



***ANÁLISIS DEL PROCESO DE ELABORACIÓN E IMPLEMENTACIÓN
DEL SISTEMA CHILE SOLIDARIO***
(Informe Preliminar)

Investigadores: Miguel Angel Ruz y Julieta Palma
Asistente de investigación: Patricio Olivera

Santiago, Marzo de 2005

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	4
1. POLÍTICAS SOCIALES Y POBREZA EN CHILE: BREVE REVISIÓN HISTÓRICA.....	6
1.1 DESDE EL ORIGEN DE LA CUESTIÓN SOCIAL HASTA 1990.....	6
1.2 LOS AÑOS NOVENTA Y LAS NUEVAS POLÍTICAS SOCIALES	8
1.2.1 Políticas y programas para la superación de la pobreza	9
1.2.2 Un desafío a enfrentar: la evolución de la pobreza y la indigencia entre 1990 y 2000	13
2. A LA BÚSQUEDA DE UNA SOLUCIÓN PARA LA INDIGENCIA	16
2.1 FASES DEL PROCESO DE ELABORACIÓN DEL PROGRAMA	17
2.1.1 Etapa 1. Formulación de diagnósticos y estrategias	17
a) Diagnóstico de la indigencia.	17
b) La elaboración de la Estrategia de Intervención en Familias de Extrema Pobreza	18
2.1.2 Etapa 2. Procesos paralelos: Formulación e Implementación del Programa Puente; Desarrollo de estrategias en DIPRES y la Presidencia.....	23
a) Diseño e Implementación piloto del Programa Puente	23
b) Las estrategias de la Dirección de Presupuesto (DIPRES) del Ministerio de Hacienda y de la Presidencia de la República.	25
2.1.3 Etapa 3. Decisión presidencial de implementar un programa dirigido a disminuir la indigencia: Procesos de consulta, negociación y diseños asociados.....	27
a) Iniciativa de la Dirección de Presupuesto DIPRES.....	27
b) Seminarios y consultas a expertos y comunidad técnico científica.....	28
c) Examen de alternativas y negociación intra gobierno.....	30
d) Diseño grueso del programa	32
2.1.4 Etapa 4. Puesta en marcha del sistema Chile Solidario.	35
a) Definición de la institucionalidad del Sistema.	35
b) Normativa que regula el Sistema.....	37
2.2 LOS ACTORES PARTICIPANTES: ROLES Y RECURSOS PUESTOS EN JUEGO EN EL PROCESO DE ELABORACIÓN DEL PROGRAMA	38
2.2.1 MIDEPLAN.....	38
2.2.2 FOSIS.....	39
2.2.3 Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda (DIPRES)	40
2.2.4 El Presidente	41
2.2.5 La comunidad científico técnica.....	42
2.2.6 Otros actores.....	43
III. LA PUESTA EN PRÁCTICA DE LA INICIATIVA.....	45
3.1 ESTRUCTURA Y PROCESOS DE IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA	45
3.1.1 Estructura de implementación del programa.....	45
3.1.2 Impactos del programa en MIDEPLAN y FOSIS	48
3.1.3 La implementación de procesos del programa (diseño, ejecución, estandarización).	49
3.1.4 Control de Gestión y Sistemas de Información	50
3.2 LA EVALUACIÓN DEL PROGRAMA POR PARTE DE LOS ACTORES	53
3.2.1 Percepción de los actores respecto de los efectos del Programa	53
3.2.2 Las dificultades en la implementación desde el punto de vista de los ejecutores directos	58

3.3 EJECUTORES - BENEFICIARIOS: UN PERFIL DE LOS ACTORES CENTRALES DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA	60
3.3.1 <i>Los apoyos familiares (Ejecutores)</i>	60
3.3.2 <i>Características de los beneficiarios, según el personal que implementa el Programa</i>	63
3.4 LA DINÁMICA DE IMPLEMENTACIÓN EN LOS ESPACIOS LOCALES: CASOS DE LAS COMUNAS DE QUILLOTA Y PEÑALOLÉN	66
3.4.1 <i>Antecedentes e instalación del programa en las comunas</i>	66
a) Pobreza e indigencia en las comunas	66
b) Experiencia municipal de trabajo con sectores pobres.....	67
c) Composición de la UIF, cobertura y estado de avance del programa	71
3.4.2 <i>Los actores locales y sus relaciones</i>	73
a) Los funcionarios municipales y el cambio en su dinámica de trabajo	73
b) Los apoyos FOSIS y su participación en el programa	76
c) Las relaciones al interior de la UIF	80
d) La relación con los beneficiarios.....	85
5. CONCLUSIONES	90
5.1 SOBRE EL PROCESO DE ELABORACIÓN DE LA POLÍTICA /PROGRAMA:.....	90
5.2 SOBRE EL DISEÑO DE LA POLÍTICA /PROGRAMA:.....	94
5.3 SOBRE EL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA /PROGRAMA:	99
BIBLIOGRAFÍA	102
ANEXOS	104

PRESENTACIÓN

El Programa Participación, Ciudadanía y Políticas Públicas tiene como objetivo general contribuir, desde el ámbito académico y con una perspectiva multidisciplinaria, al desarrollo y la consolidación democrática del país, mediante la profundización del conocimiento acerca de las interrelaciones entre ciudadanía, participación social y políticas públicas y la utilización de ese conocimiento en la toma de decisiones por el Estado, la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil.

Una de las líneas de investigación del programa tiene que ver con el estudio del proceso de formulación y localización de las políticas públicas, entendido como aquel que va desde el diseño de la política y de los programas específicos por las instituciones y los organismos formalmente establecidos para hacerlo, hasta su ejecución o implementación a nivel local, pasando por diversos niveles intermedios. Esta línea de investigación ha sido abordada a través del estudio de dos programas que se desarrollan en áreas prioritarias en la agenda pública, como son pobreza y vivienda.

En el área de vivienda el programa objeto de análisis ha sido el *Fondo Concursable de Vivienda Solidaria* y en el caso de pobreza, se ha elegido el Sistema Chile Solidario. Como una lógica general y transversal del programa de investigación, se han organizado las tareas en dos momentos temporales sucesivos: el primero, centrado en el estudio del proceso de elaboración, creación y diseño de los programas, y el segundo, centrado en el análisis de los procesos de implementación y ejecución a nivel local.

En el caso específico del Chile Solidario, el primer momento tuvo por objetivo general describir y analizar el proceso de formulación de política que dio origen a esta iniciativa. Sus objetivos específicos fueron:

- a) Identificar las distintas etapas a través de las cuales transcurrió el proceso de elaboración;
- b) Identificar los actores y agentes que participan en el proceso, los roles y recursos que desplegaron y;
- c) Describir y analizar el diseño del Sistema y sus distintos componentes.

Para ello se elaboró una estrategia metodológica que incluyó la realización de entrevistas personales semiestructuradas a informantes claves, constituidos por personal de la Presidencia de la República, Ministerios y Centros de Investigación que participaron directamente en el proceso de formulación de la política; asimismo se llevó a cabo una exhaustiva revisión de información secundaria como la documentación referida al programa, las actas de sesiones parlamentarias, los archivos de prensa, en síntesis, todo el material producido y que hasta la fecha se encontraba disponible.

El segundo momento tuvo por objetivo general describir y analizar el proceso de implementación del Sistema Chile Solidario y en especial el Programa Puente. Sus objetivos específicos fueron:

- d) Caracterizar la estructura de implementación y operación del Sistema y el Programa a nivel regional y local, identificando los actores y agentes que intervienen, las atribuciones que poseen, los roles y el tipo de participación que desempeñan.
- e) Determinar las características, diferencias y similitudes, que adopta la implementación del programa en las comunas de Quillota y Peñalolén, considerando la percepción de actores claves en la implementación del Programa (personal de gestión de nivel regional y comunal, agentes

de la red local y beneficiarios) respecto del programa y su relación con los procesos de participación y desarrollo de ciudadanía.

Metodológicamente esta etapa se realizó mediante entrevistas semiestructuradas a encargados regionales y municipales, así como también con entrevistas grupales a ejecutores directos y beneficiarios del programa. El análisis del proceso de implementación se desarrolló en dos comunas específicas: Peñalolen y Quillota.

El documento se estructura en cuatro capítulos: el primero presenta una revisión general del desarrollo de políticas públicas en contra de la pobreza en Chile; el segundo reconstruye el proceso de creación y formulación del Sistema Chile Solidario; el tercero expone el análisis de la puesta en práctica del programa a nivel central, regional y en las dos comunas estudiadas y; el último recoge una serie de conclusiones surgidas a la luz de esta investigación.

1. POLÍTICAS SOCIALES Y POBREZA EN CHILE: BREVE REVISIÓN HISTÓRICA

1.1 Desde el origen de la cuestión social hasta 1990

Entre las décadas de 1880 y 1920 Chile vivió un período de fuertes convulsiones sociales derivadas de los incipientes procesos de industrialización y urbanización. Las consecuencias sociales, laborales e ideológicas de dichos procesos han sido denominadas como la 'cuestión social', la cual hace referencia al conjunto de problemáticas relacionadas con la aparición de una nueva fuerza de trabajo dependiente del sistema de salarios, el posicionamiento de temas vinculados con las condiciones de vida de los obreros (vivienda, atención médica y salubridad), la formación de organizaciones destinadas a defender los intereses de esta nueva clase trabajadora y a los frecuentes hechos de violencia derivados de huelgas y manifestaciones callejeras (Morris, 1967). Durante dicho período se generó todo un debate político sobre las formas de enfrentar estos problemas, el cual tuvo fuertes implicancias en la orientación de las políticas sociales de las décadas siguientes.

En la literatura histórica sobre este período se distinguen tres posicionamientos político-ideológicos en torno a la cuestión social. En primer lugar estaba la corriente conservadora, la que basándose en la doctrina social de la Iglesia Católica definida por la encíclica *Rerum Novarum*, enfatizaba el rol de los individuos (en especial de aquellos pertenecientes a las clases dirigentes) en las iniciativas de beneficio para los pobres. En segundo lugar se encontraba la corriente derivada del laicismo y del liberalismo político, caracterizada por una crítica al liberalismo económico y por el protagonismo dado al Estado en la resolución de los problemas sociales. Y en tercer lugar estaban las tendencias socialista y anarquista que planteaban que la base de la desigualdad social era el derecho de propiedad individual, que el Estado es el instrumento al servicio de la clase dominante y que la solución a la cuestión social pasaba más bien por la socialización o la apropiación de las fuerzas productivas por parte del Estado (Grez, s/f).

La segunda de estas corrientes, aquella derivada del laicismo y del liberalismo político, fue predominante durante las décadas siguientes, marcando así una orientación de las políticas sociales donde "los problemas sociales dejan de ser vistos como asuntos de caridad y pasan a ser considerados cuestiones de justicia" (Arellano, 1985).

Durante las primeras tres décadas del siglo XX se registraron importantes avances en materia legislativa, cuyos principales beneficiarios fueron los sectores obreros. Entre dichos avances destacan: En el año 1906 se aprobó la primera ley de viviendas obreras; en 1915 la ley de la silla para empleados de establecimientos comerciales; en 1916 se establece la responsabilidad de los empleadores por los accidentes del trabajo; en 1917 la obligatoriedad de tener salas cunas en empresas de más de 50 obreras; en 1918 se crea el código sanitario y en 1920 la ley de instrucción primaria obligatoria. En 1921 se presentaron al congreso una serie de leyes sociales que fueron aprobadas en 1924 (regulación de los contratos de trabajo, los sindicatos, el derecho a huelga e indemnizaciones por accidentes del trabajo; creación de la caja de seguro obligatorio, la caja de empleados particulares y el ministerio de higiene, asistencia y previsión sociales). Entre 1924 y 1925 se establecieron el impuesto a la renta y el impuesto global complementario de tasas progresivas.

Desde los años 30 hasta 1973 se aprecia un aumento progresivo tanto en la cobertura como en la calidad de los beneficios y prestaciones sociales otorgados por el Estado mediante las políticas sociales. Este período se asocia al llamado Estado de bienestar, el cual se caracteriza, principalmente, por su impulso al desarrollo nacional a través del proceso industrializador y, en

materia social, por políticas sociales tendientes a mejorar la situación de la fuerza de trabajo y de los sectores populares en general.

Durante este periodo la acción social del Estado se orientó hacia dos tipos de políticas: las que regulaban las relaciones laborales, condiciones de trabajo y remuneraciones, y las orientadas a satisfacer las necesidades de educación, salud, nutrición, vivienda y seguridad social. De este modo, comienza a consolidarse un sistema estatal de políticas sociales con una marcada orientación universalista, es decir, con pretensiones de beneficiar a toda la población o al menos a gran parte de ella. El objetivo de estas políticas era mejorar los niveles de bienestar de la población en general, pero sin tener una preocupación directa por los efectos redistributivos que pudiesen tener entre los distintos grupos sociales. Pese a no existir una estrategia explícita para la superación de la pobreza, el enfoque suponía que políticas universales beneficiarían también a los sectores más pobres.

En la práctica, los beneficios sociales fueron extendiéndose paulatinamente a ciertos grupos de la sociedad organizados en torno al trabajo, lo que se tradujo en un acceso diferenciado al sistema de protección social del Estado. Esta peculiaridad del modelo de prestaciones sociales chileno fue denominada por Fernando Filgueira como 'universalismo estratificado', situación que comparte con Argentina y Uruguay y cuyas características son la universalización de los sistemas de seguro social y una fuerte estratificación de beneficios, condiciones de acceso y rango de protección en materia de seguro social (Filgueira, 1994).

Los grupos beneficiados por la política social variaron de un período a otro dependiendo del conflicto relevante y el gobierno de turno. Como ya se señaló, en el período de la cuestión social, fueron los grupos obreros quienes se vieron mayormente beneficiados, mientras que en las décadas siguientes las presiones ejercidas por los sectores medios, ligados al aparato público, se tradujeron en un aumento de sus beneficios.

Entre los nuevos avances legislativos se encuentran: el Código del Trabajo de 1931; la creación de la Caja de Habitación Popular en 1936; la organización de servicios para ofrecer atención médica a los trabajadores y sus familias en 1938 y la creación del Servicio Nacional de Salud en 1952. En educación está en 1953 la creación de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas para apoyar las necesidades de alimentación y de útiles escolares de los más pobres.

Posteriormente, en los gobiernos de Frei Montalva y Allende se incorporaron dos sectores tradicionalmente excluidos de la política social: los campesinos y los grupos marginales urbanos. Durante el gobierno demócrata cristiano, las políticas sociales centran su atención en la resolución de necesidades relacionadas con la vivienda, servicios de urbanización y equipamiento comunitario, con especial énfasis en el desarrollo de políticas de fortalecimiento de la organización social a partir de la idea de 'promoción popular'. En el período de la Unidad Popular, el contenido de las políticas sociales pasa a formar parte de la política económica y "se orienta más en un sentido liberador que atenuador de la lógica regresiva de la economía capitalista" (Morales, 1983).

Esta tendencia cambia bruscamente en 1973 con las reformas implementadas por el régimen militar, destacándose los siguientes cambios en la orientación de las políticas sociales (Baytelman - Cowan - De Gregorio - González, 1999):

- Reducción del gasto social
- Mayor rol del sector privado en la producción y entrega de servicios sociales
- Introducción de subsidios a la demanda
- Reducción de programas universales y mayor focalización del gasto social
- Programas compensatorios para paliar la extrema pobreza

➤ **Descentralización del sector público en la entrega de servicios sociales**

De este modo, la política social se centró en erradicar la extrema pobreza y asegurar el acceso de la población en general a bienes y servicios mínimos. Los grupos prioritarios fueron los más pobres y el segmento materno infantil.

Como consecuencia de lo anterior se registró un fuerte aumento de la pobreza e indigencia, lo que sumado a condiciones laborales desfavorables para los trabajadores (seguridad social, leyes laborales perjudiciales, descenso en las remuneraciones, etc.) deterioró considerablemente el nivel de bienestar de la población. No obstante se registraron avances en otros indicadores como: las expectativas de vida al nacer, la mortalidad infantil, el alfabetismo y el nivel de escolaridad.

1.2 Los años noventa y las nuevas políticas sociales

Tras el retorno a la democracia se modifica la manera de hacer política social en Chile, no obstante, se mantienen muchas de las reformas implementadas durante el régimen militar. El principal cambio ocurre a nivel de los objetivos. A las metas de reducción de pobreza e indigencia se agregan ahora objetivos de equidad y justicia social. La política social de la última década ha funcionado principalmente como un instrumento de inversión social que, más allá de la asistencia social, ha puesto énfasis en la disminución de la pobreza y la mejora de la calidad de vida para la población en general. Todo, en el marco de compatibilizar crecimiento y estabilidad macroeconómica con una mayor equidad e igualdad de oportunidades (Baytelman - Cowan - De Gregorio - González, 1999).

Las políticas sociales en los años noventa pueden ser vistas a luz de dos anillos: en el primero de ellos se encuentran las políticas sectoriales destinadas a asegurar un nivel de servicios y beneficios para toda la población, como educación, salud y vivienda, que buscan la igualdad de oportunidades; en el segundo anillo, está "el desarrollo de programas específicos dirigidos a los sectores pobres y vulnerables para que estos puedan acceder y aprovechar las oportunidades que provee el anillo central de la política social y las que ofrece el crecimiento de la economía y, más en general, el proceso de desarrollo" (Raczynski, s/f).

En esta línea se definieron algunos grupos prioritarios como los niños, jóvenes, adultos mayores, mujeres jefas de hogar, discapacitados y pueblos indígenas, cuya problemática requería un abordaje integral por parte de las políticas sociales.

El gasto público y fiscal aumentó en todos los sectores sociales, no obstante, cambió su estructura sectorial de acuerdo a estas nuevas orientaciones. Es así como aumentó la participación de educación, salud y de nuevos programas destinados a grupos prioritarios y disminuyó la de previsión y subsidios monetarios asistenciales (MIDEPLAN b, 2000).

En cuanto a la institucionalidad, una de las primeras medidas de esta nueva forma de hacer política social en Chile fue la creación del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) como organismo asesor del presidente de la República en lo relacionado con la coordinación de las políticas sociales. MIDEPLAN tiene entre sus misiones: diseñar y aplicar políticas de desarrollo nacional y regional; coordinar las iniciativas del sector público para la erradicación de la pobreza e implementar y ejecutar las políticas y programas orientados hacia los grupos prioritarios.¹

¹ Desde el gobierno de Frei Montalva existía ODEPLAN (Oficina de Planificación Nacional), con objetivos análogos a MIDEPLAN aunque más modestos y sin tener el carácter de ministerio. Se creó en 1968 como una

Para abordar la problemática de los grupos vulnerables y responder a las demandas que de ellos surgen, se crea en 1991 el INJUV (Instituto Nacional de la Juventud) con la misión de implementar acciones tendientes a la inclusión social de las y los jóvenes, con el fin de mejorar su calidad de vida y entregarles la posibilidad de ejercer plenamente su ciudadanía. Ese mismo año nace el SERNAM (Servicio Nacional de la Mujer) con el objetivo de diseñar y promover políticas públicas destinadas a avanzar en el logro de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. En 1993 se crea la CONADI (Corporación Nacional de Desarrollo Indígena) que busca promover, coordinar y ejecutar la acción del Estado en favor del desarrollo integral de las personas y comunidades indígenas, especialmente en lo económico, social y cultural e impulsar su participación en la vida nacional. En 1994 se crea el FONADIS (Fondo Nacional de la Discapacidad) que busca contribuir a la integración social y a la equiparación de oportunidades de las personas con discapacidad.

Mención especial merece el FOSIS (Fondo de Solidaridad e Inversión Social) creado en 1990. Este servicio público tiene la finalidad de financiar planes, programas, proyectos y actividades especiales de desarrollo social, que contribuyan, principalmente, a la superación de la pobreza. Para ello debe aportar con respuestas originales en temas, áreas y enfoques de trabajo, complementándose con otros servicios y ministerios. El trabajo del FOSIS ha estado estrechamente vinculado al apoyo de iniciativas provenientes de diversas organizaciones sociales.²

Uno de los elementos de continuidad con la política social del régimen militar es la focalización, aunque con una visión distinta en tanto agrega “a los sectores pobres nuevos grupos destinatarios, en función de sus particulares situaciones de discriminación y/o exclusión social” (Raczynski, s/f), junto con incorporar la perspectiva territorial desde 1994 al privilegiar recursos y programas hacia las comunas con mayor pobreza relativa (Hardy, 1997).

La descentralización es otro de los aspectos interesantes a destacar de la política social de los años noventa. Se profundiza el proceso de descentralización iniciado en los años setenta y se incorporan, al igual que con la focalización, criterios de equidad territorial en las distintas políticas. De esta manera se entregan mayores recursos hacia los niveles locales y regionales, mayores grados de decisión y se refuerza a través de modalidades que incluyen a terceros en el diseño, planificación y ejecución de programas sociales. Es así como la política social se abre a la participación del sector privado lucrativo y no lucrativo, y de organizaciones sociales.³

1.2.1 Políticas y programas para la superación de la pobreza

Una de las más importantes prioridades de las políticas y programas sociales impulsados en los gobiernos de la concertación ha sido la superación de la pobreza. Esta prioridad se ha abordado de manera distinta que en el pasado, configurándose durante los años noventa un nuevo discurso que, en palabras de Raczynski, poseería cuatro ejes constitutivos: el primero de ellos es ver a la

oficina asesora del Presidente de la República, encargada de la formulación de programas, evaluación de proyectos y la coordinación de las políticas públicas. Uno de los primeros proyectos de ley que debió debatir el Congreso Nacional durante el gobierno del presidente Aylwin fue el que proponía la transformación de ODEPLAN en un nuevo ministerio: el Ministerio de Planificación Nacional, MIDEPLAN.

² La información de estos servicios proviene de sus perspectivas paginas Web.

³ “El Ministerio o Servicio responsable diseña el programa, desarrolla las bases y llama a concurso de proyecto. El sector privado (organizaciones sociales, ONGs, fundaciones, asociaciones voluntarias, consultoras, etc.) formula y presenta proyectos y se hace cargo de la ejecución.” (Raczynski, s/f).

población como *sujeto y ciudadano* con derechos, deberes y responsabilidades, en vez de simples receptores o beneficiarios de programas; el segundo es buscar la *expansión de capacidades* para que las personas, familias y comunidades amplíen sus posibilidades y desarrollen, ellos mismos, iniciativas para mejorar la calidad de vida; el tercer eje de este nuevo discurso para enfrentar la pobreza es buscar que los sectores pobres y vulnerables *participen en la definición y búsqueda de solución a sus problemas*, mediante una participación *activa, gestionaia y propositiva*; por último, se busca apoyar, mediante redes y asistencia técnica, a las propias organizaciones de los sectores pobres y vulnerables, para que conversen y negocien apoyos para sus propias iniciativas de mejoramiento de calidad de vida (Raczynski, s/f).

Durante el gobierno de Patricio Aylwin, esta tarea es abordada dentro del conjunto de temáticas que componen lo que se llamó el pago de la deuda social, uno de los más importantes componentes de la transición. Sin embargo, la superación de la pobreza es explicitada como problemática en sí misma en las propuestas de Frei Ruiz-Tagle, proponiendo el diseño y planificación de políticas para erradicar la llamada pobreza extrema.

Esta propuesta se caracteriza por incentivar la coordinación intersectorial, fortalecer la descentralización y la participación activa de la comunidad, convocar a la sociedad civil a sumarse a la tarea de superación de la pobreza y privilegiar los territorios, comunas y otras áreas menores como unidades de intervención y acción.⁴

En concreto, durante el gobierno de Frei Ruiz-Tagle se crea el Comité Interministerial Social (CIS) con las tareas de revisar, evaluar y priorizar los programas sociales sectoriales; apoyar las instancias de coordinación a nivel central y regional pertinentes a los programas de superación de la pobreza; contribuir al mejoramiento de la capacidades técnicas y de gestión de los órganos responsables y los ejecutores de los programas de superación de la pobreza; realizar seguimiento al desempeño de los programas sociales y rectificarlos si corresponde en su ejecución y velar por una mejor coordinación y coherencia en la ejecución de las políticas y programas sociales de gobierno (Hardy, 1997).

Este comité estaba presidido por el propio Presidente de la República y participaban 11 ministerios, recayendo su coordinación en el Ministro de MIDEPLAN. El CIS, para desarrollar sus actividades, contaba con una Secretaría Ejecutiva y un Comité Técnico.⁵ En la Secretaría participaron representantes de diversos ministerios para diseñar el Plan Nacional para la Superación de la Pobreza (PNSP).⁶ El objetivo del PNSP era “direccionar la acción pública hacia territorios y/o segmentos pobres de la población y coordinar entre sí los programas públicos relevantes para la superación de la pobreza, apuntando hacia una gestión social innovadora, cuyos ejes centrales serían la integralidad, la descentralización y la participación” (Raczynski, s/f). Junto a lo anterior, el PNSP debe apuntar hacia una política de inversión social en las personas, que tenga como eje la búsqueda de la igualdad de oportunidades.

Clarisa Hardy enumera ocho compromisos del PNSP al momento de su constitución. Estos compromisos los adquieren los ministerios y servicios respectivos. Solamente a modo de resumen, ellos son: 1) Mejorar el impacto redistributivo del gasto social; 2) integración e igualdad de oportunidades de los grupos vulnerables; 3) más oportunidades para los trabajadores; 4) apoyo a la

⁴ Sobre las nuevas prioridades, ver Raczynski, s/f.

⁵ Raczynski destaca que el CIS adquirió existencia real en noviembre de 1995, más de un año después de constituirse formalmente. Por lo que recibió recursos tardíamente y éstos no fueron suficientes para hacer operar de modo regular un Comité Técnico.

⁶ Luego este “Plan” se llama Programa Nacional de Superación de la Pobreza.

microempresa y a pequeños productores rurales; 5) equidad en la educación; 6) equidad en la Salud; 7) calidad de vida y; 8) acceso a la justicia y a la seguridad (Hardy, 1997).

El PNSP tuvo dos líneas de acción principales. La primera fue motivar y estimular a los ministerios para que visualizaran y evaluaran sus prioridades y programas considerando criterios de superación de la pobreza, para lo cual se realizó un catastro de los programas sociales distribuidos en diferentes ministerios y servicios. Entre los resultados de este trabajo aparece que la gran mayoría de estos programas fueron iniciados con posterioridad a 1990 y que casi tres cuartas partes de ellos colocaban el acento en la inversión social, en desmedro de los subsidios o políticas de corte asistencialista.

La segunda línea de acción fue el diseño e implementación del Programa Especial de Comunas (PEC). En primer lugar, se elaboraron mapas territoriales de pobreza a nivel de provincias y desde allí se seleccionaron las comunas prioritarias, identificándose las 79 comunas más pobres del país. Sobre ellas, a mediados de 1994, se comienza a implementar el PEC. Entre los objetivos de este programa está el incentivar la participación de la población, de las diferentes instituciones públicas y los actores del sector privado en las iniciativas locales de superación de la pobreza, ya sea en su formulación como en su ejecución; buscándose, de esta manera, generar capacidades de gestión social local en los involucrados. La responsabilidad de su implementación a nivel regional recayó sobre el Intendente, siendo los Gobernadores los que debían liderar el trabajo en las comunas⁷.

El PEC constituyó Comités Comunales de Pobreza en cada una de las comunas seleccionadas, los que fueron integrados por representantes de los diversos servicios presentes en la comuna, el municipio y las organizaciones sociales territoriales y funcionales. Su primera tarea fue la elaboración de un diagnóstico, cuestión que debía ser realizada en conjunto por todos los integrantes de estos Comités; luego de ello, se evaluaron las políticas o programas ya implementados en la comuna respectiva que atacaban el problema de la pobreza y finalmente, “los Comités Comunales sancionaron un programa comunal de superación de la pobreza, con propuestas de proyectos y programas a ejecutarse durante el actual periodo de gobierno, así como de instrumentos de gestión para su ejecución” (Hardy, 1997).

Junto a todo lo anterior, la propuesta de política para enfrentar la extrema pobreza impulsada por el gobierno de Frei Ruiz-Tagle concebía además a) la constitución del Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza (CNSP) - entidad que se constituyera en un lugar de reflexión y propuestas de la sociedad civil encaminadas a superar la pobreza extrema -, y b) asesorar a la autoridad en la aplicación del Plan Nacional de Superación de la Pobreza. El CNSP estuvo compuesto por 20 personeros del sector privado de un espectro político heterogéneo⁸ y contó con una Secretaría Ejecutiva, un Comité Técnico Asesor y un pequeño presupuesto fiscal (Raczynski, s/f).

La historia de este Consejo, hoy en día llamado Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza (FUNASUPO), es posible dividirla en dos grandes periodos. Según Raczynski, el primero va desde su fundación en 1994 hasta 1996, en donde aparece estrechamente ligado con el Programa Nacional para la Superación de la Pobreza, evaluando la intervención pública, haciendo propuestas y diseñando una campaña comunicacional de sensibilización respecto al tema de la pobreza. Pero la relación con el gobierno se va tensionando, hasta llegar a la entrega del informe en 1996, “La

⁷ Lo que trajo problemas con los Alcaldes, ya que éstos lo vieron como una invasión de parte del nivel Central.

⁸ Ellos provenían de Universidades, Empresas, Iglesias, Sindicatos, ONGs, Fundaciones, Medios de Comunicación y Organizaciones Sociales.

*Pobreza en Chile: un desafío de equidad e integración social*⁹, propuesta que no es aceptada por el gobierno.

Las tensiones entre el Consejo y el gobierno radicarían en expectativas no convergentes. Por una parte el Consejo preparó informes analíticos y propositivos, con diagnósticos y evaluaciones críticas de las políticas públicas vigentes, en cambio, "el gobierno esperaba otra cosa: que este Consejo, compuesto por personalidades del sector privado pudiera impulsar los posibles aportes del sector privado" (Raczynski, s/f). Además de que en el citado informe de 1996 no se detiene en los esfuerzos realizados y los logros alcanzados por la política social.

La segunda etapa del Consejo comienza en 1997 y llega hasta nuestros días, en donde éste se constituye en la FUNASUPO y define un plan de actividades que es independiente de la agenda gubernamental. En esta etapa se continúa y perfecciona el "Programa Servicio País", centrando su quehacer en los ámbitos regionales y locales y diseñando programas nuevos como "Adopta un Hermano" y "Ciudadanía y Gestión Local", desarrollado en conjunto con el ex Centro de Análisis de Políticas Públicas (CAPP) ahora Departamento de Políticas Públicas de la Universidad de Chile.

Por último, es importante señalar que el Programa Nacional para la Superación de la Pobreza pierde legitimidad durante 1996 y luego se desperfila. Pese a ello deja interesantes "aprendizajes en muchas localidades y comunas que más adelante facilitaron el surgimiento y ejecución de iniciativas intersectoriales y participativas de asiento local." (Raczynski, s/f). Entre los problemas que no logró enfrentar, en específico en el caso del Plan Especial Comunas, es que éste último no contó con recursos nuevos "sino con los que provenían de los Ministerios y Servicios, que con

⁹ En resumen, el informe plantea que el "crecimiento económico y el problema del desarrollo social son partes indivisibles de un mismo reto que atañe al conjunto de la sociedad", en donde no se puede hablar de superar la pobreza sin crecimiento económico, pero tampoco se "podrá hablar de mayor y sostenido crecimiento económico si no se solucionan los problemas internos que desequilibran nuestra sociedad". De esta manera el crecimiento económico es condición necesaria, pero no suficiente, para superar la pobreza. Para el Consejo, "superar la pobreza es un proceso complejo, diferente ... (al) hecho estadístico de *sobrepasar las líneas de la pobreza*," ya que si bien, en ese sentido han habido avances en los últimos años, "no siempre esas mediciones son comprendidas por las personas que viven en la pobreza, ni tampoco por quienes observan que no cambian las posiciones relativas de unos y otro en la sociedad." Salir de la pobreza "significa, para una familia, para un grupo social, para un sector del país, iniciar un camino seguro de mejoramiento social y económico, un proceso sostenido de desarrollo tanto de sus condiciones económicas presentes como de sus posibilidades futuras de mantenerlas. Implica para esas personas, la posibilidad de pensar, o soñar a lo menos, en un futuro diferente". Por ello se requiere, de parte del Estado, de "acciones que *habiliten*, a estos sectores con herramientas para que surjan por sus propios medios".

Para el Consejo, "el principal factor de superación de la pobreza es el empleo, el trabajo remunerado, o el propio trabajo generado como trabajador independiente", así, la baja cesantía e inflación y el acceso de las mujeres al trabajo, "han permitido mejorar la situación económica de muchas familias en los últimos seis años, (...) sin embargo, estos mecanismos económicos (...) se han ido agotando cada vez más." Conceptualizando estos años como la etapa de superación fácil de la pobreza, quedando pendiente la "segunda etapa de *superación difícil de la pobreza*". Para lo cual se requerirá de nuevos mecanismos, cambios institucionales y un esfuerzo mayor para afrontarla.

También se propone una fuerte inversión social en educación y un rediseño de las políticas sociales, ya que para el Consejo, "los programas sociales no han sido el factor principal en la superación de la pobreza, aunque han ayudado al proceso de mejoramiento de la vida de las personas, los barrios y las comunidades", llevando a cabo una crítica a las políticas focalizadas. Otros elementos se relacionan con la necesidad de la participación y construcción de ciudadanía; una nueva relación entre el Estado y la sociedad civil; la necesidad de una autoridad social que coordine e implemente políticas sociales; la participación activa del sector privado; y el necesario involucramiento de los municipios en la tarea de superar la pobreza extrema. (Las citas al informe se encuentran entre comillas).

<http://www.fundacionpobreza.cl/publicaciones/Libro%20Pobreza%2096.doc>,

cierta frecuencia ya tenían una asignación fijada y debían, ahora, reasignarse a las comunas prioritarias. En otras palabras, se propone un plan de superación de la pobreza participativo y movilizador en 79 comunas del país, pero sin un solo recurso adicional para cumplir el propósito, lo que implica un exceso de confianza en las bondades de la coordinación intersectorial" (Raczynski, s/f). Así, los resultados del PEC son bastante disímiles entre una comuna y otra, dejando en evidencia, en opinión de Raczynski, la dificultad de enfrenar tareas sectoriales en comunas que son definidas verticalmente, mediante instructivos.

1.2.2 Un desafío a enfrentar: la evolución de la pobreza y la indigencia entre 1990 y 2000

Según las mediciones realizadas por la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional - CASEN durante la década del noventa se observa un significativo descenso en los niveles de pobreza e indigencia en el país. La población en dicha situación se redujo de un 38,6% en 1990 a un 20,6% en el año 2000. Dentro de ella, el segmento indigente disminuyó de un 12,9% a un 5,7% de la población en el mismo período.

Población por Línea de Pobreza 1990 – 2000						
POBLACIÓN (Miles de personas)						
Años	Pobre*		Indigente		Pobre no indigente	
	Nro.	%	Nro.	%	Nro.	%
1990	4965.6	38,6	1659.3	12,9	3306,3	25,7
1992	4331.7	32,6	1169.3	8,8	3162.4	23,8
1994	3780,1	27,6	1036.2	7,6	2743,9	20,0
1996	3288.3	23,2	813.8	5,7	2474.5	17,5
1998	3160.1	21,7	820.0	5,6	2340.1	16,1
2000	3081.1	20,6	849.2	5,7	2231.9	14,9

FUENTE: MIDEPLAN. División Social. Dpto. de Información Social. Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) de cada año.

*Pobres no indigentes más indigentes

El descenso de los niveles de pobreza e indigencia, analizados desde la perspectiva regional, presenta situaciones diversas a lo largo del país. En la XII región el descenso entre el año 1990 y 2000 alcanzó a dos tercios de la población, a diferencia de regiones como la I, la III o la IX, que su disminución alcanzó a poco más de un tercio. No obstante esto, en el escenario regional tiende a primar disminuciones cercanas a la mitad de la población en situación de pobreza como se observa en la tendencia nacional del cuadro siguiente.

Población en situación de pobreza e indigencia 1990 –2000 (Porcentaje de la población)*				
Regiones	1990		2000	
	Pobreza**	Indigencia	Pobreza**	Indigencia
I	28,3	6,4	20,9	4,8
II	34,1	9,7	13,9	3,3
III	34,2	8,6	23,6	7,7
IV	45,5	15,7	25,2	6,2
V	43,0	15,5	19,2	5,3
VI	41,0	14,8	20,6	4,5
VII	42,7	15,1	25,3	6,7
VIII	48,2	17,8	27,1	8,0
IX	45,1	20,2	32,7	11,1
X	40,1	13,4	24,7	6,8
XI	31,0	8,6	14,3	4,8
XII	30,0	8,6	10,9	7,3
RM	32,9	9,6	16,1	4,3
País	38,6	12,9	20,6	5,7

*Se excluye al servicio doméstico puertas adentro y su núcleo familiar

** El porcentaje de pobres incluye indigentes

Fuente: CASEN 1990-2000

Chile al año 2000 mantenía todavía fuertes contrastes regionales. Ejemplo de ello es la situación de la novena región que alcanza a un 32,7% de población pobre, a diferencia de la doceava región que sólo alcanza a un 10,9%. Se destaca, finalmente, que un conjunto de regiones de la zona centro-sur de Chile (X, VII, VIII) poseen los niveles más altos de pobreza e indigencia cercanos al 25% de la población.

Ahora bien, volviendo a los datos a nivel país, el ritmo de disminución de la pobreza se hizo más lento a partir de la segunda mitad del decenio, reduciéndose solamente en 2,6 puntos porcentuales. En el caso de la indigencia se observa un estancamiento en torno al 5,7% a partir de 1996, lo que significa en términos absolutos un aumento en cerca de 36 mil familias.

Entre las causas que explicarían esta situación, destaca el impacto y consecuencias económicas que el país vivió producto de la crisis de los países asiáticos del año 1997. Esto, dado la estrecha relación que es posible observar entre reducción de la pobreza, crecimiento económico y disminución de la desocupación durante la primera mitad de la década.

INDICADORES ECONÓMICOS 1990-2000		
Años	Crecimiento real de PIB (%)	Tasa de desocupación media del país (%)
1990	3.7	7.4
1991	8.0	7.1
1992	12.3	6.2
1993	7.0	6.4
1994	5.7	7.8
1995	10.6	6.6
1996	7.4	5.4
1997	7.4	5.3
1998	3.9	7.2
1999	-1.1	8.9
2000	5.4	9.4

Fuente: Banco Central / * Índice real de remuneraciones medias por hora

Ahora bien, el objetivo de esta investigación más allá de dar cuenta de la situación en materia de reducción de la pobreza o del éxito de los programas que se han implementado para tales efectos, busca analizar el proceso de elaboración, diseño e implementación de las políticas públicas en Chile. En nuestro caso, el objeto de estudio lo constituye el programa Chile Solidario, razón por la cual ha sido necesario señalar estos antecedentes sobre políticas sociales y pobreza en Chile.

2. A LA BÚSQUEDA DE UNA SOLUCIÓN PARA LA INDIGENCIA

La información acerca de la evolución de la pobreza y la indigencia durante el decenio 1990 - 2000 fue una señal de alerta para los responsables de la ejecución de las políticas contra ellas y dio inicio a todo un proceso de revisión y reformulación de las políticas contra la pobreza en ejecución hasta ese momento.

Este proceso se inicia con la formulación de diagnósticos sobre la indigencia. A su vez, ellos llevan a esfuerzos paralelos de algunos organismos del Estado involucrados en políticas contra la pobreza (MIDEPLAN; FOSIS, DIPRES) por definir estrategias para la erradicación de la indigencia. En el seno de MIDEPLAN se elabora una propuesta de intervención en familias de extrema pobreza que sirve de base para la formulación del programa Puente, el cual posteriormente pasará a formar parte del sistema Chile Solidario. La etapa siguiente está marcada por la decisión del presidente de la república de implementar un programa dirigido a disminuir la pobreza y la indigencia. La decisión presidencial genera seminarios y consultas a expertos del estado y la comunidad científico técnica y a las negociaciones intra gobierno que terminan con el diseño final del programa. Este se pone en marcha en junio del 2002.

En el cuadro siguiente se sintetizan las diversas etapas del proceso, los participantes principales en él y las fechas en que ocurre cada etapa. Las secciones que siguen están dedicadas a describir y analizar cada una de ellas.¹⁰

ETAPAS	SUBPROCESO	PRINCIPALES PARTICIPANTES	PERIODO
1. Formulación de diagnósticos y estrategias	<ul style="list-style-type: none"> • Diagnóstico de la Indigencia. • Elaboración de Estrategia de Intervención en familias de extrema pobreza. 	División Social de MIDEPLAN	1999-2000
2. Procesos paralelos: Formulación e Implementación del Programa Puente; Desarrollo de estrategias en DIPRES y la Presidencia.	<ul style="list-style-type: none"> • Diseño e Implementación inicial del Programa Puente • Ministerio de Hacienda avanza en el estudio para la implementación de un sistema de protección social • Posicionamiento del tema a nivel de la Presidencia 	FOSIS Dirección de Presupuestos (DIPRES) Presidencia	2001- 2002
3. Decisión presidencial de implementar un programa dirigido a disminuir la extrema pobreza o indigencia. Procesos de consulta, examen de alternativas, negociación y diseño asociados	<ul style="list-style-type: none"> • Decisión presidencial. • Seminarios y consultas a expertos y comunidad técnico científica • Examen de alternativas y Negociación intra gobierno • Diseño final del Programa 	Presidente. Equipos asesores del Presidente MIDEPLAN FOSIS Dirección de Presupuestos. DIPRES Expertos, comunidad técnico científica	Abril - Mayo 2002
4. Puesta en marcha del sistema Chile Solidario	<ul style="list-style-type: none"> • Definición de la institucionalidad • Normativa que regula el programa 	MIDEPLAN FOSIS	Junio 2002 en adelante

¹⁰ La reconstrucción del proceso se basa fundamentalmente en el material obtenido a través de entrevistas realizadas a los participantes directos. Así, se entrevistó a personal clave de MIDEPLAN, FOSIS y DIPRES. Respecto del nivel presidencial, se obtuvo una entrevista con personal que participó directamente en la coordinación y asesoría al Presidente durante el proceso.

2.1 Fases del proceso de elaboración del programa

2.1.1 Etapa 1. Formulación de diagnósticos y estrategias

Esta etapa inicial, desarrollada en el período 1999 - 2000, radicó fuertemente en la División Social de MIDEPLAN. En ella jugó un rol central su directora, Verónica Silva, y su equipo de trabajo. Los principales subprocesos que comprende esta etapa son: a) La realización de un diagnóstico sobre el estancamiento en la reducción de la indigencia y; b) La elaboración de la Estrategia de Intervención en Familias de Extrema Pobreza.

a) Diagnóstico de la indigencia.

De acuerdo a lo recolectado en las entrevistas, un elemento clave que operó como retroalimentación y señal respecto de los resultados de las políticas dirigidas a los sectores pobres e indigentes, fue el comportamiento de los indicadores de pobreza e indigencia que periódicamente entrega la encuesta CASEN.

Es así como durante el primer semestre de 1999, en la División Social de MIDEPLAN, se realizó el análisis de la información recogida por la VII Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional -CASEN realizada a fines de 1998. Según sus resultados, entre 1996 y 1998 se mantuvo la tendencia a la disminución de la pobreza registrada durante los noventa, aunque a un ritmo menor al que venía dándose. No obstante, la extrema pobreza o indigencia se estancó con relación a la encuesta anterior, representando en términos absolutos un leve aumento. El análisis realizado por MIDEPLAN en ese momento explicaba este estancamiento por la desaceleración del crecimiento económico que había experimentado el país durante 1998, debido a las repercusiones internas de la crisis económica internacional y a la aplicación de una política de ajuste del gasto en el plano interno¹¹.

Sobre la base de estos antecedentes se instaló una preocupación especial por lo que ocurría con el segmento de la población en situación de extrema pobreza, que en ese momento no se encontraba dentro de los grupos prioritarios de la política social. Se comienza a hablar de un "núcleo duro" de pobreza resistente a las políticas sociales tradicionales y que requeriría de otras modalidades de intervención.

Durante el mismo período se coordinaba desde MIDEPLAN el Comité de Ministros Social, el cual se encontraba abocado a la tarea de actualizar la oferta pública social hacia los grupos prioritarios. Para ello, se organizaron grupos de trabajo intersectoriales para cada uno de los seis grupos prioritarios de la política social (infancia, juventud, adultos mayores, personas con discapacidad, mujeres y etnias), los que tuvieron por objetivo realizar un catastro de la oferta pública para dichos grupos. Dentro de los resultados de este trabajo aparecen recomendaciones específicas para cada población objetivo y otras generales como la importancia de abordar el tema familia¹².

¹¹ M I D E P L A N. "Resultados de la VII Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN 1998)". Documento N° 1: Pobreza y distribución del ingreso en Chile. 1990-1998. División Social, Departamento de Estudios Sociales. Santiago de Chile, Julio 1999.

¹² Comité de Ministros Social - Secretaría Ejecutiva. "Material de apoyo para la caracterización y análisis de la oferta pública de programas sociales dirigidos a grupos prioritarios". MIDEPLAN, Mayo 1999, Santiago de Chile.

Estos antecedentes motivaron la elaboración de un informe sobre la situación de las familias en Chile con base en la Encuesta CASEN 98. La particularidad de este informe fue que, por un lado, consideró a los hogares y no a las personas como unidad de análisis y, por otro, permitió establecer las características distintivas de las familias indigentes en comparación tanto con las familias pobres no indigentes, como con otros grupos que no son homogéneos y que habitualmente se denominan 'no pobres'¹³. Entre sus resultados aparecieron con claridad los menores ingresos monetarios que tiene el grupo 1 (indigentes) a diferencia del grupo 2 (pobres no indigentes), tanto en lo referido al ingreso autónomo como en los subsidios monetarios que entrega el Estado, indicando problemas de focalización hacia los hogares en extrema pobreza.

“ En ese momento (1999) cuando vimos los resultados de pobreza e indigencia, fue la primera vez que la indigencia se pegaba. Entre el 96 y el 98, quedó pegada en 5,6% 5,8%. Bajó el total de los pobres, pero la indigencia primera vez que no bajó nada, como dato de realidad, ese es el resultado de la encuesta ”.

“... nos abocamos a hacer un perfil detallado y actualizado a nivel nacional de los indigentes separados de los pobres, y comparado con los pobres no indigentes pero también comparado con el total de pobres ”.

b) La elaboración de la Estrategia de Intervención en Familias de Extrema Pobreza

Con estos antecedentes en el año 2000, en el marco de las metas de los primeros 100 días del gobierno del presidente Ricardo Lagos, la División Social del MIDEPLAN asumió como tarea diseñar una estrategia de intervención integral a favor de familias en extrema pobreza. Para ello se formó un grupo de trabajo compuesto por representantes de la División Social del MIDEPLAN, de sus servicios relacionados (FOSIS, FONADIS, CONADI e INJ), por el SERNAM y por el Departamento de Desarrollo Social del Gabinete de la Señora del Presidente¹⁴.

El "Grupo de Trabajo Familias en Extrema Pobreza", tenía como objetivo diseñar una estrategia de intervención de carácter integral e intersectorial organizada sobre la base de la oferta de beneficios

¹³ En vez de realizar un análisis por quintiles de ingreso, como comúnmente se hace en las publicaciones que tenían como objetivo divulgar los resultados de la CASEN, se realizó un análisis por grupos de ingresos medidos por canastas. Esto debido a la desigual distribución del ingreso en los hogares chilenos que mostraba la misma encuesta y a la desigual magnitud de los rangos de ingresos mínimos y máximos en cada uno de los quintiles de ingreso autónomo. Se construyeron así 6 grupos: El grupo 1 (indigentes) corresponde a las familias cuyos ingresos son inferiores al costo de una canasta básica de alimentos y representan al 4,7% de los núcleos familiares del país; el grupo 2 (pobres no indigentes) incluye a las familias cuyos ingresos se ubican entre una y dos canastas y representan un 13.8%. Para la construcción de los demás grupos dividió el total de los hogares en veintiles de ingreso autónomo per cápita determinándose que el promedio nacional se ubicaba entre el veintil XV y XVI, utilizándose entonces dicho valor para construir tres grupos de ingresos “medios” y un grupo de ingresos “altos”, este último muy por sobre el promedio nacional ubicándose entre los veintiles XVIII y XX. MIDEPLAN. "Resultados de la VII Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN 1998). Documento N° 7, Situación de los hogares y familias en Chile". División Social, Santiago de Chile, Agosto de 1999

¹⁴ Entre los asistentes más regulares y con un aporte más significativo se encuentran: Verónica Silva y Patricia Jara (División Social); Lucía Vivanco (Subdirectora FONADIS); María Eugenia Zuluaga (Jefa del Departamento de Grupos Prioritarios de la División Social, luego asesora de la Ministra Pérez y por un tiempo Secretaria Ejecutiva del Chile Solidario); Valeria Ambrosio (SERNAM); Daisy Margarit (FOSIS); Aldo... (INJUV). (Fuente: entrevista)

y servicios, orientados a través de un trabajo en red y asumiendo a la familia como ámbito de intervención. Sus principales tareas fueron¹⁵:

- Identificar y analizar los antecedentes que permitieran argumentar que las familias indigentes o que viven en extrema pobreza, deben ser consideradas como sujetos prioritarios de las políticas sociales.
- Construir un marco conceptual de referencia que permitiera formular hipótesis de intervención pertinentes a las características y especificidades económicas, sociales y culturales de las personas y hogares indigentes.
- Identificar los principales requerimientos que, desde la realidad de las familias indigentes, tienen implicancias directas para el diseño de una oferta integral de apoyos dirigidos específicamente a ellas, y coordinados, complementados y transferidos a nivel local.
- Desarrollar el modelo de gestión de la estrategia de intervención, proponiendo los aspectos constitutivos más relevantes de la metodología de trabajo de las distintas instancias ejecutoras involucradas en el proceso.

Dentro de las actividades del Grupo, se visitaron y conocieron cuatro experiencias públicas y privadas exitosas en abordar la pobreza a nivel del territorio, realizadas por la Municipalidad de La Florida, la Municipalidad de Quillota, la Fundación Rodelillo y el Hogar de Cristo. De las tres primeras se toman elementos para ser incorporados en la estrategia.

Verónica Silva (Jefa de la División Social) había trabajado en la Municipalidad de La Florida en el Programa Acciones Integradas para Familias en Extrema Pobreza - PAI. De esta experiencia el grupo toma lo referido al criterio de egreso de las familias, a partir de lo cual surge la idea de las 53 condiciones mínimas que las familias deben cumplir para salir de la indigencia (El equipo que trabajó en el PAI de La Florida se trasladó luego al programa Puente a replicar la experiencia: Verónica Silva; Claudio Jordán; Mirta Mora). En Quillota se considera un programa dirigido a familias indigentes para recuperar a jóvenes desertores, del que se considera la figura del contrato familiar. La Fundación Rodelillo realiza un trabajo emblemático entre las ONGs que trabajan con familias pobres. Se toma de esta experiencia el tema de las acciones integradas y también tienen el tema del egreso. Del Hogar de Cristo se consulta su componente psicosocial, pero no fue integrado a la estrategia, dado que su modelo de intervención no estaba teniendo buenos resultados.

Como resultado del trabajo de este grupo se diseñó la Estrategia de Intervención Integral a favor de las Familias en Extrema Pobreza que fue presentada por la División Social a la SEGPRES como un cumplimiento de metas de los 100 primeros días de gobierno.

"...el 2000, cuando asumió el Presidente Lagos, en las metas de los primeros 100 días de gobierno, nosotros nos propusimos como meta diseñar una estrategia de intervención integral a favor de familias en extrema pobreza y ese es un documento que hay del año 2000. Esa estrategia se presentó a la SEGPRES como un cumplimiento de metas de los primeros 100 días de gobierno. En ella, se plantea el desarrollo y la implementación de una estrategia integral de atención a las familias de extrema pobreza y en la práctica de definir que las familias en extrema pobreza son prioritarias y son sujetos prioritarios de la política pública, no obstante pertenezcan al grupo de los pobres".

"...entonces nos dedicamos a contactarnos con experiencias como Rodelillo. De hecho ellos fueron muy generosos y nos mostraron, nos invitaron, nos contaron fuimos a sus reuniones,

¹⁵ MIDEPLAN (2001). "Estrategia de Intervención Integral a favor de Familias en Extrema Pobreza". División Social. Págs. 7 y 8.

ceremonias de egreso, en fin lo que estaban haciendo con la gente. Conocimos la realidad del Hogar de Cristo que estaba trabajando con familias y no eran estrictamente de extrema pobreza pero eran familias pobres, las intervenciones duraban 24 meses. También examinamos la experiencia de Quillota. Ellos entraron a la pobreza a través de los desertores escolares, de los niños que no estaban asistiendo a clases y ellos hicieron un barrido de todos los niños de edad que no estaban asistiendo al colegio, y después los ubicaron por territorio donde vivían,... lograron identificar 150 niños, empezaron a trabajar con familias de 150 niños, y lo que ellos hicieron fue básicamente contactar a las familias y hacer una plan de trabajo, hacer un contrato con las familias, y si ellos se comprometían a que los niños fueran al colegio, el municipio a su vez les daría solución a ciertos problemas, se hizo una cosa bien simbólica, el alcalde firmó, la familia firmó y empezaron a incorporar los niños al colegio".

"..esta estrategia tomó en consideración para sus planteamientos la experiencia de la Florida, la experiencia de Quillota y la experiencia de Rodelillo, de hecho cuando tu vez la propuesta tiene a juicio nuestro lo mejor de las tres cosas, o sea no es ninguna de las tres pero tiene lo mejor de las tres cosas..."

"...surgió la idea de la ventanilla única, además estaba la experiencia de La Florida, que era una que también examinamos en detalle. Verónica Silva había trabajado y había sido la responsable de hacer un trabajo con las familias. . Entonces eso fue básicamente lo que hicimos, recoger experiencias, donde utilizamos mucha literatura, incluso de otros países, de lo que se estaba haciendo, de lo que pasaba..."

El desarrollo de esta estrategia enfatizaba, como marco teórico tres enfoques, referidos a: (a) el capital social, (b) las redes sociales, (c) la intervención en crisis; los que se resumen en el siguiente recuadro:

EL MARCO TEÓRICO DE LA “ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN INTEGRAL A FAVOR DE FAMILIAS EN EXTREMA POBREZA”

Aunque existe una larga experiencia de trabajo en el ámbito de la pobreza, los cambios que ésta ha registrado la última década y, las particularidades sociales y culturales que hoy la caracterizan, hacen que las apuestas programáticas que se propongan para beneficiar a las familias que viven en extrema pobreza, deban ser consecuentes con esas características. Por tal razón, se ha estimado imprescindible justificar la elección de cada componente de esta estrategia y su articulación, con argumentos teóricos que le den suficiente consistencia al modelo de intervención. Este marco conceptual está compuesto por tres enfoques: i) capital social; ii) redes sociales; e, iii) intervención en crisis.

En el caso del <<capital social>>, se trata de un enfoque comprensivo que permite analizar más integralmente los recursos y posibilidades que tienen las personas para enfrentar procesos de promoción y desarrollo. De hecho la incorporación de la perspectiva del *capital social* en la estrategia de intervención con familias en extrema pobreza, orienta actuaciones específicas tendientes a mejorar la capacidad de la gente para participar en forma organizada y exitosa en la gestión de soluciones para sus problemas. Además, este concepto da luces sobre cómo acercar la oferta de bienes, servicios, recursos y oportunidades a quienes por estar fuera de las redes institucionales o por participar sólo de redes horizontales y de corto alcance, no gozan de los beneficios de los que podrían hacer uso; y, además, sobre cómo instalar capacidades para la resolución autónoma de estos y otros problemas.

En el caso de las <<redes sociales>>, se parte del supuesto de que las instancias que proveen soluciones parciales o específicas, no generan, por sí solas, el efecto global que puede contribuir a la superación de situaciones críticas de pobreza. De esta forma, las redes dan cuenta del efecto sinérgico que se puede producir cuando se combinan integral y complementariamente distintos recursos.

De este enfoque se rescatan las tipologías de redes, según su constitución y su funcionalidad y, los conceptos de <<intervención>> y <<práctica>> en red. El aporte de éstos es que dan cuenta de la relación que tiene lugar entre un operador(es) y un conjunto de actores sociales, para fortalecer y hacer más óptimo el funcionamiento de las redes que ya existen y, generar entornos propicios para la emergencia de otras redes proclives al intercambio de apoyos de todo tipo, siendo éste uno de los rasgos esenciales de la estrategia de intervención propuesta.

Por último, el enfoque de la <<intervención en crisis>>, se refiere a una forma de intervención terapéutica, de corta duración y con objetivos puntuales referidos a la resolución preventiva de una desorganización psicológica, ocasionada por la influencia de estresores externos, psicológicamente significativos o de alto impacto, en personas que se encuentran en estado de vulnerabilidad.

De esto se infiere la necesidad atender de manera preferente aquellas circunstancias que de alguna manera han paralizado a la familia, inhibiendo o desmedrando su capacidad de funcionamiento. Esto, para fortalecer, devolver o propiciar en las personas, el sentido de control subjetivo, sobre sí mismas, sobre las emociones que se han gatillado en el proceso y sobre la situación que se ha creado como resultado de la condición de extrema pobreza en la que viven.

Fuente: MIDEPLAN. "Sistema Chile Solidario".

Como componentes, la estrategia planteaba tres ámbitos de intervención que involucraban un desarrollo progresivo en el tiempo: acompañamiento, inserción social y desarrollo:

PRINCIPALES COMPONENTES DE LA ESTRATEGIA A FAVOR DE FAMILIAS EN EXTREMA POBREZA

El **objetivo general de la estrategia**, es mejorar las condiciones de vida de familias en extrema pobreza, generando las oportunidades y proveyendo los recursos que permitan a estas familias recuperar o disponer de una capacidad funcional y resolutive eficaz en el entorno personal, familiar, comunitario e institucional.

El logro de este objetivo se concretará en un trabajo desarrollado en los territorios y a nivel de hogares, debidamente personalizados y con responsabilidades particularizadas a nivel de los operadores y coordinadores territoriales que tendrán a su cargo el trabajo con familias.

El rol principal de los **ejecutores directos de la estrategia, los operadores**, será motivar a las familias a llevar a cabo un proceso de trabajo, progresivo y sistemático, que apuntará a crear o restablecer los vínculos de estas personas con las instituciones públicas y privadas presentes en el territorio y, que ofertan servicios o beneficios a los cuales ellas pueden acceder. El egreso de las familias estará supeditado al cumplimiento de metas y la obtención de productos que operarán como <<indicadores de logro>> de los procesos desarrollados en la intervención, principalmente en los siguientes ámbitos: identificación, salud, educación, dinámica familiar, habitabilidad y calidad de vida, trabajo y generación de ingresos.

La estrategia **está integrada por tres ejes o ámbitos de intervención**. Éstos son:

- ▶ **Acompañamiento** (fase inicial), donde se espera: i) Generar las condiciones mínimas que permitan iniciar procesos tendientes a mejorar el estándar de vida de las familias. Y, ii) Restituir en las familias su capacidad de funcionamiento básico.
- ▶ **Inserción social** (fase progresiva), donde se espera: i) Fortalecer la institucionalidad local; ii) Acercar a las familias a la oferta de servicios y beneficios que necesitan y que son ofrecidos o pueden ser provistos por la red. Y, iii) Generar algunas acciones tendientes a la inserción de las familias o algunos de sus miembros, a redes comunitarias de algún tipo.
- ▶ **Desarrollo** (fase conclusiva), donde se espera: i) Generar condiciones y oportunidades para que las familias lleven a cabo iniciativas de autogestión comunitaria. Y, ii) Llevar a cabo acciones de promoción social tendientes a favorecer su organización y asociatividad.

El soporte más importante de la estrategia no es la incorporación de recursos adicionales sino el mejor aprovechamiento de los ya existentes. Se trata de una estrategia por oferta a la familia y no por demanda. La **oferta programática específica** variará de una familia a otra y la conforma, prioritariamente, el sistema de recursos sociales (personales, familiares, vecinales, comunitarios e institucionales) disponibles en el territorio. Pero el principal recurso que la estrategia garantiza a las familias, es el apoyo psicosocial prestado por el operador a cargo de hacer el acompañamiento básico de éstas en el proceso que desarrollen.

Fuente: MIDEPLAN. "Sistema Chile Solidario".

2.1.2 Etapa 2. Procesos paralelos: Formulación e Implementación del Programa Puente: Desarrollo de estrategias en DIPRES y la Presidencia.

Esta etapa se desarrolla durante el período 2001- Marzo 2002. Se trata de una etapa en que se generan procesos paralelos en las distintas unidades gubernamentales que participan en la formulación del Programa. Los principales subprocesos relevantes que se identifican en la fase son: a) Se diseña e implementa un piloto del Programa Puente y; b) el Ministerio de Hacienda avanza en el estudio para la implementación de un sistema de protección social en el país y se instala en la Presidencia la preocupación por abordar el tema pobreza en sí mismo, en términos de un programa o estrategia especial para la superación de la pobreza.

a) Diseño e Implementación piloto del Programa Puente

A Enero del 2001 Verónica Silva, quien había liderado la etapa anterior de diseño de la estrategia, dejó la División Social de MIDEPLAN para trasladarse al FOSIS como directora de programas. En la División Social de MIDEPLAN se nombró como Director a Leonardo Moreno, hasta ese momento Secretario Ejecutivo de la Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza. La coincidencia de perspectivas respecto a la estrategia a seguir en la lucha contra la indigencia hizo posible que MIDEPLAN encargara al FOSIS el diseño de un programa que pusiera en operación la estrategia diseñada por su División Social. FOSIS diseñó durante 2001 un programa de cobertura nacional a ser ejecutado entre 2002 y 2005 y destinado a atender a la totalidad de las familias de extrema pobreza en el país.

El programa y su presupuesto fueron presentados a la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, la que hizo observaciones y puso obstáculos para su financiamiento, pero finalmente, a la tercera presentación, ella decidió aceptar un programa piloto para cuatro regiones del país y con una extensión más allá del primer año que dependía de la evaluación que ella hiciera el primer año. La dificultad para lograr la aprobación del programa que está actualmente en operación es resumida por su autora en los términos siguientes:

"... se presenta esto a la DIPRES, la DIPRES lo rechaza dos veces y a la tercera vez después de mucha insistencia por parte de la ministra Krauss, porque el ministerio lo pone en primera opción, se aprueba un piloto, un piloto para cuatro regiones, condicionado a que si no funciona bien en el año no continúa en los años siguientes. Este piloto, empieza en ENERO del 2002, y es el mismo programa puente que hay ahora y en la práctica el mismo Chile Solidario que hay ahora, idéntico, salvo el bono"....

Los objetivos y principales características del programa Puente se resumen en el siguiente recuadro:

EL PROGRAMA PUENTE - ENTRE LA FAMILIA Y SUS DERECHOS

En enero de 2002 el FOSIS dio inicio a un programa piloto de apoyo integral a la familia en extrema pobreza en cuatro regiones del país, abarcando un total de 57 comunas y con una cobertura de 14.000 familias beneficiarias. En su diseño, el programa Puente plantea un nuevo enfoque de intervención social con los más pobres, basado en el supuesto de que estas personas normalmente se encuentran excluidos de las redes sociales y asistenciales existentes y además carecen de los satisfactores mínimos para sobrevivir y tener una adecuada calidad de vida.

El programa Puente se planteaba como **objetivo** que dichas familias "lograran satisfacer sus necesidades básicas a través de la generación de ingresos económicos superiores a la línea de indigencia, y la activación de las habilidades sociales necesarias para su integración a las redes locales disponibles".

La metodología de intervención propuesta consistía en el trabajo personalizado con cada familia de un profesional o técnico que funcionara como 'Apoyo Familiar', el cual provendrá de las redes locales existentes en las comunas o será contratado especialmente por el FOSIS, en el caso de ser necesario. Los apoyos familiares se encontrarán adscritos a una Unidad de Intervención Familiar que funcionará en cada una de las comunas donde operará el Programa. Cada Unidad de Intervención Familiar estará apoyada por una Red Local de Intervención integrada por representantes de las principales instituciones y/u organizaciones que trabajan en cada comuna a favor de las familias en situación de extrema pobreza.

El trabajo a desarrollar por el Apoyo Familiar estará dirigido a favorecer y apoyar a las familias participantes en el logro de un conjunto de condiciones mínimas de calidad de vida, agrupadas en siete (7) dimensiones o categorías de la vida de la familia: identificación, salud, educación, dinámica familiar, habitabilidad, trabajo e ingresos.

Fuente: FOSIS. Dossier de documentos sobre el programa Puente S/f. Documento Construyendo un Puente: Fundamentos y resultados esperados.

Durante el mismo año 2001 se intentó, también inicialmente con poco éxito, probar la estrategia en el Programa de Pobreza Urbana desarrollado por la Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza. En este caso, obstáculos burocráticos para obtener los recursos impidieron que se pudiese instalar la estrategia tan pronto como ella estuvo diseñada. Sin embargo, se pudo superar esos obstáculos y el Programa de Pobreza Urbana terminó siendo uno de los primeros en adoptarla.

“Cuando Verónica Silva me mostró el documento, a mi me gustó mucho el modelo... y tratamos de implementarlo en el programa de pobreza urbana. Lamentablemente el programa de pobreza urbana en ese minuto estaba pasando por un período de una excesiva burocracia para poder obtener los recursos, por lo tanto nunca pudimos instalar realmente la estrategia, pero si se instaló posteriormente, yo te diría que el preámbulo donde se instaló primero esta estrategia fue el programa de pobreza urbana”.

b) *Las estrategias de la Dirección de Presupuesto (DIPRES) del Ministerio de Hacienda y de la Presidencia de la República.*

Paralelamente al diseño e implementación piloto del Programa Puente, la DIPRES se encontraba en un proceso de maduración relacionado con la implementación de un sistema de protección social que permitiera operar una red de prestaciones, subsidios y programas sociales dirigidos a la población más pobre. Las características de dicho sistema apuntaban a una mejor coordinación de las diversas prestaciones sectoriales y temáticas; a la aplicación de criterios homogéneos de focalización y selección de beneficiarios que evitara las duplicaciones de esfuerzos entre programas y en síntesis; la optimización de la eficiencia del gasto público dirigido a los grupos más pobres.

En este proceso, resultó clave la asesoría y relación que la DIPRES estableció con el Banco Mundial, en orden de proveerse de asistencia técnica en las diversas etapas de las políticas (diagnóstico, diseño, seguimiento y evaluación) y obtener apoyo financiero para la implementación de programas. Las siguientes citas ilustran este proceso desarrollado en la DIPRES:

“Nuestro diagnóstico era que no teníamos un sistema de provisión de bienes y servicios públicos para esta población (pobre indigente), teníamos solamente un conjunto muy grande de programas y prestaciones que no tenían una institucionalidad común, no tenían ni siquiera mecanismos de coordinación, ni definiciones mínimamente coherentes entre ellas..... a partir de esto, pedimos al Banco Mundial que nos hiciera un estudio respecto de la protección social en Chile, esa fue la definición amplia de lo que nosotros le pedimos que hicieran, esto fue el año 2001. Ellos comenzaron a trabajar, armaron un documento muy potente, solicitaron papers en diversas áreas de los que se podría denominar protección social y nosotros estuvimos conversando con ellos sobre este tema durante varios meses, a medida en que iba avanzando este trabajo.”

"Nosotros esperábamos que este trabajo del banco, más lo que nosotros mismos estábamos haciendo, generara la base, el sustento analítico y en términos de evidencia para poder formular algo que comenzara durante el 2003. Nosotros pensábamos que íbamos a poder lanzar el 2003 esto como una reforma, que en ese minuto no tenía nombre, nosotros veníamos trabajando con al idea de que el 2003 o a mediados o fines del 2002 íbamos a estar en condiciones de darle forma a esto e ir donde el presidente y ya tener un diseño más formal..."

Entre los componentes claves del sistema de protección perfilado estaba: (i) considerar a la familia como unidad beneficiaria y de intervención; (ii) generar un sistema interconectado de prestaciones para los más pobres (basado en la figura de la "ventanilla única"); (iii) generar y adecuar una institucionalidad básica para gestionar operacionalmente; (iv) contar con sistemas de información a partir de bases de datos interrelacionadas que monitorearan el funcionamiento del sistema.

... "Entre nuestras conclusiones, una era que cualquier sistema de protección social o cualquier forma de organizar las prestaciones sociales para la extrema pobreza tenía que considerar a la familia como el foco de intervención. La segunda era que cualquier cosa que hiciéramos, llamémosle sistema o otro, tenía que incorporar un componente muy fuerte de ventanilla única, lo teníamos claro. Un tercer elemento que tiene que ver con el manejo desde el Estado, es que teníamos generar una institucionalidad mínima que soportara esto y había que generar además, apoyar esa institucionalidad con sistemas de información y de manejo de información, de monitoreo de lo que estaba pasando..."

La estrategia contemplaba un cambio respecto de la situación anterior de provisión de servicios sociales a la población más pobre, apuntando a superar las fallas originadas en la multiplicidad de

programas; mejorar los problemas relacionados con la mala focalización de algunas prestaciones y la poca pertinencia de algunos servicios según las características sociales y culturales del grupo objetivo.

".. lo que le exigía (al beneficiario) el sistema que teníamos hasta antes del Chile Solidario, y que seguimos teniendo en alguna medida, porque esto es un proceso, era una cosa que estaba mucho más allá de sus capacidades. Lo que le exigía era, primero, autodiagnosticar sus problemas...por ej. capacitación, por decirte algo. Después de eso, la prestación pública en la cual ellos podían encontrar apoyo para resolver ese problema o ese diagnóstico, identificar luego cual era la ventanilla y además hacer luego todo el proceso, con un Estado pasivo y bastante poco amigable, sentado ahí esperando que vinieran esta personas a solicitar beneficios.... La verdad es que en nuestro diagnóstico por ahí estaba gran parte de la explicación de porqué se nos estaba quedando pegada esta población y además lo que veíamos era que muchos de los beneficios que estaban específicamente diseñados para esta población estaban desfocalizados, en el sentido de que nos encontrábamos con que había mucha mejor focalización, por ejemplo de las pensiones asistenciales en el segundo quintil de ingresos que en el primero. O sea, el segundo quintil accedía muy bien a los beneficios estatales, lo cual se relaciona con su capacidad mínima para articular una demanda, para ir al municipio, tener su ficha CAS y generar redes sociales..."

Durante la misma época, a nivel de la Presidencia, comenzó a consolidarse una preocupación por abordar específicamente el tema pobreza, en términos de un programa o estrategia especial para su superación. Ello debido a que durante el Gobierno del Presidente Lagos la pobreza había sido abordada de manera indirecta, a través de otros focos de interés como el tema educación, salud y empleo. Una señal clave en este sentido fue la designación de Cecilia Pérez como Ministra de MIDEPLAN, dada su vasta experiencia en el tema pobreza.

"... a raíz del problema de empleo se generan varias reuniones... tanto en el grupo de políticas públicas como el de Ottone, en que se preguntaba si el tema del empleo era coyuntural o no?, y si era estructural que se hacía con la gente pobre? Ese es un tema que se instala, pero se instala a raíz del problema del empleo..."

"Entonces se empieza a generar una inquietud... sobre la importancia de generar en un programa que llene el casillero vacío, por decirlo de alguna manera, que había que generar alguna impronta del Gobierno en esa materia... el tema en ese minuto estaba super vago, estoy hablando del 2001... muy desconectado de lo que estaban haciendo los Ministerios, sin mucha conexión ni con Hacienda que estaba con este programa del Banco Mundial que de alguna manera es el que se va a engarzar con la propuesta de superación de la pobreza, ni con lo que estaba haciendo la gente de MIDEPLAN respecto del tema indigencia..."

"...hay un hecho super claro para decidir respecto a la orientación que va a tener esta iniciativa... y si va a dar una cabida ese casillero o no, y es que cuando se hizo la lista de posibles ministros para Mideplan figuraba gente muy vinculada al tema de la pobreza, y ahí hay una señal política bien potente con la figura de la Cecilia Pérez".

2.1.3 Etapa 3. Decisión presidencial de implementar un programa dirigido a disminuir la indigencia: Procesos de consulta, negociación y diseños asociados.

Esta etapa, de escasa duración (aproximadamente 2 meses), resultó particularmente intensa y crucial para la toma de decisiones respecto del diseño e implementación del programa. En ella intervinieron diversos actores: el Presidente de la República y sus asesores, grupos de expertos de la comunidad científico técnica, personal de MIDEPLAN, FOSIS y la DIPRES. Se trató de una etapa en que el problema de la extrema pobreza o indigencia adquirió prioridad máxima en la agenda presidencial, poniéndose en juego una serie de negociaciones, particularmente al interior del Gobierno (asesores del Presidente – DIPRES – MIDEPLAN), que concluyeron con el diseño del programa.

Los principales subprocesos que se desarrollaron en esta etapa fueron: a) Iniciativa de la Dirección de Presupuesto DIPRES y decisión presidencial; b) Seminarios y consultas a expertos y comunidad técnico científica; c) Examen de alternativas y negociación intra gobierno y; d) Diseño grueso del programa.

a) Iniciativa de la Dirección de Presupuesto DIPRES

La etapa se inició con la decisión de la DIPRES de plantear al Presidente de la República la necesidad de implementar una política o programa relevante para abordar el tema de la pobreza. Todo esto en consistencia con el proceso de estudio y evaluación en el tema de protección social que ésta venía desarrollando con el apoyo del Banco Mundial. Para ello, el Director de Presupuestos solicitó a los asesores del Presidente que se convocara a un seminario o encuentro en el que realizarían una presentación sobre esta materia y en el que se invitaría a expertos y especialistas en el tema, de modo de escuchar distintas propuestas y alternativas para enfrentar la extrema pobreza.

Los actores involucrados en esta iniciativa señalaron que a esa fecha (abril del 2002), transcurridos dos años del gobierno del Presidente Lagos, no se había desarrollado una iniciativa específica y potente que abordara el problema de la extrema pobreza en el país, y por tanto, existía un clima propicio para que la agenda gubernamental priorizara y activara esta materia:

“...nos dimos cuenta de que los tiempos políticos se nos estaban adelantando a lo que eran más bien nuestros tiempos de diseño, venía el 21 de mayo y el Mensaje Presidencial,..... había en el ambiente... estaba viniendo desde el ala izquierda de la concertación una especie de crítica de que faltaba mayor profundidad en el área social dentro del programa de gobierno. Nos pareció claro que ese 21 de mayo iba a ser una fecha como un hito clave en términos de darle el puntapié inicial a las reformas que venían de la segunda parte del gobierno y dijimos mira es que no podemos esperar más, si nosotros no ponemos nuestra visión aquí ahora se nos van a adelantar, algo se va a hacer y no sabemos qué se va a hacer. Entonces trabajamos muy duro durante marzo y abril y pedimos una reunión al Presidente, la que coordinamos con uno de sus asesores directos.”

“..tienes que entender de que se topa con el partido socialista reclamando que el gobierno no tiene agenda social, la derecha diciendo que el estado chileno bota la plata, la iglesia diciendo que nadie se preocupa de los pobres, todas esas cosas que se tienen que articular para que alguien tome una decisión de algo...”

b) Seminarios y consultas a expertos y comunidad técnico científica

De acuerdo a referencias recolectadas en las entrevistas, la realización de seminarios de consulta a expertos con el objeto de orientar decisiones de política pública era un mecanismo utilizado por el Presidente y sus asesores. Así, con anterioridad se había implementado esta práctica para abordar temáticas en el área educación, empleo y otros. Estos seminarios, se organizaban sobre la base de aplicación de algunos criterios, básicamente: (a) congrega a expertos de la comunidad científico técnica vinculada a la materia a tratar, junto con los personeros gubernamentales asociados al tema /problema (Ministros, representantes de Servicios, asesores), (b) representar en forma pluralista las diversas visiones, tanto técnicas como políticas sobre el tema, incorporando la participación de expertos cercanos al conglomerado político opositor (Alianza por Chile). Cabe señalar que el resultado de estos seminarios, en términos de insumos para la toma de decisiones, era variable, y en ellos se verificaban distintos niveles de consenso sobre las soluciones a un problema de política pública, así como distintas evaluaciones sobre la factibilidad de implementar tales soluciones.

Los asistentes al seminario sobre extrema pobreza provinieron de distintas vertientes, de modo que se puede afirmar que estuvieron presentes: entidades de investigación y consultoría vinculadas a la oposición y al gobierno, los Ministros relacionados con el tema, las reparticiones gubernamentales que están trabajando sobre la materia (MIDEPLAN, FOSIS, DIPRES), el Presidente y sus asesores.¹⁶

De acuerdo a las referencias provistas por las entrevistas realizadas, aspectos más relevantes abordados en este encuentro fueron:

¹⁶ Asistieron a esta reunión: El Presidente Ricardo Lagos, Osvaldo Larrañaga (Director Depto. Economía U. de Chile), Claudia Serrano (Asesorías para el Desarrollo), Dagmar Raczynski (Asesorías para el Desarrollo), José Pablo Arellano (Director Ejecutivo Cieplan), Harald Beyer (Coordinador Académico CEP), Ignacio Irarrazabal (Focus Consultores), Clarisa Hardy (Directora Ejecutiva Chile 21), Mónica Espósito (Directora Unidades de Desarrollo Hogar de Cristo), Berta Teitelboim (Jefa del Depto. Información Social MIDEPLAN), Francisca Márquez (Investigadora SUR), Verónica Silva (Sub-Directora de Gestión de Programas FOSIS), Alvaro García (Ministro SEGPRES), Nicolás Eyzaguirre (Ministro de Hacienda), Marcelo Tokman (Asesor Políticas Económicas Min. Hacienda) Mario Marcel (Director de Presupuesto), Jaime Crispi (Jefe Depto. Estudios DIPRES), Alberto Arenas (Sub-Director Racionalización y Función Pública), Cecilia Pérez (Ministra MIDEPLAN), Angel Flisfisch (Director Ejecutivo Proyecto de Reforma y Modernización del Estado), Gonzalo Martner (Sub-Secretario Ministerio SEGPRES), Víctor Tokman (Asesor Presidencial).

SEMINARIO PRESIDENCIAL SOBRE EXTREMA POBREZA. ABRIL 2002
Minuta sobre los puntos tratados

- La Dirección de Presupuesto plantea los resultados de los estudios y evaluaciones realizadas por su equipo y con el apoyo del Banco Mundial, respecto de la implementación de sistemas de protección social que aborden el problema de la pobreza.
- Se reconoce que el país cuenta con sistemas e indicadores para medir la pobreza y con mecanismos de identificación (fichas CAS) que permiten cuantificar y localizar a la población en condición de pobreza.
- Se llega a acuerdo en la importancia de direccionar una estrategia específicamente hacia la población indigente.
- Se coincide en el rol que le cabe a los Municipios en la implementación de programas de este tipo y, en general, en la implementación descentralizada de las soluciones.
- Se formula como alternativa de solución al problema de la indigencia la implementación de transferencias directas y focalizadas (voucher) a la población afectada, como instrumento directo de incremento de ingresos.
- Se plantea la necesidad de considerar en los programas hacia la extrema pobreza la multidimensionalidad del fenómeno y, consecuentemente, los requerimientos de integralidad y coordinación que ello plantea a las intervenciones que se diseñen. Asimismo, se destaca la importancia de generar capital social y redes de apoyo al nivel de estas poblaciones e incorporar la dimensión psicosocial a las intervenciones que se implementen.
- Se da a conocer lo realizado en el Programa Puente del FOSIS
- Se perfilan distintas alternativas respecto de las posibles soluciones programáticas, las que hacen referencia a:
 - El diseño de un sistema de protección social (DIPRES)
 - La aplicación de programas basados en la estrategia elaborada por MIDEPLAN, materializada en el Programa Puente.
 - El diseño e implementación de subsidios monetarios directos focalizados en la población indigente (tipo voucher) que permitan salir de la línea de indigencia por la vía del incremento de ingresos. (CEP)

Fuente: entrevistas a participantes.

En la discusión se enfatizó, desde distintos sectores políticos, la factibilidad de una propuesta de eliminación de la extrema pobreza. Esto, dado que el tamaño de dicha población era considerado relativamente manejable y que además se encontraba identificada por los sistemas de registro público. El punto de desacuerdo radicó en las estrategias para abordarla, confrontándose propuestas de corte más asistencial, como la idea de suplementar los ingresos de las personas en situación de pobreza a través de un voucher, con propuestas que enfatizaban principalmente la promoción social a través de la generación de capacidades, como es el caso de lo que se estaba trabajando en el programa Puente.

"entonces con esa inquietud específica sobre el tema de la indigencia se va a ese seminario... ahí entonces surge: uno, la voluntad y el consenso de hacer algo específicamente para los extremadamente pobres, y dos, la idea de aprovechar esto que estaban haciendo en el programa Puente, pero agregándole lo que venía haciendo Hacienda que era generar un sistema de protección social... ahora hay distintas ideas ahí... una suerte de voucher y listo, tu lo que haces es suplementar ingresos y el resto ocupando los programas que ya existían..."

"...de un lado vino una propuesta de gente más de izquierda, más progresista, que busca rescatar algo de lo que hacen los europeos, que tienen una tendencia bastante grande de lo que se llama ingreso mínimo garantizado; es un umbral debajo del cual independientemente de si trabaja o no, haga lo que haga, el hecho de ser ciudadano le da derecho a tener un mínimo de subsidios, a tener

un piso. Por otro lado, la gente más liberal de derecha, también llega a lo mismo, pero de una manera diferente ya que plantean que el gobierno pretende saber más que la gente. Su propuesta es darle la plata a la gente y que la gente opte por gastarla".¹⁷

Conforme los antecedentes recolectados, el encuentro tuvo un carácter decisivo para que el Presidente resolviera formular una política sobre la materia. Factores que incidieron sobre esta decisión fueron:

- La existencia de suficiente consenso sobre el diagnóstico del problema y la factibilidad de intervenir sobre él.
- La factibilidad de implementación de las alternativas que se presentan
- La existencia de programas pilotos en operación

c) Examen de alternativas y negociación intra gobierno

Efectuado este encuentro, el Presidente de la República solicitó al FOSIS una presentación más detallada respecto del Programa Puente y, en forma paralela, le pidió a la DIPRES que afinara una propuesta de sistema de protección social.

Es así como el FOSIS concurrió a una reunión con el Presidente para realizar la presentación solicitada. En ella, el servicio asistió con la Ministra de MIDEPLAN y se plantearon dos temas al Presidente: (a) propuestas de cambio para MIDEPLAN y la gestión de políticas sociales y (b) las características del Programa Puente que se está implementando. En la reunión, el Presidente focaliza su interés sobre el Programa Puente como solución concreta al tema de la indigencia y descarta propuestas de cambios institucionales.

"... A las dos semanas de esta reunión (seminario presidencial), esto fue a mediados de abril, llama el presidente al FOSIS y nos dice que por favor vayamos para allá a explicarle como funciona esta propuesta porque el quiere hacer un anuncio el 21 de mayo de combate a la indigencia, y él se ha convencido en esta reunión que la extrema pobreza tiene que ser prioridad en sí misma y no metida en el paquete de los pobres y que quiere ver estas alternativas. En paralelo le pide a la DIPRES que hagan su planteamiento de cómo abordar la extrema pobreza. ..."

"Fuimos a una reunión, la ministra Pérez, la María Eugenia Zuluaga, Mario Ossandon, Verónica Silva y yo. El Presidente estaba él solo. Le presentamos un esquema de modernización de MIDEPLAN y dijo no, no, no... yo les pido que ustedes se olviden de la estructura y se preocupen del tema de sacar adelante estos programas. Como segundo tema... se presentó lo que estaba haciendo el Programa Puente, que era lo que interesaba al Presidente".

Mas tarde, en un breve espacio de tiempo, el Presidente instruyó a la DIPRES, FOSIS, MIDEPLAN y asesores presidenciales para que establecieran un grupo de trabajo que determinara el diseño y características de un programa dirigido a la extrema pobreza.

"Por ahí por el 15 de mayo, para decirte que es muy cercano al 21 de mayo, llama nuevamente el presidente y dice tienen 48 horas para ponerse de acuerdo. En ese momento entra MIDEPLAN a la discusión. Antes era una cosa encargada al FOSIS y otra cosa encargada a la Dirección de

¹⁷ Cita extraída de Rodríguez, A. "Las políticas públicas contra la extrema pobreza. De la ficha CAS al sistema Chile Solidario". Informe para optar al título de Ingeniero (e) en Administración, con mención en Administración Pública. Santiago, abril de 2003.

Presupuesto. En ese momento que llaman de la presidencia entra MIDEPLAN al tema, MIDEPLAN evidentemente conoce la estrategia y retoma la estrategia y le interesa el programa que nosotros estamos haciendo y nos habían apoyado en el programa, y en 48 horas definimos una propuesta entre MIDEPLAN, el FOSIS y la DIPRES que finalmente después de muchas negociaciones y mucha discusión termina en la propuesta del Chile Solidario...”

En el mismo período, en el marco de talleres de discusión periódicos sobre políticas sociales organizados por la consultora Asesorías para el Desarrollo (ex Cieplan), se organizó un taller sobre protección social y pobreza al que asistieron profesionales de la DIPRES, MIDEPLAN y otros centros de estudio. En dicho taller se discutió el concepto de protección social y se realizó un análisis de las falencias de la oferta de políticas sociales existente, en la que se combinan y coexisten subsidios de asistencia neta, programas sociales específicos (400 según la cifra manejada en el taller) y programas de la política social sectorial (educación, salud, vivienda). Finalmente, se perfiló una propuesta de componentes de un sistema de protección social (subsidios monetarios, subsidios no monetarios y otros beneficios relacionados con el empleo). En el contexto de los procesos de formulación de la política que estaban en desarrollo, la reunión toma gran significación como instancia de debate, acercamiento de posiciones (MIDEPLAN- DIPRES) y obtención de insumos para el diseño del Programa.¹⁸

A pocos días del 21 de Mayo, por instrucción de la Presidencia, se desencadenó un proceso de diseño técnico y negociación que dio origen al sistema Chile Solidario que fue anunciado en el mensaje presidencial del 21 de Mayo del 2002.¹⁹ En este punto el Presidente jugó un rol central en el diseño grueso del programa, al tomar distintas propuestas para abordar el problema de la extrema pobreza y vincularlas para dar forma al Chile Solidario.

*"Finalmente, Chile Solidario terminó siendo todo esto, donde el salto final lo dio el Presidente en términos de cómo estructurar institucionalmente esto. En eso hubo a mi juicio dos o tres cosas importantes: por razones financieras, se mantuvieron los tres subsidios que existían y se agregó un bono familiar para aproximarnos a esta línea. Lo que hicimos fue calcular de cuánto tenía que ser el bono para que la familia indigente estuviera por encima de la línea de indigencia, más los otros subsidios. Entonces el Presidente decidió juntar las cosas. El FOSIS tenía un programa Puente con carácter piloto que consistía básicamente en buscar a la gente, tratar de que crucen el puente, incorporarla y firmar contratos. En el caso de FOSIS no era plata sino que la gente se comprometía a llevar a los niños a los consultorios, a la escuela, es decir, el puente era el camino de comunicación entre el aislamiento y la comunidad. El FOSIS lo que hace básicamente es abrir los canales, integrar a los excluidos y facilitarles la entrada a la red que existe. El Presidente decidió incorporar el bono familiar y decidió que hubiera una institución responsable de todo esto -MIDEPLAN- con lo cual le daba un fuerte sesgo en lo social”.*²⁰

¹⁸ El taller se realiza el 26 de abril de 2002 y forma parte de las actividades de la “Red de integración social, ciudadanía y pobreza” que coordina Asesorías para el Desarrollo con apoyo de la Fundación Ford. Asisten: Jaime Crispi (DIPRES), Julio Guzmán (Hacienda), Clarisa Hardy (Chile XXI), Francisca Márquez (Red), Fernando Munita (Actúa), Leonardo Moreno (MIDEPLAN), Ximena Quintanilla (Subsecretaría de Previsión Social, Ministerio del Trabajo), Dagmar Raczynski (Red-Asesorías), Carola Rojas (Red-Asesorías), Claudia Serrano, (Red-Asesorías), Berta Teitelboim (MIDEPLAN), Consuelo Valderrama (Red-Asesorías). *Fuente: Minuta Taller Protección Social y Pobreza. Asesorías para el Desarrollo, 26 de abril de 2002.*

¹⁹ De acuerdo a la información recabada, el equipo de trabajo que participa en esta tarea estuvo conformado por: Verónica Silva (FOSIS), Mario Ossandon (FOSIS), Berta Teitelboim (MIDEPLAN), Leonardo Moreno (MIDEPLAN), Jaime Crispi (DIPRES), Julio Guzmán (DIPRES), Víctor Tokman (asesor presidencial), Ernesto Ottone (asesor presidencial).

²⁰ Cita extraída de Rodríguez, A.

d) Diseño grueso del programa

Como resultado, el programa propuesto poseía diversas características e implicancias que se explican de acuerdo al proceso de formulación que se ha descrito.

En primer lugar, Chile Solidario²¹ queda definido como un *sistema de protección social para las familias en extrema pobreza* que combina elementos de asistencia y promoción desde una perspectiva integradora. Este sistema se centra en la familia como unidad de intervención y entiende la extrema pobreza como un *problema multidimensional* que no se relaciona solamente con la falta de ingresos monetarios, sino que también con un escaso capital humano y social y con una alta vulnerabilidad ante sucesos que afectan a las familias (enfermedades, accidentes, cesantía, entre otros)..

Su **objetivo** es incorporar a las familias que viven en situación de extrema pobreza o indigencia a la red de protección social del Estado, definiéndose como meta de cobertura al universo de las 225.000 familias indigentes del país (según datos proporcionados por la Encuesta CASEN del año 2000). Las familias serán seleccionadas a partir de la información proporcionada por la Ficha CAS II y se irán incorporando al sistema en forma gradual hasta el año 2005: 56.055 familias en el año 2002; 60.318 familias en el año 2003; 15.675 familias unipersonales mayores de 65 años en el año 2003; 59.806 familias en el año 2004; 33.219 familias en el año 2005²².

El conjunto de 53 condiciones mínimas, agrupadas en las 7 dimensiones o pilares de vida de las familias contemplados en el programa Puente (que a su vez fue tomado de la estrategia de intervención en familias indigentes diseñada por la División Social de MIDEPLAN), es incorporado al diseño del sistema en tanto indicadores de egreso de las familias "se entiende en este Sistema que una familia supera su condición de indigencia en la medida que logra alcanzar estas 53 condiciones mínimas"²³. De este modo, el grado de cumplimiento de estas 53 condiciones mínimas por parte de las familias beneficiarias pasa a constituirse también en un indicador de éxito del sistema Chile Solidario en general y del programa Puente en particular.

En segundo lugar, el programa Puente²⁴, su enfoque y componentes son incorporados íntegramente al sistema y forman parte esencial de él. El componente de apoyo psicosocial del Sistema es implementado a nivel de las comunas a través del Programa Puente del FOSIS. Tras el mensaje presidencial del 21 de mayo de 2002 este programa trabaja, con la previa aceptación del Municipio, en todas las comunas del país donde residen las 225.000 familias en extrema pobreza. Para ello se firma un convenio el cual el FOSIS encarga la ejecución del Programa Puente a la Municipalidad, con el objetivo de instalar en la comuna una Unidad de Intervención Familiar (UIF), coordinada por

²¹ La descripción del Sistema se basa principalmente en: MIDEPLAN. "Sistema Chile Solidario". Gobierno de Chile, Ministerio de Planificación y Cooperación. Julio de 2002.

²² Una vez seleccionadas, las familias serán contactadas e invitadas a participar del Sistema. Quienes acepten firmarán un 'Contrato Familiar' de mejoramiento de sus condiciones de vida, en el cual se establecerá un compromiso entre el *Gobierno*, que asumirá la responsabilidad de poner a al servicio de la familia un conjunto de apoyos y recursos y la *familia*, que se comprometerá a trabajar para superar aquellos aspectos de mayor precariedad y necesidad definidos por ellos mismos, utilizando las oportunidades que la red social local le ofrece.

²³ MIDEPLAN. "Sistema Chile Solidario". Gobierno de Chile, Ministerio de Planificación y Cooperación. Julio de 2002.

²⁴ FOSIS. Documento "Construyendo un Puente. Fundamentos y resultados esperados" S/F

la Municipalidad y a la cual se adscribe un conjunto de profesionales y/o técnicos que cumplen la función de Apoyo Familiar²⁵.

El trabajo de cada UIF se apoya a nivel local en lo que se denomina la Red Local de Intervención, la cual es convocada por la Municipalidad y está compuesta por representantes de todas aquellas instituciones y organizaciones, públicas o privadas, que ofrecen servicios y/o beneficios a las familias en situación de pobreza. En este modelo, la coordinación del programa opera a nivel local y la articulación de servicios públicos a nivel provincial y regional debe ser subsidiaria y estar a disposición de las redes locales. Por esta razón, en aquellas comunas en las que no hay una oferta disponible para resolver alguna de las 53 condiciones mínimas, le corresponde a los niveles provinciales y regionales activar los recursos para responder a esta demanda.

Le corresponde también al FOSIS proporcionar el material y la metodología de trabajo que los apoyos utilizarán con las familias, junto con la tarea de supervisión y monitoreo del trabajo realizado en cada comuna.

En tercer lugar, se incorpora una transferencia monetaria directa (bono de protección) para las familias beneficiarias, de carácter decreciente en el tiempo y condicional al cumplimiento de los compromisos asumidos por las familias. El bono es entregado preferentemente a la mujer jefa de hogar o cónyuge.

Las componentes del Sistema Chile Solidario se resumen en el siguiente cuadro:

²⁵ Una vez estudiada la cobertura anual de familias que participarán del programa se determina el número de Apoyos Familiares que serán necesarios. Una parte de ellos provienen de las instituciones públicas locales, principalmente del área social o comunitaria de la Municipalidad (los apoyos locales) y la otra es aportada por el FOSIS (apoyos adicionales), en el caso de que los primeros no sean suficientes. Estos últimos son contratados a partir de un concurso público en la comuna respectiva y su contratación se resuelve de común acuerdo entre el coordinador de la Unidad de Intervención Familiar y el representante FOSIS del Programa.

COMPONENTES DEL SISTEMA CHILE SOLIDARIO

Apoyo Psicosocial (Realizado a través del Programa Puente del FOSIS): Consiste en un acompañamiento personalizado por parte de un profesional o técnico, a través de un sistema de visitas periódicas en cada domicilio. El rol fundamental de este profesional, denominado 'Apoyo Familiar', es constituirse en enlace entre las familias y las redes públicas y privadas de promoción social. Este acompañamiento dura 24 meses, constituyéndose en un estímulo para potenciar las fortalezas de la familia como núcleo.

Bono de Protección a la familia: Este beneficio en dinero está condicionado al cumplimiento del Contrato Familiar firmado con cada familia y es entregado preferentemente a la mujer jefa de familia o a la pareja del Jefe de familia. El bono será asignado en montos decrecientes durante los 24 meses de participación en el programa: \$ 10.500 mensuales durante los seis primeros meses; \$ 8.000 mensuales entre el séptimo mes y el año; \$ 5.500 mensuales entre el decimotercer mes y el año y medio y \$ 3.500 mensuales durante los últimos seis meses.

Subsidios monetarios garantizados: Las 225.000 familias integradas al Sistema tendrán la garantía de asignación de las prestaciones monetarias tradicionales a las que tienen derecho por sus condiciones familiares. Estas son:

- Subsidio Único Familiar (SUF), para todos los menores de 18 años.
- Pensión Asistencial de Vejez (PASIS), para todos los mayores de 65 años.
- Pensión Asistencial de Invalidez (PASIS) a todos los causantes de estas familias.
- Pensión Asistencial (PASIS) a las personas con discapacidad mental.
- Subsidio de Agua Potable (SAP), para cubrir el 100% de las cuentas hasta 15 metros cúbicos de consumo mensual a todas las familias con conexión (actualmente el subsidio cubre el 75%).

Acceso preferente a Programas de Promoción Social, Prestaciones Laborales y de Previsión:

- Nivelación de Estudios y/o de Competencias Laborales
- Ayudas Técnicas para personas con discapacidad
- Prevención y Rehabilitación de Drogas
- Atención de niños y niñas en situación de riesgo
- Prevención y Apoyo ante situaciones de violencia intrafamiliar
- Acceso garantizado a prestaciones de JUNAEB (Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas cuya prestación es de raciones alimentarias)
- Subsidio preferente a la contratación para los jefes de familia cesantes integrados al Sistema.
- Cotización previsional para los jefes de familia cesantes integrados al Sistema, a partir del año 2005.

MIDEPLAN. "Sistema Chile Solidario". Gobierno de Chile, Ministerio de Planificación y Cooperación. Julio de 2002.

Finalmente, Chile Solidario fue anunciado por el Presidente de la República en su mensaje a la nación del 21 de mayo de 2002.

2.1.4 Etapa 4. Puesta en marcha del sistema Chile Solidario.

Si bien se puede afirmar que parte importante del sistema Chile Solidario estaba operando a través del Programa Puente de FOSIS desde Enero del año 2002, luego de la etapa de decisión presidencial que culminó con el diseño grueso del nuevo sistema comenzó una última etapa que debió abordar dos aspectos relevantes: a) la institucionalidad a través de la cual se implementaría y b) la normativa que lo regularía.

a) Definición de la institucionalidad del Sistema.

De algún modo, la definición de la institucionalidad con que operaría el programa, esto es, el aparato organizacional que será responsable de su ejecución, representó otro punto de negociación entre los actores gubernamentales más involucrados en la elaboración del sistema (DIPRES, MIDEPLAN, FOSIS). Al respecto, se puede afirmar que a mediados del año 2002, momento en que se debían tomar decisiones sobre el soporte institucional del sistema y las funciones y responsabilidades de cada repartición, se observaba que:

FOSIS contaba con un desarrollo operacional del Programa Puente a nivel piloto, el que en la práctica había generado el soporte tanto a nivel central, regional y comunal (Municipios) para la ejecución del programa. Esta estructura descansaba en los componentes del FOSIS central y regional, extendiéndose a nivel de las comunas (Municipios) por medio del establecimiento de convenios. A su vez, se habían generado las coordinaciones con diversos servicios involucrados en la prestación de beneficios (mínimos) que implicaba el sistema.

Sin embargo, en un escenario de expansión del Programa, asociado a una importante asignación de recursos, con un fuerte involucramiento del Ministerio de Hacienda en la implantación del sistema y un posicionamiento prioritario de la iniciativa en la gestión presidencial, se produjo un proceso de revisión de la estructura institucional del Programa. Esta revisión condujo a posicionar a MIDEPLAN como responsable institucional de la coordinación e implementación del Sistema Chile Solidario, instalándose una Secretaria Ejecutiva que dependía directamente del Ministro de MIDEPLAN. El FOSIS continuó como ejecutor y responsable del Programa Puente, ahora concebido como puerta de entrada y componente del sistema. A su vez, el Ministerio de Hacienda asume un rol de monitoreo y evaluación del Programa respaldado por el establecimiento de un convenio y crédito con el Banco Mundial, el que proporciona principalmente asistencia técnica para el desarrollo del programa, implantación de sistemas de información, evaluaciones de impacto y fortalecimiento institucional a entidades ejecutoras (principalmente MIDEPLAN y agentes operadores del Programa tales como Municipios y personal técnico-profesional que se relaciona con los beneficiarios).

Algunos relatos que ilustran estos procesos son:

“..el presidente anunció el 21 de mayo esto, y se empezó a trabajar primero con los instrumentos administrativos que existían para extender el piloto a nivel nacional. Nosotros respaldamos que el sistema radicara en MIDEPLAN, pero pudo no haber sido necesariamente así..., y tuvimos una discusión interna bastante álgida al respecto. Porque MIDEPLAN no es una institución que tenga una experiencia histórica de ejecutar, de gestión. Y esta cuestión involucra un esfuerzo de gestión tremendo. Afortunadamente está el FOSIS. Si no hubiera estado el FOSIS esto no anda. El desafío que el sistema implica para MIDEPLAN es gigantesco. Entonces se llegó a que MIDEPLAN se iba hacer cargo de esto”.

"Estimamos que íbamos a necesitar ayuda para MIDEPLAN, y en alguna medida, también para Hacienda en cuanto a monitorear la ejecución de la iniciativa. De tal forma, y en continuidad con el trabajo que se había establecido con el Banco Mundial, se construyó un proyecto de asistencia técnica para generar en MIDEPLAN las capacidades asociadas a la nueva función que estaba asumiendo. Y eso cumple dos funciones desde nuestra perspectiva, uno, apoyo directo a MIDEPLAN, pero por el otro lado, a nosotros nos da la tranquilidad de que el banco está mirando esto y tenemos un aliado en el monitoreo de cómo se está desarrollando esto en MIDEPLAN, que en la perspectiva de hacienda esto es un valor agregado para nosotros. Y este programa de trabajo entre el banco y MIDEPLAN tiene tres componentes principales: uno es el desarrollo de todo un sistema de información que tiene como tarea vincular las bases de datos que están dispersas en muchos lados,... en segundo término generar un sistema de monitoreo y de evaluación de impacto de cómo va avanzando en cada uno de sus componentes...y tercero algún componente de capacitación y fortalecimiento tanto para la gente de MIDEPLAN como para la gente en los municipios y las contrapartes de MIDEPLAN en las distintas reparticiones públicas que operan en convenio con MIDEPLAN para la atención especial de esta población...."

Algunos problemas que se presentaron al radicar en MIDEPLAN el sistema tenían relación con la estructura organizacional de este Ministerio, el cual directamente no contaba con unidades operadoras de programas. En efecto, la estructura del MIDEPLAN comprende dos áreas principales. Primero, el sistema organizacional que depende directamente del Ministro. En esta estructura destacan dos tipos de funciones, a saber: *i*) aquellas relacionadas con la gestión del Sistema Nacional de Inversiones, que evalúa los proyectos de inversión pública, y que se relaciona con el trabajo de Divisiones de Planificación Regional y Estudios e Inversiones y el aparato regional de Secretarías Regionales de Planificación (SERPLACs); *ii*) las funciones de estudio, elaboración de propuestas y coordinación de propuestas relacionadas con la superación de la pobreza y las políticas hacia los grupos vulnerables, tareas que radican en la División Social del Ministerio. Una segunda área dependiente del Ministerio está compuesta por un conjunto de Servicios que en general poseen un grado importante de autonomía y responden a una especialización de políticas y programas orientados a grupos poblacionales específicos, ellos son: FOSIS (pobreza), INJUV (jóvenes), CONADI (indígenas), FONADIS (discapacitados), SERNAM (mujeres)²⁶.

Por otra parte, la existencia del FOSIS y su participación en el sistema fue vista como una ventaja en tanto poseía una importante experticia en el tema pobreza y estaba dotado de la capacidad operacional para la ejecución del programa.

De tal forma, la opción elegida pareció combinar las siguientes decisiones:

- MIDEPLAN sería la institución políticamente responsable del Programa, asumiendo la gestión presupuestaria y la coordinación del sistema con las diversas instituciones estatales involucradas, tanto a nivel central como regional. Entre sus tareas tendría: administrar todos los recursos presupuestarios necesarios para el funcionamiento del sistema; centralizar y actualizar información completa de las familias integradas al sistema; certificar elegibilidad de las familias; coordinar y focalizar en las familias beneficiarias todos los programas públicos de promoción social dirigidos a familias en extrema pobreza y establecer, coordinar y supervisar redes nacionales y locales de apoyo a las familias más pobres.

²⁶ A esta lista se debe agregar la Agencia de Cooperación Internacional (AGCI), que cumpliendo otro tipo de funciones, también constituye un Servicio dependiente de MIDEPLAN.

- FOSIS operaría gestionando el componente Puente, el que forma parte esencial del Programa e implica coordinar y hacer operar el sistema a niveles comunales con su llegada final al beneficiario.

“La verdad es que por Ley MIDEPLAN no ejecuta nada, se dedica al diseño, planifica, así es que no podía ser... pero revisamos las estructuras de las instituciones para ver cuánta flexibilidad podía haber para empezar a hacer esto, porque uno tiene que ver el tema de los presupuestos, los ítems son acotados, no puedes pasar una cosa para otra y bueno Hacienda da ese análisis. Y pensando que el FOSIS salía con cierta agilidad, es una institución joven, ágil que está metida en temas de la pobreza, era el único que en ese minuto podía hacerlo... Pero políticamente hay un puro responsable y es el Ministro de MIDEPLAN. Es él el que va a tener que poner la cara y dar cuenta del sistema, independientemente de que el FOSIS tenga un rol muy importante....por otra parte, es de MIDEPLAN, la responsabilidad de coordinar el sistema de protección social como un todo, involucrando a los distintos sectores...”

b) Normativa que regula el Sistema

Las diversas iniciativas de gobierno pueden requerir en menor o mayor grado una canalización a través del poder legislativo, arena política de negociación en que se establecen cuerpos legislativos regulatorios de las políticas públicas. En múltiples iniciativas gubernamentales no se requiere como condición seguir este camino legislativo, por cuanto no implican la creación o modificación de Leyes Orgánicas, cambios constitucionales u otros cambios legislativos relevantes. No obstante, cualquier iniciativa que implique un gasto presupuestario deberá ser aprobada en el ejercicio anual de formulación del Presupuesto.

De cualquier forma, la generación de políticas, programas e iniciativas públicas de carácter Presidencial enfrentan como dilema pasar por el poder legislativo (Parlamento), sea como alternativa o condición en su ruta de implementación.

En el caso del Chile Solidario, el programa fue implementado directamente por el aparato gubernamental. Se puede afirmar además que en este caso el hecho de no requerir como condición el envío de cuerpos legales para la discusión, elaboración y aprobación del parlamento aumentó directamente la factibilidad de implementación inmediata de la iniciativa luego de que ella adquirió prioridad máxima en la agenda presidencial.

“En este caso el tema legislativo, a diferencia de otros, el tema legislativo no tiene tanta importancia... Si sale la ley, fantástico, pero si no sale ya lo estamos haciendo y vamos a operar con las herramientas que tengamos...”

“Uno de los factores que facilita la toma de esta decisión es que esto no implicaba un lío... un lío en términos de tener que, necesariamente pasar por el parlamento, o sea, la lógica de gestión gubernativa en general tu tienes, tienes pocas posibilidades de armar iniciativas que sean de reformas o innovaciones relevantes sin pasar por el parlamento. La idea en general es tratar de hacer lo máximo que se pueda sin recurrir a cambios legales, esa es una lógica decisional no sólo porque sea engorroso sino para aprovechar al máximo las capacidades internas gubernamentales que existen. O sea... siempre la pregunta del Presidente es “bueno, ¿con ley o sin ley?, ¿se puede sin ley?”

En este escenario, la tramitación y discusión legislativa del Proyecto adquirió otras especificidades:

- Se realizó sobre la base de “hechos consumados”, por tanto, si bien el debate parlamentario podía eventualmente recoger oposiciones a la iniciativa, el parlamento no tendría el poder de impedirla.
- La discusión podría permitir legitimar la iniciativa y dotarla de una estabilidad y permanencia mayor.
- Dado los tiempos de discusión parlamentaria, el proceso legislativo recibiría paralelamente retroalimentación del comportamiento y resultados reales de la iniciativa.

Cabe agregar que dentro de los mismos actores relevantes en la implementación del Sistema, principalmente FOSIS y DIPRES, se observan opiniones distintas respecto de la canalización legislativa del Programa. En un caso, el trámite legislativo es visto como un aspecto que no obstante conveniente, a la vez implica un proceso largo y desgastador que más bien distrae energías respecto de la implementación rápida y eficaz del Programa. En otro caso, tal proceso es visto como un requerimiento para establecer cabalmente un sistema de protección social consensuado y regulado normativamente, que defina una política de mayor permanencia y estabilidad en el país.

2.2 Los actores participantes: roles y recursos puestos en juego en el proceso de elaboración del programa

A partir de la información recolectada es interesante esbozar un perfil básico de los actores participantes, caracterizando los roles y recursos que cada uno activa en el proceso²⁷.

2.2.1 MIDEPLAN

ROLES	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Opera como la entidad gubernamental especializada en diagnosticar el problema. ▪ Genera indicadores. ▪ Desarrolla la estrategia de base que da sustento al Programa
RECURSOS	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Personal especializado ▪ Poder del Ministro permite toma de decisiones respecto de la ejecución de Programas, acceder al Presidente y negociar la agenda relacionada con el Ministerio ▪ El problema cae en el ámbito de acción del Ministerio

El MIDEPLAN actúa en todas las etapas del proceso de formulación del Programa. Es la entidad que genera los indicadores sobre el problema (pobreza, indigencia) y diseña una estrategia, la cual se liga inmediatamente a la formulación de un Programa (Puente), que luego ejecutará una institución directamente dependiente del Ministerio (FOSIS). Cabe señalar que en el enlace del

²⁷ Se debe enfatizar que los roles y recursos que se identifican para cada participante, hacen referencia a aspectos relevantes observados en este estudio de caso y no pretenden dar cuenta de los roles y recursos con que cuentan estos agentes globalmente o en otros ámbitos específicos.

diseño de la estrategia con la elaboración e implementación del Programa Puente resulta decisivo el rol personal de Verónica Silva, quien actúa en este caso como *emprendedora de la estrategia y el programa al interior del Ministerio*, liderando directamente el diseño y ejecución y enlazando con su traslado de MIDEPLAN a FOSIS la continuidad de tales subprocesos.

Como recursos, se observa que la entidad posee los instrumentos de medición (indicadores, bases de datos, Encuestas CAS, CASEN); los recursos humanos y la especialización funcional relacionada con el problema que se intenta resolver. Su condición de Ministerio permite a la autoridad que lo lidera tomar decisiones respecto de la ejecución de Programas y acceder al Presidente de la República en orden de posicionar sus temáticas en la agenda presidencial. Sin embargo, en el caso examinado, se observan limitaciones respecto del poder de este Ministerio para generar y coordinar políticas de mayor alcance en el ámbito social. En efecto, sin la decisión y participación crucial del Ministerio de Hacienda en cuanto a generar un sistema de protección de mayor alcance, la capacidad de MIDEPLAN se veía limitada a la formulación de programas de menor alcance y posicionamiento.

2.2.2 FOSIS

ROLES	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Implementa el Programa Puente
RECURSOS	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Especialización en el problema ▪ Capacidad organizacional y operacional ▪ Flexibilidad

El FOSIS actúa en el proceso básicamente como entidad ejecutora de programas, cuyos principales recursos radican en su especialización en el problema sujeto a política (la pobreza) y su capacidad organizacional y operacional. La institución opera como un fondo de inversión, con gran flexibilidad presupuestaria y programática, lo que constituye un recurso altamente valorado para la implantación directa de iniciativas nuevas definidas por el Gobierno. En las etapas de examen de alternativas, negociación y diseño final del Chile Solidario, el FOSIS, a través de Verónica Silva, adquiere gran relevancia e incidencia en el resultado final del proceso. Sin embargo, en este caso parece confluir el rol personal de un emprendedor de políticas con un respaldo de tipo institucional.

2.2.3 Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda (DIPRES)

ROLES	<ul style="list-style-type: none">▪ Induce y posiciona la iniciativa en la agenda gubernamental▪ Monitorea y evalúa el comportamiento de las políticas y programas▪ Controla el uso de los recursos▪ Desarrolla estrategias y diseña políticas
RECURSOS	<ul style="list-style-type: none">▪ Administración del gasto público▪ Formulación del presupuesto▪ Vinculación con Banco Mundial▪ Capacidad de evaluación y personal especializado

El rol de la Dirección de Presupuesto en el marco de la iniciativa Chile Solidario es central y se manifiesta en diversas etapas del proceso de elaboración del Programa. En un primer momento, la DIPRES estudia y evalúa la factibilidad y conveniencia de orientar la política dirigida a la pobreza bajo el enfoque de un sistema de protección social (intersectorial, interrelacionado, de ventanilla única y enfocado en la familia); luego, propone al Presidente la formulación de una política sobre la materia (recibiendo retroalimentación positiva y posicionando la iniciativa en la agenda gubernamental); en seguida participa activamente en el examen de alternativas y formulación del diseño definitivo (proceso técnico y de negociación); para finalmente proyectar la política como una iniciativa de más largo aliento, con respaldo legislativo e implicancias de graduales cambios en la estructura del Estado.

Es importante destacar dentro de los recursos de esta entidad la administración del gasto público y la formulación del presupuesto de la nación. A partir de estas funciones de base, la institución ha desarrollado fuertes capacidades de evaluación respecto de la eficacia y eficiencia del gasto gubernamental, lo que se traduce en la operación de un sistema de rendición de cuentas de las reparticiones de gobierno, que se enlaza con la incidencia en la formulación de políticas públicas en los diversos ámbitos que posee la entidad.

Es de especial relevancia para este caso el vínculo que establece la DIPRES con el Banco Mundial, puesto que tanto la formulación de la política como los procesos de implementación y evaluación, quedan estrechamente vinculados a la asistencia técnica y financiamiento de apoyo que provee esta entidad. A su vez, el Banco ejerce una influencia globalizada en la formulación de políticas públicas, pues se observa en distintos países el alineamiento e implementación de marcos analíticos, políticas y programas desarrollados con la intervención del Banco.

2.2.4 El Presidente

ROLES	<ul style="list-style-type: none">▪ Posiciona el programa como prioridad gubernamental▪ Define la estrategia y modalidad de formulación de la política▪ Instruye al aparato gubernamental▪ Toma las decisiones
RECURSOS	<ul style="list-style-type: none">▪ Capacidad de definición de la agenda pública▪ Recursos organizacionales del aparato gubernamental▪ Posicionamiento comunicacional

En primer término, en el estudio se manifiesta la importancia del rol Presidencial para la definición de políticas. En efecto, como recursos de gran potencia, el Presidente posee la capacidad de definir la agenda de prioridades gubernamentales, posicionarla comunicacionalmente y utilizar el aparato estatal para implementarla.

En segundo lugar, a través de las entrevistas a personal gubernamental se observa la importancia del estilo de liderazgo que ejerce el Presidente, reflejado en diversos aspectos, como por ejemplo:

- Flexibilidad para establecer prioridades y realizar cambios en la agenda.
- Grado en que se involucra personalmente en la toma de decisiones. Grado en que delega a Ministros
- Grado en que realiza un seguimiento personal de las iniciativas

En tercer lugar, a partir de la investigación realizada emerge como un aspecto relevante del comportamiento presidencial el sistema de toma de decisiones utilizado, el cual por cierto puede variar de presidente en presidente.

En tal sentido, se detectó que el sistema de toma de decisiones del actual presidente se apoya en una estructura de asesoría constituida por dos equipos: uno, orientado a la asesoría estratégica, que aborda en forma más política y comprensiva los lineamientos del gobierno, su agenda de prioridades, su interrelación con los actores políticos y sociales; y otro, destinado a la asesoría en la formulación y seguimiento de políticas públicas específicas que forman parte del programa y agenda gubernamental. Este soporte organizacional básico, se complementa recurriendo a asesores personales del Presidente respecto de temas o problemas específicos. En el caso del Chile Solidario, la asesoría de ambos equipos se manifiesta a partir del involucramiento presidencial en el proceso²⁸.

²⁸ Cabe agregar que en este caso, la importancia del soporte organizacional de asesoría al Presidente juega un rol notorio, no obstante obviamente el sistema de toma de decisiones Presidencial adopta distintas configuraciones según la temática y área de la política pública, intereses y actores involucrados, requerimientos de trámite legislativo vs. factibilidad de implementación gubernamental autónoma, etc. Así, existiendo como soporte permanente para el apoyo de toma de decisiones una estructura conformada por los dos equipos señalados (asesoría estratégica y políticas públicas), para la gestión de cada política específica se configura una combinación particular, en que interviene, según el caso, una determinada mezcla de actores: Presidente, Asesores personales, Equipos asesores, Ministros, Personal de Servicios, actores sociales, grupos de interés, especialistas técnico-científicos.

Así, asesores personales del Presidente y el equipo de políticas públicas participan directamente de la coordinación del proceso a partir del seminario de consultas a expertos; para luego coordinar el examen de alternativas, negociaciones intra gubernamentales y diseño final. Posteriormente, el equipo asesor de políticas públicas queda a cargo de un seguimiento constante de la evolución del Programa, informando directamente al Presidente de sus resultados.

2.2.5 La comunidad científico técnica

ROLES	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Provee de marcos analíticos, estudios y evaluaciones ▪ Interviene en la definición de alternativas de solución al problema ▪ Asesora a las entidades gubernamentales involucradas
RECURSOS	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Conocimiento y respaldo técnico-científico ▪ Red de relaciones con entidades gubernamentales y grupos políticos

En el caso de Chile Solidario, la influencia de la comunidad técnico científica en las diversas etapas de formulación fue relevante. Al respecto, se pueden realizar las siguientes observaciones:

- A través de una mirada global, se puede afirmar que la comunidad científico técnica juega un rol relevante en cuanto a proporcionar un análisis del problema, las alternativas de solución y la factibilidad de implementación. Sin embargo, si se observa el resultado final del diseño del Programa, se constata que éste no corresponde a una solución elaborada como un todo por algún grupo científico técnico, sino más bien se observa que los decisores gubernamentales construyen el Programa a partir de un mix que combina elementos proporcionados por distintos miembros de la comunidad científico - técnica con componentes políticos propuestos por las propias entidades gubernamentales.
- La formulación de la política detonada por el Ministerio de Hacienda e impulsada a partir de entonces por la Presidencia, incorporó y asignó un rol explícito a la comunidad científico - técnica a través del seminario presidencial realizado. En esta reunión, tal comunidad incide directamente en evaluar y proponer alternativas de política.
- Previo al subproceso de negociación y diseño final del Programa, realizado por MIDEPLAN-FOSIS, DIPRES y la Presidencia, un Centro de Investigación específico (Asesorías para el Desarrollo) ejerce un rol de enlace y encuentro entre las entidades gubernamentales que negocian el diseño final del Programa, generando análisis que proveen de insumos para definir las alternativas finales a adoptar.
- Durante la implementación inicial del programa, la comunidad científico técnica se involucra directamente en la evaluación y monitoreo de la iniciativa, a través de evaluaciones licitadas o asesorías a las instancias gubernamentales²⁹.

²⁹ A poco andar de la iniciativa, se proveen dos evaluaciones iniciales elaboradas por Asesorías para el Desarrollo y CEPAL (E. Cohen), respectivamente, las que son analizadas y discutidas a nivel de la asesoría presidencial.

- Como trasfondo se observa que un conjunto de Centros de Estudios, con mayor o menor alineamiento u afinidad política con el gobierno, desempeña funciones de evaluación de las políticas y programas públicos; ejecuta asesorías de gestión a las reparticiones gubernamentales y; en general, realiza de estudios e investigaciones vinculadas a las temáticas y gestión de programas públicos³⁰.
- Uno de los fenómenos manifiestos observados en la investigación es la notable interrelación que se produce entre los ámbitos científico - técnico y el político. En efecto, se observa una *circulación de los hacedores de la política pública entre el ámbito técnico y el político*, que implica una movilidad y traslado a lo largo de su carrera entre distintos escenarios: reparticiones gubernamentales - centros de investigación - partidos políticos y centros vinculados a ellos – entidades del tercer sector que ejecutan programas. Un resultado de esta interrelación se traduce en la existencia de redes de vínculos personales que interrelacionan a los miembros de la comunidad científico técnica con la política y el gobierno. Evidentemente, estos vínculos son un recurso que se activa en diversas fases de la formulación e implementación de la política.

2.2.6 Otros actores

Otros actores relevantes de mencionar en referencia a la formulación del programa son:

- El parlamento
- Los Municipios
- Los grupos de interés

Como se ha señalado, el Chile Solidario se formula e inicia su implementación por el camino directo de iniciativa presidencial, sin seguir la ruta parlamentaria. Este factor, incide directamente en la naturaleza que adopta el proceso de formulación de la política.

A su llegada al parlamento como proyecto de ley, el Programa ya se está implementando. Sin embargo, a partir del debate parlamentario se desarrollan nuevos procesos y fenómenos tales como:

- Se genera un debate público en relación al Programa. A través del trabajo en comisiones y audiencias se explicitan las posturas de diversos actores (técnicos y profesionales, personeros gubernamentales, centros de asesorías a partidos (think tanks), ONGs, Municipios)
- Se posicionan en la opinión pública y medios de comunicación lecturas políticas respecto del Programa y sus componentes
- A través de su actuación, los actores políticos revelan la importancia que asignan a los efectos del programa como *ganancia* o *pérdida* de adhesión política para los diversos actores (Presidente, oposición, gobierno, Alcaldes).

El Programa Chile Solidario define al Municipio como socio clave en la implementación, en rigor, la llegada al beneficiario la realiza esta entidad. Es interesante destacar que en el proceso de elaboración del programa el Municipio sólo está presente de manera indirecta, mediante el estudio

³⁰ Se puede afirmar que a partir de la década de los noventa, al menos en el ámbito de las políticas y programas sociales, se observa una demanda creciente de las reparticiones públicas de evaluaciones y estudios provistos por centros de investigación, lo que genera un cierto mercado de la evaluación de políticas y programas públicas que es cubierto por una red de centros de investigación, consultoras y unidades universitarias del país.

de experiencias realizado en las fases previas que sirvieron de modelo a la formulación del programa (experiencias de La Florida y Quillota). Los Municipios no estuvieron presentes en las negociaciones y procesos de diseño final del Programa.

Por último, es interesante apuntar que en este caso, se observa la ausencia de grupos de interés que hayan participado o incidido en el proceso de formulación de la política. En general no se observan grupos sociales o corporativos que participen. No hay actores sociales que provengan del grupo afectado por la política (pobres) que participen de la formulación.

III. LA PUESTA EN PRÁCTICA DE LA INICIATIVA

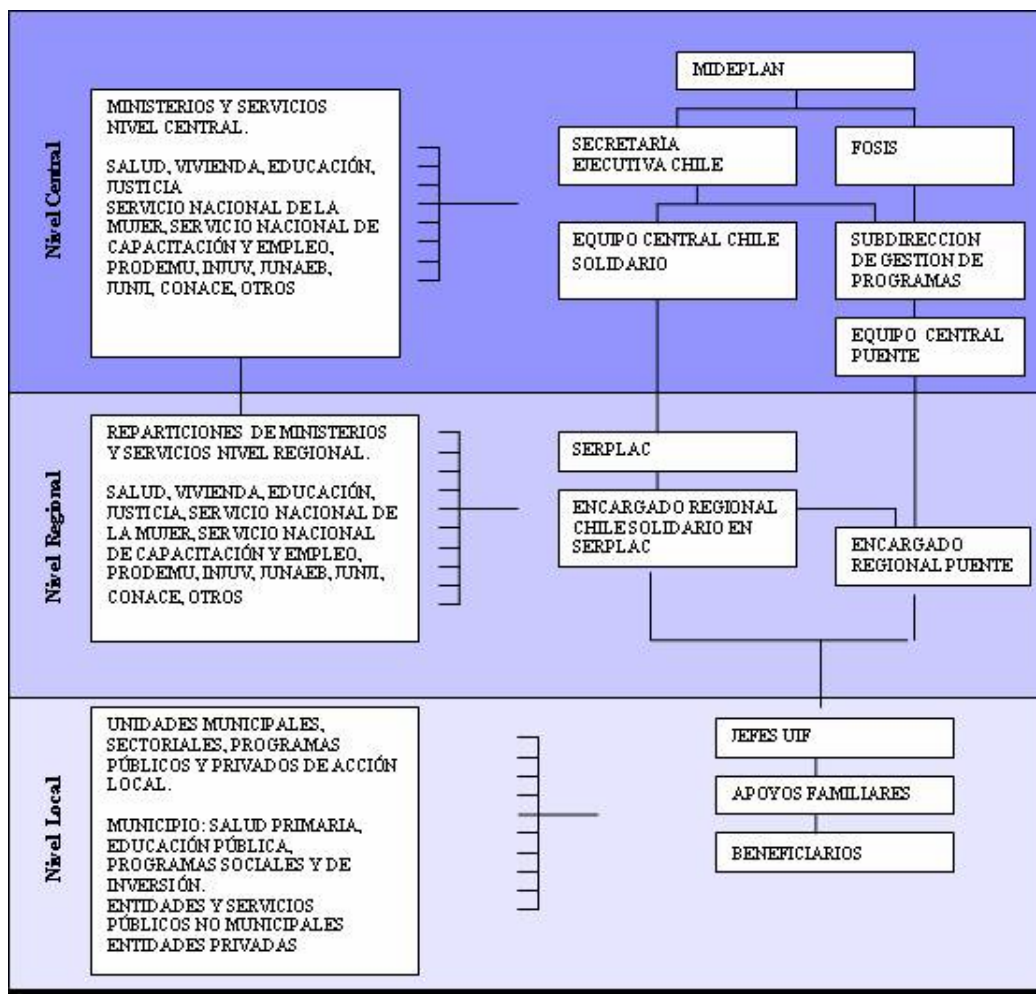
Una vez diseñado el programa, lo cual incluye el Sistema Chile Solidario y dentro de él al programa Puente, se procedió a su puesta en práctica. El proceso de implementación de la iniciativa corrió en forma paralela a su presentación y discusión en el parlamento como proyecto de ley, al menos en lo que respecta al periodo en que se realizó el trabajo en terreno de este estudio.

Esta puesta en práctica implicó la generación de una estructura de implementación a nivel central, regional- provincial y comunal y la articulación de una serie de actores en el marco del proceso de implementación. De ello pretende dar cuenta este capítulo. Los puntos que se abordarán son los siguientes: Primero, una caracterización de la estructura y procesos de implementación del Sistema Chile Solidario (incluyendo el programa Puente); segundo, una evaluación del programa por parte de los actores, haciéndose referencia específicamente a las percepciones en relación a sus impactos y dificultades; tercero, una caracterización de los actores centrales del proceso de implementación del programa, es decir, los ejecutores directos o apoyos familiares y los beneficiarios; y cuarto, un análisis de la dinámica de implementación en los espacios locales, para lo cual se estudiaron los casos de las comunas de Quillota y Peñalolén.

3.1 Estructura y procesos de implementación del Programa

3.1.1 Estructura de implementación del programa

En el siguiente diagrama, se puede observar la estructura de implementación del Programa. No se trata de un organigrama oficial y detallado, sino de una reconstrucción de la estructura básica con que opera el Programa y que se detecta a través de las entrevistas y examen de la gestión de los niveles central, regional y local.



El funcionamiento básico de esta estructura, puede ser descrito del siguiente modo:

- MIDEPLAN es el Ministerio a cargo del Programa, respondiendo e informando directamente al Presidente de la República. Este Ministerio es el responsable político y técnico de la gestión del Sistema Chile Solidario. A través de una Secretaría Ejecutiva, que consiste en un aparato técnico administrativo pequeño (1 secretario ejecutivo más un staff de alrededor de 8 profesionales), se gestiona y supervisa desde el nivel central el funcionamiento del Programa. El staff de apoyo, opera como un equipo de trabajo que divide sus tareas según dos criterios: una especialización funcional- temática (educación, salud, justicia, vivienda, trabajo, etc.), y una división de monitoreo geográfico, abordando cada profesional un conjunto de regiones. La responsabilidad de este equipo puede resumirse en lo siguiente: hacer funcionar el sistema y sus componentes; establecer y formalizar los procesos de coordinación entre instituciones sectoriales (educación, salud, justicia, vivienda, previsión y trabajo, etc..) y supervisar su operación en sus diversos niveles territoriales; gestionar presupuestariamente el Programa y dar

soporte administrativo global a su ejecución; procesar la información de monitoreo y resultados del Programa.

- El FOSIS participa como ejecutor del Programa Puente en el sistema Chile Solidario. El Puente constituye “la puerta de entrada y servicio de incorporación de los beneficiarios al sistema” y descansa en una estructura central – regional – comunal. A *nivel central*, el Programa Puente es responsabilidad de la Subdirección de Gestión de Programas del FOSIS, que a su vez tiene a su cargo la gestión del resto de las líneas programáticas de la institución³¹. Esta Subdirección, cuenta con un equipo de profesionales (6 aproximadamente) que gestionan centralmente el Puente y, a similitud del caso de la Secretaría Ejecutiva de Chile Solidario, opera con una división del trabajo que combina criterios de monitoreo y supervisión geográfica (áreas del país) y funcional (sistemas de información, capacitación y formación de Apoyos Familiares, operaciones administrativas, etc), externalizándose la operación de los sistemas de información que permiten capturar y almacenar a distancia la información de la gestión y resultados del programa proporcionada por los Apoyos Familiares.
- A nivel regional de MIDEPLAN el Sistema Chile Solidario es responsabilidad del SERPLAC, el que asigna a un encargado responsable de coordinar y monitorear la ejecución del sistema en la región. Dicho encargado asume además la relación con el programa Puente a nivel regional y con los distintos servicios públicos que contemplan oferta para las familias Chile Solidario.
- A *nivel regional* del FOSIS, el Programa Puente se inserta en el Departamento de Gestión de Programas, junto al resto de la oferta programática de la institución; allí cuenta con un encargado, responsable de coordinar, supervisar y monitorear la gestión del Puente en la región. Este encargado, se apoya en supervisores provinciales que asisten, monitorean y supervisan a los Jefes de las Unidades de Intervención Familiar (UIF). No obstante, el encargado regional, ejerce también una supervisión directa sobre los Jefes UIF.
- A nivel comunal, la implementación del Programa Puente es responsabilidad de la Unidad de Intervención Familiar, a cargo del Municipio, que se constituye a partir de un convenio entre FOSIS y la Municipalidad respectiva. La UIF, está conformada por un Jefe (funcionario municipal nombrado por el Alcalde) y un equipo de Apoyos Familiares, compuesto por dos tipos de personal: Apoyos Familiares Municipales, que son personal de planta, contrata u honorarios del mismo Municipio; y Apoyos Familiares FOSIS, personal contratado a honorarios por el FOSIS, seleccionado en acuerdo con la UIF. Normalmente, los Apoyos Municipales poseen sólo dedicación parcial al Programa y ejercen otras tareas en el Municipio; en tanto los Apoyos FOSIS poseen un contrato a honorarios por media jornada. En asociación con estas diferencias, normalmente un Apoyo FOSIS atiende alrededor de 60 familias, y uno municipal trabaja con aproximadamente 15 familias.
- El logro de los componentes y mínimos de Chile Solidario, implica articular la gestión de diversas reparticiones sectoriales de modo que ellas definan normativas y hagan llegar sus servicios a los beneficiarios del Programa. Este complejo sectorial, a su vez actúa y tiene presencia a niveles central, regional y local, según sea el caso. Destacan aquí la provisión de servicios de salud primaria y educación básica y media, administrados por los Municipios y orientados por las políticas de los Ministerios de Salud y Educación, respectivamente; la integración a planes de vivienda del MINVU, administrados a nivel regional por los SERVIU; la tramitación de subsidios monetarios SUF, PASIS, SAP, administrados por el INP (Instituto de Normalización Previsional); la integración a programas de educación preescolar (JUNJI) y

³¹ Programas de Empleo, Desarrollo Social y Productivo, Nivelación de Competencias Laborales.

alimentación escolar (JUNAEB); el acceso a la oferta programática FOSIS (particularmente programas de microemprendimiento); el ingreso a programas específicos que abordan problemáticas sociales o de grupos poblacionales, tales como drogadicción (CONACE), violencia intrafamiliar y programas para la mujer (SERNAM, PRODEMU), juventud (INJUV), discapacitados (FONADIS); programas de capacitación y empleo (SENCE) y otros. En el marco de la implementación del Programa, la articulación de la oferta sectorial puede ser vista por una parte como la red de servicios necesaria para el cumplimiento de los 53 mínimos del Programa, y por otra, como una red que se extiende más allá de los mínimos requeridos, de acuerdo a la capacidad de gestión que el Programa desarrolle en sus distintos niveles (central, regional, local).

3.1.2 Impactos del programa en MIDEPLAN y FOSIS

Un tema todavía a investigar es la medida en que el programa ha implicado una eventual reingeniería de procesos o cambios en la oferta programática de cada sector de los servicios públicos. Lo que sí se puede afirmar es que la implementación del Programa ha tenido importantes efectos en las estructuras y funcionamiento de MIDEPLAN y FOSIS, las dos entidades a cargo de la gestión global del sistema y la implementación del Programa Puente, respectivamente. Entre los efectos detectados en el estudio están:

- Para MIDEPLAN, el Programa constituye un desafío organizacional significativo. Ello debido a que pasa a hacerse cargo directamente de la gestión de un programa social, estando antes abocado principalmente a la evaluación social de proyectos a través de la administración del Sistema Nacional de Inversiones, la coordinación de la planificación regional y la realización de estudios y aplicación de la encuesta de caracterización socioeconómica nacional (CASEN). Este cambio en el rol asignado a MIDEPLAN ha llevado a instalar a nivel regional, funciones de coordinación y gestión del sistema, designando al menos a una persona a cargo en cada región. Al mismo tiempo ha requerido integrar y buscar soporte en otros componentes de la organización (por ej. División Social, Administración, Asesoría Jurídica, etc.) para apoyar el desarrollo del Programa. Por último, las nuevas responsabilidades de MIDEPLAN en el campo de la ejecución de programas llevan a la recepción formal de un Programa de Fortalecimiento, supervisado por el Ministerio de Hacienda y asistido técnica y financieramente por el Banco Mundial, que involucrará probablemente cambios y fortalecimientos en el Ministerio.

El siguiente comentario de un experto de MIDEPLAN Central ilustra la visión de esa institución de su proceso de adaptación a las nuevas responsabilidades:

“en Mideplan, además de seguir con sus temas habituales, CAS, CASEN, inversiones, ... ha habido un ajuste mucho más fuerte en la División Social de Mideplan. ...ahí hemos tenido que integrar todo el tema de política social, arreglar internamente los grupos de organización, producir ajustes dentro de una estructura, desarrollar niveles de coordinación, coordinación con muchas instituciones e intercambio de datos, que antes si existía, pero no en los niveles que, que tienen hoy día, entonces ha tenido que pasar a fortalecer equipos. También se ha debido fortalecer los sistemas informáticos.... por otra parte ha tenido que fortalecerse la dimensión regional, si se integran más actores, antes no teníamos beneficiarios, hoy día tenemos beneficiarios, ..esto ha significado una reestructuración.... el Chile Solidario ha sido una tremenda inyección de todo punto de vista”. (MIDEPLAN Central)

- Por su parte, para el FOSIS el Programa Puente ha involucrado también un impacto institucional significativo. La institución ha priorizado fuertemente esta iniciativa, destinando a ella gran parte de las energías de su gestión central, regional y supervisión a nivel local, y buscando alinear también su oferta programática con el sistema y sus beneficiarios.

"...había tan poca claridad de cómo iba esto del Chile Solidario... pero de todas las instituciones al comienzo decían bueno y como, que hacemos nosotros como aportamos a esto, con toda la incertidumbre del inicio y con todas las molestias del inicio también. Entonces muchas instituciones públicas empezaron a relacionarse directamente con nosotros, y no con MIDEPLAN". (FOSIS Central)

"El FOSIS en esto ha aparecido coordinando, y ha aparecido de alguna manera llevando recursos, que a lo mejor muchos dirían que no es pega del FOSIS, sí, es verdad, no es pega del FOSIS, nosotros deberíamos preocuparnos del Programa, pero nos interesa que los beneficios lleguen a la gente que está en el Programa, o sea no sacamos nada con que el Programa esté funcionado bien, que cada uno haga su pega y todo lo demás, si a la gente no le está llegando ningún beneficio, entonces igual hacemos tareas de coordinación, igual". (FOSIS Regional)

"Se supone que los servicios reciben la información de la SERPLAC y/o de la Secretaría Ejecutiva del Chile Solidario, ese rol siempre tiende como a diluirse, y terminamos nosotros como institución FOSIS, que la gente nos asocia directamente con el programa, siendo requeridos para múltiples cosas que no nos corresponden". (FOSIS Regional)

"Yo diría que tenemos demasiadas responsabilidades, o sea, si alguien nos preguntara, querríamos dejar de hacer ciertas cosas, como por ejemplo, la relación con los servicios, porque desde mi, y esto es super personal, desde mi punto de vista, son áreas distintas de trabajo, y lo que tiene que ver con las coordinaciones de los servicios para responder a otras demandas que surgen de las mismas familias, son cosas que desde mi punto de vista que son bastante complejas las dos, pero muy distintas". (FOSIS Regional)

3.1.3 La implementación de procesos del programa (diseño, ejecución, estandarización)

El Programa Chile Solidario plantea un desafío y complejidad importante en términos de conectar una red de prestaciones multisectoriales, o puesto de otra forma, hacer llegar a una unidad beneficiaria seleccionada por criterios de focalización un paquete de servicios y prestaciones provistas por diversos agentes (Ministerios, Servicios, Municipios).

Si se observa la implementación del Programa en este aspecto, se constatan diversos fenómenos:

- A niveles central y regional, el Programa ha debido crear un **marco normativo** (convenios) que enlace las prestaciones de los Servicios y Ministerios con la estructura de implementación del Programa y sus beneficiarios. La definición de estos convenios no ha estado exenta de dificultades, pues para los sectores y servicios ha implicado requerimientos de nuevos procesos, variación en sus criterios de definición y focalización de beneficiarios, redistribución o aumento de gastos, generación de soporte organizacional y humano para la prestación del servicio. Los problemas mayores, sin embargo, se han producido en la definición específica de los **procesos de operación**, su estandarización e implementación.

- En efecto, la implementación de los procesos se ha verificado como un problema crítico a diversos niveles. A nivel central, los ministerios y servicios han debido adecuar o crear las normativas y programas para canalizar el cumplimiento de los mínimos, y luego, asegurar la “bajada” de estos cambios para su ejecución a escala regional, provincial y local. A nivel regional, las SERPLAC y FOSIS han debido también coordinar y monitorear el establecimiento de la normativa que regula los procesos, y solucionar los problemas y cuellos de botella en su implementación. A su turno, a nivel local, el Municipio ha tenido que establecer los procesos de coordinación e integración de los beneficiarios hacia el conjunto de servicios y programas que son de su directa responsabilidad y se relacionan con el cumplimiento de los mínimos.
- En la información recolectada en el presente estudio, se observa que Chile Solidario, con la prioridad gubernamental que posee, ha logrado comprometer la voluntad y participación de los diversos sectores y servicios, y ha sido capaz de implementar los procesos requeridos, los que en mayor o menor medida se van estandarizando. En la opinión de los expertos de MIDEPLAN Central, esos procesos se han ido estandarizando paulatinamente, pero de manera hasta ahora incipiente:

“.. yo diría que en general, ha habido desde el comienzo una muy buena intención de los Servicios a participar, a sumarse, y eso se va incrementándose cada vez más, ósea cada vez más disposición, a aportar, a decir bueno ¿en qué puedo yo participar?, ¿en qué podemos aportar?, ¿es necesario buscar soluciones ofertas, creativa?, todo el mundo está dispuesto. Cuando hay que llevarlo a lo operativo, ahí ya cuesta más porque cada uno tiene sus procedimientos, hay que ir ajustando normas...”. (Mideplan Central)

“..ha sido trabajoso, esto es lo que hay que hacer permanente, en todos los sectores, eh... por ejemplo, en el tema educación,. hay varias instituciones que trabajan el tema preescolar, Junji, Integra, Mineduc con sus propios programas, si bien hay una cierta relación entre ellos, las relaciones de coordinación son incipientes todavía..”. (Mideplan Central)

“para que el sistema funcione bien, para que vaya racionalizándose, en el manejo de los procesos hay que ir estandarizándolos, de modo que no pase, como pasa, que estás solucionando nuevamente una cosa que ya solucionaste una vez digamos, para un caso, para una región, etc...”. (Mideplan Central)

3.1.4 Control de Gestión y Sistemas de Información

Observando la implementación del Chile Solidario, destaca el rol que juegan en su funcionamiento los mecanismos de Control de Gestión, entendidos como el establecimiento de indicadores de desempeño que informan de los resultados del Programa, y el rol del soporte informático para transmitir, almacenar y procesar la información del funcionamiento del Programa y situación de los beneficiarios.

Desde el diseño mismo del Programa, orientado por la obtención de “mínimos”, se instala en su gestión un requerimiento de medición de logros y estándares para dar cuenta sobre el éxito del Programa. Sin embargo, esta medición no ha estado exenta de complejidades y dificultades, a saber:

(a) La operacionalización de los mínimos en muchos casos no es clara, y se ha ido precisando con la

implementación del Programa o ha dependido de la evaluación de los Apoyos Familiares³²; (b) La definición misma del mínimo puede constituir un logro de baja relevancia en términos de implicar un cambio significativo en determinadas condiciones de la calidad de vida; (c) la obtención del mínimo puede no ser factible en determinados contextos de aplicación del Programa³³; (d) No menos importante, cabe plantearse si los mínimos dan cuenta de los objetivos de superación de la extrema pobreza que estratégicamente orientan a Chile Solidario. No obstante estas dificultades, es evidente que la redefinición, ajuste y perfeccionamiento de los mínimos será parte significativa de la optimización del Programa.

Desde la percepción de los responsables y operadores a niveles regional y local, el cumplimiento de indicadores de desempeño, traducido en coberturas y estándares de logro de los mínimos, se plantea como una fuerte presión a la productividad. En el nivel local no deja de existir una percepción respecto de que los responsables centrales del Programa enfatizan principalmente la medición de logros, en tanto para los implementadores locales se plantea la complejidad del proceso de obtención de resultados.

“..existe una presión, claro. Es que es un tema de lógicas. Este programa nació con una lógica de promoción, de apoyar a la familia para que la familia con sus propios esfuerzos vayan trabajando, que es un trabajo local, pero a nivel nacional, y con la lógica que manejan los ministerios, ellos lo único que quieren, “me llamó el señor Presidente, tengo que rendir”, vamos tirando para abajo”. (Jefe Unidad de Intervención)

Al examinar la implementación del Programa, se constata la relevancia de los sistemas de información para su gestión. De partida, sin la existencia de un sistema informático que opere como base de datos con la información de los usuarios y el logro de resultados, el seguimiento de indicadores de desempeño sería inviable o en extremo dificultoso. El uso de tecnologías de información para la gestión del Programa amerita algunas observaciones específicas:

- Como se observó en el análisis de la etapa de formulación del Programa, el hecho de contar con una cuantificación de la población pobre e indigente, y la factibilidad de localizarla a nivel de cada familia, facilitó la viabilidad global poner en práctica Chile Solidario.
- En la etapa de implementación, la identificación de las familias está dada por el registro y base de datos de ficha CAS 2 existente en cada Municipio.
- Visto en términos generales, la implantación del sistema de información implica un esfuerzo significativo para: (a) montar en plataforma Internet un sistema de captura, transmisión y almacenamiento de datos que contenga la información de los beneficiarios (225.000 familias en el período 2003-2005); (b) administrar el uso del sistema por 1.500 apoyos familiares y alrededor de 400 Jefes de UIF; (c) procesar información de monitoreo y resultados a cargo de las instancias regionales y centrales; (d) integrar y validar información de la base de datos con información proveniente de otras instituciones sectoriales.
- Un punto interesante de observar es el requerimiento de aplicación de tecnologías de información que implica la coordinación intersectorial. En efecto, la base de datos de beneficiarios Chile Solidario, permite de modo inicial observar el estado de diversas variables de la familia en dimensiones de calidad de vida y acceso a los servicios y programas públicos

³² Algunos ejemplos de mínimos de dificultosa operacionalización son: (a) que existan en la familia prácticas cotidianas de conversación sobre temas como hábitos, horarios y espacios para la recreación; (b) que la familia cuente con mecanismos adecuados para enfrentar conflictos.

³³ Es el caso de mínimos definidos en la dimensión habitabilidad, que hacen referencia a contar con sistema de eliminación de excretas, sistema de energía y entorno de la vivienda libre de contaminación, aspectos que en algunos casos (por ejemplo sectores rurales o campamentos urbanos) dependen de inversiones mayores y factibilidad del servicio.

de distinto origen sectorial. Esta experiencia, se basa más bien en el poblamiento de una base de datos desde un originador (los Apoyos Familiares) el cual registra la información multisectorial correspondiente a la familia. En menor medida, el sistema ha ido incorporando validaciones e interrelaciones con bases de datos provenientes directamente de originadores sectoriales. Visto desde un punto de vista más comprensivo, se observa que la no coordinación sectorial se alimenta en parte por la inexistencia de bases de datos interrelacionadas que permitan monitorear cómo los diversos sectores y agentes de programas públicos están actuando sobre un mismo usuario o beneficiario.

- En las entrevistas realizadas se constata la valoración e importancia que se asigna a la existencia y uso de los sistemas de información del Programa. Como se señaló, particularmente a nivel central y regional, estas herramientas son cruciales para monitorear el funcionamiento y resultados que se obtienen. Sin embargo, a nivel local (UIF), se enfrentan críticas y dificultades respecto del funcionamiento del sistema y su uso, las que hacen referencia a: (a) baja disponibilidad de infraestructura y equipamiento de acceso a Internet por parte de los Apoyos Familiares; (b) un cuestionamiento al rol asignado a la instancia local, la que opera como proveedor de la información sin embargo no posee atribuciones para manejar la base de datos de sus beneficiarios a nivel comunal, y debe solicitar informes al nivel central para estos efectos³⁴. En términos de algunos actores:

“..existe un sistema nacional de registro de la información, en la cual los usuarios tenemos determinados accesos. Yo por ejemplo, no veo familias, si me meto en el sistema de información, no veo familias. Llego al nivel de ver dentro de la comuna, el equipo, el apoyo familiar y el número, y también los nombres probablemente, de las familias que tiene a su cargo. No veo composición del grupo familiar ni condición socio –económica, en el fondo no veo el listado de imagen CAS, no tengo acceso. Dos o tres personas a nivel nacional tienen ese acceso, a la familia. Para efectos de poder nosotros implementar medidas, como por ejemplo, focalizar los programas del FOSIS que este año además está asociado casi absolutamente a las familias del Puente, necesitamos saber en cada comuna, cuáles son las familias que no cumplen determinadas condiciones para nosotros con la oferta de la que disponemos, darle cumplimiento. En ese tema en particular, nosotros requerimos del nivel central de información; entonces decimos, por ejemplo “en la comuna de La Granja, necesitamos los datos de 14 familias que no tengan cumplida la condición de trabajo e ingreso”, para incorporarlas a nuestros programas de Empleo; y el Central nos provee de todo eso”. (FOSIS Regional)

“... el tema más complicado que nosotros tenemos, o que nos trae mayores complicaciones es el tema de información, el tema de informar. Todo el trabajo que los Apoyos hacen debería quedar registrado en un sistema, por lo tanto, la exigencia más patente que tienen los Apoyos familiares es de traspasar todos los datos que ellos tienen en su carpeta al sistema computacional, o al sistema informático que se centraliza en Santiago y de lo cual nosotros no tenemos acceso”. (UIF Quillota)

“.. tenemos requerimientos, por ejemplo la JUNAEB nos demanda información sobre familias y nosotros no podemos dar cuenta, ¿por qué?, porque toda la información de los Apoyo, de las familias, se ingresa y se va, se está centralizando en Santiago, y nosotros no tenemos acceso a bases de datos, por lo tanto si se necesita la información hay que hacer un esfuerzo para contar con la misma información, y tengo que demandar o contratar a alguien, que se dé el trabajo de

³⁴ Estas restricciones surgen del carácter confidencial que se asigna a la información de cada familia. Sin embargo, es evidente que desde el punto de vista del Municipio, si se pretende que la institución ejerza un trabajo integrado, planificado y con adecuados mecanismos de monitoreo, se requerirán atribuciones de procesamiento y uso de la base de datos comunal.

meter toda esa información a una base de datos paralela,...en algunos casos hemos tenido esa capacidad, pero en otros no, y no hemos podido darle curso a otras situaciones". (UIF Quillota)

3.2 La evaluación del programa por parte de los actores

El siguiente apartado recoge la percepción de los actores respecto del programa en los beneficiarios, considerando para ellos la opinión de actores de los distintos niveles de implementación del programa y de los propios beneficiarios. Luego se abordará el tema de las dificultades presentadas en el proceso de implementación local del programa, tomadas específicamente desde la perspectiva de los ejecutores directos, es decir, de los apoyos familiares.

3.2.1 Percepción de los actores respecto de los efectos del Programa

A través de las entrevistas realizadas, se exploraron las percepciones generales que los diversos actores tienen sobre los efectos del Programa en los beneficiarios. Asimismo, se indagó entre los propios beneficiarios la percepción y valoración de los cambios que el Programa implicaba en las condiciones de vida de sus familias³⁵.

Las principales percepciones respecto de los efectos del Programa, según los distintos actores, se señalan en el siguiente cuadro:

³⁵ El objetivo básico aquí fue rescatar percepciones respecto de cómo ven los diversos actores los efectos del Programa. No se trata de un tratamiento en profundidad respecto del análisis, evaluaciones y opiniones que cada actor posee sobre el Programa y sus componentes específicos, sino de rescatar lo que para cada actor es más significativo, o selecciona por creer que constituye un efecto importante del Programa. Cabe señalar que al momento de realizada la investigación no se cuenta todavía con los datos de egreso de la primera cohorte de beneficiarios para evaluar resultados de cumplimiento de los 53 mínimos contemplados en el Programa.

FOSIS CENTRAL Y REGIONAL	MIDEPLAN CENTRAL Y REGIONAL	JEFES UIF	APOYOS FAMILIARES	BENEFICIARIOS
<p>La visita a la casa y la interacción con el Apoyo posee un importante efecto y valoración en los beneficiarios.</p> <p>El Programa tiene un efecto de integración social, creación de ciudadanía y entrega de derechos.</p>	<p>El Programa reconoce y garantiza derechos.</p> <p>El Programa permite integrar socialmente a las familias de beneficiarios.</p> <p>Existe una gran valoración del trabajo de los Apoyos por parte de los beneficiarios</p> <p>La entrega del bono monetario ha sido valorado por los beneficiario y ha permitido cubrir gastos que de otro modo no hubieran podido realizarse</p>	<p>Una importante proporción de las familias beneficiarias ya accedía a servicios y beneficios sociales. Sólo para un grupo minoritario (aunque no menos importante) el Programa representa una diferencia significativa de inclusión.</p> <p>El Programa informa y enlaza a los beneficiarios con una multiplicidad de servicios, derechos y ayuda institucional. Al mismo tiempo, el beneficiario aprende a utilizar esta red y asumir su propia responsabilidad para superar sus problemas.</p>	<p>El efecto de sentirse escuchados, visitados e interactuar con el Apoyo es altamente valorado por los beneficiarios.</p> <p>Mejora notoriamente el acceso a los servicios por parte de las familias beneficiarias. Sin embargo, la superación de la indigencia se observa como un proceso difícil, dado que el Programa no resuelve en forma más permanente las capacidades e inserción laboral y las condiciones de vivienda.</p> <p>El Programa informa a las familias respecto de la oferta de servicios. En una parte de los beneficiarios posibilita que aprendan a gestionar por sí mismas este apoyo, otro grupo, tiende a depender del Apoyo Familiar.</p>	<p>El Programa se traduce en una notoria mejora en el acceso a servicios y beneficios:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Atención en salud, - Inserción escolar de menores; ayuda en útiles, alimentación escolar, vestuario. - Mejoras y reparaciones básicas en la vivienda. - Apoyo monetario que permite destinar algún dinero a aspectos no posibles en una situación habitual: ahorro para la vivienda, educación, salud. <p>La relación con el Apoyo tiene un efecto importante. El Apoyo cumple diversas funciones para el beneficiario (a) es alguien que lo escucha, acoge, conversa y aconseja; (b) es fuente de información; (c) es quien “manda “ al beneficiario a movilizarse; (d) es quien consigue los contactos y beneficios.</p>

Entre el personal de FOSIS y MIDEPLAN entrevistado a niveles central y regional, se comparte una visión de los efectos globales del Programa en términos de integración, entrega de derechos y creación de ciudadanía en los beneficiarios. Asimismo, el hecho que el Programa “vaya al

beneficiario”, y se materialice un servicio y relación a través de una persona (Apoyo Familiar) es visto como un aspecto de diseño metodológico que produce efectos e impactos importantes en las familias atendidas.

"Con lo que nos encontramos, dicho por los beneficiarios, era primero que nada esta cosa de reconocer a los apoyos familiares casi como los ángeles caídos del cielo que llegaron un día a tocar sus puertas y que su vida se transformó. Pero lo más importante, es la posibilidad de haberse reconocido como familia digna, que podían hablar, que alguien los escuchaba y que habían mejorado sustantivamente sus relaciones familiares. Eso es valorado tremendamente". (Integrante del equipo nacional del programa Puente)

"Yo veo que hay una gran cantidad de familias que la vida les ha cambiado, a lo mejor no económicamente. Su vida de alguna manera les cambió, ya sea porque conocen más, porque ven más perspectivas, porque les abriste un mundo. Impacta en ellos esto de que vaya alguien a sus casas, eso es impactante, o sea lo que más rescatan es el acompañamiento, "el que vino este caballero, que tocó mi puerta", eso es uno de los aciertos que ha tenido este Programa, que no los hubiéramos tenido si hubiéramos estado atendiendo a la gente en las oficinas". (Encargada Programa Puente V región)

"Yo creo que en cada uno de sus componentes lo relevante es el reconocimiento del derecho, es como decir mira "es un derecho, pero no sólo esto, sino decir vamos a garantizar ese derecho"... yo creo que ese es un tremendo cambio. El tema de los subsidios por ejemplo, es decir esta familia tiene un derecho, pero no se garantizaba porque estábamos sujetos a la disponibilidad de recursos y distribución de cupos. Estas son las familias más pobres dentro de los pobres, nosotros tenemos que garantizar lo mínimo, tiene que haber un piso. Yo siento que eso es súper potente". (Integrante de la Secretaría Ejecutiva del Chile Solidario)

Las visiones de los Jefes de UIF y Apoyos Familiares coinciden con las de los niveles central y regional al percibir como efectos importantes del Programa la integración y acceso de los beneficiarios a diversos servicios, derechos y ayuda institucional, informando y habilitando a las familias para hacer uso de esta red. Asimismo, se identifica la importancia del rol de los Apoyos Familiares en el trabajo con las familias. Sin embargo, se introducen otros aspectos que relacionan los posibles efectos del Programa con la realidad sobre la que se interviene, dada por las características de los beneficiarios. Así, por ejemplo, los Jefes UIF estiman que sólo una proporción de los beneficiarios podría ser caracterizada como familias no cubiertas antes del Programa por beneficios sociales o excluidas radicalmente de servicios de apoyo.

"El proceso de atención a las familias de bajos recursos de la comuna de Quillota, para necesidades básicas, es un programa que está satisfecho en un gran porcentaje, o sea, si vamos a las condiciones mínimas, las condiciones mínimas de Salud y Educación son condiciones que sobre el 80% están cumplidas, o sea, también la Identificación... una de las teorías que hay en el programa es que las familias están fuera, no tienen un sistema de red que les permite incorporarse a los satisfactores, por decirlo así, pero esa teoría no es tan así, las carencias de estas familias van por otro lado, o van por ciertos aspectos más puntuales". (Jefe Unidad de Intervención Familiar, comuna de Quillota).

"De qué me sirve que mi familia pueda tener los 53 mínimos logrados si yo estoy viendo que la familia sigue exactamente igual, y ése es el tema también que hay de fondo, en el tema de Empleo por ejemplo, que hayan unas personas que trabajan de manera estable, aprobado, completa la condición mínima, el caballero lleva 4 años trabajando en una empresa, lo pincho, voy a las dos

semanas y al caballero lo echaron, y ahí me quedó botado el caballero, pero en el sistema él apareció con el mínimo cumplido. (Jefe Unidad de Intervención Familiar, comuna de Quillota).

"Bueno, no siempre no están tan desvinculados de los servicios, pero no saben relacionarse, no saben cómo llegar ni adónde ir... todos de alguna manera podían estar vinculados, todos de alguna manera conocían la existencia de ese servicio y podían estar enrolados en ese servicio, pero para algo puntual, no es que ellos lo tuvieran favorablemente, porque la verdad es que no se manejaban, porque no conocen por qué pueden ir, cuántas veces pueden ir, en qué condiciones pueden ir, eso les ha ayudado". (Jefa Unidad de Intervención Familiar, comuna de Peñalolén)

Entre los Apoyos Familiares, se recogen otras percepciones que problematizan los efectos del Programa, a saber: (a) la superación de las condiciones de indigencia que afecta a las familias atendidas, es vista como un proceso difícil, y en la medida que el Programa no resuelve de modo más permanente las capacidades y condiciones de inserción laboral, así como las condiciones de vivienda quedan pendientes aspectos cruciales para generar un cambio más sostenible en el nivel de vida de los beneficiarios; (b) Ciertos segmentos de beneficiarios, poseen y/o desarrollan capacidades de gestionar por sí mismos la red de apoyo respecto de la cual se les informa y vincula; otros segmentos en cambio, parecen permanecer en una relación de dependencia respecto del Apoyo Familiar, sin lograr mayores grados de autonomía.

"Hubo muy pocos rechazos, la mayoría de la gente estaba encantada de que la municipalidad se preocupara de ellos con nombre y apellido y fueran a verlos a su casa, se sentían bien. La motivación de ellos fue sentirse escuchadas, sentirse tomadas en cuenta". (Apoyos Familiares Municipales de Peñalolén)

"...mi visión es que el Puente no va a superar la Indigencia, y yo siempre dije que no iba a superar la Indigencia, porque obviamente todos sabemos, los que trabajamos en esto sabemos que para superar la Indigencia tenemos que superar fundamentalmente el tema económico y el tema habitabilidad, que son los dos aspectos más preponderantes, más que el acceso a servicios, ...pero sí creo que mejora el acceso a los servicios, que es distinto. (Apoyos Familiares Municipales de Quillota)

"... el Puente es super importante para las familias, porque creo, hay que dar fe en eso, que las familias están conociendo su capacidad de Autogestión, esperamos que sea así, que las familias después sean capaces de decidir, de no venir a buscar a los Apoyos Familiares, pero todavía no tenemos los resultados, porque recién las familias que egresan van a ser ahora, ahí recién vamos a saber qué tan bueno es....También se genera una dependencia con el Apoyo Familiar, dependencia aunque sea de escucharlo como "¿qué harías tú?", una dependencia perversa,..... la señora viene y me dice "¿qué haría usted?", pero ¿qué vamos a hacer cuándo yo ya no esté?...si la familia vio al Puente como algo que venía con plata y lo podía ayudar en otras cosas, y no agarró las herramientas que se estaban entregando ahí, yo pienso que esas familias no van a salir, o sea, que van a seguir así. (Apoyos Familiares Municipales de Quillota)

Las percepciones de los beneficiarios, dan cuenta de los efectos directos que sobre sus vidas tiene el Programa, los que se traducen básicamente en: (a) un notorio mejoramiento en el acceso y beneficios en la atención de salud, educación; mejoras y reparaciones en vivienda; (b) incremento de ingresos debido a la percepción del bono de ayuda, lo que permite destinar dinero a aspectos antes no posibles de cubrir; (c) obtención de información y aprendizajes para utilizar la red de servicios disponibles; (d) apoyo psicosocial y emocional que brinda el Apoyo Familiar.

Al observar las percepciones de los beneficiarios, se constata que la relación con el Apoyo Familiar posee importantes efectos y múltiples dimensiones:

- Es evidente que con el Apoyo se entabla una relación con fuerte compromiso emocional. De hecho, en muchas familias se les nombra “la tía/o apoyo”. El Apoyo es alguien quien escucha y acoge al beneficiario, lo cual es muy valorado por este último. Asimismo, se trata de una persona diferente, no pobre, que entrega una visión distinta de las cosas, un tipo de conversación que muchas veces no tiene con quien realizar en su entorno.
- En términos prácticos, el Apoyo es una fuente de información de beneficios, ayudas y oportunidades para el beneficiario. Es quien consigue los contactos y hace las derivaciones.
- Es habitual que los beneficiarios mencionen que el Apoyo los “mandó” a hacer tal o cual trámite o ha movilizarse respecto de alguna oportunidad. En contrapartida, es también común que los Apoyos Familiares revelen que, como estrategia, recurran a unos ciertos compromisos de reciprocidad con el beneficiario, esto es “si tú haces tal cosa, yo cumpliré con tal otra” o “yo cumplí con esto, ahora tú tienes que cumplir con esto otro”. Estos fenómenos, por un lado llaman la atención respecto de una suerte de actitud pasiva y en espera de conducción por parte del beneficiario, por otro lado, plantean el tema de cuál es la estructura de incentivos que posee el Programa, de modo que los beneficiarios cuenten con estímulos apropiados al participar en el Programa.

Algunos relatos que ilustran las percepciones de los beneficiarios respecto del impacto que el programa ha tenido en sus vidas son:

"Ha sido una ayuda bastante eficiente porque gracias a él las puertas se me han abierto para cualquier cosa: los remedios, para cualquier consulta, me ha ayudado harto. Uno dice que es del programa Puente y como que se abre más la puerta, aunque para mucha gente significa pobreza. Uno le dice: el programa Puente, ah es pobre le abren más las puertas". (Beneficiarios sector urbano de Quillota)

Uno por el sólo hecho de ser familia Puente como que tienes prioridad en muchas cosas y tienes muchos beneficios". (Beneficiarios sector Lo Hermida de Peñalolén)

"O sea, la platita que nos dan del Puente mucho nos ha servido, mucho mucho nos ha servido. Uno esa platita no la tiene. Y en estos momentos doy muchas gracias a eso. Si porque yo estoy haciendo los papelitos para la casa y ahí voy a esperar". (Beneficiarios sector rural de Quillota)

"Me dieron la posibilidad de tener un negocio y yo quise poner un negocio en la casa. No vendo grandes cantidades pero vendo harto, tengo harto apoyo. Lo mío es surgir más y gracias a dios lo he estado logrando". (Beneficiarios sector urbano de Quillota)

"Para hacer trámites algunas cosas nos ha orientado bastante, porque uno de por si tiene que andar preguntando, preguntando, preguntando, entonces ella nos mandaba directamente, conversábamos con alguien y ya entendíamos al tiro, o sea, ya no estábamos tan perdidas en cuanto a trámites". (Beneficiarios sector rural de Quillota)

"Yo agradecí mucho a la municipalidad porque me ayudaron a poner madera para la casa". (Beneficiarios sector rural de Quillota)

"A mi también lo que me ha significado harto estar con la Apoyo. Igual uno a veces tiene beneficios que uno no sabe, como estoy en la casa y no salgo nunca y ella me explica lo que puedo hacer. A veces uno tiene problemas y se encierra ahí y converso con ella y ella me escucha, me

trata de ayudar (...).Entonces conversar con ella y hablar un poco más, realmente para ver las cosas de otra manera”. (Beneficiarios sector urbano de Quillota)

“.. nosotros, llevamos 4 meses con ella. Igual cuando ella va nos explica y nos dice cosas. Por ser como dice la señora en el apoyo matrimonial, nos empieza a preguntar cómo es nuestra relación de pareja, cómo es nuestra relación con nuestros hijos o como deberíamos hablar con nuestros hijos, ella nos dice : “mira podrías ir por este lado, hablar de tal manera con tu esposo” o las cosas que por ser una hace tonteras con el marido, ella misma nos dice “no deberías hacer eso” o “llévate de esta manera”. (Beneficiarios sector San Luis de Peñalolén)

3.2.2 Las dificultades en la implementación desde el punto de vista de los ejecutores directos

Según se observa en los relatos de los entrevistados, el proceso de implementación del programa Puente a nivel comunal se enfrenta a una serie de dificultades. Los ejecutores, tanto los funcionarios municipales como los apoyos externos que financia el FOSIS, relevan distintos aspectos considerados como problemáticos a partir de su experiencia cotidiana de trabajo en el programa.

➤ Falta de oferta pública para el cumplimiento de las metas del programa

El primero de ellos hace referencia a la inexistencia de oferta pública para el logro de las metas del programa. Cabe señalar que esta es una preocupación que aparece solamente entre los funcionarios municipales, no siendo tematizada en las entrevistas con apoyos familiares FOSIS.

En Quillota se destaca la falta de oferta pública para el cumplimiento de ciertos mínimos, como por ejemplo los vinculados a habitabilidad. Esta situación se percibe como complicada porque el municipio no cuenta con recursos para responder a esta demanda y han tenido que apoyarse en la oferta que ha creado el FOSIS especialmente para estas familias.

“Entonces el mínimo, volviendo a los mínimos, es que cada persona tenga su cama. Resulta que para ese efecto el FOSIS dio solamente frazadas y no la cama. ¿Entonces quién tiene que dar la cama? El municipio y resulta que no nos alcanza para todos. Y no solamente vienen las familias Puente, viene toda la gente que lo necesita”. (Apoyos Familiares Municipales de Peñalolén)

En el caso de Peñalolén el énfasis está puesto en que los acuerdos institucionales realizados en el nivel central "no bajan" al nivel local, obstaculizando el que la oferta llegue a los beneficiarios. La crítica aquí apunta a la lentitud del proceso de coordinación entre los distintos niveles (central, regional y comunal), lo cual resiente la relación entre los apoyos y las familias en tanto se pierde credibilidad.

"Entonces te dicen: es que los estamos operacionalizando con el Registro Civil y entonces van a pagar 500 pesos, y esa información se les da a los Apoyos, los Apoyos le dicen a la gente, tanta plata, les vamos a sacar el Carné de Identidad, y entonces se empieza a dilatarse en el tiempo y la gente ya no cree, y la gente le empieza "a cobrar" al Apoyo, ¿te fijas?, porque él es la cara visible,... pero de repente suceden estas cosas, que nos dan una información, y que esa información no se corresponde con la realidad, por ende la familia que es la directamente beneficiaria del Programa cuestiona al Apoyo, entonces yo creo que el nivel central debe preocuparse por las acciones, y también hacer lanzamientos y anuncios cuando las cosas estén concretas y no cuando

vayan a suceder, porque eso es super nefasto para el trabajo real". (Jefa Unidad de Intervención Familiar, comuna de Peñalolén)

➤ Pertinencia de la oferta destinada a los beneficiarios del programa

En estrecha relación con lo anterior aparece el tema de la pertinencia de la oferta que llega desde el nivel central para los beneficiarios del programa Puente, señalándose que esta asignación de beneficios no respeta los procesos propios de cada comuna. Un tema relevante aquí es el de los cupos asignados a las comunas, los cuales deben ser utilizados pese a no contar con una demanda equivalente. Este punto aparece entre los entrevistados de la comuna de Quillota, tanto funcionarios municipales como apoyos externos.

A modo de ejemplo, se señala que para los programas de microemprendimiento no todas las familias están en condiciones de acceder a ellos para tener un buen resultado. Esto se traduce en un bajo impacto de estos programas.

"Hay muchas veces que las oportunidades de apoyo llegan a la comuna sin respetar el proceso que la comuna tiene con sus familias, te explico, ya, MIDEPLAN, o el FOSIS dice "nos llegaron 100 cupos de, por el tema de micro emprendimiento", si yo tuviera en ese momento una reunión con los chiquillos para ver el proceso en que cada familia va, yo llegaría a la conclusión de que no más de 30 familias está en condiciones de recibir ese apoyo, porque el apoyo de micro emprendimiento significa capacitación y significa plata, por lo tanto hay que focalizarlo bien, supongamos 30, pero me llegan 100, ¿tú crees que yo puedo rechazar los otros 70?, entonces, ¿qué pasa con esos 70?, finalmente, o no van a ser bien aprovechados o simplemente van a estar muy mal implementados". (Jefa Unidad de Intervención Familiar, comuna de Quillota).

➤ Manejo de la información

Un tercer tema relativo a las dificultades permanentes del proceso de ejecución es planteado por el Jefe UIF de Quillota y apunta a los problemas con el manejo de la información sobre las familias.

Según se señala, existe una demanda contante, por parte de los distintos servicios públicos, sobre información de las familias pertenecientes al programa. Demanda a la cual es difícil responder dada la confidencialidad de la información y a su centralización en Santiago. Esto le implica un trabajo adicional a la unidad de intervención debido a que deben reelaborar la información que han ingresado.

"Mira, el tema más complicado que nosotros tenemos, o que nos trae mayores complicaciones es el tema de información, todo el trabajo que los chiquillos hacen debería quedar registrado en un sistema, por lo tanto, la exigencia más patente que tienen los apoyos familiares es de traspasar todos los datos que ellos tienen en su carpeta al sistema computacional, o al sistema informático que se centraliza en Santiago y de lo cual nosotros no tenemos, no, no tenemos acceso... Hay muchos requerimientos que no parten desde nosotros, sino que parten desde los servicios, como esto es un programa que se ha echado a andar de a poquito, por ejemplo, ya, llega la instrucción al Ministerio de Educación, "Ministerio de Educación, preocúpese de estar atendiendo a las familias Puente", entonces el Ministerio de Educación se pregunta "¿quiénes son las familias Puente?", entonces bajan a nivel comunal, a nivel provincial, regional, provincial, y le preguntan a los departamentos de educación "oiga, chequéenlos quiénes son familias Puente", entonces el

Departamento de Educación nos llama a nosotros". (Jefe Unidad de Intervención Familiar, comuna de Quillota).

3.3 Ejecutores - Beneficiarios: Un perfil de los actores centrales de la implementación del programa

3.3.1 Los apoyos familiares (Ejecutores)

Es indudable que las personas a cargo de la implementación de un programa, con sus características, capacidades, incentivos, cultura y motivación, juega un rol central en su implementación y resultados. Más aún si se trata de un servicio personal, que involucra desarrollar una relación profunda y cercana con el beneficiario. Al respecto, la principal observación que surge del material cualitativo recolectado dice relación con las diferencias detectadas entre las características y desempeño de los Apoyos Familiares Municipales y los Apoyos familiares FOSIS.

En efecto, si hubiese que trazar un perfil cualitativo grueso que enfatice las diferencias entre Apoyos FOSIS y Municipales, este podría incluir los siguientes aspectos³⁶:

Características de los Apoyos FOSIS	Características de los Apoyos Municipales
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dedicación horaria de ½ jornada al Programa. ▪ Toman a su cargo un número importante de familias (60 en promedio). ▪ Personal joven, de alrededor de 30 años o menos. ▪ Inserción laboral a honorarios. Incentivo directo a un buen desempeño, pues de ello depende su continuidad. ▪ Alto compromiso “ideológico” con el Programa y alta motivación. ▪ Orientación hacia los fines y objetivos del Programa ▪ Poseen escaso apoyo en recursos (carecen de apoyo en movilización, acceso a computador y red). ▪ Atiende a los beneficiarios en su hogar. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dedicación horaria parcial al Programa. Realización de otras tareas en el Municipio. ▪ Toman a su cargo un número comparativamente menor de familias (12 en promedio). ▪ Personal de edades medias a mayores, 40 o más. ▪ Con mayor frecuencia, inserción laboral de planta o a contrata. Continuidad laboral depende en menor medida de su desempeño en el Programa. ▪ Menor compromiso “ideológico” con el Programa. ▪ Orientación más administrativa y burocrática hacia el Programa. ▪ Posee mayor apoyo en recursos (movilización, acceso a computador y red, oficina). ▪ Eventualmente atiende a los beneficiarios en su oficina, sin concurrir al hogar.

³⁶ Evidentemente, la construcción de estos perfiles no tiene una pretensión de representatividad cuantitativa, sino que surge de la observación de características cualitativas detectadas en los casos examinados.

En las entrevistas grupales sostenidas con Apoyos FOSIS en las comunas estudiadas, se apreciaba un personal profesional que exhibía un fuerte compromiso ideológico con el Programa, entendido esto como una alta internalización de su espíritu y objetivos, orientados por la misión y compromiso de apoyar a los sectores extremadamente pobres. Los Apoyos FOSIS, perciben remuneraciones relativamente bajas (\$ 250.000 mensuales por ½ jornada de trabajo, la que normalmente resulta ser mayor) y suscriben un contrato a honorarios que implica un pago por cometido, sin garantías laborales específicas; su permanencia está sujeta al desempeño que demuestren. La labor de este tipo de personal no está exenta de un gran esfuerzo pues normalmente no cuentan con apoyo en movilización y equipamiento computacional, y deben recurrir a recursos personales para cumplir adecuadamente sus tareas (por ejemplo transmisión de datos vía Internet). Poseen además una alta carga de trabajo, con un número promedio de 60 familias que atender, y que en algunos casos llegan a ser más de 100.

Algunos relatos que ilustran las diferencias detectadas son:

“...yo creo que el hecho de que a las profesionales de las municipalidades les sobre carguen Puente, ya implica una actitud negativa frente al Programa, porque es un cachito, que tienes que aprender una metodología, que tienes que andar con el cartoncito, que tienes que andar con el bolso cargado, que no es andar con la carpetita, porque son hartas carpetas, es harto material, entonces ya les complica, ya hay una actitud negativa frente a Programa, por lo tanto las reuniones son una lata para ellas, y es diferente, te das cuenta, la forma de trabajo cambia, entonces sin querer, sin buscarlo, tú te agrupas con tus pares”, (Apoyos Familiares Fosis de Peñalolén)

“..pero muchas asistentes son del consultorio, entonces les citan a la oficina, les hacen así una cita, en una sesión así como si fuera un trabajo administrativo.” (Apoyos Familiares Fosis de Peñalolén)

“..cómo vamos a cambiar el patrón, el patrón conductual de las personas de extrema pobreza si uno como empleado del sistema no cambia su criterio para atenderlos a ellos, entonces en ese aspecto el Programa podría ser un fracaso, pero no porque el Programa sea malo, no porque este aplicado mal en general, no yo creo que otras personas lo aplican muy bien, sino porque el sistema, los sistemas municipales en este caso, estamos hablando de comunas específicas, no han informado a toda su gente y no tienen el menos deseo, y así te lo dijo francamente, es mi experiencia, de cambiar su forma de atención al público, porque es cómodo, es muy cómodo”. (Apoyos Familiares Fosis de Peñalolén)

“ ..en el consultorio es lo mismo, atienden muy mal, el sistema es pésimo, no sé, se han muerto guaguas por negligencia del consultorio, muchísimas cosas, y nosotros de una u otra forma somos la conciencia de la mala atención y de la mala entrega de los derechos a las familias, y eso significa cuestionar a todos en la Municipalidad...” (Apoyos Familiares Fosis de Peñalolén)

“..a una persona que tiene que atender no sé cuantas personas en el día y que lo único que quiere es que te vayas luego, ¿te das cuenta?, no es la finalidad solucionar el problema o escuchártelo, yo creo que puede haber un 10% de las personas que escuchas los problemas, los demás, pero yo me atrevería a decirte por la experiencia que lo más importante es que la gente se vaya luego”. (Apoyos Familiares Fosis de Peñalolén)

Entre los Apoyos Municipales entrevistados, en forma gruesa, se constatan otros rasgos: se trata de personal de mayor edad, que trabaja hacer mayor tiempo en el Municipio, principalmente en el área social. Habitualmente es personal de planta o a contrata, que combina su labor parcial en el

Programa Puente con tareas más permanentes en otras unidades municipales. Para el desarrollo de su trabajo, cuenta con mayores facilidades, como acceso a vehículos municipales para los traslados a terreno, disponibilidad de computador y acceso a Internet en las oficinas municipales. Normalmente está a cargo de un número comparativamente menor de familias (12 en promedio) y en algunos casos las atiende en el Municipio y no en el hogar del beneficiario. Si bien estos funcionarios valoran el Programa y comparten sus objetivos, la intensidad de su compromiso parece ser menor a la de los Apoyos FOSIS. De algún modo, se percibe en este grupo una suerte de burocratización en su estilo de trabajo, un mayor énfasis en los procedimientos y en el cumplimiento rápido de los mínimos, tal como están definidos, y un menor grado de dedicación cualitativa orientada hacia los fines del Programa.

Algunos testimonios que ilustran las diferencias detectadas son:

“...me tuve que arreglar como para ir, no todas las semanas, a ciertas casas. Ahora, yo tengo otra relación con las familias, entonces, ellas me llaman, yo las llamo, vienen para acá, y sí las voy a ver, pero una vez al mes, ponte tú”. (Apoyos Familiares Municipales de Quillota)

“...un día dijeron que acá se implementaba lo que era el programa Puente, debido a ello se nos incluyó en el Programa y se nos destinaron familias y dijeron que era media jornada de cada profesional, por lo menos, o sea, de nosotras, era para el programa del Puente, ..pero no pudimos tener la media jornada, porque la oficina de nosotros era de alta demanda de público...Entonces tomamos lo que era un cuarto de jornada, un cuarto de jornada para el programa Puente. No estábamos muy contentas, para nada, pero teníamos que tomarlo”. (Apoyos Familiares Municipales de Quillota)

“...todos tenemos una carga de trabajo súper alta, somos muchos que somos además Jefe de Departamento, entonces además tenemos muchas responsabilidades. Entonces, hay personas que tienen 10 familias y otras que tienen 5, depende de la disponibilidad que tenemos cada una, porque el Puente con todas sus buenas intenciones para nosotros ha sido –te lo digo honestamente- una carga súper pasada. Para nosotros es un gran sacrificio y un gran esfuerzo tanto humano como profesional trabajar en el Puente. Todos tenemos una carga de trabajo súper alta”. (Apoyos Familiares Municipales de Peñalolén)

“Este es un problema que hay entre los apoyos FOSIS y municipales. El apoyo FOSIS no tiene un trabajo ni sabe –a pesar de que se les ha explicado, se les ha dicho- cómo es el trabajo de nosotros, cómo son los procedimientos. (Apoyos Familiares Municipales de Peñalolén)

Como se ha señalado, el estudio realizado no permite generalizar las diferencias detectadas entre las características y desempeño de los Apoyos FOSIS y Municipales, sino presentar esta diferencia sólo cualitativamente. Como dato, cabe observar que a nivel global, un 70 % de los beneficiarios del Programa son atendidos por Apoyos FOSIS. Interesa sí avanzar posibles consecuencias e hipótesis relacionadas con las diferencias identificadas.

Los casos examinados parecen ilustrar que las características de las personas que participan en la implementación del Programa, en términos de variantes en los incentivos, la estructura y cultura organizacional en que se inserta, las orientaciones y motivaciones personales, el estilo de trabajo y experiencia previa, o características personales como la edad, pueden marcar diferencias importantes en la llegada y atención directa al beneficiario. En relación a este punto, se plantean interrogantes de en qué medida la cultura y estilo de trabajo municipal, en alguna medida permeado por el apego a los procedimientos y la administración burocrática de ventanilla de una serie de

beneficios y subsidios que requieren atención de oficina, es capaz de asumir un acercamiento personal a los beneficiarios, un alto grado de compromiso con las intervenciones y una estructura organizacional y de incentivos que promueva el mejor funcionamiento del Programa. En definitiva, se trata de la pregunta por la pertinencia organizacional, técnica y cultural del aparato que asume la implementación de los programas sociales en el nivel local.

➤ El rol de los Apoyos Familiares

En la estructura del Programa, es relevante destacar el rol funcional que desempeñan los Apoyos Familiares, el que puede ser caracterizado del siguiente modo:

1. El Apoyo “le proporciona red al beneficiario”. Como relación individual, el vínculo que establece el beneficiario con el Apoyo representa el nodo más importante de su red de relaciones externas, por cuanto le provee una multiplicidad de información, beneficios y oportunidades. A su vez, es este nodo el que conecta al beneficiario con otros nodos de la red de ayuda, apoyo y componentes del Programa. Idealmente, el beneficiario podrá seguir activando por sí mismo las relaciones en este tejido en el que se le inserta.
2. El Apoyo cumple funciones directas de ayuda psicosocial, las que se traducen en acoger, informar, aconsejar y estimular la solución de problemas familiares, personales y de salud mental, que pueden estar afectando las capacidades de la familia y sus miembros para mejorar sus condiciones de vida.
3. El Apoyo opera como gestor y activador del proceso de obtención de mínimos por parte de las familias en el marco del Programa. Esto es, a lo largo de la intervención, gestiona que tanto por parte de los beneficiarios, como de las instituciones encargadas de proveer los servicios, se ejecuten las actividades para la materialización de los mínimos y otros beneficios que se busca obtener.

Si se recuerda, una idea orientadora de la etapa de formulación del Programa era la constitución de una “ventanilla única”, entendida como la instancia de acceso para el beneficiario en extrema pobreza, que integrase la atención y prestación del conjunto de servicios de protección y seguridad de diverso origen sectorial. Lo cierto es que en la práctica, el Programa más bien implementa un servicio personalizado, ejecutado por los Apoyos, que va en busca del beneficiario, en lugar de que este se aproxime a una ventanilla. Una vez terminada la intervención, al menos en su diseño presente, se apuesta a la habilitación del beneficiario para hacer uso de los distintos nodos de las redes de apoyo, sin que se exista entonces una ventanilla única de acceso.

3.3.2 Características de los beneficiarios, según el personal que implementa el Programa

A lo largo de las entrevistas realizadas a implementadores del Programa (FOSIS y MIDEPLAN regionales, Jefes de UIF, Apoyos Familiares), se expresaron diversas visiones y percepciones respecto de las características de los beneficiarios. Las entrevistas no contemplaban este tópico en específico, sino que los diagnósticos y opiniones sobre este punto emergían como parte de la conversación sobre el Programa.

Los principales rasgos y características de los beneficiarios mencionados por el personal que implementa el programa son los siguientes:

Son las mujeres, madres de familia o jefas de hogar las que asumen el rol de integrarse al Programa, relacionarse con el Apoyo Familiar, y responsabilizarse por las gestiones que por parte de la familia involucra el cumplimiento de los mínimos y el avance en los pilares de desarrollo. No resulta fácil integrar a los hombres Jefes de Familia al Programa, y con frecuencia, se observa en ellos una actitud de indiferencia o rechazo. En buena parte, no estaría entre las pautas portadas por el hombre el integrarse a la iniciativa.

“ los hombres de la familia en general participan muy poco, por razones de que cuando va el apoyo el marido está trabajando, porque no le interesa, porque son temas de mujer, porque mejor se lo dice la señora, incluso estando presentes no hablan, son la mujeres las que, y claramente son las mujeres las que sacan adelante todo, porque hay temas que son bien masculinos, porque, digamos, cuando estamos hablando de reparación del techo, en nuestra cultura, digamos, más aplica pa’ que sea el marido, y sin embargo termina siendo también la señora la que consigue a veces con el vecino que en la mañana le compra, no sé, el zinc que le dieron, en general, los hombres participan mucho menos que las mujeres. (FOSIS RM)

Respecto de la esfera laboral, como obstáculo, se percibe que un cierto tipo de beneficiario se encuentra “formado” en una cultura de informalidad, no habituado y poco adaptable para asumir una inserción laboral más formal, eventualmente regida por un contrato. A esto se suma la a veces escasa flexibilidad y adaptabilidad para ejecutar trabajos que sin requerir mayor especialización, no son los que se está acostumbrado a realizar o se alejan del oficio declarado.

“...ellos están acostumbrados al trabajo por su propia cuenta y hacer lo que ellos quieren “pololitos” le llaman ellos; ya sea jardinero, gásfiter, limpiador, aseo, hay una gama bien amplia. Por ejemplo ahora en el verano, FOSIS y la Intendencia nos patrocinaron un proyecto para pintado de señalizaciones viales: lomos de toro, pasos de cebra, discos pares, todo eso acá en la comuna y estaba destinado a las familias Puente, era con contrato de trabajo, con previsión social, todo. Y nos costó un mundo encontrar la gente: “no, es que es todos los días, yo soy eléctrico, no yo soy gásfiter, yo no voy a nadar pintando”, “Pero usted no está trabajando en estos momentos”, ellos viven, más que vivir, ellos sobreviven. Muy pocas familias se plantean el futuro, ellos no se proyectan, ellos viven el día. Aquí y ahora y si mañana, mañana veremos. (Apoyos Familiares Municipales Peñalolén)

De acuerdo a la visión del personal entrevistado, la mayoría de los beneficiarios no experimentaba antes de su entrada al Programa una exclusión radical de la red y servicios de apoyo social disponible, y se trata de familias que han sido atendidas con mayor o menor intensidad por el Municipio. Sin embargo, se reconoce también que el Programa ha llegado a una proporción de beneficiarios cuya situación previa era cercana al nulo acceso a los programas estatales de ayuda social.

“Yo creo que del 100%, el 90% se sabe a todo lo que puede acceder en la municipalidad. Yo creo que un 10% de las familias sabe poco o muy poco de todo esto”. (Apoyos Familiares Municipales Quillota).

Las condiciones de vida en pobreza parecen aceptadas, asumidas, por parte de los beneficiarios. Están acostumbrados a una situación y no hay queja, se observa pasividad y su actitud hacia el Apoyo (Programa) es la de dar las gracias por la ayuda, sin asumir una postura proactiva que busque solucionar y remover a través del Programa los problemas que le impiden progresar en sus condiciones de vida. En otros casos, se observa una adaptación y uso de los beneficios básicos disponibles como estrategia para “darse vuelta” sin realizar otros esfuerzos personales para cambiar la situación de la familia.

“.. hemos visto también que la gente no se queja de la condición en la que viven, no se queja, eso es común, que la gente no se queje, como que valora, de lo poco y nada que tienen, cómo con eso sobreviven, digamos, eso también a nosotros nos permite suponer que por eso mismo tampoco están mejor, porque pa’ que superen la condición tienen que estar descontentos, digamos, con la situación en que están, y eso ha sido también fuerte para’ los apoyos, porque ellos quieren cambiarlas, quieren mejorarles ciertas condiciones, pero resulta que ellos están bastante adaptados, entre comillas, y han asumido eso, y eso por lo menos a mí, me impacta mucho, como persona, más allá del cargo.. porque claramente están, como quien dijera, asumidos en su pobreza” (FOSIS RM)

“..yo esperaría un beneficiario mucho más activo, un beneficiario más demandante, un beneficiario con opinión, un beneficiario que fuera capaz de llegar al Municipio y plantearse de una forma distinta, y entender que lo que está recibiendo son derechos. Una de las cosas que siempre recibimos de las familias son las gracias, ése es un beneficiario pasivo, yo diría que ése es el beneficiario que tenemos en este momento” (FOSIS V Región)

Un aspecto mencionado por los entrevistados como característica presente en parte de las familias beneficiarias es la presencia de problemas sociales y psicosociales, que plantean nudos complejos de abordar en la línea de un mejoramiento de sus condiciones de vida. Entre estos problemas están el alcoholismo, drogadicción, violencia intrafamiliar, etc.

“..una de las tareas más difíciles para trabajarlas es la de Dinámica Familiar, es que tiene que ver justamente con el tema de las relaciones al interior de las familias porque siempre hay daño con otras patologías sociales, porque hay drogas, porque hay alcoholismo, porque hay prostitución, porque hay homosexualismo, porque hay SIDA, porque hay de todo..., porque es gente con que no sólo basta con que sea pobre pa’ trabajar con ella, y ahí volvemos al tema los perfiles (de beneficiarios)”. (JUIF Peñalolén)

Otro criterio que distingue entre tipos de beneficiarios dice relación con la realidad urbana o rural en que se insertan, las que plantean contextos y manifestaciones diversas de pobreza.

“..en el campo, porque yo creo que en el campo la gente no se muere de hambre, no sabe lo que es el hambre, por que hay una cultura mas cooperativa. El que tiene papas, no se si un le pregunta de donde viene dicen “fui acá a pedirle lechugas al vecino, y coliflores” y así, salen los huevitos, sale la sopita y van saliendo cosas. Al punto de que te hacen hasta regalos a ti, lechugas, papas, flores para la señora, entonces es otra la dinámica. O sea lo que se entiende por indigencia, el puntaje (..) del campo no refleja el puntaje”. (Apoyos Familiares Fosis de Quillota)

Como se ha visto, en general, entre el personal a cargo de la implementación (personal regional, UIF, Apoyos), y haciendo referencia a distintos criterios de diferenciación, se enfatiza la heterogeneidad de los beneficiarios. En este sentido, algunos de los criterios de distinción y segmentación utilizados para diferenciar los “tipos” de los beneficiarios, son:

- Presencia/ ausencia de problemas graves de dinámica familiar
- Presencia/ausencia de alcoholismo, drogadicción, violencia intrafamiliar
- Presencia/ausencia de problemas graves de salud que afectan a miembros de la familia
- Presencia/ ausencia de problemas de salud mental (depresión, daño psicosocial)
- Acceso/exclusión anterior al Programa a red de Apoyo estatal
- Actitudes de pasividad y conformismo/ Actitudes proactivas

- Realidad urbana/ realidad rural

3.4 La dinámica de implementación en los espacios locales: Casos de las comunas de Quillota y Peñalolén

El presente apartado tiene por objetivo caracterizar la dinámica de implementación del programa en las comunas de Quillota y Peñalolén, identificando las diferencias y similitudes entre ambos casos. Para ello, se señalarán primero algunos antecedentes de la instalación del programa en dichas comunas para luego realizar un análisis de los actores claves en la implementación local del programa (ejecutores - beneficiarios) y las relaciones que establecen entre sí.

La selección de los casos obedece principalmente a tres criterios:

- El primero apunta a la existencia de experiencia municipal de trabajo con sectores pobres. Como se señalará más adelante, ambas comunas poseían, al momento de la instalación del programa, experiencias recientes en materia de superación de la pobreza. Quillota con la experiencia denominada "Contrato Social", iniciativa diseñada localmente que sirvió de modelo para la elaboración de la Estrategia de Intervención en Familias de Extrema Pobreza de la División Social de MIDEPLAN y que luego se materializó en el programa Puente. Peñalolén con la ejecución del programa de Pobreza Urbana (PPU) de la Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza, en el cual se probó por primera vez la ya señalada estrategia.
- El segundo criterio hace referencia a los disímiles porcentajes de población en extrema pobreza en ambas comunas. Quillota posee un porcentaje de indigencia mayor al registrado tanto a nivel nacional como también de su región de pertenencia, alcanzando ésta a un 7% de la población comunal. Peñalolén en cambio, tiene un porcentaje de indigencia menor al de la Región Metropolitana y menor al promedio país.
- El tercer criterio utilizado en la selección de los casos obedece al interés de considerar la variable geográfica a la hora del análisis, puesto que Quillota posee un porcentaje de población rural similar al registrado a nivel nacional (13%) mientras que Peñalolén se caracteriza por ser una comuna completamente urbana.

El trabajo en terreno se realizó entre los meses de abril y mayo del año 2004 y consideró la realización de entrevistas personales y grupales en cada comuna a los siguientes actores: Jefes de Unidades de Intervención Familiar - JUIF; Apoyos familiares FOSIS; Apoyos familiares Municipales; Red local del programa y Beneficiarios (organizados en grupos de distintas zonas geográficas).

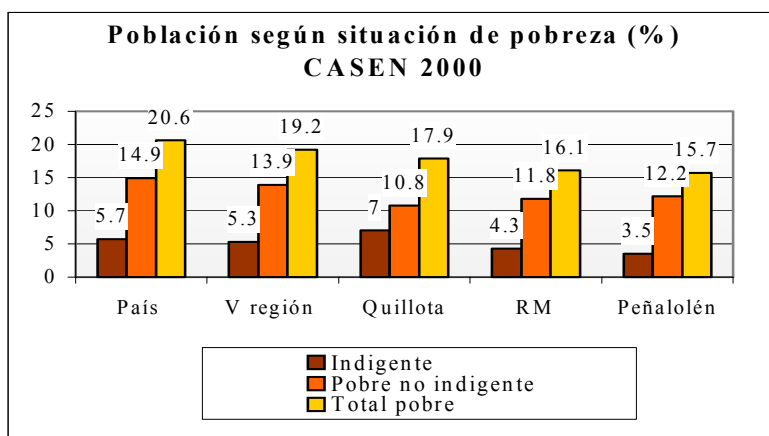
3.4.1 Antecedentes e instalación del programa en las comunas

a) Pobreza e indigencia en las comunas

Como ya se señaló en el primer capítulo de este informe, según datos de la Encuesta CASEN, entre 1990 y 2003 se ha registrado una significativa reducción de la pobreza e indigencia en el país. La

pobreza total disminuyó desde un 38,6% en 1990 a un 18,8% en 2003, mientras que la indigencia se redujo de un 12,9% a un 4,7% durante este mismo período.

Lamentablemente no disponemos de información para dar cuenta de la evolución de la pobreza e indigencia a nivel de las comunas durante este mismo período³⁷. Sin embargo, los datos de la Encuesta CASEN para el año 2000 nos permiten tener una referencia de los niveles de pobreza e indigencia en las comunas estudiadas.



En el gráfico anterior se aprecia que las comunas que son objeto de nuestro interés poseen porcentajes de población pobre (pobreza total, que incluye a indigentes y a pobres no indigentes) inferiores a los que se presentan a nivel nacional y también a nivel de sus respectivas regiones, alcanzando a un 17,9% de la población en Quillota y a un 15,7% en Peñalolén.

Sin embargo, en lo relativo al nivel de la indigencia se observan diferencias significativas: mientras que en Quillota se observa un porcentaje de población indigente superior al observado tanto en el país como en su propia región, Peñalolén en cambio, tiene un porcentaje menor al observado tanto en la región Metropolitana como al promedio nacional.

Nos obstante esta diferencia porcentual, cabe señalar que en términos absolutos es la comuna de Peñalolén la que posee un mayor número de pobres. El 7,0% de población indigente en Quillota representa a 5.158 personas mientras que el 3,5% de Peñalolén equivale a 7.484 personas.

b) Experiencia municipal de trabajo con sectores pobres

En Quillota, previo a la instalación del programa Puente, existía una larga y exitosa experiencia de trabajo en el ámbito educacional con el programa "Contrato Social". Este programa, diseñado en la misma municipalidad, se orientaba a jóvenes y niños desertores del sistema educacional y, a partir de ellos, realizaba además un trabajo con sus familias. Un dato relevante es que esta experiencia fue una de las cuatro que sirvieron de modelo para el diseño de la "Estrategia de Intervención en

³⁷ Por otra parte, los datos de la última Encuesta CASEN del año 2003 no están a la fecha disponibles a nivel comunal (enero, 2005)

Familias de Extrema Pobreza", elaborada por un grupo de profesionales de la División Social de MIDEPLAN y que luego serviría de base para la elaboración del programa Puente³⁸.

"Bueno tú sabes que en Quillota hubo una experiencia que MIDEPLAN estudió..., la experiencia que nosotros estábamos realizando era del Contrato Social, y nuestra apuesta era los niños, rescatar a los niños". (JUIF de Quillota).

Basados en la experiencia del "Contrato Social", el equipo de trabajo de la Dirección de Desarrollo Comunitario de Quillota elaboró una propuesta para enfrentar la pobreza denominada "Método de Intervención Familiar" (MIF) y "Método de Intervención Comunitario" (MIC). El primero tenía por objetivo asegurar la atención integral multidisciplinaria del núcleo familiar y transformar a la familia en un nuevo sujeto de intervención social. El segundo buscaba entablar con la comunidad un proceso de cambio y desarrollo integral que permitiera desplegar sus capacidades, favoreciendo su autonomía e integración social³⁹.

Este era el proceso que se estaba desarrollando en el municipio de Quillota al momento de instalarse el programa Puente. Lo cual, según las apreciaciones de los entrevistados, implicó dejar a un lado el trabajo que habían desarrollado para dar prioridad al nuevo programa de gobierno.

"A ver, nosotras estábamos trabajando en lo que era una implementación de una metodología acá de intervención, en que estábamos todos los profesionales del DIDECO participando en ello, de nos costó mucho tiempo ponernos de acuerdo, estábamos haciendo un trabajo yo pienso que bien desarrollado, hasta que un día dijeron que acá se implementaba lo que era el programa Puente, debido a ello se nos incluyó en el Programa y se nos destinaron familias". (Apoyo Familiar Municipal de Quillota)

"En el MIC y el MIF, Método de Intervenciones Comunitario y Método de Intervenciones Familiar, se iba a trabajar con una ficha única, donde todos iban a tener acceso y había información confidencial, obviamente, de acuerdo a la situación de cada familia, y ¿cuál era la idea?, ese usuario que viniera, y que pasara, iba a ver una ventanilla única, ingresaba por esa ventanilla única y se iba a derivar primero la demanda inicial que tuviera, pero de acuerdo a todas sus necesidades, se iba a ir derivando a los distintos programas que existía, y esos programas iban a ir ingresando información de acuerdo al proceso que iba cumpliendo esa familia. Pero, como te decía, llegó el programa Puente, y obviamente, que era un Programa de Gobierno, que había que apoyar. (Apoyo Familiar Municipal de Quillota)

En el caso de Peñalolén, al momento de la instalación del programa Puente se estaba implementando el Programa para la Superación de la Pobreza Urbana (PPU)⁴⁰, el cual tenía como objetivo "contribuir a superar las condiciones de pobreza crónica o "pobreza dura urbana" en sectores focalizados de las comunas mencionadas, por medio de la implementación de un programa integral y participativo de intervención que apunte a una sistematización metodológica replicable"⁴¹.

³⁸ Ver capítulo II del presente informe.

³⁹ "Superación de la pobreza: mirada desde lo local". Ponencia presentada por Waleska Castillo y David Ramírez, Directora y Sub Director de la Dirección de Desarrollo Comunitario de Quillota, respectivamente.

⁴⁰ El "Programa Integral para la Superación de la Pobreza Urbana" surge de un convenio de cooperación entre la Unión Europea y el Gobierno de Chile, para ser implementado en seis comunas urbanas del país: La Pintana, Peñalolén y Cerro Navia (Región Metropolitana) y Talcahuano, Lota y San Pedro de la Paz (Región del Bío Bío). El Programa se implementa a través del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), con aportes técnicos y financieros del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) y del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS).

⁴¹ Página web del programa Superación de la Pobreza Urbana.

Cabe señalar que la estrategia de intervención en familias de extrema pobreza, que ya mencionáramos en relación al caso de Quillota, antes de materializarse en el programa Puente fue probada en el PPU, lo cual implica importantes similitudes entre ambos programas.

En este contexto, la instalación del Puente en la comuna de Peñalolén se realizó sobre la base del trabajo previo con el PPU. Esto incluye infraestructura para la UIF, recursos humanos capacitados (la encargada de la ejecución del PPU y un número importante de funcionarios municipales que participaban en él como operadores pasan a conformar la unidad de intervención familiar del programa Puente) y experiencia de trabajo en conjunto de las distintas oficinas y departamentos municipales que prestan servicios a la población en situación de pobreza.

"Sabes lo que pasa es que hemos hecho mucha discusión antes, no ahora, antes, antes con el PPU, les cambiamos a todo a todas el switchs de trabajar todos por un mismo objetivo y todos desde su mirada pero, pero juntos, entonces hicimos mucha discusión, hicimos exposiciones, invitamos a los funcionarios, a los directores, a los jefes de proyectos, después las evaluaciones, siempre estuvimos, hasta que al final logramos un poco mentalizarlos con este proyecto, y ahora con el Puente está el mismo concepto, por lo tanto no ha sido difícil relacionarse con la gente". (JUIF de Peñalolén).

Junto con lo anteriormente señalado, cabe destacar otro elemento vinculado a la experiencia de trabajo de estos municipios con los sectores más pobres de sus comunas. En ambos casos se observa una percepción compartida por los distintos entrevistados respecto que la vinculación entre los beneficiarios y los servicios públicos locales existía con anterioridad a la instalación del programa.

Los funcionarios municipales de la comuna de Quillota disponen de un sistema de registro de las personas que solicitan ayuda social al municipio (alimentos, útiles escolares, enseres domésticos, etc.), instrumento que les permite conocer el número de familias beneficiarias del programa Puente que al menos en una oportunidad habían accedido a la ayuda social de municipio. Sobre la base de esta información los entrevistados señalan que un porcentaje considerable de las familias Puente ya conocían y accedían a los beneficios sociales que entrega la municipalidad.

"En el Sistema Municipal tenemos un Registro de todas las Ayudas Sociales, es como la historia de cada familia que viene por primera vez a buscar una Ayuda Social, entonces uno sabe cuándo fue la primera vez y cuándo fue la última, entonces tienes un registro... No había ninguna que nunca hubiera venido al Municipio a pedir una Ayuda Social, entonces, tú ibas revisando y cada un mes, un mes y medio venía uno. (Apoyo Familiar Municipal de Quillota).

Sumado a ello, y en términos de las condiciones mínimas que contempla el programa, se señala que en las dimensiones de salud, educación e identificación existía, al momento de comenzar la intervención, un alto porcentaje de cumplimiento.

"El proceso de atención a las familias de bajos recursos de la comuna de Quillota, para necesidades básicas, es un problema que está satisfecho en un gran porcentaje, o sea, si vamos a las condiciones mínimas, las condiciones mínimas de Salud y Educación son condiciones que sobre el 80% están super cumplidas, o sea, también la Identificación..." (JUIF de Quillota).

Estas afirmaciones son confirmadas por los apoyos familiares externos al municipio, los FOSIS, que tras su experiencia de trabajo en el programa perciben que las familias poseen, por lo menos, la información de los beneficios a los que pueden acceder.

"Yo creo que del 100%, el 90% se sabe a todo lo que puede acceder en la municipalidad. Yo creo que un 10% de las familias sabe poco o muy poco de todo esto. Están informados, saben que tienen derecho a las pensiones a los subsidios a todo eso... el 90% de ellos sabe. Por lo menos en la parte urbana, yo trabajo en la parte urbana. (Apoyo Familiar FOSIS de Quillota).

La excepción en este caso apunta a los beneficiarios que habitan en zonas rurales de la comuna de Quillota. Según se señala, las familias rurales no acostumbran acercarse al municipio para solicitar ayuda.

"Pero sabes que mis familias del sector rural, ninguna tenía Informe Social, yo tengo familias Puente que no tienen ni siquiera Ayuda Social todavía". (Apoyo Familiar Municipal de Quillota).

Según los relatos de apoyos FOSIS que tienen a su cargo familias de sectores rurales, un factor que explicaría la escasa vinculación de esta población con el municipio es la distancia que los separa del centro de la comuna, lugar donde se ubican la mayoría de los servicios públicos locales. Ello también tendría como consecuencia el desarrollo de prácticas comunitarias para la resolución de los problemas que enfrentan las familias de un sector rural determinado.

"En el caso mío, de San Pedro, es una zona que está lejos. San Pedro está a quince kilómetros y mucha gente no tiene plata para ir y venir por quinientos pesos, incluso para ir a buscar recursos a Quillota, entonces se van realizando redes y trabajo en torno a las mismas familias y reciben apoyo del sector". (Apoyos Familiares FOSIS de Quillota).

En el caso de Peñalolén también se señala que la situación de las familias indigentes en la comuna no era de un aislamiento y exclusión total y que una importante proporción de ellas accedía al municipio y a los servicios públicos. No obstante, según plantean los funcionarios municipales, las familias no manejan toda la información necesaria para hacer un mejor uso de los servicios públicos.

"Bueno, no siempre no están tan desvinculados de los servicios, pero no saben relacionarse, no saben cómo llegar ni adónde ir... todos de alguna manera podían estar vinculados, todos de alguna manera conocían la existencia de ese servicio y podían estar enrolados en ese servicio, pero para algo puntual, no es que ellos lo tuvieran favorablemente, porque la verdad es que no se manejaban, porque no conocen por qué pueden ir, cuántas veces pueden ir, en qué condiciones pueden ir, eso les ha ayudado". (JUIF de Peñalolén)

La visión de los apoyos FOSIS de esta comuna es similar: las familias beneficiarias del programa mayoritariamente conocen y acceden a los beneficios públicos a los que tienen derecho por su situación socioeconómica.

"Sí, yo diría que el 100% que conocen los beneficios, el familiar, las pensiones. O tienen una noción mínima. Sí, lo más común es el subsidio familiar, y había algunas que no accedían porque en algún momento las fueron a sacar y le dieron alguna explicación que les cayó mal y no las pusieron nunca más digamos, algunas estaban en esa situación..." (Apoyos Familiares FOSIS de Peñalolén).

c) Composición de la UIF, cobertura y estado de avance del programa

Como ya se ha señalado, la ejecución del programa Puente es encargada por el FOSIS a las Municipalidades⁴², las cuales se comprometen a instalar una Unidad de Intervención Familiar (UIF) que funciona como unidad ejecutora. A ella se adscribe un conjunto de profesionales y/o técnicos que cumplen la función de Apoyos Familiares, coordinados por un encargado (Jefe UIF o JUIF) que normalmente es un funcionario municipal de confianza para el Alcalde. Una parte de los apoyos provienen de las instituciones públicas locales, principalmente del área social o comunitaria de la Municipalidad (apoyos municipales) y la otra es aportada por el FOSIS (apoyos FOSIS), en el caso de que los primeros no sean suficientes para cumplir con la cobertura asignada.

El trabajo de cada UIF se apoya a nivel local en lo que se denomina la Red Local de Intervención, la cual es convocada por la Municipalidad y está compuesta por representantes de todas aquellas instituciones y organizaciones, públicas o privadas, que ofrecen servicios y/o beneficios a las familias en situación de pobreza.

En el caso de la comuna de Quillota, la UIF se inserta en la Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO) de la municipalidad. De hecho, el funcionario responsable (Jefe UIF) es el Sub Director de dicha unidad. La UIF cuenta con 13 apoyos familiares, 8 proporcionados por el FOSIS y 5 municipales. Dentro de estos últimos se incluye al Jefe UIF que también cumple labores de apoyo familiar, a 2 asistentes sociales pertenecientes a la DIDECO y a 2 personas contratadas por el municipio por media jornada para realizar exclusivamente labores de apoyo familiar.

APOYOS FAMILIARES MUNICIPALES DE QUILLOTA		
CARGO Y DEPENDENCIA		
SEXO	CARGO	DEPENDENCIA
1. Jefe UIF	Sub Director	DIDECO
2. Mujer	Asistente social	Área asistencial de DIDECO
3. Mujer	Asistente social	Área de vivienda de DIDECO
4. Mujer	Asistente social	Programa Puente
5. Hombre	Asistente social	Programa Puente

Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por los entrevistados.

En la comuna de Peñalolén la UIF también se inserta en la Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO) de la municipalidad y tiene como contraparte municipal a la Secretaría Comunal de Planificación (SECPLAC). La Jefa UIF se desempeña como Jefa de la Oficina Municipal de San Luis, en la cual funciona el área social para la población del sector que lleva el mismo nombre. Al momento de la realización de trabajo en terreno de la presente investigación la UIF contaba con 22 apoyos familiares, 6 proporcionados por el FOSIS y 15 municipales. Dentro de estos últimos se incluye a la Jefa UIF que también cumple labores de apoyo familiar.

⁴² Por normativa el FOSIS no puede ejecutar ningún programa, solamente financiar iniciativas de inversión social a terceros.

APOYOS FAMILIARES MUNICIPALES DE PEÑALOLÉN		
CARGO Y DEPENDENCIA		
SEXO	CARGO	DEPENDENCIA
1. Jefa UIF	Asistente social	Jefa oficina municipal San Luis
2. Hombre	Asistente social	Jefe de Organizaciones Comunitarias
3. Mujer	Asistente social	DIDECO
4. Mujer	Asistente social	DIDECO
5. Hombre	Asistente social	DIDECO
6. Mujer	Asistente social	DIDECO
7. Mujer	Asistente social	DIDECO
8. Mujer	Administrativo	DIDECO
9. Mujer	Administrativo	DIDECO
10. Mujer	Psicóloga	Programa Mujeres Jefas de Hogar
11. Mujer	Asistente social	Programa Mujeres Jefas de Hogar (encargada)
12. Mujer	Asistente social	Jefa Asistencia Social, Subdepartamento DIDECO
13. Mujer	Asistente social	Consultorio San Luis
14. Mujer	Asistente social	Consultorio Carol Urzúa
15. Hombre	Administrativo	Consultorio San Luis

Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por los entrevistados

Según la información que aparece en la página web del programa Puente, la cobertura asignada a la comuna de Quillota alcanza a 1.130 familias, las cuales deben ser incorporadas paulatinamente entre los años 2002 y 2005. En el caso de Peñalolén la cobertura alcanza a 1.528 familias que califican para participar en el programa, debiendo incorporarse durante el período ya señalado.

Según esta misma fuente, al 30 de junio del año 2004⁴³, la UIF de Quillota había logrado contactar a 677 familias, lo que representa un 59,9% de la cobertura asignada. Ello quiere decir que casi un 60% de la población objetivo en la comuna ya había sido visitada por un apoyo familiar y había comenzado su proceso de participación en el programa. En Peñalolén, a la misma fecha, se había contactado a 916 familias, equivalentes también a un 59,9% de la cobertura. En cuanto a los bonos de protección activados, es decir, que ya estaban siendo recibidos por las familias participantes, en Quillota se estaban entregando a un 88,5% de las familias (559 bonos) mientras que en Peñalolén a un 73% (699 bonos).

COBERTURA, FAMILIAS CONTACTADAS Y BONOS DE PROTECCIÓN ACTIVADOS			
COMUNAS DE QUILLOTA Y PEÑALOLÉN			
Comuna	Cobertura asignada 2002 - 2005	Familias contactadas al 30-06-04	Total Bonos de Protección
Quillota	1.130	677	559
Peñalolén	1.528	916	669

Fuente: Programa Puente FOSIS

No obstante este similar nivel de avance del programa en las comunas estudiadas, cabe señalar que existen diferencias en términos de la carga de trabajo que fue necesaria para llegar a estos

⁴³ Última información disponible al momento del trabajo en terreno.

resultados. La relación entre cobertura asignada y número de apoyos familiares disponibles es diferente en ambos casos: En Quillota, el número promedio de familias que debe atender cada apoyo familiar es de 86.9, mientras que en Peñalolén es de 69.4. A su vez, el número promedio de familias contactadas por cada apoyo familiar alcanza a 51.3 en Quillota y a 41.6 en Peñalolén.

3.4.2 Los actores locales y sus relaciones

a) *Los funcionarios municipales y el cambio en su dinámica de trabajo*

La instalación e implementación del programa Puente en las comunas estudiadas tuvo implicancias directas en la dinámica de trabajo de los funcionarios municipales vinculados al área social, especialmente en los que se incorporan a la Unidad de Intervención Familiar como encargados o apoyos familiares.

La información recabada permite identificar cuatro puntos clave a este respecto, los que presentan algunas diferencias y similitudes en cada comuna. Estos son: el proceso de incorporación al nuevo programa; la carga de trabajo que éste implica; el cambio en la metodología de intervención en sectores pobres y; la focalización en la población indigente.

➤ La incorporación al programa

Como ya se señaló en el apartado anterior, tanto en Quillota como en Peñalolén se venían desarrollando experiencias de intervención en sectores pobres de la población con anterioridad a la instalación del programa Puente. En el caso de Quillota, dicha experiencia consistía en una metodología de intervención familiar y comunitaria diseñada localmente y, el caso de Peñalolén, en la aplicación de un programa de origen nacional para 6 comunas urbanas con población en situación de pobreza (PPU).

En Quillota, la instalación del programa Puente en la comuna es percibida como una decisión que significó dejar atrás el trabajo de casi un año de un grupo de profesionales y técnicos de la Dirección de Desarrollo Comunitario. La opción por la implementación del programa Puente se vio justificada por razones económicas (posibilidad de obtener recursos adicionales para la comuna) y políticas (necesidad de apoyar las políticas sociales del gobierno).

"Pero llegó el programa Puente, y obviamente, que era un Programa de Gobierno, que había que apoyar... Venía con recursos... porque esto tampoco estaba con recursos, sino que era una trabajo metodológico que recién estábamos empezando a planificar, entonces, dijimos, "tomamos el Puente o tomamos el MIF", Y la respuesta fue tomamos al Puente. Casi un año, y se perdió, lamentablemente, porque tuvimos que asumir el Puente". (Apoyos familiares municipales de Quillota)

En este contexto, la incorporación al programa es vista por los funcionarios municipales como una obligación que, en un principio, no tuvo buena acogida.

"Hasta que un día dijeron que acá se implementaba lo que era el programa Puente, debido a ello se nos incluyó en el Programa y se nos destinaron familias y dijeron que era media jornada de cada

profesional. No estábamos muy contentas, para nada, pero teníamos que tomarlo".(Apoyos familiares municipales de Quillota)

En Peñalolén en cambio, la instalación del programa Puente no significó dejar de lado el trabajo en el PPU. Por el contrario, ambos programas se implementaron en forma simultánea durante un periodo de tiempo (desde octubre de 2002, momento en que comienza a implementarse el Puente, y marzo de 2004, cuando termina la ejecución del PPU).

"Entonces ahí empezamos con el PPU y estábamos todas en el PPU y de repente se nos dijo que empezaba el Chile solidario y teníamos que hacer el traspaso de PPU al Puente. Pero íbamos a hacer PPU – Puente, porque el PPU recién se terminó ahora. Entonces desde octubre del 2002 en adelante fuimos PPU – Puente y el PPU recién se terminó ahora en marzo. (Apoyos familiares municipales de Peñalolén)

De este modo, pasaron automáticamente a formar parte del programa Puente tanto los funcionarios municipales que se desempeñaban como "operadores", como las familias beneficiarias del PPU, siempre que su puntaje CAS calificara para ingresar al nuevo programa.

Ello, junto con las semejanzas metodológicas de ambos programas, facilitaron el proceso de incorporación de los funcionarios municipales al programa Puente. Sin embargo, un factor crítico a este respecto apunta a la comparación en términos de los recursos disponibles y el nivel de control presentes en la implementación de dichos programas.

"Fue como una herencia (risas)... porque empezamos a trabajar con un programa de pobreza con ayuda extranjera, el PPU. Que era una forma de trabajar muy parecida a esta, pero a lo mejor ahí teníamos menos casos. Y teníamos más libertad y recursos, porque aquí con el FOSIS son muy escasos los recursos. Entonces las personas que cumplieron con la exigencia de menos 503 puntos pasaron a Puente." (Apoyos familiares municipales de Peñalolén)

➤ La carga de trabajo

El aspecto mayormente relevado por los funcionarios municipales en relación con su participación en el programa Puente, hace referencia a la alta carga de trabajo que éste les implica. La labor de Apoyo Familiar o de Jefe UIF se suma a las labores habituales como funcionarios municipales, cuestión que aparece en los relatos de los entrevistados de ambas comunas.

"El Puente, con todas sus buenas intenciones, para nosotros ha sido –te lo digo honestamente- una carga súper pasada. Para nosotros es un gran sacrificio y un gran esfuerzo tanto humano como profesional trabajar en el Puente. Porque a nosotros no nos han quitado la carga laboral, todo lo contrario, todos los años se han ido generando nuevos proyectos que se tienen que tomar". (Apoyos Familiares Municipales de Peñalolén)

Junto con ello se destaca que el carácter del trabajo personalizado y en el hogar que contempla la metodología, implica una cantidad de tiempo mayor al que se utiliza habitualmente en el trabajo en terreno.

"Acá dentro del Municipio tú tienes que cumplir múltiples funciones, si bien te derivan a un área específica, tú terminas cumpliendo una cantidad de funciones que el problema es que simplemente el tiempo no te rinde, entonces, además, que llegara un Programa adicional, que implica tiempo, poder trabajar con estas familias, o sea, nosotras salimos siempre a terreno, pero es distinto el

trabajo de familias, porque requiere mucho más tiempo poder estar con la familia". (Apoyos Familiares Municipales de Quillota)

En estrecha relación con la alta carga de trabajo aparece el tema de los plazos o cumplimiento de metas establecidos para cada comuna.

"Además que se exige cantidad, entonces si tu no tienes a todas las familias para cumplir la famosa meta entonces Peñalolén es de lo peor porque no cumplió, entonces es complicado". (Apoyos Familiares Municipales de Peñalolén)

➤ El cambio en la metodología de intervención en sectores pobres

La estrategia de intervención en la que se sustenta el programa Puente implica una modificación radical de la metodología de trabajo empleada por los funcionarios del área social de los municipios. Los apoyos familiares municipales, pertenecientes en su mayoría a la Dirección de Desarrollo Comunitario de ambas comunas, se mueven entre la atención en sus oficinas para entregar la ayuda puntual que se solicita y la atención integral a la familia completa realizada en los mismos hogares de los beneficiarios. Esto último sumado a la utilización de un conjunto de herramientas lúdicas de apoyo al trabajo.

Esta situación, junto con la alta carga de trabajo ya señalada, se traduce en una aplicación poco rigurosa de la metodología de intervención del programa Puente. Un primer aspecto relevado en ambas comunas apunta a las dificultades para cumplir la regularidad de las visitas.

"Cuesta un poco la regularidad de las visitas, lo mismo ahora, por ejemplo, sale una emergencia, no está la persona en este momento de emergencia, tiene que salir otra asistente social a atender un incendio, un lanzamiento". (Apoyos Familiares Municipales de Peñalolén).

En el caso de Quillota aparece esta misma dificultad, la diferencia radica en que se plantea un ajuste a la metodología que consiste en alternar las visitas en los domicilios con visitas de los beneficiarios a la municipalidad.

"Llegaba un momento que si no te daba el tiempo de poder ir, porque más encima tú tienes terreno, entre comillas, oficialmente una vez a la semana, donde acumulas una cantidad de cosas que tienes que ver, entonces dentro de lo mismo tendrías que meter a la gente Puente, entonces, ¿qué hacías con la gente?, "ya, ¿qué vamos a hacer?, ya, pa' no hacer tanto tiempo, esta semana la vengo a ver yo, la semana siguiente me va a ver usted", y ahí nos organizábamos". (Apoyos Familiares Municipales de Quillota)

En segundo lugar se da cuenta del escaso uso de las herramientas de trabajo que contempla el programa, señalándose razones distintas en los casos estudiados. En Peñalolén este fenómeno apunta a una incomodidad con dichas herramientas.

"Yo en lo personal nunca le he tomado cariño. Ese famoso tablero que a veces lo ocupamos a veces no. Yo generalmente no lo hacía, me sentía un poco ridícula haciendo el juegoito". (Apoyos Familiares municipales de Peñalolén).

En Quillota en cambio, las razones apuntan a una disconformidad con los objetivos que se persiguen con el uso de estas herramientas metodológicas, en especial el "tablero".

"Mira, yo particularmente, la metodología del Programa no la utilizo así en estricto rigor, no, y el tablero es mucha cabeza baja, no es una conversación a los ojos, no es una conversación directa, que podamos estarnos mirando, estar conversando, el tablero es mucho así (indicando cabeza baja), entonces estás hablando para abajo". (Apoyos Familiares Municipales de Quillota)

Finalmente se destaca el tema de los plazos que estipula el programa. Este aspecto aparece entre los entrevistados de Peñalolén, señalándose que, a diferencia de la experiencia de trabajo en el PPU, el programa Puente supone una mayor rigidez en términos de sus plazos.

"Lo que si fue más complicado fue el asunto de los plazos, porque por ejemplo con el PPU uno trabajaba más libremente. Uno concertaba con las familias hasta dónde llegaba, "nos podemos ver en 15 días más o nos podemos ver una vez al mes, o nos podemos ver una vez a la semana" pero eso nosotros lo concertábamos. En cambio ahora el Puente te exige, entonces ahí uno se va estresando porque ahí uno no puede cumplir". (Apoyos Familiares Municipales de Peñalolén)

➤ La focalización en la población indigente

El carácter focalizado del programa Puente y los beneficios asociados a la participación en él, generan un impacto no sólo en la población beneficiaria sino que también en el resto de la población pobre de las comunas estudiadas. Lo anterior tiene consecuencias en el quehacer de los funcionarios municipales del área social.

En el caso de Quillota, se destacan las constantes demandas de la población por ingresar al programa. Este aspecto aparece como problemático en tanto se relaciona con el sistema de selección de los beneficiarios (un puntaje de corte que varía para cada comuna en base a la ficha CAS), puesto que se percibe que no existe una diferencia cualitativa entre la situación de pobreza de una persona que se ubica bajo la línea de corte.

"Mira, es complicado, porque yo te digo, más encima la ubicas, sabes cómo vive, o sea, es lo que me pasa a mí en la atención permanente del Puente, en términos generales la gente que viene "sabe señorita, me quiero inscribir en el Puente", ves la ficha CAS y le da 495 (nota: el puntaje de corte para la comuna de Quillota es de 494 puntos). (Apoyos Familiares Municipales de Quillota)

En el caso de Peñalolén, el énfasis está puesto en que los recursos con que cuenta el municipio para ayuda social son escasos y su focalización en la población beneficiaria del programa deja sin ayuda a otras familias pobres de la comuna que no califican para ingresar al programa.

"De repente por priorizar a los Puente dejas de lado a las otras personas. Al final se transforma en una, entre comillas, disputa Puente – el resto de la comuna. Porque los recursos son exactamente los mismos. (Apoyos Familiares Municipales de Peñalolén)

b) Los apoyos FOSIS y su participación en el programa

Hay cuatro aspectos que definen la participación de los apoyos FOSIS en el proceso de implementación del programa Puente en las comunas estudiadas: la alta motivación en relación al trabajo que realizan; la sensación de precariedad laboral; la percepción de una fuerte carga emocional y de trabajo que implica la atención de las familias en sus propios hogares y; la crítica al funcionamiento de los servicios públicos locales.

➤ Motivaciones para participar en el programa

A diferencia de los apoyos municipales, que ven como el programa Puente se instala en sus respectivos municipios y altera o modifica su dinámica de trabajo, los apoyos FOSIS son personas que se incorporan voluntariamente al programa a través de la postulación a un concurso público convocado para tales efectos. Según se aprecia en los discursos de los entrevistados, independientemente de los intereses económicos de incorporarse a un empleo, existe una mayor motivación a participar en el programa y un mayor acuerdo con los lineamientos y contenidos del mismo.

Esta afinidad ideológica con el programa se observa, aunque con énfasis distintos, en los entrevistados de ambas comunas. Entre las motivaciones para participar, se destaca en Quillota la experiencia en materia de intervención social de algunos de los entrevistados, al parecer muy vinculada al trabajo comunitario con sectores pobres de la comuna.

"A mí me motivó el hecho que yo por diez o quince años, por opción he trabajado con las familias en extrema pobreza (...) y de alguna manera este programa tenía entre sus fundamentos el mismo lineamiento que yo había seguido. Y ya lo había hecho en la misma zona que hoy día trabajo, que es San Pedro. Esa fue mi principal motivación a participar". (Apoyos Familiares FOSIS de Quillota)

Así también se señala como motivación el carácter innovador de la propuesta Chile Solidario / Puente, relevándose su énfasis promocional e integral para abordar la problemática de la extrema pobreza.

"A mí me motivó el discurso de la propuesta. Al principio no estaba yo muy convencido, por un tema de los otros trabajos que yo tenía, pero cuando se comenzó a hablar que el trabajo no iba a ser en la línea asistencial, si no que iba a haber un cambio muy fuerte y que se iban a trabajar otros pilares con las familias que eran pobres, entre los pobres, para poder mejorar lo que es su calidad de vida en términos integrales y no solamente materiales. Eso me llamó poderosamente la atención y quise integrarme con hartó ánimo a poder generar un trabajo en esa línea". (Apoyos Familiares FOSIS de Quillota)

En Peñalolén se destaca una dimensión más política, vinculando el compromiso y la sensibilidad social que caracteriza a las personas que deciden integrarse al programa con las orientaciones del gobierno en materia social. De este modo, se asume que las personas que optaron por incorporarse al programa Puente coinciden o simpatizan con las orientaciones políticas del gobierno actual.

"Yo diría un 80% si no más de gente que está trabajando en el Programa Puente que apoya este gobierno y que apoya el Programa, porque además es un Programa que te mete dentro de la comunidad, y la gente que no tiene una cierta sensibilidad social y un compromiso social no va a estar metida ahí, y yo creo que el Programa usa un poco eso y nos hace hacer, de estar en la trinchera de los desposeídos, de los que no tienen, de los que están más mal, porque estamos hablando de la extrema, extrema pobreza po', esto de salir de correr los riesgos que te muerdan que te asalten, que las casas están mojadas que tienen piojos, en fin todo lo que eso significa". (Apoyos Familiares FOSIS de Peñalolén)

➤ La sensación de precariedad laboral

La situación contractual de los apoyos FOSIS es muy distinta a la de los apoyos municipales. Mientras estos últimos son funcionarios públicos que realizan labores en el programa Puente como parte de su trabajo habitual en el municipio, los primeros son seleccionados a partir de un concurso público y contratados por el FOSIS para cumplir con la tarea específica de apoyo familiar. Se desempeñan como trabajadores a honorarios y perciben por efecto de esta actividad un ingreso cercano a los 250 mil pesos por media jornada de trabajo. Así también, pueden ser removidos de sus funciones por decisión del Jefe de la Unidad de Intervención o los encargados del FOSIS correspondientes a su territorio.

Estas condiciones de trabajo generan una sensación de precariedad e inestabilidad laboral, según se aprecia en los relatos de los entrevistados. En el caso de Quillota se percibe que esta inestabilidad propia del contrato a honorarios y la falta de recursos e infraestructura se contraponen a la centralidad del rol del apoyo familiar en el proceso de implementación del programa.

"Mira, yo como que encuentro que la debilidad del programa puente es que el programa busca, el nombre lo dice, ser puente entre el sujeto y el Estado. Este nexa es una persona, o sea nosotros. El problema es que nosotros, no se si te das cuenta, en términos de como estamos en términos laborales, estamos casi en el aire. A honorarios... no todos tenemos acceso a Internet". (Apoyos Familiares FOSIS de Quillota)

Un segundo aspecto relativo a esta sensación de precariedad laboral se refiere los ingresos percibidos por los apoyos FOSIS. En Peñalolén existe la percepción de que dichos ingresos son insuficientes en relación con la labor desempeñada. Esto se vincula además a la dificultad que los entrevistados señalan tener para limitar su tiempo de trabajo a la media jornada estipulada en el contrato, lo que muchas veces les impide trabajar en otro lugar la media jornada restante.

"A mí si me ofrecen un trabajo, y me pagan un poco más del doble por jornada completa, yo lo dejo (haciendo referencia al Puente), y eso que me encanta el trabajo que hago... pero yo necesito vivir, ¿te fijas?, necesito un sueldo que me permita vivir en forma digna, me gusta el trabajo, no quiero dejarlo claro, pero si me ofrecen más plata, y yo voy a estar económicamente mejor, lo dejo, con muchísima pena seguramente, pero lo dejo". (Apoyos Familiares FOSIS de Peñalolén)

➤ Carga emocional y de trabajo

Un tercer aspecto que aparece de manera muy similar en ambas comunas se refiere a la alta carga laboral y emocional que implica el trabajo con las familias. En el primer caso, en la misma línea señalada en el párrafo anterior, se destaca la carga que implica el alto número de familias de las cuales son responsables los apoyos FOSIS (cabe recordar que éstos poseen un número mayor de familias que los apoyos municipales), lo que sumado a otras actividades propias del programa, como el ingreso de la información sobre las familias al sistema computacional y las reuniones de UIF, exceden la media jornada de dedicación por la cual están contratados.

"A nosotros en un principio nos decían que se podía trabajar media jornada, y al final, no es tan así. Con una familia no se puede trabajar media jornada. En terreno más el Internet, más ingresar información al Internet, más las reuniones que tenemos de coordinación el equipo. Todo lo que significa eso". (Apoyos Familiares FOSIS de Quillota) "Quizás sería bueno contar un poco cuantas

familias tenemos entre las tres, como para una... yo creo que estamos por unas 370". (Apoyos Familiares FOSIS de Peñalolén)

En el segundo caso, se releva la alta carga emocional que implica la aplicación de la metodología de intervención del programa. La complejidad de las problemáticas a las que se ven enfrentadas las familias en extrema pobreza, junto con la cercanía afectiva entre ejecutor y beneficiario generada a través de la relación personalizada y en el hogar, se traducen en un peso importante para los apoyos familiares, especialmente los FOSIS dado el mayor número de familias que poseen y la más rigurosa aplicación de la metodología de intervención.

"Ahora igual por un tema de estrés, imagínate tú, tienes a cargo 50 – 60 familia humanamente creo que puede uno puede caer en cualquier cosa... Un montón de cosas, son familias con un montón de problemáticas, vas a ver si cumplió, después te vas a la casa a ver los 20 o 30 problemas que ocurrieron en el último mes, y de ahí, tienes que tratar de estar bien, y entero para la próxima, y a lo mejor ese día tienes que atender a otro también". (Apoyos Familiares FOSIS de Quillota). "Es una sobrecarga de trabajo muy grande, no es sólo el sueldo que no es bueno, si no que el peso es enorme, es enorme el que te llevas encima, no puedes llegar a tu casa y acostarte y decir ahora me salí". (Apoyos Familiares FOSIS de Peñalolén)

➤ Crítica al funcionamiento del sistema público

El cuarto y último aspecto que caracteriza la participación de los apoyos familiares FOSIS en el programa Puente es la crítica recurrente al funcionamiento del sistema de servicios públicos locales. Si bien esta crítica aparece entre los entrevistados de ambas comunas, existen diferencias de énfasis entre una y otra.

En Quillota la crítica apunta a un problema de "acceso oportuno" a los servicios públicos. Entre los entrevistados existe la percepción de que el trabajo que desarrolla el apoyo, en términos de entregar a las familias información sobre sus derechos y sobre las formas de ejercerlos, pierde sentido al momento que las familias no logran tener un acceso oportuno a los servicios que están demandando. Especial importancia poseen los servicios de salud en relación con este punto.

"Y al final, la persona que nosotros atendemos, es decir, la familia puente, llega con todo el derecho que nosotros le entregamos de la información, y de pelear por sus derechos, pero resulta que tampoco la atienden". (Apoyos Familiares FOSIS de Quillota). "Señora vaya a hacerse el papanicolau, y llega al consultorio y ¡le dieron hora para 4 meses más!, o sea, o le dijeron que no era necesario, porque se lo hizo hace un año atrás. (Apoyos Familiares FOSIS de Quillota)

En el caso de Peñalolén, en cambio, la crítica se refiere más bien a un problema de "trato" por parte de los servicios públicos. El énfasis está puesto aquí en la dignidad de toda persona, independiente de su condición social, de recibir una atención apropiada y respetuosa. Asumiéndose así esta atención como un derecho y no una dádiva del estado o el municipio. Desde este punto de vista el trabajo del apoyo se conceptualiza como la "conciencia" de la mala atención y de la mala entrega de servicios a los sectores más pobres de la población.

"Pero que hay un punto que es más importante todavía y es que nosotros llegamos a cuestionar como es el sistema de entrega de servicios a las familias, que es malo, es prepotente, poco fraternal, para mí es un derecho que está siendo entregado, y la persona está recibiendo ese beneficio cuando está siendo entregado en forma adecuada, respetuosa... y nosotros de una u otra forma somos la conciencia de la mala atención y de la mala entrega de los derechos a las familias,

y eso significa cuestionar a todos en la Municipalidad..." (Apoyos Familiares FOSIS de Peñalolén). "El sistema público ha actuado siempre a la buena, siempre la asistente social "a la buena", "venga no más mijita", "yo le voy a solucionar su problema" o "venga mamita" en el consultorio, ¿te fijas?, todos esos "itas", "mamita" en el colegio, "mamita" en el consultorio, "Viejita", "lolita", "gordita", hay toda una cosa así de mantener esta cosa tan verticalista de ésta gente que entrega los servicios es buena y los está entregando porque son "buena onda", y la gente que recibe los beneficios son todos pobrecitos a los cuales nosotros les estamos haciendo el favor de entregarles tal o cual cosa, yo creo que esa es una cosa que nos molesta tremendamente". (Apoyos Familiares FOSIS de Peñalolén)

c) Las relaciones al interior de la UIF

Pese a que, como ya se ha señalado en los dos puntos anteriores, existe cierta similitud entre las experiencias de los encargados de la ejecución del programa en ambas comunas, las relaciones establecidas entre los actores al interior de la unidad de intervención son distintas en los casos estudiados.

La relación ejecutores internos (funcionarios municipales que cumplen labores de apoyos familiares o Jefes UIF) - ejecutores externos (apoyos familiares contratados por el FOSIS para desempeñarse en las respectivas Unidades de Intervención Familiar) difiere en los casos estudiados en términos de las percepciones mutuas y de los mecanismos generados para facilitar el proceso de implementación comunal del programa.

De este modo, en Quillota se aprecian determinadas percepciones y mecanismos que favorecen relaciones de mayor cooperación al interior de la UIF, mientras que en Peñalolén priman aquellas que favorecen la confrontación entre los actores y no se observan mecanismos facilitadores de la ejecución.

➤ Relaciones entre los actores de la UIF de Quillota

En relación con el tema de las percepciones mutuas que se observan entre ejecutores municipales y ejecutores externos o FOSIS es posible distinguir dos etapas. Una primera etapa, que coincide con el periodo de instalación e implementación inicial del programa, marcada por percepciones negativas entre los actores y una segunda, o etapa actual donde las percepciones son claramente positivas en términos de una valoración del trabajo del otro.

El siguiente cuadro sintetiza las principales percepciones mutuas de los actores encargados de la ejecución del programa Puente en Quillota:

Cuadro síntesis percepciones mutuas actores UIF Quillota		
Tipos de percepciones	Por parte de los apoyos FOSIS	Por parte de los apoyos Municipales
Negativas	Etapa inicial: percepción de los apoyos municipales como <i>pesimistas</i> en relación con su actitud hacia el programa	Etapa inicial: percepción de los apoyos FOSIS como <i>muy optimistas</i> en relación con su actitud hacia el programa
Positivas	Etapa actual: percepción de que el programa es <i>prioridad</i> para los funcionarios municipales y valoración del <i>esfuerzo</i> que realizan al tener que responder a múltiples funciones	Etapa actual: percepción de la <i>entrega</i> de los apoyos FOSIS al trabajo en el programa

Según plantean los apoyos municipales de esta comuna, desde un comienzo se dieron cuenta de los problemas que se enfrentarían para cumplir con las condiciones o metas establecidas por el programa, ello debido a su conocimiento de la oferta pública existente y de los recursos disponibles a nivel municipal. Esta situación se tradujo en una actitud crítica frente al programa que generó entre los apoyos FOSIS la percepción de los apoyos municipales como "pesimistas" y "negativos" frente a la innovación que implicaba este nuevo programa. Por su parte, los apoyos municipales percibían un alto grado de optimismo entre los apoyos FOSIS, lo cual explicaban por su falta de conocimiento del funcionamiento del trabajo social municipal.

"Pero era que nosotros decíamos que no porque no teníamos los recursos como para hacer lo que se estaba solicitando, entonces, después los chiquillos del FOSIS nos dijeron un día "nosotros pensamos que ustedes eran super negativos", claro, ellos andaban buscando un trabajo, entonces veían el programa de una forma super buena, porque a mí me hubiera pasado exactamente lo mismo, porque aparte no habían trabajado en lo que era el área Social tampoco, área Municipal o Ayuda, entonces ellos veían todo bonito, o sea, ellos estaban super con las ganas". (Apoyos Familiares Municipales de Quillota)

Según los relatos de los entrevistados esta tensión inicial quedó rápidamente atrás, pasando a primar las percepciones positivas en relación con los otros ejecutores. Desde entonces la visión de los apoyos externos o FOSIS es que el programa Puente ha sido una prioridad para el municipio y sus funcionarios (la ya señalada crítica a los servicios públicos por parte de los apoyos FOSIS no apunta directamente a las oficinas municipales sino a otros servicios como salud y educación). Valorándose también el esfuerzo que realizan los funcionarios municipales al tener que cumplir con otras tareas además de las propias del programa Puente.

"Si hablamos de DIDECO, siempre es una prioridad, siempre, desde que nosotros partimos, siempre fue una prioridad. Se empezó a sensibilizar la gente desde un poco antes que nosotros llegáramos. De hecho, a nosotros se nos capacitó como apoyos familiares en general, y después la municipalidad nos capacitó aparte como apoyos familiares, en DIDECO. Y cada oficina se presentó con su personal, su jefe de oficina, y cuál era la labor que ellos cumplían.. Fue como una semana que se nos capacitó, y nos presentaron unos a otros. O sea, siempre fue una prioridad". (Apoyos Familiares FOSIS de Quillota)

"Los que tienen menos familias son los municipales porque ellos tienen otras funciones y eso sí que es valorable, imagínate" (Apoyos Familiares FOSIS de Quillota)

Por su parte, la visión de los apoyos municipales y en especial del Jefe UIF está marcada por una valoración de la entrega y dedicación de los apoyos FOSIS al trabajo en el programa. Destacándose la sistematicidad y orden de los integrantes del equipo que no provienen de la municipalidad.

"Yo personalmente estoy super contento con el trabajo que hacen los chiquillos del FOSIS acá, se han caracterizado por ser un equipo super sistemático, que trata de hacer todo en forma ordenada, o sea, son super responsables, entonces, yo creo que ellos tienen la capacidad de ir regulando ciertas cosas, el tema es que a ellos les llueve igual como nos llueve a todos no más, porque de arriba mandan la orden y tienen que ejecutarla" (Jefe UIF Quillota)

Un segundo aspecto que caracteriza el tipo de relaciones establecidas al interior de la UIF de Quillota es la creación de un conjunto de mecanismos de cooperación implementados por el área social municipal. Ellos apuntan a mejorar la coordinación entre los dos grupos de ejecutores y facilitar la implementación del programa. Dichas iniciativas son las siguientes:

- a) Capacitación a los apoyos externos. Como primera medida tras la instalación de la UIF, el municipio a través de DIDECO capacitó a los apoyos provenientes del FOSIS en el funcionamiento del área social del municipio de Quillota: procedimientos y aspectos técnicos, conocimiento de oficinas y departamentos; presentación del personal encargado. Esta capacitación es adicional a la realiza el FOSIS.
- b) Centralización de la atención a familias Puente. En la UIF se designó a un funcionario municipal (asistente social de DIDECO que también cumple labores de apoyo familiar en el programa) como "asistente social del Puente", con el objetivo de entregar atención al conjunto de familias pertenecientes al programa en la comuna (definidas en términos de cliente externo) y de apoyar al equipo de apoyos familiares que integran la UIF (el cliente interno).
- c) Coordinación apoyos FOSIS / asistentes sociales del municipio. Según señalan los apoyos municipales, que también se desempeñan como asistentes sociales del municipio, existe una política de respaldo a las medidas tomadas por los apoyos FOSIS. Esto quiere decir que no se entregan ayudas sociales a las familias Puente sin la aprobación de los apoyos familiares, para sí regular que estén cumpliendo con los compromisos asumidos en el programa.
- d) Contratación de personal. El municipio contrató a dos asistente sociales con dedicación exclusiva al programa Puente.

"Lo que sí facilitó en ese período, que como nosotras estábamos trabajando en el área Asistencial, nos facilitó en ir incorporando a las chiquillas, por ejemplo, en los programas de Subsidio al Puente, ¿qué quiere decir?, todo el equipo nuevo que llegó acá al Municipio a trabajar con las familias Puente obviamente desconocían todo lo que era la Red Municipal, entonces, en ese caso nosotros hicimos una capacitación a los chiquillos de toda la oferta programática que tiene el Municipio específicamente como pa' estas familias, entonces, por una parte acercamos los programas a ellos y por otra parte, acercamos a los funcionarios que estaban a nuestro alcance en ese momento para que pudieran facilitar el trabajo de los chiquillos en términos netamente informativo, porque obviamente no todo el mundo conoce cómo funcionan los subsidios, cómo se podía acceder". (Apoyos Familiares Municipales de Quillota)

"En este momento yo además cumpla la función de Asistente Social del Puente, eso quiere decir, o sea, ¿qué hicimos?, sacamos la atención de demandas de las familias Puente del área Asistencial y yo tengo esas familias. Entonces yo me dedico, aparte de mis familias Puente que es el tema del Programa, a la atención general del Puente, tanto del usuario externo de la familia, como el

usuario interno que son los chiquillos FOSIS y los Apoyos Familiares en general, que los chiquillos me dicen “oye, ¿sabís qué? tengo una familia con este problema”, “ya, mira, podemos hacer esto, lo otro, ver aquí, allá”, ¿te das cuenta?, entonces al final yo soy como el enlace del Municipio acá, para, entre comillas, la resolución de ciertos problemas que tengan las familias. (Apoyos Familiares Municipales de Quillota)

"Nosotros le decíamos el no y le decíamos por qué, o sea, le decíamos que su Apoyo Familiar nos había señalado que no había sido muy responsable, que el menor estaba enfermo debido a que no lo había llevado a los controles, y si se colocaban al día con sus Apoyos Familiares, los Apoyos Familiares nos decían “ya”. (Apoyos Familiares Municipales de Quillota)

➤ Relaciones entre los actores de la UIF de Peñalolén

Las percepciones mutuas de los actores encargados de la ejecución del programa Puente en Peñalolén se caracterizan por ser más negativas que en Quillota. A través de las entrevistas personales y grupales realizadas en esta comuna se percibe la presencia de relaciones de mayor confrontación entre ejecutores internos y externos. Sumado a este punto, en los relatos no se señalan mecanismos de cooperación generados por el municipio para facilitar el proceso de implementación del programa y de integración entre los distintos tipos de ejecutores.

El siguiente cuadro sintetiza las principales percepciones mutuas de los actores encargados de la ejecución del programa Puente en Peñalolén:

Cuadro síntesis percepciones mutuas actores UIF Peñalolén		
Tipos de percepciones	Por parte de los apoyos FOSIS	Por parte de los apoyos Municipales
Negativas	Percepción de <i>bajo respaldo</i> al programa Crítica a la mala <i>aplicación de la metodología</i> de trabajo de los municipales Autopercepción de <i>exclusión</i>	Crítica al <i>asistencialismo</i> de los apoyos FOSIS Dedicación exclusiva
Positivas	No se señalan	No se señalan

Al igual que en Quillota, los apoyos municipales de Peñalolén destacan la falta de conocimiento de los apoyos FOSIS en relación con el funcionamiento del área social municipal. Sin embargo, este diagnóstico se transforma en una crítica en la medida en que se relaciona con una actitud asistencialista por parte de los apoyos FOSIS. El razonamiento apunta a que la falta de entrenamiento de los apoyos FOSIS en los procedimientos del área social municipal, sumado a las múltiples y apremiantes necesidades de las familias participantes del programa se traduce en una relación asistencial con las familias que tienen a cargo.

"Este es un problema que hay entre los apoyos FOSIS y municipales. El apoyo FOSIS no tiene un trabajo ni sabe –a pesar de que se les ha explicado, se les ha dicho- cómo es el trabajo de nosotros, cómo son los procedimientos. Claro. Y se les ha hecho hincapié en que no sean asistencialistas. Las chiquillas ven a la gente que no tiene que comer, vamos haciéndole una derivación para que vengan a pedir alimentos". (Apoyos Familiares Municipales de Peñalolén)

"Si, yo veo que las familias por lo menos que atendemos nosotros los apoyos familiares municipales, no vienen tanto a pedir, o sea, es algo muy justificado. No así como los otros apoyos. Ahí se nota la diferencia". (Apoyos Familiares Municipales de Peñalolén)

"Si, se ve mucho. Las chiquillas que atienden más público igual me lo han comentado, porque llegan mucho con las derivaciones de los apoyos FOSIS. Nosotros nuestras familias las tratamos y les vemos si procede o no procede. Yo personalmente soy lo menos asistencialista, o sea, doy súper reacia a dar alimentos porque hay que fomentar". (Apoyos Familiares Municipales de Peñalolén)

"No, pero se trata de que los recursos son escasos y tenemos que racionalizarlos" (Apoyos Familiares Municipales de Peñalolén)

Un segundo elemento señalado por los apoyos municipales de Peñalolén en relación con los apoyos FOSIS es el mayor tiempo que estos últimos tienen para realizar las labores propias del programa Puente. Esto debido, desde su punto de vista, a que los apoyos FOSIS se dedican exclusivamente al trabajo del programa mientras que ellos (los apoyos municipales) tienen que distribuir su tiempo entre el Puente y sus responsabilidades habituales como funcionarios municipales.

"De hecho se han discutido hasta casos dentro de la unidad de intervención y ha habido diferencias de opinión, también entre operadoras FOSIS, operadoras municipales, etcétera. Porque las operadoras FOSIS se dedican solamente a eso y nosotros aparte de eso otras cosas más. Entonces a veces no entienden mucho la parte que nosotros no podemos más". (Apoyos Familiares Municipales de Peñalolén)

Por parte de los apoyos FOSIS, existe la percepción de un bajo respaldo de los apoyos municipales hacia el programa Puente. Ello principalmente por dos razones: En primer lugar porque el Puente aparece como una carga adicional al trabajo realizado por el grupo de funcionarios municipales que es llamado a integrar la Unidad de Intervención Familiar. Una carga en tanto implica dedicación horaria, cumplimiento de metas sujeto a evaluación, aprendizaje de una nueva metodología de trabajo y bastante trabajo en terreno. En segundo lugar porque se percibe una motivación política, relacionada con la pertenencia política del Alcalde (derecha) y la reticencia frente a un programa de gobierno y fuertemente respaldado por el Presidente de la República.

"Yo creo que el hecho de que a las profesionales de las municipalidades les sobre carguen el Puente, ya implica una actitud negativa frente al Programa, porque es un cachito, que tienes que aprender una metodología, que tienes que andar con el cartoncito, que tienes que andar con el bolso cargado...". (Apoyos Familiares FOSIS de Peñalolén)

"Ahí está el tema, que es un tema muy político, claro, Municipio de derecha, un Programa que es estrella del Gobierno, lo ven como una cosa que es más amenaza digamos". (Apoyos Familiares FOSIS de Peñalolén)

Vinculado con lo anterior pero con una importancia en sí mismo, aparece la percepción de la poca rigurosidad de los apoyos municipales en la aplicación de la metodología que contempla el programa. Según señalan los apoyos FOSIS, los apoyos familiares municipales no cumplirían con la periodicidad de las visitas a las familias, e incluso a veces tampoco con la atención en el mismo hogar, atendiendo al jefe/a de hogar en las dependencias municipales.

"La señorita vino en Abril del 2003, después vino el Septiembre y después vino en Diciembre y me trajo todas estas cosas y después no vino nunca más. (haciendo referencia a un diálogo con una

beneficiaria). Entonces el método de trabajo es muy diferente ¿te das cuenta?, porque uno anda todas las semanas, cada quince, una vez al mes con cronología, visitando a las familias con un trabajo de formación". (Apoyos Familiares FOSIS de Peñalolén)

Finalmente, aparece también en los relatos de los apoyos familiares FOSIS las dificultades que han enfrentado para ganar el respeto de los funcionarios municipales y en especial de aquellos que se desempeñan en el programa Puente (Jefe UIF y apoyos familiares municipales). Según señalan, ha sido su trabajo y dedicación al programa lo que las ha validado en el Municipio y en la Unidad de Intervención: la alta carga de trabajo que tienen en términos de cantidad de familias las torna necesarias e incluso indispensables en la medida en que el cumplimiento de las metas comunales en el programa depende de ellas.

"Al comienzo teníamos las familias repartidas en un área enorme, ahora nosotras tomamos familias por sectores para no tener que caminar tanto, y eso hizo que de una u otra forma nosotras fuéramos los "patitos feos", además del bajo el perfil de lo que éramos nosotros frente a los otros profesionales de la Municipalidad... entonces no había ningún respeto, nos trataban mal, o sea cero respeto que yo creo que tuvo mucho que ver el como la jefa de la Unidad de Intervención en ese momento asumió a la gente del Programa Puente". (Apoyos Familiares FOSIS de Peñalolén)

"La imagen nuestra dentro de la Municipalidad ha sido una pelea, en este momento ya nos validan más porque saben que nosotras somos indispensables, saben eso, que somos indispensables porque tenemos muchísimas familias, porque si nos vamos van a tener que contratar gente, van a tener que retomar nuestras familias y va a hacer un trabajo extra y tienen que cumplir metas, porque los Alcaldes se comprometieron con el Gobierno, y si nosotros nos vamos va a significar un desmedro enorme en torno a las metas que Peñalolén tiene que cumplir... Oye, quizás sería bueno contar un poco cuantas familias tenemos entre las tres, como para una... yo creo que estamos por unas 370". (Apoyos Familiares FOSIS de Peñalolén)

d) La relación con los beneficiarios

➤ Los beneficiarios y su visión del apoyo familiar

La figura del apoyo familiar aparece para los beneficiarios como la expresión concreta del programa Puente. Para los beneficiarios, su experiencia en el proceso de implementación está marcada por la relación que se establece con su apoyo. Las familias y particularmente las mujeres, quienes son en la mayoría de los casos las que asumen la relación con el apoyo familiar, valoran enormemente su presencia en el hogar.

El análisis de la información producida a través de las entrevistas grupales con beneficiarios de las comunas de Quillota y Peñalolén permite identificar tres visiones respecto al rol del apoyo familiar.

La primera de ellas enfatiza el rol de **orientador/a familiar** y aparece en los distintos grupos entrevistados de ambas comunas. El apoyo accede al ámbito privado de las familias y es percibido como una persona en la cual se puede confiar.

"La tía Apoyo tiene una forma bien especial de llegar a la familia y llegar a la persona. Da confianza para que uno se abra si tiene problemas, si quiere llorar uno que llore, ella lo escucha. Te da consejos, es como, para mí es una persona bien especial". (Beneficiarios sector rural de Quillota)

Dentro de este punto es fuertemente valorado por las mujeres la posibilidad de hablar y ser escuchadas por alguien ajeno a la familia.

"A veces uno tiene problemas y se encierra, ahí yo converso con ella y ella me escucha, me trata de ayudar... entonces conversar con ella y hablar un poco más, realmente para ver las cosas de otra manera. (Beneficiarios sector urbano de Quillota)

"Si, yo estuve con una depresión atroz, tuve problemas en mi casa y ella estuvo siempre conmigo, yo le conté todo lo que me pasaba y ella siempre dándome ánimo. O si no ella me llamaba a la casa y me preguntaba "como le ha ido, como andan las cosas" o sea, siempre preocupada. Son cosas que se agradecen porque uno a veces está con harta gente en la casa, pero es como si uno estuviera sola. En mi casa había harta gente pero era como si yo estuviera sola". (Beneficiarios sector Lo Hermida de Peñalolén)

Se destaca así mismo su aporte en la modificación de aspectos relacionados con las relaciones al interior de la familia, la organización y distribución de tareas al interior del hogar, entre otros.

"Para mí la apoyo ha sido como persona, una excelente persona, un gran apoyo. Ella podría ser un apoyo matrimonial, ella tiene una capacidad que llega al marido, al otro. Está el joven aquí y el caballero, pero a veces los hombres son súper reacios a estas cosas, ella tiene una facilidad de reunir a la familia, al matrimonio". (Beneficiarios sector Lo Hermida de Peñalolén)

En segundo lugar se destaca la visión del apoyo como **informante**. Cabe señalar que este énfasis aparece solamente y, con fuerza, en el grupo de beneficiarios de un sector rural de Quillota.

El apoyo familiar es valorado por los beneficiarios en tanto entrega información sobre los beneficios a los que tienen derecho y sobre aspectos burocráticos relacionados con la forma de realizar ciertos trámites.

"...entonces ahí nos orientan. Por ejemplo si tenemos que hacer un papel, ya tenemos donde ir, no tenemos que dar dando tantos rumbos, vamos directamente. Nos va, como se dice, levantando más y nos van dejando parejo. Más parejos, no tan abajo como estábamos, nos van dejando más bien organizados". (Beneficiarios sector rural de Quillota)

Los beneficiarios señalan tener dificultades para acceder a los servicios públicos, sea por no conocer los procedimientos o porque simplemente no saben leer.

"Yo pienso que imagínese, la ayuda y para una persona que no sabe leer es más difícil. Cuando usted va a hacer un trámite... Yo no sé leer le digo, no sé leer, entonces este año pensaba estudiar, no sé si lo haga porque también tengo que salir fuera, tengo mi niña, no me gusta dejarla sola tampoco. Era más difícil hacer los trámites antes. Imagínese, porque a veces "ya vaya acá, allá le van a decir esto, allá usted identifíquese, dice tal cosa" De repente uno más o menos entiende, pero de repente uno hay letras que uno no sabe leer y no puede". (Beneficiarios sector rural de Quillota)

El apoyo es visto como alguien que maneja mucha información y que les ha permitido tener más conocimiento y claridad al momento de acceder a los servicios públicos.

"Me ha servido bastante y he aprendido muchas cosas que no sabía. O sea, se puede decir que ahora no soy tan ignorante, porque de repente uno necesita un trámite de un papel y no tiene idea

para qué lo quiere (...) y ahora nos vamos a la segura. Tiene harta orientación, incluso hay cosas que uno no sabe y las aprende. (Beneficiarios sector rural de Quillota)

En tercer lugar se destaca su rol como **intermediador**, entre ellos (los beneficiarios) y el municipio y los distintos servicios públicos. Este énfasis aparece en todos los grupos entrevistados exceptuando el grupo de beneficiarios de un sector rural de la comuna de Quillota.

A diferencia del punto anterior, el énfasis aquí está puesto en la posibilidad de obtener beneficios, principalmente materiales.

"Ella me mandó al dentista, me ayudó a sacar los lentes, me mandó a un curso de alimentación saludable que estaban dando en el consultorio, me mandó también a un curso para ser de gasfitería y albañilería que lo hice y lo termine. Me ha ayudado en varias cosas ella, es como que ha sido bien apoyo". (Beneficiarios sector urbano de Quillota) *"La señora Apoyo me mando, porque tengo problemas con el mayor, para el neurólogo lo mandaron, y este era (...) y eso que ella lo mandó por el programa Puente. Tengo una hora para una hora a la sinusitis también para mi hijo mayor, tampoco lo mandaron". (Beneficiarios sector San Luis de Peñalolén)*

Algunas familias se muestran conformes con la ayuda que les ha brindado el apoyo. Pero otras no y tienen una relación mucho más demandante. Se quejan de que su apoyo no les ha dado la misma ayuda que la que le han dado a otras familias. Esto último aparece con fuerza en el grupo de beneficiarios del sector Lo Hermida de Peñalolén.

"Que por qué si ella en unas partes ofrece y en la otra que están necesitando no da a los que ya no tienen. A ella no le puede decir que no necesita si en el programa en que tu estás se exige que tus hijos tienen que dormir uno en cada cama". (Beneficiarios sector Lo Hermida de Peñalolén) *"Pero que de repente se te da la posibilidad que te lo ofrezcan es muy distinto y a donde está la apoyo, en la municipalidad, yo se que se da porque yo he trabajado con gente de la municipalidad, yo se que en la municipalidad se arregla todo, todos se arreglan ahí, unos con otros". (Beneficiarios sector Lo Hermida de Peñalolén)*

➤ Los ejecutores: lazos de confianza, percepción de las familias y recursos utilizados

Por su parte, en los discursos de los apoyos familiares es posible identificar tres temáticas recurrentes relativas a la relación que establecen con los beneficiarios. Ellas son: los lazos de confianza que se establecen con las familias y especialmente con su representante ante el programa (la mujer, en la mayoría de los casos); la percepción de distintos tipos de familias y su impacto en la participación que éstas asumen en el programa; y los recursos utilizados por ellos (apoyos familiares) para lograr el comportamiento esperado de las familias en el programa (cumplimiento de acuerdos a los que la familia se compromete).

Según señalan los entrevistados, las relaciones que se establecen con las familias beneficiarias se caracterizan por la generación de fuertes **lazos afectivos y de confianza**, principalmente entre el apoyo familiar y el representante de la familia, el que en la mayoría de los casos es la mujer dueña de casa o jefa de hogar. Este tipo de lazos se construyen a través de la relación cara a cara entre ejecutor y beneficiario y del conocimiento de las problemáticas que afectan a las familias en situación de extrema pobreza. Estas percepciones aparecen tanto en los apoyos FOSIS como en los municipales de ambas comunas.

"Y si ven que tienen el apoyo de uno se sienten como respaldadas porque además tu pasas a ser su asistente y te ven como su amiga". (Apoyos Familiares Municipales de Peñalolén)

"(en relación a las familias Puente)...tú te vas encariñando porque vas conociendo a fondo lo que es su problemática". (Apoyos Familiares Municipales de Quillota)

"Pero inevitablemente se están generando ciertos lazos con algunas personas, y ahí obviamente uno no puede distinguir "no, cumplo una función técnica", no, o sea, son cosas que se van dando con algunas personas, que tienen ciertas características y que a lo mejor yo llegué en un momento de susceptibilidad tal de ella, que por eso afianzamos tanta confianza". (Apoyos Familiares Municipales de Quillota)

"... estamos metidas en la calle, en la trinchera le llamo yo, al otro lado, entonces es imposible que una no se enganche, a no ser que tú llegaras en auto, te bajas en una casa, haces tú trabajo, llegas a la otra, o sea, ahí tú tienes la posibilidad de no salirte de tú situación para meterte en la de ellos". (Apoyos Familiares FOSIS de Peñalolén)

"Y lo otro es que mucha gente, bueno las dueñas de casa están tan solas que de repente el momento para contar sus cosas es uno, cuando uno va y te esperas con ansias que tu vas a ir y tu las escuchas". (Apoyos Familiares FOSIS de Peñalolén)

Un segundo tema enunciado tiene que ver con la identificación de distintos tipos de familias y su impacto en la participación que éstas asumen en el programa. Unas más asistenciales, en la medida en que se apoyan mucho más que otras en las ayudas que presta el municipio y otras más independientes y autónomas que han logrado resolver por sí mismas sus problemáticas y que se muestran una actitud mucho más favorable a cumplir los compromisos acordados en el programa.

En el caso de Quillota este último tipo de familias se asocia a las familias de sectores rurales. Junto con esto se señala que muchas familias rurales que participan en el programa no tenían Informe Social en la municipalidad, lo que quiere decir que nunca antes se habían acercado a solicitar algún tipo de ayuda en el municipio. También se percibe una relación entre la edad de las familias y su participación en el programa: las familias más jóvenes mostrarían una actitud más positiva ante el programa y una mayor responsabilidad frente a los compromisos asumidos.

"Igual hay familias que si se han superado, que si han participado en resolver sus problemas, que hacen lo que uno les dice, que la documentación tiene que llevarlo a algún lugar y van. Otras personas son más cómodas: "¿Pero señorita usted no me va a llevar a tal lugar, o me va a acompañar usted?" como que dependen mucho de uno. Hay familias, por lo menos en las mías, que han superado, he visto avances". (Apoyos Familiares Municipales de Peñalolén)

"En el tema de las responsabilidades, por ejemplo, no sé po', con la familia se da mayormente con la familia del sector rural, en donde están como más ávidos, son más inocentes que acá en el sector urbano, entonces están más ávidos a ver qué tú les puedes enseñar o qué tú le puedes entregar no en términos materiales".(Apoyos Familiares Municipales de Quillota)

"Pero sabes que mis familias del sector rural, ninguna tenía Informe Social, yo tengo familias Puente que no tienen ni siquiera Ayuda Social todavía". (Apoyos Familiares Municipales de Quillota)

"Es así, la gente rural no pide nada, pero la gente de la parte urbana sabe el cuento mucha gente. O si no lo sabe, lo sabe la vecina entonces va y le pregunta ¿Dónde hay que ir, con quién tengo que hablar. Oriénteme?". (Apoyos Familiares FOSIS de Quillota)

"Yo creo que hay una diferencia, sobretodo las familias que son más jóvenes. Las familias que tiene menos edad, tiene 23 – 24 años y tienen muchas más ganas de salir adelante que una familia que tenga entre 50 40, 48 años en promedio". (Apoyos Familiares FOSIS de Quillota)

El tercer elemento señalado hace referencia a los recursos utilizados por los apoyos familiares para lograr el comportamiento esperado de las familias en el programa, esto es, el cumplimiento de las metas planteadas por las propias familias dentro de las distintas dimensiones y condiciones mínimas establecidas en el programa. En el caso de los apoyos familiares municipales se destacan a este respecto las implicancias que para ellos tiene ser reconocidos por los beneficiarios como funcionarios municipales. Se plantea que el hecho de ser asistentes sociales del municipio les permite presionar a las familias y hacerlas cumplir sus compromisos, en la medida en que poseen el control sobre los recursos y beneficios públicos a los que pueden acceder las familias (ayuda social, bono de protección). Por parte de los apoyos familiares FOSIS se señala la importancia del respaldo de los funcionarios municipales a su gestión, ello en la medida en que permite condicionar la entrega de beneficios a las familias a la aprobación o autorización del apoyo familiar (FOSIS) que trabaja con ellas. Este punto aparece solamente entre los entrevistados de Quillota.

"Ahora, si te digo, lo que nos juega a favor en el quehacer Municipal y en el caso de nosotras que somos Asistentes Sociales, no así con los psicólogos, ni los profesionales que vienen o los funcionarios administrativos de ese momento, en el caso de nosotros, es que tú podías condicionar a la gente, o sea, entre comillas, ejercer una cierta presión en ellos para que no hicieran tales cosas, de dejar de demandar esto, o "si tú no cumples, perfecto, yo le voy a informar a todos los Programas que tú no estás cumpliendo... entonces". (Apoyos Familiares Municipales de Quillota)

"... la medida de presión que tú tomas es "perfecto, si tú no me cumpliste, que los niños no están yendo al colegio, de acuerdo, pero yo lo voy a consignar en el Informe, lo voy a consignar en tal oficina, lo voy a consignar en Gobernación, que no te entreguen ningún tipo de Ayuda Social por tu irresponsabilidad", entonces eso sí juega a favor". (Apoyos Familiares Municipales de Quillota)

"En el sector rural como te digo, cumplen mucho más que en el sector urbano, porque acá tú los tienes que presionar, entre comillas, porque pa' ellos tú igual pasas a ser una autoridad porque trabajas en el Municipio, entonces "mejor le hago caso, porque si no salgo perdiendo", en el caso rural no". (Apoyos Familiares Municipales de Quillota)

"Que una persona tome conciencia de que existe esto allá pero de que tiene que moverse solita, porque nosotros de alguna manera le decimos: "tiene que ir a esto y si no, ya, acuérdate que está el bono de por medio" Pero la persona tiene que acostumbrarse a hacer sus cosas por sí solas, o sea, ser independiente". (Apoyos Familiares Municipales de Peñalolén)

"Si se tiene un compromiso hay que cumplirlo, porque son compromisos que ellos mismos los transan. En ese sentido, nosotros cuando hemos tenido reuniones con otros apoyos familiares, de otras comunas, nos damos cuenta que el apoyo que nosotros tenemos de la municipalidad, o sea, del DIDECO, es como súper importante. Sí, po', no se le da a la familia porque el apoyo familiar sabe que no está cumpliendo, y que mejor que nosotros creo yo, el apoyo familiar es el que sabe". (Apoyos Familiares FOSIS de Quillota)

5. CONCLUSIONES

Para finalizar este documento señalaremos un conjunto de conclusiones organizadas en tres puntos: el primero relativo al proceso de elaboración del caso estudiado; el segundo correspondiente a aspectos del diseño del Sistema Chile Solidario y sus distintos componentes y; el tercero vinculado al proceso de implementación de esta iniciativa y su llegada al nivel local.

5.1 Sobre el proceso de elaboración de la política /programa:

Las etapas lógicas y las etapas empíricas

Una perspectiva de proceso en el análisis de las políticas públicas, supone la existencia de un conjunto de fases o etapas sucesivas a través de las cuales se elabora y luego implementa una política o programa específico. Sin embargo, ello no significa entender esta serie de etapas como secuencias lógicas derivadas de la aplicación de un esquema de decisión racional al análisis de las políticas públicas. Este es el caso de los enfoques de análisis de la acción pública provenientes de la economía, los cuales dividen el proceso de una política (y específicamente el proceso decisorio) en etapas como las siguientes⁴⁴:

- Determinación del objetivo a lograr y ordenamiento de las preferencias;
- Indicación de las opciones de acción que por los medios que incorporan y el cálculo de sus consecuencias se consideran idóneas para efectuar el estado de cosas - objetivo de la acción;
- Comparación de las opciones en términos de eficiencia técnica y económica;
- Elección y puesta en práctica programada de la alternativa eficiente u óptima;
- Evaluación de los resultados y;
- Aprendizaje reiterativo según los resultados.

Si bien este enfoque puede ser de utilidad para fines analíticos o expositivos, no se ajusta al desenvolvimiento real del proceso a través del cual se formula y ejecuta una política pública, al menos en lo que respecta al caso estudiado. Lo que se observa es que las etapas no siguen dichas secuencias lógicas sino más bien se superponen. Tres son, a nuestro juicio, los ejemplos más claros de esta superposición:

En primer lugar y como ya señaláramos, el Sistema Chile Solidario como unidad consta de distintos componentes, siendo uno de ellos un programa que ya se estaba implementando de manera piloto (Programa Puente). En otras palabras, el proceso de elaboración de Chile Solidario corrió en forma paralela a la implementación inicial de una parte muy importante del mismo.

En segundo lugar, el diseño del Sistema Chile Solidario (podría decirse "casi" definitivo) se comenzó a implementar antes de su aprobación por el poder legislativo. Nuevamente, pero a la inversa, nos encontramos con una superposición de procesos en que la implementación inicial del Sistema se desarrolló en forma paralela a su discusión, modificación y aprobación por el parlamento.

En tercer y último lugar, la determinación de los objetivos y metas del Sistema no se realizó en una etapa inicial del proceso, es decir, no hubo en una formulación previa de objetivos que guiara las etapas siguientes. Lo que se observó fue más bien que los objetivos se fueron afinando sobre la

⁴⁴ Aguilar Villanueva, L. "La hechura de las políticas". Colección Antologías de Políticas Públicas. Ediciones Porrúa, México, 1996.

marcha, reformulándose para dar respuesta a los nuevos escenarios que plantearon las distintas etapas del proceso. Si recordamos los objetivos generales que se plantean en sus diseños la Estrategia Familias en Extrema Pobreza, el programa Puente y el mismo Sistema Chile Solidario, nos encontramos con que todos coinciden en que su objeto de intervención son las familias en extrema pobreza, sin embargo lo que se busca lograr y la forma en que se propone lograrlo son algo distintas. De manera acotada, la Estrategia busca mejorar sus condiciones de vida de los extremadamente pobres entregándoles oportunidades y recursos; el Puente busca satisfacer sus necesidades básicas mediante la generación de ingresos y activación de habilidades sociales; y el Sistema busca incorporarlos a la red de protección del Estado a través de una readecuación de la oferta programática existente.

Lo anteriormente señalado hace al proceso de elaboración e implementación de políticas públicas mucho más dinámico y menos previsible que lo que los modelos racionalistas suponen, pero también más complejo.

El proceso de toma de decisiones

Antes de pasar a señalar algunas conclusiones (o quizás hipótesis) acerca del carácter específico del proceso de toma de decisiones en el caso estudiado, nos parece conveniente hacer una breve y muy general descripción del sistema decisorio que ha operado durante el gobierno del Presidente Ricardo Lagos (también a partir de la información recabada para fines de esta investigación).

El actual modelo cuenta con una estructura que asesora al Presidente en la elaboración y gestión de políticas públicas, conformada por dos equipos, uno destinado a la asesoría estratégica y otro abocado a la asesoría en políticas públicas sectoriales específicas. Ambos equipos operaron en el caso estudiado.

El sistema de toma de decisiones Presidencial adopta distintas configuraciones según la temática y área de la política pública, intereses y actores involucrados, requerimientos de trámite legislativo v/s factibilidad de implementación gubernamental autónoma, etc. Así, existiendo como soporte permanente para el apoyo de toma de decisiones una estructura conformada por los dos equipos señalados (asesoría estratégica y políticas públicas), la gestión de cada política específica puede implicar una combinación particular, en que interviene, según el caso, una determinada mezcla de actores: Presidente, Asesores personales, Equipos asesores, Ministros, Personal de Servicios, actores sociales, grupos de interés, especialistas técnico-científicos.

Asimismo, se observa que habría una agenda de política pública en que interviene directamente el Presidente, y que está conformada por los temas y políticas estimadas como prioritarias para la autoridad. El Sistema Chile Solidario se ubica en esta agenda, y de ello se deriva la intervención directa del Presidente en la toma de decisiones de diseño del Programa, y posteriormente, en el seguimiento personal que se realiza de la iniciativa en su etapa de implementación.

En lo que respecta a las características específicas del proceso de toma de decisiones que dio origen al Sistema Chile Solidario, es preciso volver al cuestionamiento de los modelos racionalistas de análisis de políticas públicas que planteáramos en el punto anterior. La aplicación que ellos hacen del enfoque de decisión racional al análisis de políticas públicas no sólo implica entender su proceso como dividido en una serie de etapas lógicas, sino que también supone que este modelo es el que opera en la mente del decisor. Frente a este punto, cabe señalar las siguientes observaciones derivadas del caso estudiado:

Primero, y aunque parezca obvio, a lo largo del proceso de elaboración del Sistema Chile Solidario, y en particular en el momento mismo de la decisión, participaron múltiples actores individuales y organizacionales, con distintos grados de influencia en la decisión. Si bien el Presidente de la República jugó un rol central en relación con el resultado final del proceso, no parece muy preciso reducir el análisis a la figura abstracta DEL DECISOR. Es así como en la etapa final de toma de decisiones y diseño grueso del Sistema participaron actores vinculados a entidades de investigación y consultoría vinculadas a la oposición y al gobierno (Asesorías para el Desarrollo, Universidad de Chile, Centro de Estudios Públicos, Focus Consultores, Chile 21, Sur Consultores); Ministros y técnicos gubernamentales de las reparticiones que estaban en ese momento trabajando el tema (MIDEPLAN, FOSIS, DIPRES); fundaciones que trabajan el tema (Hogar de Cristo); el Presidente y sus asesores.

Segundo, la racionalidad del proceso mismo de toma de decisiones y los mecanismos que en él operaron distaron mucho de lo que suponen los modelos ya señalados, esto es, una formulación previa de metas u objetivos y la elección de la mejor alternativa en términos de minimización de costos y maximización de beneficios.

- a) Como se planteara en el apartado anterior, la definición de los objetivos no encabezó las distintas etapas de proceso, al contrario, éstos se fueron redefiniendo a través del mismo.
- b) Tampoco se analizaron todas las alternativas o soluciones posibles para la resolución de este ya cambiante objetivo. Ello no solo porque la información de la que disponen los participantes del proceso decisorio es, por definición, incompleta⁴⁵, sino también porque las alternativas propuestas se agruparon en dos grandes grupos, que respondieron a perspectivas teóricas e ideológicas distintas sobre el tema de la pobreza (vertiente asistencial y vertiente promocional).
- c) Junto con lo anterior, no hubo una elección de la mejor alternativa en términos de costo / beneficio. Lo que encontramos fue más bien una elección entre alternativas que parecieron en ese momento viables (la existencia de un programa en etapa piloto de su implementación, desarrollado por una institución con capacidad de gestión y vasta experiencia en intervención en sectores pobres); con capacidad de resolución de los problemas (la propuesta de un nuevo subsidio monetario que tendría impacto directo en los indicadores de pobreza e indigencia); y que además generaran apoyo y consenso político.
- d) Finalmente, y en relación a este último punto, el rol de la presidencia fue conciliar las distintas visiones e intereses presentes entre los actores participantes del proceso decisorio. El resultado fue un mix o aglomeración de distintas propuestas que respondían a orientaciones políticas también distintas. Esto supone una toma de decisiones más bien pragmática que orientada por una única forma de entender y abordar la pobreza.

El rol de la comunidad científico técnica

El caso muestra la importancia de la comunidad científico técnica en cuanto a proveer diagnósticos, alternativas de política y evaluación de la factibilidad de implementación de soluciones de política pública. En este caso particular, y aún cuando no constituya un modelo frecuente, esta comunidad provee directamente, a petición del Ejecutivo, evaluaciones respecto de las alternativas a implementar y su factibilidad, las que en general cuentan con un alto grado de consenso entre los miembros convocados. Sin embargo, el diseño final de la política dista de ser una solución diseñada globalmente por algún grupo científico técnico. En este caso los decisores gubernamentales toman elementos de las propuestas recibidas y los combinan con sus propios diseños. Así, el resultado

⁴⁵ Frente a este punto es imposible olvidar la crítica de Lindblom y su concepto de racionalidad limitada.

final del diseño de la política puede representar la combinación de elementos procedentes de marcos teóricos y métodos de solución disímiles.

El estudio detecta una diferenciación interna en la comunidad técnico científica ligada al tema (políticas sociales y pobreza), que posiciona a los diversos componentes de esta comunidad en algún punto del continuo entre el polo político y el técnico. Así, se encuentran instituciones que producen análisis e insumos técnicos estrechamente vinculadas a la política, think tanks tales como Libertad y Desarrollo, Chile 21; otros centros de investigación de algún modo afines a uno u otro bloque político (CEP, Asesorías para el Desarrollo- ex CIEPLAN), instituciones de investigación internacionales (CEPAL) o nacionales (Universidades).

Como se observó con anterioridad, en el caso se constató un fenómeno de *circulación de los hacedores de la política pública entre el ámbito técnico y el político*, que se traduce en movilidad y traslado a lo largo de su carrera entre distintos escenarios: reparticiones gubernamentales - centros de investigación - partidos políticos y centros vinculados a ellos - entidades del tercer sector que ejecutan programas. Este fenómeno, se relaciona con la existencia de redes de vínculos personales que interrelacionan a los miembros de la comunidad científico técnica con la política y el gobierno. Estos vínculos, constituyen un recurso claramente observable en las diversas fases de la formulación e implementación de la política.

A partir de los elementos arriba señalados, es posible concluir que las relaciones entre ciencia (en este caso, las ciencias sociales) y política en el caso estudiado parecen acercarse al modelo denominado “pragmático” en la discusión sobre los usos del conocimiento en la elaboración de políticas públicas. Este modelo plantea una relación de mutua influencia entre ciencia y política, en el cual “por un lado, el desarrollo y la utilización del conocimiento están influidos por las necesidades y los intereses sociales en cuanto se los percibe en un momento y lugar determinados; en un contexto determinado y, a su vez, por el otro, esas necesidades e intereses generan decisiones políticas sólo si los dirigentes políticos y sus equipos técnicos creen que es posible darles una respuesta que sea política y técnicamente aceptable”⁴⁶.

La importancia de los emprendedores de política

En el caso examinado, se constata la importancia del rol que pueden ejercer determinados emprendedores de la política pública que actúan como líderes y promotores, conforman equipos, construyen propuestas, articulan recursos, motivan, toman decisiones e influyen en el proceso de toma de decisiones. También se observan las limitaciones que enfrentan este tipo de agentes, según cual sea su posición de poder y comportamiento del entorno compuesto por otros actores con capacidad de tomar e influir en las decisiones.

En el proceso de elaboración e implementación del Sistema Chile Solidario, destaca el rol de Verónica Silva como promotora de diversos subprocesos, interviniendo directamente en el diseño de la Estrategia Familias en Extrema Pobreza, en la formulación e implementación del Programa Puente, en el proceso de presentación de alternativas al Presidente, en la negociación y diseño final del programa y en su implementación. Se puede afirmar que sin su actuación, es probable que el

⁴⁶ Referencia a los tres modelos de relaciones entre ciencia y política planteados por J. Habermas, en: Urzúa, R. “Los usos de las ciencias sociales en la formulación de políticas públicas: una introducción al tema”. Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile. Borrador para la discusión. Noviembre de 1999.

programa Puente no se hubiese diseñado y ejecutado, que las alternativas de política no hubiesen sido las mismas y que el diseño de un sistema del tipo que finalmente se obtuvo hubiese variado.

Poderes diferenciales al interior del gobierno

Al interior del gobierno, la formulación de una política debe contar con el posicionamiento en la agenda gubernamental, la legitimación o aceptación política de su implementación, la legitimación o aceptación técnica del Programa y la asignación de financiamiento para su ejecución. En el caso examinado, los actores gubernamentales involucrados (Presidencia, Ministerio de Hacienda, MIDEPLAN-FOSIS), cuentan con diversos recursos de poder que ponen en juego en el proceso. Si se simplifica, el caso refleja una capacidad de decisión ordenada de mayor a menor en la siguiente dirección: Presidente- Ministerio de Hacienda - MIDEPLAN/FOSIS. Sin embargo, es importante identificar el tipo de recursos que cada uno de estos actores manejó durante la formulación del Programa, cuestión que fue señalada en este trabajo.

La ausencia de población afectada y grupos de interés

Una barrera habitual para la implantación de políticas la constituyen los grupos de interés y actores sociales afectados. Toda política involucra costos y beneficios, cambios y adaptaciones para diversos agentes y actores, los que reaccionan, se hacen representar, resisten o favorecen la política. En este caso, se observa una ausencia de participación directa de grupos de interés o agentes pertenecientes a la población objeto de la política.

Los directamente afectados no tuvieron ninguna participación en el diseño y elaboración del programa y en cuanto a su participación en la gestión o implementación del mismo, cabe señalar que se limita básicamente al cumplimiento de los acuerdos tomados al iniciar su participación en el programa (que tienen que ver con el cumplimiento de las condiciones mínimas).

5.2 Sobre el diseño de la política /programa:

El diagnóstico relativo a la indigencia y las hipótesis derivadas

La principal hipótesis de trabajo con la cual la División Social de MIDEPLAN elaboró la "Estrategia Familias en Extrema Pobreza" (la cual sentó los lineamientos generales de lo que más tarde sería el Sistema Chile Solidario), planteaba la existencia de un "núcleo duro" de extrema pobreza que parecía resistente a las políticas y programas que se habían venido implementando hasta esa fecha. Dicha hipótesis se sustentaba en los diagnósticos y análisis generados a partir de los resultados de la Encuesta CASEN de los años 96 y 98, donde se señalaba, por una parte, que la indigencia se había estancado en términos porcentuales, terminando así con la tendencia a su disminución registrada desde 1990 y, por otra, que dicho segmento de la población accedía comparativamente menos que el segmento de pobres no indigentes a las distintas prestaciones públicas, mostrando algunos problemas en la focalización de los recursos públicos hacia los grupos de menores recursos.

Sin embargo, los resultados de la Encuesta Panel realizada por MIDEPLAN en el año 2001 llegaron a cuestionar esta hipótesis, al menos en lo relativo al llamado "núcleo duro" de indigencia⁴⁷. Lo que mostró el estudio es que la pobreza e indigencia distan mucho de constituir una situación estable, por el contrario, presentan un alto dinamismo que se refleja en la rotación de las personas y hogares entre los segmentos indigente, pobre no indigente y no pobre. Es así como del total de hogares indigentes que existían en 1996 sólo un 21,7% permaneció en esa situación en el año 2001, un 40% pasó a la categoría de pobre no indigente y un 37,8% a la de no pobre.

Junto con ello y apoyándonos en los mismos datos, sería factible pensar que cerca de un 80% de la población que se encontraba en situación de extrema pobreza o indigencia en 1996 superó esta condición o por sus propios medios (trabajo remunerado, por ejemplo) o con el apoyo de la oferta programática del Estado disponible durante ese período (1996-2001). También sería factible esperar una situación análoga para las 800 mil personas que se encontraban en situación de indigencia al momento del lanzamiento del Chile Solidario y que constituyen su grupo objetivo. La pregunta es entonces cómo poder discriminar entre aquellas familias que puedan superar su condición de indigencia gracias a su participación en Chile Solidario de aquellas que lo harán gracias a otros factores⁴⁸.

Si bien estos datos no estaban disponibles al momento de elaborarse el Sistema Chile Solidario, plantean desafíos importantes para la futura política social en, al menos, dos sentidos: por una parte, obliga a revisar y considerar los altos niveles de movilidad y rotación que se producen al interior del segmento de pobres, situación más compleja que la intervención en una población estable y definida sobre la que puedan aplicarse acciones específicas y de mayor focalización. En segundo lugar, y como ya ha sido planteado por otros estudios, se torna necesario revisar los instrumentos de medición de la pobreza sobre la base de ingresos. Este tipo de medición estaría dando cuenta de situaciones altamente fluctuantes y cambiantes, pues serían factores circunstanciales los que pueden hacer que una familia se encuentre sobre o bajo la línea de la indigencia y no factores estructurales o de mayor permanencia en el tiempo, que expliquen tal situación y que son, finalmente, sobre los cuales una política pública intenta incidir.

Las dos vertientes teóricas presentes en la concepción de la pobreza

El Sistema Chile Solidario, además de centrar su atención en un segmento específico al interior de la pobreza (los indigentes o extremadamente pobres), incorpora una concepción de la pobreza que se diferencia de las concepciones presentes y operantes en políticas y programas anteriores. En su definición programática, se concibe como un sistema de protección social que combina asistencia y promoción desde una perspectiva integradora para abordar la extrema pobreza. Su carácter de sistema integral surge a partir de la visualización de la extrema pobreza como un problema multidimensional relacionado con las siguientes variables⁴⁹:

- Ingresos monetarios insuficientes,

⁴⁷ MIDEPLAN. Dinámica de la pobreza: Resultados de la encuesta panel 1996-2001. División Social, Departamento de Información Social. Santiago de Chile, Diciembre de 2002. www.mideplan.cl

⁴⁸ Si bien la Encuesta Panel nos entrega evidencia empírica relevante para sustentar la hipótesis del dinamismo en las situaciones de pobreza e indigencia, sería también de mucho valor poder disponer de información sobre el tiempo de permanencia de las personas en cada una de estas situaciones. Este punto se torna relevante dado que el ingreso (a partir del cual se realiza la medición oficial de la pobreza en Chile) es una variable altamente fluctuante entre los sectores más pobres.

⁴⁹ MIDEPLAN. "Sistema Chile Solidario". Documento informativo. www.mideplan.cl. Julio de 2002.

- Escasa presencia de capital humano,
- Débil capital social, y
- Alta vulnerabilidad de las familias ante sucesos que las afectan como enfermedades, accidentes, cesantía y otros.

Sin embargo, la información recabada por esta investigación dio cuenta que esta definición fue el resultado de un proceso en el cual participaron múltiples actores, con concepciones distintas sobre la pobreza y la forma más adecuada de enfrentarla. La concepción de pobreza utilizada en Chile Solidario integra dos vertientes de la discusión académica en torno al tema: la asistencial y la promocional.

Un análisis sencillo de sus cuatro componentes (apoyo psicosocial; bono de protección a la familia; subsidios monetarios garantizados; acceso preferente a programas de promoción social) permite distinguir los elementos asistenciales y promocionales que contempla el sistema, correspondan estos a una oferta "nueva", creada en el contexto de su proceso de elaboración, o a la oferta ya existente que fue (o está siendo) refocalizada hacia los sectores de extrema pobreza.

La vertiente promocional tiene su traducción más clara en el componente de apoyo psicosocial realizado a través del programa Puente del FOSIS (oferta nueva). Como ya se señalara a lo largo de este informe, este programa consiste en un acompañamiento personalizado, por parte de un profesional o técnico (Apoyo Familiar), basado en un sistema de visitas periódicas a las familias beneficiarias en sus propios domicilios. La lógica de superación de la extrema pobreza en este caso, apunta a apoyar a las familias en su proceso de superación de la extrema pobreza, promoviendo la generación de capacidades en los distintos ámbitos necesarios para mejorar su calidad de vida y conectándolas a las redes públicas y privadas existentes. También con un énfasis promocional, el componente de acceso preferente a programas de promoción social, busca canalizar hacia este sector de la población la oferta ya existente en materia de empleo, discapacidad, prevención de drogas, educación, etc.

Por su parte, la vertiente asistencial se materializa en los componentes monetarios del sistema. El bono de protección a la familia fue creado también para ayudar específicamente a las familias participantes del Sistema Chile Solidario y consiste en un beneficio económico que es asignado de manera decreciente a lo largo de los 24 meses que dura su participación. Si bien su carácter decreciente en el tiempo busca evitar la dependencia que se pueda generar por parte de las familias, es una forma de abordar el problema de la extrema pobreza que no busca la habilitación social sino sólo intervenir al nivel del diferencial de ingresos que separa a una familia de la línea de la no indigencia. Por último, y dentro de las prestaciones preexistentes al diseño del Chile Solidario, se incorpora el componente de subsidios monetarios garantizados. Este consiste en una garantía de asignación para estas familias, de las prestaciones tradicionales a las que tienen derecho por su situación socioeconómica (SUF, PASIS, SAP).

Una innovación en la política de superación de la pobreza

Los supuestos e hipótesis contenidas en esta concepción de la extrema pobreza tienen implicancias directas en el tipo de políticas que se está buscando implementar e institucionalizar a través del Sistema Chile Solidario. El carácter innovador de Chile Solidario en tanto política de superación de la extrema pobreza se manifiesta principalmente en los siguientes puntos:

- a) El carácter multidimensional de la pobreza requiere de una intervención integral que conjugue los elementos necesarios para abordar los distintos aspectos del fenómeno. El marcado énfasis

sectorial de las políticas sociales tradicionales no se ajusta a esta lógica dado que segmenta las necesidades de una persona o familia, teniendo éstas que recurrir a "múltiples ventanillas" para satisfacer sus necesidades a través de la oferta pública. De este modo, la propuesta de Chile Solidario es integrar las distintas prestaciones para los sectores pobres a nivel institucional y hacerlas llegar al beneficiario a través de una "ventanilla única", lo cual implica dar un paso desde las políticas sectoriales hasta políticas de tipo más integral. Esta ventanilla única es Chile Solidario y se encarna en la figura del apoyo familiar.

- b) Otro aspecto de diagnóstico relevado en el diseño del Chile Solidario se relaciona con el bajo acceso de la población indigente a los distintos beneficios públicos a los que tienen derecho por su condición. La hipótesis derivada de esta situación apunta a que los indigentes están desvinculados de las redes sociales existentes porque su situación de privación es tal que no tienen las herramientas mínimas (información, capacidad de desplazarse, etc) para poder demandar (al Estado especialmente, pero también a otras instituciones que dispongan de oferta para estos grupos). El razonamiento anterior implica que una política social orientada a este grupo de la población tiene que funcionar por la oferta y no por la demanda, es decir, en vez de esperar que los más pobres se acerquen al Estado para acceder a la oferta pública, la misma política debe ubicar a estas personas para ofrecerles los bienes y servicios a los que tienen derecho por su condición⁵⁰.
- c) Un tercer aspecto innovador que aparece en Chile Solidario es la modificación de la unidad de intervención de la política social. Al menos en el diseño, lo que se busca es intervenir en las familias en situación de extrema pobreza, para poder así aprovechar las sinergias al interior de éstas. El trabajo a nivel de la familia se presenta como la manera más eficaz de superar la extrema pobreza, puesto que se trata del núcleo primario de generación de confianza y es un modelo de socialización y reproducción de valores y prácticas⁵¹.

La concepción de ciudadanía operante

En otros términos, distintos a los utilizados hasta el momento en las presentes conclusiones, es posible señalar que el objetivo más general que persigue el Sistema Chile Solidario es integrar socialmente a las familias en extrema pobreza, principalmente a través de su vinculación con las red pública de prestaciones sociales. Ello nos coloca de lleno en el plano de la ciudadanía y de cómo el Estado puede aportar a su fortalecimiento.

La pregunta que surge entonces es cuál es la concepción de ciudadanía que está operando en el Sistema Chile Solidario. Esto no significa que dentro de los objetivos específicos del sistema se incluya fortalecer la ciudadanía, ni tampoco que haya una definición explícita de ella en el diseño. De hecho, ninguna de estas cosas ocurre. Lo que sí es posible realizar es un ejercicio de análisis del diseño programático de Chile Solidario desde la perspectiva de la ciudadanía, es decir, hacer una lectura a partir de los enfoques teóricos existentes sobre ciudadanía y derechos.

En su concepción clásica, el elemento definitorio de la ciudadanía es la pertenencia plena de un individuo a una comunidad. Esta pertenencia está dada por el reconocimiento de un conjunto de derechos garantizados por el Estado, los cuales han sido clasificados en: derechos civiles,

⁵⁰ Esto tiene consecuencias en los mecanismos de focalización utilizados, puesto que no bastaría sólo con identificar a la población objetivo sino que también es preciso ubicarla y llegar a ella.

⁵¹ MIDEPLAN. "Estrategia de intervención Integral a favor de Familias en Extrema Pobreza". División Social, Ministerio de Planificación y Cooperación. Julio de 2001.

vinculados principalmente a la libertad de expresión, de asociación y de acceso a la justicia; derechos políticos, como la posibilidad de elegir y ser elegido para cargos públicos; y derechos sociales, que en sentido amplio están ligados al resguardo de condiciones mínimas para el desarrollo de una vida digna⁵².

Este último tipo de derechos constituye la denominada ciudadanía social, la que en términos más específicos apunta al resguardo de ciertas condiciones mínimas de bienestar social vinculadas a la educación, salud, vivienda, trabajo y seguridad social. Este es el ámbito principal en que, a nuestro juicio, se inserta la propuesta de Chile Solidario. Un insumo clave para sustentar esta afirmación lo aporta la inclusión de las 53 condiciones mínimas de calidad de vida como principios normativos e indicadores de resultado de la intervención.

Como se señalara a lo largo del documento, el modelo de intervención del programa Puente contempla 7 pilares de la vida de una familia: identificación, salud, educación, dinámica familiar, habitabilidad, trabajo e ingresos. Cada una de estas dimensiones incluye una serie de condiciones mínimas que se espera que las familias participantes puedan alcanzar al final de la intervención. Exceptuando aquellas condiciones mínimas pertenecientes a las dimensiones de identificación y dinámica familiar, el resto de ellos corresponde a un intento de operacionalización del concepto de ciudadanía social ya señalado.

En la actualidad, una gran parte de los derechos asociados a estas condiciones mínimas tienen un respaldo constitucional por parte del Estado. No obstante, en el plano de su ejercicio efectivo se aprecian desigualdades entre los distintos grupos sociales, especialmente cuando se trata de los sectores más pobres de la población. De este modo, Chile Solidario puede ser visto como un intento de trascender el mero reconocimiento formal de estos derechos para la población en situación de extrema pobreza. Ello a través de dos caminos complementarios: Primero mediante la generación de las condiciones institucionales que posibiliten el ejercicio de los derechos sociales por parte de las familias beneficiarias, esto es, el acceso preferencial y garantizado en la provisión de bienes y servicios públicos, y segundo; a través del fortalecimiento de las capacidades presentes en las familias y el reforzamiento de prácticas individuales y familiares favorables a la superación de la pobreza, tales como la realización de controles de salud, ahorro para la vivienda, etc.

Otro aspecto a considerar tiene que ver con el carácter activo o pasivo de la ciudadanía. En el debate académico sobre ciudadanía el concepto de "ciudadanía activa" aparece como una crítica a la pasividad de la concepción clásica, la cual minimiza tanto el papel de la lucha por la conquista de derechos como la importancia de que los derechos sean acompañados de deberes. Puesto que sólo esta última crítica es pertinente para la concepción clásica, debido a que la lucha por el reconocimiento y ampliación de derechos civiles sociales y políticos ha sido una constante en la historia chilena⁵³, cabe preguntarse si el sistema Chile Solidario promueve entre sus beneficiarios el ejercicio de deberes o responsabilidades. A nuestro juicio, la respuesta es afirmativa. Para ilustrar y argumentar con datos tal afirmación es posible señalar dos dispositivos que contempla el sistema. Primero está la figura del "contrato familiar", el cual es un convenio o acuerdo en el cual el Estado se compromete a entregar los bienes y servicios a los que estas familias tienen derecho, y la familia se compromete a cumplir con las tareas asignadas por su apoyo familias y que se orientan al logro de las ya señaladas condiciones mínimas. Segundo está la el carácter condicional del bono de protección a la familia, cuya entrega queda supeditada al cumplimiento de estos mismos acuerdos.

⁵² Marshall, T. H. y Bottomore, T. Ciudadanía y clase social. Alianza editorial, Madrid, 1998.

⁵³ Urzúa, R. "Estado y generación de espacios democráticos". Informe de investigación para la Unidad de Estudios Prospectivos de MIDEPLAN. 2000.

No obstante lo anterior, este carácter activo de la ciudadanía que según el análisis promueve el sistema carece de una preocupación por el tema comunitario y asociativo. La intervención es realizada a nivel de la familia, sin existir instancias de conocimiento y vinculación entre el conjunto de familias en situación de extrema pobreza. Se trabaja de este modo con una familia aislada de su entorno comunitario.

5.3 Sobre el proceso de implementación de la política /programa:

Tensiones en la institucionalidad social

El caso revela también una fuerte tensión intragubernamental respecto de la estructura y gestión de las políticas sociales en general y las de pobreza en particular. Al respecto, se constata el débil posicionamiento inicial de MIDEPLAN como entidad coordinadora de políticas sociales, y en contraste, la potencia del Ministerio de Hacienda para conducir un proceso de racionalización y readecuación programática y organizacional respecto de las políticas dirigidas, en este caso, hacia la pobreza.

Para MIDEPLAN, el Sistema Chile Solidario ha significado asumir un nuevo rol que no ha estado exento de dificultades. Ello debido a que pasó a hacerse cargo directamente de la gestión de un programa social, estando antes abocado principalmente a la evaluación social de proyectos a través de la administración del Sistema Nacional de Inversiones, la coordinación de la planificación regional y la realización de estudios y aplicación de la encuesta de caracterización socioeconómica nacional (CASEN). Por su parte, para el FOSIS el Programa Puente ha involucrado también un impacto institucional significativo. La institución ha priorizado fuertemente esta iniciativa, destinando a ella gran parte de las energías de su gestión central, regional y supervisión a nivel local, y buscando alinear también su oferta programática con el sistema y sus beneficiarios.

En la implementación del Sistema / Programa, la adecuación de roles entre MIDEPLAN y FOSIS ha enfrentado dificultades y ajustes, que en parte, pueden atribuirse a los siguientes factores: (a) la carencia de soporte organizacional y recursos humanos instalados en MIDEPLAN para coordinar y gestionar programas sociales; (b) la diversa historia y cultura organizacional de una y otra organización, ligada en un caso a la evaluación y planificación de inversiones, y en otro a la implementación de programas de superación de pobreza; (c) la iniciativa y liderazgo de FOSIS para presionar para la implementación del Programa.

La relación entre los distintos niveles del Estado

Cuando observamos estructuras de política social que operan sectorialmente, sin integración estructural a diverso nivel (nacional, regional, local), constatamos que la política social no es un todo integrado sino más bien el resultado de tales estrategias sectoriales. En esta línea, es interesante señalar que de algún modo el Chile Solidario presenta una diferencia, cual es su calidad de sistema. De modo que consciente o inconscientemente, la implementación de esta iniciativa conlleva la pretensión de instalar una estructura integrada a todo nivel (vertical, en lo nacional, regional y local) y horizontal (intersectorial) que aborde la protección social de los grupos que caen en la extrema pobreza.

La implantación de Indicadores de Desempeño (control de gestión) y uso de tecnologías de información, destacan como aspectos relevantes de la gestión del Programa, y tienen consecuencias en el tipo de orientación que guía la política, las relaciones que se establecen entre los niveles territoriales de gestión (central- regional- local), las posibilidades de medición, seguimiento e interrelación de datos multisectoriales referidos a los beneficiarios.

El formato estándar y su capacidad de adaptación a las realidades locales

En el estudio se constata las dificultades y complejidades que posee la implementación a nivel local de Programas diseñados a nivel central. Varios puntos emergen aquí:

- El Programa es valorado a nivel local, se le considera pertinente. No es rechazado ni es disfuncional para el Municipio (como pudieran ser otros programas).
- Como muchos otros Programas, dada la escasez de autonomía de recursos Municipales (escasos ingresos propios, inexistencia de descentralización fiscal, y presupuesto social vinculado a la implementación de Programas estandarizados, supervisados desde el nivel central) cualquier programa nuevo es una oportunidad de recursos, que no se puede desaprovechar.
- Paradójicamente, el Programa, que viene del nivel central, obliga al nivel local (Municipio) a interrelacionar sus áreas, a crear una “red” municipal, que principalmente involucra los servicios de desarrollo y asistencia social, educación y salud. Resulta claro que a nivel local estas áreas no trabajan integradas.
- Las diferencias en cuanto a características, disposición, “ideología” y soporte organizacional del que dependen, detectadas entre Apoyos FOSIS y Municipales, dan la pista de un problema mayor en la estructura y recursos humanos que a nivel municipal implementa los programas de este tipo. Las preguntas que surgen son: ¿hasta qué punto una parte del personal social Municipal se ha formado y ha internalizado una cultura de trabajo burocrática, de tramitación de subsidios y entrega de asistencia en base de la administración de procesos?, ¿Qué estructura de incentivos y flexibilidad organizacional se posee para operar de otro modo? ¿En qué grado las estructuras organizacionales y gestión del recurso humano cautelan la pertinencia organizacional y cultural requerida para trabajar con la población más pobre?
- En las dos comunas analizadas, que contaban como capital la ejecución previa de estrategias y programas con componentes similares al Programa Puente, la implementación y adaptación al Programa no es fácil y no está exenta de conflictos y dificultades.

Las dos lógicas presentes en los ejecutores

La información generada a través de las entrevistas personales y grupales con los encargados directos de la ejecución del programa Puente, esto es, los apoyos familiares, permite distinguir la presencia de dos lógicas de intervención. Siguiendo la distinción planteada por Max Weber⁵⁴ al referirse a la vida económica, es posible identificar la lógica de los funcionarios municipales que se desempeñan como apoyos con una racionalidad de tipo formal. Por su parte, la lógica presente en los apoyos contratados por el FOSIS responde más bien a una racionalidad material, vale decir, *"que la consideración no se satisface con el hecho inequívoco (relativamente) y puramente formal de que se proceda y calcule de modo 'racional' con arreglo a fines con los medios factibles técnicamente más adecuados, sino que se plantean exigencias éticas, políticas, utilitarias,*

⁵⁴ Weber, M. "Economía y Sociedad". Fondo de Cultura Económica, 1983.

hedonistas, estamentales, igualitarias o de cualquiera otra clase y que de esa suerte se miden las consecuencias de la gestión económica"⁵⁵.

Un comentario general e hipotético sobre los posibles impactos del programa

En un escenario de cumplimiento de los objetivos del Programa (mínimos) a nivel de la familia, sería esperable una situación como la siguiente: la familia está cubierta por atención de salud primaria, los niños asisten a establecimientos educacionales y acceden a alimentación escolar; la familia se encuentra inserta en un sistema de postulación a la vivienda y las condiciones de habitabilidad básicas están cubiertas; el proceso de trabajo con el Apoyo ha permitido a la familia conocer y manejar la red de servicios de apoyo social y oportunidades disponible; la familia percibe los subsidios monetarios a los que según corresponda tiene derecho (SUF, PASIS, SAP); producto del trabajo de dinámica familiar, la familia mejora sus capacidades de comunicación, integración y manejo de conflictos, lo que le permite establecer una situación más favorable para la resolución de sus problemas y superación de sus condiciones de vida; en los casos en que se ha recibido apoyo para generar emprendimientos propios éste ha dado resultados, incrementándose la capacidad de generación de ingresos; en los casos que se ha logrado insertarse en un empleo, se logra una mayor estabilidad en la inserción.

Un escenario como el señalado, si bien no implica de por sí la superación de la condición de indigencia, sí define una cobertura de protección e integración básica para la familia. Sin embargo, la sostenibilidad de la situación enfrenta diversas complejidades:

- En la medida que no se hayan modificado las capacidades de inserción laboral (capital humano) y/o el mercado de trabajo resulte adverso, el beneficiario difícilmente modificará sus condiciones de vida.
- Al término del Programa, se desmonta el mecanismo por el cual se gestiona la integración intersectorial de diversos servicios hacia la familia, constituido por la labor del Apoyo Familiar. Así, si bien la familia queda “conectada” a los servicios de educación y salud (dos servicios estables), se requerirá de la capacidad y persistencia del beneficiario para integrarse a estas coberturas. A diferencia de la lógica del Programa, se trata de servicios que no buscan a sus beneficiarios, sino que actúan por la demanda que se presenta en ventanilla. El acceso a otro conjunto de programas sociales, de tipo menos estable y disperso, requerirá de la capacidad del beneficiario para informarse y gestionar posibles ayudas.

⁵⁵ Weber, M. F.C.E. 1983, p. 64.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, L. "La hechura de las políticas". Colección Antologías de Políticas Públicas. Ediciones Porrúa, México, 1996
- Arellano, José Pablo. "Políticas sociales y desarrollo. Chile 1924 - 1984". Ediciones CIEPLAN, Santiago de Chile, 1985.
- Congreso Nacional. Mensaje N° 21-348. Mensaje de S. E. El presidente de la república con el que se inicia un proyecto de ley que establece un sistema de protección social para familias en situación de extrema pobreza denominado Chile Solidario (fechado 7 de octubre de 2002).
- Congreso Nacional. Boletín N° 3.098-06. Informe de las comisiones unidas de Hacienda y de Salud recaído en el proyecto de ley que establece un sistema de protección social para familias en situación de extrema pobreza denominado Chile Solidario.
- Congreso Nacional. Boletín N° 3.098-06-2. Segundo informe de las comisiones unidas de hacienda y de salud recaído en el proyecto de ley que establece un sistema de protección social para familias en situación de extrema pobreza denominado Chile Solidario.
- De Gregorio, et. Al. Política Económico social y bienestar. El caso de Chile. Ver referencia.
- Dye, Thomas, "Understanding Public Policy". Prentice Hall, 1998.
- Filgueira, Fernando. "El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina. Eficiencia residualismo y ciudadanía estratificada". En Roberts, Bryan (editor), Ciudadanía y Política Social, 1994, San José, Costa Rica: FLACSO-San José- SSRC.
- FOSIS. Documento "Construyendo un Puente. Fundamentos y resultados esperados" S/F
- Grez, Sergio. "La «Cuestión Social» en Chile. Ideas y Debates precursores. (1804 - 1902). Fuentes para la historia de la República. Volumen VII. Documento electrónico: <http://cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/34472763155082506566791/p0000001.htm>
- Hardy, Clarisa. La reforma social pendiente. Las ediciones de Chile 2. Santiago, 1997.
- Kingdom, John, "Agendas, alternatives, and public policies", Longman, 2003.
- Marshall, T. H. y Bottomore, T. Ciudadanía y clase social. Alianza editorial, Madrid, 1998.
- MIDEPLAN (a). "Resultados de la VII Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN 1998). Documento N° 7, Situación de los hogares y familias en Chile". División Social, Santiago de Chile, Agosto de 1999.
- MIDEPLAN (b). "Gasto Social Sectorial". MIDEPLAN, 2000.
- MIDEPLAN (c). "Sistema Chile Solidario". Gobierno de Chile, Ministerio de Planificación y Cooperación. Julio de 2002.

- MIDEPLAN (d). "Dinámica de la pobreza. Resultados de la encuesta panel 1996 - 2001". División Social. Departamento de Información Social. Santiago de Chile. Diciembre, 2002.
- MIDEPLAN (e). "Estrategia de intervención Integral a favor de Familias en Extrema Pobreza". División Social, Ministerio de Planificación y Cooperación. Julio de 2001.
- Morales, Eduardo. "Políticas sociales y sistema político. Antecedentes, situación actual y perspectivas". Documento FLACSO. Nro. 188, 1983.
- Morris, J. O. "Las elites, los intelectuales y el consenso. Estudio de la cuestión social y del sistema de relaciones industriales de Chile". Editorial del Pacífico, Santiago de Chile, 1967.
- Raczynski, D. "Políticas sociales y de superación de la pobreza de Chile". Centro de política social para América Latina. Documento electrónico: www.utexas.edu/cola/lilias/centers/claspo.
- Urzúa, R. "Los usos de las ciencias sociales en la formulación de políticas públicas: una introducción al tema". Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile. Borrador para la discusión. Noviembre de 1999.
- Urzúa, R. "Estado y generación de espacios democráticos". Informe de investigación para la Unidad de Estudios Prospectivos de MIDEPLAN. 2000.
- Weber, M. "Economía y Sociedad". Fondo de Cultura Económica, 1983.

ANEXOS

Las 53 condiciones mínimas⁵⁶

Las condiciones mínimas a alcanzar por las familias son las siguientes, en cada una de las categorías o dimensiones consideradas. Se indica entre paréntesis⁵⁷ (cuando corresponda) el parámetro de cumplimiento de cada condición que se ha fijado el Programa para efectos de que la familia participante egrese del Programa.

Identificación

1. Que todos los miembros de la familia estén inscritos en el Registro Civil.
2. Que todos los miembros de la familia tengan cédula de identidad.
3. Que la familia tenga su ficha CAS vigente en la Municipalidad de su domicilio (*a la fecha de egreso la ficha debe encontrarse vigente*).
4. Que todos los hombres de la familia mayores de 18 años tengan su situación militar al día (*si han estado llamados el servicio militar deberá estar haciéndose, hecho o postergado*).
5. Que todos los miembros adultos de la familia tengan sus papeles de antecedentes regularizados (*al menos en proceso de regularización*).
6. Que los miembros de la familia que presentan alguna discapacidad, la tengan debidamente certificada por la Comisión de Medicina Preventiva de Invalidez (COMPIN) y estén inscritos en el Registro Nacional de la Discapacidad, en el caso que la discapacidad lo amerite.

Salud

7. Que la familia esté inscrita en el Servicio de Atención Primaria de Salud (*disponen de la credencial o documento que certifica su inscripción*).
8. Que las embarazadas tengan sus controles de salud al día (según normas del Ministerio de Salud) (*a la fecha del egreso deberá estar realizado el último control que corresponda*).
9. Que los niños y niñas de 6 años o menos tengan sus vacunas al día (según normas del Ministerio de Salud) (*a la fecha del egreso deberá estar la última vacuna que corresponda al día*).
10. Que los niños y niñas de 6 años o menos tengan sus controles de salud al día (según normas del Ministerio de Salud) (*a la fecha del egreso deberá estar el último control que corresponda al día*).
11. Que las mujeres de 35 años y más tengan el examen de Papanicolau al día.
12. Que las mujeres que usen algún método anticonceptivo estén bajo control médico (*a la fecha del egreso deberá estar el último control que corresponda realizado*).
13. Que los adultos mayores de la familia estén bajo control médico en el consultorio (*a la fecha del egreso deberá estar el último control que corresponda realizado*).
14. Que los miembros de la familia que sufren alguna enfermedad crónica, se encuentren bajo control médico en el centro de salud que corresponda (*a la fecha del egreso deberá estar el último control que corresponda realizado*).

⁵⁶ MIDEPLAN. "Sistema Chile Solidario". Gobierno de Chile, Ministerio de Planificación y Cooperación. Julio de 2002.

⁵⁷ Cuando no se indica nada entre paréntesis se entiende que la condición mínima fijada expresa exactamente el parámetro de cumplimiento.

15. Que el o los miembros de la familia con discapacidad, susceptibles de ser rehabilitados, estén participando en algún programa de rehabilitación (*al menos se conocen las alternativas y en proceso de incorporarse*)
16. Que los miembros de la familia estén informados en materia de salud y autocuidado (*información de acuerdo a los contenidos y criterios que determine cada unidad de intervención familiar en conjunto con la red local de intervención*)

Educación

17. Que los niños y niñas en edad preescolar asistan a algún programa de educación de párvulos (*en caso de no haber vacantes, al menos inscrito y postulando*)
18. Que en presencia de madre trabajadora y en ausencia de otro adulto que pueda hacerse cargo de su cuidado, el o los niños menores de 6 años se encuentren incorporados a algún sistema de cuidado infantil (*en caso de no haber vacantes, al menos inscrito y postulando*)
19. Que los niños hasta 15 años de edad asistan a algún establecimiento educacional (*en el caso de los niños y niñas desertoras, en proceso de reinsertarse en el sistema escolar*)
20. Que los niños que asisten a educación preescolar, básica o media sean beneficiarios de los programas de asistencia escolar que correspondan (*de los beneficios existentes en la comuna, de acuerdo a los parámetros que fije la unidad de intervención familia en conjunto con la red local de intervención*)
21. Que los niños mayores de 12 años sepan leer y escribir (*al menos aprendiendo lecto-escritura*)
22. Que el o los niños con discapacidad que estén en condiciones de estudiar se encuentren incorporados al sistema educacional, regular o especial (*en caso de no haber vacantes, al menos inscrito y postulando. En caso de no disponer de establecimientos, al menos aprendiendo lecto-escritura y operaciones básicas, de acuerdo a su edad*)
23. Que exista un adulto responsable de la educación del niño y que esté en contacto regular con la escuela (*acreditado como apoderado en la escuela y ha asistido a la última reunión de apoderados que corresponda a la fecha de egreso*)
24. Que los adultos tengan una actitud positiva y responsable hacia la educación y la escuela, al menos reconociendo la utilidad de la participación del niño en procesos educativos formales.
25. Que los adultos sepan leer y escribir (*al menos aprendiendo lecto-escritura y operaciones básicas, aquellos que tengan disposición a hacerlo*)

Dinámica familiar

26. Que existan en la familia prácticas cotidianas de conversación sobre temas como hábitos, horarios y espacios para la recreación.
27. Que la familia cuente con mecanismos adecuados para enfrentar conflictos.
28. Que existan normas claras de convivencia al interior de la familia.
29. Que exista una distribución equitativa de las tareas del hogar (*entre todos los miembros de la familia, independientemente del sexo de sus miembros y de acuerdo a la edad de cada uno de ellos*)
30. Que la familia conozca los recursos comunitarios y los programas de desarrollo disponibles en la red local (clubes deportivos, centros del adulto mayor, grupos de iniciativa, organizaciones de la comunidad, entre los principales).
31. Que en caso que exista violencia intrafamiliar, las personas involucradas directamente en esta situación estén incorporadas a algún programa de apoyo (*al menos conoce las alternativas y se encuentra en proceso de integrarse*)
32. Que la familia que tiene interno un niño en algún sistema de protección, lo visite regularmente.

33. Que la familia que tiene algún joven privado de libertad, lo apoye y colabore en el programa de rehabilitación.

Habitabilidad

34. Que la familia tenga su situación habitacional clara en relación con la tenencia del sitio y la vivienda que habitan.
35. Si la familia quiere postular a vivienda, que se encuentre postulando.
36. Que cuenten con agua no contaminada.
37. Que cuenten con un sistema de energía adecuado.
38. Que cuenten con un sistema de eliminación de excretas adecuado.
39. Que la casa no se llueva, no se inunde y esté bien sellada.
40. Que la vivienda cuente, al menos con dos piezas habitables.
41. Que cada miembro de la familia tenga su cama con equipamiento básico (*se entiende por equipamiento básico, sábanas, frazadas, almohada*)
42. Que cuenten con equipamiento básico para la alimentación de los miembros de la familia (*se entiende por equipamiento básico batería de cocina, vajilla y cubiertos para todos los miembros de la familia*)
43. Que dispongan de un sistema adecuado de eliminación de basura.
44. Que el entorno de la vivienda esté libre de contaminación.
45. Que la familia acceda al Subsidio al Pago del Consumo del Agua Potable, si corresponde.

Trabajo

46. Que al menos un miembro adulto de la familia trabaje de forma regular y tenga una remuneración estable.
47. Que ningún niño menor de 15 años abandone los estudios por trabajar.
48. Que las personas que se encuentren desocupadas estén inscritas en la Oficina Municipal de Información Laboral (OMIL).

Ingresos

49. Que los miembros de la familia que tengan derecho a SUF (Subsidio Único Familiar), lo obtengan (*al menos se encuentren postulando*)
50. Que los miembros de la familia que tengan derecho a Asignación Familiar, la obtengan.
51. Que los miembros de la familia que tengan derecho a PASIS (Pensión Asistencial), la obtengan (*al menos se encuentran postulando*)
52. Que la familia cuente con ingresos económicos superiores a la línea de la indigencia.
53. Que la familia cuente con un presupuesto organizado en función de sus recursos y necesidades prioritarias.