



**GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN**

**CONCEPTOS FUNDAMENTALES
SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL
Chile Solidario**

Diciembre 2004

“Hoy, 21 de mayo del 2002, podemos y debemos fijarnos un gran objetivo: ¡Chile libre de miseria!. ¡Nadie sometido a la indignidad, a la humillación de tener que recurrir a la caridad ajena para poder sobrevivir!... “

“Son aproximadamente 200.000 familias, en la gran mayoría de estos casos se trata de familias, personas que están fuera de la red social, que muchas veces ni siquiera conocen los beneficios a los cuales tienen derecho.... “

“A estos hermanos chilenos, a quienes la vida les ha sido tan adversa, queremos tenderle una mano solidaria y generosa. Por eso hablamos de este nuevo programa “Chile Solidario”: por primera vez en nuestra historia las personas más pobres dentro de los pobres tendrán garantizado el acceso a la salud, la educación, la previsión social. ¡Así construimos un Chile justo y solidario! ...“

**Mensaje del Presidente de la República al Congreso de la Nación
21 de Mayo de 2002**

Índice de Contenidos

PRESENTACIÓN

I. FUNDAMENTO ÉTICO Y POLÍTICO DEL SISTEMA

1. El origen de la propuesta
2. Las posibles alternativas para la superación de la indigencia
3. El fundamento ético de Chile Solidario
4. La racionalidad integradora
5. Los principios rectores
6. La perspectiva

II. EL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL “CHILE SOLIDARIO”: RESULTADOS EFECTIVOS PARA LAS FAMILIAS Y PERSONAS EN EXTREMA POBREZA

1. Los componentes del Sistema
2. La trayectoria de las familias integradas al Sistema
3. Una oferta pública adecuada a las necesidades de las familias

III. EL MODELO DE GESTIÓN DEL SISTEMA

1. Gestión del conjunto del sistema de programas y servicios sociales
2. Gestión en red
3. Gestión territorial
4. Gestión presupuestaria
5. Gestión de la información
6. Gestión del conocimiento

PRESENTACIÓN

En la última década, Chile experimentó una mejoría sustantiva de las condiciones de vida de la población, principalmente en términos de ingresos, educación, salud y vivienda, entre los principales. El avance durante los noventa se fundamentó tanto en el desempeño de la economía, que durante el período casi duplicó su tamaño, como en el decidido fortalecimiento de la acción pública social a partir de 1990 y en su reorientación hacia políticas de inversión social, tanto universales como focalizadas, por sobre políticas de corte asistencial.

Sin embargo, persisten importantes diferencias al interior de la sociedad, que llevan a reflexionar sobre la necesaria reorientación de las políticas públicas y en cómo contribuir, desde la política social, a la construcción de formas más inclusivas de organización social que aseguren a todos el desarrollo de capacidades y el acceso a fuentes que permitan la realización y expansión de los derechos ciudadanos.

Chile Solidario representa una nueva fase en el desarrollo de políticas sociales dentro del país. En los noventa, la política social mantuvo un claro acento sectorializado y de esfuerzos por apoyar, desde los diferentes sectores, a grupos específicos de la población, denominados 'grupos prioritarios', o 'grupos vulnerables', identificados desde una óptica focalizada. Sin embargo, junto al inicio del gobierno, en el año 2000, se ha producido un cambio en el manejo de la política social. Se ha visualizado que el modelo, que podemos catalogar como de "focalización sectorializada", cumplió un rol de primera importancia durante la década de los '90, especialmente en el apoyo a la disminución de la pobreza y la extrema pobreza en el país.

A la luz de los nuevos desafíos de este siglo, tal opción de focalización, se hace insuficiente, en especial para que los sectores excluidos puedan acceder a las redes de beneficios y oportunidades, tanto públicas como privadas, sobre cuyo uso y participación tienen derechos. Este grupo coincide con los chilenos y chilenas que viven bajo condiciones de extrema pobreza, en los cuales Chile Solidario focaliza su acción.

Chile Solidario, además, permite visualizar la existencia en el país de una red de protección social, y se compromete a orientar los programas, las prestaciones, las capacidades habilitantes y los apoyos existentes, bajo una lógica "universal".

En este sentido, las redes de protección social se generan, permanecen y operan con el objetivo de apoyar y mantener sobre ciertos pisos, a todos y cada uno de los chilenos y chilenas. Y, por supuesto, se comienza privilegiando a aquellos que hoy se encuentran por debajo de esa red de protección, cuya altura ha sido definida en el Sistema Chile Solidario.

Chile Solidario trabaja con las familias en extrema pobreza, para apoyar su promoción hacia condiciones de mayor calidad de vida y bienestar.

Este documento da cuenta de los conceptos que sustentan el “Sistema de Protección Social Chile Solidario” y describe la operación del mismo. La necesidad de esta definición tiene sentido toda vez que las políticas sociales y económicas del gobierno, cada día más están tomando en consideración un enfoque de ‘previsión y anticipación de ocurrencias’ en la planificación de sus programas y actividades vinculados con su quehacer. Así lo vemos en materia de salud, de empleo o previsional. También lo vemos en las políticas de combate contra la extrema pobreza. Todos estos sistemas forman parte de una articulación mayor de parte del aparato público en conjunto con sus programas y políticas -en torno a la protección social- que reevalúa la forma en que estaba operando el conjunto de programas y prestaciones dirigidos a los sectores más vulnerables de la población.

I. FUNDAMENTO ÉTICO Y POLÍTICO DEL SISTEMA

Una de las principales lecciones de la década de los 90, es que el crecimiento económico es condición necesaria pero no suficiente, para enfrentar exitosamente los problemas de exclusión social y (extrema) pobreza. Por ello, se ha hecho necesario sostener una mirada del proceso de desarrollo, que combine virtuosamente tanto la dimensión económica, como la dimensión social. En este sentido, la política social nacional ha demostrado ser un factor coadyuvante del desarrollo constituyendo una mirada ética, de justicia social, solidaridad y equidad en el reparto de los beneficios del desarrollo nacional, más que un simple factor de contención y mitigación de las desigualdades. De tal forma, la actual política social está basada en una mirada de *desarrollo humano* que coloca en primer plano a la persona, su grupo familiar y sus necesidades, frente a un cúmulo de situaciones adversas y de exclusión.

Las estrategias a favor de la superación de la pobreza han estado presentes en la Agenda Social desde el inicio de los gobiernos de la Concertación, en 1990. No solamente desde el punto de vista de atribuir importancia explícita a este tema, sino también desde la necesidad de generar constantes innovaciones que hagan más pertinente y eficaz la oferta pública de servicios y beneficios dirigidos a personas y familias en situación de pobreza.

Transcurrida más de una década, Chile ha experimentado una mejoría sustantiva de las condiciones de vida de la población, en términos de ingresos, educación, salud y vivienda. Estos avances se fundamentaron tanto en el desempeño de la economía, que durante el período casi duplicó su tamaño, como en el decidido fortalecimiento de la acción pública social a partir de 1990 y en su reorientación hacia políticas de inversión social, tanto universales como focalizadas, por sobre las políticas asistenciales.

1. El origen de la propuesta

La década de los 90, ha sido una de aprendizajes y de reformas sociales, que han buscado colocar en el centro del proceso de desarrollo, una perspectiva de equidad e inclusión social. Parte de este esfuerzo se observa en el fuerte impacto redistributivo de las políticas sociales y en la aplicación de diversas estrategias de apoyo para la promoción social de las personas, familias y grupos vulnerables, lo cual permitió que en Chile, y a lo largo de esa década, se redujera la pobreza de 38,6% que existía en 1990 a un 20,6% en el año 2000.

Los avances en la reducción de la indigencia durante tal década también fueron significativos, ya que en igual período ésta se reduce del 12,9% a 5,7%¹.

Pero un dato que confirmó la necesidad de reorientar las estrategias de lucha contra la pobreza, fue el estancamiento en la reducción de la indigencia que se produjo a partir de 1996 en torno a 5,7%, siendo cada vez más difícil lograr reducciones porcentuales del núcleo de personas y hogares con ingresos inferiores a la línea de la indigencia. Estos datos, con cifras al 2000, son los que se analizaron para replantear la estrategia de focalización hacia los sectores de extrema pobreza.

En el año 2001, MIDEPLAN realizó un estudio panel de hogares, instrumento que resultó muy relevante para realizar un análisis de la conducta dinámica de la población en situación de indigencia, pobreza no indigente y no pobre, permitiendo estudiar los cambios ocurridos en la situación de la población encuestada e indagar en los factores asociados a tales variaciones. Esto bajo el supuesto que las leves variaciones que muestran las cifras sobre pobreza e indigencia en los últimos años, a través de estudios sincrónicos, ocultan un gran dinamismo. Pero un dinamismo que tiene su movilidad en torno a la vulnerabilidad. Vale decir, los cuantiles más bajos tanto pueden subir como pueden bajar con facilidad, en materia de ingresos y avances y retrocesos en torno a la precariedad (sin salir de ella).

Respecto a los factores que tienen mayor incidencia sobre los cambios observados en la situación de pobreza de los hogares a lo largo del período, y según las cifras del estudio panel 1996-2001, éstos corresponden a aquellos factores relativos a la composición de los hogares, tamaño de los mismos, escolaridad del jefe de hogar, tasa de dependencia, disponibilidad del activo trabajo y calidad del empleo, entre otros².

Adicionalmente, diversas evaluaciones permitieron constatar que, a pesar de la amplia oferta pública existente de programas sociales dirigidos a atender las necesidades de las personas más pobres del país, los beneficios sociales eran percibidos en mayor medida y con mayor intensidad por aquellas familias pobres no indigentes, que por aquellas indigentes o extremadamente pobres. En parte importante ello se debía a un diseño de la oferta pública basado en un *modelo de espera* estructurado en función de la *demanda*, y

¹ Hoy, con información de la CASEN 2003, la reducción de la pobreza e indigencia ha continuado, y es así como un 18,8% de la población vive bajo la línea de pobreza y un 4,7% bajo la línea de indigencia.

² En agosto del año 2004, el Departamento de Economía de la Universidad de Chile entregó un estudio realizado por Dante Contreras, Ryan Cooper, Jorge Herman y Christopher Neilson llamado 'Dinámica de la Pobreza y Movilidad Social: Chile 1996 – 2001', en base a la Encuesta Panel realizada por la División Social de MIDEPLAN. Los principales resultados de este estudio apuntan a que: A).- existe una movilidad en los primeros nueve deciles de la distribución de ingresos, lo que se traduce en que más del 50% de la población es vulnerable de caer en la pobreza. B).- se observa una alta inmovilidad económica entre el noveno y décimo decil. C).- el 40% de los hogares más pobres, no cuentan con herramientas adecuadas para asumir un problema de salud que afecte al jefe de hogar, lo cual disminuye la probabilidad de salir de la pobreza. Esto se grafica en un desigual acceso a la atención en salud y llama a generar una red básica de protección social. D).- Finalmente, la educación (técnica) es una importante herramienta para salir de la pobreza, pero no evita la caída en ella.

que asumía, al mismo tiempo, que aquellos que no demandaban estos servicios y beneficios era debido a que no los requerían.

Estos antecedentes fundamentaron la decisión de dar prioridad al abordaje de la extrema pobreza y evaluar distintas alternativas para la conformación de un dispositivo institucional que permitiera coordinar los servicios y beneficios disponibles haciendo coincidir su focalización en el grupo de los extremadamente pobres, lo que obligaba necesariamente a revisar los esquemas vigentes de administración y provisión de la oferta pública³.

Hasta ese momento, las prestaciones sociales del Estado dirigidas a este grupo de personas, se entregaban sobre la base de la *demanda* de los potenciales beneficiarios a los servicios públicos respectivos, haciendo depender su acceso efectivo a la disponibilidad de información suficiente y oportuna sobre los recursos existentes. La demanda efectiva sobre éstos sólo se concretaba en la medida que personas y familias tuvieran algún grado de vinculación con las redes institucionales. No obstante, los diagnósticos indicaban que uno de los factores críticos de exclusión de los indigentes era justamente su aislamiento, desinformación y fuerte desvinculación de esas redes. Lo que explica que fueran justamente quienes más necesitaban de esos beneficios los que accedían a ellos en menor medida.

Por su parte, el foco de intervención en torno al cual se habían organizado tradicionalmente las prestaciones sociales del Estado eran las personas individuales, no las familias, lo que generaba grados importantes de dispersión en la provisión de servicios y beneficios. La complementariedad de éstos difícilmente se lograba y no existía un dispositivo de integración que permitiera sincronizar la provisión de prestaciones para lograr esa combinación.

La forma en que se habían organizado los beneficios estatales obedecía a una lógica principalmente sectorial, en el sentido que cada responsable de la provisión de sus respectivas prestaciones sociales, operaba con criterios particulares que, siendo correctos desde el punto de vista técnico, su operatoria y focalización seguía trayectorias independientes. Eso se tradujo, en definitiva, en la existencia de una amplia oferta programas dirigidos hacia los sectores más pobres de la población, recursos que no necesariamente compartían objetivos específicos concordantes entre sí ni criterios de elegibilidad uniformes⁴.

³ Según el documento 'Estrategia de intervención integral a favor de las familias en extrema pobreza', esto significa que los importantes esfuerzos de 'focalización social que se han desplegado, han sido exitosos en el grupo de familias pobres del país, pero no suficientemente exitosos "intra pobreza". Una buena parte de esta situación puede atribuirse a que los beneficios sociales dirigidos a los más pobres se otorgan sobre la base de la demanda expresada por estos grupos, quedando fuera de ellos aquellos que están "desvinculados" de las redes sociales existentes, es decir, los indigentes. De esta manera, parece necesario intentar una política y programas organizados sobre la base de la oferta desde el propio Estado' (MIDEPLAN, 2001, p. 5).

⁴ Según el "Catastro Oferta Programática del Grupo de Trabajo Interministerial – 1999" (del Gobierno de Chile), se detectó un total de 134 prestaciones, correspondientes a 25 instituciones (Ministerios y servicios públicos), dirigidos a grupos prioritarios. Según el Catastro Oferta Programática Comisión Técnica Intersectorial – 2002, habían 142 programas, correspondientes a 33 instituciones del sector público, dirigidos a población en situación de pobreza.

Lejos de favorecer la concordancia de estrategias y lograr una focalización efectiva en el grupo más vulnerable de la población, este diseño institucional y su dispersión programática, no había permitido enfrentar el problema de la extrema pobreza desde una perspectiva integral. Cada ámbito de la oferta pública había estado marcado por sus lógicas de configuración internas y, con sellos asistenciales o promocionales según fuera el caso, sin lograr una integración virtuosa de ambos enfoques como parte de una misma estrategia.

En relación con la forma de acceder a los subsidios disponibles, el sistema de acceso que existía para estas prestaciones se organizaba exclusivamente en torno a la postulación de las familias a un cierto número de cupos asignados mensual o anualmente, lo que implicaba que en muchas ocasiones las familias más pobres quedarán en listas de espera ante la posibilidad de la liberación o aumento de cupos. Esa lógica de funcionamiento no permitía, por tanto, reorganizar los recursos disponibles para focalizarlos en quienes más los necesitaban sino que se asignaban progresivamente en función de la postulación.

Una vez obtenidos los beneficios, los receptores de las prestaciones no debían asumir – ya que no existían incentivos para ello – compromisos ligados al desempeño y prácticas de las propias familias para bien utilizar esos recursos en pos de procesos de autodesarrollo. Así, la relación entre el Estado y las personas, mediada por los servicios y beneficios entregados, se reducía estrictamente a la coincidencia efectiva de oferta y demanda, sin que existiera un proceso de acompañamiento que le agregara valor a los recursos otorgados en la lógica de potenciar en las familias capacidades y funcionalidades para el logro de grados crecientes de autonomía.

Junto con eso, los beneficios eran entregados de manera incondicional sobre la base de antecedentes, principalmente socioeconómicos al momento de postular, muchos de ellos a partir del puntaje obtenido por los postulantes en la ficha CAS⁵. Bastaba con exhibir al momento de la postulación algunos requisitos básicos como asistencia escolar y control de salud de los niños y niñas en el caso del subsidio único familiar (SUF), sin que se verificara la mantención de estas condiciones a lo largo de su vigencia. En consecuencia, frente a mejorías en esa condición, se perdían todos los beneficios adquiridos, desincentivando el esfuerzo por generar mayores ingresos autónomos por parte de las familias.

Desde el punto de vista de la oferta pública de servicios y beneficios, la simple suma de programas sociales bien focalizados (cada uno de ellos) no estaba produciendo como resultado una disminución de la extrema pobreza. Se requería entonces diseñar estrategias de acción orientadas a la *oferta* intencionada de servicios y beneficios a las personas y familias más pobres, con mecanismos de búsqueda de los destinatarios de dichas acciones, que reconocieran su situación de mayor vulnerabilidad, y permitieran el establecimiento de vínculos personalizados, para apoyar de manera efectiva el mejoramiento de sus condiciones de vida. Una estrategia de este tipo permitiría

⁵ Instrumento de estratificación social para efectos de la asignación de una variedad de beneficios sociales, especialmente las transferencias monetarias o subsidios.

adicionalmente mejorar la focalización de los programas, servicios y beneficios disponibles en la red social del Estado.

2. Las posibles alternativas para la superación de la indigencia

Considerando que era necesario introducir algunas modificaciones a la lógica de funcionamiento de la institucionalidad pública encargada de la provisión de servicios sociales, sin recurrir necesariamente a su reingeniería global, sino más bien generar dispositivos de coordinación y complementariedad, se hizo evidente la necesidad de evaluar las alternativas disponibles para configurar el diseño más adecuado al propósito de revertir la situación de exclusión de las familias en extrema pobreza del país.

Entre las opciones a considerar, una de las más relevantes decía relación con la <<unidad de intervención>> en torno a la cual se debía organizar esta estrategia, unidad que hasta ese momento correspondía a las *personas individuales*. En virtud de la imposibilidad de lograr efectos integrales sobre su situación de pobreza extrema por esta vía, se estimó que la unidad de intervención debía ser la *familia*, fundamentalmente porque:

- Durante los años 90 se observó que las políticas públicas tendían a segmentar el diseño y ejecución de políticas sociales por medio de orientaciones sectoriales centradas en individuos ante que familias. Con esta mirada, se perdía la visión de conjunto del fenómeno familiar y por lo tanto, se pierden un cúmulo de dimensiones centrales que deben ser incluidas en la definición de políticas gubernamentales dirigidas a este actor: una política social dirigida al actor familia debe considerar su complejidad, su desarrollo y transformación en el tiempo.
- En este sentido, tal complejidad supone el reconocimiento de sus múltiples manifestaciones y ordenamientos: identificar los diversos mecanismos de generación y distribución de recursos o activos, demandando el conocimiento de las formas en que las familias generan y utilizan tales recursos, cómo los integran a su reserva de capacidades y cómo los efectos del uso o el rendimiento de tales capacidades se distribuyen dentro de las familias. Esto supone, principalmente, entender el engranaje de prácticas democráticas que establezcan patrones de equidad considerando determinaciones de género, edad, educación o solvencia económica dentro de las familias.
- La familia, como sistema social, vive un proceso de adecuación estructural: la familia nuclear ya no es el modelo exclusivo en el país. La idea tradicional de la jefatura económica masculina del hogar y la madre en tareas domésticas se ha transformado fuertemente; la mujer desarrolla una doble jornada (remunerada y no-remunerada) y frente a esta incorporación masiva de la mujer al mercado laboral, falta una redistribución de las cargas en el trabajo doméstico. De tal forma, el acento de las políticas públicas no debe estar dirigido tanto al tipo de familia, sino a sus funciones. Es decir, apoyar las funciones de integración, cohesión, económica y desarrollo humano.

- La familia es un espacio central para el desarrollo de estructuras de solidaridad, mecanismos que por cierto están viviendo una presión enorme y que requieren de ciertas ayudas. Esta característica vital, distingue a la familia de otras instituciones sociales y exige de nuevos modos de intervención social: la familia realiza una serie de funciones sociales que ningún Estado, administración colectiva, mercado o agencia pública y privada, puede socializar o privatizar, en el sentido de considerarla una mera responsabilidad de los individuos para librar al Estado de sus obligaciones colectivas. Sin la *reciprocidad* y *compromiso familiar* no se puede desarrollar la confianza y la equidad, es decir, las bases de integración y cohesión social: la familia no es una entidad privada encerrada en sí misma, es una entidad social vital, por lo tanto, la ausencia de tejido familiar de apoyo coloca al individuo en una posición desfavorecida.
- La familia, por definición, tiene la función social de proteger a sus integrantes y generar las condiciones y recursos para que ellos puedan satisfacer sus necesidades esenciales. En consecuencia, un sistema de protección social debe asumir la complejidad del actor familia para que restituyan sus capacidades de funcionamiento básico y puedan favorecer su desarrollo y el de sus miembros.
- Al trabajar en torno a la familia como unidad de intervención, es posible ordenar los sistemas de asignación de beneficios y facilitar la coordinación de las redes institucionales, haciendo que su esfuerzo de complementariedad se exprese en un conjunto integral de prestaciones. Concentrar recursos en las familias es una forma de revertir la dispersión que se genera al proveer servicios y beneficios a los individuos aisladamente y, en consecuencia, focalizar distintos apoyos de manera simultánea y complementaria. Con esto aumenta la probabilidad de lograr mejoramientos significativos en el estándar de vida de las familias y sus integrantes, ya que se logra un impacto mayor en su situación objetiva de bienestar.

Por otra parte, era necesario determinar cuál sería la estrategia más adecuada para lograr la superación efectiva de la extrema pobreza. Así, la intervención debía abarcar de forma más compleja la situación de carencias de tales familias, no sólo centrándose en la variable ingresos, sino proveyendo protección bajo un dispositivo institucional capaz de integrar distintas visiones. Las opciones analizadas fueron las siguientes:

1. *Abordar la pobreza extrema únicamente desde su dimensión económica*, es decir a partir de los ingresos monetarios de las familias. Esto significaba definir como propósito de la estrategia el lograr un cierto nivel de ingresos familiares que permitiera remontar el valor de la línea de la indigencia.

El esfuerzo de la institucionalidad pública debía centrarse en la recaudación fiscal (a través de la reasignación de recursos de programas existentes) necesaria para financiar la suplementación de los ingresos y disponer de los mecanismos administrativos necesarios para otorgar este subsidio directo a las familias que, en virtud del objetivo buscado, no requería de ninguna contraprestación.

La expresión concreta de esta alternativa consistía en identificar el diferencial de ingresos que era necesario para superar la línea de la indigencia en cada una de las familias u hogares afectados por esta situación, y proveer transferencias monetarias directas que permitieran lograr este objetivo.

La provisión de estas transferencias se haría a través de los medios disponibles, considerados altamente eficientes en una tarea de esta naturaleza. Sin duda su efecto se vería en el corto plazo y una medida de este tipo impactaría directamente en los resultados de la medición de la pobreza de ingresos⁶.

2. *Abordar la pobreza extrema desde las garantías y accesos preferentes a la red.* Esto significaba organizar de una manera distinta los recursos ya disponibles de manera que al interior de cada institución se privilegiara a las personas más pobres, ya fuera comprometiendo para ellos la transferencia automática de beneficios en la forma de garantías, o bien, facilitando su atención preferencial en la medida que las coberturas disponibles permitieran su atención.

El esfuerzo de la institucionalidad pública debía centrarse en la estandarización de criterios de focalización y elegibilidad de sus potenciales beneficiarios y lograr la coincidencia efectiva de sus prestaciones en los mismos beneficiarios. El proceso principal en esta alternativa seguía siendo el esfuerzo de focalización de las prestaciones en los más pobres, superando la buena focalización de cada programa con una focalización de diversos programas optimizada en los miembros de una misma familia.

3. *Abordar la pobreza extrema de manera descentralizada y personalizada.* Esto significaba revertir la lógica de administración y provisión centralizadas de servicios y beneficios por un modelo de gestión donde la institucionalidad regional y local asumiera un rol estratégico, coordinador y proveedor.

El esfuerzo de la institucionalidad pública debía centrarse en diseñar un dispositivo de ejecución que permitiera un contacto directo y periódico con los usuarios para hacer coincidir su demanda con la oferta disponible, lo que implicaría algún diseño específico para facilitar este proceso. Aquí la idea de descentralización derivó también en la idea de contar con un agente de intervención que permitiera y facilitara la relación entre el Estado y las familias a atender, apareciendo la dimensión psicosocial de la intervención como un servicio más a considerar. Esta alternativa agregaba dimensiones a la atención de las familias más pobres por sobre aquella referida a los ingresos.

Teniendo en cuenta que frente al mismo diagnóstico y respondiendo a la misma necesidad, cada opción era técnicamente viable y podría cumplir eficazmente sus particulares propósitos, la decisión final de integrar elementos de las tres visiones en una

⁶ Cabe recordar que la medición oficial de la pobreza en Chile se realiza a partir de la aplicación periódica de la Encuesta de caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), cuyo método de medición corresponde a la línea de la pobreza, es decir, de ingresos monetarios de los hogares.

sola estrategia, obedeció a una justificación ética y estratégica⁷. Ética, porque visualizar a las familias en extrema pobreza como sujetos capaces de aprovechar la estructura de oportunidades dispuesta para ellos, significa dignificar su rol en este esfuerzo de promoción. Y estratégica, por cuanto permite combinar virtuosamente distintas fórmulas que, como resultado final, permiten potenciar la eficacia lograda en cada ámbito, haciendo no sólo más eficiente el funcionamiento de la institucionalidad responsable de proveer protección social sino también potenciando los resultados alcanzados en el mejoramiento del bienestar de estas personas.

3. El fundamento ético de Chile Solidario

Para llevar a cabo una política efectiva de protección social a familias en situación de extrema pobreza, es necesario asumir una perspectiva de derechos y de acceso igualitario a oportunidades que obliga al reconocimiento de esta perspectiva como base para la formulación de medidas relativas a la integración. Por ello, resulta esencial definir aquellos mínimos sociales que deben ser asegurados al conjunto de la población. Esto aplica, en particular, a la protección de aquellas personas que no tienen capacidad de provisión autónoma de los recursos necesarios para la satisfacción de sus necesidades básicas, esto es, que tienen un desenvolvimiento limitado en los mercados donde se efectúan las transacciones para el acceso efectivo a satisfactores asociados a la sobrevivencia y al bienestar.

De ahí que el compromiso del Sistema Chile Solidario, por beneficiar a las 225.073 familias más pobres del país, no sea sólo una cuestión de focalización: responde precisamente a la política de procurar un crecimiento económico sustentable, con acciones intencionadas a favor de la equidad.

Al insistir en la equidad lo que se está buscando es procurar la maximización del bienestar de todas las personas. Pero esta búsqueda no debe desatender ciertos elementos que no necesariamente inciden directamente en el bienestar, pero que sin embargo constituyen valores que también son buscados para y por los agentes de la sociedad. Nos referimos principalmente a los otros dos valores de libertad y derechos. En definitiva, una búsqueda comprehensiva del bienestar debiera fijarse en la combinación básica de **Equidad, Libertad, y Derechos**.

Lo anterior significa buscar una armonía entre los valores anteriores. Podemos hablar entonces de buscar Equidad promoviendo la Libertad y los Derechos de las personas. Igualdad de oportunidades. Igualdad en Libertad.

En términos de gestión pública y política, lo anterior significa, en buenas cuentas, apoyar a las personas más vulnerables y equiparar aquellas oportunidades de las que depende su mayor bienestar. Es en los sectores más vulnerables y por ende en los de mayor

⁷ Aspectos plasmados en la base conceptual y supuestos centrales de la 'Estrategia de intervención integral a favor de las familias en extrema pobreza', (MIDEPLAN, 2001, pp. 46 - 58).

pobreza⁸, donde se concentra la mayor cantidad de derechos incumplidos y menores accesos a oportunidades (al poseer menores libertades 'positivas'⁹).

De ahí que la protección social para los pobres se relacione de manera directa con: i) el derecho al desarrollo y, ii) con las políticas de erradicación de la extrema pobreza, en tanto materialización del cumplimiento de ese derecho. En ese sentido, la creación del Sistema Chile Solidario es una experiencia sin precedentes en la concreción de este principio, ya que su premisa básica es brindar protección social a los más pobres, como una forma de contribuir a la realización de sus derechos, en el más amplio sentido.

El derecho al desarrollo depende de la realización de un sinnúmero de otros derechos y por lo mismo, debe basarse en estrategias ampliamente participativas, que involucren las energías, demandas y expectativas no sólo de los directamente afectados sino de todos los que tienen capacidad y responsabilidad de aportar a su pleno cumplimiento.

Por lo tanto, la coordinación intersectorial que demanda Chile Solidario, no tiene que ver solamente con las condiciones que deben darse en la institucionalidad para lograr una integración efectiva de programas y servicios en pos de su integralidad. Es, en buenas cuentas, un esfuerzo por comprometer más directamente a los diversos actores de la política pública con la pobreza, ya no como meros prestadores sino como garantes efectivos para realización del derecho al desarrollo de los más pobres.

La implementación de acciones y medidas para la realización de este derecho es un proceso de alta responsabilidad social, ya que resulta particularmente relevante el involucramiento de diversos actores, públicos y privados, en la identificación de sus dimensiones más relevantes (derechos en salud, educación, ingresos, trabajo, entre los principales).

Si bien es cierto, su cumplimiento es función directa de la plena realización de otros derechos subordinados, no cabe duda que una estrategia para la protección, promoción y realización de ellos, debe considerar un proceso secuencial de aseguramiento paulatino de ciertas garantías, priorización que, en cualquiera de los casos, supone un ejercicio político de determinación de tales prioridades.

Tal es así, que la lógica de intervención que Chile Solidario ha diseñado, se sustenta en una red ampliada de actores públicos, semipúblicos y de la sociedad civil, cuya diversidad tiene que ver con el interés de abordar simultánea y complementariamente áreas estratégicas de la pobreza extrema. Así, se espera que cada agente institucional vinculado a este sistema de protección, se comprometa con la explícita intención de revertir el incumplimiento de los derechos de los más pobres. La conformación de la oferta programática que el Sistema propone, no pierde de vista que las oportunidades que se busca generar, para lograr niveles de vida relativamente aceptables en términos de bienestar, se apoyan en la idea de garantizar mínimos sociales. Éstos, son la expresión

⁸ Para el caso del Sistema de Protección Social Chile Solidario, éstas se identifican como las familias en extrema pobreza.

⁹ Término que señala las 'libertades para', como libertad para estudiar, libertad para conseguir empleo o libertad para tener una vida digna; en contraposición de libertades 'negativas', que tienen que ver con verse 'libre de': libre de enfermedades; libre de hambre.

directa de la función tutelar de este Sistema, ya que expresan los derechos que se busca garantizar.

Los objetivos del desarrollo se deben expresar en forma de reivindicaciones o derechos de sus titulares, que se deben proteger y promover de conformidad con las normas internacionales de equidad y justicia, aplicables en materia de derechos humanos. Uno de los problemas que afectan con mayor frecuencia la posibilidad de hacer de este tipo de preceptos, principios *operativos* en materia de decisiones relativas a políticas públicas, es precisamente su carácter general y, por lo mismo, la ambigüedad que vuelve difusos tales principios. De hecho, pocas veces se logra conectar realmente declaraciones éticas como la importancia de aportar a la realización del derecho al desarrollo de los más pobres, con estrategias concretas que comprometan resultados en esa línea.

Por último, pocos podrían estar en desacuerdo o plantear objeciones fundamentadas, a preceptos éticos tan universales como el derecho de todo ser humano a gozar de las condiciones esenciales que garanticen su subsistencia. Sin embargo, la dimensión política de esta afirmación, esto es, cómo se lleva a cabo, cómo se financia, quién la ejecuta y qué decisiones se postergan, no gozan de la misma aceptación. Es importante, entonces, que el derecho al desarrollo de los más vulnerables, se plantee de la forma más concreta posible, dejando en claro cuál es la responsabilidad política de los Estados y sus actores por generar esas garantías.

El Sistema de Protección Social Chile Solidario es un avance significativo desde el punto de vista de cómo se concreta la voluntad política de un programa de Gobierno, en la asistencia provista a las personas más vulnerables.

Una estrategia nacional para la superación de la pobreza, es competencia de los distintos ministerios y servicios y, por tanto, se encuentra distribuida entre sus distintas funciones. Si bien es cierto, esto tiene la ventaja de que se transversaliza la temática de la pobreza, haciendo de ella un foco de interés compartido por diversos actores, tiene la desventaja de relativizar las acciones dirigidas específicamente a la pobreza. En ese marco, la iniciativa Chile Solidario busca visibilizar el compromiso que los sectores gubernamentales ya han asumido con los más pobres y articular sus distintas experiencias para lograr un impacto significativo sobre la extrema pobreza, esto es, la búsqueda de resultados concretos referidos a la disminución sustantiva y, en definitiva, a la erradicación de la pobreza extrema.

En este sentido, cabe destacar que el Sistema Chile Solidario ha contado desde su génesis con el apoyo explícito del Presidente de la República, abriendo la posibilidad de que las prioridades políticas, técnicas y presupuestarias de los ministerios y servicios, incorporen a las familias extremadamente pobres del país como parte de sus propios objetivos. Así, las medidas encaminadas a la erradicación de la pobreza, deben formar parte del programa de desarrollo del respectivo país, pues de otra manera, la realización del derecho al desarrollo es sólo una utopía. En ese sentido, Chile Solidario debe ser analizado como un sistema de protección social para los más pobres, que hace suya la perspectiva de los derechos y asume el compromiso explícito por generar condiciones proclives a la realización de su derecho al desarrollo.

4. La racionalidad integradora

El gobierno del Presidente Lagos ha promovido y fomentado nuevas formas de interacción entre los sectores, programas y prestaciones para trabajar con los sectores más vulnerables del país. Estableció una lógica integradora entre estas partes, de tal manera de atender al objetivo de una forma sistémica y coordinada. Se llegó a esta conclusión luego de encargar estudios¹⁰ y desarrollar análisis acerca de las condiciones y capacidad de la estructura administrativa y programática del sector público que operaba en torno a este grupo poblacional en particular y que conformaban el sistema de protección social, en general.

Se detectó que “el riesgo que enfrentan los hogares de caer en la pobreza en Chile se asocia principalmente con la posibilidad de pérdida de empleo, la incidencia de enfermedades catastróficas y la falta de ingresos en la vejez”¹¹. Pero también se detectó la existencia de una vulnerabilidad “residual” o pobreza estructural. Sobre este último fenómeno es que se empieza a construir el Sistema Chile Solidario, tal como ha sido explicado a inicios de este capítulo. Y, al igual que el tratamiento que está realizando el gobierno sobre las otras circunstancias de riesgo social, y junto a ellas, se comienza a elaborar una estrategia integradora, que relaciona el trabajo, las responsabilidades y la gestión entre distintas agencias del aparato público.

5. Los principios rectores

La política social para enfrentar la extrema pobreza y promover la protección social, se debe expresar en la conformación de un conjunto articulado de programas, entrega de prestaciones, servicios y beneficios que deben formar parte o que ya integran las acciones a realizar en estos ámbitos. Si se trata de operar sobre las causas que generan la reproducción intergeneracional de la pobreza y, en las condiciones que acentúan riesgos y vulnerabilidades, es imprescindible observar qué tipo de programas se consideran esenciales para la composición de un sistema de protección social y, del mismo modo, cuál es la contribución efectiva de cada uno a la superación de las condiciones de pobreza de las personas y familias.

Es interesante observar cómo la discusión sobre protección social, en el marco de los nuevos enfoques vinculados al manejo social del riesgo, base del programa Puente del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), o a la generación y fortalecimiento de capital social y promoción social (base del Sistema Chile Solidario), oscilan entre dos polos de análisis: de una parte, las cuestiones relativas a la institucionalidad y las decisiones de política que van configurando la agenda social y, de otra parte, aspectos vinculados a la forma en que se trabaja con las personas, grupos, comunidades y familias

¹⁰ Se encargó, por ejemplo, un estudio a un equipo de profesionales del Banco Mundial: “Chile Household Risk Management and Social Protection” (World Bank, 2004). Se puede bajar el resumen ejecutivo en:

http://www1.worldbank.org/sp/risk_management/Training/Chile%20Household%20RM%20Exe%20Sum%20GREY%20COVER.pdf .

¹¹ Ver “Exposición Sobre el Estado de la Hacienda Pública”; Ministerio de Hacienda; 2004; p.71.

para rescatar los recursos disponibles o generar aquellos que pueden mejorar su capacidad de manejo efectivo de los riesgos. En medio, está la expresión programática de las políticas y estrategias de superación de pobreza y de protección social.

Es decir, los servicios y programas sociales que se ponen a disposición de las personas, son las unidades encargadas de concretar los principios orientadores de la política y traducirlos en acciones concretas. Es precisamente esa la relevancia del análisis de la relación entre la oferta pública institucionalizada vía Sistema Chile Solidario y la demanda familiar de servicios o programas.

El Sistema Chile Solidario considera los siguientes como sus principios rectores:

- a) **Igualación de capacidades básicas:** Una forma moderna de interpretar la inquietud igualitaria, es a través del enfoque de 'capacidades'¹². Este enfoque reconoce la libertad de las personas para buscar sus propios destinos, pero procura que todos arranquen desde 'el mismo punto de partida', es decir, se preocupa que todos puedan acceder a un mínimo de capacidades básicas.

Por capacidad se entiende aquello que una persona puede ser capaz de hacer o ser, lo que equivale a la libertad real con que cuenta una persona. Lo que realice la persona con el vector de libertades que posee equivaldrá a sus 'realizaciones', y a través de sus 'realizaciones' una persona llega a ser lo que es.

De esta forma, a mayor cantidad de capacidades (libertades) mayores son las posibilidades de seguir avanzando en la profundidad de sus realizaciones, y mayor podrá ser su desarrollo humano.

Un enfoque como éste es, en esencia, promocional, favoreciendo la creación de activos y capital que reviertan permanentemente condiciones de vulnerabilidad y precariedad. Por lo tanto, incorporar este enfoque de capacidades traslada el eje de demandas, desde medios hacia fines.

- b) **Enfoque de derechos:** En la política social nacional, este enfoque implica reunir y expresar el conjunto de objetivos, normas y sistemas por medio de los cuales la sociedad se compromete a garantizar los derechos sociales, económicos y culturales, y pretende crear y consolidar capacidades y oportunidades para que las personas incrementen su bienestar, cuenten con mayor libertad e influyan en las decisiones que las afectan.

Una política social entendida como un marco ético político amplio, significa introducir como criterio prioritario de diseño, ejecución y evaluación de esa política, su contribución al respeto, garantía y exigibilidad en el cumplimiento de ciertos derechos reconocidos como básicos para la gestión estratégica de un Gobierno, en el marco de una apuesta de desarrollo nacional.

¹² Concepto elaborado primeramente por el premio Nobel de Economía Amartya Sen.

El enfoque de derechos sirve como parámetro para determinar de qué modo la oferta de programas y servicios aporta al cumplimiento de los derechos de las personas, y también, para determinar de qué manera la inversión pública y los modelos de intervención aportan a reducir brechas que afectan a la población, en distintas áreas.

- c) **Integralidad de las acciones:** Las personas y grupos que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad, requieren recibir los apoyos necesarios para hacer uso efectivo de la estructura de oportunidades disponible. Dichos apoyos suponen el uso de estrategias tanto asistenciales como promocionales para la restitución de las capacidades de funcionamiento de las personas y el desarrollo de funcionalidades y prácticas necesarias para su inserción social efectiva.

Para lograr lo anterior, se requiere un sistema de provisión de servicios y beneficios oportuno y pertinente a las necesidades de cada una de las familias y personas, sujetos de protección. Es necesario disponer de distintos servicios y beneficios para las mismas personas y familias, en el marco de una estrategia integral de intervención. Sólo así es posible contribuir a lograr resultados efectivos en un fenómeno multidimensional como la pobreza extrema.

- d) **Equidad y manejo de la vulnerabilidad:** La noción de equidad actúa como principio regulador de los accesos y distribución de servicios y beneficios sociales de acuerdo a la priorización de los grupos sociales más vulnerables en base a la solidaridad y no discriminación. La noción de equidad asume que para lograr un modelo de desarrollo humano y sustentable, se debe procurar el goce universal de los beneficios del crecimiento. Por lo tanto, promueve la generación de condiciones y mecanismos redistributivos que basados en la igualdad de oportunidades, apliquen estrategias de discriminación positiva sobre aquellos que se encuentran en situación de mayor rezago, esto es, que no cuentan con condiciones suficientes para lograr un desenvolvimiento autónomo y sostenible y que requieren de recursos auxiliares para su promoción social efectiva.

Por su parte, la vulnerabilidad surge en el contexto de visualizar el fenómeno de la *pobreza* no sólo desde la perspectiva de las condiciones de ingreso económico sino también desde las dimensiones psicosociales, educacionales, laborales, y familiares que se expresan en desigualdad de oportunidades.

- e) **La familia como núcleo de desarrollo humano:** La familia es un sistema de relaciones sociales que cumple naturalmente una función protectora respecto de sus integrantes y que, contando con las condiciones básicas para su buen funcionamiento, es capaz de cumplir eficiente y eficazmente este rol.

En este espacio relacional se pueden incentivar valores, conductas y prácticas favorables a proyectos de desarrollo individual y grupal. Por lo mismo, es responsabilidad del Estado, contribuir a restituir las capacidades de funcionamiento que han sido suspendidas o dañadas y concentrar en ellas diversos apoyos para aportar al bienestar de la familia y sus miembros. Desde esta mirada, los esfuerzos por proteger a la familia y potenciar el sistema de

vínculos que en ella tienen lugar, pasa necesariamente por dignificar su rol y generar estrategias protectoras que a la vez aporten a su autodesarrollo.

- f) **Desarrollo local y la participación ciudadana:** Para que una estrategia social resulte eficaz en su propósito de integración, debe operar en los espacios sociales e institucionales más cercanos a sus destinatarios. La ampliación de la estructura de oportunidades y la movilización de recursos puestos a disposición de este proceso, debe ocurrir en los territorios donde las familias residen, de manera de revertir las barreras de accesibilidad que son propias de los diseños que no contemplan el espacio local como nodo articular de los esfuerzos institucionales.

De igual forma, la potenciación de procesos de desarrollo en el nivel local, se ve facilitado y fortalecido por la participación de las personas y grupos que son sujetos de protección, en las distintas formas y en los distintos niveles en que esto puede ocurrir. La incorporación de la perspectiva de los usuarios es pivote central en la gestión de soluciones oportunas y pertinentes. Y deben ser éstos quienes efectúen los controles de calidad correspondientes en procesos de evaluación y contraloría social que tenga consecuencias sobre el desempeño de la institucionalidad.

Los principios rectores que orientan el diseño y la implementación del Sistema de Protección Social Chile Solidario, antes identificados, se constituyen en el marco valórico de las estrategias de acción e intervención que se lleven a cabo, y, al mismo tiempo, sirven de criterios para la evaluación de los resultados que se alcancen en el desarrollo de Chile Solidario.

Como una forma de dar cuenta de los principales cambios que el Sistema Chile Solidario le impone a la política pública hacia la extrema pobreza, se incluye una tabla que muestra, por dimensión del cambio, la situación antes y luego de la implementación de Chile Solidario.

| Dimensión | Antes de Chile Solidario | Sistema Chile Solidario |
|--|---|--|
| <p>1. Rol del Estado</p> | <p>Rol pasivo</p> <p>Las prestaciones sociales del Estado a este grupo de chilenos se entregaban en base a la demanda de los potenciales beneficiarios a los servicios públicos que las administran. Esto significa que aquellos individuos o familias mas necesitados que se encontraban aislados y desinformados respecto de la red instalada del Estado (muchas veces los mas necesitados) accedían en menor medida a las prestaciones.</p> | <p>Rol proactivo</p> <p>A través de su red nacional, el Sistema Chile Solidario supone un rol activo del Estado en la identificación de las familias mas necesitadas para buscar que las prestaciones públicas lleguen efectivamente a los que más lo necesitan y de organización de focalización de estas prestaciones públicas de acuerdo a las necesidades específicas de cada familia, mediante un trabajo directo y personalizado con cada una de ellas. Este trabajo directo se realiza por medio de un Apoyo Familiar asignado para cada familia integrada al sistema que brinda apoyo personalizado durante 24 meses por medio de sesiones de trabajo periódicas en su domicilio.</p> |
| <p>2. Foco de intervención</p> | <p>Individuo</p> <p>Las prestaciones tradicionales como el Subsidio Único Familiar (SUF) y las Pensiones Asistenciales (PASIS) estaban organizadas para atacar los problemas sociales de la población a nivel individual, sin tomar en cuenta las características del núcleo familiar en el que el individuo estaba inserto.</p> | <p>Familia</p> <p>El Sistema Chile Solidario tiene como foco de su intervención la unidad familiar, abordándose los problemas individuales de sus miembros en el contexto de la situación específica de la familia en que está inserto. Es así como en conjunto con la entrega por 24 meses de un Bono de Protección a la Familia, se celebra un Contrato Familiar específico con cada familia y se le asegura el acceso a las redes de beneficios existentes en la actualidad según las características particulares de cada una de ellas.</p> |
| <p>3. Forma de entrega de las prestaciones sociales</p> | <p>Prestaciones dispersas</p> <p>Las prestaciones sociales para este grupo de la población se encontraban dispersas en un gran número de instituciones y programas que muchas veces no interactuaban entre sí y tenían lógicas de operación y de focalización diversas. Esto se traducía en la existencia de más de 90 programas dirigidos hacia los sectores de escasos recursos que no necesariamente tienen objetivos específicos concordantes entre sí ni criterios de elegibilidad uniformes.</p> | <p>Sistema Integrado de prestaciones</p> <p>El Sistema Chile Solidario supone la integración de las prestaciones dirigidas a este grupo de la población en un Sistema coherente y coordinado, con una institucionalidad única, lo que permite potenciar las diversas prestaciones y potenciar su efectividad. Para ello se concentra la responsabilidad y recursos orientados al apoyo de las familias en extrema pobreza en MIDEPLAN, transformándolo en el responsable de la red de protección social del gobierno.</p> |

| Dimensión | Antes de Chile Solidario | Sistema Chile Solidario |
|--|--|---|
| <p>4. Integración asistencia - promoción</p> | <p>Escasa</p> <p>La dispersión institucional y programática existente hacía que las diversas prestaciones respondieran alternativamente a un criterio asistencial o promocional sin que éstas se complementarían efectivamente.</p> | <p>Combinación coherente de asistencia y promoción</p> <p>El Sistema Chile Solidario integra de manera coherente y en función de los requerimientos de cada grupo familiar, intervenciones de tipo asistencial y promocional, monetarias y no monetarias, de manera de enfrentar de forma coherente las diferentes dimensiones de la extrema pobreza en cada familia, y entregarle herramientas para superar esta condición mas allá de la mera asistencia. Para ello los instrumentos claves son el trabajo del apoyo familiar designado para cada familia integrada al sistema y el Contrato Familiar suscrito por cada una de ellas, en el cual se comprometen a cumplir determinados compromisos considerando el punto de partida específico de cada caso.</p> |
| <p>5. Forma de acceso a subsidios</p> | <p>Por postulación</p> <p>El Sistema de acceso para estas prestaciones suponía la postulación de las familias a un cierto número de cupos, asignados anualmente. Esto muchas veces implicaba que las familias más pobres debían quedarse en listas de espera ante la posibilidad de la liberación o aumento de cupos.</p> | <p>Garantizados como derecho</p> <p>El Sistema Chile Solidario cambia radicalmente la lógica de acceso a las prestaciones monetarias tradicionales para las familias más pobres, instituyéndolo como un derecho garantizado. Esto permite asegurar una mejor focalización de estas prestaciones y empoderar a las familias más pobres ante el Estado. La garantía se fija en un plazo de doce meses contado desde el ingreso de la familia al Sistema.</p> |
| <p>6. Rol de la familia ante las prestaciones</p> | <p>Rol receptor</p> <p>Una vez asignadas las prestaciones, la familia asumía un rol pasivo como simple receptora de las mismas, sin que existiera un compromiso de la familia por orientar sus conductas hacia el mejoramiento de su situación.</p> | <p>Compromiso de esfuerzo familiar</p> <p>La incorporación de las familias al Sistema Chile Solidario tiene como requisito fundamental la firma de un contrato formal de la familia por el mejoramiento de sus condiciones. En este documento la familia se compromete formalmente a esforzarse por mejorar sus condiciones en un programa a 24 meses. Algunos de los requisitos son, por ejemplo, la asistencia escolar de todos los menores, controles periódicos de salud de los adultos mayores y la obligación de aceptar ofertas de trabajo que le sean realizadas al jefe de familia si está en condiciones de trabajar.</p> |

| Dimensión | Antes de Chile Solidario | Sistema Chile Solidario |
|--|--|---|
| 7. Incentivos al beneficiario para superar su condición | <p>Ninguno</p> <p>Los beneficios se entregaban de manera incondicional sobre la base de antecedentes socioeconómicos (ficha CAS) al momento de postular. En caso que dicha condición mejorara, se perdían los beneficios, desincentivando el esfuerzo por generar mayores ingresos autónomos por parte de las familias.</p> | <p>Estructura de incentivos promueve la superación de extrema pobreza</p> <p>A través de las condiciones que impone el Contrato Familiar y de la estructuración de la intervención en el tiempo, Chile Solidario impone a la familia una estructura de incentivos que la impulsa a mejorar sus condiciones. Esto último está incorporado a la forma decreciente con que se entrega el Bono de Protección a la Familia en los primeros 24 meses de intervención intensiva, período durante el cual se le van abriendo oportunidades a la familia para ir mejorando sus ingresos autónomos. Al cabo de los 24 meses el Bono se transforma en un bono de egreso y se mantienen los demás subsidios.</p> |

Fuente: Dirección de Presupuestos.

6. La perspectiva

Los más pobres viven en una condición de vida de vulnerabilidad permanente: empleos precarios, dificultad para hacer frente a problemas graves de salud o a la vejez, bajo nivel de escolaridad que dificulta su acceso a mejores oportunidades, insuficiencia de sus condiciones de vivienda. Es esto lo que define la búsqueda de una mayor efectividad de la protección social hacia los más pobres, a través de un conjunto de medidas públicas establecidas en Chile Solidario, que apoyan a las familias y personas a mejorar su capacidad de prevenir y enfrentar situaciones de vulnerabilidad.

El gobierno de Chile ha impulsado un conjunto de otras iniciativas tendientes a proteger a los chilenos, especialmente los de menores ingresos, frente a adversidades como imprevistos de salud (Plan Auge), pérdida del empleo (seguro de cesantía) y pérdida de la capacidad de generar ingresos al alcanzar una edad mayor (mejoramiento de las pensiones). Se requiere una red de protección social más efectiva, de mayor cobertura, mejor coordinada e institucionalizada, que proteja a quienes lo necesitan cuando experimentan una caída.

La intervención coordinada en apoyo a las 225 mil familias más pobres, a través de Chile Solidario, constituye un hito que forma parte de un proceso más amplio. Chile Solidario contribuye a establecer las bases de un sistema de protección social más efectivo para quienes lo necesitan.

El sistema de protección Chile Solidario es más que un conjunto de mecanismos de asistencia social altamente focalizados: se orienta al desarrollo de capacidades de las propias familias y personas más pobres. Apunta al logro de un conjunto de mínimos medibles, que representan un paso hacia el ejercicio de derechos por parte de los más pobres. Significa en definitiva, un avance hacia el pleno reconocimiento de los más pobres como ciudadanos. Este es el tipo de sistema de protección social que se aspira a desarrollar.

II. EL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL “CHILE SOLIDARIO”: RESULTADOS EFECTIVOS PARA LAS FAMILIAS Y PERSONAS EN EXTREMA POBREZA

El Presidente Ricardo Lagos ha expuesto del siguiente modo los alcances de Chile Solidario: “Al término de mi Gobierno habremos golpeado las puertas de 225 mil familias. 800 mil chilenos dejarán la línea de indigencia y tendrán la sensación de un país que también se preocupó de ellos.”¹³

La ley N° 19.949 del 5 de Junio de 2004, que establece un sistema de protección social para familias en situación de extrema pobreza denominado “Chile Solidario”, formaliza y le da marco legal a la iniciativa que se venía desarrollando desde el año 2002.

En su artículo 1º, dicho cuerpo legal señala “créase el sistema de protección social denominado “Chile Solidario”, dirigido a las familias y sus integrantes en situación de extrema pobreza, cuyo objetivo es promover su incorporación a las redes sociales y su acceso a mejores condiciones de vida”. Por su parte, el artículo 2º describe el sistema creado señalando “ Chile Solidario considera acciones y prestaciones para familias y personas en situación de extrema pobreza, que consisten en apoyo psicosocial, acceso al subsidio familiar de la ley N° 18.020, a las pensiones asistenciales del decreto ley N° 869, de 1975, al subsidio al pago del consumo de agua potable y de servicio de alcantarillado de aguas servidas de la ley N° 18.778, y al subsidio pro retención escolar, de acuerdo a lo establecido por la ley N° 19.873, sin perjuicio del acceso preferente a otras acciones o prestaciones que se implementen o coordinen a través de Chile Solidario”.

Adicionalmente, el artículo 2º transitorio de la misma ley señala que las familias que ingresen a Chile Solidario, que estén dando cumplimiento a las condiciones a que se hayan comprometido, accederán a un Bono de Protección, de cargo fiscal, cuyo monto mensual será decreciente, hasta alcanzar el equivalente al valor del subsidio familiar establecido en la ley N° 18.020.

Asimismo, establece que “la duración máxima del beneficio será de 24 meses contados desde su concesión. Se otorgará por una sola vez y cesará en caso que las familias y personas no cumplan las condiciones a que se hayan comprometido, debidamente certificado por el Apoyo Familiar correspondiente”. El pago del Bono de Protección “se efectuará al integrante de la familia que corresponda según el orden de precedencia que establezca el reglamento, en el cual se considerará el derecho preferente a percibirlo de la madre de los hijos menores o inválidos o de los que pudieren causar el subsidio familiar de la ley N° 18.020 o en defecto de aquélla, de la mujer mayor de edad”.

También el artículo 2º transitorio señala que “las familias y personas beneficiarias del Bono de Protección que lo hubieran recibido durante el período continuo de 24 meses, y que dieran cumplimiento a las condiciones del sistema, al término de dicho plazo

¹³ Mensaje Presidencial, 21 Mayo 2003.

accederán a un Bono de Egreso, de cargo fiscal, que tendrá una duración de tres años y cuyo monto será equivalente al valor vigente de la última cuota del Bono de Protección”.

Ambos bonos son compatibles con el pago de los demás subsidios que garantiza la ley.

Por último, el artículo 5º transitorio establece que “dentro del plazo de doce meses contado desde la fecha de entrada en vigencia de la ley, se beneficiarán hasta 15.675 personas de 65 años o más, que vivan solos y que hayan sido calificados como extremadamente pobres por MIDEPLAN, utilizando para ello los instrumentos y la metodología establecidos en la misma ley”.

Los artículos antes señalados describen los contenidos principales del sistema de protección social Chile Solidario. Como puede desprenderse los *sujetos de protección* que el Sistema identifica son los siguientes:

- a) Las familias calificadas por MIDEPLAN en situación de extrema pobreza a través de la ficha CAS, y
- b) Las personas de 65 años y más que viven solas, calificadas en situación de extrema pobreza con el mismo instrumento señalado anteriormente.

Respecto de la calificación, la ley señala en su artículo 5º que “para la calificación de las familias y personas como beneficiarias de Chile Solidario, MIDEPLAN utilizará instrumentos técnicos y procedimientos de acreditación y verificación uniformes para todas las comunas del país, que consideren, a lo menos, el puntaje obtenido en la ficha CAS o en el instrumento que la reemplace, el ingreso familiar y las condiciones que impidan a las familias satisfacer una o más de sus necesidades básicas y participar plenamente en la vida social. Para tal efecto, se deberá considerar la información de que dispongan las Municipalidades acerca de las familias y personas de las comunas respectivas, a quienes se hayan aplicado los instrumentos señalados. Para la aprobación y modificación de dichos instrumentos técnicos y procedimientos, MIDEPLAN deberá consultar la participación de las Municipalidades involucradas”.

La ley N° 19.949 señala en sus artículos transitorios que Chile Solidario abarcará hasta el año 2005 a 225.000 familias o personas en situación de extrema pobreza.

De este modo, Chile Solidario se focaliza en los más pobres para incorporarlos en el sistema de protección social, a través de una intervención proactiva, cuyos rasgos principales se exponen a continuación.

1. Los componentes del Sistema

Respecto de las familias beneficiarias, el diseño del sistema de protección social se articula sobre la base de tres componentes:

1º Apoyo psicosocial personalizado y Bono de Protección

El artículo 4º de la ley señala que el apoyo psicosocial “consiste en un acompañamiento personalizado a los beneficiarios incorporados a Chile Solidario, por parte de un

profesional o técnico idóneo, con el objeto de promover el desarrollo de las habilidades personales y familiares necesarias para satisfacer las condiciones mínimas de calidad de vida definidas, y en una estrategia de intervención destinada a fortalecer la vinculación efectiva de los beneficiarios con las redes sociales y el acceso a los beneficios que están a su disposición”.

Este componente es desarrollado por el Programa Puente: entre la familia y sus derechos, que ejecuta el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) en conjunto con las Municipalidades.

Cada familia seleccionada a través de los mecanismos ya indicados, es asignada a un Apoyo Familiar de la comuna correspondiente, quien realiza una primera visita al domicilio de la familia para invitarla a integrarse y participar del Programa. La participación de la familia es voluntaria y si acepta hacerlo se procede a firmar un compromiso de participación que contiene cláusulas generales respecto del desempeño del Apoyo Familiar y de la propia familia.

La intervención psicosocial que se realiza tiene una duración de 24 meses y consiste en una secuencia de sesiones de trabajo con la familia en su domicilio a partir de la aplicación de una metodología pedagógico – lúdica, que le permite a la familia ir cumpliendo etapas en el proceso de intervención.

Se identifica una etapa intensiva durante los seis primeros meses, con una intensidad de contacto decreciente entre el Apoyo Familiar y la familia (semanal, quincenal y mensual) centrada en el reconocimiento y valoración por parte de la familia de su capital y la revisión del estado de cumplimiento de las 53 condiciones mínimas que define el Programa, organizadas en siete dimensiones: identificación, salud, educación, dinámica familiar, habitabilidad, trabajo e ingresos.

Para el logro de aquellas condiciones mínimas que la familia tiene pendientes o “a trabajar” se realiza un proceso de orientación y apoyo a la familia en relación con su acceso a las redes institucionales que pueden apoyarla en esta tarea y se van suscribiendo un conjunto de contratos con cláusulas específicas, tanto para la familia como para el Apoyo familiar, que les permite comprometer y realizar acciones concretas en pos del logro de la condición mínima de que se trate.

Cuando la familia trabaja con el Apoyo Familiar la primera dimensión del Programa que la misma familia ha seleccionado como prioritaria para mejorar su situación, se está en condiciones de activar el Bono de Protección Familiar, el cual se asigna a partir del mes siguiente de su activación y por los 24 meses de duración de dicho beneficio. La mantención del Bono de Protección y la permanencia de la familia en el sistema está condicionada al cumplimiento de las cláusulas de los contratos que se suscriban durante la intervención del apoyo psicosocial.

Una vez que esta fase culmina, en los 18 meses restantes las sesiones de trabajo en el domicilio se realizan bimensual o trimestralmente, para efectos de hacer un acompañamiento y seguimiento de las familias en el logro de las condiciones mínimas que se mantienen pendientes de alcanzar. Durante este período, al igual que en el anterior, el Apoyo Familiar informa a las familias de las oportunidades que le va

ofreciendo la red de servicios y beneficios sociales, relacionadas con las condiciones mínimas.

Al concluir los 24 meses de intervención psicosocial, se realiza una sesión final con la familia, para la cual se ha diseñado una metodología especial con material pedagógico – lúdico ad hoc, que permite hacer una síntesis del proceso vivido, de los aprendizajes logrados y de las tareas familiares que será necesario mantener y reforzar en el tiempo. Adicionalmente, en esta sesión se le informa a la familia del Bono de Egreso y sus características.

El siguiente esquema resume la trayectoria de la familia durante su participación en el Programa Puente.

MIDEPLAN - Sistema de protección social 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 | semanales | | quincenales | | mensuales | | acompañamiento y seguimiento bimensuales y trimestrales | | | | | | | | | | | | 25-26 | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Frecuencia de las sesiones | semanales | | quincenales | | mensuales | | acompañamiento y seguimiento bimensuales y trimestrales | | | | | | | | | | | | 25-26 | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Contenido de las sesiones | Invitación a participar. | Revisión de las primeras 4 dimensiones priorizadas | Revisión de las siguientes dimensiones priorizadas. | Revisión de la última dimensión priorizada. | Revisión de los avances en el cumplimiento de condiciones mínimas pendientes | Revisión de los avances en el cumplimiento de las condiciones mínimas pendientes. | acompañamiento y apoyo en el cumplimiento de las condiciones mínimas pendientes. | | | | | | | | | | | | 25-26 | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | Composición familiar. | Suscripción de contratos y revisión de su cumplimiento. | | | | | sesión de cierre - EGRESO DEL PROGRAMA | | | | | | | | | | | | 25-26 | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | Priorización de las preocupaciones. | Información y orientación de las oportunidades de la red de servicios y beneficios disponibles | | | | | Acceso a las oportunidades de la red de servicios y beneficios disponibles para el cumplimiento de las condiciones mínimas | | | | | | | | | | | | 25-26 | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Bono de Protección | Reconocimiento y valoración del capital inicial. | 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. | | | | | 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 | | | | | | | | |
| | Creación de vínculo de confianza entre el Apoyo Familiar y la familia. | 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. | | | | | cuotas 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 | | | |

2º Subsidios monetarios garantizados

El artículo 7º de la ley 19.949 señala que “los beneficiarios de Chile Solidario que reúnen los requisitos de procedencia establecidos en la ley N° 18.020 y en el decreto ley N° 869 de 1975, accederán al subsidio familiar y a la pensión asistencial que contemplan dichos cuerpos legales, no siendo aplicables a su respecto los procedimientos de postulación y de asignación previstos en dichos cuerpos legales. Estos beneficios serán asignados dentro de los doce meses siguientes al ingreso al sistema y se devengarán a contar del primer día del mes siguiente al de su concesión”.

Por su parte el artículo 8º de la mencionada ley señala que “a las personas y familias beneficiadas por el sistema Chile Solidario que cumplan con los requisitos de la ley N° 18.778, les corresponderá el subsidio al pago del consumo de agua potable y de servicio de alcantarillado de aguas servidas allí establecido. En estos casos, el subsidio será equivalente al 100% sobre los cargos fijos y variables de su consumo mensual que no exceda de 15 metros cúbicos, por un período de tres años contados desde su concesión. Este subsidio será asignado dentro de los doce meses siguientes al ingreso al sistema y se devengará a contar del primer día del mes siguiente al de su concesión”.

En el caso del subsidio al pago del consumo de agua potable y de servicio de alcantarillado de aguas servidas, además la ley le reconoce a estas familias la necesidad de un beneficio superior al regular, eximiéndolos del pago de los cargos fijos y variables de su consumo, con un límite de 15 metros cúbicos, estándar definido como básico del consumo de una familia de tamaño promedio.

Por último, la ley en su artículo 2º determina el acceso de los niños y niñas de las familias ingresadas al Sistema Chile Solidario, que cursen entre 7º básico y 4º año de enseñanza media, de un subsidio pro retención de ellos(as) en el sistema escolar (según lo reglamenta la ley N° 19.873), el cual es pagado a los sostenedores de las escuelas a las cuales dichos niños y niñas asisten. Este subsidio se paga en el primer trimestre del año siguiente en que el niño o la niña completó el año escolar. Su valor es ascendente mientras superior sea el grado cursado, incluido un subsidio adicional por cada niño o niña que concluya la totalidad de la enseñanza media.

De esta forma, Chile Solidario incorpora por primera vez a la política social un régimen de garantías respecto de la obtención de transferencias monetarias directas por parte del Estado a las familias y sus miembros que cumplan con los requisitos de acceso a dichos beneficios.

3º Acceso preferente a programas de promoción social

Como una forma de apoyar el cumplimiento de las condiciones mínimas de calidad de vida definidas por el sistema y trabajadas en profundidad durante la permanencia de las familias en el Programa Puente (componente de apoyo psicosocial), y su mantención en el tiempo, más allá de los límites de dicho componente, el Sistema le reconoce a las familias un acceso preferencial a todos aquellos programas, servicios, beneficios y/o prestaciones de las que dispone el Estado para atender las necesidades básicas y de desarrollo de las familias incorporadas al Sistema Chile Solidario.

El funcionamiento de este componente demanda mantener actualizado el catastro o inventario de estos programas y prestaciones, y suscribir convenios de colaboración y/o transferencia de recursos con las instituciones del Estado responsables de la provisión de estos servicios o beneficios.

Hasta la fecha, los programas y prestaciones que se han puesto a disposición preferente de las familias participantes en el Sistema Chile Solidario son los que se indican, organizados de acuerdo a las dimensiones que considera el sistema.

- Dimensión IDENTIFICACIÓN

Para atender las necesidades de las familias respecto a la disponibilidad de cédulas de identidad para todos sus miembros, el Sistema ha generado recursos para el Programa Nacional de Identificación Chile Solidario. Este programa permite subsidiar el valor de la cédula de identidad, requiriendo de parte de la familia un pago de \$500 por cada cédula de identidad obtenida, por una vez.

Una de las condiciones mínimas de esta dimensión dice relación con que los miembros hombres de la familia, mayores de 18 años, tengan su situación militar al día. La Dirección General de Movilización Nacional (DGMN), dependiente del Ministerio de Defensa, ha establecido el beneficio de gratuidad de los certificados que son necesarios en cada caso para la regularización de la situación militar.

Respecto de la condición mínima referida a regularización de antecedentes penales, el Ministerio de Justicia y Gendarmería de Chile ofrecen asistencia profesional gratuita a los miembros de las familias incorporadas a Chile Solidario que lo requieran, a través de la instalación de Oficinas de Diagnóstico Prontuario a nivel regional.

- Dimensión SALUD

Las familias Chile Solidario tienen acceso a la credencial FONASA grupo A que les otorga gratuidad en los servicios de salud, mientras cumplan los requisitos de ingresos económicos que los acredita para ser clasificados en este grupo.

Adicionalmente, FONASA otorga acceso preferente a las familias en los siguientes programas:

- Plan de salud familiar.
- Diagnóstico y tratamiento integral de la depresión en atención primaria.
- Programa odontológico para hombres y mujeres de escasos recursos en atención primaria.
- Programa del Adulto Mayor.
- Programa de Salud Mental.

Por su parte, la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB) ofrece acceso preferente a los niños y niñas de familias incorporadas al Sistema Chile Solidario en su programa de Salud Oral, que permite proporcionar atención dental integral e incremental gratuita a niños matriculados en los cursos de 1° a 8° básico, en establecimientos subvencionados.

También participa de esta dimensión, el Fondo Nacional de la Discapacidad (FONADIS) que pone a disposición de las familias Chile Solidario que tengan miembros con alguna discapacidad, su Programa de Ayudas Técnicas.

Por último, el Ministerio de Salud en conjunto con el FOSIS desarrollan acciones de capacitación de líderes comunitarios de salud para que puedan aportar, a través de talleres comunitarios, para que las familias incorporadas a Chile Solidario puedan disponer de conocimientos básicos en salud y autocuidado.

- Dimensión EDUCACIÓN

Para atender las necesidades de cuidado infantil y de educación pre escolar de los niños y niñas de familias incorporadas a Chile Solidario, se brinda acceso preferente en los siguientes programas de las instituciones que se indican:

- Sala Cuna y Jardines Infantiles de la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI)
- Jardines Infantiles, Jardín Comunitario Rural y Extensión Horaria, de la Fundación INTEGRA.
- Conozca su hijo, del Programa de Educación Pre-Básica del Ministerio de Educación.
- Mejoramiento de la Infancia (PMI), del Programa de Educación Pre-Básica del Ministerio de Educación en conjunto con el FOSIS.

Para efectos de apoyar la retención escolar de los niños y niñas en educación media, de familias Chile Solidario, el Ministerio de Educación brinda acceso preferente a dichos niños en el Programa Liceo para Todos, lo que les permite recibir becas entendidas como transferencias directas de recursos a los jóvenes con mayor riesgo de desertar del sistema educacional.

Por su parte, la JUNAEB ofrece acceso preferente al Programa Habilidades para la Vida y Escuelas Saludables y garantiza el acceso de los niños y niñas a los programas de asistencialidad escolar de los que dispone, especialmente aquellos referidos a alimentación escolar y útiles escolares.

Por último, para apoyar las necesidades de alfabetización de personas adultas de familias Chile Solidario, el FOSIS pone a disposición de estas personas su Programa de Nivelación de Competencias Laborales, que permite la alfabetización y la certificación del 4º año básico rendido. Igualmente, las familias tienen acceso preferente a los programas de educación implementados por Chile Califica del Ministerio de Educación.

- Dimensión DINÁMICA FAMILIAR

Para atender las necesidades de las familias en esta dimensión, ellas tienen acceso preferente al Programa Apoyo a la Dinámica Familiar, que desarrolla la Fundación PRODEMU, a través de talleres para el fortalecimiento de habilidades parentales y de comunicación.

De igual forma, el Programa de Desarrollo Social del FOSIS contrata servicios especializados para apoyar a las familias Chile Solidario en sus necesidades de fortalecimiento de la dinámica familiar.

Por su parte, el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) brinda acceso preferente a las familias Chile Solidario en sus programa de atención de la violencia intrafamiliar.

Por último, el Servicio Nacional de Menores (SENAME) desarrolla el Programa “Fortalecimiento del vínculo parental entre las familias integradas al Sistema Chile Solidario y los niños o niñas y adolescentes que se encuentren en las áreas de protección del SENAME a nivel nacional, regional y local”.

- Dimensión HABITABILIDAD

Para resolver problemas de habitabilidad, Chile Solidario apoya a las familias de Chile Solidario a través de diversos programas:

- Programa de Habitabilidad Chile Solidario: Creado por el Sistema Chile Solidario y ejecutado por el Fondo de Solidaridad e Inversión Social FOSIS, para atender la mayor parte de las condiciones mínimas que componen esta dimensión.

- Programa de Desarrollo Social del Fondo de Solidaridad e Inversión Social, FOSIS: Este Programa esta orientado a entregar bienes y o servicios a personas familias, organizaciones y grupos que se encuentren en situación de pobreza, interviniendo en la dimensión social de la pobreza.

- Servicios de orientación profesional de las Secretarías Regionales Ministeriales de Bienes Nacionales: Este servicio permite apoyar a las familias en lo referido a que puedan tener claridad acerca de la tenencia de la vivienda y del sitio que ocupan. Además este acceso preferente se extiende a los procesos de regularización de títulos de dominio cuando corresponda.

- Dimensiones TRABAJO e INGRESOS

Chile Solidario pone a disposición de las familias integradas al Sistema un conjunto de programas dirigidos a que los miembros cesantes de las familias puedan incorporarse al mercado laboral, de forma dependiente o independiente, así como a programas que les permiten incrementar sus ingresos económicos. Los programas a los que se hace mención son los siguientes:

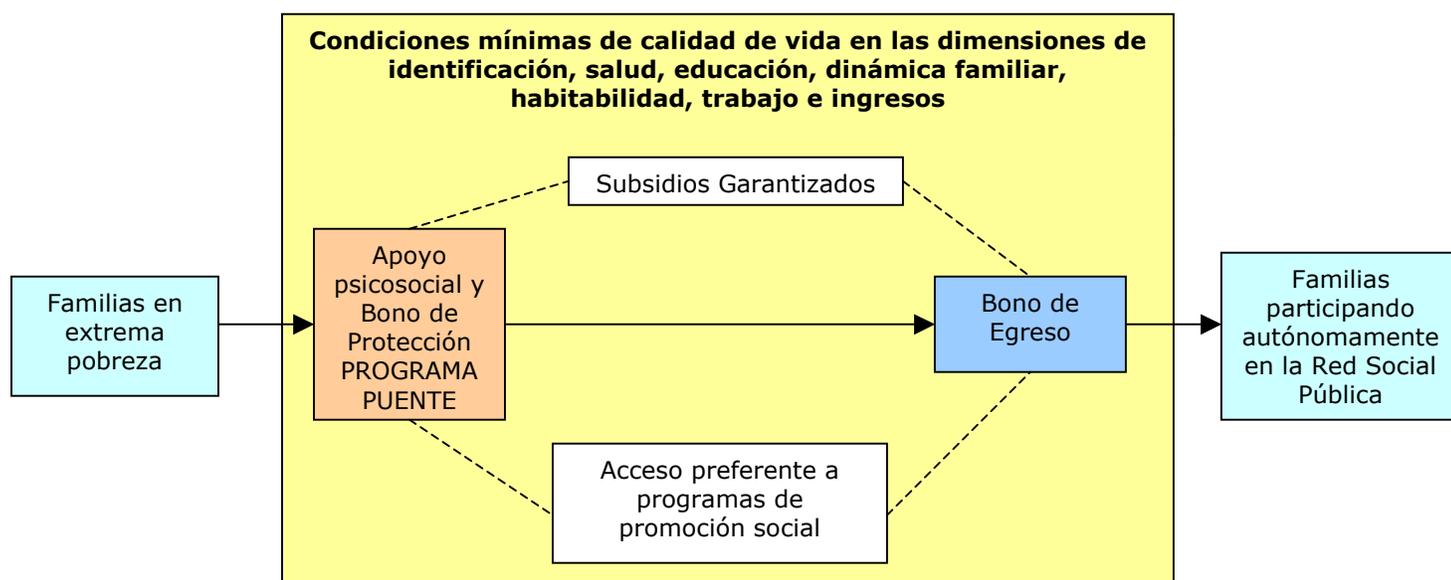
- Programa de Reinserción Laboral y Empleo (FOSIS)
- Programa Bonificación a la Mano de Obra (Subsecretaría del Trabajo)
- Programa “Formación y Capacitación de Trabajadoras de Casa Particular” (PRODEMU)
- Programa de Apoyo a Actividades Económicas (FOSIS)
- Bono de Producción Agrícola (INDAP)
- Programa de Desarrollo Agrícola Local – PRODESAL (INDAP)

A los programas y prestaciones señalados precedentemente, es necesario agregar un sinnúmero de iniciativas del nivel regional, provincial y local que, complementariamente a los anteriores, se ponen a disposición preferente de las familias incorporadas al Sistema Chile Solidario.

Se entiende que a estos programas se podrán ir agregando otros en el futuro que se estimen pertinentes para los resultados del sistema, y que el acceso preferente de las familias a ellos se mantendrá mientras dure su permanencia en el sistema, es decir, al menos cinco años desde la fecha del ingreso de las familias a Chile Solidario.

Solidario identifica a los adultos de 65 años y más que viven solos como sujeto de protección. Para aquellos que no dispongan de pensión de vejez, el sistema garantiza la asignación de una pensión asistencial de vejez (de carácter vitalicio).

El siguiente esquema resume los componentes del Sistema Chile Solidario, en función de su secuencia en el tiempo.



2. La trayectoria de las familias integradas al Sistema

Si bien es posible definir que la permanencia mínima de una familia en el sistema de protección social es de al menos 5 años (si se calcula a partir de la recepción de los Bonos que considera el sistema – protección y egreso), el acceso a las prestaciones y beneficios de la red social del Estado, se extienden en cada caso de acuerdo al ciclo de vida de las personas que componen la familia.

Chile Solidario no inicia las medidas de protección social en el Estado chileno (muchas de ellas se han consolidado a partir de un sistema de salud, de educación y de seguridad social de larga data en el país), sino que garantiza que la población de mayor vulnerabilidad (las familias en extrema pobreza), accedan efectivamente a los mecanismos de protección disponibles.

Para esto, Chile Solidario define su foco de atención y de acción en las familias más pobres del país, y genera un dispositivo de protección social especial para ellas, hasta que se incorporen efectivamente a la red disponible, en una lógica de apoyar la igualdad de oportunidades y la equidad.

Para efectos de lograr la incorporación de las familias de Chile Solidario a los mecanismos de protección social de los que dispone el país, se ha diseñado una modalidad de intervención de carácter psicosocial y temporal (con plazos definidos para las familias), que considera una determinada trayectoria que las familias deben recorrer, con el apoyo de las instituciones y programas sociales del Estado.

Dicha trayectoria puede resumirse como sigue:

1º Las familias son invitadas a integrarse y a participar del Sistema Chile Solidario, incorporándose al Programa Puente (apoyo psicosocial personalizado y Bono de Protección).

Durante su permanencia en el Programa Puente, las familias deben lograr un conjunto de condiciones mínimas de calidad de vida agrupadas en siete dimensiones de la vida familiar (identificación, salud, educación, dinámica familiar, habitabilidad, trabajo e ingresos).

2º Para alcanzar dichas condiciones, se dispone de un plazo de 24 meses o 2 años, contado desde la fecha de su incorporación al Programa, certificada a través de la suscripción de un compromiso de participación vinculante.

Durante este período se despliegan los otros 2 componentes del sistema de protección social: (i) los subsidios garantizados que contribuyen principalmente a las condiciones mínimas de la dimensión ingresos, y (ii) el acceso preferente a los programas de promoción social, que apoyan el cumplimiento de condiciones mínimas en todas las dimensiones consideradas.

3º Una vez finalizado el apoyo psicosocial, la familia egresa definitivamente del Programa Puente, y sigue estando protegida por Chile Solidario.

El egreso del Programa Puente puede tener uno de 2 resultados: (i) egreso exitoso, cuando se han alcanzado la totalidad de las 53 condiciones mínimas definidas, o (ii) egreso simple, cuando ha quedado una o más condiciones mínimas sin cumplir o pendientes y se ha cumplido el plazo fijado.

4° En ambos casos, habiendo egresado del Programa Puente, la familia accederá automáticamente a un Bono de Egreso por un período de 3 años.

El sistema Chile Solidario garantiza el acceso a los subsidios indicados en el componente 2 y el acceso preferente a programas de promoción social, al que se refiere el componente 3, al menos hasta el cobro de la última cuota del Bono de Egreso.

No obstante lo anterior, en la medida que la familia va alcanzando mejores condiciones de vida, va incorporándose naturalmente a la red de protección social que exista en el país. Sólo para ilustrar con un ejemplo. Si una familia incrementa sus ingresos a partir de un trabajo dependiente, y accede al sistema previsional a través de cotizaciones, sus hijos dejarán naturalmente de ser beneficiarios del subsidio único familiar y lo serán de la asignación familiar correspondiente. Al mismo tiempo, podrían quedar calificados en un grupo FONASA que implique algún tipo de copago por las prestaciones de salud que reciban, en función de los ingresos económicos de que dispongan.

Sin embargo, hay prestaciones y beneficios que se garantizan en el sistema Chile Solidario y que pueden extender su vigencia más allá de los Bonos que determina el sistema. Es el caso de las pensiones asistenciales de vejez e invalidez que son de carácter vitalicio, y de la subvención pro retención de educación, que se extiende hasta que el alumno egrese de 4° año de enseñanza media, esté o no cubierto por el período de garantías que establece Chile Solidario en el caso de los demás subsidios.

En síntesis, producto de la implementación de este sistema de protección social, se espera como resultado:

a) Que al menos el 70% de las familias que participan del Programa Puente, logren en 24 meses un egreso exitoso. De hacerlo, serán “familias con prácticas de apoyo mutuo, integradas a su espacio local cotidiano, accediendo, a través de demanda expresa, a los beneficios sociales dirigidos a los más pobres, vinculados a las redes sociales existentes y con un ingreso económico autónomo superior al equivalente a la línea de la indigencia”. Es decir, familias socialmente integradas y con autonomía.

El sistema de protección social define que una familia ha superado su condición de extrema pobreza cuando ha logrado un egreso exitoso del Programa Puente. Es tarea del proceso de seguimiento del propio sistema, apoyar a estas familias en la mantención de los resultados obtenidos, en el incremento de sus niveles de bienestar y en su incorporación a las redes de apoyo que vayan requiriendo.

b) Que las familias que egresen del Programa Puente sin haber obtenido el resultado esperado, sean apoyadas por el sistema, al menos mientras se encuentren siendo beneficiarias del Bono de Egreso, en el logro de las condiciones mínimas que quedaron pendientes, a través de un proceso de seguimiento y monitoreo continuo.

Aun cuando estas familias no hayan alcanzado el resultado final, en el plazo señalado para ello, el “empoderamiento” logrado para demandar sus derechos ante los servicios públicos, les permite acceder a la oferta pública si ésta se encuentra disponible, por lo que se mantiene abierta la prioridad de atenderlas por parte de los programas, servicios públicos o subsidios que corresponda.

c) Que las familias unipersonales de personas mayores de 65 años, sujetos de protección del sistema, sean beneficiarias de una pensión asistencial de vejez, que les garantiza gratuidad en el sistema de atención de salud y les aporta un ingreso monetario básico para su mantención.

En la fase posterior al egreso del apoyo psicosocial, la familia consolida su capacidad de mantener autónomamente las condiciones mínimas y de avanzar en condiciones que le permiten proyectarse mejor. La etapa que continúa después del apoyo psicosocial es particularmente importante para el cumplimiento de las condiciones mínimas de las familias que egresaron sin haber cumplido todos los mínimos. Asimismo, en esta etapa se deben mantener algunos apoyos y consolidar así lo alcanzado, especialmente en trabajo, vivienda, educación e integración social. Particular énfasis se debe asignar a los mínimos relacionados con empleo y vivienda, que se aprecian como críticos de acuerdo a diversos indicadores, tales como la tasa de logro de mínimos durante el apoyo psicosocial y el número de mínimos pendientes entre las familias que egresan. Estos últimos mínimos se encuentran además entre aquellos con mayor riesgo de reversibilidad después del apoyo psicosocial.

En síntesis, las familias ingresan a Chile Solidario a través del Programa Puente y una vez egresadas del apoyo psicosocial continúan en Chile Solidario. Durante los cinco años de permanencia en el sistema, las familias mantienen un acceso preferente a la oferta pública, accediendo a ésta con un mayor nivel de autonomía una vez que han egresado del apoyo psicosocial. El desafío para la etapa posterior al apoyo psicosocial consiste en que las familias cumplan las condiciones mínimas pendientes y mantengan lo logrado, lo que debe ser asegurado por un rol proactivo de los servicios públicos y los municipios.

Esto se aprecia en el cuadro que se presenta a continuación, que define las medidas tendientes a la protección de las familias y personas integradas a Chile Solidario, en las diversas etapas de su permanencia en el sistema¹⁴.

¹⁴ Para la casi totalidad de los mínimos considerados, las instituciones involucradas se han comprometido a través de convenios con o sin transferencia de recursos, protocolos o disposiciones establecidas en la Ley y el Reglamento de Chile Solidario. En casos puntuales pendientes (como Chile Califica) se prevee a corto plazo establecer acuerdos o perfeccionar los existentes.

Protección de las familias durante su permanencia en el sistema Chile Solidario

| Dimensión | Condición Mínima | APOYO PSICOSOCIAL (24 meses) | | SEGUIMIENTO (36 meses) | |
|--|---|---|---|--|--|
| | | Oferta pública durante el Apoyo Psicosocial | Familias sin 53 mínimos cumplidos | Oferta pública durante el seguimiento para el cumplimiento y mantención de mínimos | Familias con 53 mínimos cumplidos |
| Identificación | Inscripción Registro Civil | | Servicio de Registro Civil | | Se mantienen los operativos de inscripción en el Registro Civil. |
| | Cédulas de identidad | | Servicio de Registro Civil | | Se mantiene el subsidio al pago de cédula de identidad, por única vez para los miembros de la familia que nazcan durante la permanencia en el sistema. |
| | Ficha CAS vigente | | Sistema Nacional CAS - Municipalidades | | La ficha CAS se mantiene vigente, siendo actualizada oportunamente cuando corresponde. |
| | Situación militar al día | | Dirección General de Movilización Nacional | | Se mantiene la gratuidad del costo del trámite para los miembros de la familia que cumplan 18 años. |
| | Papel de antecedentes regularizados | | Gendarmería de Chile | | Si no se hizo uso del apoyo para la regularización a través de la Oficina de Diagnóstico Preinstitucional, la familia tendrá acceso a este beneficio. |
| | Inscripción Registro Nacional de la Discapacidad | | Servicio de Registro Civil | | Servicio de Registro Civil |
| | Inscripción salud primaria | | FONASA | | La familia permanece clasificada en grupo A en FONASA - gratuidad. |
| | Control del embarazo | | Sistema de atención primaria de salud | | Las mujeres embarazadas cuentan con apoyo preferente para su control del embarazo, por parte del sistema de atención primaria. |
| | Vacunas al día | | Sistema de atención primaria de salud | | Los niños cuentan con apoyo preferente para mantener sus vacunas al día, por parte del sistema de atención primaria. |
| | Control de salud del niño al día | | Sistema de atención primaria de salud | | Los niños cuentan con apoyo preferente para mantener el control de salud del niño al día, por parte del sistema de atención primaria. |
| salud | Papanicolaou al día | | Sistema de atención primaria de salud | | Las mujeres cuentan con apoyo preferente para mantener el Papanicolaou al día, por parte del sistema de atención primaria. |
| | Control de métodos anticonceptivos | | Sistema de atención primaria de salud | | Las mujeres cuentan con apoyo preferente para mantener el control de métodos anticonceptivos, por parte del sistema de atención primaria. |
| | Control de salud adulto mayor al día | | Sistema de atención primaria de salud | | Los adultos mayores cuentan con apoyo preferente para mantener el control de salud al día, por parte del sistema de atención primaria. |
| | Control de enfermedades crónicas | | Sistema de atención primaria y secundaria de salud | | Los enfermos crónicos cuentan con apoyo preferente para mantener el control de enfermedades crónicas, por parte del sistema de atención primaria y secundaria. |
| | Rehabilitación de discapacitados | | FONASA - FONADIS | | Nuevas discapacidades cuentan con apoyo preferente de los programas de FONASA y FONADIS. |
| | Conocimientos de salud y autocuidado | | Sistema de atención primaria de salud | | Los niños y niñas que cumplan la edad de educación preescolar cuentan con acceso preferente a educación preescolar de JUNJI e INTEGRA. |
| | Educación pre escolar | | MINEDUC - INTEGRA - JUNJI | | --- |
| | Cuidado infantil | | --- | | --- |
| | Asistencia escolar y aquellos entre 7° básico y 4° medio son beneficiarios de la subvención pro retención | | MINEDUC | | Los niños y niñas que ingresan a 7° básico tienen acceso a la subvención pro retención durante los 5 años de su permanencia en el sistema (de acuerdo a la Ley Chile Solidario y su Reglamento). |
| | educación | Beneficios de asistencia escolar | | MINEDUC - JUNAEB | |
| Niños leen y escriben | | | Sistema de educación básica | | Sistema de educación básica. |
| Inserción escolar de discapacitados | | | MINEDUC | | MINEDUC. |
| Adulto responsable de la educación | | | Sistema de educación básica | | --- |
| Actitud positiva frente a la educación | | | Sistema de educación básica | | --- |
| Adultos leen y escriben | | | Chile Califica | | --- |
| Comunicación familiar | | | PRODEMU | | Talleres sobre dinámica familiar de PRODEMU |
| Mecanismos de resolución de conflictos | | | PRODEMU | | Talleres sobre dinámica familiar de PRODEMU |
| Normas claras de convivencia | | | PRODEMU | | Talleres sobre dinámica familiar de PRODEMU |
| Distribución de tareas del hogar | | | PRODEMU | | Talleres sobre dinámica familiar de PRODEMU |
| dinámica familiar | Conocimiento de recursos comunitarios | | --- | | --- |
| | Atención de violencia intrafamiliar | | Centros de Asistencia Judicial (Ministerio de Justicia) | | Preferencia en asistencia legal frente a violencia intrafamiliar por parte de Centros de Asistencia Judicial. |
| | Visita regular a niños internos | | SENAME | | La familia cuenta con apoyo de SENAME para facilitar la visita regular a niños |
| | Apoyo a rehabilitación de jóvenes privados de libertad | | SENAME - Gendarmería | | La familia cuenta con apoyo de SENAME y Gendarmería para facilitar la rehabilitación de jóvenes privados de libertad. |

Mideplan - Sistema de protección social Chile Solidario

| | | | |
|---------------------------------------|---|--|---|
| habilitación | Situación habitacional clara | Programa de Habitabilidad Chile Solidario / Min. Bienes Nacionales | --- |
| | Postulación a vivienda social - obtención de vivienda | MINVU | La familia que postula a vivienda social tiene acceso a asistencia técnica para la obtención de vivienda social. |
| | Agua no contaminada | Programa de Habitabilidad Chile Solidario | --- |
| | Sistema de energía | Programa de Habitabilidad Chile Solidario | --- |
| | Sistema de eliminación de excretas | Programa de Habitabilidad Chile Solidario | --- |
| | Casa sellada | Programa de Habitabilidad Chile Solidario | --- |
| | Dos piezas habitables | Programa de Habitabilidad Chile Solidario | --- |
| | Camas con equipamiento básico | Programa de Habitabilidad Chile Solidario | --- |
| | Equipamiento para la alimentación | Programa de Habitabilidad Chile Solidario | --- |
| | Sistema de eliminación de basura | Programa de Habitabilidad Chile Solidario | --- |
| Entorno de vivienda sin contaminación | Programa de Habitabilidad Chile Solidario | --- | |
| Subsidio de Agua Potable | Municipalidades - MIDEPLAN | --- | |
| trabajo | Un miembro de la familia trabajando | FOSIS, SENCE, MINTRAB, SERNAM, PRODEMU, INDAP y CONAF | Los desocupados y subocupados tienen acceso preferente a programas de autoempleo, empleo dependiente o apoyo a la pequeña producción agrícola, ejecutados por FOSIS, SENCE, MINTRAB, SERNAM, PRODEMU, INDAP y CONAF. |
| | Niños que trabajan no dejan de estudiar | MINEDUC | MINEDUC |
| | Inscripción de cesantes en la OMIL | Municipalidades - SENCE | --- |
| | Postulación a SUF - obtención de SUF | Superintendencia de Seguridad Social - MIDEPLAN | La familia tiene acceso garantizado a SUF durante los 5 años de su permanencia en el Sistema (de acuerdo a la Ley Chile Solidario y su Reglamento). |
| Ingresos | Cobro de asignación familiar | Superintendencia de Seguridad Social | --- |
| | Postulación a PASIS - obtención de PASIS | Superintendencia de Seguridad Social - MIDEPLAN | La familia tiene acceso garantizado a PASIS durante los 5 años de su permanencia en el Sistema (de acuerdo a la Ley Chile Solidario y su Reglamento). |
| | Ingresos sobre la línea de indigencia | FOSIS, SENCE, MINTRAB, SERNAM, PRODEMU, INDAP y CONAF PASIS, SUF, SAP - Superintendencia de Seguridad Social - MIDEPLAN - Municipalidades | Los desocupados y subocupados tienen acceso preferente a programas de autoempleo, empleo dependiente o apoyo a la pequeña producción agrícola, ejecutados por FOSIS, SENCE, MINTRAB, SERNAM, PRODEMU, INDAP y CONAF. La familia tiene acceso garantizado a PASIS, SUF y SAP durante los 5 años de su permanencia en el Sistema (de acuerdo a la Ley Chile Solidario y su Reglamento). |
| | Presupuesto familiar organizado | --- | --- |
| | | | |

3. Una oferta pública adecuada a las necesidades de las familias

Las condiciones mínimas son el marco de acción de la oferta pública dirigida a las familias en situación de extrema pobreza, influyendo en las prioridades, estrategias y acciones diseñadas para incrementar su calidad de vida. Es imprescindible destacar que, en la lógica del Sistema Chile Solidario, estas condiciones mínimas son, en definitiva, recursos para la protección de las familias. Por tanto, deben ser entendidas en el contexto del período total de permanencia de las familias en este sistema, ya que en los primeros 24 meses de la intervención, se trabaja para lograr tales condiciones. En la etapa siguiente es esencial, por tanto, efectuar el seguimiento a esos logros y verificar que se mantengan en el tiempo.

La movilización y gestión de las propias familias para el cumplimiento de las 53 condiciones mínimas requiere, también, de la acción y movilización de recursos de la red de instituciones públicas y privadas en los niveles local, regional y nacional. Corresponde a esta red poner a disposición de las familias una oferta suficiente y adecuada de bienes, servicios y asistencia que posibilite el cumplimiento de las condiciones mínimas por parte de las familias. El rol de esta red no consiste en satisfacer directamente las condiciones mínimas por parte de las instituciones, sino que poner a disposición de las familias los recursos, herramientas técnicas, metodologías y oportunidades para que sean las propias familias las que puedan lograr cada una de las 53 condiciones mínimas, con la asistencia técnica y apoyo que se requiera.

Sin embargo, la oferta pública y privada existente en cada comuna no siempre es suficiente y pertinente, por lo que ha sido necesario desarrollar iniciativas conjuntas con instituciones públicas y privadas para complementar y aumentar la oferta de bienes y servicios disponibles para las familias. Esta es una de las tareas centrales que desarrolla el Sistema Chile Solidario: analizar la oferta disponible en los distintos Ministerios y Servicios Públicos que puede incluirse como parte de la red de programas, servicios y beneficios de acceso preferente a las familias que se integran al Chile Solidario a partir de su participación en el Programa Puente. Este análisis también implica el diseño de nuevos programas o beneficios que son necesarios para que las familias puedan avanzar en el cumplimiento de las condiciones mínimas de calidad de vida definidas y en mantenerlas en el tiempo.

Disponer de una oferta pública suficiente y adecuada constituye un proceso complejo, que implica cambios institucionales. En primer lugar, se requiere que las instituciones focalicen los bienes y servicios que ofrecen, para que éstos sean siempre accesibles para las familias integradas a Chile Solidario. En segundo lugar, es preciso cambiar el énfasis desde la oferta pública a la demanda de las familias, visualizar las particularidades de los usuarios indigentes.

En términos generales, el proceso de adecuación de la oferta pública se desarrolla en tres fases:

1ª fase: Focalización de la oferta pública

Durante los primeros años de Chile Solidario, el principal cambio en la oferta pública consistió en una focalización de la oferta pública disponible, hacia las familias integradas a Chile Solidario.

2ª fase: Pertinencia de la oferta pública

Debido al perfil de las familias integradas a Chile Solidario, no es suficiente focalizar mejor. Aunque en la primera etapa de implementación de Chile Solidario se han logrado avances respecto a generar una oferta pública más adecuada a las necesidades y el perfil social, económico y cultural de las familias, lograr plenamente una pertinencia en la oferta pública, constituye todavía un desafío.

3ª fase: Respuesta a las necesidades y expectativas de cada usuario en situación vulnerable

Lograr una mayor pertinencia de la oferta pública respecto de las familias indigentes en términos agregados, resulta insuficiente si se considera que la experiencia práctica durante los primeros años de implementación de Chile Solidario, mostró la singularidad del modo con que cada familia enfrenta la situación de adversidad representada por la extrema pobreza. A futuro, la oferta pública deberá responder de modo integrado a la medida del perfil particular de cada familia.

Con este horizonte, la adecuación de la oferta pública enfrenta un conjunto de desafíos.

3.1 Perfeccionar la focalización de los programas

El análisis de la cobertura de la oferta programática disponible para el cumplimiento de las condiciones mínimas es un paso esencial en la articulación de la institucionalidad y la gestión de soluciones a los problemas, necesidades y requerimientos de las familias. Por lo mismo, este es un criterio fundamental a la hora de clasificar y analizar las condiciones mínimas, en tres grupos.

1. Condiciones mínimas que tienen una oferta específica con cobertura suficiente. Para el cumplimiento de la mayoría de las condiciones mínimas existe una oferta programática suficiente y adecuada a disposición de las familias. Sin embargo, se requiere mejorar la focalización de la oferta y la accesibilidad por parte de las familias a ésta.
2. Condiciones mínimas que tienen una oferta específica con cobertura insuficiente. Para el cumplimiento de un significativo número de condiciones mínimas la oferta programática disponible no es suficiente y se requiere aumentar el volumen de la oferta existente y, al mismo tiempo, mejorar su focalización.
3. Condiciones mínimas que no tienen oferta programática asociada. Por último, para un reducido número de condiciones mínimas no existe oferta programática que contribuya a su cumplimiento, por lo que se requiere diseñar y poner a disposición de las familias nuevos beneficios y servicios.

Es en este marco, en que las diferentes instituciones públicas han debido tomar decisiones estratégicas al momento de definir las características de su participación en el Sistema Chile Solidario. Al tratarse el componente de acceso preferente a programas de

promoción social en este documento, se presentó un listado de programas y prestaciones por dimensión que han sido incorporados a Chile Solidario. Poner a disposición preferente de las familias de Chile Solidario la oferta de servicios o beneficios de diferentes instituciones, implica perfeccionar los procesos de focalización de por parte de la institucionalidad de la política social.

Un sistema de protección social de la naturaleza de Chile Solidario, dirigido a las familias más pobres del país, requiere de parte de las instituciones participantes, de un esfuerzo de focalización mayor al que habitualmente desarrollan. Ya no es suficiente que las personas o familias que acceden a los programas cumplan con los requisitos de éstos, entre ellos encontrarse en situación de pobreza, sino que se requiere que las instituciones realicen prestaciones a determinadas personas, específicas, que se han integrado a Chile Solidario. Esto implica para las instituciones un giro importante desde informar a potenciales usuarios acerca de las características de un programa o prestación hacia realizar prestaciones a una demanda que está nominada.

En el caso de la oferta programática que se ha estimado suficiente para atender las necesidades de las familias de Chile Solidario, el esfuerzo de focalización consiste en efectivamente disponer de esta oferta para las personas que la requieren y en prácticamente todas las comunas del país. Por lo tanto, el esfuerzo requerido no sólo se refiere a atender a la nómina de personas que lo requieren sino que disponer de oferta en un escenario de muy alta dispersión territorial. En muchos casos ha significado redirigir territorialmente los programas o prestaciones (modificar territorios focalizados) para incorporar a las familias de Chile Solidario.

No obstante esta dificultad, el beneficio para las propias instituciones se observa en el corto plazo, debido a que mejorar de forma considerable su focalización en los más pobres. Por ejemplo, éste ha sido el caso de programas como la inclusión de familias en FONASA como afiliados grupo A, que ha permitido incorporar al sistema de salud a un número significativo de personas, significando esto incluso mayores recursos para la atención primaria de salud de muchas comunas, debido al mecanismo de asignación de recursos per cápita, que no habrían sido destinados a dichas comunas si no fuera por la implementación del sistema de protección social. También es el caso de programas como los jardines infantiles en todas sus modalidades y la asistencialidad escolar de la JUNAEB.

En el caso de los programas con oferta disponible pero insuficiente, ha sido necesario redirigir los recursos a las comunas donde existe una mayor demanda por parte de las familias Chile Solidario. Esto también tiene efectos en el mejoramiento de la focalización de dichos programas, pero genera la dificultad de exclusión de personas o familias que habrían tenido acceso a dichas prestaciones de no existir Chile Solidario.

Adicionalmente, a futuro no se descarta estudiar la focalización de nuevas ofertas programáticas en Chile Solidario, en la medida que se correspondan con las capacidades institucionales disponibles y que contribuyan al logro y consolidación de resultados en beneficio de las familias¹⁵.

¹⁵ En este sentido, la División Social de MIDEPLAN ha identificado un conjunto de ofertas programáticas y dispositivos institucionales disponibles.

3.2 Mejorar la pertinencia de los programas

Focalizar mejor es sin duda un imperativo, pero en muchos casos no basta con aquello, sino que se requiere una oferta pública más adecuada a las necesidades y perfil de las familias incorporadas a Chile Solidario. Mejorar la pertinencia de los programas implica introducir modificaciones en términos de adecuar los productos, facilitar su accesibilidad y finalmente, generar nueva oferta programática cuando ésta no se encuentra disponible.

a) Adecuar los productos entregados.-

Dadas las características de extrema vulnerabilidad de las familias de Chile Solidario y los perfiles específicos de sus miembros (actividades, niveles educacionales, entre los principales), ha sido necesario adecuar los programas a dichas características haciendo modificaciones importantes a su diseño.

Este es el caso, por ejemplo, del Programa de Nivelación de Competencias Laborales del FOSIS que habitualmente ofrecía nivelación de estudios en el segundo ciclo de enseñanza básica (5° a 8° básico) y en el primer ciclo de enseñanza media (1° y 2° medio). Dado el perfil de los miembros adultos de las familias y la condición mínima de educación que determina la necesidad que los miembros adultos de la familia sepan leer y escribir, fue necesario adecuar y reformular dicho programa, generando una modalidad de alfabetización con nivelación de estudios de 4° año de enseñanza básica, para atender estas necesidades.

Es también el caso de los programas de empleo: debido al perfil de las personas desocupadas o subocupadas en Chile Solidario, dichos programas requieren incluir un fuerte componente de habilitación sociolaboral y un itinerario personalizado de desarrollo laboral.

b) Flexibilizar los procedimientos de los programas para hacerlos más accesibles.-

Una oferta pública flexibilizada y pertinente, si bien representa un logro, requiere además ser accesible para los más pobres. Cada programa a disposición de las familias Chile Solidario tiene, como corresponde, sus propias normas y procedimientos de funcionamiento, los que se han debido flexibilizar con el fin de hacerlos más accesibles a las familias integradas a Chile Solidario.

Este es el caso, por ejemplo, de la Junta Nacional de Jardines Infantiles que ha simplificado para estas familias el procedimiento de acceso a los cupos disponibles en los jardines infantiles en sus diversas modalidades. Las familias que requieren un cupo para uno o más de sus hijos en un Jardín Infantil de la JUNJI, concurren con una ficha de derivación y por el sólo hecho de provenir de Chile Solidario no son encuestados nuevamente con la ficha CAS para verificar su situación de pobreza, ni se les requieren mayores antecedentes familiares que aquellos de los que dispone el Programa Puente a través de los Apoyos Familiares. Esta ha sido una modificación importante en los procedimientos de la institución prestadora del servicio que va en directo beneficio de las familias de Chile Solidario.

c) Generar nuevos programas cuando no se dispone de oferta.-

Dado que el Sistema Chile Solidario trabaja sobre la base del logro por parte de las familias participantes de un conjunto determinado de condiciones mínimas de calidad de vida, del análisis de la oferta pública disponible se desprendió que para ciertas condiciones mínimas no existía oferta pública disponible.

En la medida que las condiciones mínimas definidas permiten medir los resultados efectivos del sistema de protección social respecto a la superación o no de la extrema pobreza por parte de las familias participantes, se ha requerido crear nuevas ofertas que no estaban disponibles. Estos nuevos programas no sólo se han orientado a generar coberturas focalizadas, sino también a responder con una oferta pertinente a las necesidades de las familias integradas a Chile Solidario.

Los dos programas más destacados en esta materia son el Programa Nacional de Identificación Chile Solidario y el Programa de Habitabilidad Chile Solidario. El primero de ellos permite subsidiar una parte del costo de la obtención de cédulas de identidad por parte de los miembros de la familia que no disponen de ella, y el segundo abre una oferta importante para las distintas condiciones mínimas que componen la dimensión habitabilidad. La política de vivienda del Gobierno, a través del Ministerio de Vivienda permite a las familias más pobres acceder a los diversos programas de vivienda social que están disponibles. Sin embargo, una parte muy significativa de las familias Chile Solidario requiere apoyo para la reparación o ampliación de sus viviendas precarias y acceso a programas de infraestructura básica. El programa de Habitabilidad Chile Solidario surge precisamente para atender estas necesidades, además en un escenario de alta dispersión territorial, donde la modalidad de conjuntos habitacionales nuevos de vivienda social no son posibles.

Por otra parte, condiciones mínimas de habitabilidad como disponer de camas equipadas para cada uno de los miembros de la familia o equipamiento básico para la alimentación, no contaban con una oferta programática más allá de las situaciones de emergencia. El programa Habitabilidad Chile Solidario y el Programa de Desarrollo Social del FOSIS permiten atender estas necesidades que han demostrado ser de gran impacto en el bienestar familiar.

También cabe destacar en esta materia, esfuerzos importantes que han hecho otras instituciones en la creación de oferta pública. Es el caso del programa de asistencia profesional para la regularización de antecedentes penales a través de la creación de oficinas prontuariales por parte del Ministerio de Justicia y Gendarmería de Chile, y la gratuidad de los certificados requeridos para poner al día la situación militar de los miembros de las familias Chile Solidario, hombres mayores de 18 años, que constituyen un aporte significativo para facilitar el acceso a puestos de trabajo que lo exigen como requisito.

d) Sincronizar y complementar la oferta pública.-

Como se señaló anteriormente en este documento, la buena focalización de cada uno de los programas de la oferta pública disponible no garantiza avanzar en la superación de la extrema pobreza. El sistema de protección social Chile Solidario promueve la concentración de recursos y apoyo en las mismas familias. Esto demanda un esfuerzo

muy relevante para **sincronizar y complementar** los diferentes programas y servicios en los mismos beneficiarios. La lógica de trabajar a partir del logro de determinadas condiciones mínimas facilita este esfuerzo.

En primer lugar, se requiere asegurar que la oferta pública sea efectiva, en términos de concentrarla en el cumplimiento y mantención de los mínimos de las familias incorporadas a Chile Solidario. Es decir, lograr que la oferta pública sea de efectivo beneficio para las familias participantes, sin disgregar dicha oferta en iniciativas orientadas a fines diversos.

En segundo lugar, se requiere lograr oportunidad en la entrega de los bienes y servicios aportados por la oferta pública. A modo de ejemplo, la Bonificación a la Contratación del Proempleo Chile Solidario exige reaccionar de manera rápida frente a las ofertas de empleo abiertas por las empresas, lo cual requiere disponer de mecanismos de información y procesos operativos que permitan la colocación de los desocupados en el momento oportuno.

En tercer lugar, se debe propender a una adecuada secuencialidad en los bienes y servicios aportados por la oferta programática. Como ejemplo, el programa de SERNAM para la formación para el trabajo de mujeres jóvenes integradas a Chile Solidario, realiza talleres de habilitación sociolaboral cuyo desenlace está constituido por los cupos ofrecidos por otros programas de empleo, tales como el de autoempleo del FOSIS y la Bonificación a la Contratación de SENCE.

En cuarto lugar, es preciso afianzar una complementariedad entre diversos programas, de manera que no sean competitivos, sino que cada bien o servicio aportado por la oferta pública constituya un valor agregado. A modo de ejemplo, los demandantes de empleo en Chile Solidario son mayoritariamente mujeres, que para resolver las condiciones mínimas de trabajo e ingresos, requieren una oferta programática complementaria en relación al mínimo de cuidado infantil.

Propender a una oferta pública efectiva, oportuna, secuencial y complementaria, en beneficio de las familias participantes en Chile Solidario, requiere un trabajo en red orientado a resultados, de extrema colaboración entre las instituciones y niveles del Estado. Esto exige modificaciones importantes, pues la **cultura** institucional tradicional del Estado, al enfatizar en los aspectos procedimentales y en las estructuras formales, no ha desarrollado las habilidades ni los mecanismos necesarios para trabajar en red y desarrollar coordinaciones efectivas.

El sistema de protección social Chile Solidario impone nuevas prácticas interinstitucionales, horizontales y verticales. Horizontales entre instituciones prestadoras de servicios o proveedoras de beneficios en los mismos territorios y a las mismas familias y sus miembros. Verticales entre niveles de la administración del Estado (comunal, provincial, regional y nacional).

En el nivel comunal, el más cercano a las familias integradas a Chile Solidario, las Unidades de Intervención Familiar en cada municipio, han desempeñado un papel central en el desarrollo de redes de intervención local, respecto de las familias beneficiarias y sus necesidades y demandas. Las instituciones proveedoras de los servicios requieren desplegar sus máximas energías para coordinar los apoyos que entregan para, por una parte, no sobre-exigir a las familias, y por la otra, para llegar con el apoyo en el momento oportuno.

En el nivel nacional y regional, se han impulsado procesos orientados a lograr coordinaciones efectivas entre los programas e instituciones involucrados en Chile Solidario, incluyendo la generación de los flujos de información (y sistemas de información) necesarios para que aquello ocurra.

Sin embargo, queda mucho por hacer: todo esto exige nuevas prácticas de trabajo colaborativo por parte de los servicios públicos y propender a un fortalecimiento de las estructuras territoriales, a nivel regional, provincial y municipal. En definitiva, un sistema de protección social orientado a lograr resultados efectivos con las familias participantes, requiere un importante cambio institucional, lo que se abordará en el capítulo siguiente, referido a la gestión de Chile Solidario (capítulo IV).

III. EL MODELO DE GESTIÓN DEL SISTEMA

Como se ha expuesto, Chile Solidario representa un cambio en la estrategia del Estado hacia la extrema pobreza. ¿Cómo se apoya esa estrategia desde las instituciones públicas? ¿cómo se utilizan los recursos en función de esa estrategia? ¿cómo se organiza (o reorganiza) el sector público para responder a esa estrategia? Estas son las preguntas que se busca responder al describir la gestión del sistema.

El modelo de gestión del sistema busca asumir un conjunto de desafíos: ordenar al conjunto de los programas y servicios sociales en función de los objetivos buscados, fortalecer el trabajo en red de las instituciones involucradas, fortalecer la institucionalidad territorial, mejorar el proceso presupuestario en relación a los resultados buscados, disponer de información oportuna y generar conocimiento acerca de la acción desarrollada.

Responder a estos desafíos constituye un proceso que abarca al menos tres fases sucesivas:

- 1ª fase: Articulación institucional para focalizar oferta pública programática en las familias integradas al apoyo psico-social de Chile Solidario.
- 2ª fase: Fortalecimiento y coordinación institucional, para responder mejor tanto a las familias integradas al apoyo psico-social como a las egresadas.
- 3ª fase: Coordinación institucional para generar servicios integrados en respuesta a la demanda.

1. Gestión sistémica

Chile Solidario constituye un sistema de acción orientado a las familias más pobres, desde una perspectiva proactiva, integral e integradora que trasciende la lógica asistencial. Desde este punto de vista, implica un proceso de gestión que va más allá de un nuevo programa altamente focalizado o de un simple agregado de programas sociales. Incluye bajo esa orientación, intervenciones sistémicas de programas públicos, instituciones públicas e incluso iniciativas de agentes y actores privados. En esa misma perspectiva, Chile Solidario implica no sólo una gestión de “casos sociales”, sino una gestión del sistema de programas y servicios sociales.

Esto implica, ante todo, un proceso de planificación que abarca al conjunto de los programas y servicios sociales cuyos productos y resultados son pertinentes para la población objetivo de Chile Solidario. Se propende a ordenar el trabajo del sector público en respuesta a estos requerimientos, a través de una gestión por procesos. Es decir, más allá de las fronteras entre instituciones públicas, se busca ordenar su quehacer en torno a objetivos e indicadores de impacto, resultado y producto, tales como las condiciones mínimas que se busca lograr con las familias y personas integradas a Chile Solidario.

Desde luego, resultaría ambicioso pretender introducir en el sistema de protección social el grado de ordenamiento que existe, por ejemplo, en el sector educación. El sistema de protección social presenta fronteras y conexiones difusas con otros sectores, conviviendo en su interior diversas estructuras y culturas institucionales. Sin embargo, el ordenamiento

del trabajo en función de la interacción con los destinatarios de Chile Solidario, implica revisar el grado en que las estructuras son idóneas y en qué medida se requieren actividades orientadas a modificarlas. Desde este punto de vista, Chile Solidario contribuye a un cambio institucional asociado al desarrollo de un sistema de protección social.

En relación a lo anterior, la Ley 19.949 y su Reglamento, otorga un rol de coordinación a MIDEPLAN y la Secretaría Ejecutiva de Chile Solidario, estableciendo que:

- La administración, coordinación, supervisión y evaluación de Chile Solidario, corresponderá al Ministerio de Planificación y Cooperación, sin perjuicio de las atribuciones y funciones de las demás reparticiones públicas. La administración y coordinación de Chile Solidario, será ejercida por la Secretaría Ejecutiva Chile Solidario.
- Para el cumplimiento de sus funciones, corresponderá a la Secretaría Ejecutiva las siguientes tareas, entre otras:
 - Articular Chile Solidario con las instituciones públicas que integran la Administración del Estado y las instituciones privadas necesarias para la incorporación de las familias y sus integrantes en situación de extrema pobreza a la red de protección social.
 - Servir de instancia de coordinación de los distintos órganos de la Administración del Estado, para lograr la optimización de los recursos estatales (humanos, financieros y técnicos), dirigidos a personas y familias en situación de extrema pobreza.
 - Servir de instancia de coordinación para las autoridades y organismos involucrados en la implementación del Sistema, y en las medidas, acciones y programas que en este marco se lleven a efecto.
- Para la implementación del Sistema, el Ministerio deberá celebrar convenios con las Municipalidades del país, en el ámbito de su respectivo territorio. Para el desempeño de las demás funciones, el Ministerio celebrará convenios con otros Ministerios, Servicios Públicos, Gobiernos Regionales, Municipalidades, Universidades y con entidades privadas con o sin fines de lucro.

2. Gestión en red

La implementación de Chile Solidario implica la participación de diversas instancias y el incremento del número de actores que forman parte de los procesos orientados a enfrentar la extrema pobreza y llevar a cabo los procesos de intervención social. El aporte de cada institución, sistema o persona con responsabilidades de gestión, representa un valor agregado al sistema de protección social. Al mismo tiempo, las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, implican un aumento de la conectividad que favorece los contactos horizontales y contribuye a mejorar la sinergia entre los diversos actores del sistema.

En este contexto, la gestión en red de los servicios y programas involucrados en Chile Solidario, contribuye a superar la segmentación entre diversas instituciones, que se traduce tradicionalmente en un predominio de estrategias orientadas a los productos más que a las necesidades y bienestar de la población objetivo. El desarrollo de la gestión en red en el sistema de protección social implica posibilitar complementariedades sinérgicas

entre los diversos aportes, evitando caer en competencias estériles. La gestión en red se ha traducido en identificar a todos los actores involucrados en el logro de los objetivos de Chile Solidario, desarrollando una dinámica de colaboración y de reconocimiento del aporte de cada uno.

Esto se ha desarrollado tanto a nivel nacional como regional y local, expresándose en parte importante aunque no exclusivamente, en las siguientes instancias:

- Comité Técnico Nacional (COTEN): Coordinado por la Secretaría Ejecutiva de Chile Solidario e integrado por todas las instituciones que cuentan con oferta programática para las familias integradas al Sistema. Esta instancia entrega apoyo institucional para la implementación del Sistema, recomienda medidas para el perfeccionamiento de la operatoria del Sistema y sirve de nexo del Sistema con la oferta programática de las instituciones miembros. Este Comité se estructura en comisiones para cada una de las dimensiones que abarca Chile Solidario y en redes de trabajo por áreas al interior de dichas dimensiones.

- Comité Técnico Regional (COTER): Instancia de coordinación regional presidida por el Intendente Regional y en la cual el Secretario Regional de Planificación y Coordinación (SERPLAC) actúa como Secretario Ejecutivo Regional de Chile Solidario. Participan en el COTER las Autoridades Regionales y Jefes de Servicios, Programas y Proyectos del ámbito público, que ofertan prestaciones o acciones dirigidas a las personas y familias en situación de extrema pobreza, que se han vinculado al Sistema Chile Solidario, a través de Convenios con o sin transferencia de recursos o Protocolos de Acuerdo. Del mismo modo que a nivel nacional, se estructuran en cada región los COTER por dimensión del Sistema Chile Solidario, a fin de hacer más operativo y eficiente el trabajo.

- Red Local de Intervención: Tiene por función coordinar los apoyos que pueden prestar las instituciones proveedoras de servicios en el nivel local, el más cercano a las personas integradas a Chile Solidario. Durante la fase de apoyo psicosocial a las familias, la coordinación de esta red es impulsada por la Unidad de Intervención Familiar (UIF), estructura que se establece en los municipios con el propósito de implementar y ejecutar el Programa Puente, congregando al equipo comunal (apoyos familiares) que están en contacto directo con las familias. En la Red Local de Intervención, participan todas aquellas instituciones, servicios públicos u organizaciones (incluidas las sociales y comunitarias) que disponen de programas, servicios y/o beneficios dirigidos a las personas y familias en situación de pobreza. Las Redes Locales de Intervención son de diverso tamaño, dadas las características de la oferta pública y privada en cada una de las comunas.

Sin embargo, la gestión en red involucra más que las estructuras definidas. Impone nuevas prácticas interinstitucionales, horizontales y verticales: horizontales entre instituciones prestadoras de servicios o proveedoras de beneficios en los mismos territorios y a las mismas familias y sus miembros; verticales entre niveles de la administración del Estado (comunal, provincial, regional y nacional). Implica una gestión relacional, abierta al carácter conversacional de las organizaciones y sistemas, a la capacidad de asumir compromisos y establecer relaciones de confianza entre los actores involucrados. De este modo, gestionar la red de Chile Solidario es gestionar un complejo y dinámico entramado de relaciones, empezando por las personas con responsabilidades de gestión en los diversos niveles (nacional, regional, provincial, comunal) e instituciones, de modo que cada uno asuma su responsabilidad en el desarrollo del sistema de protección social.

3. Gestión territorial

Desde un primer momento, la implementación de Chile Solidario ha tenido como eje la gestión territorial, con particular énfasis en el rol de los municipios respecto de las familias integradas al sistema.

La implementación territorial del Sistema Chile Solidario requiere reconocer las capacidades y potencialidades de las entidades subnacionales que gobiernan y administran las regiones, provincias y comunas, así como sus propias estrategias de superación de pobreza y mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes.

El óptimo funcionamiento de un sistema de protección social implica la participación de un conjunto de organismos del Estado en sus niveles nacionales, regional, provincial y comunal, que acuerden y optimicen las formas de implementación de las políticas sociales. Se espera que a mediano plazo avancen desde la lógica de una oferta pública construida en torno a la sectorialización, hacia ofertas donde la meta es que los servicios públicos operen con procesos integrados territorialmente, que promuevan e incorporen las necesidades regionales y comunales, así como sus soluciones en la entrega de productos, bienes y servicios.

A corto plazo (2005), una línea de fortalecimiento institucional regional (incluyendo el nivel provincial), impulsada por MIDEPLAN y otras reparticiones públicas, contribuirá al diseño de estrategias diferenciadas de implementación territorial del Sistema, que integren las acciones que se encuentran operando en el territorio. En efecto, la implementación territorial de Chile Solidario y todos los procesos de apoyo a su instalación en la institucionalidad pública, entre los que se encuentran la capacitación, sistemas de información, monitoreo y evaluación, deben estar orientados a una mayor desconcentración de recursos, responsabilidades por funciones y capacidad ejecutora de las entidades subnacionales. La instalación nacional de Chile Solidario, implica afectar la gestión de los organismos públicos desconcentrados y descentralizados y, para ello, es necesario identificar las necesidades de fortalecimiento institucional que se requieren para la integración de la oferta pública a nivel regional y comunal, con los propios actores que participan del Sistema.

En igual plazo (2005), se impulsará un programa de fortalecimiento de los municipios para la implementación a nivel local del Sistema Chile Solidario, cuyo énfasis será proporcionar a las municipalidades herramientas y recursos destinados a:

- Apoyar la integración de las áreas municipales en torno al Sistema Chile Solidario.
- Apoyar la formulación de planes de integración de programas y servicios sociales, que orienten el desarrollo social de la comuna en coherencia con el Plan de Desarrollo Comunal, PLADECO.
- Apoyar las nuevas tareas municipales en torno al seguimiento de las familias que terminaron el primer componente de apoyo psico-social de la primera fase del Sistema.
- Apoyar la participación de la comunidad en el Sistema Chile Solidario.

Los recursos de capacitación y perfeccionamiento o asistencia técnica de que dispone MIDEPLAN, se orientarán principalmente a este programa municipal y a la línea de fortalecimiento de la gestión regional y provincial de Chile Solidario.

4. Gestión presupuestaria

La gestión de los recursos económico-financieros para el funcionamiento del sistema, así como su adecuada utilización, combina diferentes estrategias:

- La suscripción de convenios de colaboración con diversas instituciones que disponen de oferta programática pertinente a las necesidades y demandas de las familias integradas a Chile Solidario, de manera que dichos programas sean en una parte focalizados en dichas familias. Los convenios son suscritos por el Ministerio de Planificación, en tanto institución coordinadora del Sistema Chile Solidario, y las instituciones que corresponda.
- La suscripción de convenios de transferencia de recursos entre MIDEPLAN y algunas instituciones, para los cuales MIDEPLAN dispone de una línea presupuestaria especial denominada Chile Solidario en la cual la ley de presupuestos anual asigna un determinado número de recursos nominados a diferentes instituciones para los fines de financiar las prestaciones y servicios a favor de las familias integradas a Chile Solidario. Para estos efectos, la línea presupuestaria Chile Solidario identifica específicamente a las instituciones y los programas específicos a ser sujetos de esta modalidad. Para su operacionalización, MIDEPLAN debe suscribir un convenio de transferencia de recursos bajo condiciones que garanticen que los programas operen a favor del cumplimiento de las condiciones mínimas de calidad de vida que define el sistema para las familias. Dichos convenios establecen informes de avance periódicos acerca de las prestaciones y servicios otorgados y mecanismos específicos de rendición de cuentas de los recursos transferidos.
- La línea presupuestaria incluye además recursos que permiten el funcionamiento de la Secretaría Ejecutiva de Chile Solidario, ya que la ley correspondiente genera esta instancia de coordinación global del Sistema en MIDEPLAN.

Así, el sistema Chile Solidario ha sido pionero en elegir una innovadora manera de asegurar los siempre limitados recursos para cumplir con los objetivos de protección social y de promoción social que se establecen en el sistema.

El modelo de gestión presupuestaria definido asegura, en primer lugar, la existencia de oferta pública para el cumplimiento de las condiciones mínimas de calidad de vida de las familias, el acceso garantizado a un conjunto de subsidios y transferencias monetarias que determina la ley y acceso preferente a diversos programas de promoción social que contribuyen al logro de los resultados esperados.

Adicionalmente, asegura que la oferta pública tendrá la capacidad de adecuarse a los requerimientos del sistema, toda vez que es el Ministerio designado por ley para velar por el buen funcionamiento del Chile Solidario, quien entrega los recursos bajo las condiciones que se establecen en los convenios entre ambas partes.

Finalmente, el control de la ejecución de los recursos presupuestarios contribuye a mejorar la gestión del sistema y de los programas sociales que lo componen.

5. Gestión de la información

Chile Solidario ha desarrollado un sistema de información centrado en las condiciones mínimas a alcanzar por las familias durante la fase del apoyo psicosocial (Programa Puente), que permite acompañar la intervención orientada hacia las familias. Avanzar en esta línea, para contar con información actualizada y sistemática, utilizando las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, permitirá superar las formas tradicionales de gestión, meramente reactivas, sectoriales o exclusivamente orientadas al control presupuestario.

La Ley N° 19.949 mandata a MIDEPLAN la creación, diseño, implementación y administración de un Registro de Información Social. Este Registro debe contener la información de carácter social de las familias y personas que posea MIDEPLAN y la que a requerimiento de MIDEPLAN deba proporcionar el resto de las entidades públicas y las que particularmente administren prestaciones sociales creadas por Ley.

A su vez, MIDEPLAN debe proporcionar la información del Registro a los Municipios (datos de su comuna) y entidades públicas que administren programas o prestaciones sociales.

Para cumplir con las tareas encomendadas, se requiere una plataforma tecnológica, que asegure una gestión adecuada de este Registro y proporcione información de alto valor para mejorar la focalización e impacto de Chile Solidario y de las políticas sociales en su conjunto.

Debido a la importancia de un Sistema Integrado de Información Social (SIIS) como herramienta de apoyo a la gestión de Chile Solidario y por tratarse de una de las primeras experiencias de integración de información bajo las normas y estándares del Gobierno Electrónico de Chile, éste ha sido incluido en la Agenda Digital del Gobierno. (Proyecto Reforma y Modernización del Estado), como la iniciativa N° 13 “Plataforma Electrónica para Chile Solidario y Políticas Sociales”.

El objetivo general del Sistema Integrado de Información Social (SIIS) consiste en diseñar, crear e implementar un sistema integrado de información social, que permita analizar, modelar e integrar la información disponible en cada una de las instituciones que forman parte de la Red de Programas Sociales y proveer de la plataforma tecnológica necesaria para generar información de alto valor para mejorar la focalización de Chile Solidario y de las políticas sociales en su conjunto.

Uno de los objetivos específicos más relevantes del Sistema Integrado de Información Social (SIIS), a implementar a corto plazo (2005), consiste en dejar instalado en los municipios un sistema informático de apoyo al seguimiento de las familias y personas integradas a Chile Solidario. Este sistema contribuirá a que se resuelva a nivel municipal el acceso a redes sociales por parte de los ciudadanos, con el objetivo de contribuir a su

promoción social y a su acceso a los mínimos sociales que asegura el sistema de protección social.

6. Gestión del conocimiento

La generación de conocimiento útil es uno de los desafíos más relevantes para la implementación de Chile Solidario y el desarrollo de un sistema de protección social. Para que esto ocurra, se requiere de un marco ordenador de los procesos de producción, intercambio y uso del conocimiento asociado al sistema de protección.

Ante todo, quienes llevan a cabo la implementación de Chile Solidario, incluyendo a los Apoyos Familiares y los responsables de gestionar aspectos específicos del sistema en las diversas instancias, disponen de un dinámico patrimonio que es preciso reconocer, sistematizar y comunicar. Un primer avance en esta línea consiste en la Comunidad de Aprendizaje Puente, que se extenderá a otros actores participantes en el sistema. La reflexión sobre la acción, constituye un importante factor para un desarrollo sistemático del conocimiento asociado al sistema de protección social en construcción.

Por otra parte, dada la envergadura del sistema que se está implementando, es de vital importancia el desarrollo de una evaluación integral capaz de cuantificar el impacto que Chile Solidario ha tenido en la calidad de vida de las familias beneficiarias, la evaluación de programas que entregan beneficios y prestaciones a los usuarios Chile Solidario, así como el monitoreo de la gestión, proceso y resultados parciales de Chile Solidario.

- Durante los años 2005 y 2006 se realizarán evaluaciones de impacto internas, a partir del cambio observado en las condiciones socioeconómicas de las familias beneficiarias de Chile Solidario, algunos aspectos de su calidad de vida y el grado de vinculación que han logrado desarrollar con las redes sociales del Estado, los que serán estimados a partir de técnicas econométricas. Los resultados de estas evaluaciones de impacto internas, utilizando muestras de beneficiarios y de no beneficiarios, servirán de contrapunto a la evaluación final externa (a realizarse en el año 2006), a la vez que proveerán de información valiosa respecto de resultados que se están dando en la implementación de Chile Solidario, lo cual retroalimentará la gestión de éste.
- En cuanto a la evaluación de programas participantes en Chile Solidario, a partir del año 2005 se medirá la eficiencia, eficacia y efectividad, en términos cualitativos y cuantitativos de los programas en convenio, puestos al servicio de las familias beneficiarias de Chile Solidario. Esto abarca no sólo un análisis del desempeño económico (en sentido amplio) de los recursos transferidos, sino también del grado en que estos recursos permiten responder y satisfacer las necesidades y requerimientos de la población a la que están dirigidos, alcanzado el conjunto de efectos que se habían previsto. Asimismo, se realizará una exploración de los cambios experimentados en la dinámica de operación de los servicios de la red social y los actores regionales y locales involucrados, en función de la atención de las familias Chile Solidario.
- Finalmente, a partir del año 2005 se implementará de modo sistemático un monitoreo cuyo objetivo principal se refiere a la detección de diferentes elementos en la operatoria del Sistema, que puedan atentar al cumplimiento de los objetivos perseguidos por Chile Solidario; en caso de detectarlos, se formularán propuestas de medidas correctivas.