

CHILE SOLIDARIO: PASADO Y FUTURO DE LA VÍA CHILENA A LA PROTECCIÓN SOCIAL (2003-2011)

Luis Hernán Vargas F. | Asistente de investigación de la División de Desarrollo Social de la CEPAL y Sociólogo de la Universidad de Chile¹.

Resumen

La pobreza en Chile ha mostrado un franco descenso durante los últimos 21 años y el actual gobierno se ha propuesto como meta erradicar la extrema pobreza en 2014. Uno de los principales instrumentos implementados durante la última década para reducir la pobreza es el programa Chile Solidario. Actualmente está comenzando a implementarse la primera fase del Ingreso Ético Familiar (Asignación Social) que implica un incremento significativo de los montos de las transferencias que reciben las familias beneficiarias. Lo anterior significa un cambio en la lógica de ejecución de Chile Solidario, pasando desde un programa basado en un sistema de coordinación programática con condicionalidades, orientado a conectar a las familias con la red existente de servicios y prestaciones sociales, a uno de condicionalidades leves, orientado a fomentar el desarrollo de las capacidades humanas a través de un hipotético cambio de comportamiento incentivado por las transferencias. Este documento discute los principales alcances que este escenario trae asociado y los desafíos que enfrenta este cambio.

Palabras claves: Programas de transferencias condicionadas; Chile Solidario; Asignación Social; Protección social.

Abstract

Poverty has steadily declined over the past 21 years in Chile and the Chilean government has recently proposed that poverty shall be eradicated by 2014. In the last decade, the main mean, among others, to achieve this aim has been a program called Chile Solidario. Most recently, the first phase of the Ethical Family Income (Social Assignment) has been launched. This program will imply a significant increase vis-à-vis in the amount of the cash transfer that families received under Chile Solidario. This means a whole change in the logic of execution of Chile Solidario: from a conditional cash transfer program based on programmatic coordination with conditionalities to one with soft conditionalities. While the main objective of the first program consisted in connecting families to the existing network of social services and allowances, the objective of the second one is to enhance the development of human capabilities, through hypothetical behavioral changes encouraged by the money transfers. This work analyzes the main consequences and challenges of the switch in this Chilean social policy.

Keywords: Conditional Cash Transfers Programs; Chile Solidario; Social Allowance; Social Protection.

(1) Agradezco los valiosos comentarios y sugerencias de Simone Cecchini, Oficial de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, y de Claudia Robles, Asistente de investigación de la misma división. Consultas y comentarios es-

cribir a luishernan.vargas@cepal.org. Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

1. Introducción

Desde 1990, Chile ha crecido un 5% anual en promedio (a precios constantes), duplicando el PIB per cápita real desde 3.081 dólares en 1990 a 6.369 dólares en 2010 (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2010). El país, según la CEPAL, ha experimentado una disminución constante de la pobreza a lo largo de las últimas décadas, pero alrededor de 2.000.000 (11,5%) de chilenos y chilenas siguen viviendo en situación de pobreza y de éstos, aproximadamente 607.000 (3,6%) no pueden costear una canasta básica de alimentos.

En síntesis, el país tiene recursos como nunca en su historia pero todavía tiene pendiente sacar de la pobreza a más del 10% de la población nacional. En los últimos años, se puso en marcha Chile Solidario, y más recientemente, en 2011, se ha inaugurado la Asignación Social, inserta en el objetivo de erradicación de la extrema pobreza para el 2014. En este contexto, el objetivo central de este artículo es revisar las características de esta estrategia de reducción de la pobreza, sus logros, críticas y algunas consideraciones que surgen a partir de los cambios implementados recientemente.

En primer lugar, se presentarán los aspectos generales, tipos y evolución de los programas de transferencias condicionadas (PTC) en América Latina, como la principal herramienta de combate a la pobreza con que cuenta la protección social no contributiva. Asociado a lo anterior, se discutirán las innovaciones que contemplan estas transferencias para incrementar las capacidades humanas y romper con la reproducción intergeneracional de la pobreza. En segundo lugar, se revisa el inicio y trayectoria de Chile Solidario principalmente respecto de los montos y presupuestos autorizados para financiar su implementación. Además se sintetizan las principales discusiones respecto de sus logros y falencias a lo largo de nueve años de funcionamiento.

En tercer lugar, se presenta el programa de Bonificación para el Ingreso Ético, dado a conocer públicamente como Asignación Social. Se examinan los incrementos de las transferencias y principales implicancias de su diseño para pasar desde un programa sustentado en sistemas de coordinación programática con condicionalidades a unos de de condicionalidades leves.

El artículo finaliza con las principales conclusiones que surgen de la información presentada, junto con recomendaciones acerca del diseño y forma de las prestaciones del futuro Ingreso Ético Familiar.

2. PROTECCIÓN SOCIAL Y PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS EN AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN E IMPLICANCIAS

Los sistemas de protección social, desde una mirada integral y fundada en derechos, buscan garantizar el cumplimiento de condiciones de vida básicas para sostener un nivel mínimo de bienestar y compensar la caída de ingresos a través de la garantía de acceso a mecanismos de protección ante eventos críticos. Buscan también facilitar el acceso a servicios sociales incorporando a éstos a sectores históricamente excluidos de la oferta pública de servicios promoviendo la autonomía y el capital humano. En tercer lugar, los sistemas de protección social intervienen en los mercados del trabajo promocionando y promoviendo mejores políticas laborales (en línea con las propuestas vinculadas al principio de trabajo decente de la OIT) ante el avance de la precarización laboral. Dichos sistemas están conformados por un componente no contributivo (asistencia social), uno contributivo (seguridad social), así como por un tercer componente consistente en la regula-

ción de los mercados laborales (Cecchini & Martínez, 2011). Cada uno de estos componentes de la protección social opera con instrumentos particulares que se señalan en el diagrama 1².

Diagrama 1: Componentes e instrumentos de los sistemas de protección social

| PROTECCIÓN SOCIAL | | |
|---|--|--|
| No Contributiva | Contributiva | Regulación del mercado laboral |
| Transferencias en efectivo o especies, sujetas o no a corresponsabilidad (PTC, pensiones sociales u otras); Subsidios al consumo; Empleos de emergencia; Promoción y acceso a servicios sociales existentes | Regímenes de pensiones contributivas (vejez, discapacidad, invalidez); Seguros de salud; Seguros de desempleo; Licencias (maternidad/paternidad, enfermedad) | Normativa y supervisión de estándares laborales orientados a fomentar y proteger el trabajo decente, formalización de contratos, negociación colectiva, seguridad laboral, salarios mínimos, eliminación del trabajo infantil, políticas de antidiscriminación |

Fuente: (Cecchini & Martínez, 2011)

El componente no contributivo de los sistemas de protección social está principalmente dirigido a la población en extrema pobreza, pobreza y vulnerabilidad, buscando incrementar sus ingresos disponibles y/o fortalecer las capacidades humanas para superar la pobreza en el largo plazo. Este componente adquiere particular importancia cuando los beneficiarios de los esquemas de seguridad social representan una minoría de la población, las regulaciones laborales operan en relaciones contractuales informales y los servicios básicos están altamente fragmentados y estratificados (Barrientos, 2011). O bien, opera en los sectores (algunas veces minoritarios) que quedan excluidos de los sistemas formales de protección y seguridad social.

(2) Para efectos del presente artículo, nos enfocaremos en la protección social no contributiva

Como se indica en el diagrama 1, los instrumentos que adoptan los gobiernos de la región son, por lo general, focalizados para cubrir las carencias más urgentes de la población más desfavorecida (transferencias en efectivo/en especie, empleos de emergencia, promoción de servicios sociales), pero también pueden ser universales como los subsidios al consumo y algunas pensiones (Renta Dignidad en Bolivia o programas de renta o ingresos mínimos).

2.1 ¿Qué son los Programas de Transferencias Condicionadas?

Los Programas de Transferencias Condicionadas³ entregan transferencias en efectivo a los hogares cuyos ingresos se sitúan bajo la línea de pobreza o indigencia y que no tienen posibilidad de acceder a la protección social contributiva. El propósito de dichos programas es lograr romper con la reproducción intergeneracional de la pobreza, por lo que su población meta tiende a ser familias con hijos en edad escolar y/o de primera infancia, contribuyendo a la protección de las primeras etapas del ciclo de vida (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2011).

En el corto plazo, los PTC generan un incremento de los ingresos disponibles para el consumo básico de las familias, facilitando el acceso de los destinatarios a la utilización de los servicios de salud y educativos, contribuyendo a conseguir el objetivo de largo plazo respecto al fortalecimiento de las capacidades humanas (Barrientos, 2011). Pero, ¿por qué no, simplemente, se entrega el dinero directamente a los hogares destinatarios? Según Barrientos (2011), los principales argumentos sobre la aplicación de las condicionalidades son: 1) señalan a los destinatarios que la inversión en capacidades humanas es importante; 2) al ser las madres las principales receptoras de las

(3) En adelante PTC.

transferencias, habrá un posible mayor impacto entre los niños y niñas del hogar debido a una mejor utilización de la transferencia y del cumplimiento de las condicionalidades, en vez de una transferencia directa de ingresos cuya utilización estaría limitada por las diferencias de género en el hogar y 3) en caso de una insuficiente oferta de servicios, las condicionalidades podrían tener el efecto de una mayor coordinación y prioridad de la cobertura de servicios sociales en los hogares más pobres.

2.2 Nacimiento y evolución de los PTC en América Latina

Los Programas de Transferencias Condicionadas en América Latina y el Caribe comenzaron a implementarse a mediados de la década de 1990, primero en México (Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) y posteriormente, en Brasil (Bolsa Escola del Distrito Federal, antecedente directo del Programa Bolsa Escola Federal). A fines de 1998 estos programas beneficiaban a 8.700.000 personas, aproximadamente. En el año 2000 los PTC cubrían a alrededor del 5,7% de la población total de la región, y en el 2005, dicha cobertura aumenta hasta el 13,5% de la población total de la región. Y para el 2010, alrededor de 113 millones de personas, que representan el 19,3% de los latinoamericanos y caribeños, formaban parte de dichos programas de transferencias de ingresos (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2011).

Al igual que el número de beneficiarios, los presupuestos de los PTC respecto al PIB regional también han experimentado un continuo incremento en la última década. Entre el 2000 y 2009, el esfuerzo económico de los países se ha doblado desde un 0,19% del PIB de la región en el 2000 a un 0,4% en el 2009. Llama la atención que el presupuesto de los PTC, a nivel regional, no haya sufrido descensos durante la última crisis económica.

La anterior tendencia es coincidente con lo que ha ocurrido con el conjunto de la inversión social en la región⁴. Es

decir, la región no optó por contraer la inversión social durante la última recesión económica, marcando un hito en la historia regional sobre el cómo enfrentar las crisis económicas, a través de sostenibilidad y capacidades fiscales contracíclicas que permitieron financiar las políticas sociales en un período de crisis y volatilidad económica (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2010).

Cecchini y Martínez (2011) a partir de una revisión detallada de los distintos PTC existentes en la región, proponen una tipología de clasificación basada en tres principios diferenciadores: 1) énfasis en objetivos de corto (generación de ingresos) o largo plazo (acumulación de capacidades humanas); 2) rol de las transferencias en la lógica del programa (incentivo o ingreso directo) y 3) tipos de condicionalidades respecto a las sanciones y su aplicación y verificación.

Los programas de incentivo a la demanda con condicionalidad fuerte se caracterizan por establecer un esquema de una transferencia-una condición. En consecuencia, incentivan el cambio de comportamiento de los destinatarios hacia una mayor inversión en capacidades humanas a través de la generación de activos y utilización de los servicios disponibles en la oferta pública de educación y salud. Lo anterior se canaliza a través del monitoreo de las condicionalidades y la aplicación de las sanciones respectivas de los programas.

Los programas de transferencia de ingresos con condicionalidad blanda se centran en la transferencia monetaria que suplementa el ingreso familiar, y la condicionalidad asociada refuerza y protege el capital humano, aunque con un monitoreo y verificación débil, o bien, sanciones

(4) Si bien se tiende a denominar gasto social, es pertinente hablar de inversión social por los retornos futuros en desarrollo humano asociados. Para mayores detalles, véase (Martínez & Collinao, 2010).

moderadas que no implican la cancelación del beneficio. Por ejemplo, en Bolsa Familia al detectar el incumplimiento de las condicionalidades, los funcionarios investigan las causas directamente con las familias y acuerdan un mecanismo para superar la falta de cumplimiento de la condicionalidad de la transferencia. Un caso especial de este tipo de PTC lo representan aquellos programas donde las condicionalidades no son verificadas y/o no están asociadas a sanciones ni suspensiones de los destinatarios por motivos institucionales y/o presupuestarios.

Y, en tercer lugar, sistemas o redes de coordinación programática con condicionalidades son aquellos donde se busca asegurar el acceso a prestaciones ofrecidas por distintos programas y en que las condicionalidades se acuerdan entre la familia y el acompañamiento familiar del programa, en base a una cantidad de criterios mínimos al interior de dimensiones de desarrollo que determina el programa. En esta última categoría se clasifica el programa Chile Solidario, ya que a través de los acompañamientos familiares se establece un nexo entre la oferta pública de servicios y programas sociales con la población con mayores carencias económicas del país.

3. LA EXPERIENCIA CHILENA: CHILE SOLIDARIO

El programa Chile Solidario fue anunciado en la cuenta pública del 21 de mayo del 2002 por el Presidente Ricardo Lagos basado en el diagnóstico de que existía una pobreza estructural que no podía ser tratada únicamente con transferencias monetarias. Resultaba altamente necesario potenciar las capacidades humanas de las familias e integrarlas al crecimiento económico y a la institucionalidad social, dejando atrás una visión asistencialista de la política social y del combate a la pobreza. Concretamente, el propósito original de Chile Solidario fue “*mejorar las*

condiciones de vida de familias en extrema pobreza, generando las oportunidades y proveyendo los recursos que permitan recuperar o disponer de una capacidad funcional y resolutiva eficaz en el entorno personal, familiar, comunitario e institucional” para que de este modo, mejoraran sus condiciones socioeconómicas (Raczynski, 2008, p.9).

En consecuencia, Chile Solidario se emplaza como un programa intersectorial que busca activar las capacidades de las familias a través de la definición conjunta de metas a cumplir en siete dimensiones (identificación, salud, educación, ingresos, vivienda, trabajo y dinámica familiar). Esas metas deben ser trabajadas durante los dos primeros años de participación en el programa (Larrañaga & Contreras, 2010).

Este programa está bajo la responsabilidad del Ministerio de Planificación y su ejecución es coordinada por la Secretaría Ejecutiva de Protección Social. No obstante, existen más servicios y ministerios sectoriales involucrados directa o indirectamente en su ejecución, constituyéndose en la política intersectorial más importante e innovador del país (Larrañaga & Contreras, 2010).

El programa Chile Solidario se inició ocupando la infraestructura jurídica e institucional del programa Puente, que estaba en fase piloto en el año 2002. En 2004 se promulga la ley 19.949 que busca otorgar estabilidad jurídica y temporal a este programa pionero en la historia de la protección social en Chile (Larrañaga & Contreras, 2010). Este nuevo cuerpo legal define a la población meta como todas las familias que se encuentran en situación de vulnerabilidad.

Actualmente estas familias son seleccionadas a partir de la aplicación de la Ficha de Protección Social⁵ (ex Ficha CAS) aplicándose una prueba de medios indirecta (proxy

(5) La actual administración ha señalado que va a reemplazar la Ficha de Protección Social con una nueva modalidad de evaluación y monitoreo.

means test) que se refleja en el Índice de Calidad de Vida y su puntaje de corte son los 4.213 puntos⁶. La Ficha de Protección Social introduce una noción dinámica de la pobreza asociada a la vulnerabilidad, es decir, el riesgo de estar en pobreza debido a tres factores: bajo nivel de activos económicos, alta exposición de riesgos económicos y ausencia relativa de defensas (Herrera, Larrañaga, & Telias, 2010)

Las familias permanecen por un tiempo máximo de 5 años en el programa. Durante los primeros años reciben el Bono de Protección, con montos que disminuyen cada 6 meses. Durante los últimos tres años, ellas son titulares del Bono de Egreso cuyo monto equivale al último Bono de Protección (Barrientos, Niño-Zarazúa, & Maitrot, 2010). De este modo, se establece un esquema de salida o “graduación” a través de transferencias mínimas, pero manteniendo al destinatario como sujeto prioritario de la política social. Los receptores prioritarios de los bonos de protección y egreso, y el Subsidio Único Familiar son las madres o mujeres jefas de hogar, siguiendo la tendencia de los distintos PTC de la región de tener preferencia por ellas debido a que se supone que utilizarán eficientemente la transferencia para incrementar el bienestar de su núcleo familiar (Cecchini & Madariaga, 2011). Esto supondría un empoderamiento de las mujeres, al tener mayor poder de decisión sobre el consumo familiar, mejorando su autoestima, autonomía y bienestar. Pero también existen críticas referidas a que dicho rol reproduce una visión maternalista del acceso de las mujeres a los recursos y servicios públicos, porque supone una función de instrumento de distribución y no de sujetos de acción (Martínez & Voorend, 2008). Al tratarse de un programa intersectorial, los componentes del Chile Solidario son variados y abarcan distintos

bonos exclusivos para los destinatarios del programa, subsidios no exclusivos pero con acceso y/o montos prioritarios, acompañamientos familiares de apoyo psicosocial y facilitación al acceso a la red de protección social que ofrece el Gobierno de Chile. Las características de cada uno de los componentes se detallan en el siguiente cuadro.

Las sanciones contempladas en Chile Solidario son bastante flexibles comparadas con el esquema de sanciones de otros PTC de la región como el Programa Oportunidades. El Bono de Protección es el único bono con sanciones, que se aplican cuando existe un incumplimiento reiterado del compromiso de participación o no se cobra durante 6 meses continuos. Es decir, se da de baja al destinatario al detectarse una clara falta de interés y voluntad en participar para mejorar sus capacidades para superar su condición de vulnerabilidad.

Los apoyos psicosociales de Chile Solidario tienen su origen en el programa Puente, a través del cual se buscan cumplir los 53 mínimos sociales en 7 las dimensiones explicadas anteriormente y actúa como puerta de entrada al sistema de protección social chileno. Puente es ejecutado por FOSIS con oficinas en cada municipio a través de funcionarios municipales que realizan los acompañamientos familiares. En caso de que exista un déficit de personal, FOSIS provee la diferencia para apoyar la ejecución local de Puente. Además, el acompañamiento familiar debe establecer vínculos entre los beneficiarios de Chile Solidario y el conjunto de la oferta programática pública que tengan convenios centrales suscritos con MIDEPLAN (Larrañaga y Contreras, 2010; Cecchini y Madariaga, 2011).

En el año 2005 se comenzó a hacer más especializado el acompañamiento familiar con la creación del programa Vínculos, orientado a adultos mayores. En el 2006 el programa Calle buscó acercar la oferta de servicios y mejorar algunas capacidades de las personas que se encuentran en situación de calle, y el 2009 comenzó a dar un acompa-

(6) El puntaje se asigna según la capacidad de generación de ingresos. Ésta se calcula a partir de variables observables (escolaridad, experiencia laboral, afiliación laboral, entre otras) y del entorno. También se consideran los ingresos vinculados con transferencias monetarias y se optó por no incluir activos físicos como vivienda o bienes durables. Mayores detalles en Herrera, Larrañaga y Telias (2010)

Cuadro 1: Componentes del Programa Chile Solidario. Principales características

| Componentes | Destinatarios | Modalidad | Forma de entrega | Periodicidad | Receptor | Máximo por familia | Corresponsabilidad | Montos mín/máx (2009) |
|---------------------------------------|---|-----------|-----------------------|--------------|----------------------------------|--------------------|--|--|
| Bono de Protección | Todas las familias en fase acompañamiento | Plana | Retiro de efectivo | Mensual | Madre o jefa de hogar | Una por familia | Según se establece en contrato familiar | \$6.500/\$13.194 |
| Bono de Egreso | Todas las familias que terminaron fase acompañamiento | Plana | Retiro de efectivo | Mensual | Madre o jefa de hogar | Una por familia | Cumplimiento de los mínimos acordados en fase acompañamiento | \$6.500 |
| Subsidio Único Familiar | Hijos/as menores de 18 años, mujeres embarazadas, discapacitados físicos y mentales | Plana | Retiro de efectivo | Mensual | Madre o jefa de hogar | No tiene | No tiene | \$6.500 |
| Pensión Básica Solidaria | Adultos mayores de 65 años | Plana | Retiro de efectivo | Mensual | Destinatario directo/a | No tiene | No tiene | \$75.000 |
| Subsidio Agua Potable | Todas las familias | Plana | Descuento sobre valor | Mensual | Jefe/a de hogar | Una por familia | | 100% hasta 15m3 de consumo mensual |
| Subsidio pro-retención Escolar | Sostenedores de colegios municipales, subvencionados y técnicos-profesionales | | | Anual | Destinatario/a directo/a | No tiene | No tiene | |
| Subsidio cédula Identidad | Todas las familias | Plana | Descuento sobre valor | Una sola vez | Destinatario directo/a | No tiene | No tiene | El destinatario debe cancelar \$ 500 para la obtención de la cédula. |
| Acompañamiento Familiar | Todas las familias | | | | Todos los miembros de la familia | | | |
| Vinculación otros programas | Todas las familias | | | | | | | |

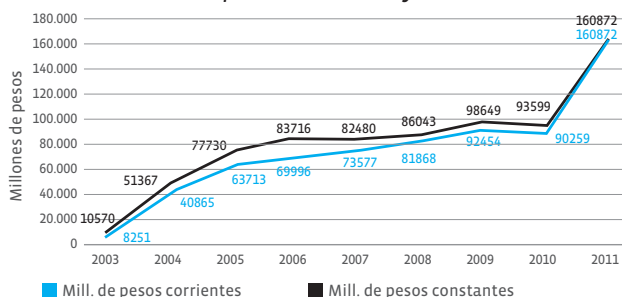
Fuente: Elaboración propia a partir de la Base de datos de programas de protección social no contributiva, División de Desarrollo Social, CEPAL <<http://dds.cepal.org/bdptc>>

ñamiento más especializado a los menores cuyos padres estén privados de libertad, a través del programa Construyendo Caminos.

3.1 Presupuestos y montos del Chile Solidario

El presupuesto de Chile Solidario ha aumentado significativamente⁷: entre 2003 y 2010 aumentó 10,9 veces en términos nominales y 8,9 veces en términos reales⁸. El crecimiento promedio interanual nominal en dicho periodo es de 69,7%, cuyo rango varía entre 395,3% entre el 2003 y 2004 explicado principalmente por el ingreso de las primeras familias, mientras que el menor crecimiento nominal del presupuesto fue de -2,4% entre el 2009 y 2010. En términos reales, el crecimiento promedio interanual fue de 65,3%, con un peak de crecimiento del 386% y una caída real de -5,1% entre 2009 y 2010.

Gráfico 1: Presupuesto del programa Chile Solidario. En millones de pesos corrientes y constantes



Fuente: Elaboración propia a partir de la Base de datos de programas de protección social no contributiva, División de Desarrollo Social, CEPAL <<http://dds.cepal.org/bdptc>>

Como se mencionó anteriormente, la centralidad de Chile Solidario no radica en transferir montos significativos para superar la condición de pobreza o indigencia como

(7) El presupuesto del 2011 contempla la entrada en operación de la Asignación Social, que será revisado con mayor profundidad en otra sección del documento.

(8) Los valores constantes están actualizados a pesos chilenos de abril de 2011.

lo hace Oportunidades en México, la Asignación Universal por Hijo para Protección Social en Argentina o Bolsa Familia en Brasil, entre muchos otros PTC de la región. La principal innovación y su idea fuerte es ser el vaso comunicante entre los servicios y programas públicos con las familias más excluidas, además de generar las aptitudes necesarias que permitan ejecutar capacidades para superar dicha condición por parte de las familias a través del acompañamiento familiar.

Replicando lo realizado por Cecchini y Madariaga (2011) acerca de la relación entre los montos mínimos y máximos de las transferencias en relación a las líneas de pobreza e indigencia de los países de América Latina y el Caribe, podemos decir que los montos involucrados en Chile Solidario se caracterizan por representar un bajo porcentaje de las líneas de pobreza e indigencia⁹. La excepción se genera en el caso de que el hogar beneficiario tenga algún miembro elegible para recibir la Pensión Asistencial o Pensión Básica Solidaria (posterior a la reforma previsional de 2008).

Como límite mínimo se ha definido el monto recibido por una familia que por ser destinataria de Chile Solidario tiene derecho al monto inferior del Bono de Protección (o recibir el Bono de Egreso) y el Subsidio Único Familiar como base. Dicho monto para el 2003 alcanzaba los \$ 2.017 (US\$ 2,9)¹⁰ corrientes mensuales per cápita, mientras que para el 2006 se incrementó hasta \$ 2.211 (US\$ 4,2) corrientes per cápita y en 2009 el monto límite mínimo era de \$ 3.095 (US\$ 5,5) corrientes per cápita mensual.

(9) Según la metodología utilizada por la CEPAL, la línea de indigencia y pobreza se calculan sobre la base del costo de una canasta alimentaria per cápita según área geográfica. Ambos valores se actualizaban según la variación anual del IPC general (similar a la metodología utilizada por MIDEPLAN), pero desde 2009 la metodología de actualización de la línea de indigencia se rige por la variación anual del IPC de los alimentos y bebidas no alcohólicas, mientras que el componente no alimentario continua siendo actualizada según la variación anual del IPC general.

(10) Los montos en dólares se calcularon según la tasa de cambio de la serie "rf" del Fondo Monetario Internacional (FMI)

En 2003, ambas transferencias representaron un 9% de la línea de indigencia urbana y 12% de la línea de extrema pobreza para las áreas rurales. Mientras que su importancia relativa respecto a la línea de pobreza era del 5% para las zonas urbanas y el 7% de los ingresos per cápita de las personas residentes en áreas rurales. Dichos porcentajes se mantuvieron en el 2006, pero sufrieron variaciones en el año 2009, debido a que los \$ 3.095 (US\$ 5,5) equivalen al 10% y 13% de la línea de indigencia urbana y rural, respectivamente. Pero no sufrió variaciones en su relevancia según la línea de pobreza urbana y se incrementó en 1 punto porcentual para la línea de pobreza rural del 2009.

Como límite máximo se ha definido el monto recibido por una familia que por ser destinatario de Chile Solidario tiene derecho al monto más alto del Bono de Protección, el Subsidio Único Familiar y la Pensión Básica Solidaria¹¹. El monto para el 2003 alcanzaba los \$ 10.331 (US\$ 14,9) corrientes per cápita, mientras que para el 2006 se incrementó a \$ 13.719 (US\$ 25,9) corrientes per cápita y en 2009, cuando ya entra en operación la Pensión Básica Solidaria el monto límite máximo corresponde a \$ 22.546 US\$ (40,2) corrientes per cápita.

En 2003, los montos máximos per cápita de las transferencias monetarias representaron el 47% de la línea de indigencia urbana y 61% de la línea de indigencia para las áreas rurales. Mientras, su importancia relativa respecto a la línea de pobreza era de 24% para las zonas urbanas y de 35% en las áreas rurales. Estos porcentajes experimentaron un alza significativa en 2006: entonces, el programa Chile Solidario significó un máximo de 58% de la línea de indigencia urbana y 76% de la línea de indigencia rural. Respecto de la línea de pobreza de 2006, el límite máximo representó el 29% de los ingresos per cápita de las personas en áreas urbanas y 43% en las zonas rurales. Por último, el incremento

(11) La Pensión Básica Solidaria se creó a partir de la Reforma Previsional iniciada en el Gobierno de Michelle Bachelet en 2008. Anterior a dicha reforma, la pensión básica se llamaba Pensión Asistencial (PASIS).

en las prestaciones de la nueva Pensión Básica Solidaria derivó en una consecuente mayor importancia relativa de los montos según las líneas de indigencia y pobreza para 2009. Lo anterior se refleja en una equivalencia del 72% de la línea de extrema pobreza urbana y 93% para las áreas rurales para el límite máximo del monto per cápita. Dichos porcentajes son menos significativos para la línea de pobreza, alcanzando un 40% de ésta en las zonas urbanas, y un 58% en las zonas rurales¹². Pero el monto mínimo alcanzó un valor de \$ 3.095 (US\$ 5,5) equivalente al 10% y 13% de la línea de indigencia urbana y rural, respectivamente. A partir de la revisión anterior, se puede concluir que los montos de las transferencias a la que tienen acceso los destinatarios de Chile Solidario (incluyendo el Subsidio Único Familiar y la Pensión Básica Solidaria) no bastan por sí solos para superar la condición de extrema pobreza. Esta situación se matiza si el destinatario tiene acceso a las pensiones no contributivas.

En consecuencia, si la estrategia de superación de la pobreza extrema de Chile Solidario se orientara solamente a apoyar monetariamente a las familias destinatarias, resultarían altamente insuficientes para alcanzar dicha meta en función de su baja importancia relativa respecto a las líneas de pobreza e indigencia y la no superación del déficit mensual de ingresos de la población indigente. La excepción corresponde a la Pensión Básica Solidaria, cuyo monto supera el 100% del déficit mensual promedio de los recursos monetarios de la población indigente en zonas urbanas y rurales, pero no logra superar el déficit mensual promedio de ingresos para la población pobre, salvo la que reside en zonas rurales (Cecchini y Madariaga, 2011). Asimismo, la evidencia existente nos indica que el impacto de Chile Solidario sobre los ingresos, utilizando la encuesta panel Chile Solidario 2003-2004, es bajo y no existen diferencias estadísticamente significativas entre los ho-

(12) Para mayores detalles de los montos e importancia según las líneas de pobreza e indigencia de cada año, véase el cuadro 1 del anexo.

gares beneficiarios y no beneficiarios. Una de las razones que plantea Galasso (2011) es que algunos hogares activos no participan en la red de transferencias monetarias al cual ellos tienen derecho por ser parte de Chile Solidario.

3.2 Logros y críticas¹³

Las principales debilidades que se han diagnosticado respecto del programa, corresponden a un bajo cumplimiento de las metas asociadas a inserción laboral y generación de ingresos por parte de las familias usuarias, elementos claves para la reducción de la extrema pobreza.

MIDEPLAN (2009) detectó en las familias egresadas del programa Puente un predominio de trabajo inestable y mal remunerado, presente en el 83,3% de los hogares destinatarios. Además, la situación laboral se agrava por un predominio de actividades laborales por cuenta propia, asociadas a actividades de sobrevivencia con bajos niveles de escolaridad. Por otra parte, Hoces de la Guardia, Hojman y Larrañaga (2011), utilizando las bases de datos de las fichas CAS y de Protección Social entre 2000 y 2006, detectaron que existe una diferencia significativa en la empleabilidad del jefe de hogar en las cohortes de hogares participantes que empezaron el 2002 respecto a los hogares que ingresaron el primer semestre de 2003. También aumentó a nivel general el número y porcentaje de personas trabajando en el hogar en ambas cohortes. Pero el impacto en ingresos no es positivo para todos los hogares beneficiarios: mientras que en las cohortes del 2002 se percibe un impacto positivo, para los hogares que ingresaron al programa durante el primer semestre del 2003 el ingreso per cápita y del jefe de hogar es negativo y estadísticamente significativo (Hoces de la Guardia, Hojman, & Larrañaga, 2011).

(13) Cabe destacar que una limitación de las evaluaciones se debe a los problemas de calidad de los datos generados por la Encuesta Panel Chile Solidario, que fue ejecutada posteriormente a la implementación del programa y que debiera ser el principal insumo para dichas investigaciones (Larrañaga & Contreras, 2010). Esto redundaría en que los avances en determinados indicadores de impacto no pueden ser directamente atribuidos a los resultados de Chile Solidario.

Al revisar algunos estudios sobre la intermediación laboral que ofrece SENCE para beneficiarios de Chile Solidario, a través del programa Bonificación de Contratación de Mano de Obra, en 2008 ésta tenía una tasa de uso del 50% y similar porcentaje encontró un puesto de trabajo durante el período de 4 meses inmediatamente siguiente. Contrariamente a ello, la habilitación sociolaboral para jóvenes beneficiarios de Chile Solidario, ejecutada desde 2007 y consistente en la realización de talleres que fomenten la importancia del cumplimiento de rutinas y funciones laborales, resultó en un porcentaje de empleabilidad de éstos de solamente un 1,6% en diciembre de 2008 (Organización de los Estados Americanos (OEA)/ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/ Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2010).

Resultados similares se observan a partir de los programas de microemprendimiento ejecutados por el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) para beneficiarios de Chile Solidario: las actividades financiadas tienen bajos retornos económicos, por lo que se transforman en una ocupación secundaria cuando logran insertarse como asalariados en el mercado laboral. De no lograr una inserción laboral formal, los destinatarios utilizan los proyectos de microemprendimiento como actividad de sobrevivencia. Las razones son variadas y van desde la falta de conocimientos en administración y negocios, problemas domésticos, hasta la presencia potenciales consumidores/clientes con bajos ingresos. Es posible plantear que parte de estos factores pueden ser abordados por estos programas, por ejemplo, proveyendo cursos de capacitación en administración y contabilidad básica. Sin embargo, hay otros factores que son estructurales a la sociedad chilena, como la alta segmentación de los mercados locales y que difícilmente estos programas pueden modificar por sí solos (Organización de los Estados Americanos (OEA)/ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/ Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2010).

Un tercer elemento del programa Chile Solidario sobre el que se han elaborado críticas, es su diseño. Según Larrañaga y Contreras (2010), éste correspondió a un diagnóstico errado por parte de MIDEPLAN en el origen de Chile Solidario que postulaba la existencia de un núcleo estático de pobreza extrema. Sin embargo, los datos de la Encuesta Panel de Chile Solidario entregan evidencia contraria a esta información, indicando que existe una alta rotación de las familias que viven en situación de pobreza extrema. Por otra parte, los autores aluden a que, en el momento de ingresar al programa Puente, el 80% de las familias reportan un cumplimiento de al menos 40 de las 53 metas a ser trabajadas. De esta forma, no sería posible generar datos robustos respecto de los impactos del programa en la situación de indigencia de los destinatarios (Larrañaga & Contreras, 2010).

Respecto al impacto de Chile Solidario en la reducción de la pobreza, entre 2003 y 2006, Carneiro, Galasso y Ginja (2009) identifican un efecto positivo en los hogares beneficiarios situados en zonas rurales, y en los que son encabezados por jefes de hogar con educación básica incompleta. Sin embargo, este impacto no representa más de 0,1 puntos porcentuales de la línea de indigencia a nivel nacional. Los logros de Chile Solidario han sido igualmente reconocidos, y han situado a este programa como uno de referencia en la región. Una mención especial en este aspecto merece el componente de los acompañamientos familiares. La evidencia indica que entre las familias beneficiarias hay una mayor disposición a invertir en capital humano y mayor autoestima y percepción de sí mismos. Esto es especialmente destacable en las zonas urbanas y es atribuible directamente los apoyos familiares (Galasso & Carneiro, s/f; Gallaso, 2011). También hay una percepción de mayor cercanía del Estado generando un acercamiento de los servicios sociales y espacios de reflexión, pero dicho efecto se debilita después de la finalización del apoyo psicosocial correspondiente, porque no se logra generar una concientización y actitud hacia la propia iniciativa de los

destinatarios y una relación consolidada con los servicios sociales. (Nun & Trucco, 2008).

Las familias beneficiarias perciben una mayor cercanía del Estado gracias a las visitas domiciliarias de los apoyos familiares, quienes acercan la batería de programas estatales a los requerimientos específicos de los destinatarios y generan un espacio de reflexión conjunto, que previamente a la puesta en marcha del programa no era suficientemente valorado. Un segundo ámbito de logro del programa es el de la mayor utilización de los servicios educativos y de salud por parte de los beneficiarios (Larrañaga, Contreras, & Ruiz-Tagle, 2009). La matrícula pre-escolar aumentó entre 4 y 6 puntos porcentuales, y la de educación básica entre 7 y 9 puntos. Al mismo tiempo, existe un incremento de 4 a 6 puntos en las visitas de prevención que realizan los/las niños menores de 6 años a centros de salud en zonas rurales, y entre 6 y 7 puntos, en los controles de Papanicolaou en mujeres mayores de 35 años (Galasso, 2006).

4. INGRESO ÉTICO FAMILIAR Y ASIGNACIÓN SOCIAL: ¿HACIA UNA ERRADICACIÓN DE LA POBREZA EXTREMA EN 2014?

El Gobierno del Presidente Piñera tiene como objetivo erradicar la extrema pobreza en 2014 y sentar las bases necesarias para erradicar la pobreza en 2018. Con este objetivo, se encuentra promoviendo una serie de reformas institucionales y programáticas.

En términos institucionales, se busca reemplazar el Ministerio de Planificación por un nuevo Ministerio de Desarrollo Social que buscará mejorar la efectividad de los programas sociales del país. El futuro Ministerio estará compuesto por dos subsecretarías: Evaluación Social (evaluación y monitoreo de los programas sociales) y Servicios Sociales (integración, administración y ejecución de los

distintos servicios y prestaciones sociales) (Gobierno de Chile, 2010).

En tanto, en términos programáticos, se ha anunciado en los Mensajes a la Nación del Presidente de la República ante el Congreso Pleno de 2010 y 2011 la creación de la principal herramienta para lograr dichas metas: el Ingreso Ético Familiar que está operando en su primera fase como Programa Bonificación al Ingreso Ético Familiar o “Asignación Social”.

La Asignación Social empezó su operación en abril de 2011, y está reglamentada por el Decreto 29 del 7 de marzo de 2011. El organismo responsable de este programa es MIDE-

PLAN y los pagos se realizan en las distintas oficinas del Instituto de Previsión Social (IPS). Esta nueva transferencia está compuesta por una asignación base y sucesivos incrementos según el cumplimiento de condicionalidades, las cuales son: asignación por escolaridad (matrícula y asistencia), control del niño sano e inserción laboral de la mujer. Las mujeres madres o jefas de hogar son las receptoras, pero no tienen la exclusividad para certificar el cumplimiento de las condicionalidades. Los montos de todas estas transferencias no son planas (como en el programa Chile Solidario original), sino que según nivel de ingresos del hogar. Las principales características se presentan en el cuadro 2.

**Cuadro 2: Componentes del Programa de Bonificación al Ingreso Ético Familiar (Asignación Social).
Principales características**

| Componentes | Destinatarios | Modalidad | Forma de entrega | Periódicidad | Receptor | Máximo por familia | Corresponsabilidad |
|---|---|---|--------------------|---------------------|------------------------|--------------------|--|
| Asignación Base | Todas las personas/familias destinatarias | Según características destinatario/hogar ^a | Retiro de efectivo | Mensual | Madre o jefa de hogar | No tiene | No tiene |
| Asignación por Esolaridad (Matrícula) | Hijos/as entre 6 y 18 años | Según características destinatario/hogar ^b | Retiro de efectivo | Anual ^d | Madre o jefa de hogar | No tiene | Matrícula en establecimiento educacional reconocido por el Ministerio de Educación |
| Asignación por Esolaridad (Asistencia) | Hijos/as entre 6 y 18 años | Según características destinatario/hogar ^b | Retiro de efectivo | Anual ^e | Madre o jefa de hogar | No tiene | Asistencia mínima de 85% |
| Asignación por Control Niño Sano | Hijos/as entre 0 y 5 años | Según características destinatario/hogar ^b | Retiro de efectivo | Semestral/ Anual | Madre o jefa de hogar | No tiene | Controles de salud de niños/as entre 0 y 5 años |
| Asignación por Inserción Laboral de la Mujer | Mujeres mayores de 18 años sin cotizaciones entre abril 2009 y marzo 2011 y al menos 3 cotizaciones continuas entre abril y octubre de 2011 | Según características destinatario ^c | Retiro de efectivo | Anual | Destinatario directo/a | No tiene | |

^a Considera el puntaje obtenido en la Ficha de Protección Social (FPS);
^b Considera el puntaje obtenido en la Ficha de Protección Social (FPS) y la antigüedad de la familia en Asignación Social;
^c Considera el salario promedio obtenido entre abril y octubre del 2011;
^d Los meses considerados para calcular el monto final de asignación son Abril y Mayo de 2011; ^e Los meses considerados para calcular el monto final de asignación son entre Junio a Diciembre de 2011

Fuente: Elaboración propia a partir de Cecchini y Madariaga (2011) y Base de datos de programas de protección social no contributiva, División de Desarrollo Social, CEPAL <<http://dds.cepal.org/bdptc>>

El presupuesto de la Asignación Social está contemplado en la Ley de Presupuestos del Sector Público¹⁴, al interior de la partida correspondiente al Sistema Chile Solidario, con una suma de CLP\$ 64.046.000.000 (US\$ 134.680.574). Este monto corresponde a un incremento del 39,8% respecto del total del presupuesto asignado en 2011 para Chile Solidario.

Los beneficiarios de esta nueva transferencia monetaria son los hogares o personas que forman parte del Programa Chile Solidario, que se encuentren recibiendo los Bonos de Protección o de Egreso, o que cuenten con acompañamiento familiar. A su vez, deben encontrarse en situación de pobreza extrema, según lo certifica su puntaje en la Ficha de Protección Social (4.213 puntos o menos). Los nuevos destinatarios que ingresen a Chile Solidario entre el 1 de Abril y el 31 de Diciembre de 2011 y que cumplan con

(14) El financiamiento forma parte de la partida presupuestaria del Ministerio de Planificación, capítulo de la Subsecretaría de Planificación, en el ítem 010.

**Cuadro 3: Componentes del Programa de Bonificación al Ingreso Ético Familiar (Asignación Social).
Montos y criterios de transferencias**

| COMPONENTES | MIEMBRO ELEGIBLES | MONTOS |
|---|---|--|
| Asignación Base | Todos los miembros del hogar | Puntaje FPS Menor o igual 2.515: \$ 7.500 Entre 2.516 y 3.207: \$ 6.000 Mayor a 3.208 y menor o igual a 4.213: \$ 4.500 |
| Asignación por Esolaridad (Matrícula) | Número de hijos/as entre 6 y 18 años | Puntaje FPS Menor o igual 2.515: \$ 5.000 Entre 2.516 y 3.207: \$ 4.000 Mayor a 3.208 y menor o igual a 4.213: \$ 3.000 |
| Asignación por Esolaridad (Asistencia) | Número de hijos/as entre 6 y 18 años | Puntaje FPS Menor o igual 2.515: \$ 5.000 Entre 2.516 y 3.207: \$ 4.000 Mayor a 3.208 y menor o igual a 4.213: \$ 3.000 |
| Asignación por Control Niño Sano | Número de hijos/as entre 0 y 5 años | Puntaje FPS Menor o igual 2.515: \$ 5.000 Entre 2.516 y 3.207: \$ 4.000 Mayor a 3.208 y menor o igual a 4.213: \$ 3.000 |
| Asignación por Inserción Laboral de la Mujer | Número de mujeres mayores de 18 años que cumplen con requisitos de cotización | Promedio remuneraciones en cotizaciones abril-octubre 2011 Igual o menor a \$ 172.000: 10% del promedio multiplicado por 3 Mayor de \$ 172.000 y menor o igual a \$ 215.000: \$ 51.600 Mayor de \$ 215.000 y menor a \$ 387.000: \$ 17.200 menos 10% de diferencia entre promedio y \$215.000. El resultado se multiplica por 3 |

Fuente: Elaboración propia a partir de Gobierno de Chile (2011)

los requisitos anteriores también tienen derecho a recibir dicha prestación a través de las distintas oficinas del IPS (Gobierno de Chile, 2011).

En caso de que una familia no realice el cobro de las transferencias por 3 meses consecutivos sin ninguna justificación, serán dados de baja del padrón de beneficiarios activos. No obstante, el Decreto vigente explicita que las otras asignaciones son otorgadas en caso de cumplimiento de las condicionalidades, es decir, está sujeta a realizar la condicionalidad para tener derecho a recibir la transferencia monetaria (Gobierno de Chile, 2011).

Los montos son calculados diferenciadamente en función del número de integrantes elegibles y el puntaje del hogar en la Ficha de Protección Social, entre otras características. El detalle para cada uno de las asignaciones y los montos se presentan en el siguiente cuadro.

Las condicionalidades ocupan un lugar central en el diseño de la Asignación Social, con el objetivo declarado de aumentar la utilización de los servicios sociales. La definición de las condicionalidades no es producto del trabajo de acompañamiento familiar, sino que está predefinida de antemano, tal como la mayoría de los PTC que se ejecutan en América Latina y el Caribe. En consecuencia, con la inserción de condicionalidades monitoreadas, y sus respectivas sanciones en caso de incumplimiento y el incremento del valor de las transferencias para suplementar ingresos bajos, se adopta la lógica de los PTC con condicionalidad débil, con un resultado esperado de disminución de la pobreza y la desigualdad como objetivo prioritario¹⁵ (Cecchini & Madariaga, 2011).

4.1 Asignación Social y clasificación de los PTC

Como se señaló anteriormente, los PTC tienen como objetivo incrementar la inversión del hogar en capacidades humanas, la capacidad de consumo y el uso de los servicios sociales. Las asignaciones específicas para salud y educación de la Asignación Social actúan como un incentivo a la población extremadamente pobre para acceder a los servicios educativos y de salud durante la primera infancia. En otras palabras, contribuye al mejoramiento en el acceso a los servicios públicos, incrementando los indicadores intermedios de desarrollo humano, pero no tiene una incidencia directa sobre los resultados finales en educación y salud.

Según la CASEN 2009¹⁶, entre los niños y niñas entre 6 y 18 años, el 93,4% asiste a algún establecimiento educacional. Dicho porcentaje es algo menor entre los indigentes (90,5%) y pobres no indigentes (92,5%). Sin embargo, exis-

ten diferencias relevantes según se trate de educación básica o media: un menor porcentaje de niños y niñas asisten al nivel de educación media que al básico (véase cuadro 4). Cuadro 4: Tasa neta de asistencia a educación básica y media entre niños y niñas entre 6 y 18 años, según pobreza e indigencia (2009).

Cuadro 4: Tasa neta de asistencia a educación básica y media entre niños y niñas de entre 6 y 18 años según pobreza e indigencia (2009)

| | INDIGENTES | POBRES | NO POBRES | Total |
|--------|------------|--------|-----------|--------|
| Básica | 93,35% | 95,79% | 97,79% | 97,31% |
| Media | 85,17% | 86,46% | 86,37% | 86,32% |
| Total | 90,5% | 92,5% | 93,8% | 93,4% |

Fuente: Elaboración propia a partir de CASEN 2009

Por lo tanto, podría ser importante considerar montos diferenciados de las transferencias, aumentándolas a medida que se avanza en los niveles de educación, de manera de incentivar la asistencia y disminuir la deserción escolar entre los jóvenes. Existen varios ejemplos de entrega de montos mayores para estudiantes secundarios, como es el caso de Bono variable adolescente de Bolsa Família (Brasil), el subsidio educativo de los Subsidios Condicionados a la Asistencia Escolar (programa local de Bogotá, Colombia) o el apoyo educativo del Programa Oportunidades de México.

También, se recomienda ampliar los beneficios y la cobertura hacia los menores de 3 a 5 años para promover el acceso a la educación pre-escolar y reforzar de forma efectiva los incrementos de capital humano en las primeras etapas del ciclo de vida (León, 2008)

Las causas para no asistir a un establecimiento educacional son diversas y las principales están indicadas en el cuadro 5. No figuran entre las principales razones proble-

(15) La no disponibilidad de una guía de operaciones no permite determinar de buena forma la severidad o la inclusión de sanciones anexas, por lo que resulta temprano determinar que se trate de un PTC con monitoreo de sanciones fuertes.

(16) Según las líneas de pobreza e indigencia de la CEPAL. Para mayores detalles, véase el anexo estadístico del Panorama Social 2010.

mas relacionados con la oferta de los servicios educativos (inexistencia de establecimiento cercano o dificultad de acceso y movilización).

Entre los niños/as de 7 a 13 años que debieran estar cursando la enseñanza básica, las principales razones de no asistencia entre los indigentes son razones de índole económica, mientras que entre los niños/as pobres no indigentes y no pobres existen problemas de insuficiencia de ingresos, pero también debido a bajo rendimiento escolar o cancelación de la matrícula. Por último, tanto en indigentes como en no pobres, existe un cierto desinterés en asistir a la educación básica.

Pero entre los niños y niñas de 14 a 18 años, las razones de no asistencia están vinculadas con la maternidad o paternidad, además de razones económicas y desinterés. A diferencia de algunas de las razones de no asistencia para la enseñanza básica, no están entre las más importantes problemas relacionados con el rendimiento académico o expulsión del estudiante del recinto educacional.

Es posible plantear que estas razones de no asistencia podrían ser aspectos a ser abordados por la Asignación Social, si se introducen los diseños respectivos y que garanticen el derecho a la educación a través de transferencias monetarias que permitan superar el costo de oportunidad que conlleva a las familias a retirar a los niños y niñas del sistema educativo. También es relevante la conciliación entre educación y cuidado, para disminuir la deserción escolar vinculada por razones familiares derivadas del embarazo adolescente.

La relevancia que puede adquirir el apoyo psicosocial radica en resaltar el valor y el impacto de la educación en las trayectorias de empleabilidad y vida de las personas. Además, resulta necesario poder vincular a las jóvenes con embarazo adolescente a la oferta de protección que les permita conciliar trabajo, estudio y cuidado y evitar

Cuadro 5: Principales razones de no asistencia a educación básica y media entre niños y niñas entre 6 y 18 años, según pobreza e indigencia (2009)

| Orden principales razones de no asistencia | Indigente | | Pobres no indigentes | | No Pobres | |
|--|---|------------------------------------|---|-----------------------------------|--------------------------------------|---|
| | Básica | Media ^a | Básica | Media ^a | Básica | Media ^a |
| 1 | Dificultad económica (41,18%) | Trabaja/ Busca trabajo (16,62%) | Problemas de rendimiento (15,61%) | Dificultad económica (12,84%) | Dificultad económica (15,41%) | Trabaja/ Busca trabajo (14,69%) |
| 2 | Dificultad acceso o movilización (7,36%) | Paternidad/ maternidad (11,19%) | Expulsión o cancelación de matrícula (6,76%) | No le interesa (9,99%) | Problemas de rendimiento (11,83%) | Prueba Selección Universitaria (9,62%) |
| 3 | No le interesa (7,12%) | No le interesa (8,28%) | Dificultad económica (6,66%) | Paternidad/ maternidad (9,01%) | No le interesa (11,31%) | Dificultad económica (8,71%) |

Nota: ^a No se consideró como prioritaria la razón de "Terminó de estudiar".

Fuente: Elaboración propia a partir de CASEN 2009.

la deserción escolar. En consecuencia, los incentivos monetarios de la Asignación Social debieran generar las condiciones para la inserción en el trabajo hasta haber completado la educación media, pero no son suficientes sin apoyo psicosocial.

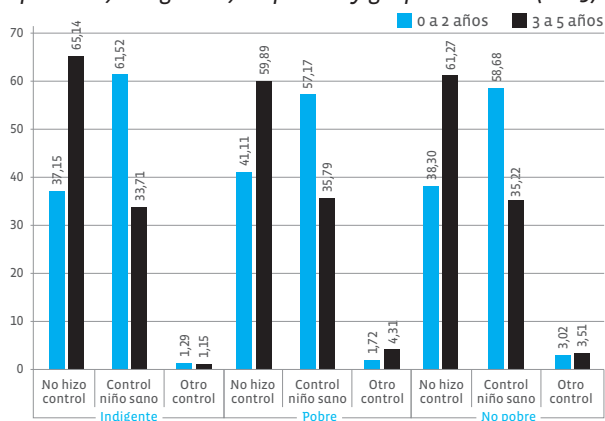
Respecto a la salud de los menores de 5 años, el 65, 4% tienen un estado nutricional normal. En el 2009 los estados nutricionales problemáticos se concentran en el diagnóstico de 31,8% de sobrepeso (incluyendo obesidad) en este grupo de edad, mientras la desnutrición infantil en el país es más bien marginal aunque todavía está presente en 2,9% de los niños de 0 a 5 años¹⁷. Mientras, la cobertura de las vacunas BCG (recién nacido), Pentavalente (3era dosis) y Trivírica (12 meses), en la población de 0 a 5 años, es del 97,3%, 94,1% y 91,6%, respectivamente (Ministerio de Salud, s.f).

(17) La desnutrición infantil se desagrega en 0,5% de desnutridos, 2,4% en riesgo de desnutrición y 0,05% en riesgo de desnutrición secundaria (consumen alimentos adecuados, pero no son procesados de forma óptima por el organismo debido a problemas fisiológicos).

Según la CASEN 2009, los menores de 5 años en situación de extrema pobreza (49,0%) asisten más al control del niño sano que entre los pobres no indigentes (47,0%) y no pobres (46,5%). En todos los casos, la asistencia es inferior al 50% de los niños y niñas en esa edad. Al desagregar la información según grupos de edad, se puede determinar que no existen diferencias significativas en la realización del control de niño sano según grupos de ingresos por agrupación de edad.

En consecuencia, la cobertura en salud preventiva infantil pre-escolar no realiza una distinción significativa según nivel socioeconómico de los beneficiarios.

Gráfico 2: Realización de control de salud en los últimos 3 meses entre niños y niñas menores de 5 años, según pobreza, indigencia, no pobres y grupos de edad (2009)



Fuente: Elaboración propia a partir de CASEN 2009

De este modo, lo que se esperaría como resultado del programa (entre otros posibles de ser generados, especialmente para la salud infantil) es, en el caso de la educación, incrementar la tasa neta de matrícula y asistencia para la educación primaria y especialmente secundaria entre los beneficiarios de esta nueva transferencia monetaria, y en el de la salud, disminuir la escasa brecha que separa las ta-

sas de inmunización infantil con una cobertura universal y procurar incentivar la realización del control del niño sano entre los menores de 5 años en condición de indigencia. Obviamente, no es responsabilidad exclusiva de esta bonificación lograr cumplir estos indicadores de desarrollo humano, pero ésta puede contribuir a mejorar dichos niveles al incentivar un cambio de conductas entre los hogares con menores elegibles.

Para el cumplimiento y sostenibilidad de estos objetivos, es también fundamental considerar el rol del trabajo psicosocial del acompañamiento familiar en la futura implementación del Ingreso Ético Familiar, especialmente si se consideran los positivos resultados de este componente identificados en la sección 3.2 y las características de las familias destinatarias.

4.2 Diferencias en los montos de la Asignación Social y de los bonos de Chile Solidario: los límites mínimos de la nueva transferencia para la pobreza extrema

A primera vista, los montos de la Asignación Social son considerablemente más altos que los de los bonos de Chile Solidario en su versión original. Pero, ¿cuánto varían, exactamente, los montos y qué porcentajes representan de las líneas de pobreza e indigencia según área geográfica?

Una familia (con o sin hijos) recibe, como mínimo, CLPS 3.300 per cápita mensual por concepto de los bonos de Egreso de Chile Solidario y Subsidio Único Familiar. Adicionalmente al ser beneficiaria de la Asignación Social, los integrantes de una familia reciben como mínimo entre CLPS 4.500 (US\$ 9,5) y CLPS 7.500 (US\$ 15,8) per cápita mensual como base. Y si se suman las transferencias por salud y educación, el monto fluctúa entre CLPS 10.500 (US\$ 22,1) y CLPS 17.500 (US\$ 36,8) mensuales per cápita¹⁸.

(18) Los valores de la Asignación Base y de las asignaciones adicionales por concepto de cumplimiento de las condicionalidades de salud y educación dependen del puntaje en la Ficha de Protección Social detallados en el cuadro 3.

El monto total mínimo que puede recibir un individuo perteneciente a una familia destinataria es de CLP\$ 7.800 (US\$ 16,4) mensuales por cada integrante, equivalente al 23% de la línea de indigencia urbana y 30% en zonas rurales. Mientras el monto máximo que puede recibir cada integrante de una familia como mínimo es de CLP\$ 20.800 (US\$ 43,7) mensuales por persona representando el 62% y 81% de la línea de indigencia urbana y rural, respectivamente¹⁹.

En resumen, los montos que recibirá una familia que se encuentre en la fase de egreso de Chile Solidario se incrementarán entre 2,4 y 7,8 veces según el número y edad de los hijos, puntaje en la FPS y el cumplimiento íntegro de las condicionalidades. Esto se traduce en un mayor apoyo monetario de parte del Estado para las familias que están en una situación de extrema pobreza y en un probable mayor incentivo para cumplir con los objetivos de desarrollo humano en educación y salud infantil. Además, los montos y su importancia relativa según las líneas de pobreza e indigencia pasan a estar entre los cuatro más altos de la región (junto con Brasil, México y Costa Rica).

5. CONCLUSIONES

A partir de la revisión expuesta en el presente artículo se puede concluir que, en comparación con el diseño original de Chile Solidario, la ejecución de la primera fase del Ingreso Ético Familiar constituye un avance, aunque todavía parcial, en la erradicación de la pobreza extrema. Esto, debido fundamentalmente al incremento en la importancia relativa de los montos de las transferencias según las líneas de pobreza e indigencia, especialmente entre las familias que muestran un puntaje extremadamente bajo en la Ficha de Protección Social.

(19) El detalle de cada monto y su importancia relativa según las líneas de pobreza e indigencia se presentan en el cuadro 2 del anexo.

La inclusión de bonificaciones asociadas al cumplimiento de corresponsabilidades en salud y educación significa un diseño orientado a disminuir los niveles de pobreza y desigualdad en los ingresos. El papel de las condicionalidades sobre la utilización de los servicios públicos es reforzar y proteger la situación de desarrollo humano (educación y salud) de las familias y personas.

Al detectarse una deserción escolar en educación media asociada a factores económicos de las propias familias, sería pertinente establecer un monto mayor en las transferencias para los adolescentes mayores de 14 años, de manera de desincentivar en este grupo etáreo una inserción temprana al mundo laboral o evitar una inactividad prolongada de aquellos que desertan educacionalmente y no se insertan en espacios productivos. Al respecto, existe evidencia internacional de relativo éxito en Brasil (donde el beneficio variable por adolescente fluctúa entre los CLP\$ 43.000 y CLP\$ 48.000 mensuales por beneficiario) y México (el monto promedio del apoyo educativo de CLP\$ 8.100 para primaria y CLP\$ 18.700 para secundaria).

Asimismo se debiera garantizar el acceso a un sistema nacional de cuidados para las adolescentes embarazadas, con el objetivo de no tener que desertar del centro educacional para poder atender los requerimientos de los hijos/as. Y por otra parte, ampliar la cobertura de las transferencias condicionadas hacia los menores de 3 a 5 años para apoyar la tasa de matrícula a la educación pre-escolar de los hogares más vulnerables y empezar de forma temprana con la estrategia de fortalecimiento de las capacidades humanas.

De acuerdo a los resultados positivos obtenidos para el componente de acompañamiento familiar, se podría optar por continuar con el apoyo psicosocial brindado por el programa, de manera de detectar y minimizar comportamientos que no contribuyan al éxito del programa, y fortalecer las habilidades psicosociales y laborales de los

destinatarios.

Sin lugar a dudas, la asignación por inserción laboral de la mujer es una herramienta relevante, pero actualmente discriminaría a las mujeres en extrema pobreza que realizan actividades laborales en situación de informalidad. En consecuencia, en las condiciones actuales y sin un incentivo al mercado laboral que busque formalizar y/o contratar a las mujeres vulnerables social y económicamente, el impacto de este componente no sería significativo si no se flexibiliza o cambia la condición de formalidad laboral para mejorar la empleabilidad femenina²⁰.

En conclusión, la futura implementación del Ingreso Ético Familiar, aunque asume un perfil de un programa de incentivo a la demanda con condicionalidad leve, no debiera ser excluyente con el componente de apoyo psicosocial y familiar del actual Chile Solidario. Las principales implicancias radican en que el resultado final debiera traducirse en un incremento de los ingresos de las familias destinatarias y una consecuente reducción de la pobreza y extrema pobreza, en parte, por la implementación de la Asignación Social.

(20) La Encuesta Casen 2009 nos indica que el 46,19% de las mujeres indigentes mayores de 18 años que están ocupadas, no cotizan en ningún sistema, mientras que el 35,16% de las mujeres pobres son informales y solamente un 15,55% de las mujeres no pobres ocupadas no realizan cotizaciones previsionales.

BIBLIOGRAFÍA

- Barrientos, A. (2011). Conditions in antipoverty programmes. *Journal of Poverty and Social Justice*, 19 (1), 15-26.
- Barrientos, A., Niño-Zarazúa, M., & Maitrot, M. (2010). *Social Assistance in Developing Countries Database*. Manchester: Brooks World Poverty Institute.
- Carneiro, P., Galasso, E., & Ginja, R. (2009). *The Impact of Providing Psycho-Social Support to Indigent Families and Increasing their Access to Social Services: Evaluating Chile Solidario*. Washington D.C: The World Bank.
- Cecchini, S., & Madariaga, A. (2011). *La trayectoria de los programas de transferencias con corresponsabilidad (PTC) en América Latina y el Caribe*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Cecchini, S., & Martínez, R. (2011). *Protección social inclusiva en América Latina: Una mirada integral, un enfoque de derechos*. Santiago: CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2010). *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2009-2010*. Santiago: CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2011). *Panorama Social de América Latina 2010*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Fiszbein, A., & Schady, N. (2009). *Conditional cash transfers: reducing present and future poverty*. Washington D.C: The World Bank.
- Galasso, E. (2006). *"With their effort and one opportunity": Alleviating extreme poverty in Chile*. Washington D.C: The World Bank.
- Galasso, E. (2011). Alleviating extreme poverty in Chile: the short term effects of Chile Solidario. *Estudios de Economía*, 38 (1), 101-127.
- Galasso, E., & Carneiro, P. (s/f). *Conclusiones de la evaluación de Chile Solidario*. Santiago.
- Gobierno de Chile. (2011). Decreto 29. Santiago.
- Gobierno de Chile. (2010). *Mensaje N° 240-358*. Santiago.
- Herrera, R., Larrañaga, O., & Telias, A. (2010). La Ficha de Protección Social. En O. Larrañaga, & D. Contreras, *Las Nuevas Políticas de Protección Social en Chile* (págs. 265-296). Santiago: Uqbar Editores.
- Hoces de la Guardia, F., Hojman, A., & Larrañaga, O. (2011). Evaluating the Chile Solidario program: results using the Chile Solidario panel and the administrative databases. *Estudios de Economía*, 38 (1), 129-168.
- Larrañaga, O., & Contreras, D. (2010). Chile Solidario y el Combate a la Pobreza. En O. Larrañaga, & D. Contreras, *Las Nuevas Políticas de Protección Social en Chile* (págs. 43-76). Santiago: Uqbar Editores y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Larrañaga, O., Contreras, D., & Ruiz-Tagle, J. (2009). *Evaluación de impacto de Chile Solidario para la primera cohorte de participantes*. Santiago: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- León, A. (2008). *Progresos en la reducción de la pobreza extrema en América Latina*. Santiago: CEPAL/AECID.

Martínez, J., & Voorend, K. (2008). Transferencias Condicionadas e Igualdad de Género: ¿blancos, negros o grises? *Revista Ciencias Sociales Universidad de Costa Rica*, IV (122), 115-131.

Martínez, R., & Collinao, M. P. (2010). *Gasto social: modelo de medición y análisis para América Latina y el Caribe*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

MIDEPLAN. (2010). *Encuesta Casen 2009*. Recuperado el 5 de agosto de 2011 de: <http://www.mideplan.gob.cl/casen2009/>

MIDEPLAN. (2009). *Trayectorias Familiares al Egreso del Programa Puente*. Santiago: Secretaría Ejecutiva del Sistema Intersectorial de Protección Social.

Ministerio de Salud. (s.f.). *Departamento de Estadísticas e Información de Salud*. Recuperado el 15 de mayo de 2011, de <http://deis.minsal.cl/index.asp>

Nun, E., & Trucco, D. (2008). Informe de Sistematización de Evaluaciones Cualitativas del Programa. *Revista Latinoamericana de Desarrollo Humano*.

Organización de los Estados Americanos (OEA)/ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/ Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2010). *Protección social y generación de empleo: análisis de experiencias derivadas de programas de transferencias con corresponsabilidad*. Washington D.C: Departamento de Desarrollo Social y Empleo.

Raczynski, D. (2008). *Sistema Chile Solidario y la Política de Protección Social de Chile: lecciones del pasado y agenda para el futuro*. Santiago y Sao Paulo: iFHC y Cieplan.

ANEXO

Cuadro 1: Montos mínimos y máximos componentes de Chile Solidario como porcentaje de la línea de indigencia y pobreza (2003, 2006 y 2009)

| TRANSFERENCIAS | AÑO | MONTO TRANSFERENCIA MÍN/MÁX (MONTOS PER CÁPITA) | MONTO MÍN/MÁX COMO PORCENTAJE DE LA LÍNEA DE INDIGENCIA (LI) Y LA LÍNEA DE POBREZA (LP) | | | |
|--|-------------|---|---|-------------|---------------|-------------|
| | | | ÁREAS URBANAS | | ÁREAS RURALES | |
| | | | LI | LP | LI | LP |
| Bono de Protección | 2003 | 1.008/1.008 | 5/5 | 2/2 | 6/6 | 3/3 |
| Bono de egreso | 2003 | 1.008/1.008 | 5/5 | 2/2 | 6/6 | 3/3 |
| Subsidio Único Familiar (SUF) | 2003 | 1.008/1.008 | 5/5 | 2/2 | 6/6 | 3/3 |
| Pensión Asistencial por Ancianidad (PASIS) | 2003 | 8.314/8.314 | 38/38 | 19/19 | 49/49 | 28/28 |
| Monto límite mín/máx | 2003 | 2.017/10.331 | 9/47 | 5/24 | 12/61 | 7/35 |
| Bono de Protección | 2006 | 1.105/2.366 | 5/10 | 2/5 | 6/13 | 3/7 |
| Bono de egreso | 2006 | 1.105/1.105 | 5/5 | 2/2 | 6/6 | 3/3 |
| Subsidio Único Familiar (SUF) | 2006 | 1.105/1.105 | 5/5 | 2/2 | 6/6 | 3/3 |
| Pensión Asistencial por Ancianidad (PASIS) | 2006 | 10.248/10.248 | 44/44 | 22/22 | 56/56 | 32/32 |
| Monto límite mín/máx | 2006 | 2.211/13.719 | 9/58 | 5/29 | 12/76 | 7/43 |
| Bono de Protección | 2009 | 1.548/3.141 | 5/13 | 3/7 | 6/17 | 4/10 |
| Bono de egreso | 2009 | 1.548/1.548 | 5/5 | 3/3 | 6/6 | 4/4 |
| Subsidio Único Familiar (SUF) | 2009 | 1.548/1.548 | 5/5 | 3/3 | 6/6 | 4/4 |
| Pensión Básica Solidaria (PBS) | 2009 | 17.857/17.857 | 57/57 | 32/32 | 74/74 | 46/46 |
| Monto límite mín/máx | 2009 | 3.095/22.546 | 10/72 | 5/40 | 13/93 | 8/58 |

Nota: Para calcular el monto per cápita se consideró el tamaño medio de los hogares urbanos del quintil más pobre para cada año (CEPAL, base de indicadores y estadísticas sociales (BADEINSO) de CEPALSTAT).

Fuente: Elaboración propia a partir de Cecchini y Madariaga (2011) y Base de datos de programas de protección social no contributiva, División de Desarrollo Social, CEPAL < <http://dds.cepal.org/bdptc> >

Cuadro 2: Montos mínimos y máximos componentes del Programa de Bonificación al Ingreso Ético Familiar (Asignación Social) como porcentaje de la línea de indigencia y pobreza (actualizado al 2011)

| TRANSFERENCIAS | MONTO TRANSFERENCIA PER CÁPITA MENSUAL | | MONTO MÍN/MÁX COMO PORCENTAJE DE LA LÍNEA DE INDIGENCIA (LI) Y LA LÍNEA DE POBREZA (LP) | | | |
|-------------------------------------|--|-------|---|-----------|---------------|-----------|
| | | | ÁREAS URBANAS | | ÁREAS RURALES | |
| | | | LI | LP | LI | LP |
| CHILE SOLIDARIO | | | | | | |
| Bono de Protección | 1.650 | | 5 | 3 | 6 | 4 |
| Bono de egreso | 1.650 | | 5 | 3 | 6 | 4 |
| Subsidio Único Familiar (SUF) | 1.650 | | 5 | 3 | 6 | 4 |
| Pensión Básica Solidaria (PBS) | 19.036 | | 57 | 32 | 74 | 46 |
| Monto mínimo límite | 3.300 | | 10 | 5 | 13 | 8 |
| ASIGNACIÓN SOCIAL | | | | | | |
| Asignación Social | | | | | | |
| Asignación Base | 4.500 | 7.500 | 14 | 8 | 18 | 11 |
| Asignación por Control de Niño Sano | 3.000 | 5.000 | 9 | 5 | 12 | 7 |
| Asignación por Matrícula | 3.000 | 5.000 | 9 | 5 | 12 | 7 |
| Asignación por Asistencia | 3.000 | 5.000 | 9 | 5 | 12 | 7 |
| Monto límite 1^a | 4.500 | | 14 | 8 | 18 | 11 |
| Monto límite 2^b | 10.500 | | 32 | 18 | 41 | 26 |
| Monto límite 3^c | 17.500 | | 53 | 29 | 68 | 43 |
| Monto total 1^d | 7.800 | | 23 | 13 | 30 | 19 |
| Monto total 2^e | 13.800 | | 41 | 23 | 54 | 34 |
| Monto total 3^f | 20.800 | | 62 | 35 | 81 | 51 |

Notas: **a** Considera el monto mínimo de la asignación base; **b** Considera el monto mínimo de la asignación base, control de niño sano y matrícula o asistencia escolar según corresponda; **c** Considera el monto máximo de la asignación base, control de niño sano y matrícula o asistencia escolar según corresponda; **d** Considera los montos mínimos de Chile Solidario y Asignación Social (solamente la asignación base); **e** Considera los montos mínimos de Chile Solidario y Asignación Social (monto mínimo de la asignación base, control de niño sano y matrícula o asistencia escolar según corresponda); **f** Considera el monto mínimo de Chile Solidario y Asignación Social (monto máximo de la asignación base, control de niño sano y matrícula o asistencia escolar según corresponda).

Fuente: Elaboración propia a partir de Gobierno de Chile (2011) y Base de datos de programas de protección social no contributiva, División de Desarrollo Social, CEPAL <<http://dds.cepal.org/bdptc>>