004.

⁸⁰ Sería interesante realizar un estudio con una muestra representativa de municipios, donde se realizaran correlaciones entre la cantidad de Apoyos Familiares que no cumplen el perfil señalado y el número de familias con egreso simple. De la misma forma sería útil para el análisis encontrar relaciones de causalidad entre variables independientes como el perfil del Apoyo Familiar y otras variables, con variables dependientes como número de familias con egresos simples.

debido a que el acompañamiento a través del cumplimiento de las 53 condiciones mínimas, requiere de profesionales que estén sumamente preparados para cumplir dicha función.

5.1.3. Trabajo e Ingreso de los Apoyos Familiares.

Los expertos consultados por las entrevistas realizadas, coinciden en la sobrecarga de trabajo de los Apoyos Familiares. Así mismo, las entrevistas a los ejecutores muestran que, conforme avanza el Sistema Chile Solidario y sus tres componentes, **los Apoyos Familiares van haciéndose cargo de más trabajo, el cual no estaba contemplado cuando se planificó el programa.**

La labor del Apoyo Familiar refiere exclusivamente al Programa Puente. Lo cual significa que atienden a las familias que ingresan al sistema Chile Solidario, sólo los primeros dos años de cinco. Para esto cuentan **con un contrato de media jornada, con un sueldo mensual de 250.000**, lo cual equivale a unos seis mil dólares⁸¹ anuales.

Respecto al ingreso del AF, se analizó el valor de mercado de cada una de las profesiones⁸² de los AF al segundo y quinto año de titulado el profesional.

El ingreso que reciben los Apoyos Familiares con preparación profesional, está muy por debajo del valor mercado de estas profesiones. De esta manera, **el sueldo que podría recibir un Apoyo Familiar titulado hace dos años de carreras como: Asistente Social, Psicólogo, Sociólogo o Antropólogo, sería en promedio, el doble del que reciben en FOSIS.** Si se toma en consideración **el sueldo promedio al quinto año del egreso de estos profesionales, la brecha sería de 2.5 veces más.**⁸³

Sólo el Técnico Asistente Social y Secretario bilingüe tienen un sueldo inferior al Apoyo Familiar. Esta información genera en los AF entrevistados, una percepción de mayor empleabilidad en el mercado, por lo cual **los Apoyos Familiares tienen altos incentivos para buscar otros empleos**, siendo el trabajo de Apoyo Familiar sólo un sustento mientras encuentran algo mejor remunerado. No obstante sería necesario conocer algunos indicadores de rotación de estos profesionales, tomando en cuenta que los sueldos presentados son representativos para

⁸¹ A 500 pesos chilenos el dólar.

⁸² Ver cuadro 5,1 “Brechas de Ingresos del Apoyo Familiar”. Anexo 26

⁸³ El detalle de este análisis puede ser observado en el cuadro 5,1 ANEXO 26

jornada completa y no la media jornada que son contratados los AF. No obstante, ya se señaló que los AF entrevistados mencionaban que es común, entre ellos, trabajar más de la media jornada.

Según los Apoyos Familiares entrevistados, es común ver, por ejemplo, que **los Apoyos Familiares Municipales no dejen de hacer otras labores en el municipio**, restándole horas a la labor de promoción de las familias Puente. Las investigaciones anteriores sobre este tema, han mostrado casos en los cuales los Apoyos Familiares municipales, **ni siquiera tienen el tiempo de acercarse a los hogares de las familias que atienden**, por lo que **son éstas las que deben ir a las oficinas** de los Apoyos Familiares o sólo se comunican por teléfono. *“pero muchas asistentes son del consultorio, entonces les citan a la oficina, les hacen así una cita, en una sesión así como si fuera trabajo administrativo”* (Ruz et al: 2005).

Según los A.F. entrevistados, atienden un **promedio de 60 familias por Apoyo Familiar**, lo que se hace más complicado de llevar en media jornada de trabajo dada la poca infraestructura material con que cuentan estos promotores.

En las entrevistas realizadas a los JUIF señalaron que una vez que las primeras familias comenzaron a egresar del Programa Puente, la situación cambió radicalmente para los Apoyos Familiares, dado que **a las familias Puentes comenzaron a sumarse las familias ya egresadas**. De repetirse esta situación en la mayoría de las comunas que participan en Chile Solidario, significaría que el AF aumenta su carga de trabajo conforme van ingresando familias al Sistema, ya que, aquellas que debían estar en el segundo y tercer componente, aún seguían requiriendo de los servicios de los Apoyos Familiares. *“por tanto, los Apoyos Familiares deben quedarse ahora dos horas semanales más en oficina aquí en la municipalidad, para atender los requerimientos de los egresados. Entonces, los A.F. trabajan mucho más que media jornada”* (Entrevista JUIF).⁸⁴

Ante esto, es menester preguntarse cuál es la situación de las familias que se encuentran en el segundo y tercer componente. La respuesta que dan los Apoyos Familiares y JUIF's entrevistados, es la siguiente⁸⁵: *“lo que pasa es que a las familias no las “pescan” en otros*

⁸⁴ Dado que esta afirmación no se puede extrapolar a todas las comunas de Chile que están participando en el Sistema Chile Solidario, sería interesante conocer el número exacto de familias por AF por comuna.

⁸⁵ En la totalidad de las entrevistas se menciona esta situación, no obstante, se requieren investigaciones que señalen el nivel de satisfacción del usuario en torno al tercer componente. Investigación que responda pregunta tales como

programas, [no tienen ingreso preferencial en otros Programas] se supone que al ser del Chile Solidario le darían ingreso preferente en los programas sociales, eso es mentira, no los “pescan”” (Entrevista AF), *“para que las familias tengan acceso al tercer componente, o sea, para que puedan entrar a los programas, los tramitan un “montón” (demasiado)”* (Entrevista AF), *“la mayoría de las familias tienen que venir para acá a buscar un certificado del Chile Solidario para que los tomen en cuenta en los programas sociales, pero ¿Quién les da el certificado? ¿yo? ¿uno de mis Apoyos Familiares? ¿Alguien de la Municipalidad? Nunca se pensó, ahora tienen que estar los Apoyos Familiares atendiendo a las familias en horario de oficina”* (Entrevista JUIF). Si se asume como supuesto que esta situación ocurre regularmente, ocurrirían las siguientes situaciones:

- A las 60 familias promedios que atienden los Apoyos Familiares año tras año, se les van sumando más, **hasta tener cerca de 140 familias promedio**. *“La mayoría de los apoyos familiares tienen en promedio 60 familias que están en el programa puente y entre 90 y 140 más que ya egresaron del puente, y que ahora vienen a vernos para que les ayudemos con cualquier tipo de problemas que tengan”* (Entrevista Apoyo Familiar).
- Los Apoyos Familiares irían mutando, de promotores en terreno a oficinistas burocráticos **llenando “Formularios Únicos de Derivación”** (FUD). *“Los Apoyos Familiares están cumpliendo roles administrativos para atender a las familias que piden los FUD [Formularios Únicos de Derivación]. Además es normal que los AF tengan otras funciones municipales”* (Entrevista JUIF).

Por otro lado, los Jefes de Unidad de Intervención Familiar, son empleados que cumplían, la mayor parte de los casos, otras funciones en la municipalidad, incluso en periodos anteriores a la ejecución del Programa Puente. Los **JUIF’s entrevistados están a cargo del área social de las municipalidades, además son encargado de cultura, Asesor del director de DIDECO, algunos están a cargo de Chile Compra, a cargo de algunas finanzas, manejar algunas cuentas presupuestarias de DIDECO, etc.** *“En Promedio nosotras dedicamos realmente un cuarto del tiempo de trabajo a ser JUIF, además hacemos de: Asesor del Director de DIDECO...”* (Entrevista JUIF).

¿Tiempo de atención en otro programa antes de ser usuario de Chile Solidario y después de ello? O ¿ tiempo de atención de los usuarios de Chile Solidario en otro programa en comparación al tiempo de atención de los usuarios NO Chile Solidario?; ¿número de trámites que un usuario Chile Solidario debe realizar para ingresar a otro programa o subsidio, en comparación al número de tramites que debe realizar un usuario NO Chile Solidario?, etc.

Sumado a la carga de trabajo excesiva de los Apoyos Familiares, está la precariedad laboral con la que cuentan. Según los Apoyos Familiares entrevistados, esta precariedad laboral se da por dos factores muy importantes: primero, las **condiciones de trabajo en que se desenvuelven**; y segundo, el **sueldo que reciben**.

Las condiciones de trabajo en que se desenvuelven generan incentivos que afectan el grado de compromiso que los Apoyos Familiares pudiesen tener para con las familias y los objetivos del Sistema Chile Solidario. Por ejemplo, en entrevista manifestaron: **inestabilidad laboral, falta de recursos monetarios para llegar a la vivienda de las familias, falta de infraestructura computacional, acceso a Internet, espacios físicos de reunión**, etc. Todo lo anterior perjudica el trabajo del AF entrevistados y ciertamente **lo obliga a trabajar más de media jornada**.⁸⁶ No obstante, este tipo de problemas han sido observados desde los inicios de Chile Solidario, por investigaciones especializadas tanto por Raczynski (2004), o Ruz (2005), entre otros.

5.2. Asistencialismo.

5.2.1. Capital Social.

Los argumentos en que se sustenta la existencia del Sistema Chile Solidario, reconocen que una de las causas endógenas asociadas a la extrema pobreza es la ausencia de Capital Social, (Mideplan, 2002). Por lo tanto, es coherente pensar que el Sistema Chile Solidario debiera incentivar tal factor.

En efecto, el Programa entrega en la capacitación de sus AF, herramientas que abordan temas de construcción de capital social, por ejemplo: **recursos comunitarios familiares, vinculación de red social, integración de las familias a los procesos de desarrollo social, económico y territorial**, etc. (Mideplan: 2006 a). No obstante, la encuesta de percepción evaluó estas herramientas entregadas en la capacitación a AF, y arrojó el siguiente resultado para la afirmación *“Se ha puesto en marcha centros de recursos comunitarios, vinculados a la red social municipal, que tengan orientación a resultados para el mejoramiento de familias y comunidad”*, los planificadores dieron un 3,0 y los ejecutores 3,5 lo que significa que están de

⁸⁶ Sería interesante conocer si estas condiciones de trabajo se repiten en la mayoría de las comunas que participan en Chile Solidario.

acuerdo con la afirmación. Sin embargo, **la evaluación de los expertos es de 1,5**, es decir, están completamente en desacuerdo.

Lo mismo ocurre con la afirmación “*Se ha capacitado a personal municipal en métodos de trabajo colaborativo orientado a resultados, para el mejoramiento de la situación de las familias*”. La evaluación de planificadores y ejecutores es de 4.0 y 3.6, respectivamente, es decir, ambos actores están de acuerdo con la afirmación. **Los expertos, evalúan con 2,3**, es decir, están en desacuerdo con la afirmación.

Ciertamente, los hechos explicados en este capítulo no dan cuenta de un desarrollo de Capital Social⁸⁷ en las familias intervenidas por los Apoyos Familiares y JUIF entrevistados:

- Luego del primer componente del Sistema, **las familias no saben valerse por sí mismas, siguen requiriendo ayuda del Apoyo Familiar.**
- Los Apoyos Familiares **siguen acumulando familias para atender, a las familias Puente se les suman las ya egresadas.**
- **Mediocres resultados en Dimensiones de Trabajo e Ingreso en las familias.**
- Las familias **valoran enormemente el Programa Puente por el hecho de recibir bienes tangibles:** camas, utensilios, subsidios, etc. sin destacar ayudas en desarrollo de habilidades.

Raczynski (2004) señala que dentro de las siete dimensiones que aborda el Sistema, **sólo una condición mínima se refiere a la formación de capital social** en las familias “Dimensión Dinámica Familiar: *Que las familias conozcan los recursos comunitarios y los programas de desarrollo disponibles en la comuna*”. Además, el Sistema está pensado para que la última etapa de intervención, es decir el tercer componente, se realice regularmente, ya cumplidas y superadas las 53 condiciones mínimas básicas, “*las cuales [53 condiciones mínimas] **habilitan a las familias para iniciar acciones más complejas que les permitan ampliar sus redes, generando así capital social***” (Raczynski: 2004). Por cierto, **el poco desarrollo del capital social en las familias de Chile Solidario, inevitablemente condenan a éstas al aislamiento social.**⁸⁸

⁸⁷ Sería interesante contar con una investigación que tome una muestra nacional de familias y que evalúe los datos levantados aquí.

⁸⁸ Quizás un estudio sobre correlación entre superación de situación de pobreza y aumento de Capital Social permitiría comprobar esta hipótesis.

Existen al menos dos posibilidades que explican el mediocre resultado de generar capital social en las familias: las capacitaciones de AF no son óptimas, o existen incentivos para que éstas no sean puestas en práctica. La primera posibilidad podría ser cierta, dado que los Apoyos Familiares al visitar cada uno de los hogares de las familias que tienen seleccionadas restringen su misión sólo al fortalecimiento de la familia en particular y no al de la comunidad. (Raczynski: 2004).

La segunda posibilidad puede ser cierta dado los siguientes incentivos:

- Primero, el Subsidio Único Familiar (SUF), en las entrevistas realizadas los expertos mencionaron que la metodología genera que las familias vean como lo más importante el subsidio monetario que reciben, *“No se ha podido desprender de una relación de dependencia entre el usuario y el programa. Los ingresos por subsidios SUF, PASIS, etc. Son mecanismos efectivos de ingreso, sin embargo generan una alta dependencia de las familias para con el sistema”* (Entrevista expertos).
- Un segundo incentivo es el **poco potencial de las familias para cumplir todas las condiciones mínimas**. Al aplicar la encuesta de percepción, la afirmación *“Todas las familias tienen el potencial para cumplir con los objetivos del Sistema Chile Solidario”*, fue evaluada por ejecutores y expertos con nota 2 y 3 respectivamente.
- Tercero, no todas las familias egresan con la totalidad de Condiciones Mínimas cumplidas.

Lo anterior supone que **no todas las familias tienen el potencial para cumplir un mínimo de condiciones mínimas para egresar del programa Puente**⁸⁹. Al preguntar sobre este tipo de familias, los apoyos familiares señalaron lo siguiente, *“existen familias en que uno entra a sus casas y prácticamente no ve familia: están mal constituidas, tienen enfermedades sociales como drogadicción, alcoholismo, violencia intrafamiliar, etc. Son familias que no les importa el programa, pero que igual aceptan participar en él”* (Entrevista Apoyo Familiar).

Es posible levantar como hipótesis, entonces, que existen dos tipos de familias⁹⁰: familias A, en las cuales la metodología de Chile Solidario se puede realizar; y familias B, en las cuales esta metodología es imposible de realizar, considerando diferentes grados de “potencialidad” para

⁸⁹ Sobre este tema, investigaciones anteriores también habían dado cuenta al respecto. Ver Ruz et al (2005).

⁹⁰ Sería interesante poner a prueba esta hipótesis con un estudio más acabado de representatividad nacional, dado que el presente estudio solo refleja las opiniones de los AF y JUIF entrevistados.

las familias A y B. Tal vez, los puntajes de corte⁹¹ de la ficha CAS, algo tengan que decir al respecto. Es preciso no dejar al azar los puntajes CAS, dado que estos puntajes algo están diciendo respecto al desarrollo o “potencialidad” de las familias usuarias. Quizás **sea necesario estudiar una mejor forma de seleccionar a las familias o simplemente catalogarlas como “susceptibles de asimilar”, o “no susceptibles de asimilar” la metodología de intervención de Chile Solidario.** De esta forma, con las familias “no susceptibles” **habría que pensar en una intervención más especializada,** quizás seleccionar a los mejores y más especializados apoyos familiares, para que se hagan cargo de la intervención en estas familias.

La pregunta que surge es, ¿qué ocurre con las familias tipo B que ingresan al programa?, y tan importante como ésta, ¿cómo reaccionan los Apoyos Familiares ante este tipo de familias? La respuesta a la primera está dada en el cuadro “Avance programa Puente años 2004 y 2005”⁹². En él se observa que existen familias que egresan del programa Puente con el denominado “Egreso Simple” el cual significa, según entrevista con Apoyos Familiares, que éstas egresaron sin haber cumplido las 53 condiciones mínimas básicas. **Si se acepta como supuesto que las familias con “Egreso Simple” no pudieron egresar exitosamente del programa por no tener las “potencialidades” para hacerlo, es decir, son familias tipo B, entonces, es claro que las familias más complicadas socialmente, no están en condiciones de cumplir con la metodología Chile Solidario.**

Por otra parte, la respuesta a la segunda pregunta, está dada por los mismos Apoyos Familiares, *“las familias más malas, desintegradas y complicadas, **hagas lo que hagas, la metodología no las puede ayudar, entonces lo que hacemos es darle el máximo de ayuda en las condiciones mínimas que si pueden cumplir, o seas, aquellas que se relacionan con materiales que nosotros les damos, todos los mínimos que significa otorgarle algo a ellos, ya sea, camas, frazadas, carné de identidad, etc.**”* (Entrevista Apoyo Familiar).

Lo anterior genera una nueva interrogante, ¿Cuál es el criterio que usan los apoyos familiares para catalogar a las familias “más malas”? Ciertamente, al ser subjetivo el criterio es diferente para cada uno de los Apoyos Familiares. Esto genera el problema de no saber cuales de las familias con “egreso simple” necesitan realmente una intervención más especializada.

⁹¹ Ver anexo 4 cuadro 2.

⁹² Ver anexo 22.

La situación anterior es un incentivo para el asistencialismo. Es preciso tener claro de antemano, cuales son las familias más complicadas socialmente para asimilar la metodología Puente. Hoy en día, si un apoyo familiar considera que una familia por sus problemas internos, no puede cumplir los objetivos de Chile Solidario, **nadie monitorea o evalúa tal consideración.**

5.3. Sistema de Evaluación de Chile Solidario.

La evaluación de impacto, tanto como el monitoreo y el seguimiento de la ejecución del Sistema Chile Solidario, es de gran importancia. Por lo tanto, es preciso caracterizar el diseño de evaluación de impacto, seguimiento y monitoreo que se pensó cuando se planificó el Sistema Chile Solidario, y como éste se ha puesto en marcha en el periodo de ejecución.

El diseño de evaluación de Chile Solidario busca tres objetivos: primero, el **monitoreo de la gestión, proceso y resultados parciales de Chile Solidario**; segundo la elaboración de un sistema de **evaluación de impacto de Chile Solidario sobre las familias** en extrema pobreza; y tercero, la elaboración de un sistema de **evaluación de programas que, formando parte de la red de protección social, entregan beneficios y prestaciones a los beneficiarios de Chile Solidario.** (Mideplan, 2004b). Dado lo anterior es menester analizar cada uno de los tres objetivos y etapas de la evaluación final de Chile Solidario.

A. Monitoreo de la gestión, proceso y resultados parciales de Chile Solidario.

El objetivo principal del monitoreo de Chile Solidario, refiere a la **detección de elementos negativos, presentes en la ejecución de Chile Solidario y sus componentes, que pueda afectar negativamente los objetivos del Sistema,** lo cual implica la implementación de medidas correctivas a los diferentes proceso y agentes ejecutores.

El seguimiento es implementado en las familias y programas que conforman el sistema. De esta manera, **el primer componente de Chile Solidario es monitoreado en base a los datos arrojados por el Programa Puente y bases de datos de los programas en convenio.** (Mideplan, 2004b). **Los responsables del monitoreo en el primer componente son: los Apoyos Familiares, las Unidades de Intervención Familiar y los Coordinadores Provinciales Puente.** Así mismos, las actividades que estos actores realizan para tal monitoreo, conforman: Apoyos Familiares registran en la base de datos del Sistema, los datos de las sesiones que tienen con las

Familias; el análisis y evaluación que los UIF hacen a los datos y resultados; e Iniciativas Juntos Ganamos organizada por los coordinadores provinciales puente.⁹³

El segundo y tercer componente se **monitorea a través del bono de egreso y las bases de datos de los programas de oferta pública que dan acceso preferente a las familias de Chile Solidario**. Los responsables de este monitoreo son las SERPLAC⁹⁴.

Los resultados arrojados por la escala de percepción aplicada a expertos, planificadores y ejecutores, respecto a la forma de monitorear los resultados parciales del Sistema Chile Solidario, son los siguiente: al evaluar la afirmación “*Existen los mecanismos adecuados para monitorear en terreno la calidad de las Condiciones Mínimas que se dan por cumplidas*”, los expertos ponen un nota de 2.7, los planificadores 2.8, y los ejecutores un 2.9, lo cual significa que los actores consultados dan una evaluación regular.

Sin embargo, **el único mecanismo de monitoreo en terreno, como se señaló anteriormente, refiere a los datos entregados a las Unidades de Intervención Familiar por los Apoyos Familiares, mismos actores que dan o no por cumplidas las condiciones mínimas**. Es decir, el seguimiento y evaluación de la calidad de las condiciones mínimas dadas por cumplidas, es responsabilidad de los mismos actores que las ejecutan, es decir, los Apoyos Familiares. Visto desde otro punto de vista, **la evaluación y seguimiento de la ejecución en terreno del primer componente de Chile Solidario, es tarea de los mismos ejecutores**. Al parecer esto no es un mecanismo apropiado de monitoreo.

Por otro lado, luego del egreso de las familias del primer componente, los SERPLAC son los actores que monitorean el desempeño y evolución de éstas. Al evaluar la afirmación “*Los SERPLAC, encargados del seguimiento y monitoreo de las familias egresadas del primer componente, están debidamente capacitados y son idóneos para cumplir esta labor*”, los resultados mostraron que los ejecutores evalúan con nota 2.4, lo que significa que están en desacuerdo con tal afirmación. Los expertos y planificadores, dan una mediana evaluación a la misma afirmación.

⁹³ Ver capítulo 2.3

⁹⁴ Secretarías Ministeriales Regionales del Ministerio de Planificación MIDEPLAN.

Al evaluar la tarea específica de dar seguimiento al acceso preferencial que la oferta social debiera dar a las familias del tercer componente de Chile Solidario, los resultados son más negativos. La afirmación, *“se evalúa que las instituciones públicas, a cargo de los programas sociales, den acceso preferencial a las familias pertenecientes a Chile Solidario”*, fue evaluada por los ejecutores con nota 2.1, es decir, están en desacuerdo con tal afirmación.

La mala evaluación que los ejecutores dan a las SERPLAC, tiene relación con el conocimiento que los primeros tienen del trabajo en terreno. **Estos, por medio de las familias, saben que no existe un monitoreo real en terreno de las SERPLAC.** Lo anterior no es sorpresa, dado que **la planificación del Sistema Chile Solidario refiere a estas instituciones sólo la labor de revisar datos que emanan de los bonos de egreso y de los programas de oferta pública presentes en el tercer componente.** Por lo tanto, la labor de las SERPLAC sólo se reduce a conocer el número de prestaciones que las instituciones públicas entregan a las familias de Chile Solidario, y asegurar la atención preferente a estas por parte de la red social.

Ahora bien, al momento de preguntar a los ejecutores sobre la atención preferencial de las familias Chile Solidario por parte de la red social, estos señalan que la ejecución de este componente presenta problemas en terreno. *“para las familias es un problema ir a atenderse en otros programas sociales, luego del egreso del Puente. Los programas tramitan una enormidad a las familias y éstas vienen a la municipalidad a buscar respuestas y pedir que les den algún certificado para que los atiendan, en conclusión estas familias son atendidas de las misma manera que los programas atienden a cualquiera, no les dan ningún acceso preferente”* (Entrevista Apoyo Familiar), *“cuando a las familias no las atienden en otros programas o las tramitan mucho, vienen a la municipalidad para que las ayudemos. Ese no es nuestro rol, en ninguna parte de la planificación del Chile Solidario se señala esa tarea, sin embargo los Apoyos Familiares deben hacerse el tiempo para tratar de ayudarlas...”* (Entrevista JUIF).

No obstante, los expertos y planificadores no dan una mala evaluación a estas instituciones. En entrevistas **los expertos señalaron la excesiva carga de funciones que deben cumplir las SERPLACs, por lo que no es sorpresa que no tengan disponibilidad de recursos para realizar una tarea de seguimiento en terreno** de las familias egresadas del primer componente. Es preciso proponer investigaciones que tengan como objetivo evaluar la gestión de las SERPLAC respecto al rol que deberían cumplir para el buen funcionamiento del Sistema Chile Solidario.

Ante todo esto, es claro que existen problemas en el cumplimiento de las Condiciones Mínimas: primero, no existe una metodología de monitoreo y seguimiento adecuado; y segundo, no existen estándares de calidad que comprometan el cumplimiento de las condiciones mínimas, es decir, la decisión de aceptarlas como cumplidas es exclusiva responsabilidad del criterio que tome el Apoyo Familiar. *“En otras condiciones mínimas, los estándares para tacharlas como cumplidas están extremadamente difusos. Es súper difícil cumplir ciertas condiciones... ...el Mideplan lo único que dice es que tratemos de cumplir la mayor cantidad de condiciones mínimas”*. (Entrevista Apoyo Familiar).

La aplicación de la escala de percepción da cuenta de esto último. La afirmación *“En la dimensión de Habitabilidad, existen estándares de calidad en el cumplimiento de su objetivo”*, fue evaluada con un 2.5 por los ejecutores, es decir, están en desacuerdo con tal afirmación.

A la ausencia de estándares que sirvan para dar o no por cumplida una condición mínima, se suma **los incentivos perversos**. Al parecer, la planificación del Sistema Chile Solidario busca ciertos objetivos⁹⁵ y, por otro lado, la ejecución del mismo sistema tiene incentivos perversos que busca otros objetivos. Tal es el caso de la evaluación de desempeño del Apoyo Familiar, versus la evaluación de monitoreo de la ejecución: el Apoyo Familiar tiene incentivos para ingresar la mayor cantidad de Mínimos cumplidos por familias, ya que, en parte, de esto depende su evaluación⁹⁶. A su vez, los objetivos del Sistema Chile Solidario buscan potenciar a las familias llevándolos a un piso mínimo (condiciones mínimas) y monitorea este piso mínimo a través de la base de datos alimentada por los Apoyos Familiares. Dado los incentivos del Apoyo Familiar, nada impediría que éste de por cumplidas algunas condiciones mínimas que no estén trabajadas (que no hayan sido cumplidas por alguna familia), simplemente el Sistema de monitoreo no daría alarma de esta situación (falla).

De esta manera, al momento de planificar el Sistema Chile Solidario, **se pensó en objetivos de calidad**, es decir, promocionar la salida de la situación de pobreza de las familias. Sin embargo, en la ejecución y puesta en marcha del Sistema, **los objetivos cambian radicalmente a objetivos de cantidad, es decir, ingresar la mayor cantidad de Condiciones**

⁹⁵ Ver capítulo II, punto 2.1

⁹⁶ La evaluación de desempeño del Apoyo Familiar consiste en la suma de tres factores: primero, evaluación directa de su supervisor, es decir, el JUIF. Segundo, una autoevaluación. Y tercero, una nota que arroja el sistema informático, donde se ingresan la cantidad de Condiciones Mínimas que las familias del AF han cumplido, es decir, a mayor Condiciones Mínimas cumplidas ingresadas, mejor evaluación recibe el AF.

Mínimas al sistema informático. Y no existe la instancia correcta para evaluar y monitorear la labor que cumplen los ejecutores en terreno.

Al observar la ejecución en terreno del Sistema, surgen ejemplos de mala ejecución y poco monitoreo, tales como: *“es súper difícil y caro tener un sistema de eliminación de excretas, por lo que la solución en algunos casos es entregar baños químicos”* (Entrevista Apoyo Familiar), *“tener agua no contaminada, en algunos casos se refiere a que haya una llave de agua por cada cinco mediaguas”* (Entrevista Apoyo Familiar), *“algunas familias están colgadas en forma ilegal a los sistemas de energía eléctrica, algunas veces esto corresponde a una condición cumplida”* (Entrevista Apoyo Familiar).

Los ejemplos anteriores corresponden a la forma de dar por cumplidas las Condiciones Mínimas⁹⁷: H5 “Que las familias cuenten con un sistema de eliminación de excretas **adecuado**”; H3 “que las familias **cuenten con agua no contaminada**”; y H4 “que las familias cuenten con un **sistema de energía adecuado**”. Claramente, no es la forma correcta ni adecuada de dar por cumplida cada una de estas condiciones mínimas. Ante esto, **no existe ninguna instancia que evalúe este proceder o que mantenga un monitoreo de la calidad de las condiciones mínimas dadas por cumplidas.**

La encuesta de percepción aplicada hace visible el mismo problema en los estándares de cumplimiento de los objetivos de algunas dimensiones, *“En la Dimensión de Trabajo, existen estándares de calidad en el cumplimiento de su objetivo”*, fue evaluado con **nota 1.5 tanto por expertos como por ejecutores**, es decir, están completamente en desacuerdo con tal afirmación. La afirmación *“En la Dimensión de Ingreso, existen estándares de calidad en el cumplimiento de su objetivo”*, fue evaluado con **nota 3.0 por los expertos, es decir, no están de acuerdo ni en desacuerdo; y con nota 2.5 por los ejecutores**, es decir, están en desacuerdo con tal afirmación.

No obstante, el porcentaje de cumplimiento de estas condiciones mínimas al 30 de septiembre del 2004⁹⁸, es de: H5 87% de las familias han cumplido esta condición mínima; H3, 94.8% de las familias han cumplido esta condición mínima; y H4, 92.6% de las familias han cumplido esta condición mínima. (Mideplan, 2004b).

⁹⁷ Ver ANEXO 4 cuadro 1.

⁹⁸ Ver Anexo 23.

A factores como: **inexistencia de estándares de calidad en el cumplimiento de condiciones mínimas, sobre carga de trabajo de Apoyos Familiares y JUIF's, ingreso y precariedad laboral de ejecutores, asistencialismo, y poco rigurosos indicadores de desempeño**⁹⁹, se les suma: **inexistencia de seguimiento y monitoreo en terreno real de la calidad de las condiciones mínimas cumplidas, e inexistencia de una institución idónea para el monitoreo en terreno. Todo lo anterior conforman poderosos incentivos para la mala ejecución de Chile Solidario en terreno.**

B. Elaboración de un sistema de evaluación de impacto de Chile Solidario sobre las familias en extrema pobreza.

El objetivo de la evaluación de impacto será observar algún cambio en: las **condiciones socioeconómicas** de las familias beneficiarias de Chile Solidario; en algunos aspectos de su **calidad de vida**; y por último, el grado de **vinculación que han logrado desarrollar las familias con las redes sociales del Estado**. (Mideplan, 2004b).

La planificación del Sistema Chile Solidario cuenta con dos tipos de evaluación de impacto: realizadas **internamente** y realizadas por una entidad **externa**. Los resultados de las evaluaciones internas, están pensadas: para proveer de información respecto a resultados de la implementación de Chile Solidario, y retroalimentar la gestión del sistema. (Mideplan, 2004b). No obstante, **el año 2006 no se realizó ninguna evaluación de impacto, tanto interna como externa** financiada por Mideplan (2006e).

No obstante, dado que Chile Solidario actúa con una red de Programas Públicos, en algunos casos se han realizado evaluaciones de impacto a estos programas, por ejemplo, los programas de empleo (Bravo, 2006). Asimismo, respecto a la Dimensión Trabajo de Chile Solidario, dimensión que se relaciona con los Programas de Empleo, los expertos consultados han señalado el poco impacto que Chile Solidario ha tenido en las dimensiones de Ingreso y Trabajo, esenciales para que las familias logren salir de la extrema pobreza. “...*primero, pobres resultados en empleo... ...los ingresos por empleo han sido débiles, la empleabilidad de los jefes de hogar aún se mantiene baja... ...es cuestionada la efectividad de los programas de empleo...*” (Entrevista Expertos).

⁹⁹ Ver Capítulo III.

La encuesta de percepción también identificó resultados discretos en las dimensiones de Trabajo e Ingreso. La afirmación *“Las dimensiones de Trabajo e Ingreso han cumplido con las expectativas de las familias en cuanto a su alcance”*, fue evaluado con **nota 1.5 y 1.9 por expertos y ejecutores**, respectivamente; lo cual significa que ambos actores están completamente en desacuerdo con tal afirmación. Por otro lado, los planificadores evaluaron con nota 3.3, es decir, no están de acuerdo ni en desacuerdo.

Sin embargo, según los expertos consultados, se han realizados estudios que evalúen temas puntuales, como es el caso del Capital Social, Autonomía y Asistencialismo. Estos estudios muestran la aparición de un problema que empeora la situación de las familias *“... no se ha podido desprender de una relación de dependencia entre el usuario y el programa.”* (Entrevista Actores). La metodología de intervención ha generado problemas de asistencialismo.

Respecto a la planificación del Sistema de Evaluación de Resultados, Efectos e Impactos de Chile Solidario, en la encuesta de percepción se evaluó la siguiente afirmación, *“Se ha definido una línea métrica base al inicio del programa, consensuada con las autoridades relevantes, en relación a los efectos esperados del programa”*, evaluada con nota 2.0 por expertos, es decir, están completamente en desacuerdo con tal afirmación. Lo anterior hace suponer que el Sistema Chile Solidario no cuenta con información de Línea de Base de cada familia para evaluar su impacto.

En términos de difusión de los resultados de los estudios realizados, a todos los estamentos jerárquicos del Sistema Chile Solidario, la aplicación de la escala de percepción identificó un problema al respecto. La afirmación *“Se ha definido claramente un Modelo de Evaluación de Impacto, determinando los factores relevantes y su peso específico en el resultado final esperado”*, fue evaluado con nota 3.3 por expertos, es decir, no están ni acuerdo ni en desacuerdo; 3.8 por planificadores, es decir, están de acuerdo; y 2.4 por ejecutores, es decir, están en desacuerdo con tal afirmación. La evaluación dada a la afirmación anterior por los ejecutores, muestra la poca información que éstos tienen respecto a la existencia y aplicación de evaluaciones de impacto, lo cual confirma los problemas de comunicación que existen entre planificadores (nivel central de Chile solidario) y ejecutores (nivel local de Chile Solidario).

Este problema de comunicación es más evidente en las afirmaciones: *“Existe una instancia de evaluación periódica de Chile solidario, que permita determinar la necesidad de*

*reajustarlo sino existen las condiciones adecuadas para que éste continúe su desarrollo con éxito”, la evaluación dada por planificadores y expertos es de 5.0 y 3.8, es decir, están completamente de acuerdo. Sin embargo, **la evaluación dado por los ejecutores es de 1.4, es decir, están completamente en desacuerdo con tal afirmación.** “Se ha definido y realizado algún proceso de auditoría externa durante la ejecución de Chile Solidario, y sus resultados han sido informado y compartidos a todos los interesados, de manera de corregir las deficiencias detectadas”, la evaluación de los planificadores es de 4.0, es decir, están de acuerdo con tal afirmación. Por el contrario, **la evaluación de los ejecutores es de 1.9, es decir, están completamente en desacuerdo con tal afirmación.***

Si bien no se han realizado Estudios de Evaluación de Impacto “oficiales” por parte de Mideplan, el Banco Mundial realizó un estudio de estas características el año 2006 (Galasso, 2006), el cual arrojó los siguientes resultados:

- **Efectos del Sistema Chile Solidario en los Ingresos de las familias beneficiadas:**

El impacto de Chile Solidario en los ingresos totales de las familias y en los ingresos generados por empleo es mínimo y principalmente no significativo. El ingreso total de las familias se integra principalmente por el acceso preferencial que el sistema otorga a subsidios monetarios, tales como: Subsidio Único Familiar, Pensiones Asistenciales PASIS y el Subsidio de Agua Potable SAP.

Este hecho, es catalogado como negativo por Galasso (2006), dado que **no asegura que al egreso del tercer componente, las familias puedan mantener el nivel de ingresos que tenían gracias a los diferentes subsidios.**

La hipótesis anterior es compartida por otras investigaciones referentes a las transferencias monetarias corto placistas. Irrázabal (2006) señala que si bien estas transferencias de ingreso ayudan a las familias a superar la situación de pobreza, **no ayudan a superar la condición de pobreza de los grupos más vulnerables, dado que éstas sólo funcionan como paliativos.**

- **Efectos de Chile Solidario en la Empleabilidad de los beneficiados:**

Galasso (2006), señala que el impacto de Chile Solidario en el empleo de los beneficiados tiene relación con una alta tasa de participación de éstos en los distintos programas de empleo con apoyo fiscal. Es decir, **los participantes de Chile Solidario participan en los programas de empleo más que si no hubiesen sido participantes de él.**

Los principales resultados en las tasas de participación, fueron los siguientes: en programas de reinserción laboral en áreas urbanas, fue de 30%; en programas de empleo independiente fue de 14% en áreas rurales; en programas públicos de empleo fue de 6% para áreas urbanas, y 4% para áreas rurales; y para programas de capacitación, el efecto sólo fue significativo en áreas urbanas.

Para Galasso (2006) el resultado más significativo y positivo, referente a empleo, fue el **fuerte aumento de la probabilidad de que los miembros de las familias, activos laboralmente, se inscriban en las Oficinas Municipales de Intermediación Laboral (OMIL).** Este resultado es catalogado como positivo por la autora dado que: es una de las condiciones mínimas exigidas por el programa Puente; el estar inscrito en las OMIL, debe facilitar el proceso de búsqueda de empleo; y por último, representa una condición previa para la accesibilidad a los variados programas de empleo del gobierno.

No obstante, estos resultados no se traducen en un aumento de las ofertas de trabajo fuera de los programas fiscales de empleo. Es decir, **no existe un impacto para los beneficiarios de Chile Solidario, tanto en las ofertas de empleo de mediano y largo plazo, como en la probabilidad de encontrar un empleo estable.** Los únicos efectos positivos sobre el aumento de miembros activos en la participación de mano de obra, se observan en las áreas rurales.

Galasso (2006) señala que **la evidencia es inconclusa**, dado que deja pendiente la respuesta a una importante interrogante **¿los programas de empleo, tienen la capacidad de ayudar a las familias a salir de la extrema pobreza?**. Ante esto, considera que es **importante evaluar más adelante los programas que participan en el Sistema Chile Solidario**, dado que las mejoras en los ingresos, tanto como los programas de habitabilidad, constituyen las aspiraciones de las familias que participan en ellos. Estas condiciones son percibidas como

factores estructurales que ayudan enormemente a las familias a salir de la extrema pobreza. Asimismo, la autora señala que estas condiciones son las más difíciles de satisfacer.

Por otro lado, **también es necesario considerar que el horizonte a corto plazo del estudio del Banco Mundial, no es suficiente para observar algún impacto de Chile Solidario en las familias.** Dado lo anterior, **el éxito de Chile Solidario, estará dado por los resultados que puedan lograr los diferentes programas de empleo del gobierno.** (Entrevista Galasso).

Los resultados de la investigación realizada por Galasso (2006), muestran un **mínimo impacto en las familias participantes, por lo que los objetivos del Sistema Chile Solidario no están siendo alcanzados.**

Por último, la presente investigación comparte la conclusión señalada en Galasso (2006), **el impacto final y la efectividad de Chile Solidario sobre las familias, estará de la mano con los resultados que puedan lograr los programas de empleo del gobierno.** Es decir, la evaluación final del Sistema Chile Solidario estará dada por la suma de los impactos de los diferentes programas que conforman la red Chile Solidario.

Respecto a lo anterior, los programas de empleo directo, indirecto y de autoemprendimiento, que hoy en día colaboran con la red Chile Solidario, son los mismos de hace cinco años atrás, por lo que es preciso considerar que el impacto que estos programas han tenido, de mantenerse constante todos los factores y variables, serán los mismos que tendrán dentro de cinco años. Por lo tanto, es preciso analizar las evaluaciones de impacto que se han realizado en los distintos programas de empleo.

C. Evaluación de Impacto de los Programas de Empleo que participan en el Sistema Chile Solidario.

En el punto anterior observamos parte de la planificación que hizo Chile Solidario respecto a la metodología de evaluación de impacto, la cual consideraba: Monitoreo de la gestión, proceso y resultados parciales de Chile Solidario; Evaluación de impacto en los beneficiarios de Chile Solidario; y por último, evaluación de los programas participantes en el Sistema Chile Solidario. Los dos primeros procesos de evaluación fueron analizados en el punto anterior. El tercer y último proceso, será analizado a continuación.

La metodología de evaluación de impacto de Chile Solidario, considera la evaluación de los programas que son parte de este sistema, toda vez que se analice la vinculación que éstos tengan con el tercer componente. De esta forma, en la planificación de Chile Solidario se propone evaluar estos programas en base a: (Mideplan, 2004b).

- El acceso preferente que dan a los beneficiarios de Chile solidario;
- El cumplimiento de convenios interinstitucionales que involucran transferencias de recursos por parte de Mideplan a instituciones ejecutoras;
- Garantías de cobertura de programas de la oferta regular a familias beneficiarias del Sistema, o el desarrollo de nuevos programas diseñados para responder a las necesidades específicas de estas familias

Considerando esto, la evaluación de los programas incluidos en el Sistema aborda dos aspectos: primero, garantizar el uso eficiente de los recursos públicos, mide la eficiencia y eficacia de los programas en convenio, en términos cualitativos y cuantitativos, lo cual comprende: análisis de desempeño económico de los recursos transferidos y análisis del grado de respuesta que estos recursos tienen para satisfacer las necesidades y requerimientos de la población objetivo. (Mideplan, 2004b). Y segundo, referido al análisis de la gestión territorial de los distintos servicios y el análisis de la gestión de la operación y de los distintos actores involucrados en la función de atención al cliente.

Respecto a los tres puntos del objetivo de evaluación de los Programa de la red social, es preciso señalar los resultados obtenidos por la encuesta aplicada en materia de eficiencia de éstos. **El elemento “Proveedores” también está evaluado como aspecto a mejorar en la gestión de Chile Solidario.** Lo anterior significa que: los ejecutores consideran que **Chile Solidario no evalúa correctamente que las instituciones públicas, a cargo de los programas sociales, den acceso preferente a las familias pertenecientes al Sistema; por tanto, consideran que Chile Solidario no conoce bien las capacidades y limitaciones de los programas proveedores que interactúan en el sistema.** Por último, “expertos” y “ejecutores” consideran que los proveedores externos a Mideplan no destinan personal que cumpla con los requerimientos técnicos y de experiencia requerida, a la hora de coordinarse. **Lo anterior se torna grave si se considera que el Sistema Chile Solidario transfiere a estos proveedores cerca del 63% de los recursos**

totales del programa.¹⁰⁰ Es preciso considerar auditorias cuyo objetivo responda la pregunta ¿Qué porcentaje de los recursos que Chile Solidario transfiere a los Programas de la red social, efectivamente son destinados por estos a las familias del Sistema?.

La evaluación de los programas que conforman la red social del Sistema Chile Solidario, claramente se considera un avance importante en “la nueva manera de hacer políticas públicas” en Chile, dado que no sólo se preocupa de evaluar lo referente a la administración de Chile Solidario, si no que además se preocupa de los programas que dan servicios a este Sistema. Sin embargo, al parecer **no se considera dentro de la planificación de Chile Solidario, la evaluación del impacto de los programas que brindan servicios a Chile Solidario.**

Lo anterior es preocupante, ya que se considera extremadamente importante y urgente, contar con evaluaciones de impacto de cada programa participe del Sistema Chile Solidario. Un avance en esta dirección significaría un avance en gastar mejor los recursos fiscales, en transparencia del uso de estos recursos, y en el impacto de las políticas públicas en las poblaciones objetivas. Después de todo, “como le vaya a ellos, le irá a Chile Solidario” (Galasso, entrevista).

Considerando todo lo anterior, se hace relevante poner atención en los programas de Empleo que participan en el Sistema Chile Solidario. **El funcionamiento y los resultados finales de estos programas, tal como señala Galasso (2006), serán vitales para alcanzar los objetivos que se propone Chile Solidario para con las familias en extrema pobreza.**

La aplicación de la encuesta de percepción generó resultados inquietantes en torno al real efecto de los programas de empleo y en como éstos aportarían en la disminución de la extrema pobreza. La afirmación “*Los programas de empleo NO generan trabajos poco productivos y precarios*”, fue **evaluada en forma general con nota 2.4**, lo cual significa que la mayoría de los actores encuestados no están de acuerdo con tal afirmación.

Asimismo, las entrevistas con expertos, reveló que **los programas de empleo no están generando el impacto deseado**, “...*Pobres resultados en empleo, los ingresos por empleo han*

¹⁰⁰ Ver anexo 16 y capítulo III.

sido débiles, la empleabilidad de los jefes de hogar aún se mantiene baja. Es cuestionada la efectividad de los programas de empleo” (Entrevista expertos).

Tales resultados, consideran los expertos, se ven empeorados por problemas de gestión y coordinación en los programas de empleo. *“los resultados son más o menos, existen problemas de gestión y coordinación” (Entrevista expertos), “...son poco efectivos, no son generadores de empleos productivos, solo dan empleos precarios... ...existen problemas de gestión y de alta rotación al interior de los programas”.* (Entrevista expertos). Efectivamente, los resultados que han obtenidos los programas de empleo, no son los deseados y no han satisfecho la política pública que impulso la creación de estos programas.

A partir del año 1999 las políticas de empleo se basaron en generar programas que dieran trabajo directo a los desempleados. Estos programas consideraban recursos para que las municipalidades o alguna institución pública contrataran transitoriamente a beneficiarios, lo cuales debían cumplir ciertos requisitos. (Bravo et al: 2006).

A partir del año 2001, se suma a la iniciativa anterior, la creación del Programa de Bonificación para el Aprendizaje, PRO-EMPLEO. Siendo éste, un programa de empleo indirecto, a saber, la contratación se da por medio de una empresa privada, la cual recibe un subsidio por contratación de mano de obra. (Bravo et al: 2006).

Por último, el tercer tipo de programa de empleo, refiere a los programas que promueven o fortalecen el empleo independiente, es decir, el autoemprendimiento. En esta dirección se encuentra, por ejemplo, el Programa de Reinserción Laboral de FOSIS.

Bravo (2006), realizó una evaluación de impacto de los programas que conforman los tres tipos antes señalados¹⁰¹. Los programas evaluados fueron: Programas de empleo directo, Programas de empleo indirecto, y Programas de Autoemprendimiento.

El análisis de los resultados de la evaluación de impacto es a corto y mediano plazo. La evaluación de impacto de corto plazo analiza los resultados de los programas de empleo en los años de vigencia, en los cuales los desempleados fueron beneficiados por los programas, es decir,

¹⁰¹ Ver ANEXO 24.

para los años 2001, 2002 o 2003, según corresponda. Estos años se comparan con la situación de los desempleados en el mes de junio del año 2000.

La evaluación de mediano plazo, indaga en el impacto a junio del año 2004 en comparación a junio del año 2000, en el empleo de los individuos que fueron beneficiados por los programas en los años 2001, 2002 y 2003.

Los ámbitos de evaluación de impacto, en la investigación de Bravo (2006), fueron: la capacitación, responder a la pregunta **¿Cuál es el impacto de los programas de empleo, a Junio 2004, sobre la probabilidad de que el trabajador haya recibido capacitación laboral en relación a lo que habría sido su situación de no haber existido el programa?**; la probabilidad de empleo, responde a la pregunta **¿Cuál es el impacto de los programas de empleo sobre la probabilidad de estar empleado en relación a lo que habría sido su situación de no haber existido el programa?** A corto plazo (año de vigencia) y mediano plazo (a junio 2004); y por último, la formalidad del empleo, lo cual responde a la pregunta **¿Cuál es el impacto de los programas de empleo sobre la probabilidad adicional de estar empleado con el pago de las cotizaciones provisionales en relación a lo que habría sido su situación de no haber ingresado a estos programas?** A corto plazo (año de vigencia) y mediano plazo (a junio 2004). (Bravo, 2006).

A corto plazo: el impacto de los programas de empleo indirectos y de autoemprendimiento en la **probabilidad adicional de que los beneficiados reciban capacitación**, es significativo en torno al 34% y 35% para los años 2001 y 2002; y en 48% y 50% para los mismos años, en los programas respectivos.

A corto Plazo: el impacto de los programas de empleo directo e indirecto en la probabilidad adicional de que los beneficiados estén empleados en el corto plazo, es significativo en los de empleo directo, no así en los programas de autoemprendimiento. Este resultado es coherente, dado que el tiempo en que los beneficiados están dentro de estos programas es en promedio 18,5 meses. Por tanto, al momento de la evaluación de corto plazo, se encontraban empleados.

A mediano Plazo: el impacto de los programas evaluados en la probabilidad adicional de que sus beneficiarios estén empleados, es inexistente para los beneficiados del año 2001, lo cual significa que a largo plazo los impactos son nulos.

Respecto a la formalidad en el empleo, existe algún impacto a corto plazo, sin embargo a largo plazo el impacto es insignificante para todos los Programas evaluados.

El análisis completo de la evaluación de impacto de los programas de empleo con gasto fiscal, arrojó las siguientes conclusiones:

- Los programas de empleo directo presentan el peor desempeño en los indicadores de costo efectividad (-40%), por lo que el autor recomienda eliminarlos.
- La rentabilidad neta más baja la tienen los programas de empleo directo (4%).
- La rentabilidad mayor la obtuvieron los programas de Autoemprendimiento (18%), aún así el desempeño global de este fue de -17%.
- Los programas de autoemprendimiento poseen el mayor impacto a mediano plazo, en la probabilidad de obtener un empleo.

Entre algunas recomendaciones, Bravo (2006) sugiere establecer un mecanismo claro y expedito de selección de beneficiarios, para ello estima necesario *“fortalecer la labor de las OMIL¹⁰² en términos de recursos humanos y tecnológicos; centralizar los registros de beneficiarios para evitar duplicaciones; una labor equivalente a las OMIL podría ser jugada por Chile Solidario, que cuenta con un registro de sus beneficiarios”* (Bravo: 2006).

Se observa, entonces, **una clara importancia de las OMIL en el desempeño de los programas de empleo**. El punto de unión y de coordinación de todos los programas de empleo con aporte fiscal, son las Oficinas Municipales de Intervención Laboral (OMIL). Los beneficiarios se inscriben en estas oficinas para poder optar a algún programa de empleo. Además, las OMIL están encargadas, entre otras cosas, de las colocaciones laborales.

A simple vista, las OMIL juegan un papel muy importante dentro de los programas de empleo, sin embargo, estas oficinas no gozan de la mejor gestión *“la gestión de las OMIL no es la correcta. Desde hace 15 años que a las OMIL se les están dando todo tipo de apoyo, sin*

¹⁰² Oficina Municipal de Intermediación Laboral, OMIL.

embargo, a parte de registrar información, su capacidad es completamente limitada. Existe una gran rotación de personal, lo que genera una gran inestabilidad laboral dentro de los encargados municipales. La única solución de mejorarlas es privatizando su labor” (Entrevista expertos).

La aplicación de la escala de percepción arrojó los siguientes resultados respecto al rol que desempeñan las OMIL para el Sistema Chile Solidario, la afirmación *“Las OMIL gozan de buena gestión para realizar su labor”*, **fue evaluada por los expertos con nota 2,0**, es decir, están en desacuerdo con tal afirmación. La afirmación *“Los instrumentos disponibles de las OMIL para aumentar las colocaciones son suficientes y están bien pensados”*, **fue evaluada con nota general de 2.6**, es decir, la mayoría de los encuestados están en desacuerdo con tal afirmación.

Castillo señala la importancia del rol que deberían cumplir las OMIL, *“Probablemente sea muy difícil estructurar políticas eficaces, destinadas a mejorar la empleabilidad de las personas, si no están complementadas con un sistema de intermediación laboral que funcione eficientemente y contribuya a hacer realidad su inserción laboral efectiva. Especialmente relevante se torna su funcionamiento cuando se trata de personas de escasos recursos que carecen de las redes sociales y económicas que les permitan contactarse con potenciales empleadores”*. (Castillo: 2006).

Las OMIL tienen dos objetivos esenciales: primero, atención del desocupado en lo relativo a diagnósticos y perfiles ocupacionales; y segundo, gestión de intermediación laboral. (Escárate, 2006).

Claramente uno de los objetivos más importantes de las OMIL es hacer realidad la inserción laboral de los individuos inscritos en éstas, es decir, la intermediación laboral. Sin embargo, existe un problema grave de gestión que daña enormemente tal objetivo.

Las OMIL **pudieron insertar al mercado laboral sólo el 53% del total de vacantes presentes para el periodo 2000-2005¹⁰³**, lo cual representa sólo el **25% de desempleados inscritos en estas oficinas para dicho año**. Para años como el 2003 y 2005, la inserción laboral solamente fue de 22% y 40% respectivamente.

¹⁰³ Ver ANEXO 25.

Estos resultados, afectan a la población desempleada, y por consiguiente a la más necesitada, es decir, a las familias que se encuentran en la extrema pobreza, las cuales son atendidas por el Sistema Chile Solidario. **Por lo tanto, al considerar que los resultados finales del Sistema Chile Solidario, pasan por sacar a las familias de la situación de extrema pobreza; y que para esto es necesario que generen ingresos autónomos por medio del empleo, para lo cual existen programas de empleo y oficinas de intermediación laboral de magros resultados; por cierto, dado los datos expuestos, los objetivos no serán alcanzados.**

Los resultados en la intermediación y colocación laboral presentados por las OMIL, refleja tres problemas esenciales: **Ineficiencia en la gestión de las OMIL** (Escárate, 2006); **dependencia del presupuesto municipal para costear sus actividades** (Castillo, 2006); y **desajuste entre el perfil de competencias requerido por las empresas y el presentado por las personas desocupadas.** (Escárate, 2006).

La ineficiencia en la gestión de las OMIL, entre otros factores, es provocado por: el bajo nivel de incorporación del sistema de información disponible para gestionar el proceso de intermediación y la aún incipiente colaboración de los municipios para llenar vacantes.

Que las OMIL dependan del presupuesto municipal para financiarse, provoca que éste dependa de la prioridad que se le haya asignado por parte de las autoridades municipales. La dependencia de la voluntad política es clave a la hora de utilizar los instrumentos disponibles para mejorar la empleabilidad de las personas.

Por otro lado, el desajuste entre el perfil de competencias requerido por las empresas y el presentado por los desempleados, es un problema estructural más que de gestión. Este problema debe ser abordado, en el caso de las familias pertenecientes Chile Solidario, de manera más enérgica. Respecto a la capacitación que reciben los jefes de hogar de estas familias, la única Condición Mínima que atiende esto es “*que adultos lean y escriban*”. Es necesario, por tanto, incluir en la Dimensión Trabajo una condición mínima que **se encargue de capacitar laboralmente o de insertar a los miembros desocupados de las familias en programas de capacitación.** Asimismo, las políticas de empleo también deben hacerse parte de un sistema de capacitación idóneo para las necesidades de contratación de las entidades privadas. **Se debe trabajar en la disminución de brechas respecto a las competencias ofrecidas por los**

desempleados y las competencias demandadas por los empleadores, Chile Solidario debiera encauzar la Dimensión Trabajo hacia esa dirección.

En conclusión, una labor eficiente de las OMIL beneficiaría a las personas desocupadas, dado que: disminuiría los tiempos de búsqueda de empleo; sustituye el rol de las redes sociales (Capital Social); subsidia los costos de transacción en que debe incurrir la persona que busca empleo; y posibilita la articulación del conjunto de las políticas públicas destinadas a la población desempleada.

Entre las soluciones posibles para mejorar la gestión de la intermediación laboral de las OMIL, autores como Castillo (2006) y Escárte (2006), señalan que en el corto plazo: se debe mejorar el marco institucional; es decir dotar y capacitar a las OMIL de un sistema de información para gestionar su operación; fijar estándares técnicos de operación para la prestación de servicios; profesionalizar la función de sus empleados; y creación de más instrumentos que permitan ampliar la oferta de servicios.

Asimismo, a mediano plazo, las mejoras a la gestión de las OMIL serían: reforma profunda del sistema de financiamiento de las OMIL, la cual les permita cobrar al Estado por los servicios prestados; y especializar personal y procesos de trabajo.

5.4. Municipalización.

A partir del segundo semestre del año 2007 se comenzó a hacer efectivo el traspaso del programa puente a todas las municipalidades. En la medida que los resultados sean favorables se traspasarán, además, los programas de habitabilidad y otros. El único requisito que MIDEPLAN y FOSIS exigen, para acreditar a los municipios, es que éstos no tengan deudas pendientes con FOSIS, *“Los municipios deudores no acreditarán para el traspaso del programas”* (Entrevista a JUIF). *“El traspaso a las municipalidades de la ejecución del Programa Puente se inició en diciembre de 2006, con aquellas comunas que mantienen su estado de rendición de cuentas al día con FOSIS. Concluirá el 30 de abril de 2007 con las restantes, incluyéndose aquí todas las municipalidades que cumplan al menos con uno de los criterios de certificación (Nivel 1) y tengan al día su estado de rendición de cuentas con FOSIS.”* (Sitio Web Chile Solidario).

En el proceso de Municipalización, FOSIS traspasará a las Municipalidades recursos financieros para:¹⁰⁴

- Contratación de los Apoyos Familiares que hasta la fecha eran contratados por FOSIS y que corresponden a la dotación autorizada por esta institución para el año 2007.
- Contratación de un seguro colectivo de accidentes personales para todos los Apoyos Familiares.
- Creación de un fondo de formación y capacitación para Apoyos Familiares y otros integrantes de las Unidades de Intervención Familiar.
- Gastos asociados de administración y ejecución del Programa, calculado en base a criterios que consideran, entre otros aspectos, el acceso a los territorios donde viven las familias atendidas.

Luego de la Municipalización, FOSIS mantendrá las funciones de Asistencia Técnica, Supervisión, Monitoreo, Sistematización y Evaluación del Programa Puente, además de mantener un monitoreo del estado avance en la certificación de los Municipios.

Sin lugar a dudas, la descentralización de ciertos programas es positiva para los resultados finales del mismo. Por cierto, la opinión de los expertos sobre la descentralización es positiva, *“no se avanzó suficientemente en la descentralización del Sistema Chile Solidario, esto debió ser desde el principio, pero de manera ordenada y asegurando la calidad de los ejecutores”* (Entrevista expertos).

Sin embargo, existen condiciones previas mínimas para que los programas descentralizados funcionen de manera mejor, en comparación a cuando se encontraban centralizados. Un ejemplo de estas condiciones previas mínimas para la descentralización, es contar con ejecutores capacitados, eficientes en la gestión, organizados y con recursos para llevar a cabo la ejecución del programa descentralizado. En pocas palabras, dotación de recursos y capacidad de gestión adecuada.

No obstante, en las municipalidades existen cierto problemas de gestión, tales como: la enorme carga de trabajo de los empleados de las municipalidades, un ejemplo de esta sobre carga

¹⁰⁴ Fuente: Sitio WEB de Chile Solidario.

de trabajo es el caso de los JUIF's y Apoyos Familiares¹⁰⁵, los cuales serán, sin lugar a dudas, los que se harán cargo de la ejecución del programa puente. Otro problema preocupante, es la gestión y la rotación laboral que existe en las municipalidades. Anteriormente se analizó el problema de gestión de las OMIL, cuya rotación laboral y dependencia excesiva de su funcionamiento a la voluntad del alcalde, se vislumbran como las causas principales de su mal funcionamiento. Según los expertos consultados: *“No, las municipalidades como están estructuradas hoy, incentivan el clientelismo, la gestión está muy centrada y programada en la figura del alcalde, lo que produce cambios de administración, gestión, intereses, prioridades conforme van cambiando los alcaldes. Primero debiera profesionalizarse los municipios”* (Entrevista experto). Ha de esperarse que el Programa Puente no se contagie de los mismos problemas que afectan a las OMIL.

Algunos de los problemas que presentan las municipalidades, han sido explorados en este estudio. Los resultados sugieren que estas instituciones no tienen funcionarios *ad-hoc* como para hacerse cargo del programa Puente. Una afirmación general como *“las municipalidades gozan de funcionarios ad-hoc para el trabajo de organizar y cumplir el trabajo en terreno de Chile Solidario”*, fue evaluada con **nota 2.0 por los expertos consultados**, los cuales no están de acuerdo con tal afirmación. De la misma manera, la afirmación más particular *“las municipalidades gozan de funcionarios ad-hoc para gestionar y administrar ellas mismas todo el programa Puente”*, **fue evaluada con nota 2.5 por los expertos consultados**, es decir, no están de acuerdo con tal afirmación. La afirmación *“se ha capacitado a personal municipal en métodos de trabajo colaborativo orientado a resultados, para el mejoramiento de la situación de las familias”* fue evaluada con **nota 2.3 por los expertos consultados**.

Las entrevistas con expertos, también dan luces de los problemas que tienen las municipalidades como para darle la responsabilidad de dirigir, gestionar y administrar ellas mismas, el programa Puente u otros pertenecientes al Sistema Chile Solidario. *“...Claramente no están preparadas ni capacitadas para hacerse cargo... ...Existe una muy mala capacidad instalada en las municipalidades”*. (Entrevistas expertos).

Asimismo, respecto al fortalecimiento de las capacidades de articulación e integración de los municipios, los resultados que arrojó la aplicación de la encuesta de percepción, son evidentes. Las afirmaciones, *“se ha aportado al fortalecimiento de las capacidades de los*

¹⁰⁵ Tema analizado anteriormente en este capítulo.

*municipios para articular su propia oferta, relativa a los servicios sociales, para el mejoramiento de las familiar y comunidad” y “se ha apoyado la integración de las áreas municipales en torno al Sistema Chile Solidario”, fueron evaluadas con **notas 2.5 y 2.7 respectivamente por los expertos consultados.** Es decir, están en desacuerdo con tales afirmaciones.*

Sobre la capacidad de los municipios para la creación de redes sociales que sirvan como capital social a las familias de Chile Solidario, los resultados tampoco fueron muy positivos. La afirmación *“se ha puesto en marcha centros de recursos comunitarios familiares, vinculados a la red social municipal, que tengan orientación a resultados para el mejoramiento de familias y comunidad”,* fue evaluada con nota **1.5 por los expertos consultados,** es decir, están completamente en desacuerdo con tal afirmación.

Entre los problemas más preocupantes para los expertos, como consecuencia de la municipalización del Programa Puente, se encuentra el **aumento del asistencialismo en el Sistema Chile Solidario y particularmente en el Programa Puente.** *“Ha habido una disputa tremenda en ponerse de acuerdo si son los municipios o el gobierno central los que deberían estar al mando de Chile Solidario. Yo creo que el clientelismo y la dependencia se dan mucho más en el nivel local, en las municipalidades. Esto se solucionaría profesionalizando la gestión de las municipalidades”.*

Entonces, ¿es efectivo el traspaso del Programa Puente a las municipalidades?, ¿Cómo debiera hacerse este traspaso?. Claramente la forma como se está descentralizando el programa Puente, no ha tomado en consideración la serie de problemas analizados en esta investigación. El considerar como único requisito de acreditación de las municipalidades, sea que éstas no tengan deudas con FOSIS, es extremadamente negativo, dados los graves problemas de gestión que tienen los municipios. **Es importante que los requisitos de acreditación de las Municipalidades, contemplen lo señalado anteriormente, en pocas palabras: dotación de recursos y capacidad de gestión adecuada, como requisitos mínimos.**

Por lo tanto, la descentralización se debe ejecutar, pero bajo ciertos requisitos, estudios, acreditaciones, recursos, etc. Y tomar en consideración la función del sector privado como posibles operadores de la oferta. Los expertos consultados, señalan que *“el grueso de las municipalidades no están preparadas para este traspaso. Debiera hacerse un traspaso paulatino*

y realizar constantes revisiones y acreditaciones” (Entrevista expertos), “está la preocupación en dar todas las herramientas posibles para que las municipalidades tengan la capacidad para administrar su oferta” (Entrevista expertos), “Se debe descentralizar y posicionar a las municipalidades como articuladoras de la administración de convenios con privados” (Entrevista expertos), “las municipalidades deben ser un nexo con los privados” (Entrevista expertos).

Una solución bastante compartida por los expertos y las investigaciones sobre el tema, tal como se señalaba anteriormente, es **profesionalizar la gestión de los municipios** y dar a estos la administración de la ejecución del Sistema Chile Solidario, y que éstas **cuente con el apoyo de instituciones privadas** como operadoras del sistema. “Es necesario redefinir la operación del programa Chile Solidario, de tal manera que sea más fluida y menos politizada. Por lo tanto, se requiere traspasar la operación de este programa a los municipios sujetos a la normativa general del gobierno central y permitir que instituciones privadas sin fines de lucro sean operadoras del mismo sobre la base de convenios de gestión. Asimismo, es clave flexibilizar y priorizar los mínimos u objetivos a lograr en el trabajo con las familias”. (Castro, 2006).

5.5. Poco oferta local para satisfacer las Condiciones Mínimas de las Familias.

Existen espacios de mejora del Sistema Chile Solidario, que generan poca oferta local para satisfacer las Condiciones Mínimas comprometidas, a saber: primero, los **problemas de gestión en la oferta pública**; segundo, la **falta de oferta pública** en algunos sectores; y tercero, la **heterogeneidad de la demanda**.

Los problemas de gestión en la oferta pública son principalmente: primero, **integración y coordinación de la oferta pública**; segundo, las capacidades técnicas que poseen los diferentes programas que conforman la oferta pública; y tercer, el seguimiento al cumplimiento de los acuerdos por parte de los programas que conforman la oferta pública.

La aplicación de la encuesta de percepción sobre la gestión integral del Sistema Chile Solidario, mostró que no todos los programas e instituciones se han integrado en terreno. Ante la afirmación “*Todos los programas e instituciones que colaboran con Chile Solidario, se han integrado y coordinado correctamente en terreno*”, fue evaluada con nota 3.0 y 2.7 por planificadores y expertos, lo cual refiere a una nota regular. La nota más negativa para esta

afirmación fue 2,1 puesta por los ejecutores, los cuales no están de acuerdo con dicha afirmación. **Son estos últimos los que han observado en terreno, como la oferta se retrasa o, simplemente, no llega a todas las familias que lo necesiten.** Por otro lado, también han observado como existe un problema en el “acceso oportuno” a los servicios públicos, en relación al tercer componente del Sistema Chile Solidario.¹⁰⁶

Lo anterior es una crítica recurrente al funcionamiento del sistema de oferta pública, la cual va de la mano con la oportuna ejecución de los acuerdos que Chile Solidario firma con las distintas instituciones a cargo de los programas que componen la oferta pública. La afirmación “*Los acuerdos Interinstitucionales necesarios para la ejecución de Chile Solidario, están fluyendo a la velocidad adecuada*”, **fue evaluada con nota 3.0 y 2.9 por expertos y ejecutores**, lo cual señala el funcionamiento regular de los acuerdos mencionados. Por cierto, el atraso en la ejecución de tales acuerdos, genera un problema adicional a la labor de los Apoyos Familiares, quienes solo cuentan con 24 meses para habilitar a las familias en su promoción destinada a la superación de la situación de pobreza en la que viven.

El segundo problema al respecto, tiene relación a las capacidades técnicas que los programas de la oferta pública tienen para la atención de los usuarios de Chile Solidario. En parte este problema es de responsabilidad del Sistema Chile Solidario, el cual tiene como misión evaluar la gestión de estos programas.¹⁰⁷ Efectivamente, la afirmación “*Chile Solidario, conoce bien las capacidades y limitaciones de los programas proveedores, en el cumplimiento en terreno de las condiciones mínimas*”, fue evaluada por los ejecutores con nota 2.6, es decir, no están de acuerdo con tal afirmación.

El problema anterior es importante dado la magnitud de gastos y **el porcentaje del presupuesto que Chile Solidario destina a transacciones a otros programas de la oferta pública**, 63% del presupuesto total de Chile Solidario, desde el año 2002 al 2006.¹⁰⁸ “*Los proveedores externos a MIDEPLAN han destinado para Chile Solidario, personal que cumple con los requerimientos técnicos y de experiencia requeridos, quienes han trabajado coordinadamente.*” Fue evaluada con **nota 2.0 y 2.1 por expertos y ejecutores**, lo cual señala que estos actores no están de acuerdo con tal afirmación.

¹⁰⁶ Sobre los problemas de “acceso oportuno” y el tercer componente, ver más atrás en este capítulo. Además ver Ruz et al (2005).

¹⁰⁷ Ver objetivos de la evaluación de impacto de los programas de empleo, en este capítulo.

¹⁰⁸ Ver capítulo III de esta investigación, sobre análisis de los componentes del gasto del Sistema Chile Solidario.

Por último, sin duda es labor del Sistema Chile Solidario el seguimiento al cumplimiento de los acuerdos por parte de los programas que conforman la oferta pública. Es más, en la planificación del sistema de evaluación de Chile Solidario, está considerado el seguimiento y la evaluación de la gestión de los diferentes programas que componen la oferta pública.¹⁰⁹ La afirmación, “*existe una adecuada administración de contratos por parte de Chile Solidario, asegurando el cumplimiento a los requerimientos del contrato por parte de los proveedores: condiciones de pago, vinculación con la entrega de los productos, el manejo de las interrelaciones entre los proveedores y el cumplimiento de la normativa legal vigente*”, fue evaluada con **nota 3.0 por los ejecutores**, es decir, una evaluación regular.

Por otro lado, también se observa la falta de oferta pública en algunos sectores. En efecto, la afirmación “*En el proceso de diseño de Chile Solidario, se ha considerado la existencia de programas competitivos y complementarios, financiados por otros organismos o por el mismo gobierno*”, fue evaluada con **nota 2.0 y 2.3 por expertos y ejecutores**, es decir, están en desacuerdo con tal afirmación. Lo anterior señala que la percepción de expertos y ejecutores es que no se ha analizado completamente, la existencia de la oferta pública, y además no se ha considerado otros programas que no sean los entregados por el Estado.

La falta de oferta pública afecta, por ejemplo, a la dimensión habitabilidad. Anteriormente en este capítulo, se observó el problema que presentaba a los Apoyos Familiares el cumplimiento de condiciones mínimas referentes a esta dimensión. El problema puede ser provocado por la poca oferta de los servicios respecto a habilitar sistemas de agua potable, de energía o de eliminación de excreta, en los hogares de los beneficiarios.¹¹⁰

Irarrázabal (2006) menciona y da importancia a los problemas que se generan por la falta de oferta pública, “*La implementación de una política de protección social requiere de una efectiva descentralización territorial y funcional. En la medida en que la política social requiera producir bienes públicos locales, estos debieran ser producidos por el nivel local o subnacional. Por lo tanto, un elemento de esta estrategia debe ser contar y considerar con la capacidad ejecutora y de implementación que tienen los gobiernos locales. En la experiencia chilena es posible constatar algunas confusiones en este sentido, en el caso de diversos programas operados por FOSIS, este organismo termina reemplazando a los municipios en su*

¹⁰⁹ Ver análisis del método de evaluación de impacto, anteriormente en este capítulo.

¹¹⁰ También ver Ruz (2005).

rol de proveedor de bienes y servicios públicos sociales a nivel local". Este autor señala la importancia de la oferta pública generada en los propios municipios o a nivel local, por tanto, es importante contar con que ella, sea ejecutada por el municipio o por agentes privados. Se propone al agente privado como oferente de servicios locales.

Un último y tercer problema, refiere a la gran heterogeneidad de la demanda, "*Chile Solidario tiene que ser reinterpretado por las distintas comunas, ya que todas presentan características distintas. A veces no es posible llevar a cabo la acción como lo establece el marco teórico de Chile Solidario ya que la realidad de la comuna es distinta.*" (Raczynski, 2004). Lo anterior fue identificado, en parte, en el análisis de la heterogeneidad de las familias que están participando en el Sistema¹¹¹. En este análisis se identificaron dos tipos de familias: aquellas en que la metodología Puente, puede significar algún tipo de promoción; y aquellas en que la metodología no sirve de nada, dada la descomposición social de la familia.

En este punto, nos referimos a la heterogeneidad de la demanda como las diferentes realidades presentes, tanto entre las familias que componen Chile Solidario, como en cada comuna. Respecto a la heterogeneidad de la demanda, entrevistas a expertos dejan ver la importancia de solucionar este problema, "*La heterogeneidad de la demanda hace importante la funcionalidad de la oferta "especialización del trabajo". Esto incluye que exista mayor participación de "expertos en el área" privados sin fines de lucro, por ejemplo en la dimensión de "Dinámica Familiar". Actualmente las municipalidades no contratan Fundaciones para trabajar con las familias*". (Entrevista experto).

Por cierto, la función de los privados en el desarrollo de programas de protección social, generaría valor agregado al Sistema Chile Solidario. Irarrázabal (2006) señala que el sector privado posee características, tales como: conocer las demandas de sus beneficiarios y actúan de manera más cercana y ágil; no tienen la restricción de tratar a todos por igual; no tienen la restricción de otorgar prestaciones de manera estandarizada y regulada por procedimiento burocráticos; tienen alta capacidad de innovar; tiene la virtud de desarrollar nuevos procesos; tienen la capacidad de movilizar recursos humanos de manera voluntaria, lo que permite que la ciudadanía tome parte en la solución de los problemas sociales y en la elaboración y aplicación de políticas de interés público.

¹¹¹ Ver más atrás en este capítulo.

6. Capítulo 6. Análisis Sistémico en la Gestión de Chile Solidario.

Los espacios de mejora observados en la gestión del Sistema Chile Solidario¹¹², afectan en forma integral la gestión sistémica del mismo. Ahora bien si se toman los objetivos de la política pública, a la cual pertenece Chile Solidario, y se toman además los objetivos del programa y su organigrama con las funciones de cada actor¹¹³ presente en el Sistema¹¹⁴, es posible establecer un conjunto de funciones de cargo relacionadas entre si. Esto permite construir las relaciones sistémicas de la gestión en Chile Solidario desde sus objetivos hasta su ejecución en terreno¹¹⁵.

Las relaciones sistémicas de la gestión son un conjunto de relaciones causales entre si, las cuales permiten la gestión del programa. De esta forma, en el cuadro 6,1 es posible observar el conjunto sistémico de relaciones causales¹¹⁶. Las flechas que van de izquierda a derecha muestran la relación causal entre dos funciones o entre un objetivo y una función.

Lo primero que se observa en el cuadro 6,1 es el cómo la planificación se lleva a la práctica, por ejemplo: el objetivo de Chile Solidario “generar condiciones mínimas en las familias” tiene como columna vertebral el componente “53 condiciones mínimas” (primer componente), el cual se lleva a la práctica mediante la función de la Secretaría Ejecutiva Chile Solidario “certificar correcta selección de las familias”, función que el COTER lleva a cabo mediante la “supervisión del proceso de selección de las familias Ch. S.”, supervisión que lleva a la práctica el JUIF mediante la “coordinación y ejecución de Ch.S. en el nivel local” y finalmente el Apoyo Familiar lleva a cabo mediante “ejecución de las actividades para la materialización de los Mínimos”, mínimos establecidos al inicio de esta relación causal correspondiente a llevar a cabo el objetivo “generar condiciones mínimas en las familias”.

Lo segundo que se puede observar en el cuadro 6,1 son los diferentes problemas de gestión existentes en Chile Solidarios¹¹⁷, problemas que se han agrupado en 11 espacios de mejora importantes, a saber:

¹¹² Propuestos y analizados en el capítulo anterior.

¹¹³ Para ver cada actor presente en el sistema, ver ANEXO 12.

¹¹⁴ Fuente para las funciones de cargos: Mideplan 2006c

¹¹⁵ Ver cuadro 6.1. Pág. 66

¹¹⁶ Los cuadros representan los objetivos o funciones y las figuras cilíndricas los problemas.

¹¹⁷ Los cuales fueron analizados en el capítulo anterior.

- a) Evaluación de Desempeño de Apoyo Familiar en base al número de Condiciones Mínimas que ingresa al sistema informático por familia. Lo cual resulta un incentivo para ingresar la mayor cantidad de mínimos cumplidos. Sumado a que este sistema informático es el que evalúa finalmente la eficacia del 1º Componentes.
- b) Pocos estándares de calidad para dar por cumplida una condición mínima.
- c) Aplicación de la misma metodología Puente en todas las familias, siendo que existen algunas “familias B” en las cuales es imposible seguir el método, y cuya intervención por parte de los Apoyos Familiares es de mero asistencialismo.
- d) Apoyos Familiares siguen atendiendo familias que no deberían atender, las ya egresadas del 1º Componente. Esto provoca un alto promedio de familias atendidas por los A.F., debiendo desatender a las que están cursando dicho componente.
- e) Los JUIF cumplen, además de su función en Ch.S., otras funciones en los Municipios.
- f) Los Apoyos Familiares trabajan en condiciones laborales adversas: bajos sueldo en comparación al mercado, jornadas de trabajo más extensas de lo que estipula su contrato, etc.
- g) Los Serplac no cuentan con el tiempo suficiente como para monitorear en terreno la calidad de las condiciones mínimas dadas por cumplidas.
- h) Existen espacios de mejora en la coordinación entre los programas que conforman la red social y Chile Solidario, lo cual provoca que no se cumpla el 3º componente.
- i) Bajo impacto de los programas de empleo con aporte fiscal, lo cual provoca bajo impacto de las condiciones mínimas de trabajo e ingreso en las familias.
- j) Poca oferta Pública local para satisfacer las condiciones mínimas de las familias. En parte se debe a la poca conexión entre Chile Solidario y el sector Privado.
- k) Ineficiencia de las Omil para generar colocaciones de trabajo.

La suma entre los dos factores mencionados (espacios de mejora y relación causal de funciones) permite observar el impacto real de los problemas en la gestión de Chile Solidario.

Al igual que los objetivos de la política pública son perseguidos por los objetivos de Chile Solidario, los cuales son llevados a la práctica por medio de los tres componentes y las funciones que deben desempeñar los actores del programa, en forma de relación causal, es posible dar por supuesto que los problemas afectan desde el punto donde se detectan e influyen en el no cumplimiento de objetivos, es decir, actúan en relación inversa.

Es así como los espacios de mejoras detectados “a”, “b”, “c” y “d” afectan directamente la labor del Apoyo Familiar pero a la vez, mediante la relación causal, repercuten en los componentes 1° y 3° de Chile Solidario y en los objetivos de la política pública social “superar el estancamiento de las familias en situación de pobreza” y “superar la falta de red de protección social en las familias”.

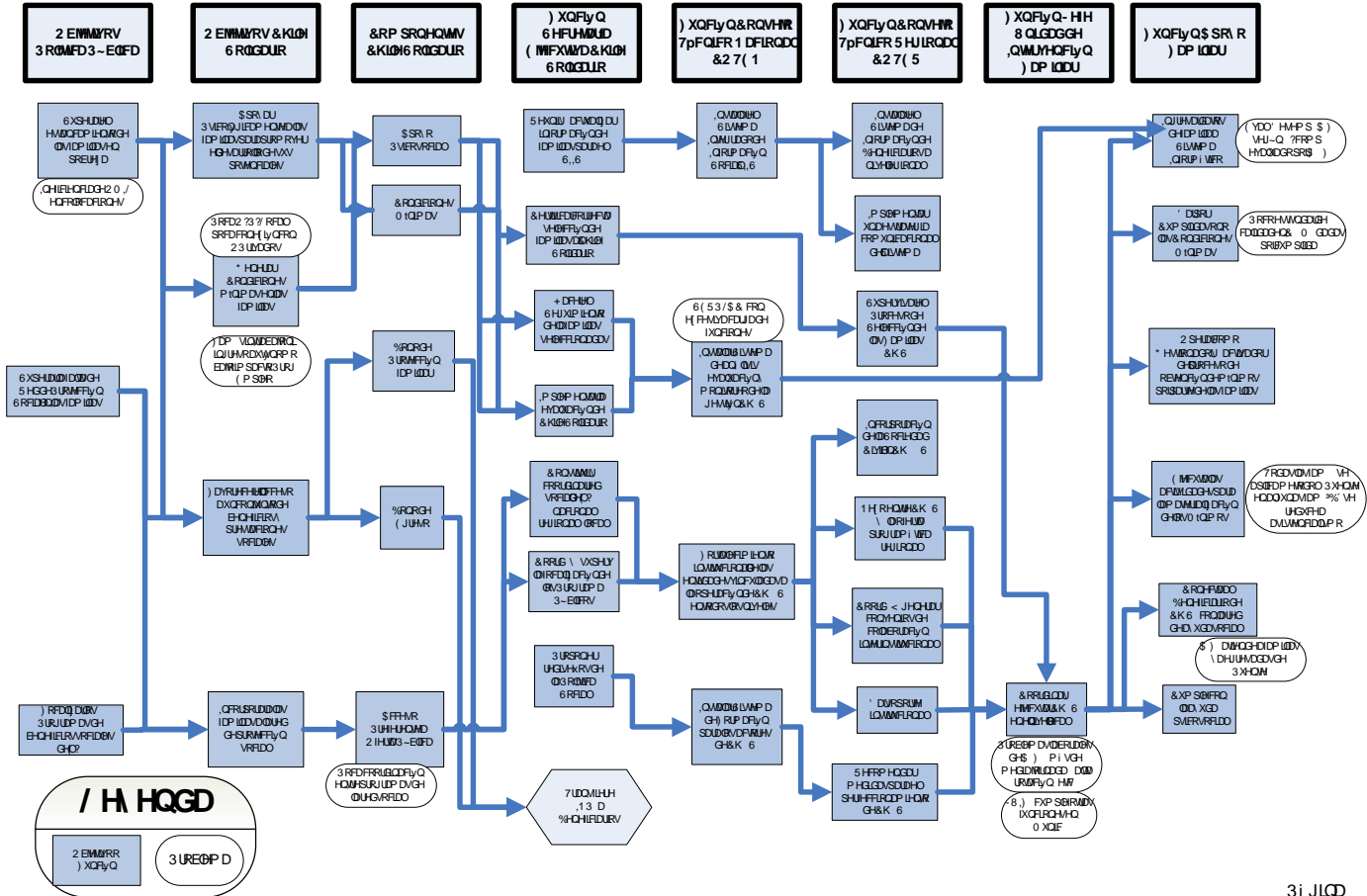
Los espacios de mejora “e” y “f” afectan el desempeño laboral de los JUIF, cual es coordinar y ejecutar Chile Solidario a nivel local, y repercuten en el cumplimiento de los componentes 1 y 3.

El espacio de mejora “g” afecta la labor de las SERPLACs en lo que refiere a Chile Solidario, lo cual repercute directamente en el aprendizaje que se pudiera detectar mediante la práctica evaluativo del Sistema.

El espacio de mejora “h” afecta directamente en el componente 3 del Sistema, lo cual repercute en el objetivo de la política pública “superar la falta de Red de Protección Social en las familias”.

Los espacios de mejora “k”, “j” e “i” afectan directamente el 1° componente del Sistema, lo cual repercute en el primer objetivo de la política pública “Superar el estancamiento de las familias en pobreza”.

&XDGR &KL06 ROGDUR GH0V2 ENMMYRV D00(MFXFlyQ



El problema “a” afecta la instalación de un sistema de análisis, evaluación y monitoreo de la gestión de Chile Solidario, lo cual hace imposible el seguimiento del cumplimiento de las 53 condiciones mínimas de las familias y la evaluación real de la efectividad del programa. Asimismo, el problema “b” también afecta la evaluación de la efectividad de las 53 condiciones mínimas, ya que, subestimaría los reales efectos del programa.

Los espacios de mejora “c” y “d” afectan la calidad con la cual se atiende a las familias seleccionadas, por tanto repercute en los componentes 1 y 3 de Chile Solidario. Respecto a la calidad con que se atiende a las familias beneficiadas, el cuadro 6,2¹¹⁸ “Análisis Sistémico de Chile Solidario” explicaría de mejor forma el efecto sobre la calidad del programa.

En el cuadro 6,2 se relacionan los diferentes espacios de mejora entre sí y entre tres objetivos transversales en toda política pública: eficiencia de los recursos invertidos, el impacto y la eficacia de la intervención dada, y la calidad en la atención de familias y servicios que se les brinden.

Las flechas gruesas muestran el objetivo que se ve afectado con los problemas detectados. Las flechas delgadas muestran la relación de causalidad entre los diferentes espacios de mejoras detectados en la gestión de Chile Solidario.

Los espacios de mejora “e”, “f” y “h” afectan directamente la eficiencia en el uso de Recursos Públicos. Los JUIF al cumplir otras labores independientes a las relacionadas con Chile Solidario, estarían bajando su productividad restando tiempo a su labor de coordinar y ejecutar el programa a nivel local. Asimismo, la poca coordinación entre los programas de la red social produciría impacto negativo en todo el presupuesto que se destina a transferencias monetarias a otros programas¹¹⁹. Por último, los problemas laborales de los A.F. estarían afectando la productividad de estos, lo cual, en parte es producto de el número de familias que deben atender (problema d).

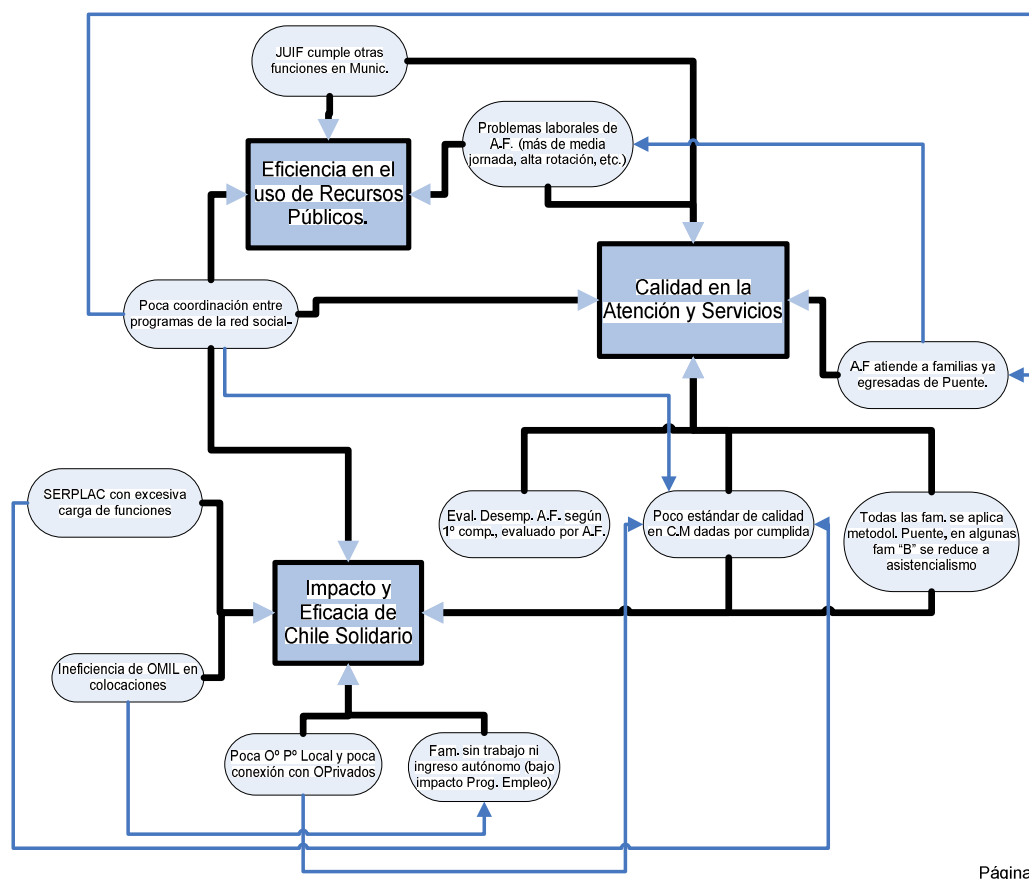
Los espacios de mejoras “a”, “b”, “c”, “d”, “h” y “f” repercuten negativamente en el objetivo Calidad en la Atención y Servicio entregados. Los problemas laborales de los AF junto a la gran cantidad de familias que estarían atendiendo, provoca una disminución en el tiempo que estos

¹¹⁸ Ver cuadro 6.2. Pág. 68

¹¹⁹ Ver capítulo 3.

destinarían a la atención particularizada de las familias, lo cual provoca que la metodología Puente no se esté llevando a cabo con la calidad necesaria.

Cuadro 6.2 Análisis Sistémico Chiles Solidario



Página 1

La Poca coordinación entre los programas de la red social para atender a las familias, provoca que estos las tramiten cuando desean acceder a la Oferta Pública, lo cual genera que éstas necesiten del apoyo familiar aún cuando ya han egresado del 1º componente.

Los espacios de mejora “a” y “b” repercuten en la calidad de los servicios, primero por la imposibilidad de evaluar el real efecto del 1º componente y segundo por no trabajar las condiciones mínimas con la calidad necesaria. Asimismo, el espacio de mejora “c” afecta directamente a un puñado de familias en los que se dificulta la aplicación de la metodología Puente.

Los espacios de mejora “g”, “k”, “j” e “i” afectan la eficacia de Chile Solidario, por tanto impiden el cumplimiento de los objetivos del programa. Nótese que tanto, “Serplac con excesiva

carga de funciones”, “ineficiencia de las OMIL”, “poca Oferta Pública local y desconexión con privados”, como “Poca efectividad de los Programas de empleo con aporte fiscal”, son problemas externos a Chile Solidario, es decir, son problemas que se alejan de la mejora inmediata de la gestión del programa. Por tanto, no son responsabilidad directa de Chile Solidario, sin embargo, nótese que afectan directamente los objetivos tanto del programa como de los objetivos de la política pública social¹²⁰, por lo tanto parecen ser problemas estructurales.

¹²⁰ Observando el cuadro 6,1. Pág. 66

7. Conclusiones.

Cohen (2007) señala que existe un Problema Social cuando el escenario ideal (escenario caracterizado por las directrices que emanan de las formas o paradigmas de ver la realidad) es diferente al escenario real; la brecha entre ambos conforma el Problema Social.

En el capítulo 1 se señalaron los **principios y conceptos básicos que buscan los Gobiernos de la Concertación, en torno a la Política Social**, a saber: integración social, equidad, inversión social, más oportunidades, participación social y fortalecimiento de la ciudadanía.

La diferencia entre estos “ideales” y la “realidad” conforma el “Problema Social”. En el capítulo 1 se señalaron y analizaron las **principales características del problema social**, a saber: primero, se constató un estancamiento en la disminución de la pobreza desde el año 1996¹²¹. Segundo, existe un aumento en la vulnerabilidad de las familias, hoy son más vulnerables que hace diez años atrás.¹²² Tercero, la movilidad social relacionada a la desigualdad de origen, es un factor muy importante de desequilibrios en la distribución de oportunidades y afectan negativamente a la población más pobre del país. Cuarto, la pobreza y la indigencia son dinámicos, es decir, las familias van ingresando o saliendo de la situación de pobreza e indigencia conforme las fluctuaciones macroeconómicas del país, especialmente las cifras de ingreso y empleo. Y quinto, las fluctuaciones macroeconómicas señaladas hacen necesario un Sistema de Protección Social que evite la caída o permanencia indefinida de las familias en condición de pobreza o indigencia.

Este Problema Social, es abordado mediante la elaboración de instrumentos de la Política Social, los cuales, bajo el análisis de Mideplan, tienen los siguientes problemas de gestión: Primero, los programas que forman parte de la política social no han podido trabajar de manera coordinada. Y Segundo, han caído en “*una replicación de estrategias entre los diversos actores involucrados o la simple continuidad de programas pero con nuevo nombre*” (MIDEPLAN, 2004b).

A dichos problemas, se le suman los analizados por otras investigaciones¹²³ desarrolladas fuera de Mideplan, las cuales señalan: primero, **deficiencias en la gestión de toma de decisiones** al interior de las políticas públicas, es decir, son verticales y sectoriales, estandarizadas y homogéneas. Segundo, sólo se ha abordado la pobreza en base a un análisis unidimensional, prima la visión

¹²¹ Ver Gráfico 1 Porcentaje de la población pobre y variación de la pobreza. Anexo 1.

¹²² Contreras, D. et al (2004).

¹²³ Raczinsky (2004), Ruz (2005), Bravo (2006), Castillo (2006), Escárate (2006), Serrano (2005).

económica del análisis de ingresos. **La pobreza debiera ser analizada multidimensionalmente.** Tercero, la oferta pública está más enfocada en “suplir carencias” antes que “expandir capacidades”. Cuarto, el diseño y manejo de los programas sociales son rígidos, homogéneos y estandarizados. Y quinto, los niveles locales y regionales tienen escasa participación en la elaboración de los mismos.

Todos estos problemas en la Gestión de la Política Social, han contribuido a formar una especie de “*mercado de la pobreza*” donde los diferentes programas buscan y compiten por la cobertura representada por la población en situación de pobreza, e intervienen bajos modelos de intervención totalmente aislados de los modelos de otros Programas, sin coordinación y apostando a diferentes formulas para la superación de la pobreza, ninguna de ellas sistematizadas, analizadas y evaluadas.

La planificación del Sistema Chile Solidario, se pensó buscando solucionar los problemas antes señalados. Las propuestas de soluciones óptimas a estos problemas, fueron consideradas **innovaciones en la gestión social**, a saber: primero, el Sistema de Protección Social Chile Solidario, se creó para coordinar los diferentes Programas e Instrumentos de la Política Social, y armonizar la intervención de estos sobre la misma población. Segundo, el enfoque pasivo de la oferta pública, es cambiado por uno activo, que busca a los potenciales beneficiarios directamente en sus casas, por lo tanto, permite vínculos personalizados entre las familias y un agente estatal comprometido. Tercero, Chile Solidario seleccionó a las 250 mil familias en situación de pobreza más grave. Por lo tanto, las familias más vulnerables debieran tener acceso a la oferta pública. Cuarto, enfatizar un mínimo de prestaciones sociales por familia. Quinto, prestaciones asistenciales, consistentes en transferencias de subsidios del Estado, y de promoción social, destinadas a desarrollar actitudes y habilidades en las propias familias. Sexto, vincular activamente a las familias beneficiarias a nuevas fuentes de apoyo en las redes públicas. Séptimo, buscar obtener el reconocimiento de las familias respecto de su estado de vulnerabilidad y motivar su capacidad de superación. Octavo, usa una metodología de intervención pedagógica, en donde el usuario es el centro y protagonista de su propio desarrollo. Noveno, provee un conjunto articulado de prestaciones y beneficios mínimos sociales, es decir, existe una coordinación de la oferta pública. Y décimo, usa un sistema gradual de incentivos, en base a subsidios de transferencia monetaria, para que el usuario se haga parte de su propio desarrollo.

Por lo tanto, la puesta en marcha del Sistema Chile Solidario, tendería a disminuir la brecha entre el escenario ideal y el real, ya que, las innovaciones que propone para la gestión social tienen directa correlación con las directrices y principios básicos que emanan del paradigma de la gestión social en los Gobiernos de la Concertación.

No obstante, en esta investigación se detectaron diferentes **espacios de mejora en la gestión de Chile Solidario**, los cuales pueden dificultar los esfuerzos por alcanzar una disminución en la brecha que señala Cohen (2007), e impedir el desarrollo de las innovaciones en la gestión social, como soluciones óptimas.

En conclusión, de las diez innovaciones en la gestión social, mencionadas anteriormente, que Chile Solidario se propuso poner en marcha; a raíz de los problemas identificados en su gestión, nueve de aquellas innovaciones se ven afectadas y anuladas en algún grado, a saber:

- **La coordinación entre los diferentes Programas o Instrumentos de la Política Social** se ve afectado. Dada la mala evaluación que ejecutores y expertos dan al Componente n°3 del Chile Solidario, es posible señalar que los diferentes Programas de la Política Social, no están cumpliendo con dar acceso preferencial a los beneficiarios del Sistema¹²⁴, lo cual hace pensar que no se ha alcanzado la coordinación necesaria, repercutiendo esto, en que las familias más vulnerables no están teniendo acceso a la oferta pública; y menos aún, a un **conjunto articulado y coordinado de prestaciones y beneficios mínimos sociales**. Es posible señalar la existencia de algún grado de “insularidad”¹²⁵ en la Política Social.

Siendo el 3° componente, el más caro del Sistema Chile Solidario, cabe preguntarse lo siguiente: **¿las diferentes instituciones no tenían contemplado atender a las familias más pobres de Chile, de no contar con los recursos transferidos desde Chile Solidario?, ¿nunca estuvo considerado atender a estas familias?, ¿estas otras instituciones, antes, no atendían a las familias más pobres de Chile?, ¿los demás programas, a los que Chile Solidario transfiere fondos, tenían problemas de financiamiento para responder la demanda de la población más pobre?.**

¹²⁴ Sería interesante realizar un estudio que identifique cuantas de las familias de Chile Solidario están participando de algún instrumento de la Política Social, comparadas con otras familias que no participan en Chile Solidario. Es decir, una Evaluación de Impacto del Componente n°3.

¹²⁵ Mencionada en el capítulo 1.

Para responder a estas preguntas, se propone realizar estudios que analicen la gestión de las diferentes instituciones que forman parte de la red Chile Solidario, análisis que deberá **contemplar un estudio de focalización de los diferentes programas que dicen intervenir la población en situación de pobreza; un análisis de presupuesto versus tipo de población que intervienen, antes y después de la creación de Chile Solidario; establecer brechas entre el número de usuarios que intervenían sin el presupuesto transferido por Chile Solidario, versus el número de usuarios que intervienen con el presupuesto transferido por Chile Solidario.** Por ejemplo, Junaeb: **¿cual es la real focalización en pobreza que tiene?, antes de la creación de Chile Solidario ¿intervenia a los usuarios que integran las familias Puente?, ¿existe diferencia en el número de usuarios antes y después de la creación de Chile Solidario y de las transferencias de dinero que hace?, ¿del dinero que Chile Solidario transfiere a Junaeb, cuanto de éste se utiliza para intervenir a las familias Chile Solidario y cuanto se utiliza para gastos administrativos?.**

- La falta de estándares de calidad, para dar por cumplida una condición mínima, sumada la evaluación de desempeño del Apoyo Familiar entendida como un incentivo perverso, han provocado que las familias **no estén cumpliendo el mínimo de prestaciones sociales.** Evidencia de ello, es la existencia de familias con “Egreso Simple”, es decir, familias que egresan del 1º componente sin haber cumplida las 53 condiciones mínimas establecidas.
- El exceso de carga de trabajo de los Apoyos Familiares y JUIFs, afectan a la **vinculación activa de las familias beneficiarias, a nuevas fuentes de apoyo de la red pública.** Prueba de esto, es la cantidad de familias que no están teniendo acceso preferencial a las fuentes de apoyo de la red pública, señaladas en el 3º componente.

El incremento de familias que atiende el Apoyo Familiar y el aumento en la contratación de estos, probablemente es la causa del aumento de presupuesto para el 1º componente. No obstante es lógico pensar que dado que el número de familia disminuiría año tras año, conforme iban egresando de este componente, el presupuesto también disminuiría.

- El esfuerzo por desarrollar **una metodología de intervención pedagógica enfocada en el usuario,** se ve perjudicado dado el poco tiempo que los Apoyos Familiares están ocupando en sus familias. Esto debido a la alta cantidad de familias por AF, sumando aquellas que egresaron del primer componente pero siguen requiriendo el apoyo de estos.

Además, el hecho de existir dos clases de familias marcadas por dos rangos diferentes de desarrollo; en las cuales, la “metodología Puente” es factible de utilizar en unas más que en otras, evidencia el carácter estándar y homogéneo de la metodología utilizada. La misma metodología, al no ser flexible, no funciona en familias con un mayor deterioro social, en ellos, solo es factible “suplir carencias”

- **La falta de desarrollo del Capital Social** dentro de las 53 condiciones mínimas, provoca asistencialismo. Las familias que egresan del componente 1, ya sea su egreso “simple” o “exitoso”, vuelven a pedir ayuda al Apoyo Familiar, evidenciando que no están listas para ser protagonistas de su propio desarrollo y superación de su situación de pobreza. Es posible concluir, que en algunas familias, Chile Solidario está más preocupado en “suplir carencias” que en “expandir capacidades”.

No obstante, tres de las innovaciones mencionadas, están teniendo algún grado de desarrollo: primero, efectivamente, el **enfoque activo de la nueva política social** de “ir a la demanda” y no esperarla en las ventanillas donde se encuentra la “oferta”, ha permitido identificar a las familias más vulnerables. Segundo, las **transferencias de subsidios**, efectivamente se están logrando, convirtiéndose éstas en un poderoso **incentivo para que las familias superen su situación de pobreza**. Tercero, el fenómeno de la pobreza, efectivamente se ha observado e intervenido considerando un enfoque multidimensional. Prueba de ello, son las dimensiones que sustentan las 53 condiciones mínimas del Sistema.

Chile Solidario es un Sistema, por lo cual, su buena gestión se hace más importante y exigente, no sólo de Chile Solidario, como ente coordinador del Sistema de Protección Social, sino también de los Instrumentos de la Política Social que intenta coordinar. El cumplimiento del propósito de Chile Solidario, tal cual señaló Galasso, siempre va a depender, en algún grado de su gestión interna, y otro de la gestión y cumplimiento de los objetivos sectoriales de cada Programa.

Por lo tanto, el objetivo de Chile Solidario va a estar correlacionado con tres factores:

1. Su buena gestión interna, es decir mejorar en los siguientes espacios: métodos de evaluación de desempeño de los actores relevantes del Sistema, como son los Apoyos Familiares; estándares de calidad para dar por cumplida las Condiciones Mínimas; elaborar metodologías posibles de utilizar en familias con un mayor deterioro social; disminuir el número de familias por Apoyo

Social; mejorar el perfil profesional del Apoyo Familiar; focalizar y concentrar la labor del Jefe de Unidad Familiar; mejorar las condiciones laborales del Apoyo Familiar; aumentar la oferta social local; mejorar los sistemas de monitoreo y evaluación; mejorar la coordinación de la red de oferta social.

2. La buena gestión de los Programas o Instrumentos de la Política Social pertenecientes a la Red de Oferta Social, es decir mejorar en los siguientes espacios: mejorar la gestión interna de los diferentes programas; mejorar la coordinación entre los programas y Chile Solidario; aumentar la oferta pública local de los Programas; mejorar las técnicas y metodologías de monitoreo y evaluación de los Programas.
3. El impacto que tengan los Programas o Instrumentos de la Política Social pertenecientes a la Red de Oferta Social, por ejemplo: Programas de Empleo con impacto positivo, OMIL eficaces, etc.

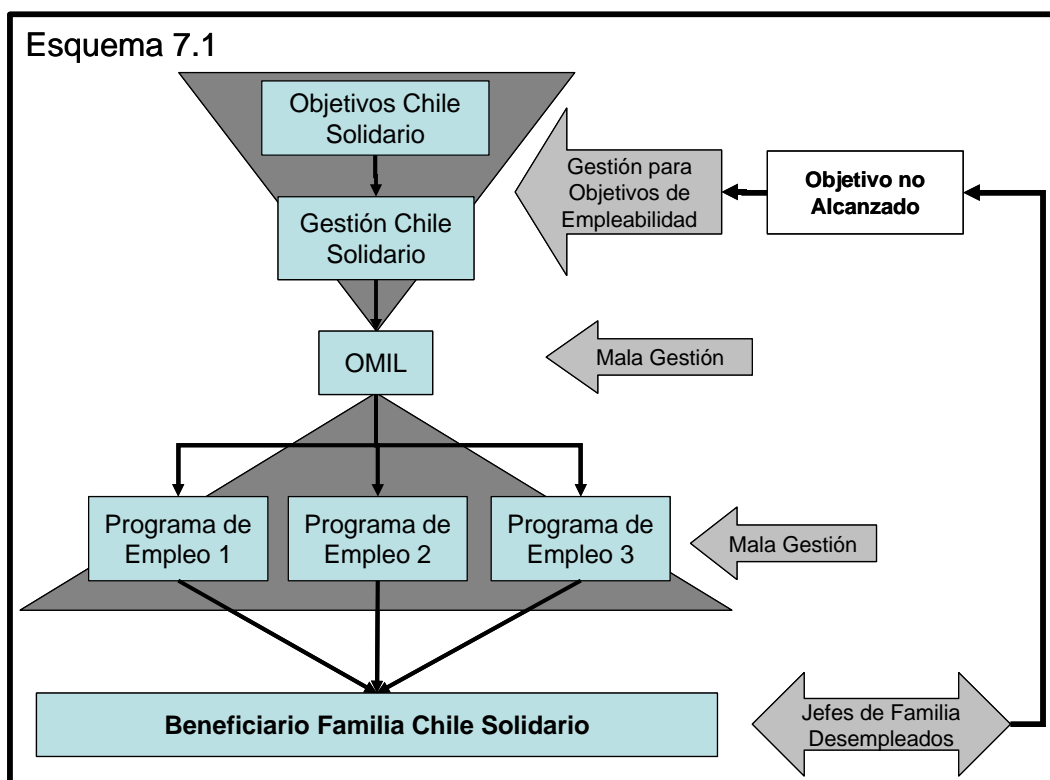
Estos tres factores están relacionados, y la falla en uno de los componentes de este sistema, va a generar la falla generalizada del mismo. Más aún, si incluimos a estos tres factores un cuarto factor, las fluctuaciones macroeconómicas del país, el sistema se hace mucho más complejo. Tal como menciona Cohen (2007) *“La política social [para este caso, lo tres factores mencionados] desempeña un papel insustituible, pero también tiene limitaciones. Ella no puede (ni debe intentar) asumir por sí sola la responsabilidad de la equidad. Éste es un objetivo que, junto con la transformación productiva, debe perseguirse simultáneamente con la política económica. Ambas se retroalimentan”*.

Los tres factores que conforman el Sistema (más la política económica y sus consiguientes fluctuaciones macroeconómicas), deben analizarse sectorialmente. Es decir, dadas las dimensiones en que trabaja Chile Solidario, cada una de ellas persigue un objetivo sectorial, por ejemplo: la dimensión de empleo tiene como objetivo emplear a los usuarios; la dimensión de ingreso tiene como objetivo mantener a las familias sobre un ingreso familiar específico; la dimensión de salud tiene como objetivo velar por la salud de los usuarios en diferentes ítems (salud del lactante, métodos de control de la natalidad, salud del Adulto Mayor, control sano de los menores, control de enfermedades inhabilitantes, etc.). Y para el cumplimiento de estos objetivos, Chile Solidario se “asocia” con la oferta pública respectiva.

Un ejemplo de este análisis sectorial es el siguiente: el esquema 7,1 muestra el sistema para el sector empleo. Los Objetivos de Chile Solidario para con empleo es “que al menos un integrante mayor de edad en la familia, este empleado”, para cumplir tal objetivo, Chile Solidario lo

operacionaliza mediante su gestión interna, por ejemplo: apoyando a las OMIL en la colocación de los usuarios y firmando acuerdos de acceso preferencial de sus usuarios con los diferentes programas de empleo. Existen múltiples riesgos asociados a cumplir este objetivo, a saber:

- Si la gestión de Chile Solidario al respecto, es de baja calidad, y todo lo demás funciona eficazmente (gestión de OMIL y gestión e impacto de Programas de Empleo): no se alcanza el objetivo de Chile Solidario.
- Si la gestión de las OMIL, respecto a la colocación de desempleados, es de baja calidad, y todo lo demás funciona eficazmente (gestión de Chile Solidario y gestión e impacto de los Programas de Empleo): no se alcanza el objetivo de Chile Solidario.
- Si la gestión de los Programas de Empleo es de baja calidad, y todo lo demás funciona eficazmente (gestión de Chile Solidario y gestión de OMIL): no se alcanza el objetivo de Chile Solidario.
- Finalmente, si la Política Económica provoca desempleo y, por lo tanto, los Programas de empleo no tienen impacto, y todo lo demás funciona eficazmente (gestión de Chile Solidario, gestión de OMIL, gestión de los Programas de Empleo).



De este análisis se desprende la importancia y la relevancia de los sistemas de Control de Gestión, seguimiento o monitoreo, y evaluación de resultados inmediatos y de impacto. Los cuales se analizaron en el capítulo 6, concluyendo una ineficacia o inexistencia de los mismos, no solo para la gestión de Chile Solidario, sino que también de los Programas que forman parte de la Red.

8. Recomendaciones.

Espacio de Mejora: Carácter estándar y homogéneo de la Metodología Puente utilizada, se proponen las siguientes soluciones:

- Mejorar la selección de la familias a intervenir: dada la capacidad instalada del Sistema Chile Solidario, no es posible intervenir a familias en Riesgo Social Grave, ya que, no son “susceptibles de asimilar” la metodología Puente. Para llevar a cabo esto, es necesario:
 - Definir un método de selección basado en indicadores de Riesgo Social medibles.
 - Aplicación de evaluación de riesgo social de las familias potenciales beneficiarios.
 - Identificar segmentos de familias, según la capacidad instalada del Programa.
- Diferenciar a los Apoyos familiares en al menos 2 segmentos:
 - El primer segmento de Profesionales, debe cumplir las siguientes características:
 - Profesionales altamente capacitados y con experiencia (con un nivel profesional mayor al que poseen los actuales AF), especialistas en atender familias en riesgo social alto.
 - Profesionales contratados por jornada completa, con salarios valor mercado.
 - Dada la complejidad de atender a estas familias, la atención debe ser más particularizada, que la definida por Chile Solidario, es decir, menos familias por Profesional.
 - El segundo segmento de Profesionales, debe cumplir las siguientes características:
 - Profesionales con experiencia (con un nivel profesional similar al exigido actualmente por Chile Solidario), atenderán a familias en riesgo social bajo o moderado.
 - Atenderán un promedio no mayor a 40 familias, trabajando jornada completa, con sueldos acordes a su valor de mercado.
- Diferenciar las metodologías a utilizar (lo cual no significa que busquen objetivos diferentes) en tantas como segmentos de familias existan. Siguiendo lo anterior:
 - Al primer segmento (familias con alto riesgo social): se le aplicará una metodología más especializada, pensada primero en la reconstrucción de la unidad familiar y en la atención eficaz de enfermedades sociales (drogadicción, alcoholismo, etc). Esta metodología servirá como un preingreso al Programa Puente, donde su estadía en este Programa sea mayor a los 24 meses dispuestos, dada la complejidad de los temas a tratar.

- Al segundo segmento (familias con riesgo social moderado o bajo): se le aplicará una metodología enfocada a concretizar el cumplimiento de todos los mínimos, no permitiendo su egreso con “egreso simple”, sino exitoso. Sólo así se preparará a las familias para los siguientes dos componentes.

Espacio de Mejora: Bajo Monitoreo en terreno de la calidad de las condiciones mínimas dadas por cumplidas. Se proponen las siguientes soluciones:

- Primero, dado que es imposible monitorear la cantidad de familias que beneficia el programa, o al menos muy costoso; la recomendación es crear un sistema de auditorias de monitoreo, a saber:
 - Se toman muestras representativas y aleatorias de las familias: con una representatividad nacional, la muestra para un universo de 255.000 familias es 384 familias¹²⁶. O se puede extraer un muestra representativa a nivel regional, en cuyo caso, la totalidad de la muestra la conformarían 4.939 familias¹²⁷ en todo Chile.
 - Se construyen Instrumentos de Monitoreo (Encuestas) cuyas variables deben ser, a lo menos:
 - Número de Condiciones Mínimas cumplidas por la familia.
 - Calidad de las Condiciones Mínimas que la Familia ha cumplido satisfactoriamente: en base a los estándares de calidad definidos por cada Condición Mínima¹²⁸.
 - Satisfacción de la Familia en torno a la utilidad práctica y calidad de las Condiciones Mínimas que ha cumplido.
 - Satisfacción de la Familia en torno al trabajo realizado por el Apoyo Familiar para con ellos.

De esta manera, el monitoreo cumpliría con la medición de indicadores en las dimensiones de Eficacia (nº de Condiciones Mínimas Cumplidas y calidad con que fueron cumplidas), de Eficiencia (nº de condiciones Mínimas Cumplidas por el tiempo ocupado)¹²⁹, de Calidad (Satisfacción de la Familia en torno a calidad de la Condición Mínima cumplida y labor del Apoyo Familiar).

¹²⁶ Muestra para Universos Infinitos (sobre los 100.000 casos), $Z=1,96$; P y $Q = 0,5$ (50%); Error del 5%.

¹²⁷ Muestra para Universos Finitos (menos los 100.000 casos), $Z=1,96$; P y $Q = 0,5$ (50%); Error del 5%. Ver Anexo 37 Muestras por Regiones.

¹²⁸ En este trabajo se propone un sistema de Estándares de Calidad para cada una de las Condiciones Mínimas.

¹²⁹ Número de condiciones mínimas cumplidas / tiempo que la familia ha transcurrido en el Programa (meses).

- Se aplican las encuestas a la muestra elegida aleatoriamente. El proceso lógico mínimo por el cual se llevaría a cabo este monitoreo, está representado por el flujo de Proceso Monitoreo Condiciones Mínimas Cumplidas¹³⁰.
- Segundo, el monitoreo no sería función de las Serplac, sino directamente de MIDEPLAN central. Dado que para la auditoría se contratarían encuestadores en todo Chile, no existen grandes problemas en centralizar esta función.
- Tercero, identificar y eliminar los incentivos perversos, los cuales no contribuyen con el cumplimiento de los objetivos de Chiles Solidario, específicamente, aquellos que afectan el real cumplimiento de las Condiciones Mínimas.¹³¹

Espacio de Mejora: Pocos estándares de calidad en el cumplimiento de las Condiciones Mínima:

- El Sistema de monitoreo debe contemplar auditorías externas muestrales, es decir, del universo de usuarios seleccionar mensual, trimestral o semestralmente una muestra representativa de usuarios y responder preguntando tales como: porcentaje de Condiciones mínimas efectivamente logradas, calidad en las condiciones mínimas logradas, etc.
- Los estándares de calidad deben referir mínimos en el cumplimiento de las Condiciones Mínimas, por ejemplo: ¿Cuándo se cumple la Condición Mínima “*contar con agua no contaminada*”? ¿Cuándo se cumple la Condición Mínima “*contar con un sistema de eliminación de excretas adecuado*”? ¿Cuándo se cumple la Condición Mínima “*contar con un sistema de energía adecuado*”? ¿Cuándo se cumple la Condición Mínima “*que la casa no se llueva, no se inunde y esté bien sellada*”? ¿Cuándo se cumple la Condición Mínima “*equipamiento básico para la alimentación de la familia*”? ¿Cuándo se cumple la Condición Mínima “*al menos un miembro de la familia trabaje en forma regular, con una remuneración estable*”?
- Conceptualizar: “agua no contaminada”, “sistema de energía adecuado”, “casa bien sellada”, “equipamiento básico para la alimentación”, “trabajar en forma regular”, ayudarían a dar luces de la calidad que se busca para tales Condiciones Mínimas.

¹³⁰ Ver Anexo 37.

¹³¹ Ver Anexo 38. Listado de Incentivos perversos que afectan el desarrollo de los Objetivos de Chile Solidario.

- Para tales, interrogantes se recomienda la elaboración de un “Sistema de Garantías de Calidad”, basado en el “Sistema de Garantías Sociales” que propone la Fundación para la Superación de la Pobreza.¹³²

Dicha propuesta se construye en base a dos tipos de garantías: Primarias y Secundarias. Las Garantías Sociales refieren a “*Aseguramientos que la sociedad compromete a todos sus miembros solo por el hecho de formar parte de ella y que resguardan el acceso al bienestar y las oportunidades*” (FSP, 2008). Dicho “aseguramiento” es la construcción de Derechos Jurídicos, Legales e Institucionales, es decir, se entregan a la población los “Mínimos Sociales” por medio de leyes que obligan al Estado para con sus ciudadanos.

De esta forma, la propuesta señala “ámbitos garantizables” (ej: de Educación, Habitabilidad, Trabajo, Salud, etc), los cuales precisan que se entenderá por cada uno de ellos, o como se operacionalizarán dichos ámbitos en cada uno de los miembros de una sociedad.

El derecho al “ámbito garantizable” es inalienable, imprescriptible, universal, indivisible e integral. Reducen brechas sociales “*reconocen las situaciones desiguales en las que se pueden encontrar los titulares*”; son precisas “*en norma, institucionalidad, programas y presupuesto*”; son flexibles “*pueden modificarse periódicamente sin lesionar el valor protegido*”; son inmediatas “*a diferencia de los derechos que son progresivos*”; y empoderan a sus beneficiarios “*otorgan poder de reclamo y exigibilidad*”. (FSP, 2008).

Si se presentan las Dimensiones de Chile Solidario, como dimensiones mínimas que deben cumplir los usuarios, y además el Estado se compromete a ello en base a la firma del convenio Familia – Apoyo Familiar, entonces es posible pensar a Chile Solidario como un conjunto de “ámbitos garantizables” (educación, salud, dinámica familiar, habitabilidad, trabajo, identificación y ingreso); y por lo tanto, precisar dichos ámbitos, flexibilizarlos, hacerlos inmediatos (durante los 24 meses que dura el 1º componente), y por sobre todo, empoderar a sus usuarios.

¹³² “Sistema de Garantías Sociales: una propuesta de Política Social para Chile” propuesta de la Fundación para la Superación de la Pobreza, documento de trabajo de Dirección de Investigación y Propuestas Públicas, 2008.

Para éste empoderamiento, la FSP propone la construcción de “Garantías Primarias y Secundarias”, las cuales se utilizarán para realizar el siguiente ejercicio. Las garantías primarias, para el caso del 1º componente de Chile Solidario, son las siguientes:

1-. Calidad: que el usuario conozca de antemano, la calidad de la prestación que se le va a entregar, es decir, las 53 condiciones mínimas. Por ejemplo, para la Condición Mínima “*contar con un sistema de eliminación de excretas adecuado*”: responder sobre la calidad específica del “Sistema de eliminación de excretas”.

2-. Oportunidad: que el usuario cuando acceda a la prestación o servicio, éste le sea dado en los tiempos adecuados para la satisfacción de sus necesidad específica, y el logro del objetivo para el bienestar del mismo. Por lo tanto, el beneficiario debe conocer cuales son estos “tiempos adecuados”. Por ejemplo, si la Condición Mínima es “*contar con un sistema de eliminación de excretas adecuado*”, y además se señala que esta condición estará cumplida antes de su egreso del 1º componente, asegurar que se cumpla y no dar pte al “egreso simple” porque algún usuario no accedió a este servicio. Por lo tanto, asegurar a todos los usuarios el cumplimiento oportuno (24 meses que dura el 1º componente) de todas las Condiciones Mínimas.

3-. Permanencia: refiere a asegurar a todo usuario la permanencia en el sistema hasta que reciba el servicio que se le prometió. Esta permanencia debe estar apoyada por todos los instrumentos disponibles, para que los servicios se cumplan de manera oportuna, y cumpla con el punto 2 señalado anteriormente. Por ejemplo, la familia no puede egresar del 1º componente sin que les hayan cumplido todas las Condiciones Mínimas.

4-. Protección Financiera: refiere a que si el usuario requiere de un servicio al que no puede acceder, el Estado subvencione el costo. En el caso del 1º componente, todos los servicios que se ofrecen a las familias son completamente gratis (aunque sea dado por agentes privados).

5-. Participación: definir de antemano cual será el nivel de participación de la familia en el Sistema Chile Solidario.

Con esto se responden las siguientes interrogantes: ¿Cuál es la calidad del sistema de eliminación de excretas que recibirá la familia?, ¿Cuándo recibirá el servicio? y ¿Cuál será la participación de las familias en definir el tipo de servicio?.

Las garantías secundarias son transversales a las primarias, refieren a la exigibilidad del cumplimiento, si alguna de las garantías primarias no cumple de una u otra forma lo estipulado en ellas. Esta exigibilidad significa que el usuario “exigirá” la prestación tal cual le fue señalada, y que conocerá los modos por los cuales se operacionalizará dicha exigibilidad. Por lo tanto, *“resguarda la posibilidad de reclamo de las personas cuando requieren la activación de una garantía o cuando una sub-garantía [Condición Mínima] no ha sido cumplida según lo estipulado”*. Para ello, es necesario que las familias cuenten con información de tipo: formas de mediación, derivaciones, gestiones de soluciones, instancias donde reclamar y exigir, etc.

Espacio de Mejora: No cumplimiento del 3° componente, debido a la baja coordinación entre los Programas que conforman la red social y Chile Solidario.

- Se requieren investigaciones que señalen el nivel de satisfacción del usuario en torno al tercer componente. Investigación que responda preguntas tales como ¿Tiempo de atención en otro programa antes de ser usuario de Chile Solidario y después de ello? O ¿ tiempo de atención de los usuarios de Chile Solidario en otro programa en comparación al tiempo de atención de los usuarios NO Chile Solidario?; ¿número de trámites que un usuario Chile Solidario debe realizar para ingresar a otro programa o subsidio, en comparación al número de trámites que debe realizar un usuario NO Chile Solidario?, etc.
- Los Programas de la red social deben ser parte del Sistema de Garantías Sociales que Chile Solidario ofrecerá y asegurará para sus usuarios. Además, de contar también, con la institucionalidad que haga posible la exigibilidad de tales servicios. En esta propuesta se considera relevante que MIDEPLAN tenga la responsabilidad, como institución, de exigir a los Programas: la calidad, oportunidad, permanencia, protección financiera y participación de sus usuarios en los servicios que estos prestan.
- Crear un Sistema de Coordinación y Control de Gestión automatizado para las prestaciones y servicios que los Programas de la red social comprometen. Esto eliminaría el FUD y las horas de oficina que realizan los Apoyos Familiares, cuando las familias no reciben el acceso preferencial.

El control de gestión se llevará en base a una “tarjeta inteligente” que reunirá toda la información del usuario, respecto a su condición de beneficiario de Chile Solidario. Para esto, todos los Programas y agentes que comprometen servicios, deberán incorporar una base de datos

con esta información. Cuando el usuario pretenda exigir estos servicios, solo bastaría la información contenida en la base de datos del Programa, activada por medio de su tarjeta.

Esta tarjeta permitirá a MIDEPLAN, en su rol de Control de Gestión de los Programas de la Red Social: identificar al usuario; tener información de primera fuente y actualizada de los diferentes servicios a los que el usuario ha tenido o no acceso inmediato, lo cual permitirá evaluar la gestión interna de los programa, en lo que refiere a la entrega de los servicio comprometido, y además, evaluar la pertinencia, oportunidad y exigibilidad de los mismos.

Espacio de Mejora: Poca oferta local para satisfacer las condiciones mínimas de las familias:

- La recomendación es activar la coordinación entre agentes públicos y privado. Esta recomendación supone que los agentes privados son más eficiente para transferir bienes y servicios que los agentes privados centralizados, por tanto, por formato de “Concesión” se integraría a la Red Social, privados expertos en determinadas áreas.

Un factor sumamente importante, que por lo demás ha estado fuera de la discusión de gobierno, es la **función de los privados en la ejecución de Chile Solidario** y el **aporte que éstos darían a las municipalidades en su nueva tarea de administrar eficientemente el programa Puente.**

Existen varios ejemplos de cómo la integración de instituciones públicas y privadas puede resultar óptima para los objetivos que se deseen. Un ejemplo de aquello es el rol de los privados en el Sistema de Protección Social Brasileño, Comunidad Solidaria, ejemplo que se analizará más adelante.

Ante esto, la opinión de los expertos consultados no genera duda, *“Falta interacción con el sector privado, la experiencia internacional demuestra que el sector privado sería más eficiente en términos de costo y beneficio”* (Entrevista expertos). *“Poco se ha explorado y sistematizado sobre el papel de la empresa privada o la así llamada “responsabilidad social de la empresa””* (Raczynski et al: 2004).

La heterogeneidad de la demanda requiere de una heterogeneidad de la oferta, que puede ser producida por agentes privados expertos en una determinada área. Lo cual involucra una **pertinencia de la oferta**, donde cada municipio tiene diferentes necesidades y, por lo tanto, una

oferta igual y pareja para todos, **genera problemas de pertinencia y adecuación**. El problema de pertinencia y el tener que tratar a todos por igual, genera pérdida de competitividad del sector público, **donde el sector privado tiene ofertas comparativas, tales como: la constante innovación, adecuación a la demanda**, etc.

Efectivamente, observar la experticia desarrollada por agentes privados sin fines de lucro como el Hogar de Cristo, la Teletón, la Fundación para la Superación de la Pobreza, etc. es un avance en el proceso de descentralizar, de manera óptima y preparada, los programas que componen Chile Solidario.

Sobre las instituciones de beneficencia y sin fines de lucro, Engel y Navia (2006) señalan que *“ellas también han entrado de lleno al territorio de la competencia, aprendiendo a ser muy efectivas en la recaudación de fondos.”*. Uno de los casos más exitosos, señalado por estos autores, es el Hogar de Cristo, en el cual *“el discurso solidario no ha impedido a sus líderes forjar una institución ágil y ferozmente competitiva, con una gerencia de marketing como cualquier empresa de venta de productos masivos”* (Engel y Navia: 2006).

La fundación para la Superación de la Pobreza, también es un buen ejemplo de efectividad en programas sociales planificados y ejecutados por Fundaciones privadas sin fines de lucro. Esta fundación cuenta con tres programas sociales exitosos: Adopta un Hermano, Servicio País; y Servicios Comunitarios. Por ejemplo, el **Programa Adopta un Hermano, bien podría significar un aporte al capital social de los niños del programa Puente, debido a que favorece el encuentro de niños con jóvenes estudiantes de educación superior**. El Programa Servicio País, también contribuiría al desarrollo del capital social de las familias Chile Solidario en zonas rurales, además de **significar un enorme aporte en la planificación del desarrollo territorial en conjunto con los actores locales**. Por último, el Programa Servicios Comunitarios, aportaría enormemente al **desarrollo laboral y empleabilidad de los jefes de hogares que participan en Chile Solidario**. Este programa cuenta con cinco componentes: intermediación laboral, contratación de desocupados, servicio comunitario, habilitación laboral y oficios, y responsabilidad social de jóvenes profesionales. **Bien podría significar un socio experto para las OMIL, en el desarrollo laboral de los jefes de hogar de Chile Solidario**. Toda esta **red pública privada sería administrada y coordinada a nivel local por las municipalidades**, previa profesionalización de éstas.

Una de las experiencias internacionales más exitosas en el ámbito de la protección social y rol del sector privado, es Comunidad Solidaria de Brasil. *“Una de las lecciones más evidentes que arroja la experiencia de ocho años realizada por Comunidad Solidaria es que el sector privado bien puede participar en el financiamiento de programas de desarrollo, ya sea con recursos monetarios directos, o con bienes y servicios necesarios para el desarrollo de las acciones”*. (Raczynski et al: 2004).

Espacio de Mejora: Poco desarrollo de Capital Social en las Familias:

- La recomendación se centra en aumentar las Dimensiones de Chile Solidario de siete a ocho, incluyendo una “Dimensión de Ciudadanía y Redes Comunitarias”. La cual se focalizará en la educación y activación ciudadana, en torno a las actuales siete dimensiones de Chile Solidario. Por lo tanto, actuará transversalmente a todas las dimensiones, es decir, activará y educará a la ciudadanía respecto a temas trascendentales en los ámbitos de: Educación, Salud, Habitabilidad, Familia, Empleo e Ingreso.

Esto permitiría concentrar esfuerzos en el desarrollo de ciudadanía en las familias beneficiarias, en torno a temas relevantes como: Control Social, Derechos y Deberes de la ciudadanía, Información sobre la Política social y los diferentes Instrumentos en que se operacionaliza.

Asimismo, permitiría focalizarse en la capacitación para la conformación y activación de redes comunitarias, que den sustentabilidad al desarrollo comunitario como agente que potencie la satisfacción de necesidades al interior de las propias comunitarias. Por ejemplo, la conformación y organización de Servicios Comunitarios como opción para la satisfacción de necesidades no cubiertas por el Estado y el mercado.¹³³

Espacio de Mejora: Bajo impacto de los Programas de Empleo con aporte fiscal:

- Como se mencionó en las conclusiones de esta investigación, el buen funcionamiento de todas las partes que conforman un Sistema y persiguen un objetivo, es vital para el cumplimiento del mismo. Por lo tanto, las recomendaciones giran en torno a la preparación del “jefe de hogar”

¹³³ Ejemplos interesantes pueden encontrarse al interior del Programa Servicios Comunitarios de la Fundación para la Superación de la Pobreza, donde, por ejemplo, se organizan Servicios Comunitarios de Cuidado de Adulto Mayor, Servicios de Jardines Infantiles Comunitarios, Servicios Comunitarios de Primer Apoyo contra la Violencia Intrafamiliar, etc. A propósito del aporte de agentes privados para la generación de oferta local.

para el ingreso exitoso al mercado laboral, y en torno a generar incentivos para el mejoramiento de la gestión interna de los Programas de Empleo.

- Primero, la Dimensión de Trabajo y Educación de Chile Solidario, debe estar enfocado, para con el “jefe de hogar”, en lograr el objetivo de disminuir las brechas existentes entre las competencias demandadas por el mercado (empleadores) y las competencias ofrecidas por los desempleados. Como se observó en el capítulo 5, el número de colocaciones de las OMIL es la mitad del número de vacantes del mercado laboral¹³⁴. Por lo tanto, la disminución de esta brecha es el objetivo primordial de estas dos dimensiones.
- Segundo, Chile Solidario (MIDEPLAN) debe tener entre sus facultades, exigir y realizar Evaluación de Impacto y Auditorias de la Gestión Interna de los Programas de Empleo.
- Tercero, Chile Solidario debe explorar la vía de Responsabilidad Social Empresarial, para el desarrollo, coordinación y cooperación del agente privado en la superación de la pobreza. Diferentes mecanismos pueden desarrollarse: por ejemplo implementar pasantías al interior de las empresas, para que desempleados aprendan y adquieran las competencias precisas que dicha empresa requiere contratar, es decir, la empresa capacitaría directamente al desempleado, para que cumpla las funciones que demanda. El aporte y rol del Estado sería la subvención del costo de la capacitación del desempleado.
- Cuarto, respecto a la función de las OMIL; Chile Solidario debiera explorar la incorporación de privados en el rol de Intermediación y Colocación Laboral. Por medio de la creación de un mercado de Oficinas de Intermediación Laboral Privado (ejemplo, caso Inglaterra y España), en el que el Estado subsidia la incorporación de desempleados al mercado laboral, pagando por persona colocada en un puesto de trabajo. Para focalizar en usuarios de Chile Solidario, cada colocación destinada a este segmento, se pagará más que colocar a un desempleado no participe del Sistema.

¹³⁴ Además, ver ANEXO 25 “Estadísticas Intermediación Laboral OMIL, periodo 2000 – 2005”.

Bibliografía.

1. Bravo, D. y Medrano, P. (2006).
“Los Programas gubernamentales de Empleo en Chile: Evaluación de Impacto e Implicancias de Política” en “Igualdad de Oportunidades: Los desafíos de la Capacitación Laboral”. Marzo 2006, Santiago. Centro Micro Datos, Universidad de Chile.
2. Castillo, R. (2006).
“Las Políticas Activas de Empleo y su Contribución a la Igualdad de Oportunidades en el Mercado del Trabajo” en “Igualdad de Oportunidades: Los desafíos de la Capacitación Laboral”. Marzo 2006, Santiago. Centro Micro Datos, Universidad de Chile.
3. Castro, R. y Cheyre, C.(2006).
“Midiendo la movilidad de ingresos y la dinámica de la pobreza en Chile”. En “La nueva realidad de la pobreza en Chile”. Libertad y Desarrollo, Santiago. Chile.
4. Cohen E. y Franco, R. (2007).
“Gestión Social. Como lograr la eficiencia en impacto en las Políticas Sociales”. CEPAL – siglo XXI.
5. Contreras, D. (2004).
“Dinámica de la Pobreza y Movilidad Social: Chile 1996 – 2001”. Departamento de Economía. Universidad de Chile.
6. De Gregorio, J (2005).
“Crecimiento Económico en Chile: Evidencia, fuentes y perspectivas”. Estudios Públicos 98. Centro de Estudios Público Chile (CEP).
7. Escárate, J. (2006).
“El Sistema de Capacitación Laboral y su Reforma: Poniendo la Decisión en las Personas” en “en “Igualdad de Oportunidades: Los desafíos de la Capacitación Laboral”. Marzo 2006, Santiago. Centro Micro Datos, Universidad de Chile.
8. FOSIS (2005 a).
“Balance de Gestión Integral 2005”. Dirección de Presupuesto, Ministerio de Hacienda.
9. FOSIS (2004 a).
“Evaluación Comprehensiva del Gasto”. Dirección de Presupuesto, Ministerio de Hacienda. Octubre 2004.
10. FOSIS (2004 b).
“Balance de Gestión Integral 2004”. Dirección de Presupuesto, Ministerio de Hacienda.
11. Galasso, E. (2006)
“Evaluating Social Policy in Chile: Chile Solidario and Equality of Opportunity” World Bank. Ponencia presentada en “Seminario Income Inequality and Chile”. Banco Interamericano de Desarrollo BID y Centro de Microdatos, Departamento de Economía, Universidad de Chile. 11 y 12 diciembre, 2006.
12. Irrazabal, I. (2006).
“Institucionalidad de la política social en Chile: propuestas para los nuevos desafíos”. En “La nueva realidad de la pobreza en Chile”. Libertad y Desarrollo, Santiago. Chile.
13. MIDEPLAN (1998).
“Impacto Distributivo del Gasto Social”.
14. MIDEPLAN (1999).
“Documento N°7 Situación de los Hogares y Familias de Chile” en “Resultados de la VII Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional CASEN 1998”.
15. MIDEPLAN (2002a).

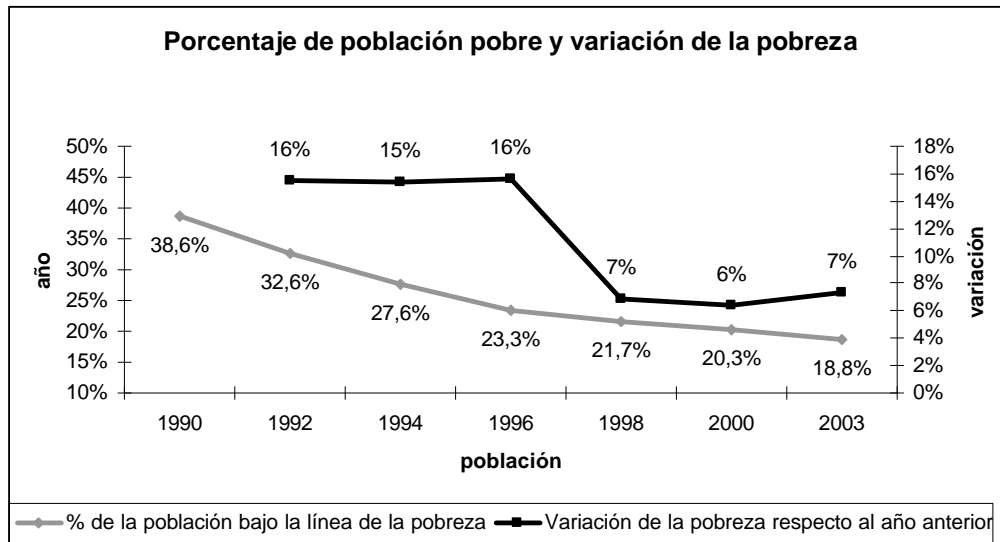
- “Dinámica de la Pobreza. Resultados de la encuesta Panel 1996-2001”.
16. MIDEPLAN (2002b).
“Estrategia de Intervención Integral a favor de las familias en extrema pobreza”. División Social.
 17. MIDEPLAN (2004 a).
“Conceptos Fundamentales Sistema de Protección Social Chile solidario”.
 18. MIDEPLAN (2004b).
“Sistema de Protección Social Chile Solidario”.
 19. MIDEPLAN (2005a).
“Componentes Centrales de un Sistema de Protección Social Sustentable: El Nuevo Escenario Social en Chile”. Departamento de Estudios. Diciembre 2005.
 20. MIDEPLAN (2006 a).
“La creación del Sistema de Protección social Chile Solidario. Debate previo y propuestas”. Cuaderno de Información N°1.
 21. MIDEPLAN (2006 b).
“Descripción del Sistema de Protección Social Chile Solidario”. Cuaderno de Información N°2.
 22. MIDEPLAN (2006 c).
“El Modelo de Gestión del Sistema de Protección Social Chile Solidario”. Cuaderno de Información N°3.
 23. MIDEPLAN (2006 d).
“Normativas Legales del Sistema de Protección Social Chile Solidario”. Cuaderno de Información N°5.
 24. MIDEPLAN (2006e).
“Balance de Gestión Integral”. Sitio web Dirección de Presupuesto.
 25. MIDEPLAN (s/f a).
“Programa Puente. La Entrada a Chile Solidario”.
 26. MIDEPLAN (s/f b).
“Características de las familias beneficiadas del Sistema Chile Solidario”. Departamento de Información Social. División Social. Encuesta CASEN
 27. Mintzberg, H. (1985).
“La Estructura de las Organizaciones”. Capítulo “La esencia de las Organizaciones”, apuntes Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.
 28. Nuñez, J. Riesco, C. (2005).
“Movilidad Intergeneracional del Ingreso en Chile”. Documento en Foco N°58, Expansiva, Agosto. Santiago de Chile.
 29. Raczynski, D. y otros (2001).
“Superación de la Pobreza y Gestión Descentralizada de la Política y los Programas Sociales”. En Razynski y Serrano (ed) “Descentralización. Nudos Críticos”, CIEPLAN, Asesorías para el Desarrollo, Santiago.
 30. Raczinsky, D. y Serrano, C. (2004)
“Programas Sociales Innovadores de Superación de la Pobreza en Brasil y Chile” en Hardy 2004 (ed) “Equidad y Protección Social. Desafíos de Políticas Sociales en América Latina”. Santiago: LOM Ediciones; Fundación Chile 21, 2004).
 31. Ruz, M. A. y Palma, J. (2005).
“Análisis del Proceso de Elaboración e Implementación del Sistema Chile Solidario”. Universidad de Chile, Instituto de Asuntos Públicos, Departamento de Políticas Públicas. Programa Ciudadanía, Participación y Políticas Públicas. Santiago Marzo 2005.

32. Serrano, C. (2005)
“Familia como Unidad de Intervención de Políticas Sociales. Notas sobre el Programa Puente – Chile Solidario” en CEPAL “Reunión de Expertos. Políticas Hacia las Familias, Protección e Inclusión Sociales”. 28 y 29 de junio 2005.
33. Waissbluth, M. (2003).
“La insularidad en la Gestión Pública Latinoamericana”. Revista CLAD “Reforma y Democracia, n°27. octubre 2003.
34. Chile Solidario.
Sistema Integrado de Información Social (SIIS) en gestion.chilesolidario.gob.cl/moduloseguimiento/convenio/.

ANEXOS.

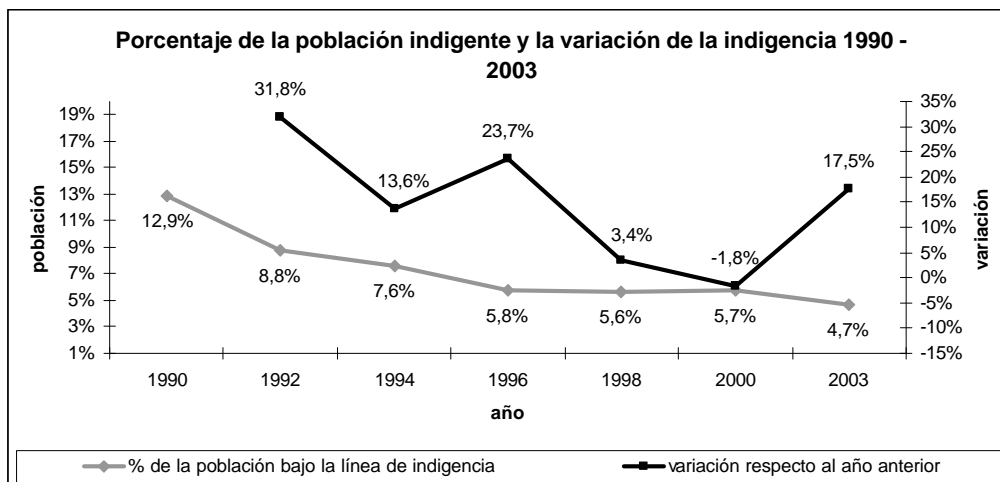
ANEXO 1.

Gráfico 1.



Fuente: Construcción propia en base a datos de Mideplan. División Social. Departamento de Información Social. Encuesta de Caracterización Socio Económica Nacional CASEN. www.mideplan.cl

Gráfico 2.



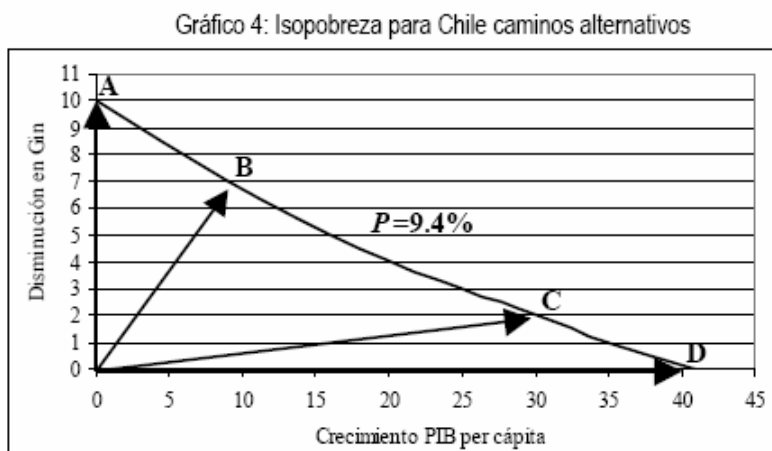
Fuente: Construcción propia en base a datos de Mideplan. División Social. Departamento de Información Social. Encuesta de Caracterización Socio Económica Nacional CASEN. www.mideplan.cl

ANEXO 2.

Principales conclusiones del estudio de Microsimulación (MIDEPLAN, 2005a).

La figura 1 muestra las combinaciones posibles (entre PIB *per capita* y coeficiente de GINI) para reducir el porcentaje de pobreza a la mitad.

Figura 1.

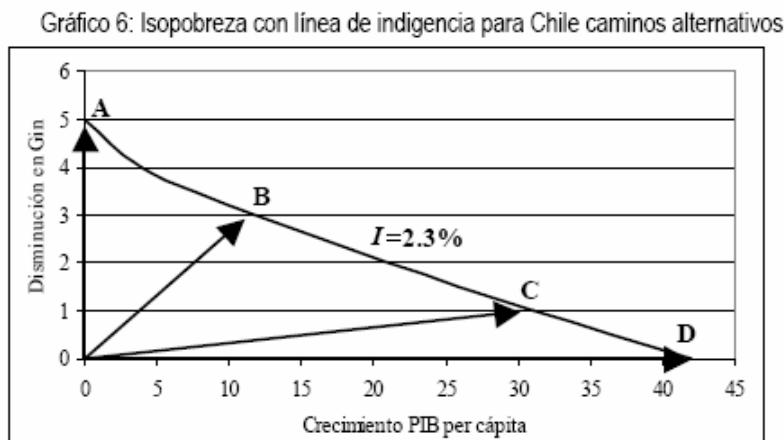


Fuente: MIDEPLAN, diciembre 2005.

La figura 1 muestra el gráfico de Isopobreza, donde la curva indica las posibilidades de combinación para tal reducción. En este gráfico se han marcado 4 puntos de todas las combinaciones factibles de lograr. Es así como, el punto A indica que si el país mantuviera una tasa de crecimiento del PIB per cápita del 0% desde el 2003 al 2015, y si lograra reducir el coeficiente de GINI en un 10%, entonces la pobreza se reduciría al 9,4%. Del mismo modo, el punto D indica la combinación contraria, con un crecimiento del PIB *per capita* del 40% y una reducción del coeficiente de GINI del 0%. Sin embargo, tal estudio también analizó escenarios más realistas, observándose éstos en los puntos B y C. En el punto B se consideró la combinación entre un PIB *per capita* del 10% y una reducción del coeficiente de GINI del 7%. Finalmente, el punto C marca la combinación entre un PIB *per cápita* de 30% y una reducción del coeficiente de GINI del 2%. (Mideplan, diciembre 2005).

Del mismo modo, se realizó el mismo ejercicio para reducir la indigencia de 4,7%¹³⁵ en el 2003 al 2,3% para el año 2015. Además se marcaron 4 puntos, de todos los puntos factibles de lograr, para un mayor análisis. La figura 2 muestra tales puntos.

Figura 2.



Fuente: MIDEPLAN, diciembre 2005.

El gráfico de Isopobreza con línea de indigencia muestra las siguientes combinaciones para reducir la indigencia a la mitad para el año 2015: el punto A indica la combinación entre un 0% de crecimiento del PIB per cápita y una reducción del coeficiente de GINI del 5%; el punto B indica la combinación entre un PIB per cápita del 12% y una reducción del coeficiente de GINI del 3%; el punto C indica la combinación entre un PIB per cápita del 31% y una reducción del coeficiente de GINI del 1%; y finalmente el punto D indica la combinación entre un PIB per cápita del 42% y una reducción del coeficiente de GINI del 0%. (Mideplan, diciembre 2005).

¹³⁵ Ver Gráfico 3 “Evolución de la Indigencia. 1990-2003” en el presente capítulo.

ANEXO 3.

Tabla 1.

Elasticidades OLS de los ingresos de hijos vs. ingresos de sus padres en países seleccionados

País	OLS
Alemania	0.11-0.34
Brasil	0.53-0.54
Canadá	0.12-0.19
Chile	0.54-0.55
España	0.24
EE.UU.	0.29-0.39
Finlandia	0.13
Francia	0.41
Inglaterra	0.43
Italia	0.36
Malasia	0.26
Sudáfrica	0.44
Suecia	0.13

Fuente: Nuñez y Risco (2004), en Nuñez y Risco (2005).

Tabla 2.

Matriz de transición para quintiles de padres e hijos

Quintil padre	Quintil hijo				
	1	2	3	4	5
1	0.31	0.21	0.21	0.19	0.07
2	0.29	0.22	0.32	0.13	0.05
3	0.16	0.28	0.21	0.22	0.12
4	0.17	0.18	0.20	0.22	0.23
5	0.08	0.11	0.06	0.26	0.50
Indice de inmovilidad	0.294				

Fuente: Nuñez y Riesco 2005.

Tabla 3.

Cuadro 34: Matriz de transición por deciles

Periodos	Deciles 2001										
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Total
Deciles 1996											
1	35,2	24,2	16,8	8,9	6,1	4,2	1,9	0,4	2,2	0,1	100
2	16,1	29,2	20,9	14,8	5,5	7,4	3,0	1,3	1,2	0,6	100
3	18,7	18,3	15,9	14,1	14,8	8,0	3,8	4,3	0,6	1,6	100
4	10,3	13,3	12,3	14,3	13,4	10,5	10,1	10,3	3,0	2,5	100
5	6,1	7,9	8,7	14,8	10,8	15,2	21,0	9,3	4,7	1,5	100
6	4,8	10,1	9,6	11,0	12,6	13,6	12,2	15,8	7,4	3,0	100
7	3,3	4,0	7,6	8,0	11,7	12,7	21,3	13,4	15,0	2,9	100
8	2,1	1,6	5,6	5,6	11,2	8,8	14,5	20,3	16,5	13,8	100
9	1,1	0,9	3,8	5,0	5,4	8,5	8,5	24,5	21,8	20,6	100
10	3,4	0,6	2,8	2,3	4,0	5,5	5,1	4,1	16,6	55,6	100
Total	10,1	11,0	10,4	9,9	9,5	9,4	10,1	10,4	8,9	10,2	100

Fuente: Contreras – Cooper – Herman – Neilson, 2005, p. 5.

Fuente: Contreras, D. Cooper, R. et al, 2005.

ANEXO 4.
Cuadro n°1

Condiciones Mínimas de Calidad de Vida. Programa Puente.	
Dimensiones	Condiciones mínimas a lograr.
Identificación	<ol style="list-style-type: none"> 1. toda la familia inscrita en el Registro Civil. 2. toda la familia tenga Cédula de Identidad. 3. vigencia de la ficha CAS en la municipalidad. 4. situación militar al día. 5. antecedentes regularizados de los miembros de la familia. 6. los miembros de la familia que correspondan, estén inscritos en COMPIN y en el Registro Nacional de la Discapacidad.
Salud	<ol style="list-style-type: none"> 1. familia inscrita en el Servicio de Atención Primaria de Salud. 2. Embarazadas con controles al día según normas de Ministerio de Salud. 3. vacunación al día de niños. 4. controles de salud al día de niños. 5. exámenes ginecológicos al día de las mujeres del hogar. 6. mujeres que usen algún tipo de método anticonceptivo se encuentren bajo control médico. 7. adultos mayores estén bajo tratamiento en el consultorio. 8. enfermos crónicos estén bajo control médico. 9. miembros de la familia con discapacidad estén informados en materia de prevención y auto cuidado en salud.
Educación	<ol style="list-style-type: none"> 1. niños en edad preescolar asistan a algún programa de educación de párvulos, inscritos o postulando. 2. en ausencia de madre o adulto, los niños estén inscritos en algún sistema de cuidado infantil. 3. niños hasta 15 años asistan a algún establecimiento educacional. 4. que los niños que asistan a algún establecimiento educacional sean beneficiarios de los programas de asistencia escolar que corresponda. 5. niños mayores de 12 años sepan leer y escribir. 6. niños con discapacidad en condiciones de estudiar lo estén haciendo. 7. adulto responsable de la educación de los niños esté en contacto regular con la escuela. 8. adultos con actitud positiva y responsable hacia la educación y la escuela. 9. adultos sepan leer y escribir.
Dinámica familiar	<ol style="list-style-type: none"> 1. Existencia de prácticas cotidianas de conversación sobre temas como hábitos, horarios y espacios para la recreación. 2. familia cuente con mecanismos adecuados para enfrentar conflictos. 3. existencia de normas claras de convivencia al interior de la familia. 4. distribución equitativa de tareas del hogar. 5. conocimiento de los recursos comunitarios y los programas de desarrollo disponibles en la red local. 6. en caso de violencia intrafamiliar, las personas estén incorporadas a un programa de apoyo. 7. si la familia tiene un niño en algún sistema de protección, lo visite regularmente. 8. si la familia tiene algún joven privado de libertad, lo apoye y colabore con el programa de rehabilitación.
Habitabilidad	<ol style="list-style-type: none"> 1. situación habitacional clara conforme a la tenencia del sitio y la vivienda en que

	<p>habitan.</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. las familias que quieran postular a viviendas lo estén haciendo. 3. contar con agua no contaminada. 4. contar con un sistema de energía adecuado. 5. contar con un sistema de eliminación de excretas adecuado. 6. que la casa no se llueva, no se inunde y esté bien sellada. 7. que la vivienda cuente, al menos con dos piezas habitables. 8. que cada miembro de la familia tenga su cama con equipamiento básico. 9. equipamiento básico para la alimentación de la familia. 10. sistema adecuado de eliminación de basura. 11. el entorno de la vivienda libre de contaminación. 12. acceso al Subsidio al Pago del Consumo del Agua Potable.
Trabajo	<ol style="list-style-type: none"> 1. al menos un miembro de la familia trabaje en forma regular, con una remuneración estable. 2. ningún niño menor de 15 años abandone los estudios por trabajo. 3. los miembros desocupados estén inscritos en la Oficina Municipal de Información Laboral.
Ingresos	<ol style="list-style-type: none"> 1. que los miembros de la familia que tengan derecho al Subsidio Único Familiar lo obtengan. 2. los que tengan derecho a Asignación Familiar, la obtengan. 3. los que tengan derecho a Pensión Asistencial, la obtengan. 4. contar con ingresos superiores a la línea de la indigencia. 5. contar con un presupuesto organizado en función de sus recursos y necesidades prioritarios.
Fuente: Mideplan 2006c; Mideplan s/f.	

Cuadro 2.

Región	Puntaje de corte CAS
I Tarapacá	489
II Antofagasta	510
III Atacama	501
IV Coquimbo	463
V Valparaíso	494
VI O'Higgins	471
VII Maule	468
VIII Bio Bio	472
IX La Araucanía	457
X Los Lagos	462
XI Aisén	464
XII Magallanes	510
RM Santiago	513
Fuente: MIDEPLAN, Octubre 2004	

ANEXO 5. Figura 1. Etapas, fases, sesiones, contenidos de sesiones y Bonos de Protección a través del primer componente de Chile Solidario.

Meses	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25-26
Fases	intensiva						acompañamiento y seguimiento																		cierre
Frecuencia de las sesiones	semanales		quincenales		mensuales		bimensuales y trimestrales																		
Contenido de las sesiones	Invitación a participar.	Revisión de las primeras 4 dimensiones priorizadas	Revisión de las 2 siguientes dimensiones priorizadas.	Revisión de la última dimensión priorizada.	Revisión de los avances en el cumplimiento de condiciones mínimas pendientes		Acompañamiento y apoyo en el cumplimiento de las condiciones mínimas pendientes.																		sesión de cierre - EGRESO DEL PROGRAMA
	Composición familiar.	Suscripción de contratos y revisión de su cumplimiento.																							
	Priorización de las preocupaciones.	Información y orientación de las oportunidades de la red de servicios y beneficios disponibles																							
	Reconocimiento y valoración del capital inicial.																								
	Creación de vínculo de confianza entre el Apoyo Familiar y la familia.	Acceso a las oportunidades de la red de servicios y beneficios disponibles para el cumplimiento de las condiciones mínimas																							
	Fortalecimiento del vínculo entre el Apoyo Familiar y la familia.	Inserción progresiva en la red de servicios y beneficios disponibles.		Experiencias de evaluación participativo - colectiva del desempeño del Programa y del efecto de este en las familias participantes - estrategia Juntos Ganamos.																					
Bono de Protección			cuota 1 a 6 - \$10.500 cada una				cuotas 7 a 12 - \$8.000 c/u			cuotas 13 a 18 - \$5.500 c/u			cuotas 19 a 24 - valor del SUF c/u												

Fuente: MIDEPLAN, diciembre 2004.

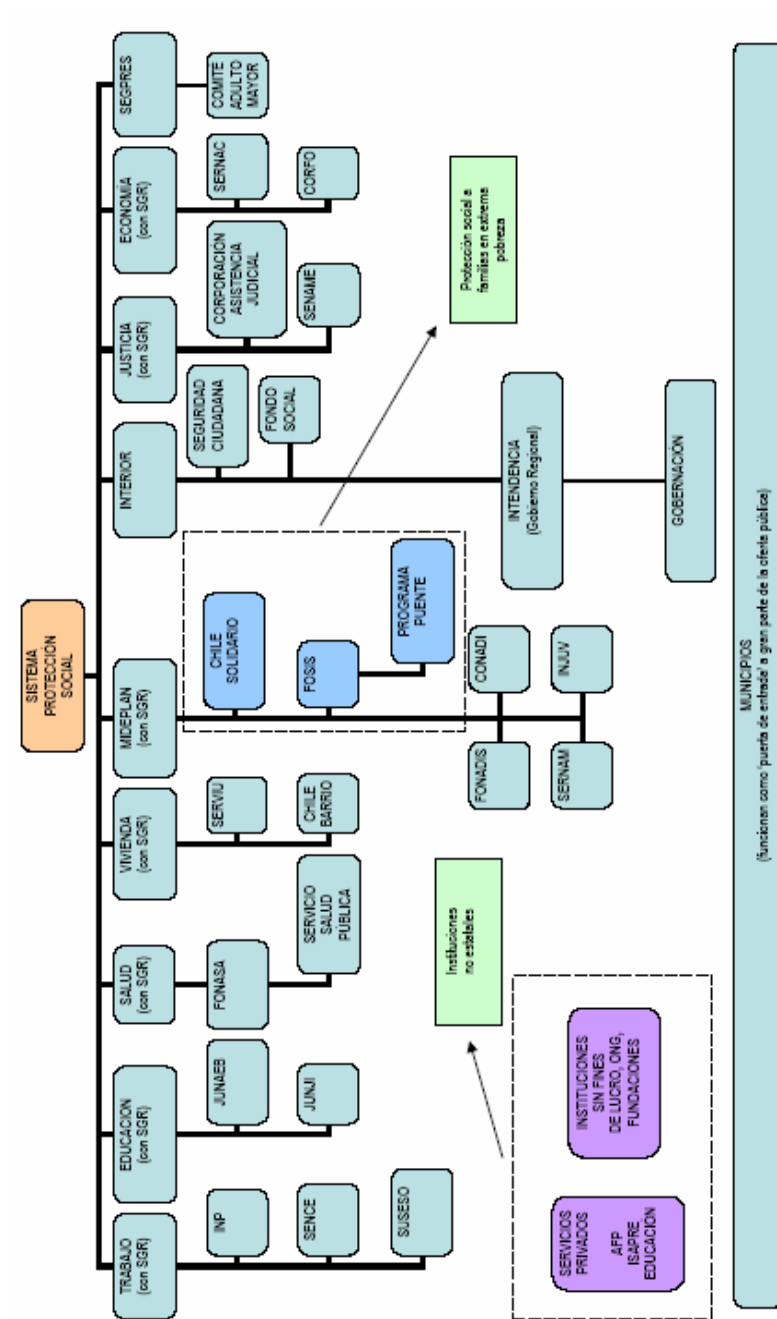
ANEXO 6. Cuadro 1. Subsidios Monetarios que el Estado otorga.

El SUF	corresponde a un monto determinado año a año. El 2005 el monto ascendió a 3.930 pesos. Si bien este subsidio se otorga a menores de 18 años cuyos padres no tengan previsión; y a madres embarazadas que no tengan previsión, las familias de Chile Solidario gozan de este subsidio por tres años, luego del egreso de la etapa de Apoyo Psicosocial. (MIDEPLAN 2006 b)										
El PASIS de Vejez	<p>corresponde a una pensión vitalicia para adultos mayores de 65 años sin previsión, el monto asignado corresponde según tramos de edad. A</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="2">Cuadro N° 5</th> </tr> <tr> <th>Tramo de edad</th> <th>Pesos</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Entre 65 y 70 años</td> <td>38.572</td> </tr> <tr> <td>Entre 71 y 75 años</td> <td>40.238</td> </tr> <tr> <td>Mayor a 75 años</td> <td>44.960</td> </tr> </tbody> </table> <p>Fuente: Unidad de Subsidios, División Social MIDEPLAN, diciembre 2005. En MIDEPLAN 2006 b.</p> <p>continuación se observan estos tramos.</p>	Cuadro N° 5		Tramo de edad	Pesos	Entre 65 y 70 años	38.572	Entre 71 y 75 años	40.238	Mayor a 75 años	44.960
Cuadro N° 5											
Tramo de edad	Pesos										
Entre 65 y 70 años	38.572										
Entre 71 y 75 años	40.238										
Mayor a 75 años	44.960										
PASIS de Invalidez	corresponde a un subsidio de 38.572 pesos de por vida a quienes sufran de invalidez y no tengan previsión										
PASIS de Discapacidad Mental	corresponde a un subsidio de 38.572 pesos mensuales vitalicios para las familias que tengan miembros con este tipo de discapacidad. En caso de no acceder a este subsidio por cupos regionales, se le otorgará una doble SUF equivalente a 7.860 pesos. (MIDEPLAN 2006 b).										
SAP	corresponde a un subsidio que cubre el 100% del gasto de agua que no superen los 15 metros cúbicos de consumo mensual, dispongan de conexión y medidor individual. El valor promedio es de 2.850 pesos.										
Subsidio Prorretención Escolar	corresponde a un bono entregados a los sostenedores educacionales en cuyas escuelas cursen 7° básico a 4° medio los hijos de las familias integrantes de Chile Solidario. El monto oscila entre: 51.750\$ de 7° y 8° básico, 82.800 de 1° y 2° medio, 103.500\$ de 3° a 4° medio repitente y 124.200\$ de 4° medio egresado. (MIDEPLAN 2006 b).										

ANEXO 7.

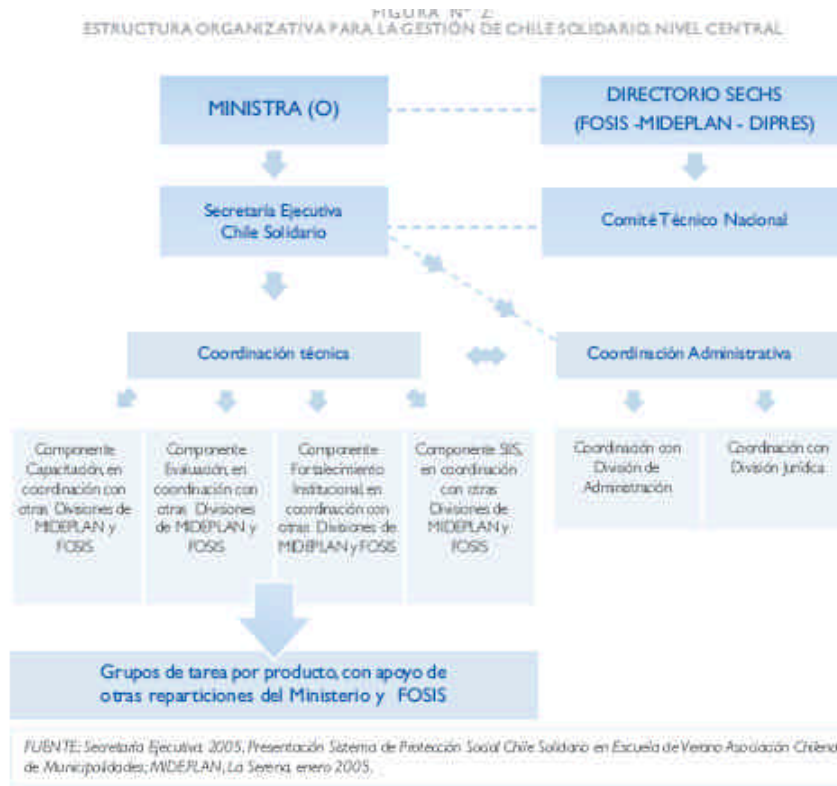
RED SOCIAL SISTEMA CHILE SOLIDARIO	
INSTITUCIÓN	PROGRAMA Y/O SERVICIO
SENCE	proempleo chile solidario (dimensión trabajo)
	proempleo chile solidario (dimensión ingreso)
REGISTRO CIVIL	identificación chile solidario
MINEDUC	conozca a su hijo
	programa de mejoramiento de la infancia (pmi)
	contigo aprendo nivel alfabetizacion del programa chile califica
	liceo para todos
JUNAEB	programa de salud bucal
	alimentacion escolar (pae) 1° y 2° servicio
	alimentacion escolar (pae) 3° servicio
	utiles escolares
	habilidades para la vida
INDAP	bono de produccion agricola y familiar
	programa de desarrollo local prodesal
FOSIS	desarrollo social
	nivelacion de competencias laborales (pncl) alfabetizacion hasta 4° basico
	nivelacion de competencias laborales (pncl) niveles 5° y 6° basico y 7° y 8° basico
	desarrollo social dinamica familiar
	desarrollo social atencion de violencia intrafamiliar
	habitabilidad chile solidario
	desarrollo social
	reinserción laboral y empleo (dimensión trabajo)
	reinserción laboral y empleo (dimensión ingreso)
apoyo a actividades económicas	
FONADIS	ayudas tecnicas para personas con discapacidad
CONAF	formacion, capacitacion y empleo (profocap) (dimensión trabajo)
	formacion, capacitacion y empleo (profocap) (dimensión ingreso)
BIENES NAC.	habitabilidad chile solidario
CONADI	subsidio de tierras indigenas
DGMN	gratuidad en los certificados de regularizacion de la situacion militar
FONASA	programa del adulto mayor
	programa de salud mental
	programa odontologico de atencion primaria para mujeres y hombres de escasos recursos
	programa de deteccion, diagnostico y tratamiento integral de la depresion en atencion primaria
GENDARMERIA	oficinas de diagnostico prontuarial a nivel regional
INTEGRA	jardines infantiles y extencion horaria
JUNJI	sala cuna y jardines infantiles
PRODEMU	apoyo a la dinamica familiar
	desarrollo de competencias laborales para mujeres chile solidario
SENAME	fortalecimiento familiar
	proyecto especializado en maltrato infantil
	proyecto especializado en niños y niñas trabajadores
SERNAM	atencion de la violencia intrafamiliar
	habilitacion laboral para mujeres jovenes de chile solidario
	jornadas de informacion de derechos laborales y sociales

ANEXO 8. Sistema Chile Solidario en la Red de Protección Social.



ANEXO 9.

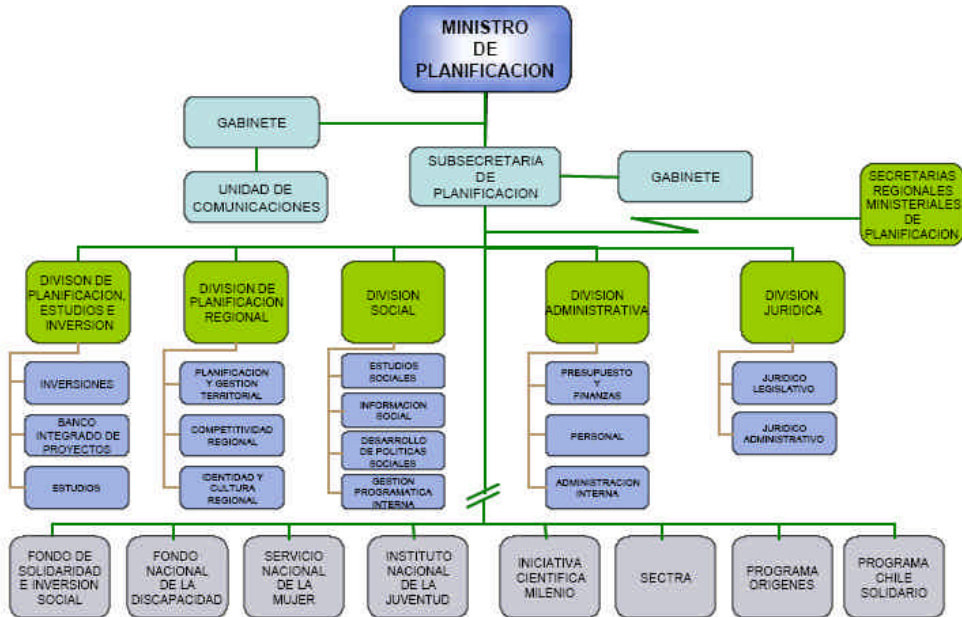
Estructura Organizativa para la Gestión de Chile solidario Nivel Central.



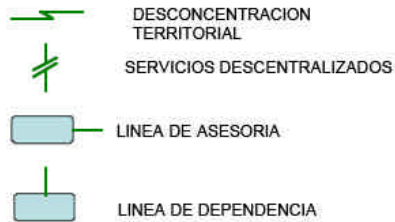
Fuente: MIDEPLAN (2006 c).

ANEXO 10.

MINISTERIO DE PLANIFICACION
ORGANIGRAMA



SIMBOLOGIA



ANEXO 11.

Cuadro N° 1 Hitos Temporales del Funcionamiento del Sistema.	
Dirección de Presupuesto, DIPRES, Ministerio de Hacienda. Introdutor en Chile del enfoque de protección social como modelo de políticas sociales de prevención, mitigación y superación de pobreza y de la propuesta de aumento y combinación de diversas transferencias monetarias del Estado en beneficio de una misma población objetivo, debidamente focalizada. (Mideplan 2006a).	
1994	Programa Piloto del PUENTE a algunas comunas: Quillota, La Florida, etc.
1997	Diseño de la Estrategia nacional para la superación de la pobreza
2001 - 2002	Primeras reuniones de coordinación
2002	Programa PUENTE inicia.
Mayo 2002 – Diciembre 2002	Instalación del Sistema: ingreso gradual de las primeras familias a nivel nacional, a partir de junio de 2002.
2003 en adelante	Puesta en marcha del Sistema.
Junio 2004	Primeros egresos de la etapa de Apoyo Psico-social.
2005	Creación del SIIS, Sistema Integrado de Información Social.
2005	Coexisten familias participando en distintas etapas del Sistema. Inicio de la etapa de Seguimiento de las primeras familias egresadas de la etapa de Apoyo Psicosocial.
Diciembre 2005	Término proyectado para alcanzar la cobertura asignada inicial del Sistema: 225.073 familias.
Marzo 2006	Evaluación de impacto realizada por el Banco Mundial.
Noviembre 2006	Evaluación de impacto realizada por Banco Mundial.
Diciembre 2006	Evaluación de programas de la oferta pública en convenio con Chile Solidario realizada por la consultora Asesorías para el Desarrollo.
Octubre 2007	Primeras familias que cumplen el ciclo completo de permanencia en el Sistema. Realización de Primera Evaluación de Impacto del Sistema en las familias beneficiarias.
2010	Municipalización completa del programa Puente.
Febrero 2011	Termino proyectado para las familias del último grupo de ingreso al Sistema (2005).
Fuente: Secretaria Ejecutiva Chile Solidario 2005 (en Mideplan 2006b)	

ANEXO 12.

Instancias Organizativas y sus participantes.	
Instancia	Participantes.
a) Chile Solidario Nivel Central	
Directorio Ejecutivo Chile solidario	<ul style="list-style-type: none"> • Ministro de Mideplan. • Director Ejecutivo FOSIS. • Director de Presupuesto (DIPRES) del Ministerio de Hacienda. • Secretario Ejecutivo de Chile Solidario.
COTEN	<ul style="list-style-type: none"> • Secretario Ejecutivo de Chile Solidario. • Coordinador Técnico de la Secretaría Ejecutiva. • Coordinador Administrativo de la Secretaría Ejecutiva. • Subdirector de Programa de FOSIS. • Representante de la DIPRES.
b) Chile Solidario Nivel Regional:	
Comité Ejecutivo Regional	<ul style="list-style-type: none"> • Intendente Regional (Preside la instancia). • Gabinete Regional. • Director Regional FOSIS. • Director Regional INP.
Secretaría Ejecutiva Regional.	<ul style="list-style-type: none"> • SERPLAC (Preside la instancia). • Departamento Social Gobierno Regional. • FOSIS Regional.
Comité Técnico Regional (COTER).	<ul style="list-style-type: none"> • SERPLAC (Coordinan Instancia). • Seremi Salud. • Seremi Trabajo. • Seremi Educación. • Seremi Justicia. • Seremi Vivienda. • Seremi Bienes Nacionales. • FOSIS regional. • SERNAM. • SENAME. • Fundación PRODEMU. • Fundación INTEGRAL. • Gobernaciones. • Servicio de Registro Civil e Identificación. • JUNJI. • JUANE. • INJUV. • CONACE.
c) Chile Solidario nivel local:	
Los Municipios	<ul style="list-style-type: none"> • Alcalde. • Jefes de Unidades de Intervención Familiar (JUIF). • Oficinas Comunales. • Apoyos Familiares.
Elaboración Propia	

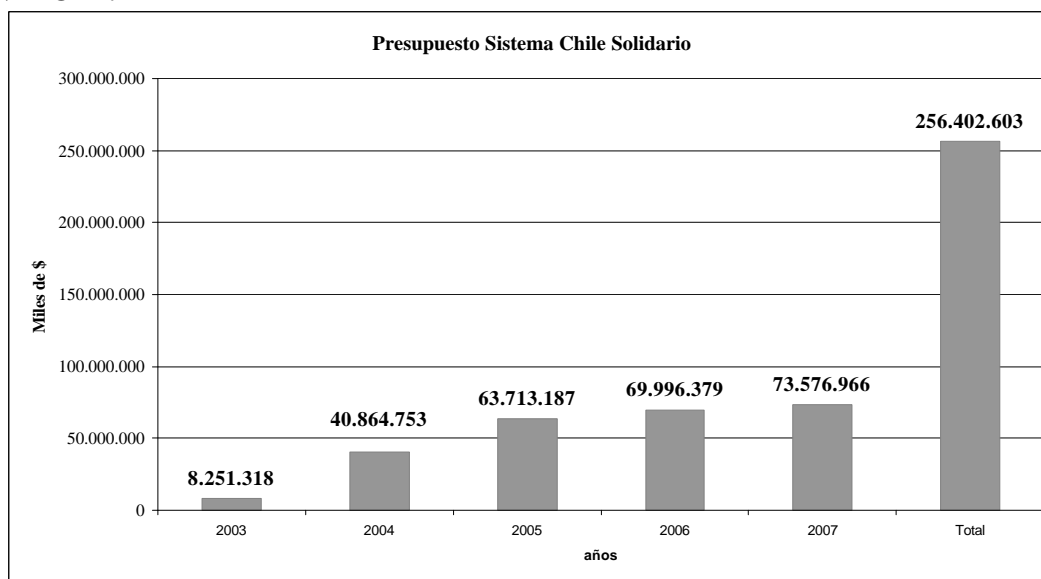
ANEXO 13.

Ley de Presupuesto Sistema Chile Solidario (DIPRES) y Presupuesto transferido a otros Programas de la Oferta Pública (*).

LEY DE PRESUPUESTOS MINISTERIO DE PLANIFICACION		Partida : 21				
SUBSECRETARIA DE PLANIFICACION		Capitulo : 01				
SISTEMA CHILE SOLIDARIO		Programa : 05				
		Miles de \$ corrientes				
Denominaciones	2003	2004	2005	2006	2007	
INGRESOS	8.251.318	40.864.753	63.713.187	69.996.379	73.576.966	
APORTE FISCAL	8.251.318	37.959.159	61.521.239	67.405.510	72.580.035	
Libre	8.251.318	37.959.159	61.376.836	67.245.070	72.267.516	
Servicio de la Deuda Externa			144.403	160.440	312.519	
ENDEUDAMIENTO		2.905.594	2.188.948	2.588.869	993.911	
Endeudamiento Externo			2.188.948	2.588.869	993.911	
Prestamos Externos de Largo Plazo		2.905.594				
Crédito BIRF		2.905.594				
SALDO INICIAL DE CAJA			3.000	2.000	3.000	
GASTOS	8.251.318	40.864.753	63.713.187	69.996.379	73.576.966	
GASTOS EN PERSONAL	31.545	219.632	290.379	573.149	711.584	
BIENES Y SERVICIOS DE CONSUMO	62.216	454.129	454.440	501.493	503.485	
TRANSFERENCIAS CORRIENTES		40.164.270	61.773.954	68.711.984	71.991.199	
Al Gobierno Central	8.125.742	34.857.332	37.776.186	38.799.168	41.219.546	
FOSIS Fondo de Solidaridad e Inversión Social *	8.125.742	21.709.578	17.548.101	20.247.247	19.458.614	
Encuesta CASEN		314.036	52.234	309.000	1.416.623	
Sistema Nacional CAS		140.514	178.227	107.120		
Programa de Apoyo a Personas en Situación de Calle *					258.750	
INTEGRA - Subsecretaría de Educación *		728.464	1.310.809	1.620.160	1.676.866	
JUNAEB Programa Salud Oral*		154.789	201.842	228.687	236.691	
JUNAEB Habilidades para la Vida y Escuelas Saludables*		205.878	268.460	337.347	349.154	
JUNAEB Programas de Alimentación y Utiles Escolares*			1.999.544	2.265.530	2.344.824	

Programa de Educación Prebásica - JUNJI *					1.014.130
Programa de Educación Prebásica – Subs. de Educación*		391.449	816.934	979.836	
Programa de Educación Media – Subs. de Educación *		301.683	610.939	729.950	755.498
Subvención Educacional Pro-Retención, Ley N° 19.873		2.376.144	2.834.244	3.503.125	5.494.789
PRODEMU Servicio Nacional de la Mujer*		280.280	367.378	755.704	258.750
Proempleo - Subsecretaría del Trabajo *		1.994.574	3.922.188	3.646.718	5.264.753
Bono de Producción Agrícola y Familiar – INDAP*			750.210	772.716	
Programa de Salud Ch. S., Fondo Nacional de Salud*		5.491.453	5.550.721	2.825.192	2.924.074
Programa de Habitabilidad Chile Solidario		1.732.640	7.664.899	11.267.303	11.299.409
Programa de Identificación Chile Solidario		183.456	185.436	190.999	310.500
Programa de Apoyo Integral al Adulto Mayor Ch. S.*					550.114
Programa de Ayudas Técnicas - FONADIS *		1.223.040	1.594.816	1.642.660	1.700.153
Mejoramiento Administración SAP		30.698	54.325		
Proyecto Banco Mundial		2.905.594	2.537.408	2.844.191	1.062.564
Supervisión y Seguimiento de la Gestión Territorial					672.750
A Otras Entidades Públicas		5.306.938	23.997.768	29.157.112	30.254.153
Bonos Art. 2° Transitorio, Ley N° 19.949			13.325.239	14.438.499	14.942.193
ADQUISICION DE ACTIVOS NO FINANCIEROS			27.011	46.313	55.179
Mobiliario y Otros			1.224	2.002	8.282
Máquinas y Equipos					1.035
Equipos Informáticos	31.815	26.722	25.787	44.311	45.862
TRANSFERENCIA DE CAPITAL			1.020.000		
Al Gobierno Central			1.020.000		
Subsecretaria de Vivienda y Urbanismo			1.020.000		
SERVICIO DE LA DEUDA			146.403	162.440	314.519
Intereses Deuda Externa			144.403	160.440	312.519
Deuda Flotante			2.000	2.000	2.000
SALDO FINAL DE CAJA			1.000	1.000	1.000
* Presupuesto asignado a otros Programas de la Oferta Pública para la Superación de la Pobreza.					

ANEXO 14.



Elaboración propia a partir de Ley de Presupuesto. DIPRES.

ANEXO 15.

COBERTURA FAMILIAS SISTEMA CHILE SOLIDARIO 2002-2006									
Región	Cobertura planificada	Programa PUENTE						mayores de 65 años	TOTAL
		año 2002	año 2003	año 2004	año 2005	año 2006	TOTAL		
Tarapacá	6.309	2.178	1.408	1.408	639	1096	6.729	449	7.178
Antofagast	7.564	1.099	2.642	2.220	1.176	2710	9.847	564	10.411
Atacama	7.137	2.198	1.744	1.562	1.055	1577	8.136	757	8.893
Coquimbo	6.760	2.151	1.958	1.435	619	2179	8.342	656	8.998
Valparaíso	19.671	6.198	4.731	4.469	2.887	4904	23.189	1.322	24.511
O'Higgins	9.684	3.609	1.670	2.114	237	3097	10.727	488	11.215
Maule	17.220	5.667	4.619	3.535	1.259	4277	19.357	977	20.334
Bio Bio	42.273	7.400	10.102	13.998	8.642	7605	47.747	2.389	50.136
Araucanía	27.534	4.725	8.520	8.201	5.552	3205	30.203	2.835	33.038
Los Lagos	26.166	5.501	7.072	7.609	4.036	4337	28.555	1.999	30.554
Aysen	1.498	542	456	0	0	416	1.414	160	1.574
Magallan	1.477	686	402	0	0	436	1.524	154	1.678
RM	52.133	14.101	15.069	13.255	7.042	10557	60.024	2.925	62.949
Total	225.426	56.055	60.393	59.806	33.144	46.396	255.794	15.675	271.469

Fuente: Mideplan (s/f b) y SIIS, elaboración propia.

ANEXO 16.

Gasto por Componentes Chile Solidario (miles de \$)					
Año	Apoyo Psicosocial	Bonos y Subsidios	Acceso preferente a programas sociales	Total por año	Total corrección monetaria por año
2002	2.188.341	285.810	0	2.474.151	2.657.421
2003	4.400.225	4.972.645	0	9.372.870	9.960.369
2004	4.614.855	8.099.279	22.083.156	34.797.290	36.101.742
2005	5.023.911	13.325.239	41.695.911	60.045.061	60.094.636
2006	5.281.893	14.438.499	45.731.281	65.451.673	65.505.712
Total	21.509.225	41.121.472	109.510.348	172.141.045	174.319.880
Gasto por Componentes Chile Solidario (%)					
Año	Apoyo Psicosocial	Bonos y Subsidios	Acceso preferente a programas sociales	Total por año	
2002	88,45%	11,55%	0,00%	100%	
2003	46,95%	53,05%	0,00%	100%	
2004	13,26%	23,28%	63,46%	100%	
2005	8,37%	22,19%	69,44%	100%	
2006	8,07%	22,06%	69,87%	100%	
Total	12,50%	23,89%	63,62%	100%	
Fuente: MIDEPLAN 2006 c					

ANEXO 17. Tasa de cobertura y gasto por componente.

Tasa Gasto por Componentes Chile Solidario (%)				
Año	Apoyo Psicosocial	Bonos y Subsidios	Acceso preferente a programas sociales	Total por año
2002				
2003	101%	1640%		279%
2004	5%	63%		271%
2005	9%	65%	89%	73%
2006	5%	8%	10%	9%
2007	11%	12%	13%	12%

Fuente: Elaboración propia a partir de MIDEPLAN 2006 c.

Tasa Cobertura por Componente y año (en n° de usuarios y %)					
	1° Componente	3° Componente		1° Componente	3° Componente
2002	56.055	0	2002		
2003	116.448	0	2003	108%	
2004	120.199	56.055	2004	3%	
2005	92.950	116.448	2005	-23%	108%
2006	79.540	120.199	2006	-14%	3%

ANEXO 18.

N° apoyos familiares.		
Region	2004 (1)	2006 (2)
I°	66	83
II°	65	88
III°	108	112
IV°	75	96
V°	240	304
VI°	154	232
VII°	186	217
VIII°	374	453
IX°	195	256
X°	278	353
XI°	38	40
XII°	33	41
RM	598	712
	2410	2987

Fuente:
 (1) Sistema de Registro y Monitoreo Puente. FOSIS.
 (2) www.cpuente.cl

ANEXO 19.

Ámbito	Tema	Conceptualización
Institucional	Aspectos Estratégicos e Institucionales.	Referente a plan estratégico de desarrollo claro y a las relaciones políticas y operativas de Chile Solidario y las instituciones que conforman su entorno relevante.
	Organización, coordinación y liderazgo.	Referente a la coordinación y liderazgo de los diferentes niveles organizacionales de Chile Solidario, desde el nivel central hasta el local. Y así también, de las diferentes instituciones que conforman su entorno relevante.
	Proceso.	Referente a los procesos sustantivos de atención de usuario.
	Sistema de Control de Gestión.	Referente a los sistemas de información interna y los soportes informáticos necesarios para el control de gestión del programa.
Diseño del Programa	Entorno.	Referente al entorno político y programático, y a la adecuación a la realidad y prioridades del país.
	Planificación del Programa	Referente a la planificación en el diseño del programa de: cantidad de recursos humanos y materiales, información y comunicación, y riesgos que puedan afectar el alcance de los objetivos del programa.
Ejecución del Programa	Integración	Referente a la integración en terreno entre los diferentes niveles organizacionales del programa y las diferentes instituciones que componen el Sistema.
	Alcance	Referente al impacto que tendría el Sistema Chile Solidario en los usuarios.
	Tiempo	Referente a los plazos planificados para la ejecución del Programa.
	Transferencia a otros programas.	Referente a la supervisión de las transferencias monetarias que Chile Solidario destina a los programas del Sistema.
	Calidad del Programa.	Referente a la calidad con que los productos del programa han llegado a los usuarios.
	Recurso Humano.	Referente a la calidad de los recursos humanos a cargo de la ejecución del programa.
	Comunicación.	Referente a los canales de comunicación que aseguran la fluidez de la información desde el nivel central al local y viceversa.
	Riesgos del Programa.	Referente a la oportunidad de reajuste del programa ante condiciones inadecuadas para el desarrollo de sus objetivos.
	Función adquisic y desembolsos.	Referente al cumplimiento de los productos comprometidos por los programas proveedores que forman parte del sistema.
	Proveedores.	Referente a conocer los riesgos, capacidades y limitaciones de los programas proveedores que forman parte del sistema.
	Gestión Integral.	Referente a las relaciones entre Mideplan y Chile Solidario.
	Gestión de Evaluación de Impacto.	Referente a los procesos de evaluación de cada uno de los productos y componentes del programa, y de los actores responsables de estas evaluaciones.
	Municipalización.	Referente a la gestión municipal de cara a la municipalización del programa.
Programas de Empleo.	Referente a la eficacia e impacto de los programas de empleo proveedores del sistema.	

ANEXO 20.

Cuadro Resumen Procesos de Reforma Social durante Gobierno Democrático. FUENTE: Mideplan, 2005a.

Resumen procesos de Reforma Social durante Gobierno Democrático	
Tipo reforma	Año
- Reforma Tributaria (que financia la nueva política social)	1990
- Reforma Constitucional (democratización sistema político)	
- Informe Rettig de Derechos Humanos (análisis de las violaciones a DDHH)	
- Creación del Ministerio de Planificación y Cooperación	
- Creación del Fondo de Solidaridad e Inversión Social	
- Creación de la Comisión Nacional de Superación de la Pobreza	
- Reforma Administrativa de Descentralización y Gobierno Local	↓
- Reforma Educacional y Estatuto Docente	
- Ley sobre Centrales Sindicales y Negociación Colectiva	
- Creación Fundación Nacional de Superación de la Pobreza	
- Creación Servicio Nacional de la Mujer con carácter ministerial	
- Creación Corporación Nacional de Desarrollo Indígena	
- Creación del Fondo Nacional de la Discapacidad	↓
- Creación Fondo Nacional de Capacitación	
- Reforma del Sistema Privado de Salud Previsional	
- Reforma Evasión Tributaria	
- Reforma Constitucional del Poder Judicial y Reforma Procesal Penal	
- Modificación Ley de Filiación	
- Se establece Igualdad Jurídica entre hombres y mujeres	
- Reforma Habitacional y Programa Chile Barrio	
- Mesa de Diálogo de los Derechos Humanos	↓
- Creación Consejo Ciudadano para el Fortalecimiento de la Sociedad -Civil	
- Reforma Laboral, Código del Trabajo y Seguro de Desempleo	
- Reforma Tributaria (que financia Chile Solidario y Plan AUGE)	
- Creación Sistema de Protección Social 'Chile Solidario' para Familias Indigentes	
- Reforma Sistema de Salud (Plan AUGE)	
- Informe Valech de Derechos Humanos (análisis de la tortura)	
- Ley de Rentas Municipales II (en estudio)	
- Nueva Reforma Previsional (en estudio)	
- Educación Media Obligatoria	
- Reforma Procesal Penal	
- Reforma Sistema de ISAPRE	
- Reforma Constitucional	2005

Fuente: elaboración propia.

En este esquema resumen, se trata de respetar el orden de generación y discusión de las reformas. Cabe señalar que hay procesos de reforma que han tomado varios años en discutirse y realizarse, por lo tanto el orden establecido es más bien ilustrativo del esfuerzo generado durante los 3 gobiernos de la Concertación por lograr construir un régimen de bienestar más equitativo y solidario.

ANEXO 21.

Profesiones de Apoyos Familiares el año 2004.	
Nivel Educativo	Apoyo Familiar Municipal
	Apoyo Familiar FOSIS
Técnico Superior	Técnico Asistente Social
	Secretariado Computacional
	Técnico Agropecuario
	Secretariado Bilingüe
	Técnico en Contabilidad
Profesional	Trabajo y Servicio Social
	Psicología
	Sociología Antropología
Fuente: Elaboración propia en base a FOSIS (2004 a) y Futuro Laboral.	

ANEXO 22.

Avance Programa PUENTE								
Región	Familias Egresadas el 2004				Familias Egresadas el 2005			
	Egresadas simples	Egresos c/53cm	Total	Egreso exitoso	Egresadas simples	Egresos c/53cm	Total	Egreso exitoso
Tarapáca	125	613	738	83,1%	535	1.976	2.511	78,7%
Antofagasta	7	354	361	98,1%	134	1.361	1.495	91,0%
Atacama	127	543	670	81,0%	660	1.822	2.482	73,4%
Coquimbo	78	449	527	85,2%	318	1.961	2.279	86,0%
Valparaíso	338	1.910	2.248	85,0%	2.137	5.414	7.551	71,7%
O`higgins	123	1.189	1.312	90,6%	387	3.206	3.593	89,2%
Maule	445	1.639	2.084	78,6%	1.708	5.733	7.441	77,0%
Bio Bio	837	2.115	2.952	71,6%	3.959	7.126	11.085	64,3%
Araucanía	382	755	1.137	66,4%	1.637	3.766	5.403	69,7%
Los Lagos	687	1.399	2.086	67,1%	2.110	4.911	7.021	69,9%
Aysén	1	156	157	99,4%	41	571	612	93,3%
Magallanes	48	227	275	82,5%	180	517	697	74,2%
Metropolitana	1.444	3.031	4.475	67,7%	5.564	9.982	15.546	64,2%
Total	4.642	14.380	19.022	75,6%	19.370	48.346	67.716	71,4%
Fuente: FOSIS 2005 y FOSIS 2004b "Balance de Gestión Integral"								

ANEXO 23.

Avance cumplimiento condiciones mínimas a nivel nacional (Datos al 30 de septiembre de 2004).							
Condiciones Mínimas		Total Cumplidos		A Trabajar		Total	
		Nº	%	Nº	%	Nº	%
Dimensión Identificación							
ID1	Inscripción registro civil	95.005	99,7%	321	0,3%	95.326	100,0%
ID2	Cedula de identidad	62.500	65,6%	32.826	34,4%	95.326	100,0%
ID3	Ficha CAS vigente	91.300	95,8%	4.026	4,2%	95.326	100,0%
ID4	Situación militar al día	56.365	89,9%	6.308	10,1%	62.673	100,0%
ID5	Papel de antecedentes regularizado	51.227	92,4%	4.213	7,6%	55.440	100,0%
ID6	Inscripción registro nacional de la incapacidad	12.658	75,0%	4.211	25,0%	16.869	100,0%
Dimensión Salud							
S1	Inscripción salud primaria	94.107	96,4%	3.548	3,6%	97.655	100,0%
S2	Control del embarazo	7.978	95,9%	341	4,1%	8.319	100,0%
S3	Vacunas al día	52.988	98,6%	772	1,4%	53.760	100,0%
S4	Control de salud del niño	52.290	98,2%	935	1,8%	53.225	100,0%
S5	Papanicolau al día	66.320	83,3%	13.311	16,7%	79.631	100,0%
S6	Control de metodos anticonceptivos	57.921	89,8%	6.606	10,2%	64.527	100,0%
S7	Control del adulto mayor	24.697	91,4%	2.310	8,6%	27.007	100,0%
S8	Control enfermedades cronicas	36.350	90,0%	4.046	10,0%	40.396	100,0%
S9	Rehabilitacion de discapacitados	8.841	80,6%	2.127	19,4%	10.968	100,0%
S10	Informe en salud y autocuidado	85.173	87,2%	12.482	12,8%	97.655	100,0%
Dimensión Educación							
ED1	Educación pre escolar	28.760	88,7%	3.646	11,3%	32.406	100,0%
ED2	Cuidado infantil	23.321	95,1%	1.197	4,9%	24.518	100,0%
ED3	Asistencia a la escuela	62.173	97,7%	1.482	2,3%	63.655	100,0%
ED4	Beneficios asistencialidad escolar	63.856	94,4%	3.764	5,6%	67.620	100,0%
ED5	Niños leen y escriben	54.753	98,7%	737	1,3%	55.490	100,0%
ED6	Inserción escolar de niños discapacitados	5.981	90,2%	647	9,8%	6.628	100,0%
ED7	Adulto responsable de la educación	71.380	98,0%	1.473	2,0%	72.853	100,0%
ED8	Actitud positiva frente a la educación	77.142	97,5%	1.998	2,5%	79.140	100,0%
ED9	Adultos leen y escriben	85.143	91,2%	8.223	8,8%	93.366	100,0%
Dimensión Dinámica Familiar							
DF1	Comunicación familiar	84.226	92,8%	6.490	7,2%	90.716	100,0%
DF2	Resolución de conflictos	81.269	89,6%	9.447	10,4%	90.716	100,0%
DF3	Normas claras de convivencia	84.007	92,6%	6.709	7,4%	90.716	100,0%
DF4	Distribución equitativa de tareas del hogar	84.103	92,7%	6.613	7,3%	90.716	100,0%
DF5	Conocimiento de recursos comunitarios	82.653	91,1%	8.063	8,9%	90.716	100,0%
DF6	Atención violencia intrafamiliar	15.075	80,5%	3.658	19,5%	18.733	100,0%
DF7	Visita a niños internos	3.483	93,0%	262	7,0%	3.745	100,0%
DF8	Apoyo en rehabilitación de jóvenes privados de libertad	2.975	92,9%	228	7,1%	3.203	100,0%
Dimensión Habitabilidad							
H1	Situación habitacional clara	92.462	94,9%	4.981	5,1%	97.443	100,0%
H2	Postulación a programas de vivienda	40.587	62,9%	23.964	37,1%	64.551	100,0%
H3	Agua no contaminada	93.394	95,8%	4.049	4,2%	97.443	100,0%
H4	Sistema de energía	90.198	92,6%	7.245	7,4%	97.443	100,0%
H5	Sistema de eliminación de excretas	84.763	87,0%	12.680	13,0%	97.443	100,0%
H6	Casa sellada	60.146	61,7%	37.297	38,3%	97.443	100,0%
H7	Dos piezas habitables	81.389	83,5%	16.054	16,5%	97.443	100,0%

H8	Camas equipadas	69.023	70,8%	28.420	29,2%	97.443	100,0%
H9	Equipamiento para la alimentación	86.553	88,8%	10.890	11,2%	97.443	100,0%
H10	Sistema eliminación de basura	94.086	96,6%	3.357	3,4%	97.443	100,0%
H11	Entorno de la vivienda sin contaminación	89.693	92,0%	7.750	8,0%	97.443	100,0%
H12	Subsidio agua potable	31.304	76,6%	9.574	23,4%	40.878	100,0%
Dimensión Trabajo							
T1	Al menos un adulto trabajando	68.030	70,2%	28.910	29,8%	96.940	100,0%
T2	Niños que trabajan no dejan de estudiar	95.368	98,4%	1.572	1,6%	96.940	100,0%
T3	Inscripción de cesantes en OMIL	52.203	73,3%	19.034	26,7%	71.237	100,0%
Dimensión Ingreso							
IN1	Postulación SUF	66.590	91,3%	6.344	8,7%	72.934	100,0%
IN2	Asignación familiar	17.801	91,8%	1.598	8,2%	19.399	100,0%
IN3	Postulación a PASIS	24.601	85,9%	4.031	14,1%	28.632	100,0%
IN4	Ingresos sobre la línea de indigencia	52.197	56,2%	40.600	43,8%	92.797	100,0%
IN5	Presupuesto organizado	77.525	83,5%	15.272	16,5%	92.797	100,0%
Fuente: Sistema de Protección Social Chile Solidario. Mideplan, 2004.							

ANEXO 24.

Cuadro 5.3														
Evaluación de Impacto de Programas de Empleo con Fondos Fiscales.														
Tipo de Programa de Empleo	Capacitación		Probabilidad de Empleo						Formalidad del Empleo					
	A junio 2004		Corto Plazo (año de vigencia)			Mediano Plazo (a junio 2004)			Corto Plazo (año de vigencia)			Mediano Plazo (a junio 2004)		
	2001	2002	2001	2002	2003	2001	2002	2003	2001	2002	2003	2001	2002	2003
Programas Directos	11%	13%	11%	22%	38%	N/I	11%	12%	12%	21%	37%	N/I	N/I	23%
Programas FOSIS Autoemprendimiento	48%	50%	9%	N/I	N/I	N/I	10%	13%	N/I	N/I	N/I	N/I	N/I	N/I
Programas Proempleo SENCE (1) Indirecto	34%	35%	9%	12%		5%	N/I		12%	16%		N/I	N/I	
Nota: (1) al 2003														
Fuente: Elaborado en base a datos de Bravo et al 2006.														

ANEXO 25.

Cuadro 5.5							
Estadísticas Intermediación Laboral OMIL, periodo 2000 - 2005							
	2000	2001	2002	2003	2004	2005 (1)	Total
Desempleado Inscritos	231.657	458.352	369.797	326.751	273.507	319.692	1.979.756
Vacantes	106.469	183.628	164.628	138.984	125.326	203.037	922.072
Colocaciones	71.310	123.202	106.898	31.183	76.834	82.055	491.482
Colocaciones como % de Vacantes	67%	67%	65%	22%	61%	40%	53%
Colocaciones como % de Inscritos	31%	27%	29%	10%	28%	26%	25%
Fuente: SENCE en Escarate (2006).							
(1) Cifras Provisorias.							

ANEXO 26.

Cuadro 5.1 Brechas de Ingresos del Apoyo Familiar							
Nivel Educativo	Profesión / Técnico	Sueldo mensual al 2° año de titulado		Veces el sueldo AF FOSIS.	Sueldo mensual al 5° año de titulado		Veces el sueldo AF FOSIS.
		\$ Pesos	US\$		\$ Pesos	US\$	
Apoyo Familiar	Apoyo Familiar Municipal	180.000	360	0,72	180.000	360	0,72
	Apoyo Familiar FOSIS	250.000	500	1,00	250.000	500	1,00
Técnico Superior	Técnico Asistente Social	175.846	352	0,70	208.535	417	0,83
	Secretariado Computacional	239.234	478	0,96	251.267	503	1,01
	Técnico Agropecuario	334.845	670	1,34	413.280	827	1,65
	Secretariado Bilingüe	254.773	510	1,02	280.852	562	1,12
	Técnico en Contabilidad	416.332	833	1,67	444.249	888	1,78
Profesional	Antropología	455.519	911	1,82	572.689	1.145	2,29
	Trabajo y Servicio Social	382.485	765	1,53	449.050	898	1,80
	Psicología	536.895	1.074	2,15	642.369	1.285	2,57
	Sociología	669.209	1.338	2,68	782.560	1.565	3,13
Fuente: Elaboración propia en base a FOSIS (2004 a) y Futuro Laboral.							

SIIS se compone de distintos módulos y aplicaciones para diferentes usuarios:¹³⁶

- **Módulo Monitoreo de la Etapa Puente:** registra el avance de las familias a las condiciones mínimas durante la etapa de apoyo psicosocial. Por tanto: registra los beneficiarios de las instituciones sectoriales y territoriales; y registra las demandas cumplidas, en tramitación e incumplidas.

Los usuarios de este módulo son: personal de la Secretaría Ejecutiva Chile Solidario, Chile Solidario nivel regional, provincial y comunal, JUIF, Gobernadores y demás servicios públicos asociados.

- **Módulo Subsidios y Bonos:** tiene como objetivo el seguimiento de la información de beneficiarios de los Subsidios y Bonos de Protección y Egreso. Facilita a los usuarios la gestión de PASIS, SUF, Subsidio de Agua Potable y Alcantarillado y de los Bonos de Protección y Egreso.
- **Módulo Gestores:** su objetivo es responder a las necesidades de registro, procesamiento e intercambio de información de los supervisores regionales y de los Gestores Territoriales, los cuales interactúan en el proceso de Seguimiento, cumplimiento y mantención de las condiciones mínimas. **Los gestores territoriales actualizan la información mediante la aplicación de encuestas periódicas a las familias con la Ficha de Seguimiento.**

Sus usuarios son, gestores territoriales, SERPLAC y personal de la Secretaría Ejecutiva de Chile Solidario.

- **Módulos Interfaces Servicios:** se trata de una serie de módulos que permiten interactuar con algunos de los servicios que forman parte de la Red Chile Solidario. Estos módulos son:
 - Formulario para acceder al programa Identificación Chile Solidario.
 - **Ficha Perfil Laboral:** tiene como objetivo el ingreso y mantención de los datos de los beneficiarios sin trabajo. Es el resultado de la estandarización de los instrumentos utilizados por los distintos servicios y programas OMIL y SENCE.
 - **Formularios de Derivación (FUD):** tiene como objetivo la generación de Formularios Únicos de Derivación y certificados requeridos por los programas públicos para dar atención preferencial a las familias del sistema.

Los usuarios son: personal de la Secretaría Ejecutiva Chile Solidario y UIF.

- **Módulo de Gestión de Mínimos Chile Solidario:** permite el análisis del estado de cumplimiento de condiciones mínimas en base a las Fichas Finales de la etapa de Apoyo Psicosocial, de los servicios públicos asociados a la ejecución del Sistema y de los Gestores Territoriales.

¹³⁶ Mideplan (2006c).

Este módulo opera como una “ventanilla única” de información acerca de cada uno de los beneficiados. Mediante el RUT o ID de un beneficiado se observa el estado de avance. Los usuarios son: personal de la Secretaría Ejecutiva de Chile Solidario, instituciones de seguimiento del post Puente, encargados regionales, provinciales y comunales, y servicios públicos asociados.

- Módulo de Red Social Chile Solidario: entrega información ordenada y sistematizada acerca de los **convenios suscritos por MIDEPLAN y las instituciones públicas y privadas** desagregadas por dimensiones y territorios.

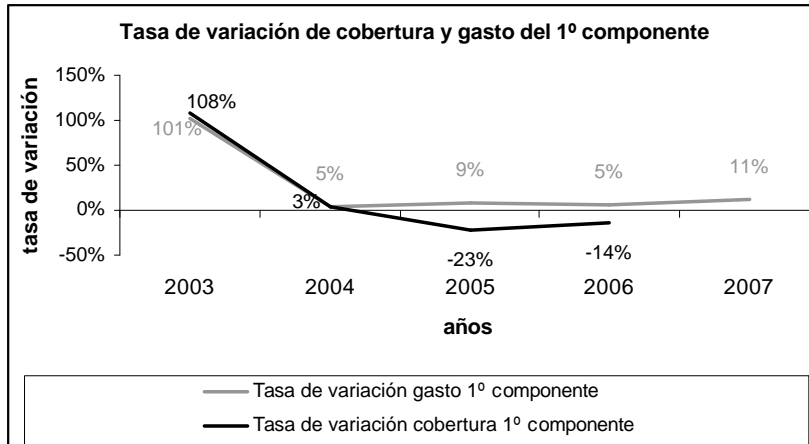
Los usuarios son: personal de la Secretaría Ejecutiva de Chile Solidario, instituciones de seguimiento del post Puente, encargados regionales, provinciales y comunales, y servicios públicos asociados.

- Módulo Laboratorio de Inteligencia Colectiva (LINC): generación e intercambio informal de contenido entre actores de cualquier nivel territorial.
- Módulo de Estratificación Social: Vinculo a plataforma de digitación y procesamiento en línea de la Ficha Familia. Su administración es centralizada por el Departamento de Sistemas de Información Social de la División Social de MIDEPLAN, autoriza y distribuye las claves de acceso a los usuarios.

Los usuarios son: personal técnico de las Unidades Municipales de Estratificación Social, Comisiones Regionales y Nacional del Sistema CAS, Intendencias y demás instituciones.

- Módulo de Gestión Local: permitirá la interoperabilidad de bases de datos municipales e incorporarlos al sistema de seguimiento.

ANEXO 28.



ANEXO 29.

Gasto 1º componente por familias.

Año	Cobertura Planificada (número de familias)	1º comp. (cifras en M\$)	1º comp. Por familias (cifras en M\$ anual)
2002	56.055	2.188.341	39
2003	116.448	4.400.225	38
2004	120.199	4.614.855	38
2005	92.950	5.023.911	54
2006	79.540	5.281.893	66

ANEXO 30.

Transferencias de recursos monetarios desde Chile Solidario a otros Programas de la Oferta Pública.					
	Miles de \$ corrientes				
Denominaciones	2003	2004	2005	2006	2007
FOSIS Fondo de Solidaridad e Inversión Social *	8.125.742	21.709.578	17.548.101	20.247.247	19.458.614
Encuesta CASEN		314.036	52.234	309.000	1.416.623
Sistema Nacional CAS		140.514	178.227	107.120	
Programa de Apoyo a Personas en Situación de Calle *					258.750
INTEGRA - Subsecretaría de Educación *		728.464	1.310.809	1.620.160	1.676.866
JUNAEB Programa Salud Oral*		154.789	201.842	228.687	236.691
JUNAEB Habilidades para la Vida y Escuelas Saludables*		205.878	268.460	337.347	349.154
JUNAEB Programas de Alimentación y Útiles Escolares*			1.999.544	2.265.530	2.344.824
Programa de Educación Prebásica - JUNJI *					1.014.130
Programa de Educación Prebásica – Subs. de Educación*		391.449	816.934	979.836	
Programa de Educación Media – Subs. de Educación *		301.683	610.939	729.950	755.498
Subvención Educacional Pro-Retención, Ley N° 19.873		2.376.144	2.834.244	3.503.125	5.494.789
PRODEMU Servicio Nacional de la Mujer*		280.280	367.378	755.704	258.750
Proempleo - Subsecretaría del Trabajo *		1.994.574	3.922.188	3.646.718	5.264.753
Bono de Producción Agrícola y Familiar – INDAP*			750.210	772.716	
Programa de Salud Ch. S., Fondo Nacional de Salud*		5.491.453	5.550.721	2.825.192	2.924.074
Programa de Habitabilidad Chile Solidario		1.732.640	7.664.899	11.267.303	11.299.409
Programa de Identificación Chile Solidario		183.456	185.436	190.999	310.500
Programa de Apoyo Integral al Adulto Mayor Ch. S.*					550.114
Programa de Ayudas Técnicas - FONADIS *		1.223.040	1.594.816	1.642.660	1.700.153
(*) Presupuesto asignado a otros Programas de la Oferta Pública para la Superación de la Pobreza. Fuente: Ley de Financiamiento.					

ANEXO 31.

Indicadores de Desempeño Programa PUENTE				
INDICADOR				
Dimensión	Nº	Nombre	2002	2003
Eficacia	1	Focalización por ingresos (Nº beneficiarios efectivos que se encuentren bajo la línea de la indigencia / Nº beneficiarios totales)	100%	100%
	2	Cobertura total	21%	49%
	3	% anual de cumplimientos de la dimensión identificación	7%	50%
	4	% anual de cumplimientos de la dimensión salud	5%	72%
	5	% anual de cumplimientos de la dimensión educación	6%	63%
	6	% anual de cumplimientos de la dimensión dinámica familiar	5%	64%
	7	% anual de cumplimientos de la dimensión Habitabilidad	7%	56%
	8	% anual de cumplimientos de la dimensión Trabajo	6%	66%
	9	% anual de cumplimientos de la dimensión Ingresos	7%	52%
Eficiencia	10	% de gasto de administración del programa (gasto total de ADM/gasto total programa)	9%	8%
	11	Gasto medio total por familias (1) (gasto total de programa/Nº total familias atendidas)	76.000\$	94.000\$
	12	Promedio de familias por apoyo familiar FOSIS	31	60
	13	Promedio de familias por apoyo familiar Municipal	14	25
Economía	14	% Ejecución presupuestaria (Gasto ejecutado total/Ppto. Inicial programa)	99%	100%
	15	% de apoyo familiar FOSIS (Apoyo familiar FOSIS/Apoyo familiar municipio)	S/I	46%

Fuente: FOSIS (2004a), Evaluación Comprehensiva del Gasto

ANEXO 32.

Cuadro 3,7												
Análisis de Indicadores Programa Puente												
Dimensión	Tipo de Indicador											
	Output									Outcome		
Eficacia	1	2	3	4	5	6	7	8	9	-	-	-
Eficiencia	10	11	12	13	15	-	-	-	-	-	-	-
Economía	14	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Calidad	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Fuente: elaboración propia

ANEXO 33

Consideraciones Metodológicas del Instrumento de Percepción.

La percepción de los diferentes actores encuestados, se midió en base a una escala de valores (1-5) donde cada valor refiere el grado de acuerdo del encuestado con una descripción positiva sobre el tema consultado, donde: 1=“Muy en desacuerdo”; 2=“En desacuerdo”; 3= “Ni acuerdo ni desacuerdo”; 4= “De acuerdo”; 5= a “Muy de acuerdo”.

En definitiva, la encuesta constó de tres ámbitos operacionalizados en 20 temas¹³⁷, evaluados por 62 afirmaciones¹³⁸. Ejemplos de estas afirmaciones son: “Se ha definido una métrica de línea base al inicio del programa, consensuado con las autoridades relevantes, en relación a los efectos esperados del Sistema Chile Solidario” o “No existen problemas de integración y coordinación entre Chile Solidario nivel central y los Comités técnicos Regionales”.

Por tanto, al momento de analizar los resultados de la aplicación de la escala, los puntos de la tabla de evaluación que argumentaron algún grado de “desacuerdo”, corresponden directamente a una mala evaluación. Así mismo, los puntos de la tabla de evaluación que argumentaban algún grado de “acuerdo” corresponden a una buena evaluación.¹³⁹

Cuadro 4.1		
Escala de Evaluación		
1,0 a 2,5	2,6 a 3,4	3,5 a 5,0
Mala evaluación	Mediana evaluación	Buena evaluación

¹³⁷ Para conocer las definiciones de los 20 temas, clasificados por los tres ámbitos, ver anexo 19.

¹³⁸ Para la construcción de la encuesta se utilizó el método de escala Likert.

¹³⁹ Ver cuadro 4.1 “Escala de evaluación”.

ANEXO 34.

Cuadro 4.5					
Elementos débiles de la Gestión, Entrevistas.					
Elemento débil	Experto número:				JUIF ¹⁴⁰
	1	2	3	4	
Municipalización	x	x	x	x	
Programas de Empleo	x	x		x	
Carga de trabajo AF		x			x
poco sector privado				x	
3° componente					x
dependencia	x	x			
Carga de Trabajo JUIF					x
Monitoreo de Condiciones Mínimas		x		x	
riesgo político				x	x
Capacitación		x			
comunicación					x
Gestión de MIDEPLAN		x			
OMIL	x			x	
SIIS		x			

ANEXO 35.

Cuadro 4.4			
Elementos de la Gestión de Chile Solidario con espacios de mejoras			
Ámbito	Tema	Actores	
		Exp.	Ejec.
Ejecución del Programa	Gestión Integral	2,0	3,4
Ejecución del Programa	Municipalización	2,3	3,3
Diseño de Programa	Planificación del Programa	2,4	2,9
Ejecución del Programa	Programas de EMPLEO	2,5	2,6
Ejecución del Programa	Alcance	2,5	2,1
Ejecución del Programa	Proveedores	2,5	2,3
Ejecución del Programa	Comunicación	3,0	2,0
Ejecución del Programa	Función de Adquisiciones y desembolsos		1,9

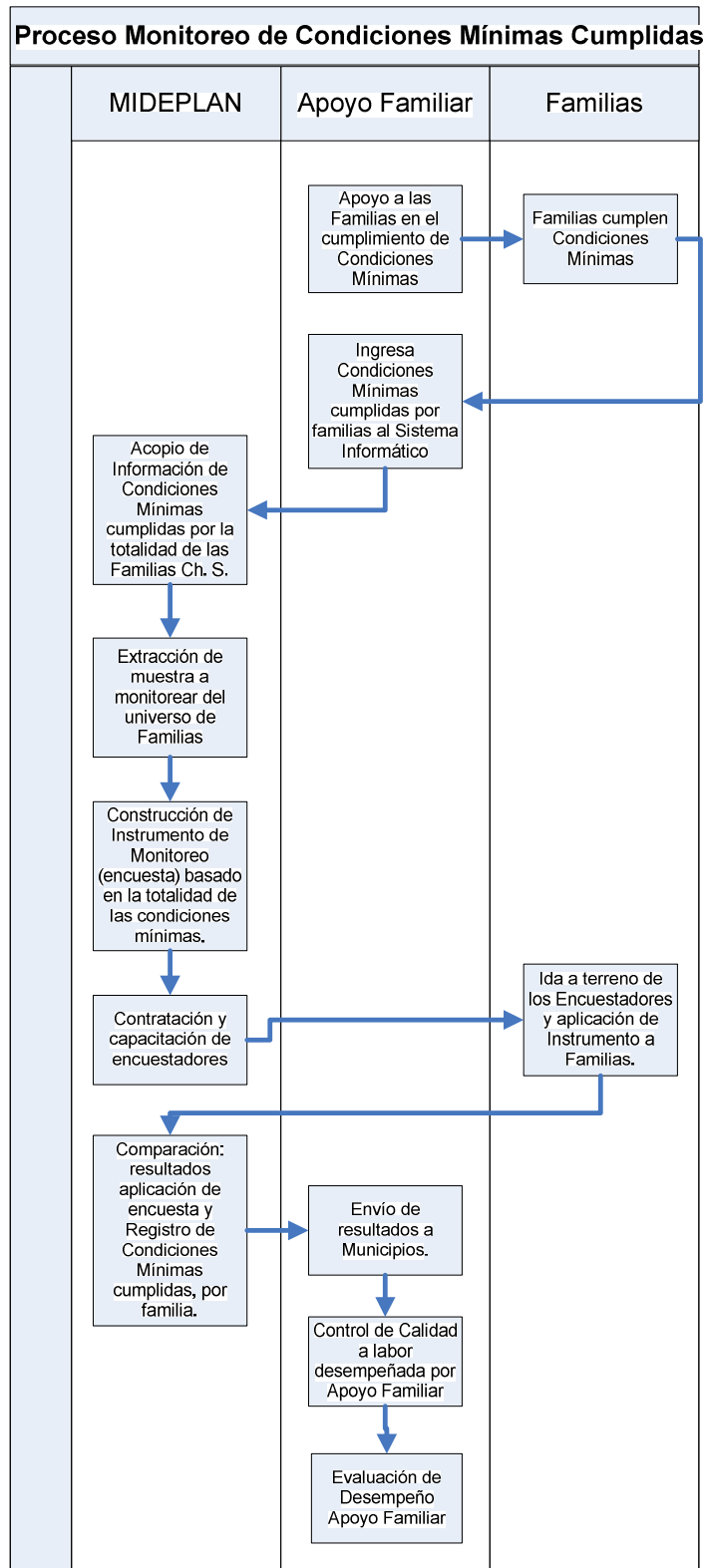
¹⁴⁰ Jefe Unidad de Intervención Familiar.

ANEXO 36.

COBERTURA FAMILIAS SISTEMA CHILE SOLIDARIO 2002-2006				
Región	Cobertura planificada			Muestra Estadísticamente Significativa
	Familias	Unipersonales Adultos Mayores	TOTAL	
Tarapacá	6.309	449	7.178	380
Antofagasta	7.564	564	10.411	386
Atacama	7.137	757	8.893	384
Coquimbo	6.760	656	8.998	384
Valparaíso	19.671	1.322	24.511	394
Bernardo O'Higgins	9.684	488	11.215	387
Maule	17.220	977	20.334	393
Bio Bio	42.273	2.389	50.136	397
Araucanía	27.534	2.835	33.038	395
Los Lagos	26.166	1.999	30.554	395
Aysen	1.498	160	1.574	322
Magallanes	1.477	154	1.678	326
Metropolitana	52.133	2.925	62.949	398
Total	225.426	15.675	271.469	4.939

Fuente: Mideplan (s/f b) y SIIS, elaboración propia.

ANEXO 37.



ANEXO 38.

En esta investigación se detectaron los siguiente incentivos perversos:

- Apoyos Familiares y Jefes de Unidad Familiar, cumpliendo otras funciones en el Municipio además de apoyar a las familias
- Número exagerado de familias por Apoyo Familiar.
- Familias que no egresan del 1° componente, suficientemente preparadas y vuelven a buscar apoyo en el Apoyo Familiar.
- El Formulario Único de Derivación (FUD) obliga a los Apoyos Familiares a realizar horas oficina.
- Solo media jornada de trabajo cumplen los AF.
- Sueldos bajos de los Apoyos Familiares.
- Inestabilidad laboral de los Apoyos Familiares.
- Poco desarrollo de Capital Social de las familias egresadas del 1° componente.
- Familias con poco potencial tratadas de igual forma que el resto.
- Familias que egresan del 1° componente sin la totalidad de las Condiciones Mínimas cumplidas.
- Nulo Estándares de Calidad para evaluar el cumplimiento de las Condiciones Mínimas.
- Evaluación de Desempeño de Apoyo Familiar, en base a cantidad de Condiciones Mínimas que ingresa al sistema informático como cumplidas.