



UNIVERSIDAD DE VALPARAÍSO

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS

ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS SOCIALES MÁS RELEVANTES PARA
LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA IMPLEMENTADAS POR EL
ESTADO DE CHILE ENTRE LOS AÑOS 1990 - 2015

TESIS PARA OPTAR

AL TÍTULO DE ADMINISTRADOR PÚBLICO

Y AL GRADO DE LICENCIADO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

SIMÓN GAZI ABDE SEPÚLVEDA

PROFESOR GUÍA

MARÍA ANGÉLICA PIÑONES SANTANA

Valparaíso, Enero 2017

AGRADECIMIENTOS

Quiero dedicar este espacio para agradecer profundamente a todas aquellas personas que me acompañaron en el transcurso de mi etapa universitaria y en cada desafío que hubo por delante.

En primer lugar, a mis padres, a quienes dedico esta tesis, por la dedicación que han puesto hacia mi formación integral, los consejos brindados para una correcta toma de decisiones, y por sobre todo, su apoyo incondicional en cada circunstancia. Sin ellos nada de esto podría ser posible.

A mis abuelos, los cuales admiro profundamente y no dejo de aprender de ellos cada día, gracias por su comprensión y ayudarme a conseguir mis objetivos.

A mis tíos, amigos y futuros colegas, por haberme acompañado durante este proceso y los gratos momentos que hemos compartido hasta la fecha.

Por último, a la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Valparaíso, a sus profesores y administrativos, en especial a la profesora María Angélica Piñones Santana, quien además de ser mi guía en esta investigación, ha sido un pilar fundamental durante mi formación académica y tuve la valiosa oportunidad de trabajar a su lado.

INDICE

RESUMEN.....	5
ABSTRACT	5
INTRODUCCIÓN.....	6
CAPÍTULO I: EL ORIGEN DE LA POLÍTICA SOCIAL	8
1.1. POLÍTICA SOCIAL.....	8
1.2. ANTECEDENTES DE LA POLÍTICA SOCIAL EN CHILE	10
CAPÍTULO II: MEDICIÓN DE LA POBREZA EN CHILE	22
2.1. EL CONCEPTO DE POBREZA.....	22
2.2. METODOLOGÍAS DE MEDICIÓN DE LA POBREZA EN CHILE.....	24
CAPÍTULO III: METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN	32
3.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	32
3.2. JUSTIFICACIÓN DEL PROBLEMA.....	32
3.3. OBJETIVOS	32
3.3.1. Objetivo General.....	32
3.3.2. Objetivos específicos	33
3.4. DEFINICIÓN DEL ENFOQUE Y ALCANCES DE LA INVESTIGACIÓN.....	33
3.5. INSTRUMENTO DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN	34
3.6. VARIABLES DE ESTUDIO	34
3.7. RESULTADOS ESPERADOS.....	35
CAPÍTULO IV. POLÍTICAS SOCIALES MÁS RELEVANTES PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA EN PERSPECTIVA HISTÓRICA	36
4.1. POLÍTICAS SOCIALES MÁS RELEVANTES PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA ENTRE LOS AÑOS 1990-2015	36
4.1.1. Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS).....	36

4.1.2.	Programa Chile Barrio	41
4.1.3.	Chile Solidario	45
4.1.4.	Sistema de Pensiones Solidario	51
4.1.5.	Ingreso Ético Familiar	56
CAPÍTULO V: ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS HISTÓRICOS DE LA ENCUESTA DE CARACTERIZACIÓN SOCIOECONÓMICA NACIONAL.....		61
5.1.	DESCRIPCIÓN DE LA ENCUESTA CASEN.....	61
5.2.	ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS DE LA ENCUESTA CASEN ENTRE LOS AÑOS 1990-2015	64
CAPÍTULO VI: ANÁLISIS DE LOS INDICADORES MULTIDIMENSIONALES ESTABLECIDOS EN LA ENCUESTA CASEN 2015 Y LA CONCORDANCIA EXISTENTE CON LAS POLÍTICAS SOCIALES MÁS RELEVANTES PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA.....		78
6.1.	DIMENSIÓN DE EDUCACIÓN.....	78
6.2.	DIMENSIÓN DE SALUD	81
6.3.-	DIMENSIÓN TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL	82
6.4.-	DIMENSIÓN VIVIENDA Y ENTORNO.....	84
6.5.	DIMENSIÓN REDES Y COHESIÓN SOCIAL.....	86
CONCLUSIONES.....		89
BIBLIOGRAFÍA.....		92

RESUMEN

Históricamente, la superación de la pobreza en Chile ha constituido una de las principales deudas sociales. El crecimiento económico, la creación de nuevos empleos, junto con un aumento sostenido del Gasto Público Social, han sido factores determinantes que han posibilitado la creación de múltiples programas cuyo propósito ha sido la reducción de esta deuda en el transcurso de los últimos 25 años.

La presente investigación pretende llevar a cabo un análisis desde el punto de vista histórico sobre el rol del Estado de Chile y las políticas sociales que ha impulsado para la superación de la pobreza desde el retorno a la democracia en el país.

En conclusión, las medidas adoptadas por el Estado de Chile para la superación de la pobreza han sido efectivas, tanto en su proceso de implementación como en sus resultados, ya que hubo una disminución acelerada entre los años 1990 al 2015, de un 38,6% a un 8,1% respectivamente.

Palabras claves: Política social; Pobreza; Superación de la pobreza; Estado de Chile; Gasto público social.

ABSTRACT

Historically, overcoming poverty in Chile has been one of the main social debts. The economic growth, the creation of new jobs, together with a sustained increase in Social Public Expenditure, have been decisive factors that have made possible to create multiple programs whose purpose has been to reduce this debt over the last 25 years.

This research intends to carry out an analysis from the historical point of view on the role of the State of Chile and the social policies that has promoted for the overcoming poverty since the return to democracy in the country.

In conclusion, the measures taken by the State of Chile to overcoming poverty have been effective in its implementation process and in its results, since there was an accelerated decrease between 1990 and 2015, from 38,6% to 8,1% respectively.

Keywords: Social policy; Poverty; Overcoming poverty; State of Chile; Public social expenditure.

INTRODUCCIÓN

“As long as poverty, injustice and gross inequality exist in our world, none of us can truly rest.” Nelson Mandela.

El término de la dictadura militar y la transición hacia la democracia a comienzos de la década del '90, no sólo implicó que los gobiernos democráticos debían reinsertar un clima de confianza y cooperación al país, sino que además la situación de pobreza sobrepasaba el 30% a nivel nacional en aquel entonces, por cuanto el combate de la pobreza se transformó en un objetivo prioritario en la agenda social de los gobiernos de turno. El regreso de Chile a los organismos internacionales luego de 17 años y el alza en las exportaciones y acuerdos comerciales, se tradujo en un crecimiento económico significativo, y por consiguiente en un aumento del Gasto Público Social, de modo que el Estado comenzó a desplegar una serie de programas e iniciativas dirigidas a la superación de las condiciones de pobreza de los sectores más vulnerables del país.

Actualmente, la estimación de la pobreza en el país es considerablemente menor en relación a la situación de la década del '90. En este sentido, la presente investigación pretende principalmente analizar las políticas sociales más relevantes para la superación de la pobreza, para luego establecer la concordancia que pudiese existir con el acelerado proceso de reducción de las personas pobres en los últimos veinticinco años en Chile.

En el Capítulo I de esta investigación se describe el origen de las políticas sociales, cómo se han desarrollado históricamente y las distintas aprehensiones sobre su conceptualización. Posteriormente, se hace referencia a la política social chilena, indicando las principales orientaciones que ha tenido la estrategia social de los gobiernos desde comienzos del siglo XX hasta el retorno de la democracia al país.

En el Capítulo II, se presentan las distintas interpretaciones sobre el término “pobreza” en el ámbito de la política social. Además, se describen las metodologías tanto por ingresos como multidimensional de medición de la pobreza en Chile, indicando cuales son las diferencias en el cálculo de la línea de pobreza, la evolución histórica de esta última, y cómo el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) ha ido perfeccionando las metodologías para la estimación de las personas pobres en el país.

En el Capítulo III, se describe el marco metodológico utilizado, es decir, el planteamiento del problema, su justificación, los objetivos tanto generales como específicos de la investigación; enfoque y alcance investigativo. Además, se explica el carácter de la investigación y los métodos utilizados para la recolección de la información.

La descripción de las políticas sociales más relevantes se desarrolla a lo largo del Capítulo IV, por lo que se presenta el origen, los componentes, la cobertura y el volumen de gasto de los distintos programas e iniciativas gubernamentales destinadas principalmente a combatir los núcleos de pobreza y pobreza extrema existentes en el país durante el periodo 1990-2015. Particularmente, se hace mención sobre las siguientes políticas sociales: el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), el programa Chile Barrio, el sistema de protección social Chile Solidario, el Sistema de Pensiones Solidario o Pilar Solidario, y por último, el Ingreso Ético Familiar (IEF).

Mientras que en el Capítulo V, a partir de las distintas dimensiones e indicadores (Educación, Salud, Trabajo y Seguridad Social, Vivienda, entre otras) que contempla la metodología multidimensional de medición de la pobreza en Chile, se establece la concordancia que pudiese existir con las políticas sociales más relevantes para la superación de la pobreza que se han implementado durante el periodo de estudio y la evolución histórica que ha experimentado la pobreza y extrema pobreza en el país.

Finalmente, se presentan las conclusiones, que corresponden a un análisis de los resultados expuestos en el transcurso de la investigación, y que constituirán una base para futuras investigaciones que vayan en la línea de aportar a los esfuerzos que lleva a cabo permanente el Estado de Chile para la erradicación de la situación de pobreza en los hogares vulnerables del país.

CAPÍTULO I: EL ORIGEN DE LA POLÍTICA SOCIAL

1.1. POLÍTICA SOCIAL

Históricamente, las políticas sociales se han desarrollado en el marco de sociedades capitalistas, asumiendo diferentes características, por lo tanto, cada política social ha definido cuales son las necesidades básicas dirigidas a la población y cuántas de ellas habrá que cubrir, así como el nivel de satisfacción y de equidad al que aspira. A pesar de ello, existen ciertos elementos en común que han sido determinantes para su diseño e implementación durante los últimos dos siglos:

- El modelo socioeconómico en que se enmarca.
- El grado de participación en el Gasto Público Social.
- El modelo mediante el cual se implementa dicha política.
- Sus mecanismos, gestores y beneficiarios.
- Su prioridad política.

La política social se ha posicionado dentro de los ejes de la gestión pública y es considerada como una temática indispensable en la agenda pública de los gobernantes.

En primera instancia, es fundamental comprender el significado de la política social y conocer las apreciaciones de algunos autores acerca de este concepto.

A fines de la década de 1970, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), a través del estudio realizado por Pedro Demo, asumía una definición imprecisa y polémica sobre la política social, tratándose básicamente de “(...) *el esfuerzo planeado de reducir las desigualdades sociales*”. No obstante, en aquel entonces, no existía un acuerdo generalizado respecto a la definición de “desigualdad social” ni certeza sobre su reducción (ILPES, 1979, pág. 2).

En la perspectiva de los derechos y la justicia, Adriana Delgado expresa, que la política social es entendida como el “(...) *conjunto de objetivos, regulaciones, sistemas y entidades por medio de las cuales el Estado se dirige a crear oportunidades y fortalecer instrumentos en términos de la equidad y la integración social*” (CEPAL, 2002, pág. 1).

Asimismo, la noción de política social del Estado, corresponde a “(...) *la idea de que el Estado institucionalmente debe intervenir de manera continuada y sistemática sobre las relaciones civiles en protección de los sectores sociales más desfavorecidos o vulnerables*”, de acuerdo a (Martínez & Palacios, 1996, pág. 8).

Mientras que, investigadores como Juan Valdés y Mayra Espina, han abordado las políticas sociales como “(...) *un subconjunto de políticas públicas o como aquellas orientadas a la distribución de bienes públicos*”. De modo que estas políticas públicas han permanecido ligadas históricamente a “(...) *la superación de la llamada “cuestión social” y, en segundo, a la igualación social. Toda política social promueve y se compromete con un menor patrón de desigualdad social y debe ser evaluada desde esta perspectiva*” (UNESCO/FLACSO, 2011, pág. 13 y 14).

Las sociedades han asumido la política social como un conjunto de bienes que la sociedad ha estimado como satisfactores de necesidades comunes. La evolución de la política social ha implicado, además, una sostenida lucha y debate social sobre su contenido, de modo que la política social debe expresar con especificidad cuáles serán los servicios, prestaciones y/o protecciones sociales que proveerá, es decir, hacer alusión al método de financiamiento que permitirá garantizar el acceso; el aseguramiento de los individuos, grupos y familias contra determinados riesgos; y la protección a quienes se encuentran en condiciones de vulnerabilidad; entre otros aspectos.

En definitiva, la lucha contra la pobreza es una prioridad de la política social, mientras que la superación de la pobreza es una prueba límite de su eficacia. Es decir, toda política social tiene como principal objetivo prevenir y/o combatir la pobreza de la población, a pesar que las condiciones y situaciones de pobreza exijan, además de las propias políticas sociales, cambios estructurales y un cierto grado de desarrollo socioeconómico.

Son diversas las aprehensiones sobre su conceptualización, a pesar de ello, todas las políticas sociales se comprometen con un menor patrón de desigualdad social, por lo que los autores coinciden en que deben ser evaluadas desde esa perspectiva, además de los esfuerzos que debe llevar a cabo permanentemente el Estado, principalmente a través del Gasto Público Social, siendo el principal sustento financiero de la política social para el combate a las desigualdades sociales y la pobreza.

1.2. ANTECEDENTES DE LA POLÍTICA SOCIAL EN CHILE

El periodo previo a la instalación del Estado de Bienestar en Chile, estuvo caracterizado por una ausencia del aparato estatal en el ámbito de lo social, es decir, la función pública estuvo centrada básicamente en el resguardo del orden interno, la definición de fronteras nacionales, además de la provisión de infraestructura para el transporte y comercio.

A raíz de lo anterior, las primeras décadas del siglo XX, dieron paso a un conjunto de políticas en vivienda, trabajo y educación que culminaron con la política del *laissez faire*.

En este sentido, Dagmar Raczynsky¹, en el año 2002, elabora una síntesis de la política social chilena (Tabla N°1), a partir del periodo de la industrialización sustitutiva de importaciones, que se extiende desde comienzos del siglo hasta la década del '70.

Tabla N° 1: Orientaciones de la política social en Chile hasta el año 1973

Previo a 1973	
Rol del Estado	“Benefactor”.
Política social	Política social "sobrepasa" a la económica.
Política económica	
Prioridades de la política social	Inversión en servicios sociales. Ampliar cobertura.
Nivel de gasto social	Creciente.
Descentralización	Ausente. Administración central y vertical.
Estado/Sector Privado	Estado norma, financia y ejecuta la política social, sin intervención del sector privado.
Asignación de los recursos del gasto social	Subsidio a la oferta. Presiones de grupos e intereses corporativos. Asignación histórica.
Focalización	Baja preocupación. Énfasis en programas universales (nominalmente).
Grupos destinatarios de las políticas sociales	Definición ambigua de salud materno infantil.

Fuente: Elaboración propia de acuerdo a los datos del documento “Políticas sociales y de superación de la pobreza de Chile”: (Raczynsky, 2002, pág. 8 y 9).

El Estado paulatinamente fue adquiriendo un rol protagónico en el financiamiento y gestión de servicios o programas destinados a la salud, educación y previsión social, junto con otros beneficios a la población, lo que derivó en una expansión gradual del Gasto

¹ Ph.D. en Sociología por la Universidad de California. Se ha desempeñado como investigadora en temas de educación, políticas sociales, pobreza, descentralización y gobiernos locales, evaluación de procesos e implementación, de resultados y de impacto de programas. Es docente en la Pontificia Universidad Católica de Chile y es cofundadora de Asesorías para el Desarrollo.

Público Social en el país. Las iniciativas gubernamentales a comienzos del siglo, estuvieron ligadas principalmente al mercado del trabajo y a mejorar las condiciones de vida de los trabajadores, tratándose de una respuesta de las clases dirigentes frente a la Cuestión Social. Estas políticas apuntaron principalmente a la sindicalización, mejoras salariales, apoyo a la organización vecinal y la negociación colectiva. Asimismo, cabe destacar la creación de instituciones capaces de proveer ingresos a las familias de los trabajadores que permanecieron en situación de enfermedad, vejez, invalidez, entre otras.

Las demandas de los trabajadores se materializaron en leyes sociales tempranas, cabe mencionar el descanso dominical (1907), que beneficiaba a empleados del comercio; la protección a la infancia desvalida (1912), que regulaba el trabajo de los niños; la protección a los empleados dependientes o más conocida como Ley de la Silla (1914); la obligatoriedad de la disponibilidad de salas cunas en las fábricas con más de 50 trabajadores (1917); y más tarde, la aprobación de la ley de instrucción primaria obligatoria (1920), que constituyó un hito en la educación (Larrañaga & Contreras, 2015).

Posteriormente, la agenda del ex Presidente Arturo Alessandri Palma (1920-1925), contemplaría una agenda de leyes sociales y labores, como también gran parte de los planteamientos históricos de los trabajadores. En el marco de este proceso de reforma social, cabe destacar la reglamentación de las modalidades de trabajo, regulación de los contratos de trabajo y régimen en los salarios, además de la creación de la Dirección del Trabajo (1924), y en el mismo año, el establecimiento de la Caja del Seguro Obligatorio.

En definitiva y tras una extensa discusión en el Parlamento, las leyes sociales finalmente se materializaron tras la llegada de Carlos Ibáñez del Campo (1927-1931), en donde se dictaron la mayoría de los reglamentos que permitieron la operatividad de aquellas leyes.

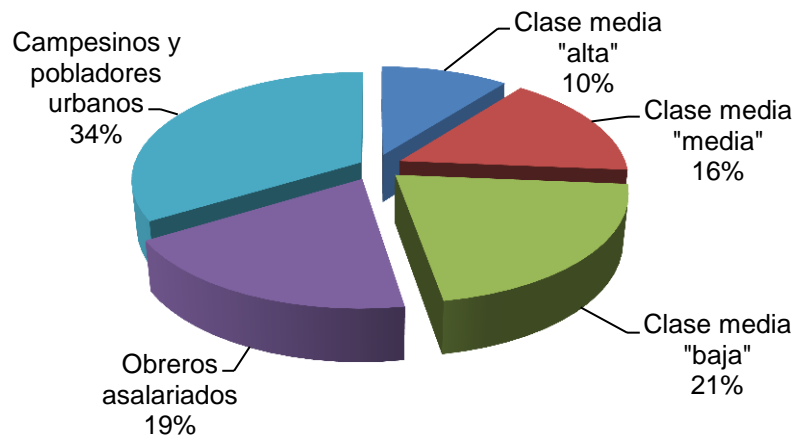
Sin embargo, el nacimiento del Estado de Bienestar culminaba y la situación de pobreza aún permanecía lejos de ser el foco principal de la política social chilena. De este modo, el país continuaba segmentado según la clase social y categoría ocupacional de las personas. Por lo tanto, los sectores acomodados y los empleados con mayor renta gozaron permanentemente de mejores prestaciones que los obreros y la clase media.

La segmentación social repercutía también en el sistema educativo, es decir, mientras los sectores más adinerados matriculaban a sus hijos en establecimientos particulares pagados, las clases medias enviaban a sus hijos a los liceos. Una situación similar ocurría

con la administración de la salud, la cual era provista por la Caja del Seguro para los obreros, por otra parte, las clases medias se atendían con médicos particulares.

No obstante, la situación de pobreza no fue considerada una categoría de estratificación social durante la mayor parte del siglo XX, de modo que la clase media se encontraba dividida en tres segmentos, según se observa en la figura N°1, que correspondía a un 45% de la población:

Figura N° 1: Estratificación social hacia fines de la década del '50



Fuente: Elaboración propia de acuerdo a los datos del documento "Estructura Social de Chile" de Hernán Godoy (1971), citados en: (PNUD, 2013, pág. 1).

En aquel periodo, Chile experimentó una expansión de la matrícula de la educación primaria, sin embargo, la pobreza fue un factor que atentó sustancialmente contra la enseñanza primaria y también contra la continuidad de estudios. Lo anterior, constituyó el principal obstáculo para la expansión de su cobertura, lo que derivó en que cientos de miles de niños quedaran fuera de la escuela, trabajando o en situación de calle. Además, el financiamiento del auxilio escolar no fue asumido por el Estado, sino que estuvo sujeto a los escasos aportes que emanaban de la beneficencia privada y los municipios.

Asimismo, la función pública también estuvo ausente en la temática de la vivienda popular, de modo que el acceso de viviendas por parte de los obreros giraba en torno al precio de los arriendos y las condiciones en que se encontraban las habitaciones, lo que derivó más tarde en la instalación de construcciones precarias en base a material de desecho y fuera del alcance de los servicios básicos.

En términos generales, las acciones emprendidas por los actores gubernamentales para la superación de la pobreza resultaron ser escasas, siendo las principales transferencias provenientes desde el Estado, las pensiones de vejez; pensiones de viudez; y las asignaciones familiares. Los beneficios emanados desde el Estado, no recaían precisamente en las personas pobres, sino en quienes se encontraban adscritos a la seguridad social, por lo cual, la labor asistencialista dirigida a los más pobres, fue llevada a cabo principalmente por la iglesia y la beneficencia privada, esta última financiaba y administraba hospitales, dispensarios y hospicios, además de proveer alimentación escolar, centros de atención a la infancia, comedores populares, entre otras iniciativas.

De este modo, los sectores marginales fueron los últimos en incorporarse a la oferta programática del Estado, considerando que la provisión pública a servicios de salud y educación, tenían la intención de ser universales, es decir, el foco particular de estos servicios no apuntaba necesariamente a quienes permanecían en situación de pobreza.

A pesar de ello, cabe destacar que el porcentaje del PIB destinado al Gasto Público Social² fue creciendo exponencialmente, siendo quintuplicado, es decir, hubo una expansión desde un 2,1% a un 14,9% entre los años 1925-1955 (Larrañaga & Contreras, 2015). Por consiguiente, el gasto en seguridad social también creció a finales de aquel periodo, producto de un aumento en el número de pensionados y de receptores de la asignación familiar. Los indicadores de salud comienzan a mejorar, dado el incremento en la infraestructura hospitalaria y de atención primaria a lo largo del país, como también una disminución significativa tanto de la tasa de mortalidad infantil como de la general.

Más tarde, partir de la década del '60, la pobreza comenzaría a ser asumida como un objetivo prioritario dentro de la política pública, para lo cual se buscan identificar cuáles son los factores determinantes de la falta de ingresos. De este modo, el gobierno de Eduardo Frei Montalva (1994-1970), abordó una serie de iniciativas dirigidas a los sectores marginados, tales como: la cobertura educacional, la sindicalización campesina, la política de la vivienda social, entre otras iniciativas.

La política pública se responsabilizó de la construcción de viviendas, la gestión de Frei Montalva permitió el posicionamiento del sector de la vivienda a la par con la educación y

² Corresponde a la sumatoria de todos los gastos o egresos que se requieren para que el servicio o producto llegue a los beneficiarios de los distintos sectores sociales, es decir, educación, salud, justicia, vivienda, previsión y otros.

la salud, de modo que en el año 1965, se creó el Ministerio de Vivienda de Chile. A raíz de esta medida, cabe destacar ciertos resultados, por ejemplo, la construcción de 241.000 viviendas con subsidios públicos entre los años 1965 y 1970, además de 71.000 soluciones habitacionales otorgadas gracias a la denominada Operación Sitio.

De acuerdo a Dagmar Raczynski, en aquel periodo, el 30% de las familias más pobres captaba el 18% de los beneficios de la política social, lo que denotó una mejora de un 7,6% de participación en la distribución original del ingreso. Esta estadística significó que los sectores más pobres lograran satisfacer gran parte de sus necesidades básicas, no la totalidad por cierto. Sin embargo, el gasto público continuaba creciendo y los ingresos no siempre resultaban ser sustanciales, lo que provocaba desequilibrios presupuestarios, de modo que la inflación fue intensificándose y la situación se agudizaría durante el mandato del ex Presidente Salvador Allende, a comienzos de la década del '70 (Raczynski, 1994).

Posteriormente, el arribo del Gobierno Militar (1974-1990) producto del golpe de Estado en 1973, provoca una profunda transformación tanto económica (apertura externa, privatización, liberalización) como social. La superación de la pobreza se transformó en la categoría central de la política social y las personas pobres pasan a ser un grupo bien definido dentro de la población, desde aquel entonces, los pobres se describen en términos de quienes viven en tal condición y su calidad deja de ser un atributo producto de otras categorías sociales existentes.

Las políticas redistributivas que habían adquirido importancia en las décadas previas fueron descontinuadas durante el régimen militar, mientras que los programas existentes comenzarán a ser orientados sobre la base de su contribución a la superación de la pobreza. Asimismo, la acción redistributiva de ingresos por parte del Estado quedó reducida a transferencias monetarias dirigidas a los sectores de mayor pobreza.

Las orientaciones de la agenda social del Gobierno Militar en el periodo 1973-1990, se detallan en la tabla N°2.

Tabla N° 2: Orientaciones de la política social en Chile durante el periodo 1973-1990

1973-1990	
Rol del Estado	Subsidiario
Política social	Política social subordinada a la económica.
Política económica	
Prioridades de la política social	Llegar a bolsones de pobreza. Énfasis en subsidios asistenciales y transferencias directas.
Nivel de gasto social	Decreciente.
Descentralización	Desconcentración de los servicios. Administración municipal de la educación y salud y de los subsidios sociales.
Estado/Sector Privado	Estado norma y aporta al financiamiento de los programas para los más pobres supervisa y evalúa. Ejecución municipal y por privados con fines de lucro. Privatización de los servicios sociales para los estratos altos y bajos.
Asignación de los recursos del gasto social	Preferencia por subsidios a la demanda y modalidades de pago por acciones realizadas.
Focalización	Preocupación fuerte. Implementación de ficha socioeconómica del hogar para seleccionar beneficiarios.
Grupos destinatarios de las políticas sociales	Hogares pobres, salud y nutrición materno infantil, educación básica.

Fuente: Elaboración propia de acuerdo a los datos del documento “Políticas sociales y de superación de la pobreza de Chile”: (Raczynsky, 2002, pág. 8 y 9).

La importancia atribuida a la situación de pobreza fue tan significativa en aquel periodo, que algunos sectores acusaron a los organismos gubernamentales del abandono de otros objetivos propios de la equidad social. Sin embargo, como se mencionó desde un comienzo, los sectores más pobres fueron excluidos constantemente de las redes de la política social y del modelo de desarrollo en la primera mitad del siglo XX. La Tabla N° 3 indica el Gasto Público Social sectorial durante el periodo del régimen militar en Chile.

Tabla N° 3: Distribución del Gasto Público Social per cápita entre los años 1974 y 1989

	Educación	Salud	Vivienda	Seguridad Social	Otros	Total	% GPS
1974	31.545	18.712	21.527	48.684	1.159	121.626	48,8
1975	24.967	14.498	12.288	49.543	357	101.653	55,3
1976	26.693	13.543	9.084	48.992	926	99.238	57,0
1977	31.171	14.650	10.181	56.029	1.830	113.861	60,6
1978	32.797	16.202	9.517	67.008	1.562	127.086	56,7
1979	35.886	15.952	11.881	74.852	1.903	140.474	58,4
1980	35.033	17.789	11.809	77.898	1.924	144.453	59,8
1981	36.384	16.152	11.684	90.509	1.588	156.318	60,7
1982	36.753	16.941	8.193	104.281	1.232	167.401	59,0
1983	31.125	13.479	6.785	96.735	1.872	149.996	64,2
1984	30.088	14.241	7.925	96.398	1.640	150.292	63,5
1985	29.858	13.745	10.876	88.243	1.573	144.296	61,6
1986	28.087	13.428	10.186	85.196	1.649	138.546	60,0
1987	27.601	18.213	8.493	60.811	16.260	131.378	64,1
1988	26.956	20.849	11.120	61.346	13.383	133.653	61,3
1989	26.275	20.614	10.418	61.983	10.747	130.037	63,1

Nota: El valor del peso corresponde al año 1992.

Fuente: Elaboración propia de acuerdo a las estadísticas del documento "La estrategia para combatir la pobreza en Chile, instituciones y recursos": (Raczynski, 1994).

Cabe destacar, que las reformas de la época provocaron una transición del Estado de Bienestar hacia uno de tipo residual. En este sentido, Osvaldo Larrañaga³, plantea que el cambio de paradigma, derivó en el posicionamiento de la pobreza como foco de la política social, depositando en los individuos la responsabilidad principal de alcanzar su propio bienestar, es decir, de un sistema que distribuía beneficios según afiliación laboral hacia otro cuyo propósito era asistir a los sectores más pobres (PNUD, 2013).

Sin duda, una de las reformas emblemáticas de la época bajo los parámetros de este nuevo orden social, fue la modificación de la seguridad social bajo un esquema de capitalización individual, considerando la crisis que arrastraba el sistema desde décadas anteriores. La reforma del sistema de pensiones significó que el Estado debía garantizar los fondos acumulados, los nuevos trabajadores tuvieron que afiliarse obligatoriamente, mientras que los antiguos pudieron escoger mantenerse en el sistema anterior.

³ Ph.D en Economía de la Universidad de Pennsylvania. Especializado en políticas sociales, desigualdad, pobreza y mercado del trabajo. Ha sido profesor y director del Departamento de Economía de la Universidad de Chile, así como vicedecano de facultad. Actualmente, coordina el área de equidad de la oficina del PNUD en Chile, desempeñándose entre otras funciones como asesor técnico de los ministerios de Desarrollo Social, Educación, Trabajo y Previsión Social.

En el ámbito educacional, el régimen militar se distanció de la lógica en que el Estado se responsabilizaba de la educación pública y escogía donde instalar los establecimientos, por lo que emprendió un mecanismo de cuasi mercado. Es decir, los padres comienzan a decidir a qué escuelas asistirán sus hijos y con ello determinan la asignación de los recursos en el sector (Larrañaga & Contreras, 2015). Paralelamente, el Estado opta por recortar el gasto público especialmente en la educación superior, focalizando su accionar prioritariamente en las áreas de enseñanza preescolar y educación básica, dada su contribución a la reducción de la pobreza y la generación de condiciones favorables.

Asimismo, uno de los cambios más significativos de este cambio de paradigma, fue la creación de la Ficha CAS (Comités de Asistencia Social) en el año 1979, tratándose básicamente de un instrumento de focalización encargado de evaluar la condición socio-económica de los hogares de acuerdo a un determinado puntaje. Posteriormente, la pobreza comienza a ser medida oficialmente, los organismos gubernamentales anunciaron la creación de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (1980), cuyo objetivo original era dar a conocer el porcentaje del gasto social que beneficiaba a los grupos más vulnerables de la población.

La CEPAL por medio del estudio de Oscar Altimir, comparó el ingreso percibido con el costo de una canasta de necesidades básicas, determinando que la pobreza para 1970, llegaba a una cifra de 17%, que incluye a un 6% de indigentes (CEPAL, 1979). El estudio de la pobreza había comenzado hace varias décadas atrás en Chile, no obstante, se considera que la medición oficial de la pobreza, comenzó con el Mapa de Extrema Pobreza que fue confeccionado por la ex Oficina de Planificación (ODEPLAN)⁴ y el Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica (PUC) en 1974. Los resultados de estos mapas, demostraron la desigual condición de vida y constituyeron la primera cuantificación de la población que era incapaz de cubrir sus necesidades básicas, lo que sirvió de guía en la planificación de la política social y en base a eso, se dividió el territorio de acuerdo al nivel de carencias.

En aquella época surgió una particularidad, que a pesar de los esfuerzos realizados y la importancia atribuida por parte del Gobierno Militar para la reducción de la pobreza, en el

⁴ La Oficina de Planificación (ODEPLAN) es la antecesora del Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) y actual Ministerio de Desarrollo Social (MDS) del Gobierno de Chile.

estudio de Arístides Torche⁵ “Distribuir el Ingreso para Satisfacer las Necesidades Básicas” y la primera medición de la encuesta CASEN, dejaron al descubierto la existencia de alrededor de cinco millones de personas pobres en Chile, es decir, un 45% de la población al año 1987. Los opositores al régimen criticaron a las autoridades de la época producto de esta situación, sin embargo, cabe señalar que, anteriormente no se contaba con mediciones oficiales previas que fueran utilizadas como referencia o de línea base, sumado a un lento nivel de desarrollo que había experimentado el país en general.

El balance en materia de desarrollo social, luego de casi diecisiete años de Gobierno Militar, es relativamente negativo considerando el estancamiento en la pobreza. Las personas que permanecían en esta situación, eran más que en dos décadas anteriores, lo que derivó en repercusiones en la organización social y territorial de los sectores pobres, incluso habían asumido diferentes características durante este periodo, entre ellas: esperanzas demográficas de vida más altas; más años de escolaridad que sus padres; mejor acceso a los servicios de agua, luz y alcantarillado, a los medios masivos de comunicación, a servicios de salud, menor número de hijos por mujer y menor tamaño familiar. Además, existían escasas diferencias en el acceso a la educación básica y a los programas de salud materno infantil según el nivel de ingreso de los hogares (Raczynski, 1994).

Luego del retorno a la democracia, los gobiernos de la Concertación asumen la superación de la pobreza como una deuda social histórica y ocupa un lugar privilegiado en el discurso público de las autoridades, de modo que la política social chilena de los años noventa muestra modificaciones importantes con respecto a las décadas previas, se aprecia una manera distinta de enfrentar la pobreza en el país.

La focalización del gasto social fue aún más amplia, los grupos destinatarios de las redes de la política social no sólo apelaban a las personas en situación de extrema pobreza, sino que también se irán sumando las mujeres, los pueblos indígenas, adultos mayores y discapacitados. De este modo, la focalización fue indispensable en los programas especialmente dirigidos a generar oportunidades para que los sectores más postergados pudieran superar las causas de la pobreza o la vulnerabilidad que los afectaba.

⁵ Economista y ex académico del Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC).

Durante el gobierno del ex Presidente Patricio Aylwin (1990-1994), se decidió compatibilizar, en el marco de una economía de libre mercado y un cierto equilibrio macroeconómico, el crecimiento económico de largo plazo basado en la empresa privada y la orientación exportadora, con un mejoramiento de las condiciones distributivas y el combate contra la pobreza. En la tabla N°4, se aprecia una síntesis de las principales orientaciones de la estrategia social contemplada por los gobiernos de la Concertación.

Tabla N° 4: Orientaciones de la política social en Chile a partir de los años noventa

1990-Gobiernos democráticos	
Rol del Estado	Integrador.
Política social	Política social integrada y complementaria a la económica.
Política económica	
Prioridades de la política social	Calidad de los servicios, equidad en resultados. Inversión en capital social y apoyo productivo. "Dar voz" a los destinatarios – sujetos de la política. Abrir canales de participación social. Definición de derechos sociales.
Nivel de gasto social	Creciente, sujeto a equilibrios macro-económicos. Esfuerzo por aunar más recursos para fines sociales.
Descentralización	Descentralización política; profundización de la descentralización administrativa y de recursos; creación de gobiernos regionales y fortalecimiento capacidades técnicas en los niveles regional y comunal.
Estado/Sector Privado	Mayor énfasis en papel regulador del Estado. Ejecución programas por organismos privados con y sin fines de lucro y con apoyo municipal.
Asignación de los recursos del gasto social	Subsidios a la oferta y a la demanda, asignación per cápita, "fondos concursables".
Focalización	Preocupación fuerte con una mirada más diversa y compleja. Mecanismos de asignación individual/familiar y a unidades colectivas (organizaciones, grupos, establecimientos educacionales, territorios, etc.).
Grupos destinatarios de las políticas sociales	Sectores pobres. Niños, jóvenes, mujeres, tercera edad, etnias y pueblos originarios, discapacitados, pequeños productores rurales y urbanos. Comunas y localidades pobres.

Fuente: Elaboración propia de acuerdo a los datos del documento "Políticas sociales y de superación de la pobreza de Chile": (Raczymsky, 2002, pág. 8 y 9).

En los primeros años, la Concertación logró la aprobación de una reforma tributaria que permitió aumentar los recursos para el financiamiento de la estrategia social, más tarde, el

Gasto Público Social sectorial experimenta un notorio crecimiento en la década del '90, como se logra apreciar en la tabla N°5.

Tabla N° 5: Distribución del Gasto Público Social sectorial per cápita entre los años 1990 y 1999

	Función Social	Salud	Vivienda	Previsión	Educación	Otros	% PIB	% GPS
1990	214.797	32.767	17.326	105.298	41.832	17.575	12,9	67,6
1991	230.915	37,947	20.243	107.640	46.030	19.055	13,1	67,2
1992	251.159	43.623	21.881	112.265	52.002	21.388	13,3	65,9
1993	270.691	48.098	23.366	119.722	55.665	23.839	13,9	67,0
1994	282.695	52.172	24.280	121.857	59.715	24.672	13,8	67,0
1995	299.653	53.534	25.136	127.210	65.702	28.071	13,3	67,8
1996	324.100	57.313	27.645	135.010	73.118	31.014	14,3	67,9
1997	337.130	59.907	26.100	139.282	79.450	32.390	14,4	67,0
1998	356.964	63.933	26.265	145.694	87.297	33.774	15,3	67,8
1999	380.004	65.034	28.818	158.804	92.163	35.185	16,6	68,7

Nota: El valor del peso corresponde al año 1999.

Fuente: Elaboración propia de acuerdo a las estadísticas del documento "Políticas sociales y de superación de la pobreza de Chile": (Raczynsky, 2002, pág. 18 y 19).

A partir de la tabla N° 5, es posible señalar que el Gasto Público Social, como porcentaje del PIB pasó de 13% a casi 17%. Mientras que la distribución del Gasto Público Social aumentó paulatinamente en todos sus componentes sectoriales, cabe destacar el sector Educación (103%), seguido por el sector Otros (102%), luego Salud (89%), Vivienda (66%) y Previsión Social (51%).

Como también, el ámbito de intervención de la política social fue más amplio, los nuevos programas adoptaron un nuevo enfoque, promoviendo la organización y participación social, la colaboración entre organismos públicos, instituciones privadas y ONG's, además de mejorar las oportunidades y la calidad de vida en territorios con concentración de pobreza. Sin embargo, gran parte de estas iniciativas, contaron con problemas en su implementación y sus impactos tendían a diluirse por una insuficiente coordinación.

Las autoridades aspiraban a la creación de una institucionalidad que se hiciera cargo de los grupos más desposeídos y desarrollara diversos programas de inversión social, a raíz de lo anterior, fue creado el Fondo de Solidaridad e Inversión Social o FOSIS (1990). Esta valiosa iniciativa fue fundamental en la estrategia de combate a la pobreza, además esta institucionalidad aún perdura y su misión es: "*Liderar estrategias de superación de la*

pobreza y vulnerabilidad de personas, familias y comunidades, contribuyendo a disminuir las desigualdades de manera innovadora y participativa" (FOSIS, 2017).

Asimismo, se crearon otros servicios e instituciones entre los que destaca el ex Ministerio de Planificación (MIDEPLAN), como también el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), el Instituto Nacional de la Juventud (INJUV), la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), el Fondo Nacional de la Discapacidad (FONADIS), entre otros organismos.

El impacto que tuvo el sostenido crecimiento económico durante este periodo, la estabilidad de la moneda junto con el control de la inflación y la creación de nuevas fuentes de trabajo, fueron factores determinantes que facilitaron el logro de la estrategia social de la Concertación, que marcó un hito en la discusión del desarrollo en el país. El diseño de las políticas públicas introducidas para combatir la pobreza tuvieron una buena recepción, de este modo, ya en el año 1995, el país experimentaba resultados bastante favorables en términos de la reducción de la pobreza.

Posteriormente, uno de los ejes del gobierno del ex Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), fue la implementación del Plan Nacional de Superación de la Pobreza, lo que derivó en diversas instancias de coordinación, además de iniciativas que permitieron la elaboración de una estrategia para la reducción de la pobreza en el país, tales como: el Comité Intersectorial Social o CIS (1994), el programa Chile Barrio (1997), el Consejo Nacional de Superación de la Pobreza (1997), entre otras.

A pesar que hubo ciertas excepciones, parte de estos esfuerzos fueron perdiendo relevancia en el transcurso de los años, ya que funcionaron sólo en algunas comunas del país y el gobierno no encontró el aporte esperado, lo que evidenció las dificultades en su articulación y derivó finalmente en la sustitución de actores políticos que estaban a cargo de su coordinación.

No obstante, en el transcurso de la presente investigación, se hará mención de cada una de las políticas sociales para la superación de la pobreza que han sido implementadas por el Estado de Chile desde el retorno a la democracia, además de identificar y detallar cuáles han sido las más relevantes que han permitido dar respuesta a los sectores más vulnerables.

CAPÍTULO II: MEDICIÓN DE LA POBREZA EN CHILE

2.1. EL CONCEPTO DE POBREZA

A pesar que el estudio científico de la pobreza se remonta oficialmente a comienzos del siglo XX, la literatura evidencia que anteriormente se habían realizado algunos esfuerzos para estimar la pobreza. Por lo cual, el británico Charles Booth fue el primero en combinar la observación con un intento sistemático de medir la extensión de esta problemática, elaborando un mapa de pobreza de Londres entre los años 1892 - 1897. Posteriormente, Seebohm Rowntree en 1901, llevó a cabo un estudio para medir la pobreza en York, utilizando un estándar basado en requerimientos nutricionales (CEPAL, 2001). Desde aquel entonces, una serie de enfoques y metodologías serán utilizados para identificar la presencia de los sectores pobres en todo el mundo.

Para estimar y analizar la pobreza, primero es necesario definirla. Actualmente, existen distintas interpretaciones sobre el término “pobreza”, no existe un consenso universal y cada definición lleva a estimar un nivel de incidencia diferente y sugiere políticas o programas distintos para su reducción. En términos generales, la pobreza consiste en un fenómeno tan amplio y complejo que cubre dimensiones de la conducta humana, que no sólo se traduce en la ausencia de un soporte económico adecuado, sino que además constituye una privación en el desarrollo de las capacidades de los mismos individuos.

En el ámbito de la política social prevalece una concepción sobre la pobreza que privilegia una mirada hacia las carencias o insuficiencia de recursos económicos, de este modo, el Ministerio de Desarrollo Social (en adelante, “MDS”) organismo responsable de estimar la magnitud de la pobreza en Chile, considera que los hogares permanecen bajo la situación de pobreza cuando “(...) *su ingreso mensual por persona equivalente es inferior a la “línea de pobreza por persona equivalente”, o ingreso mínimo establecido para satisfacer las necesidades básicas alimentarias y no alimentarias de una persona equivalente en ese mismo período*” (MDS, 2015, pág. 10).

Cabe señalar, que el ingreso mínimo establecido para satisfacer las necesidades básicas y alimentarias asciende a \$151.669, de acuerdo a la encuesta CASEN del año 2015.

Por su parte, el Grupo de Expertos en Estadísticas de Pobreza, planteó que las personas atraviesan por una situación de privación debido a su pobreza, cuando:

(...) carecen o se les niega el ingreso y otros recursos, incluido el uso de bienes y la recepción de bienes y servicios en especies equivalentes al ingreso, para lograr las condiciones de vida -es decir, las dietas, bienes materiales, infraestructura, estándares y servicios- que los habiliten para desempeñar los roles, participar en las relaciones y seguir el comportamiento usual que se espera de ellos en virtud de pertenecer a la sociedad (CEPAL, 2007, pág. 14).

Sin embargo, en el Human Development Report del año 1997, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) estableció que la pobreza humana va más allá de la carencia de ingresos, se refiere a la incapacidad de las personas de vivir una vida tolerable (UNDP, 1997). Esta última, se traduce en componentes importantes en la calidad de vida, tales como: educación de calidad; una vida saludable; acceso al trabajo bien remunerado; ampliación y mejoramiento de la vivienda; libertad política; respeto a los derechos humanos; la seguridad personal; y por último, la participación en la sociedad.

No obstante, Dagmar Raczynski señala que los aspectos mencionados tienen una alta probabilidad de ser pasajeros o temporales, si no se abordan simultáneamente aspectos no tangibles de las situaciones de pobreza ligadas a actitudes, valores, conductas, esquemas mentales y visiones de mundo que pudiesen experimentar los segmentos pobres de la población. Por lo tanto, la conceptualización sobre pobreza resulta insuficiente o limitada, considerando que el factor condicionante principal de la pobreza en general no es la carencia, sino que otros factores más profundos y difíciles de remover que pasan exclusivamente por las personas (Raczynski, 2002).

En síntesis, el término “pobreza” va más allá de la insuficiencia de recursos, tratándose de condiciones necesarias pero no suficientes (nivel de ingresos, empleo, necesidades básicas, aspectos materiales), de modo que es necesario contemplar también aspectos no tangibles (actitudes, esquemas mentales, confianza en sí mismo, entre otros). En definitiva, esta relación de interdependencia, supone un mayor entendimiento sobre la conceptualización de pobreza.

2.2. METODOLOGÍAS DE MEDICIÓN DE LA POBREZA EN CHILE

En primera instancia, es necesario distinguir entre dos perspectivas de medición de la pobreza: los enfoques “subjetivo” y “objetivo”. El primer enfoque define la situación de pobreza a partir de la percepción que tienen los propios individuos de su situación, en cambio, el enfoque objetivo, define la situación de pobreza de acuerdo a criterios comunes establecidos externamente, utilizando información sobre los individuos. Además, dentro del enfoque objetivo se puede distinguir entre las mediciones de “pobreza absoluta” y “pobreza relativa”, el primero define el límite de la situación de pobreza en relación a ciertos mínimos o umbrales absolutos, mientras que los métodos de pobreza relativa, definen el límite para la situación de pobreza en relación a indicadores del bienestar del conjunto de la sociedad (MDS, 2015).

El economista Jorge Ahumada en su obra “En vez de la miseria” en 1958, fue quien propuso que las necesidades básicas que se debían satisfacer correspondían a la alimentación, educación y vivienda. Más tarde, en el año 1974 comenzó la medición oficial de la pobreza en el país, a través del Mapa de Extrema Pobreza desarrollado por la ex Oficina de Planificación (ODEPLAN) y la Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC). Desde la década de 1980, Chile ha empleado una metodología de medición de la pobreza a partir del ingreso total per cápita de los hogares, es decir, mide la pobreza en términos absolutos, definiendo como pobres a la población bajo una línea de la pobreza. Por lo cual, el límite entre quiénes están o no en situación de pobreza, se define en relación a mínimos de satisfacción de necesidades básicas, al mismo tiempo, se trata de un enfoque objetivo, considerando que se define a partir de un umbral y no de percepciones.

Sin embargo, a comienzos del año 2013, el MDS manifestó que no bastaba con disponer de ingresos suficientes para adquirir una canasta básica, sino que también depende de la satisfacción en las áreas de Trabajo y Seguridad Social, Educación, Salud y Vivienda, por lo que adopta una medición multidimensional de la pobreza que permita complementar la medida vigente por ingresos. A nivel internacional, ha cobrado gran relevancia la medición multidimensional, lo característico de esta última, es que *“(…) permite medir de manera directa las condiciones de vida de la población, en tanto se mide la situación de las personas y los hogares en relación a distintas dimensiones e indicadores de bienestar que se consideran socialmente relevantes”* (MDS, 2015, pág. 23).

En términos generales, los principales cambios incorporados en la medición, considerada multidimensional, fueron:

1. **Actualización de la línea de pobreza:** realizada a partir de una actualización en la Canasta Básica de Alimentos (en base a resultados de la VII Encuesta de Presupuestos Familiares). Asimismo, se redefinió el valor de la línea de pobreza extrema en 2/3 del valor de la línea de pobreza.
2. **Utilización de escalas de equivalencia:** En vez de contar con una única línea de pobreza y de pobreza extrema (expresada en valores per cápita), se definen líneas de pobreza y de pobreza extrema que dependen del tamaño de cada hogar.
3. **Se deja de ajustar al sistema de cuentas nacionales:** Se deja de ajustar a efectos de no introducir sesgos que afecten la magnitud y estructura de los ingresos recolectados por la encuesta CASEN, lo que va en congruencia con los lineamientos seguidos por países de la OCDE.

La metodología multidimensional mide las carencias de los hogares, a través de indicadores en distintas dimensiones, dentro de estos indicadores existen umbrales, de modo que cuando la persona o el hogar no cubren el umbral, se le considera carente en aquel aspecto.

Figura N° 2: Dimensiones e indicadores en la medición multidimensional, CASEN 2015



Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo a la figura N°2, a diferencia de la CASEN 2013, en la medición más reciente, la dimensión de “Vivienda” a “Vivienda y Entorno” es más amplia, asimismo, los pesos de las dimensiones tradicionales son equivalentes a 22,5%, mientras que la dimensión Redes y Cohesión Social sólo a un 10%. Dentro de cada dimensión, los indicadores tienen igual peso: 7,5% en el caso de las dimensiones tradicionales y 3,33% en Redes y Cohesión Social. En términos generales, un hogar se considera en “situación de pobreza multidimensional” cuando presenta un 22,5% o más de carencias en los indicadores que componen esta medida (equivalente a una dimensión completa).

La desigualdad y pobreza constituyen factores distintivos en América Latina, en la mayor parte de las mediciones de la pobreza en términos monetarios, se determina el valor de una línea de pobreza (en unidades monetarias), entendida como el umbral que representa el costo de satisfacer necesidades básicas y considerar como pobres a las personas en hogares cuyo ingreso per cápita es inferior a ese umbral.

La metodología tradicional para la estimación de la pobreza en Chile, determinaba el valor de la línea de la pobreza a partir del costo de una Canasta Básica de Alimentos (en adelante, “CBA”), que satisface un nivel mínimo de requerimientos calóricos por persona al mes, como también refleja los hábitos de consumo prevalecientes. La composición de la CBA fue definida en base a los patrones de consumo de los hogares que fueron registrados en la Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF)⁶ entre los años 1986-1987. Como la metodología de medición de pobreza no había sido actualizada en 25 años, la Comisión para la Medición de la Pobreza⁷ en el año 2014, propuso una nueva CBA, la cual contempla un umbral de requerimientos correspondiente a 2.000 calorías diarias promedio por persona, de acuerdo al patrón de gastos alimenticios perteneciente al quintil de hogares de menores ingresos per cápita. Por lo cual, la Comisión Asesora rescató los patrones de gasto de la población en base a la EPF entre los años 2011-2012 (Comisión para la Medición de la Pobreza, 2014).

En la tabla N°6, se presentan los productos incluidos en la nueva CBA, sus cantidades, calorías y el valor de cada uno de los productos:

⁶ Es un estudio realizado a través de encuestas a hogares, que permite conocer la estructura del gasto, así como también las nuevas pautas de consumo en las capitales regionales del país y sus principales zonas conurbadas. Desde la VII versión, su periodicidad de realización es cada 5 años.

⁷ Comisión Asesora Presidencial cuyo objetivo fue revisar la metodología, proponer modificaciones e incorporar un enfoque multidimensional para la medición de la pobreza.

Tabla N° 6: Composición de la Canasta Básica de Alimentos

Alimento	Unidad	Cantidad (Día)	Calorías (Día)	Valor \$ (Mes)
Arroz	G	22,2	81,1	486,0
Pan corriente sin envasar	G	151,2	436,9	3.990,7
Espiral	G	20,2	26,2	589,7
Galleta dulce	G	1,1	5,4	92,9
Galleta no dulce	G	0,5	1,9	43,3
Torta 15 o 20 personas	G	7,2	27,2	354,4
Prepizza familiar	G	0,8	0,1	51,8
Harina de trigo	G	10,2	37,0	167,3
Avena	G	5,1	0,1	196,6
Asiento	G	0,3	0,4	62,9
Carne molida	G	4,9	8,5	440,5
Chuleta de cerdo centro o vetada	G	3,9	11,2	368,9
Costillar de cerdo	G	1,8	5,2	204,4
Pulpa de cerdo	G	4,0	5,2	343,4
Carne de pavo molida	G	1,2	1,4	121,4
Pechuga de pollo	G	4,7	9,2	356,1
Pollo entero	G	20,4	36,0	958,1
Trutro de pollo	G	15,3	37,9	882,3
Pulpa de cordero fresco o refrigerado	G	0,2	0,2	19,4
Salchicha y vienesa de ave	G	2,3	5,0	138,4
Salchicha y vienesa tradicional	G	0,2	1,1	14,5
Longaniza	G	4,2	13,5	361,1
Jamón de cerdo	G	9,4	25,6	787,2
Pate	G	2,9	12,4	243,2
Merluza fresca o refrigerada	G	8,1	6,2	305,2
Choritos frescos o refrigerados en concha	G	2,7	2,0	91,7
Jurel en conserva	G	18,8	52,6	1.246,3
Surtido en conserva	G	0,3	0,3	29,0
Leche líquida entera	CC	73,7	44,2	1.412,3
Leche en polvo entera instantánea	G	3,2	15,8	377,5
Yogurt	G	20,8	17,8	692,5
Queso Gouda	G	4,3	15,1	621,4
Quesillo y queso fresco con sal	G	0,9	1,0	103,4
Queso crema	G	0,3	1,1	42,2
Huevo de gallina	G	13,1	21,0	797,7
Mantequilla con sal	G	1,2	8,8	155,1
Margarina	G	3,6	25,5	239,0
Aceite vegetal combinado o puro	CC	15,7	140,7	592,3
Plátano	G	110,2	100,5	1.368,7
Manzana	G	51,1	30,2	776,3
Maní salado	G	0,4	2,4	40,1
Poroto	G	13,1	42,8	551,3
Lenteja	G	1,7	5,7	75,9
Lechuga	G	25,2	3,3	554,2

Zapallo	G	14,2	4,5	274,6
Limón	G	15,7	4,6	218,0
Palta	G	12,5	20,1	497,3
Tomate	G	44,6	9,4	812,7
Zanahoria	G	6,3	2,7	204,1
Cebolla nueva	G	17,5	6,6	265,4
Choclo congelado	G	5,7	4,6	297,3
Papa de guarda	G	121,5	218,5	1.110,8
Azúcar	G	28,8	114,6	516,4
Chocolate	G	0,9	5,0	180,0
Caramelo	G	1,9	7,5	148,7
Helado familiar un sabor	CC	9,3	13,1	328,5
Salsa de tomate	G	20,1	16,9	900,5
Sucedáneo de café	G	1,0	0,0	198,0
Te para preparar	G	1,8	0,0	254,3
Agua mineral	CC	9,4	0,0	84,0
Bebida gaseosa tradicional	CC	46,9	17,7	881,9
Bebida energizante	CC	0,1	0,0	18,1
Refresco isotónico	CC	0,3	0,0	10,3
Jugo líquido	CC	4,5	2,5	167,2
Néctar líquido	CC	0,1	0,1	2,2
Refresco en polvo	G	1,3	4,9	146,5
Completo	G	6,4	18,0	687,8
Papas fritas	G	0,8	1,3	91,0
Té corriente para desayuno	G	1,3	0,3	50,0
Biscochos y medialunas - desayuno	G	0,1	0,5	11,4
Entrada (ensalada o sopa) - almuerzo	G	0,0	0,0	6,3
Postre - almuerzo	G	0,0	0,0	0,5
Promoción de comida rápida	G	0,7	1,5	113,3
Tostadas (palta o mantequilla o mermelada o mezcla de estas) - desayuno	G	0,0	0,1	5,6
Aliado o Barros Jarpa - para once	G	0,0	0,1	6,4
Pollo asado entero	G	2,0	3,7	164,8
Empanada de horno	G	1,5	2,9	124,2
Colación o menú del día o almuerzo ejecutivo	G	4,5	5,1	488,7
Plato de fondo - para almuerzo	G	0,8	1,5	415,3

Fuente: Informe "Nueva Metodología de Medición de la Pobreza por Ingresos y Multidimensional": (MDS, 2015).

Bajo la nueva metodología de medición de la pobreza, el valor de la CBA es actualizado mensualmente según la variación de los precios de cada producto que la compone en el Índice de Precios del Consumidor (IPC).

Cabe mencionar, además, el mecanismo que determina el valor de la línea de pobreza en Chile. En términos simples, se utiliza como base el costo de la CBA al que se aplica un factor multiplicador, denominado Orshansky⁸:

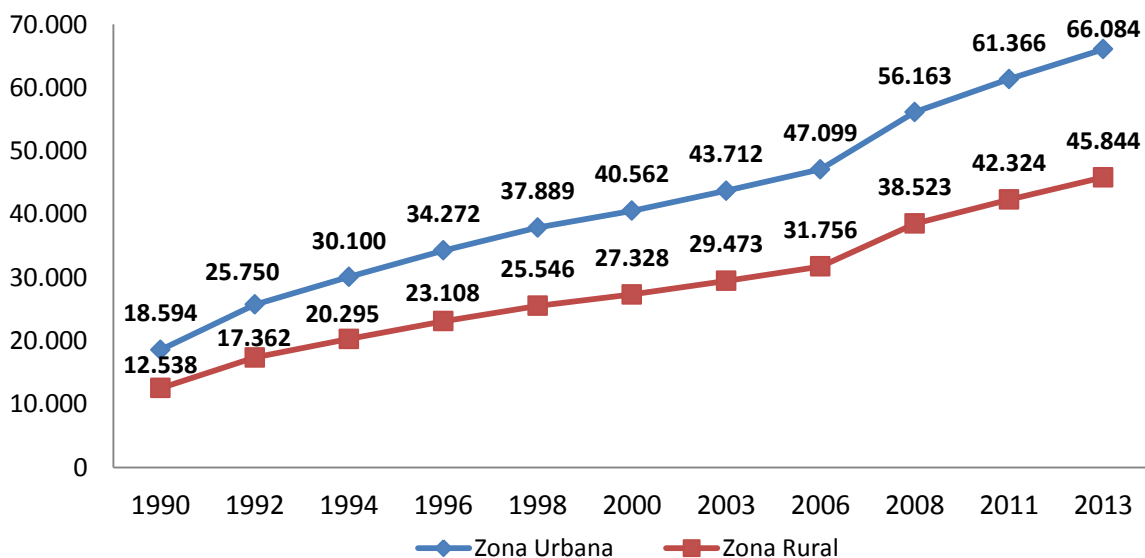
$$LP = \frac{CBA}{E} = k \cdot CBA$$

En donde, cada simbología representa:

- LP= ingreso mínimo para satisfacer las necesidades por persona, o línea de pobreza.
- CBA= costo de la Canasta Básica de Alimentos por persona.
- E= proporción del gasto en la canasta básica de alimentos, sobre el gasto total.
- K= índice de Orshansky, (k = 1/E).

La figura N°3, muestra la evolución que ha experimentado el valor de la línea de pobreza entre los años 1990-2013 bajo la metodología tradicional, a partir de los resultados periódicos (\$ de noviembre de cada año) emanados de la encuesta CASEN:

Figura N° 3: Valor de la línea de pobreza entre los años 1990-2013, método tradicional



Nota: La encuesta CASEN 2015 no fija el valor de la línea de pobreza bajo el método tradicional.
 Fuente: Elaboración propia en base al documento “Casen 2013, Situación de la pobreza en Chile”: (MDS, 2014).

⁸ El coeficiente de Orshansky consiste en la relación entre el gasto total y el gasto en alimentos observada para el mismo grupo de referencia.

A diferencia de los resultados de la figura N°3, si se observa en la tabla N° 7, las cifras que arroja la nueva metodología para la estimación de pobreza, destaca que la línea de pobreza en esta oportunidad no es per cápita (a diferencia del método tradicional) y que la situación de pobreza se identifica comparando los ingresos totales del hogar con la correspondiente línea de pobreza o extrema pobreza según el tamaño del hogar. Por lo tanto, el valor de la línea de pobreza (\$ de noviembre de cada año) entre los años 2006-2015 bajo la metodología multidimensional es la siguiente:

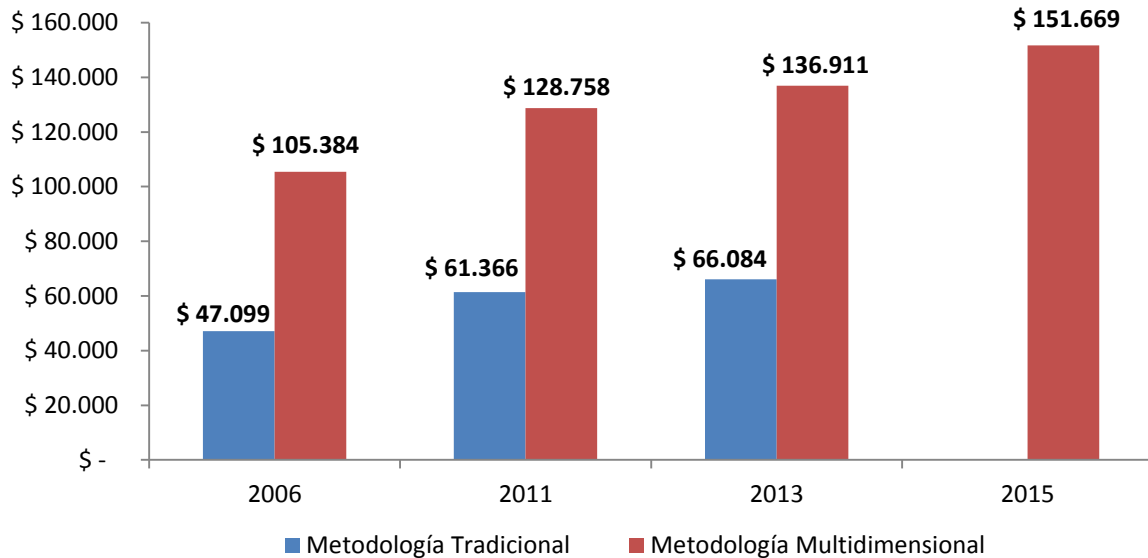
Tabla N° 7: Valor de la línea de pobreza por hogar entre los años 2006-2015, método multidimensional

N° de personas en el hogar	Línea de pobreza				
	2006	2009	2011	2013	2015
1	105.384	120.662	128.758	136.911	151.669
2	171.197	196.016	209.168	222.413	246.387
3	227.384	260.349	277.817	295.409	327.251
4	278.110	318.429	339.794	361.310	400.256
5	325.127	372.263	397.240	422.394	467.924
6	369.386	422.938	451.315	479.893	531.621

Fuente: Elaboración propia en base a los documentos “Casen 2013, Situación de la pobreza en Chile” (MDS, 2014); “Ampliando la mirada sobre la pobreza y desigualdad” (MDS, 2016).

Se puede inferir que la metodología multidimensional, es evidentemente más compleja en su cálculo, pero observando sus resultados, lleva a entender que se espera que los niveles de vida de las personas debieran aumentar, considerando que aumenta el valor de la línea de pobreza, permitiendo que los ciudadanos puedan cubrir sus necesidades de una forma más digna.

Figura N° 4: Valor de la línea de pobreza bajo el método tradicional (per cápita) y método multidimensional (1 persona en el hogar)



Nota: La encuesta CASEN 2015 no fija el valor de la línea de pobreza bajo el método tradicional.
Fuente: Elaboración propia.

Como se observa en la figura N° 4, la brecha de los valores entre ambas metodologías alcanza sobre el 100% de diferencia en aumento, lo que reafirma que el método multidimensional busca complementar la medida de pobreza por ingresos y considerar las múltiples dimensiones de las carencias sociales de la población.

CAPÍTULO III: METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

3.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

¿Las políticas sociales más relevantes para la superación de la pobreza han contribuido al proceso de reducción de la pobreza en Chile durante el periodo 1990-2015?

3.2. JUSTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

En los años siguientes a la instalación de la democracia, el desafío por disminuir los niveles de pobreza, adquirió una mayor relevancia en el discurso público, transformándose finalmente en un objetivo transversal de la política social. Por lo que, surgen distintas iniciativas destinadas a combatir la pobreza en el país, tales como: el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (1990), el programa Chile Barrio (1997), el sistema de protección social Chile Solidario (2002) y su transición al Ingreso Ético Familiar (2013), entre otros programas.

A pesar de los esfuerzos realizados, aún permanece vigente un núcleo de hogares en situación de pobreza (no extrema y extrema) por ingresos y multidimensional, alcanzando a la fecha de esta investigación, a 2.046.404 (11,7%) y 3.547.184 (20,9%) respectivamente, los cuales han sido marginados de los beneficios del crecimiento económico y de las redes de la política social, de modo que resulta trascendental analizar la repercusión de las distintas políticas sociales que han implementado los organismos gubernamentales en los últimos veinticinco años.

3.3. OBJETIVOS

3.3.1. Objetivo General

Analizar las políticas sociales más relevantes para la superación de la pobreza impulsadas por el Estado de Chile entre los años 1990-2015.

3.3.2. Objetivos específicos

1. Describir el concepto de pobreza en Chile.
2. Describir el concepto de política social y sus antecedentes históricos en Chile.
3. Describir las metodologías de medición de la pobreza en Chile empleadas por el Ministerio de Desarrollo Social.
4. Identificar las políticas sociales más relevantes para la superación de la pobreza implementadas por el Estado de Chile entre los años 1990-2015.
5. Analizar los resultados de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) en concordancia con las políticas sociales más relevantes implementadas por el Estado de Chile entre los años 1990-2015.
6. Establecer conclusiones que aporten a los esfuerzos futuros que pueda llevar a cabo el Estado de Chile en el ámbito de la superación de la pobreza.

3.4. DEFINICIÓN DEL ENFOQUE Y ALCANCES DE LA INVESTIGACIÓN

En la presente investigación se utiliza como metodología un enfoque mixto, puesto que, *“(...) implica un proceso de recolección, análisis y vinculación de datos cuantitativos y cualitativos en un mismo estudio o serie de investigaciones para responder a un planteamiento del problema”* (Hernández, Fernández, & Baptista, 2006, pág. 751).

El enfoque cualitativo, es utilizado en el análisis de la política social chilena para la superación de la pobreza, mientras que, el enfoque cuantitativo, es empleado para analizar los resultados históricos de la encuesta Casen.

Por otra parte, es de carácter exploratorio, puesto que, busca *“(...) examinar un tema o problema de investigación poco estudiado, del cual se tienen muchas dudas o no se ha abordado antes”* (Hernández, Fernández, & Baptista, 2006, pág. 100).

Finalmente, cabe señalar que, consiste en una investigación no experimental, por cuanto el investigador no tiene injerencia alguna en la manipulación de las variables estudiadas, sino más bien, simplemente las observa para después analizarlas (Hernández, Fernández, & Baptista, 2006).

3.5. INSTRUMENTO DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN

La recolección de información del presente estudio, se efectuó principalmente mediante la revisión de documentación disponible en la página web de distintos organismos tanto nacionales como internacionales, tales como: el Ministerio de Desarrollo Social de Chile (MDS) y el Programa para las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Además, se realizó una entrevista presencial como un método de recolección de información. César Bernal, señala que la entrevista *“consiste en recoger información mediante un proceso directo de comunicación entre entrevistador(es) y entrevistado(s), en el cual el entrevistado responde a cuestiones, previamente diseñadas en función de lo que se pretende estudiar”* (Bernal, 2006, pág. 226). Por lo tanto, la característica de la entrevista es estructurada, a partir de un esquema o formato de cuestiones previamente elaboradas. En esta oportunidad el entrevistado fue el economista Osvaldo Larrañaga.

Esta entrevista tuvo por objeto recoger su percepción acerca de la efectividad de los distintos programas e iniciativas gubernamentales llevadas a cabo en el periodo 1990-2015, y su contribución en el proceso de reducción de la pobreza en Chile.

3.6. VARIABLES DE ESTUDIO

En el transcurso de la investigación se definen las variables de acuerdo a las distintas dimensiones e indicadores que componen la metodología multidimensional de la pobreza en Chile. A partir de ello, se establece la concordancia que pudiese existir con las políticas sociales más relevantes que se han implementado y la evolución histórica de la pobreza.

3.7. RESULTADOS ESPERADOS

Se espera conocer cuáles han sido y son los programas e iniciativas focalizadas para la superación de la pobreza que ha impulsado el Estado de Chile desde la década del 1990 al año 2015, además de su relevancia y repercusión, de acuerdo los resultados de las metodologías tanto por ingresos como multidimensional de medición de la pobreza.

CAPÍTULO IV. POLÍTICAS SOCIALES MÁS RELEVANTES PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA EN PERSPECTIVA HISTÓRICA

4.1. POLÍTICAS SOCIALES MÁS RELEVANTES PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA ENTRE LOS AÑOS 1990-2015

Como se mencionó anteriormente, el crecimiento de la economía, la mejora en la situación de los empleos y salarios, y un aumento sostenido del Gasto Público Social a través de los años, han sido y son aspectos determinantes para la reducción general de la incidencia de la pobreza en el país. Por lo que el Estado de Chile, principalmente a partir de la creación del Ministerio de Planificación y Coordinación (en adelante, “MIDEPLAN”) en el año 1990, ha promovido la creación y coordinación de numerosos servicios, programas y fondos a nivel nacional posibilitando a las personas pobres a salir de la pobreza en forma sostenida. Por lo cual, el Estado ha desplegado una serie de esfuerzos en los últimos años hacia los más pobres, que a partir de las distintas políticas sociales, han buscado contribuir al proceso de mejoramiento de su calidad de vida.

Por otra parte, hubo programas sociales que no resultaron viables por diversos motivos, cuyos resultados no cumplieron las expectativas de los gobiernos de turno, careciendo de una evaluación de impacto objetiva, entendiéndose además que la población objetivo no participaba muchas veces en estos programas producto de la falta de información sobre cuáles eran los más adecuados y los costos que implicaba, permaneciendo muchas veces desconectada de la asistencia social emanada desde el Estado.

A raíz de lo anterior, es preciso describir y analizar los efectos atribuibles a la intervención social de las distintas políticas y programas de transferencias de ingresos, las cuales tuvieron y/o tienen un rol determinante en el proceso de reducción de la pobreza y de las desigualdades sociales desde el retorno a la democracia en Chile.

4.1.1. Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)

En el marco de la elaboración del programa de gobierno de la Concertación sobre temas de pobreza, se concreta la idea del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (en adelante, “FOSIS”) en el año 1989. En aquel entonces, eran variadas las actividades contempladas para el rol que desempeñaría el FOSIS, sin embargo, los equipos técnicos optaron por

escoger una diversidad de programas descentralizados que respondieran a las necesidades de sectores sociales específicos y estimularan su participación directa, generando en los sectores más postergados una capacidad autónoma en la solución de problemas. De este modo, el 26 de octubre de 1990, surge oficialmente el FOSIS como un organismo público dependiente del MIDEPLAN (actual MDS), funcionalmente descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, transformándose en una de las iniciativas más importantes para el combate a la pobreza en la actualidad.

Actualmente, la Ficha de Definiciones Estratégicas del FOSIS 2015-2018, establece que sus objetivos estratégicos institucionales apuntan básicamente a:

1. Contribuir a la superación de la pobreza y vulnerabilidad a través del diseño, implementación y evaluación de estrategias con perspectiva territorial.
2. Promover la participación ciudadana a través de espacios e instancias adecuadas en las estrategias de intervención del FOSIS.
3. Promover el desarrollo del capital humano, social y físico de personas, familias y comunidades mediante estrategias de inversión con perspectiva territorial, en el marco del sistema de protección social (DIPRES, 2015).

Este organismo, instrumento complementario a la política social sectorial, asume el financiamiento total o parcial de los planes, programas, proyectos y actividades hacia los sectores más desposeídos, por lo tanto, su propósito radica en que, las personas más necesitadas de las comunas y territorios focalizados por su alto grado de concentración de pobreza, tengan acceso a los distintos programas impulsados por del Estado, promoviendo el fortalecimiento de sus capacidades y destrezas. Cabe señalar, que el FOSIS no ejecuta directamente sus programas, sino que adjudica la realización de estos a entidades públicas y privadas, a través de convenios o concursos públicos.

En la figura N°5, se muestran los programas vigentes del FOSIS según los distintos ejes de acción, que son la expansión de capacidades, bienestar comunitario e inversión para las oportunidades.

Figura N° 5: Programas vigentes del FOSIS según ejes de acción



Nota: Los programas han sido objeto de significativas reformulaciones a lo largo del tiempo.

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo a los Informes de Desarrollo Social más recientes, elaborados anualmente por el MDS, tuvieron continuidad alrededor de 11 programas e iniciativas del FOSIS en el transcurso de esos años, cuya población objetivo y número de personas o familias que resultaron beneficiarias, se aprecian en la tabla N°8 a modo de resumen.

Tabla N° 8: Programas ejecutados por FOSIS y número de beneficiarios entre 2014-2015

Programa	Población objetivo	N° de Beneficiarios	
		2014	2015
Acceso al Microcrédito	Microempresarios o trabajadores por cuenta propia pertenecientes al 40% más vulnerable.	55.927 personas	79.430 personas
Acción - Apoyo Iniciativas Familiares y Comunitarias	Familias que residen en comunas con altos niveles de pobreza o pobreza extrema.	8.405 familias	6.535 familias
Educación Financiera	Personas mayores de 18 años en situación de pobreza y/o vulnerabilidad social.	2.986 personas	2.992 personas

Educación Financiera para Niños	Niños y niñas entre los 10 y los 14 años de establecimientos educacionales con más del 60% de su matrícula vulnerable.	697 personas	892 personas
Iluminemos con Eficiencia	Familias pertenecientes al 40% más vulnerable de la población o participantes de algún programa FOSIS.	29.554 familias	41.000 familias
Subsidio a la Calefacción	Familias con domicilio en la Región de Aysén que cuenten con adultos mayores o personas en situación de discapacidad y se encuentren hasta el cuarto quintil de vulnerabilidad, y familias que se encuentren hasta el tercer quintil de vulnerabilidad, hasta cumplir los cupos.	18.317 familias	22.224 familias
Yo Emprendo	Personas mayores a 18 años, pertenecientes al 20% más vulnerable, con negocio en funcionamiento, ocupados o que tengan una ocupación precaria.	11.486 personas	8.777 personas
Yo Emprendo Semilla	Hombres y mujeres mayores de 18 años pertenecientes al 20% más vulnerable, desocupados o que tengan una ocupación precaria.	21.893 personas	22.004 personas
Yo Trabajo	Personas pobres y/o de mayor vulnerabilidad, igual o mayor de 18 años, desocupados, inactivos o con trabajo precario y que tengan al menos enseñanza básica incompleta.	572 personas	522 personas
Yo Trabajo - Apoyo a tu Plan Laboral	Personas en situación de pobreza y/o vulnerabilidad desde los 18 años de edad, pertenecientes al Subsistema Seguridades y Oportunidades.	2.349 personas	4.190 personas
Yo Trabajo Jóvenes	Jóvenes, preferentemente entre 18 y 24 años, desocupados, inactivos o que desarrollan un trabajo precario, pertenecientes al 20% más vulnerable.	2.652 personas	2.337 personas

Fuente: Documento "Informe de Desarrollo Social 2015": (MDS, 2015); "Informe de Desarrollo Social 2016": (MDS, 2016).

Asimismo, en la figura N° 6 se aprecia la inversión anual para la realización de los programas e iniciativas mencionadas anteriormente, que fueron llevadas a cabo por el FOSIS en 2014 y 2015 respectivamente.

Figura N° 6: Presupuesto asignado para cada programa e iniciativa entre 2014-2015



Fuente: Elaboración propia de acuerdo a los documentos “Informe de Desarrollo Social 2015”: (MDS, 2015); “Informe de Desarrollo Social 2016”: (MDS, 2016).

Ahora bien, el financiamiento de algunos de estos programas (Yo Trabajo - Apoyo a tu Plan Laboral, Iluminemos con Eficiencia, Yo Trabajo Jóvenes, Yo Emprendo Semilla, entre otros) es posible gracias a los convenios suscritos con otros organismos de mayor jerarquía, por ejemplo Subsecretarías, acordando así el traspaso de sus propios recursos para la realización de los programas del FOSIS.

En base a lo mencionado anteriormente, el FOSIS se ha planteado una serie de desafíos en el ámbito de su contenido programático para el periodo 2015-2018, tales como:

- Los desafíos que se relacionan prioritariamente con el combate a la desigualdad, con la incorporación de nuevos 45.000 hogares al Programa Familia, el desarrollo de competencias laborales de 56.000 personas y el seguimiento a 45.000 familias que se encuentran en la etapa de acompañamiento.
- Fortalecer la asistencia técnica y transferencia de competencias a los 335 municipios ejecutores, y así fortalecer y propiciar la generación de conocimiento.

- Consolidar un modelo de gestión de la innovación para el diseño programático, implementando una plataforma tecnológica reciente. Además, continuar fortaleciendo la innovación, a través de recursos provenientes de organizaciones vinculadas a la innovación social, en concordancia con los resultados 2015.
- Buscar instancias de colaboración público–privada que permitan plasmar experiencias e implementar las metodologías de programas FOSIS con financiamiento privado (MDS, 2016).

En definitiva, desde su creación, el FOSIS ha impulsado una multiplicidad de programas con énfasis en el fortalecimiento de las capacidades de los sectores más vulnerables, la superación de las condiciones de pobreza que atraviesan las familias y apoyando permanentemente en la elaboración de emprendimientos y planes de negocio propuestos. Cabe destacar, que tal como se mencionó anteriormente, durante la década del '90 surgieron variadas iniciativas para el combate de la pobreza, sin embargo, prácticamente el único programa u organismo que ha permanecido vigente, ha sido el FOSIS. No obstante, sus programas han estado sujetos a diversas modificaciones y reformulaciones, por cuanto, los informes del MDS sólo dan cuenta del desempeño de algunos de estos en el transcurso de los dos últimos años.

4.1.2. Programa Chile Barrio

A pesar de las dificultades que presentaron los programas para enfrentar las condiciones de pobreza en el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle, una de las principales excepciones y que se transformaría en la principal medida intersectorial para mejorar las condiciones de vida de los pobladores urbanos que vivían en campamentos a fines de la década del '90 en el país, fue el programa denominado Chile Barrio. Esta política contó con la participación de un conjunto de instituciones públicas, tales como: Ministerio de Vivienda (MINVU), el Ministerio de Obras Públicas (MOP), el FOSIS, el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), el Ministerio de Bienes Nacionales, Ministerio del Interior y el ex MIDEPLAN, siendo coordinados por una Secretaría Ejecutiva Externa.

El objetivo fundamental del programa, apuntaba a “contribuir a la superación de las situaciones de marginalidad social y económica de miles de familias que habitan asentamientos precarios en el país” (MINVU, 1998). No obstante, la tabla N°9 plantea los objetivos específicos de cada uno de los componentes del Chile Barrio.

Tabla N° 9: Componentes del programa Chile Barrio

Componente	Descripción
Mejoramiento de la Vivienda y del Barrio	El propósito de este componente es que las familias beneficiarias accedan a una estructura urbana que cuenta con vivienda, servicios de agua, electrificación, solución sanitaria y equipamiento comunitario. Por otra parte, busca mejorar la calidad del entorno, y el acceso al equipamiento comunitario y servicios urbanos, como también, resolver la situación de inseguridad jurídica de los asentamientos precarios a través de la regularización predial.
Habilitación Social	El principal objetivo consiste en construir comunidad sin excluir a nadie, es decir, que las familias mejoren su capital social por medio del fortalecimiento de su sistema institucional comunitario y/o red social grupal. Para cumplir su cometido, trabaja con el mayor número de familias posibles, motivándolas para participar en el diagnóstico inicial, informándoles sobre las oportunidades, entregando formación sobre convivencia y organización comunitaria, sobre derechos y deberes, entre otras.
Habilitación Laboral y Productiva	El componente de Habilitación Laboral y Productiva busca que los habitantes de los asentamientos mejoren sus oportunidades de generación de ingresos y su capital social humano, a través de capacitaciones laborales, la continuidad de estudios de enseñanza formal y el desarrollo de iniciativas productivas, entre otras alternativas ligadas al empleo y autoempleo.
Apoyo al Fortalecimiento Institucional en torno a Programas de Superación de Pobreza	Los objetivos de este componente apuntan a generar una modalidad de intervención intersectorial, descentralizada y participativa que permita una adecuada articulación entre el sector gubernamental y privado. Al mismo tiempo, empoderar a los Gobiernos Regionales y Municipios en la asignación de recursos, contribuyendo al proceso de descentralización del país y resolver el problema de pobreza por medio de programas.

Nota: Los objetivos han sido objeto de significativas reformulaciones a lo largo del tiempo.

Fuente: Elaboración propia de acuerdo al documento “Evaluación de Impacto Programa Chile Barrio, Informe Final Revisado”: (DIPRES, 2007).

En primera instancia, el programa Chile Barrio comienza a regir como experiencia piloto en el año 1997, estableciendo metas y plazos definidos, específicamente 20

campamentos pertenecientes a las regiones V, VIII, X y Metropolitana. Más tarde, a partir de 1998, se amplía a todo el país y se propuso la intervención de todos los asentamientos precarios⁹ catastrados hasta el año 2001, diseñando un Plan de Infraestructura, que permitió la programación global de la intervención, identificando los procesos y actividades para el logro de la meta de concluir en el año 2005. De este modo, el programa se propuso dar respuesta a los numerosos asentamientos precarios identificados a lo largo del país. A continuación, la tabla N° 10 resume el Catastro Nacional realizado en el año 1996 por la Universidad de Chile y el MINVU.

Tabla N° 10: Distribución geográfica de asentamientos precarios

Región	Población asentamientos	Población Total	Número asentamientos	Porcentaje asentamientos
I	9.122	373.064	14	2,4
II	18.331	443.340	28	4,1
III	7.058	225.039	29	3,1
IV	20.691	544.892	69	3,8
V	57.572	1.488.362	87	3,9
VI	29.719	747.827	76	4,0
VII	29.171	881.014	87	3,3
VIII	162.576	1.852.645	291	8,8
IX	22.872	162.576	56	14
X	46.630	1.016.711	114	4,6
XI	500	89.297	2	0,6
XII	193	152.688	6	0,12
RM	41.508	5.737.693	113	0,72
Total	445.943	13.715.148	972	3,3

Fuente: Elaboración propia de acuerdo al documento “El Programa Chile Barrio: lecciones y desafíos para la superación de la pobreza y la precariedad habitacional”: (CEPAL, 2005).

A partir de la tabla anterior, se desprende que, en aquel entonces, el tamaño y densidad de los asentamientos en cada lugar eran relativos, ubicándose en un rango entre 20 y 400 viviendas por asentamiento aproximadamente. De este modo, la población objetivo del programa Chile Barrio estuvo constituida por 105.888 familias del país, que habitaban en

⁹ De acuerdo al Catastro Nacional de Campamentos y Asentamientos Irregulares, se entiende como “asentamiento precario” a todos aquellos asentamientos que tienen 20 o más familias y carecen al menos de un servicio básico (agua, luz, alcantarillado).

972 campamentos y loteos irregulares, pertenecientes principalmente al primer quintil de ingresos, es decir, a indigentes y hogares bajo la línea de pobreza, los cuales no sólo experimentaban la precariedad habitacional, sino también múltiples otras formas de exclusión social, de modo que la intervención del programa se centraba en la dimensión de la vivienda y del barrio, incorporando también políticas de habilitación laboral y social.

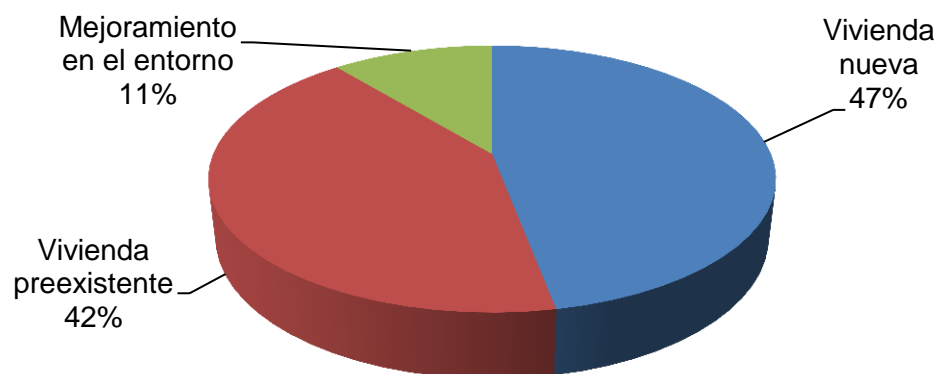
En cada asentamiento se aplicaron diversos criterios de focalización con el propósito de definir a las familias que efectivamente vivían en una situación muy precaria de vivienda y serían finalmente las beneficiarias de los componentes del programa Chile Barrio.

Entre los criterios aplicados por los municipios, se encuentran:

- Estar bajo la línea de la pobreza (ficha CAS de 500 puntos o menos).
- No haber recibido algún tipo de beneficio habitacional anteriormente.
- El jefe o jefa de hogar no fuera menor de edad ni allegado.
- El jefe o jefa de hogar debe contar con un ahorro previo de 10 UF, acreditados.

La evaluación de impacto del programa Chile Barrio, declara que finalmente se “(...) trabajó en 972 asentamientos catastrados en 1996 y atendió al número previsto de familias (115.105) en el período de 9 años, programando cubrir el 100 % de los asentamientos y egresar a todas las familias en el año 2007” (DIPRES, 2007, pág. 373).

Figura N° 7: Tipo de solución para las familias beneficiadas del programa Chile Barrio



Fuente: Elaboración propia de acuerdo al documento “Evaluación de Impacto Programa Chile Barrio, Informe Final Revisado”: (DIPRES, 2007).

Como muestra la figura N°7, en base a la encuesta aplicada a los beneficiarios a nivel nacional para efectos de la evaluación de impacto, la distribución que se obtuvo fue la siguiente: un 47% de los beneficiarios obtuvo vivienda nueva (pareadas, aisladas o departamentos en block), el 42% mejoró su vivienda preexistente (ampliación, cierres, techumbres, fachadas) y el 11% sólo se benefició de mejoras en el entorno (espacios comunes y pasajes). Cabe señalar, que de las viviendas nuevas, el 57% corresponde a casas aisladas, el 35% casas pareadas o continuas y el 7%, departamentos.

En síntesis, la evaluación hacia el programa resultó positiva, puesto que se constataron mejoras significativas en las variables de intervención. Chile Barrio cubrió a las familias contempladas que en su gran mayoría residían en viviendas que eran foco de marginalidad, cuyos barrios contaban con un déficit en saneamiento, equipamiento comunitario y disponibilidad de servicios. Lo anterior, en concordancia con la nota promedio de los usuarios 5,8 tanto para la vivienda como para el barrio, asimismo, un 66% de los beneficiarios colocaron una nota 6 ó 7 al barrio, mientras que un 62% colocó la misma nota a la vivienda. La nota inferior es 4, tratándose del 5% de los beneficiarios en el caso del barrio y a un 6% en el de vivienda (DIPRES, 2007).

Sin embargo, los beneficiarios aludieron a ciertos problemas en las viviendas post entrega, como por ejemplo, insuficiencia de aislación térmica, goteras, filtraciones y humedad, mal estado en las terminaciones, a pesar de ello, considerando el estado de las viviendas antes de la intervención, estos problemas se reducen significativamente.

4.1.3. Chile Solidario

En la primera década del siglo XXI, las políticas sociales que tenían por objeto, atender las vulnerabilidades que enfrentan las personas y familias en el plano socioeconómico, comienzan a ser denominadas “políticas de protección social”.

El gobierno del ex Presidente Ricardo Lagos Escobar (2000-2006) fue artífice de una de las políticas de protección social más ambiciosas para combatir la pobreza, dirigida especialmente a los hogares marginados de las redes de la política social del Estado, combinando elementos de asistencia y promoción desde una perspectiva integradora, esta iniciativa se denominó “Chile Solidario”. Este sistema inició su implementación en

agosto de 2002, no obstante, como política de Estado fue oficializado recién en el año 2004 al promulgarse la Ley N° 19.949, teniendo como principal desafío “(...) *terminar con la miseria hacia el año 2006. Esto significa atender a 225 mil familias indigentes en Chile. Para eso creamos el programa Chile Solidario*” (BCN, 2003), señalado enérgicamente el ex mandatario durante su discurso presidencial ante el Congreso Pleno.

Chile Solidario representa un sistema de protección social con un enfoque intersectorial que promueve la relación entre la población beneficiaria con el Estado, es decir, articula el acceso de los beneficiarios hacia numerosos programas y beneficios adscritos a diferentes ministerios y servicios públicos, a partir del fortalecimiento de las capacidades de las familias, como principal unidad de intervención. Este programa entiende la pobreza como una problemática multidimensional, no sólo asocia la falta de ingresos monetarios de las familias, sino que también su escaso capital humano y social. Además, dicho sistema centra su labor en la familia en situación de pobreza, más que la persona, independiente de la familia a la cual pertenece, por lo que el Estado incorpora a la familia y solicita su colaboración a través de compromisos de conducta, la entrega de beneficios materiales y trabajar con ella en el componente psicosocial de pobreza.

Existen cuatro componentes que rigen el sistema Chile Solidario, desde los cuales se desprenden distintos beneficios, transferencias garantizadas de ingresos monetarios, apoyo psicosocial a las familias y acceso preferencial a programas de la oferta pública, como se observa en la tabla N°11.

Tabla N° 11: Componentes de Chile Solidario

Componentes	Descripción
Apoyo psicosocial	Este componente estaba bajo la responsabilidad del FOSIS, a través del programa Puente. Consiste en un acompañamiento personalizado a la familia en extrema pobreza por un profesional o técnico especializado y capacitado para la tarea, durante un período de 24 meses, a través de un sistema de visitas periódicas en cada domicilio, donde siguiendo una metodología elaborada para esta tarea, este profesional denominado “Apoyo Familiar” (AF), apoya a la familia en el proceso de obtención de un estándar de calidad de vida organizado en 7 dimensiones y

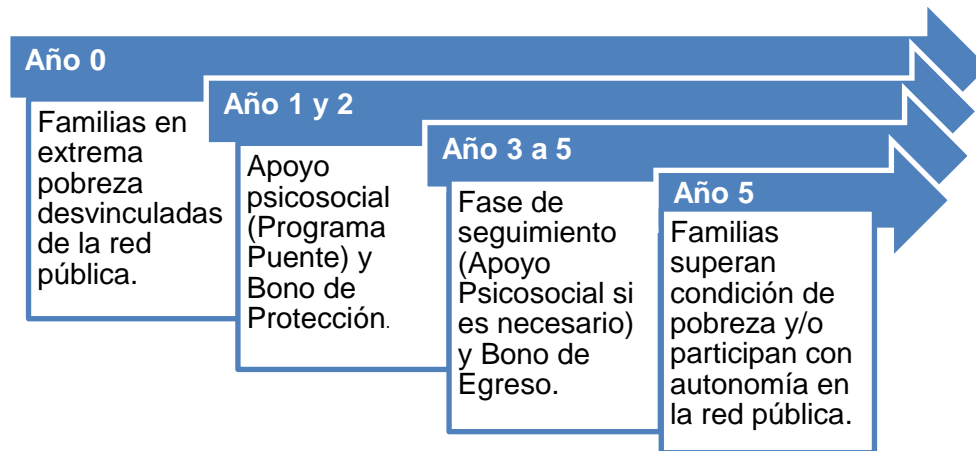
	53 condiciones mínimas.
Bono de protección a la familia	<p>Beneficio monetario que la familia empieza a recibir cuando ha firmado el contrato familiar y da señales de que está cumpliéndolo desplegando esfuerzos. Cada familia incorporada al apoyo psicosocial y que colabora en las tareas asociadas a éste recibe mensualmente, por 24 meses, el bono de protección:</p> <ul style="list-style-type: none"> • CH\$ 10.752 mensual durante los seis primeros meses. • CH\$ 8.192 mensual entre el 7° mes y el año. • CH\$ 5.632 mensual entre el mes 13 y el año y medio. • CH\$ 3.930 mensual por los últimos seis meses.
Subsidios Monetarios Garantizados	<p>Las familias integradas al sistema, contaban con la garantía de asignación de las prestaciones monetarias a las que tienen derecho por sus condiciones familiares (composición del hogar y características de sus integrantes), las cuales son:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Subsidio Único Familiar (SUF). • Pensión Asistencial de Vejez (PASIS). • Pensión Asistencial de Invalidez (PASIS). • Subsidio de Agua Potable y servicio de alcantarillado (SAP). • Subsidio por retención escolar. • Bono Chile Solidario.
Acceso preferencial a la red de programas sociales	<p>Este componente busca abrir a los diferentes ministerios y servicios públicos para que sus programas den un acceso preferente a las familias que viven en condiciones de pobreza. Para estimular esta oferta pública se suscriben convenios con las instituciones, constituyendo una “parilla” de ofertas a la cual, según sus condiciones y necesidades, acceden las familias.</p>

Nota: Los valores promedio en CH\$ corresponden al año 2005.

Fuente: Elaboración propia de acuerdo al documento “Sistema Chile Solidario y la Política de Protección Social de Chile: Lecciones del Pasado y Agenda para el Futuro”: (iFHC/CIEPLAN, 2008).

A partir de los componentes mencionados, la figura N°8 establece su relación dentro del sistema de protección social Chile Solidario, según la duración de cada intervención.

Figura N° 8: Relación entre los componentes de Chile Solidario



Fuente: Elaboración propia.

En primera instancia, el diseño del programa contempló como meta de cobertura al universo de 225.000 familias indigentes del país, que fueron seleccionadas en base al puntaje de la Ficha CAS hasta el año 2006, posteriormente, la selección se realizó a través de la información proporcionada en la Ficha de Protección Social.

Tabla N° 12: Cobertura de hogares en Chile Solidario (Programa Puente)

Año	N° de participantes	Acumulado	Acumulado como % total hogares
2002	40.741	40.741	1,01
2003	50.827	91.568	2,22
2004	51.545	143.113	3,41
2005	54.806	197.919	4,64
2006	50.936	248.855	5,74
2007	39.931	288.786	6,49
2008	48.273	337.059	7,38
2009	48.291	385.350	8,23
2010	45.535	430.885	8,93
2011	57.551	488.436	9,83
2012	57.660	546.096	10,68

Fuente: Libro "Las Nuevas Políticas de Protección Social en Chile": (Larrañaga & Contreras, 2015).

Sin embargo, en base a la tabla N° 12, entre 2002 y 2005, sólo se contactó a 197.919 familias, una cifra más baja respecto a lo proyectado inicialmente, a pesar de ello, durante el año 2006 esta cobertura inicial fue sobrepasada. Desde la creación del sistema al año 2012, han ingresado un total de 546.096 familias partícipes del programa Puente, es decir, ha atendido alrededor del 10,7% de los hogares del país.

Chile Solidario fue ampliando su cobertura en el transcurso de los años, con el propósito de incorporar algunos grupos vulnerables con necesidades más específicas.

Por lo cual, en el año 2006 se introdujo el Programa Vínculo, orientado a los adultos mayores en situación de vulnerabilidad, cuya ejecución está a cargo de las municipalidades y la asesoría técnica del Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA). Además, al año siguiente, surge el Programa Calle, dirigido a personas y/o grupos familiares que viven en situación de calle para que mejoren sus habilidades psicosociales y psicolaborales, a través de su participación en programas de acompañamiento personalizado. Más tarde, en el año 2008 comienza a operar el Programa Abriendo Caminos para menores de 18 años, en cuyas familias hayan existido situaciones de separación forzosa en razón del cumplimiento de condena de alguno de sus integrantes.

La acumulación de familias participantes que ingresaban al sistema Chile Solidario repercutió directamente en un incremento gradual de los recursos y el gasto destinado hacia los distintos componentes de este sistema de protección social, entendiendo además que cada familia permanecía por un periodo de cinco años entre la fase intensiva y la de seguimiento. En resumen, la tabla N° 13 desglosa el gasto efectuado a lo largo de todo el periodo de operaciones (2003 a 2012) en sus principales componentes: apoyos familiares, nuevos programas, bonos monetarios y transferencias a otros programas sociales.

Las transferencias hacia otros programas de la red pública que atienden a los beneficiarios de Chile Solidario concentran la mayor parte del gasto de cada año, mientras que el Bono Chile Solidario también constituye un gasto anual significativo, sin embargo, es un componente secundario, cuya función y monto no son comparables a las utilizadas en los otros programas. Ahora bien, cabe destacar el incremento del gasto durante el ciclo de vida de Chile Solidario, que tuvo la Asignación Social, que se pagó en los años 2011 y 2012, por lo que representa alrededor del 40% del gasto en esos años.

Tabla N° 13: Gasto del sistema Chile Solidario (millones de pesos 2014)

Año	Programa Puente	Programas Vínculo, Calle y Abre Caminos	Bono Chile Solidario ¹⁰	Asignación Social	Transferencias a otros programas	Otros	Total
2003	\$2.999	-	\$2.993	-	\$9.600	\$565	\$16.157
2004	\$6.256	-	\$6.739	-	\$36.397	\$927	\$50.319
2005	\$6.612	-	\$16.636	-	\$58.849	\$3.175	\$85.272
2006	\$6.726	\$1.263	\$16.969	-	\$61.457	\$3.296	\$89.711
2007	\$6.665	\$641	\$20.325	-	\$60.230	\$123	\$87.984
2008	\$6.127	\$2.169	\$17.450	-	\$57.937	\$4.827	\$88.509
2009	\$7.690	\$3.564	\$19.715	-	\$66.931	\$5.672	\$103.573
2010	\$7.696	\$4.720	\$20.888	-	\$64.663	\$561	\$98.528
2011	-	\$5.556	\$24.408	\$64.104	\$70.383	\$109	\$164.560
2012	\$7.677	\$6.489	\$24.362	\$81.019	\$61.214	\$3.813	\$184.575

Nota: No se incluye el gasto en transferencias monetarias que dependen de otros programas.

Fuente: Libro “Las Nuevas Políticas de Protección Social en Chile”: (Larrañaga & Contreras, 2015).

En cuanto al nivel de logro de los objetivos propuestos por Chile Solidario y sus componentes, en el documento “Las Nuevas Políticas de Protección Social en Chile”, se plantea que para el diseño de la evaluación de impacto a cargo del ex MIDEPLAN y el Banco Mundial, se levantó una encuesta de seguimiento denominada “Panel Chile Solidario”, que experimentó una serie de problemáticas asociadas a la comparación de los datos, modificaciones en el cuestionario, pérdida de entrevistados, entre otras causales, lo que alteró finalmente su efectividad y que no fuese de acceso público (Larrañaga & Contreras, 2015). A raíz de esta situación, la evaluación de impacto de Chile Solidario es poco satisfactoria, considerando la escasa disponibilidad y calidad de los datos existentes.

A pesar de ello, cabe destacar la convocatoria que hizo Chile Solidario para impulsar a las familias a salir de su situación de pobreza, sistematizando, ordenando y haciendo metódicas las iniciativas que surgen de las propias familias. Asimismo, el rol del Apoyo Familiar (AF) en cuanto a las visitas y la personalización de cada intervención, posibilitó un mayor acercamiento de las familias hacia la institucionalidad pública, en comparación a los programas habituales. Por último, como se logró apreciar en la tabla N° 12, hubo una mejora en el acceso de las familias a la red de prestaciones y transferencias monetarias,

¹⁰ El Bono Chile Solidario es una transferencia de dinero de carácter transitorio, pagada en montos decrecientes en el tiempo dirigido a la jefa de la familia o a la pareja del jefe.

considerando la alta cobertura de familias participantes que ingresaron al Chile Solidario y que pertenecían a sectores vulnerables o de extrema pobreza.

4.1.4. Sistema de Pensiones Solidario

Hasta el año 2008, el Estado complementaba los ingresos monetarios de los adultos mayores y personas con discapacidad mental o física, garantizando una pensión que oscilaba entre \$117.050 y \$136.568 para quienes percibían bajas pensiones y hayan cotizado durante un mínimo de 240 meses, esto sin importar la situación socioeconómica. Asimismo, existió una transferencia dirigida a los adultos mayores e individuos con discapacidad, quienes tenían un bajo puntaje en la ficha CAS y no tenían derecho a una pensión contributiva, este beneficio se denominó Pensión Asistencial (PASIS), cuyo monto promedio en caso de vejez era \$58.000, mientras que para individuos con discapacidad física o mental, era un monto cercano a los \$53.500 (PNUD, 2010).

Posteriormente, el primer gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet (2006-2010) materializó una de las reformas más emblemáticas en el ámbito de la protección social: la Reforma Previsional¹¹ del 2008, a propósito de las insuficiencias en materia de cobertura y monto de las pensiones por pagar que experimentaba el sistema de pensiones, además de la necesidad de dotar de una visión integral al mismo, de modo que la Pensión Básica Solidaria (en adelante, “PBS”) y el Aporte Previsional Solidario (en adelante, “APS”), constituyen un complemento transcendental para el sistema contributivo. La Reforma Previsional fue diseñada por un equipo de expertos junto con numerosas organizaciones de la sociedad civil, siendo aprobada en forma unánime en el Congreso Nacional y convirtiéndose en una de las políticas sociales con mayor apoyo transversal de la década.

En la práctica, significó la transformación del sistema de capitalización individual de pensiones a uno de carácter mixto, reforzando el primer pilar a través de la creación del nuevo Pilar Solidario, denominado “Sistema de Pensiones Solidarias”. Como se mencionó anteriormente, el nuevo programa sustituyó la PASIS por la PBS, por lo tanto, esta última contempla subsidios dirigidos a la vejez e invalidez, que son financiados a partir de los ingresos generales de la nación y son descritos en la tabla N°14.

¹¹ Ley N° 20.255 publicada en el Diario Oficial el 17 de marzo de 2008.

Tabla N° 14: Tipo de Pensión Básica Solidaria (PBS) y su descripción

Pensión Básica Solidaria	Descripción
PBS Vejez	La PBS de vejez consiste en una prestación monetaria mensual para los hombres y mujeres sobre 65 años que no tengan derecho a pensión de algún régimen previsional, ya sea como titulares o como beneficiarios de pensión de sobrevivencia, y que integren un grupo familiar perteneciente al 60% más pobre de la población.
PBS Invalidez	Mientras que la PBS de invalidez, es un beneficio del Estado dirigido a personas entre 18 y 65 años que hayan sido declaradas por las Comisiones Médicas con discapacidad física o mental, y no tengan acceso a una pensión contributiva, ya sea como titulares o como beneficiarios de pensión de sobrevivencia. Al igual que la PBS de vejez, el beneficiario deberá pertenecer al porcentaje de la población más desposeída del país.

Fuente: Elaboración propia de acuerdo al sitio web de la Superintendencia de Pensiones: (SAFP, 2017).

En definitiva, quienes hayan cumplido los requisitos que establece la ley N° 20.255, serán beneficiados con la PBS respectiva y con una pensión promedio que oscila a junio del año 2016, entre \$90.295 para la vejez y \$92.723 para invalidez, como se muestra en la tabla N°15.

Tabla N° 15: Pensión promedio final para beneficiarios de la PBS de vejez e invalidez

	2012	2013	2014	2015	Junio 2016
PBS Vejez	\$85.523	\$83.221	\$86.996	\$90.445	\$90.295
PBS Invalidez	\$82.923	\$82.620	\$87.246	\$92.590	\$92.793

Fuente: Superintendencia de Pensiones, Asociación de AFP, rescato del diario La Tercera, domingo 11 de septiembre de 2016: (La Tercera, 2016).

Por otra parte, el APS reemplazó a la Pensión Mínima Garantizada con una cobertura aún más extendida, tratándose de una transferencia monetaria que, al igual que la PBS, contempla pensiones para vejez e invalidez, que son financiadas con recursos estatales. La tabla N°16, describe cada uno de los aportes básicos señalados.

Tabla N° 16: Tipo de Aporte Básico Solidario (APS) y su descripción

Aporte Básico Solidario	Descripción
Vejez	Es un beneficio del Estado para quienes para quienes hayan cotizado al Sistema de Pensiones contributivo y cuya pensión base sea mayor que cero e inferior o igual al valor de la Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS) ¹² . Al mismo tiempo, los beneficiarios deberán ser mayores de 65 años y pertenecer al 60% más pobre.
Invalidez	Mientras que el APS de invalidez beneficia a los individuos entre 18 y 65 años calificados como inválidos, que habiendo contribuido a un sistema de pensiones, financien una pensión inferior a la PBS de Vejez (PBS). Como también, deberán integrar un grupo familiar perteneciente al porcentaje más pobre de la población.

Fuente: Elaboración propia de acuerdo al sitio web de la Superintendencia de Pensiones: (SAFP, 2017).

A continuación, la tabla N°17 refleja el beneficio promedio final a partir del año 2012, que es otorgado a quienes cumplan todos los requisitos que establece la normativa:

Tabla N° 17: Pensión promedio final para beneficiarios de la APS de vejez e invalidez

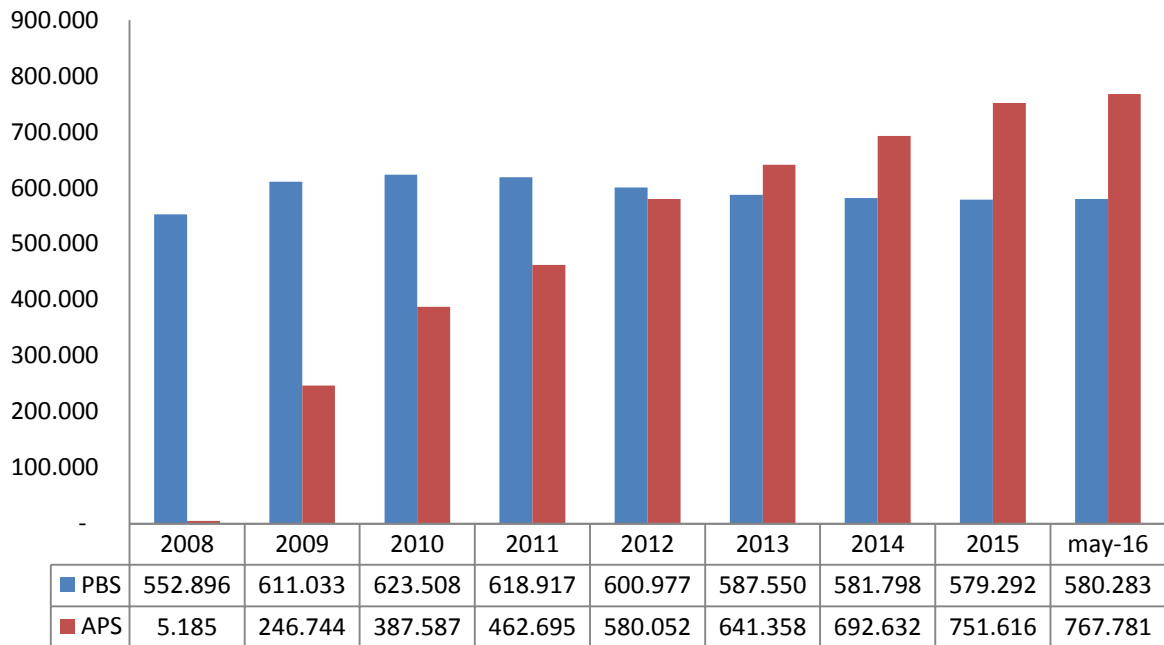
	2012	2013	2014	2015	Junio 2016
APS Vejez	\$49.066	\$49.902	\$53.927	\$57.004	\$56.005
APS Invalidez	\$81.447	\$80.124	\$82.542	\$85.346	\$85.293

Fuente: Superintendencia de Pensiones, Asociación de AFP, rescatado del diario La Tercera, domingo 11 de septiembre de 2016: (La Tercera, 2016).

En síntesis, el Sistema de Pensiones Solidario (tanto PBS como APS) ha incrementado su cobertura a través de los años, teniendo como potenciales receptores a los adultos mayores y discapacitados pertenecientes a los grupos familiares más desposeídos del país. A raíz de lo anterior, en la figura N° 9 se logra apreciar el número de beneficios que han sido otorgados al cierre de cada año, desde su entrada en vigencia en 2008.

¹² Se calcula como la diferencia entre la PBS y el monto de la pensión base (suma de las pensiones autofinanciadas y de sobrevivencia) multiplicada por el ratio entre la PBS y la PMAS.

Figura N° 9: Número de PBS y APS entregadas por el Pilar Solidario, periodo 2008-2016



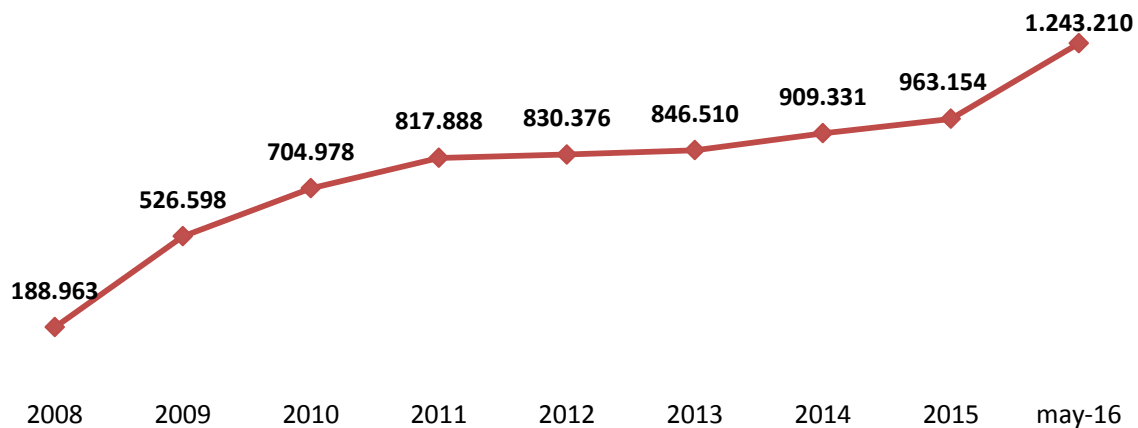
Fuente: Superintendencia de Pensiones, rescatado del diario La Tercera, domingo 31 de julio de 2016: (La Tercera, 2016).

En relación a la figura anterior, durante el primer año de implementación, el sistema pagó 558.081 beneficios en total, cuatro años más tarde, esta cifra se duplicó, asimismo, se observa un aumento sustancial en la entrega del APS, de 5.185 a 580.052 beneficios al año 2012. A partir de este último año, se observa una disminución progresiva en la entrega de la PBS al 2015, a diferencia del APS, en donde aumentó el número de beneficiarios. Finalmente, a mayo del presente año, el Sistema de Pensiones Solidario ha otorgado pensiones a un total de 1.348.064 adultos mayores y discapacitados.

Lo mencionado anteriormente, ha sido producto del aumento sostenido que ha experimentado el Gasto Público Social dirigido al Pilar Solidario de pensiones desde su implementación (actualmente equivale a 0,7% del PIB¹³), esto de acuerdo a la Ley de Presupuesto del Sector Público de cada año, según indica la figura N°10.

¹³ Producto Interno Bruto.

Figura N° 10: Gasto público destinado al financiamiento del Pilar Solidario, periodo 2008-2016 (MM\$ de cada año)



Fuente: Superintendencia de Pensiones, rescatado del diario La Tercera, domingo 31 de julio de 2016: (La Tercera, 2016).

En términos del volumen de gasto, es decir, considerando el elevado número de beneficiarios y el monto que representa el mismo beneficio, las pensiones solidarias constituyen la principal transferencia monetaria que lleva a cabo el Gobierno de Chile. Cabe destacar que, la cobertura de los pagos históricos realizados por el Estado no estuvieron garantizados, sino que permanecían subordinados a la disponibilidad del presupuesto fiscal, por lo cual, la PBS y APS representan un quiebre con la política previa. Asimismo, en el ámbito de la protección social, las pensiones solidarias han contribuido a dar respuesta (no necesariamente en su totalidad) a una insuficiencia en materia de cobertura y monto de las pensiones en el sistema de capitalización individual vigente en el país.

Sin embargo, actualmente, existe un consenso generalizado acerca de lo insuficiente que resulta el Gasto Público Social, particularmente en el ítem “jubilaciones, pensiones y montepíos” de la glosa presupuestaria, esto sumado al acelerado proceso de envejecimiento demográfico que experimentará la población chilena en las próximas décadas. Por lo que existen una serie de desafíos que apuntan a la sustentabilidad de un sistema de seguridad social, capaz de proporcionar un financiamiento acorde a las necesidades básicas de la tercera edad, tales como: apalear enfermedades, los potenciales daños derivados del trabajo y el envejecimiento propiamente tal.

4.1.5. Ingreso Ético Familiar

El término “Ingreso Ético” tuvo su origen en la propuesta del año 2007 del ex Obispo de Rancagua, Monseñor Alejandro Goic, respecto a que el salario mínimo debía ser equivalente a un sueldo ético de \$250.000 pesos, monto sustancialmente más elevado que el salario mínimo de la época (\$144.000). Dicha propuesta generó un debate nacional y motivó a que la Presidenta Michelle Bachelet convocara durante su primer gobierno al Consejo Asesor Presidencial llamado Trabajo y Equidad, también conocido como Comisión Meller, quienes tuvieron la misión de preparar propuestas en materias de trabajo, salarios, competitividad y equidad social (PNUD, 2014).

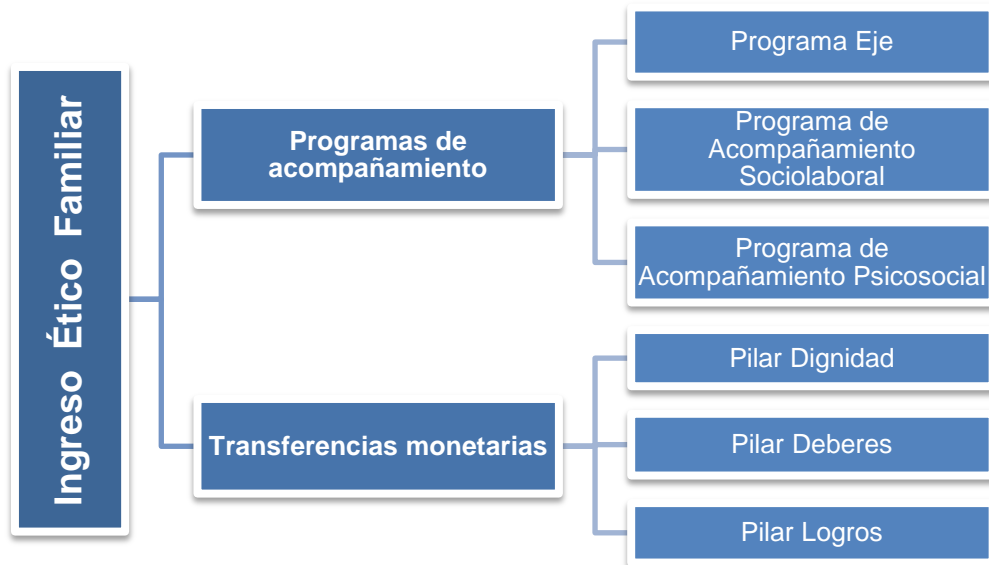
En el marco de esta discusión, se sumaron los resultados de la evaluación del sistema Chile Solidario, que fueron determinantes para que la administración del ex Presidente Sebastián Piñera, se propusiera erradicar la pobreza extrema para el 2014, por lo que impulsó la transición oficial¹⁴ de Chile Solidario a una política de protección social denominada Ingreso Ético Familiar (en adelante, “IEF”) en el último año de su gobierno (2013), tras el ingreso de la primera cohorte de familias participantes.

Esta iniciativa también constituye una política intersectorial, se encuentra descentralizada a través de los gobiernos locales y su administración, coordinación, supervisión y evaluación está a cargo del MDS, por lo cual, está orientada a combatir los núcleos de indigencia o pobreza existentes, es decir, 170 mil familias de extrema pobreza, que representan el 2,8% de la población (472.732 chilenos, según la encuesta CASEN 2011). Por otra parte, pretende subsanar las debilidades percibidas (generación de empleos e ingresos) en el sistema Chile Solidario, de modo que no existe un quiebre sustancial entre ambas políticas. La página web del IEF, define a este último como un beneficio que otorga el Estado como apoyo directo a 170.000 familias en situación de extrema pobreza, que funciona a través de programas (asociados a la entrega de bonos en base al reconocimiento de logros y el cumplimiento de deberes) que trabajan de manera personalizada en el ámbito social y laboral, promoviendo el desarrollo de la familia, su autonomía y potenciando además sus capacidades que le faciliten incorporarse al mundo del trabajo (IEF, 2016).

A continuación, la figura N°11 presenta los distintos componente de la política IEF.

¹⁴ El diseño y tramitación del proyecto de ley del IEF, tienen lugar entre los años 2010 y 2012.

Figura N° 11: Componentes del Ingreso Ético Familiar



Fuente: Elaboración propia

Existen tres programas de acompañamiento dirigidos a los participantes: Programa Eje, el Programa de Acompañamiento Sociolaboral y Programa de Acompañamiento Psicosocial, que se describen en la tabla N°18.

Tabla N° 18: Programas de acompañamiento del IEF

Programa	Descripción
Programa Eje	Acompaña a los beneficiarios a través de un profesional a cargo (denominado Ejecutor), desde que ingresan al sistema hasta el momento de su egreso dos años después. Este programa tiene a su cargo las funciones de: diagnóstico, planificación, seguimiento, evaluación y de coordinación de la oferta programática social, es decir, le corresponde monitorear el avance de los participantes y verificar la correcta ejecución del Plan de Intervención, asimismo, una vez cumplido el plan, debe evaluar la intervención dentro del plazo de dos meses después de su término.
Programa de Acompañamiento Sociolaboral	Acompañamiento personalizado que contempla el mejoramiento de competencias en materia de empleabilidad, formación de capital humano, inserción laboral o desarrollo de emprendimientos, por medio de sesiones de trabajos periódicos

	orientados al cumplimiento de un Plan de Inserción Laboral.
Programa de Acompañamiento Psicosocial	También opera bajo un acompañamiento personalizado en sesiones de trabajo periódicas orientadas al logro del Plan de Desarrollo Familiar. Las sesiones son llevadas a cabo en el domicilio de los participantes en un número máximo de 19 sesiones en un período no superior a los 24 meses.

Fuente: Elaboración propia de acuerdo al documento Políticas Contra la Pobreza: de Chile Solidario al Ingreso Ético Familiar: (PNUD, 2014).

Asimismo, el IEF cuenta con un componente basado en transferencias monetarias, que contempla tres pilares: Dignidad, Deberes y Logros. En su discurso presidencial ante el Congreso Pleno, el ex Presidente Sebastián Piñera se refirió a cada uno de estos pilares,

Primero, el pilar de la Dignidad, que significa una transferencia incondicional a las familias e incluye asistencia social y laboral. Segundo, el pilar de los Deberes, que premia a aquellas familias que logran altos índices de asistencia a la escuela y mantengan al día los controles de salud de sus hijos. Y tercero, el pilar de los Logros, que beneficia al 30% de la población más vulnerable, y que a través del Bono al Trabajo de la Mujer, complementa los salarios de 170 mil mujeres en hasta \$34 mil mensuales, y premia con el Bono al Logro Escolar, de hasta \$50 mil anuales, a los 200 mil niños de mejor rendimiento escolar, el que comenzará a ser pagado en el mes de junio (BCN, 2013).

En la figura N°12 se aprecian cuáles son las transferencias monetarias que contempla cada uno de los programas dirigidos a los participantes seleccionados:

Figura N° 12: Beneficios por programa

Bonos por dignidad	Bonos por deberes	Bonos por logros
<ul style="list-style-type: none"> • Bono base familiar • Bono de protección 	<ul style="list-style-type: none"> • Bono Control del Niño Sano • Bono por Asistencia Escolar 	<ul style="list-style-type: none"> • Bono por Logros Escolares • Bono al Trabajo de la Mujer

Fuente: Elaboración propia.

En relación a la oferta programática del IEF, se encuentra dirigida específicamente a las personas que cumplan con los siguientes requisitos:

- Tener 65 o más años de edad y estar en situación de pobreza o vulnerabilidad.
- Encontrarse en situación de calle.

- Ser menor de edad cuyo adulto significativo se encuentre privado de libertad. En ese caso, sus cuidadores también pueden ser beneficiarios del IEF.

Los registros de la Ficha de Protección Social (FPS)¹⁵ y los datos administrativos de ingresos, manifestaban que los hogares de 43.724 familias contaban con menos de 4.213 puntos en la Ficha al año 2013, por lo que cumplían con el requisito para ingresar formalmente como la primera cohorte de participantes seleccionados al IEF. Mientras que al año siguiente se sumaron otras 45.000 familias. La tabla N° 19 presenta el perfil de las familias, de acuerdo a la información provista en la encuesta CASEN 2013.

Tabla N° 19: Perfil de familias participantes en el IEF, año 2013

	Jefe mujer	Jefe hombre	Todos
% total de núcleos	48,7%	51,3%	100,0%
Número integrantes	3,08	3,84	3,47
Ingreso monetario promedio	\$269.250	\$467.220	\$370.730
Transferencia potencial media	\$41.180	\$47.300	\$44.320
Transferencia como % ingreso	32,9%	15,9%	24,1%
% de núcleos IEF en decil 1	35,7%	16,0%	25,6%
% de núcleos IEF en decil 1 y 2	54,9%	35,4%	44,9%
% de núcleos IEF en decil 1 a 4	77,5%	63,3%	70,4%

Fuente: Elaboración propia de acuerdo a estadísticas del documento “Las Nuevas Políticas de Protección Social en Chile”: (Larrañaga & Contreras, 2015).

La tabla anterior refleja que el monto promedio (potencial) en las jefaturas familiares, corresponde a \$41.180 y \$47.300 respectivamente. Ahora bien, como porcentaje del ingreso monetario del grupo familiar, las jefaturas femeninas concentraron una transferencia más elevada (32,9%) en relación a los jefes hombres (15,9%), entendiendo que el nivel de ingreso familiar fue menor. Por otra parte, considerando que los participantes del IEF debieran pertenecer al primer decil de ingresos (extrema pobreza), en la tabla N° 19 se logra apreciar que solo un 35,7% de los núcleos con jefe mujer y un 16,0% de los núcleos con jefe hombre califican en el primer decil de la distribución de ingresos, lo que provoca una discrepancia en el proceso de selección de participantes.

¹⁵ La FPS predice el ingreso de todos los miembros del hogar a partir de sus características observables, como educación y edad, para luego transformarlo en un puntaje.

En síntesis, al igual que el sistema de protección social Chile Solidario, la información referida a los resultados e impacto de la intervención a nivel gubernamental, resulta escasa y limitada. El documento “Políticas Contra la Pobreza: de Chile Solidario al Ingreso Ético Familiar” señala que, si bien el IEF es una intervención más compleja y que supone mayores desafíos, ha recibido críticas en términos de la proliferación de transferencias que denotan una particular confianza en la efectividad de los estímulos económicos para influenciar los comportamientos de las personas (PNUD, 2014).

CAPÍTULO V: ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS HISTÓRICOS DE LA ENCUESTA DE CARACTERIZACIÓN SOCIOECONÓMICA NACIONAL

5.1. DESCRIPCIÓN DE LA ENCUESTA CASEN

A mediados de los años 80, comenzaron a surgir distintos centros de estudios que estuvieron vinculados tanto a los gobiernos de la época como a la oposición, bajo este contexto, el MIDEPAN (actual MDS), encomendó la realización de la primera encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (en adelante, “CASEN”) al Departamento de Economía de la Universidad de Chile en el año 1987.

Luego de casi 30 años de historia, la encuesta CASEN continúa siendo el instrumento que plasma las características sociales y económicas a partir de una muestra representativa de la población residente en hogares particulares en Chile, además constituye el mayor esfuerzo por generar información estadística primaria después del Censo de Población y Vivienda.

La encuesta CASEN es una encuesta a hogares, de carácter multipropósito, que permite:

- Conocer periódicamente la situación de los hogares y de la población, especialmente de aquella en situación de pobreza y de aquellos grupos definidos como prioritarios por la política social, con relación a aspectos demográficos, de educación, salud, vivienda, trabajo e ingresos.
- Estimar la magnitud de la pobreza y la distribución del ingreso; identificar carencias y demandas de la población en las áreas señaladas; y evaluar las brechas que separan a los segmentos sociales y ámbitos territoriales.
- Evaluar el impacto de la política social: estimar la cobertura, la focalización y la distribución del gasto fiscal de los principales programas sociales de alcance nacional entre los hogares, según su nivel de ingreso, para evaluar el impacto de este gasto en el ingreso de los hogares y en la distribución del mismo.

A la fecha, la institución gubernamental responsable de la realización bienal o trienal de la encuesta CASEN desde el año 1987, es el MDS, ahora bien, en lo que respecta su diseño muestral y metodología, participan distintos ministerios, organismos internacionales (OIT, CEPAL, entre otros) y el Instituto Nacional de Estadísticas (INE). Las encuestas que han sido aplicadas a la fecha, corresponden a los años 1987, 1990, 1992, 1994, 1996, 1998, 2000, 2003, 2006, 2009, 2011, 2013 y 2015.

Mientras que el proceso de levantamiento y procesamiento de los datos, recae en el contratista que se ha adjudicado la licitación, quien reproduce el material (cuestionarios, manuales, material cartográfico, entre otros), capacita a los encuestadores y desarrolla el trabajo de campo, informando periódicamente al MDS. La cobertura geográfica del estudio es a nivel nacional, regional, comunal y por zona urbano-rural, excluyendo aquellos territorios identificados por el MDS como Áreas de Dificil Acceso (ADAs)¹⁶ y las personas que forman parte de esos hogares. En base a los datos del Censo de Población y Vivienda, el INE elabora un marco muestral de áreas geográficas que sirven de referencia para la selección de viviendas requeridas para las muestras de las encuestas. Posteriormente, comienza el trabajo de campo, a través de la aplicación de entrevistas con un informante por hogar, tratándose del jefe de hogar o persona mayor de 18 años o miembro del hogar, quien deberá proporcionar los datos de todos los miembros del hogar a los encuestadores capacitados, con una duración promedio de 41,8 minutos (hogar con 4 personas). En la tabla N°20 se presenta la evolución histórica de la muestra que contempla la encuesta CASEN, partiendo en el año 1990 con 25.793 hogares encuestados a 83.887 hogares en el año 2015.

Tabla N° 20: Evolución en el tamaño de la muestra de la encuesta CASEN

Año	N° Hogares	N° Comunas
1990	25.793	72
1992	35.948	136
1994	45.379	207
1996	33.636	120
1998	48.107	196
2000	65.036	286

¹⁶ Las áreas de difícil acceso (ADA) definidas por el INE incluyen a las comunas de General Lagos, Colchane, Ollagüe, Juan Fernández, Isla de Pascua, Cochamó, Chaitén, Futaleufú, Hualaihué, Palena, Lago Verde, Guaitecas, O'Higgins, Tortel, Laguna Blanca, Río Verde, San Gregorio, Cabo de Hornos (Ex - Navarino), Antártica, Primavera, Timaukel, Torres del Paine.

2003	71.321	302
2006	73.720	335
2009	71.460	334
2011	59.084	324
2013	66.725	324
2015	83.887	324

Nota: La ficha técnica de la Encuesta CASEN año 1987 no se encuentra disponible.

Fuente: Elaboración propia de acuerdo a los documentos “Metodología Encuesta Casen”: (MDS, 2011); “Casen 2015, Situación de la pobreza en Chile”: (MDS, 2016).

Los encuestadores utilizan un cuestionario en papel para llevar a cabo la entrevista, no obstante, el contenido, tipo de formato, diagramación y color del cuestionario de la encuesta CASEN ha experimentado cambios permanentes. La encuesta se compone de distintos módulos mediante los cuales se busca caracterizar los hogares que participan del estudio, por lo que es relevante conocer cuáles han sido los módulos considerados históricamente para el perfeccionamiento y representatividad de la medición, según muestra la tabla N°21.

Tabla N° 21: Módulos contemplados en los cuestionarios de la encuesta CASEN

Módulo	1987	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003	2006	2009	2011	2013	2015
Residente	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Vivienda	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Registro											X	X	X
Educación	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Salud	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Trabajo	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Ingresos	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Patrimonio		X					X	X	X	X			
Equipamiento Comunitario				X									
Etnia					X		X	X	X	X			
Discapacidad					X		X	X	X	X			
Participación							X						
Trabajo Infantil					X								
Seguridad Ciudadana					X								
TIC							X	X	X	X			
Chile Solidario								X	X	X			
Migración									X	X			
Autobiografía									X	X			
Activos Financieros									X	X			
Energía									X				

Elaboración propia de acuerdo a los documentos “Metodología Encuesta Casen (MDS, 2011); Casen 2011” (Universidad de Chile, 2011); “Libro de Códigos Casen 2013” (MDS, 2015).

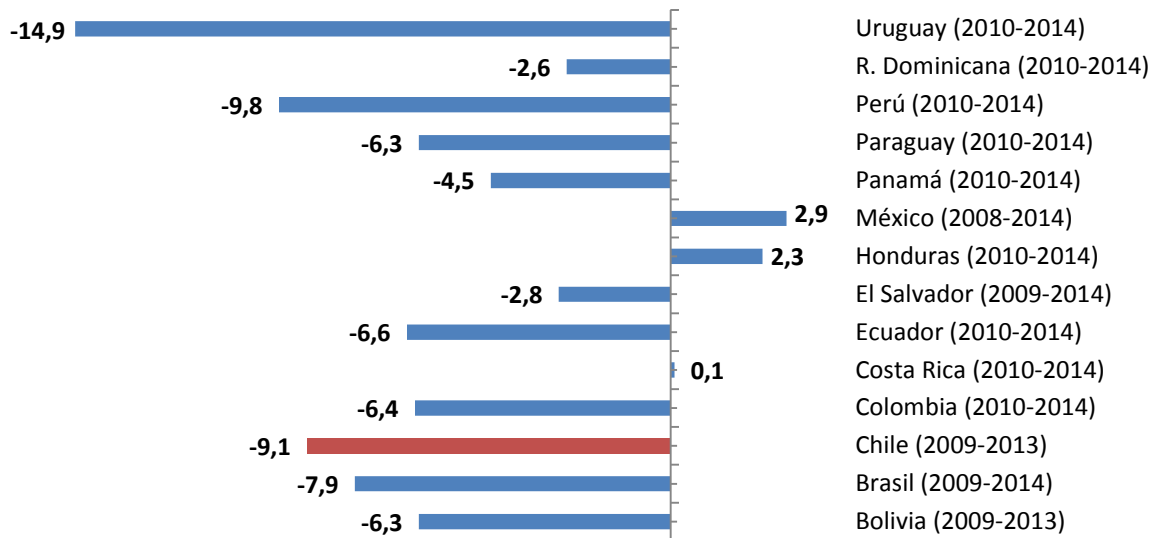
5.2. ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS DE LA ENCUESTA CASEN ENTRE LOS AÑOS 1990-2015

Luego de hacer hincapié en el propósito y funcionamiento de este instrumento, resulta relevante conocer acerca de la evolución que ha experimentado la situación de pobreza (extrema y no extrema) en Chile bajo la medición tradicional (por ingresos), principalmente a partir de la década del '90. No obstante, en el marco de un proceso de mejoramiento continuo que ha tenido esta metodología, cabe señalar además las estimaciones de pobreza correspondientes a la nueva metodología multidimensional entre los años 2006 y 2015. Lo anterior, en base a los resultados que ha emanado periódicamente el MDS, por medio de las distintas ediciones que se han publicado de la encuesta CASEN.

En primer lugar, con el propósito de contextualizar la situación de Chile con respecto a la región, América Latina en términos de pobreza y distribución del ingreso (de acuerdo a estimaciones de la CEPAL), da cuenta de la escasa alteración significativa que ha tenido la región entre 2012 y 2014, lo que genera cuestionamientos respecto a las posibilidades de progreso en estos ámbitos para los próximos años, además del proceso de desaceleración económica que atraviesan gran parte de los países latinoamericanos. A pesar de ello, el Panorama Social de América Latina 2015, también hace referencia a los avances logrados por algunas naciones en la disminución de los indicadores de pobreza, así como de los retrocesos en los últimos años en esta materia (Figura N°13).

A partir de la figura N° 13, se logra apreciar el aumento en la tasa de pobreza en los países de la región, por ejemplo, Venezuela aumentó su pobreza a una tasa equivalente anual de 4,9%, le sigue México con un 2,9% y Honduras con un 2,3%. Sin embargo, Chile se ha posicionado como el tercer país que más redujo su tasa de pobreza en el último tiempo (-9,1%), como también Uruguay (-14,9%) y Perú (-9,8%).

Figura N° 13: Variación anual de la tasa de pobreza en los países de América Latina alrededor de 2010 - 2015



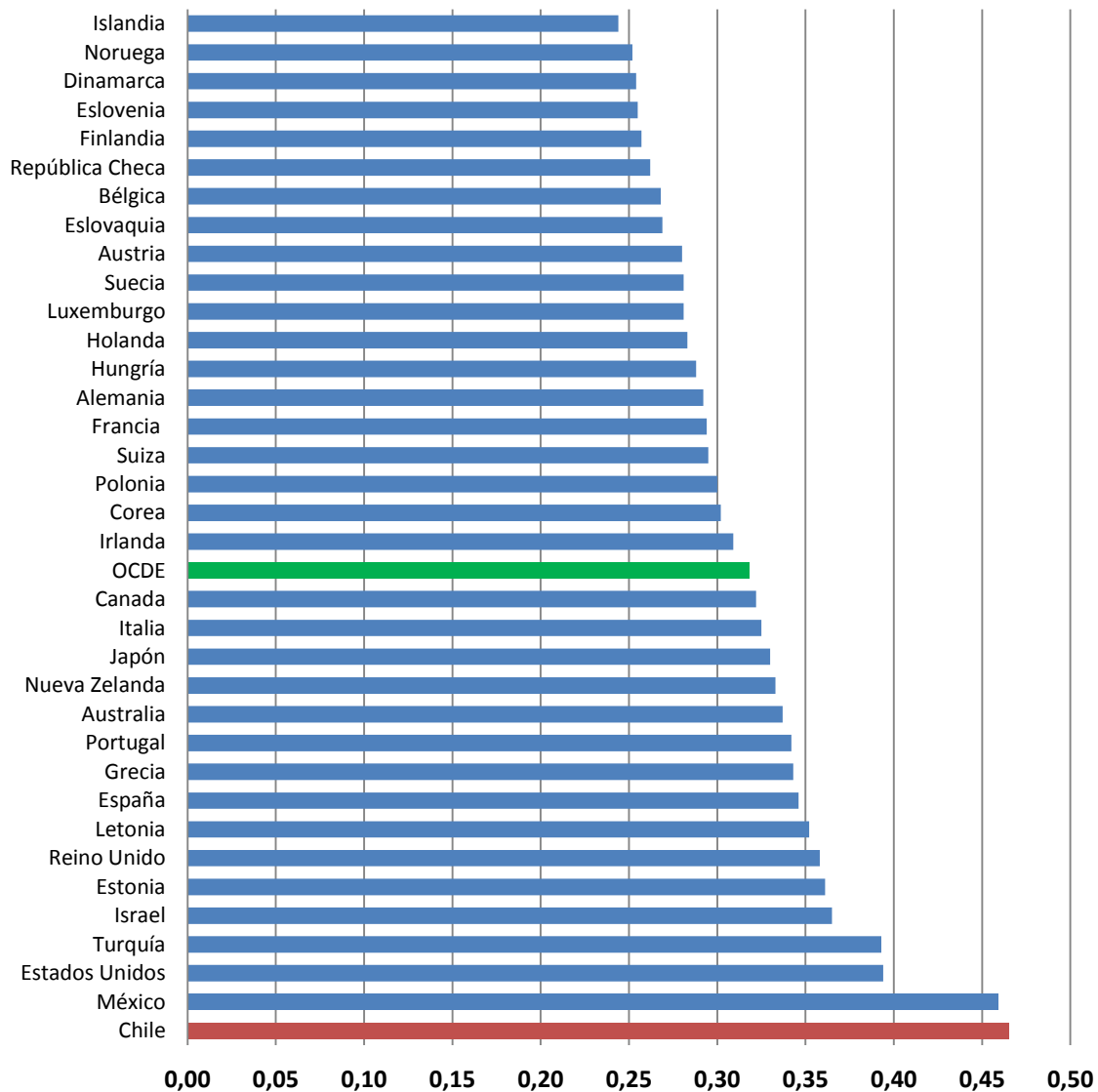
Fuente: Elaboración propia de acuerdo a las estadísticas del documento “Panorama Social de América Latina 2015”: (CEPAL, 2016).

Por otra parte, además de la situación de Chile en la región ante el combate de la pobreza, cabe hacer mención de la carente distribución de la riqueza en el país a la fecha, en este sentido, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico ha declarado la situación actual de Chile frente a esta problemática.

A continuación, la figura N° 14 indica las tendencias en desigualdad, a través del Coeficiente de Gini (2014) de cada uno de los 32 estados que componen la organización internacional.

En base a la figura N°14, se aprecia un nivel de desigualdad significativo en la mayoría de países considerando que la media de la OCDE se situó en 2014 en 0,318, por lo que existe una brecha entre los hogares más ricos y los más pobres. En el caso particular de Chile, registra la mayor desigualdad de ingresos (0,465) dentro de la organización, además de México (0,459) y Estados Unidos (0,394). Mientras que los estados con menor nivel corresponden a Islandia (0,244), Noruega (0,252) y Dinamarca (0,254).

Figura N° 14: Coeficiente de Gini¹⁷ de los países miembros de la OCDE al año 2014



Fuente: Elaboración propia de acuerdo a las estadísticas del documento "Income inequality remains high in the face of week recovery. November 2016": (OECD, 2016).

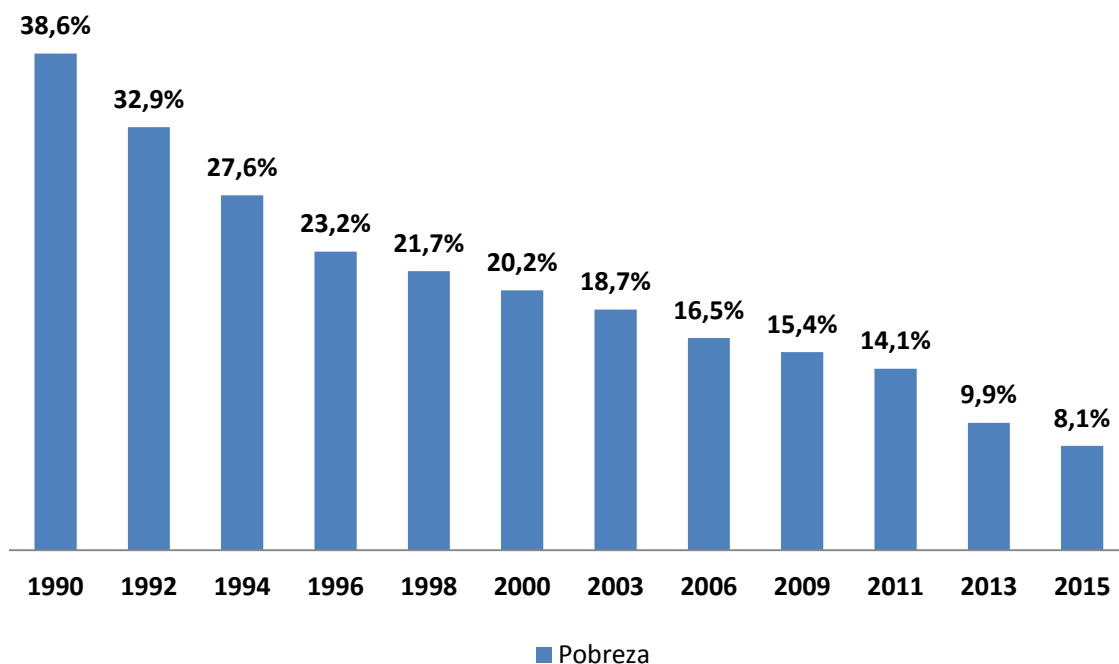
En relación al contexto nacional, la superación de la pobreza tanto extrema como no extrema se ha transformado en un desafío prioritario en la agenda social de los gobiernos de turno desde el retorno a la democracia en Chile. Como se mencionó anteriormente, los

¹⁷ Índice de desigualdad que muestra cuánto se aleja la distribución de los ingresos respecto a una situación de perfecta igualdad, cuyo valor se sitúa en el rango (0,1). Toma valor 0 cuando no existe desigualdad de ingresos, es decir, todos los individuos tienen el mismo nivel de ingresos; y, valor 1, cuando existe máxima desigualdad; es decir, todo el ingreso se concentra en un individuo.

organismos gubernamentales han desplegado múltiples programas y/o iniciativas dirigidas a reducir la presencia de sectores pobres a nivel nacional, las cuales han contribuido en gran medida si se consideran las estimaciones periódicas de la encuesta CASEN.

En resumen, la figura N°15 refleja el proceso de superación de la pobreza (no extrema) en Chile desde la década del '90.

Figura N° 15: Evolución de la pobreza bajo la metodología tradicional entre los años 1990 - 2015

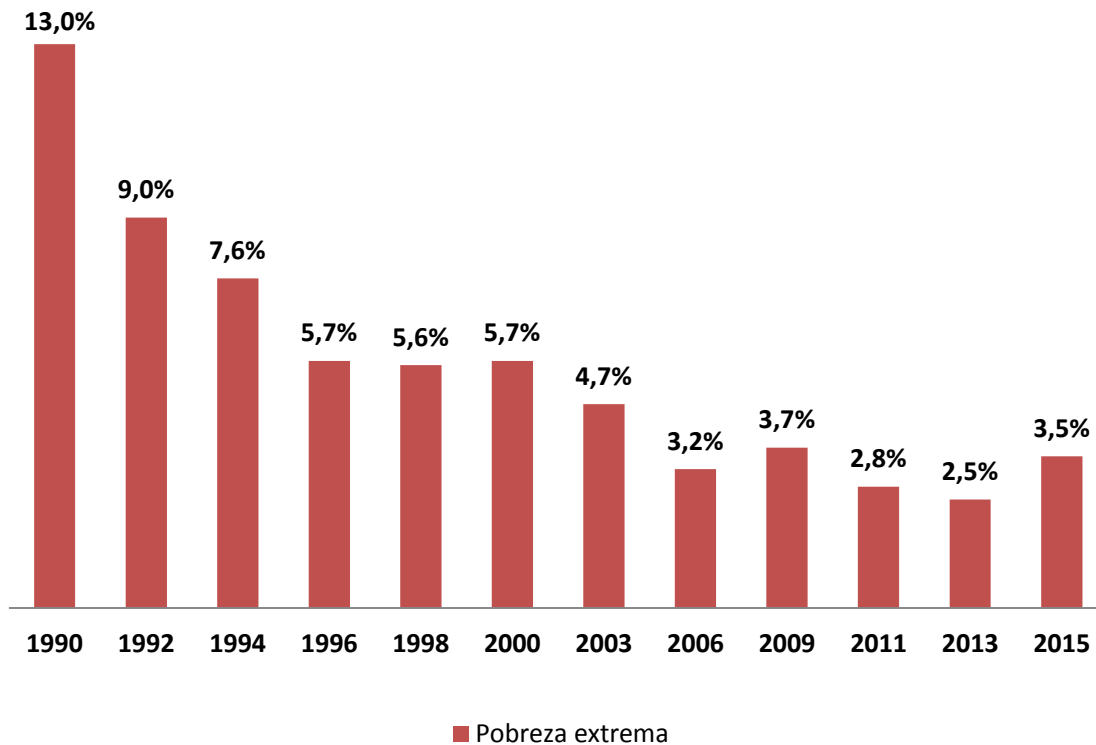


Fuente: Elaboración propia de acuerdo a las estadísticas de los documentos “Casen 2013, Situación de la pobreza en Chile”: (MDS, 2014); “Casen 2015, Situación de la pobreza en Chile”: (MDS, 2016).

En base a los resultados reflejados en la figura N° 15, cabe destacar la acelerada reducción de la pobreza que ha experimentado Chile en los últimos veinticinco años. A comienzos de la década del 90, hubo una tasa de pobreza que superaba el 35%, cifra que ha disminuyó significativamente hasta la actualidad, es decir, de 38,6% (1990) a 8,1% (2015), bajo la metodología tradicional por ingresos.

No obstante, históricamente, la política social chilena también ha lidiado con los hogares más vulnerables y la erradicación de la pobreza extrema a lo largo del país, por cuanto en la figura N°16, se aprecia cómo ha evolucionado la pobreza extrema desde el año 1990.

Figura N° 16: Evolución de la pobreza extrema bajo la metodología tradicional entre los años 1990 - 2015



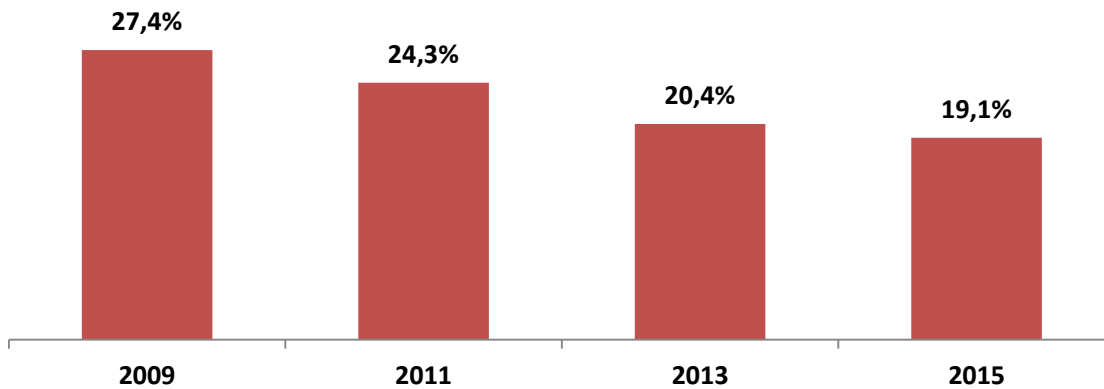
Nota: Las cifras correspondientes al periodo 1990 - 1998 fueron obtenidas a partir de la Casen 2013, mientras que los años siguientes, se obtuvieron a partir de la Casen de cada año.

Fuente: Elaboración propia de acuerdo a las estadísticas del documento “Casen 2013, Situación de la pobreza en Chile”: (MDS, 2014); “Casen 2015, Situación de la pobreza en Chile”: (MDS, 2016).

En la figura N° 16 se observa la reducción paulatina de la pobreza extrema en el transcurso de los años, principalmente en el periodo que abarca la década del '90, de 13,0% (1990) a 5,6% (1998). Desde aquel entonces, el proceso de reducción ha sido un poco más lento en Chile, específicamente de 5,7% (2000) a 3,5% (2015) hasta la actualidad, bajo la metodología tradicional por ingresos.

Por otra parte, es necesario hacer alusión a las cifras de pobreza bajo la medición multidimensional que lleva a cabo el MDS, de modo que la figura N°17 indica las estimaciones de pobreza desde el año 2009.

Figura N° 17: Evolución de la pobreza bajo la metodología multidimensional entre los años 2009 - 2015



Fuente: Documento “Casen 2015, Situación de la pobreza en Chile”: (MDS, 2016).

Efectivamente se deducen diferencias porcentuales importantes en relación a la metodología tradicional, por cuanto la medición multidimensional de la pobreza abarca diversos indicadores, que propenden a una mayor precisión. En relación a las cifras, se ha generado una disminución en el transcurso de los años, de 27,4% (2009) a 19,1% (2015).

Respecto al valor fijado a la línea de pobreza (extrema y no extrema) tanto en zona urbana como rural, la tabla N° 22 indica la evolución histórica que ha experimentado bajo la metodología por ingresos.

Tabla N° 22: Evolución del valor de la línea de pobreza y pobreza extrema, zona urbana y rural bajo la metodología tradicional entre los años 1990 - 2015

	Línea de Pobreza		Línea de Pobreza Extrema	
	Zona Urbana	Zona Rural	Zona Urbana	Zona Rural
1990	18.594	12.538	9.297	7.164
1992	25.750	17.362	12.875	9.921
1994	30.100	20.295	15.050	11.597
1996	34.272	23.108	17.136	13.204
1998	37.889	25.546	18.944	14.598
2000	40.562	27.328	20.281	15.616
2003	43.712	29.473	21.856	16.842
2006	47.099	31.756	23.549	18.146
2009	56.163	38.523	31.482	24.259
2011	61,366	42.324	35.605	27.436
2013	66.084	45.844	39.725	30.611
2015	-	-	-	-

Nota: La encuesta CASEN 2015 no fija el valor de la línea de pobreza y pobreza extrema bajo el método tradicional.

Fuente: Elaboración propia de acuerdo a estadísticas del documento “Casen 2013, Situación de la pobreza en Chile”: (MDS, 2014).

Asimismo, la siguiente tabla (N° 23) refleja el valor histórico de la línea de la línea de pobreza tanto en zona urbana como rural, bajo la reciente metodología multidimensional.

Tabla N° 23: Evolución del valor de la línea de pobreza y pobreza extrema bajo la metodología multidimensional según tamaño del hogar entre los años 2006 - 2015

N° de personas en el hogar	Línea de Pobreza					Línea de Pobreza Extrema				
	2006	2009	2011	2013	2015	2006	2009	2011	2013	2015
1	105.384	120.662	128.758	136.911	151.669	70.256	80.441	85.838	91.274	101.113
2	171.197	196.016	209.168	222.413	246.387	114.131	130.677	139.444	148.275	164.258
3	227.384	260.349	277.817	295.409	327.251	151.589	173.565	185.210	196.939	218.167
4	278.110	318.429	339.794	361.310	400.256	185.407	212.285	226.528	240.874	266.838
5	325.127	372.263	397.240	422.394	467.924	216.752	248.174	264.825	281.596	311.949
6	369.386	422.938	451.315	479.893	531.621	246.257	281.957	300.875	319.929	354.414
7	411.475	471.128	502.739	534.573	-	274.317	314.084	335.157	356.382	-
8	451.791	517.289	551.998	586.950	-	301.194	344.858	367.996	391.300	-
9	490.619	561.746	599.438	637.394	-	327.079	374.496	399.622	424.929	-
10	528.171	604.743	645.319	686.180	-	352.114	403.160	430.209	457.454	-

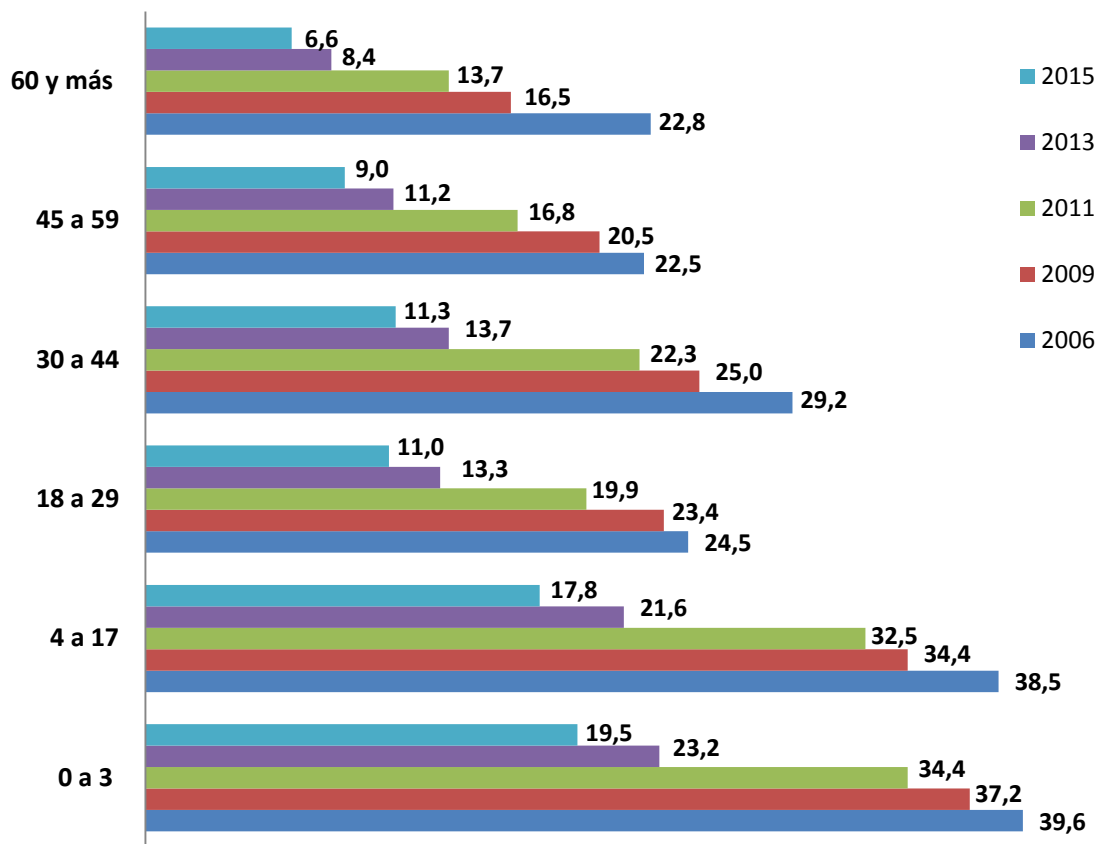
Nota: Las encuesta CASEN de los años 1990, 1992, 1994, 1996, 1998, 2000 y 2003, no fijan el valor de la línea de pobreza y pobreza extrema bajo el método multidimensional.

Nota: La encuesta CASEN 2015 fija el valor de línea de pobreza hasta seis personas del hogar.

Fuente: Elaboración propia de acuerdo a estadísticas de los documentos “Casen 2013, Situación de la pobreza en Chile”: (MDS, 2014); “Casen 2015, Situación de la pobreza en Chile”: (MDS, 2016).

En cuanto al rango etario de las personas que viven en condiciones de pobreza, a continuación la figura N° 19 indica el porcentaje de esta población que posee de 0 a 3 años; 4 a 17 años; 18 a 29 años; 30 a 44 años; 45 a 59 años, y por último, 60 o más años.

Figura N° 19: Porcentaje de personas en situación de pobreza bajo la metodología tradicional según grupo de edad entre los años 2006 - 2015



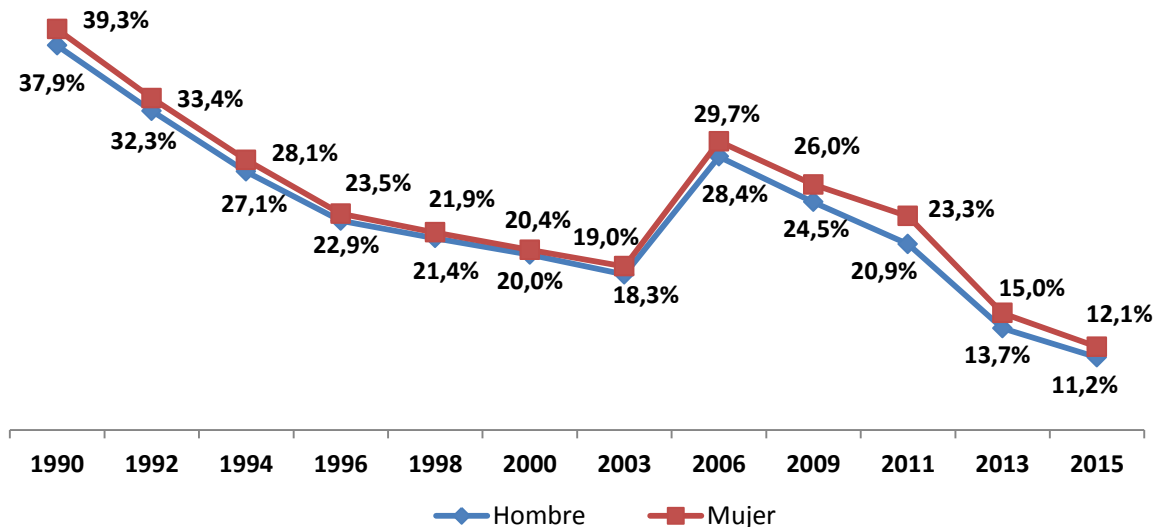
Nota: No se encuentra disponible la estadística en particular en las encuesta CASEN correspondiente a los años: 1990, 1992, 1994, 1996, 1998, 2000 y 2003.

Elaboración propia de acuerdo a las estadísticas del documento "Casen 2015, Situación de la pobreza en Chile": (MDS, 2016).

De acuerdo a la figura anterior, los niños entre 0 a 3 años concentran los mayores índices de pobreza en Chile desde el año 2006. En otras palabras, se aprecia un 39,6% de niños con este rango etario durante el año 2006, mientras que en el año 2009 la tendencia se mantiene con un 37,2%, posteriormente, durante el año 2011 se registra un 34,4%, dos años más tarde un 23,2%, y a la actualidad, un 19,5%.

Particularmente, como se aprecia en la figura N°20, el porcentaje de personas pobres según sexo masculino y femenino desde el año 1990 (bajo la metodología por ingresos), no muestra brechas relevantes según género.

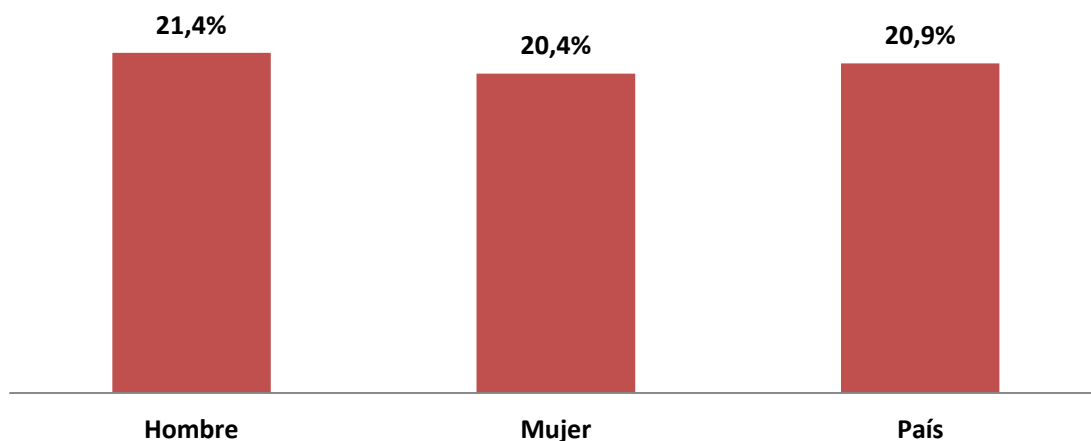
Figura N° 20: Porcentaje de personas en situación de pobreza bajo la metodología tradicional según sexo entre los años 1990 - 2015



Elaboración propia de acuerdo a las estadísticas de los documentos “Casen 2011, Indicadores de pobreza”: (MDS, 2012); “Casen 2015, Situación de la pobreza en Chile”: (MDS, 2016).

Asimismo, la figura N° 21 indica las cifras de pobreza en términos porcentuales según el tipo de sexo durante el año 2015, como también el promedio país bajo la metodología multidimensional de pobreza.

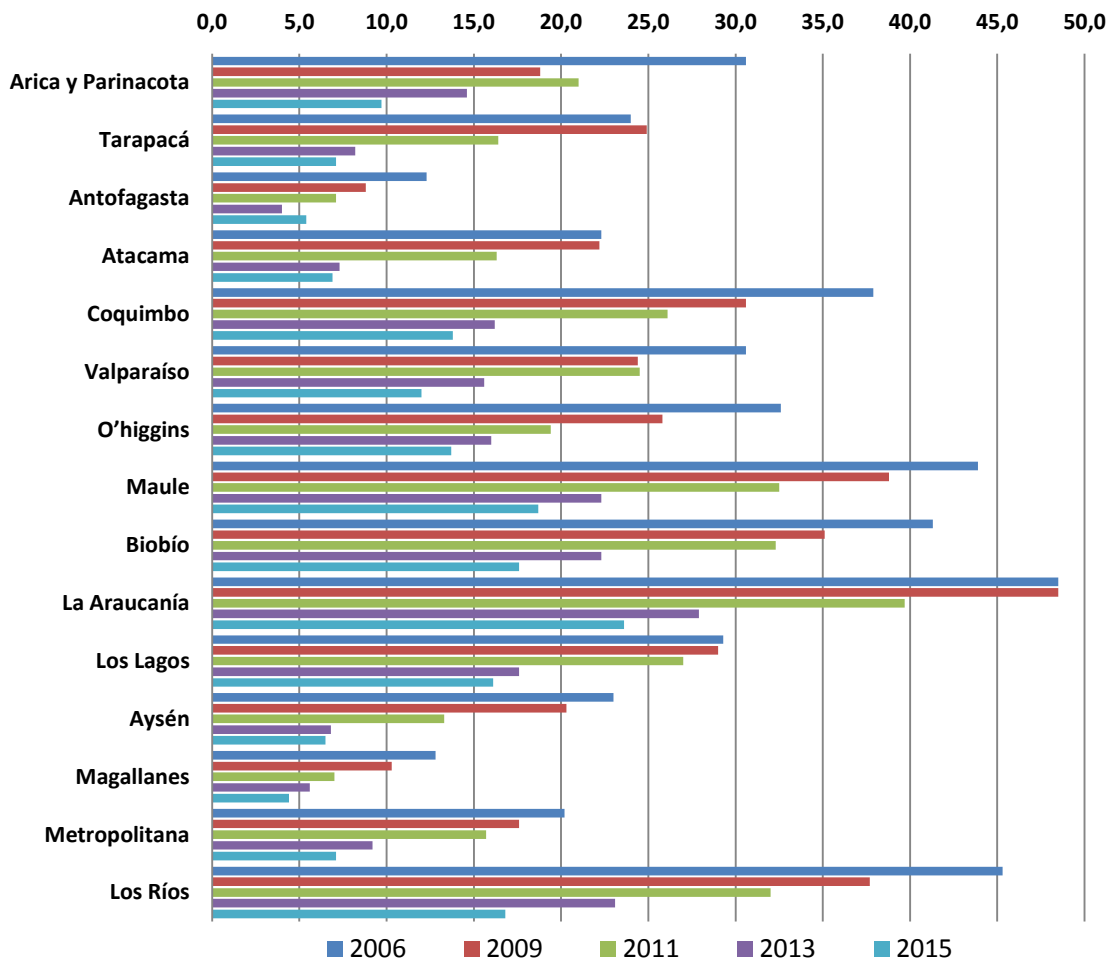
Figura N° 21: Porcentaje de personas en situación de pobreza bajo la metodología multidimensional según sexo al año 2015



Fuente: Documento “Casen 2015, Situación de la pobreza en Chile”: (MDS, 2016).

Ahora bien, resulta necesario además conocer la magnitud de los sectores pobres (no extrema) en las quince regiones del país en los últimos años, por cuanto la figura N° 22 indica la situación de pobreza a lo largo del país, bajo la metodología por ingresos.

Figura N° 22: Porcentaje de personas en situación de pobreza bajo la metodología por ingresos según región entre los años 2006 - 2015



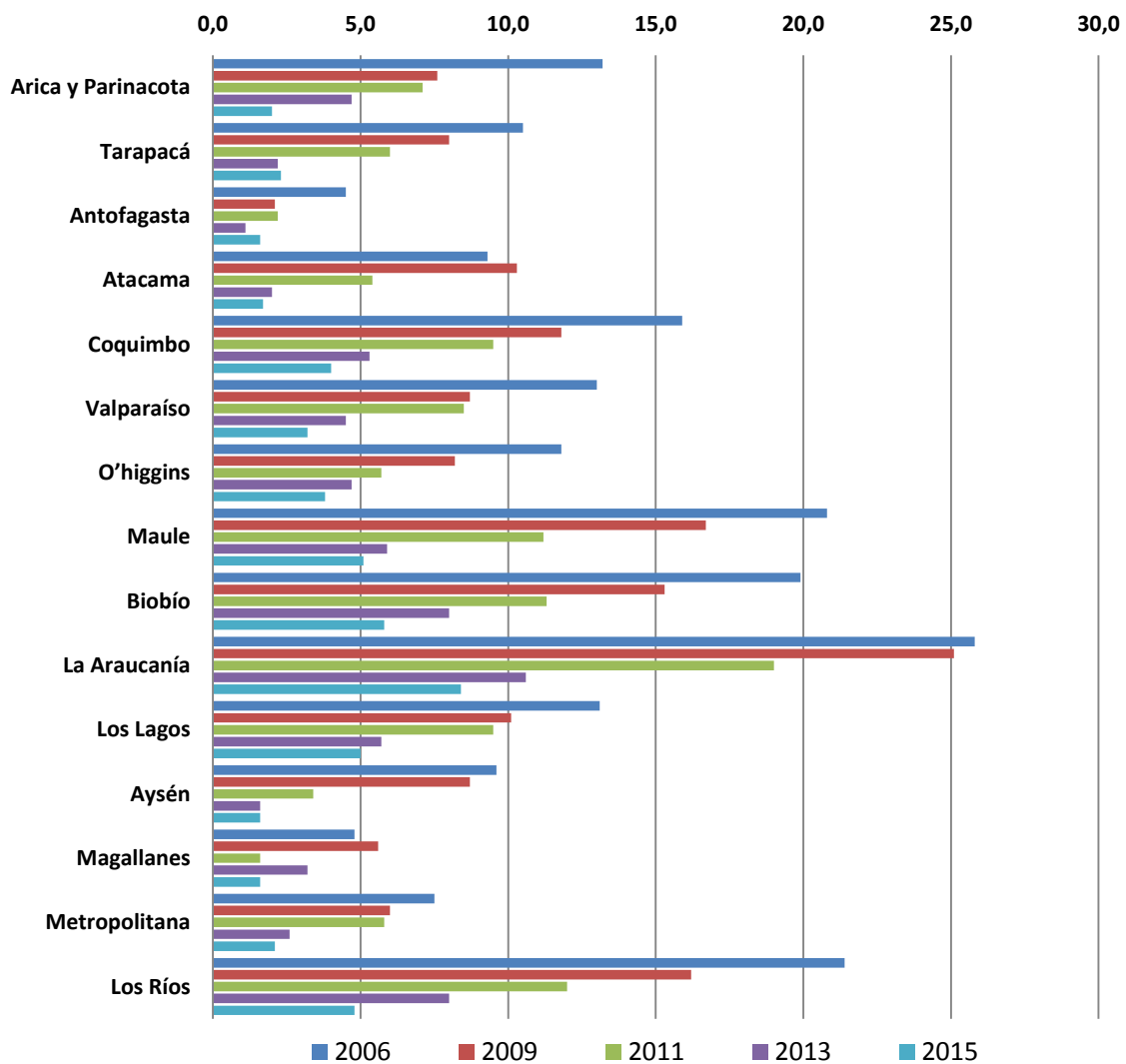
Fuente: Elaboración propia de acuerdo a estadísticas del documento "Casen 2015, Situación de la pobreza en Chile": (MDS, 2016).

En la figura anterior se logra apreciar la crítica situación que atravesaba en los primeros años de la medición, la Región de La Araucanía con un 48,5% de población en condiciones de pobreza, como también la Región de Los Ríos, la cual registraba un 45,3% en el año 2006. Tres años más tarde, La Araucanía mantuvo esta tendencia, posicionándose nuevamente como la región más pobre al año 2009 (48,5%), además de la Región del Maule (38,8%) y Los Ríos (37,7%). Mientras que el 2011, la región de La

Araucanía experimenta una importante reducción de la pobreza (39,7), le siguen también la Región del Biobío (32,3%) y Los Ríos (32%). Posteriormente, en el año 2013, La Araucanía registró una tasa de pobreza correspondiente a 27,9%, cifra que se redujo significativamente al año 2015, con un 23,6% de pobreza en la región sureña.

De este modo, a continuación la figura N° 23 refleja la evolución que ha tenido la pobreza extrema en regiones, nuevamente bajo la metodología tradicional a partir del año 2006.

Figura N° 23: Porcentaje de personas en situación de pobreza extrema bajo la metodología por ingresos según región entre los años 2006 - 2015

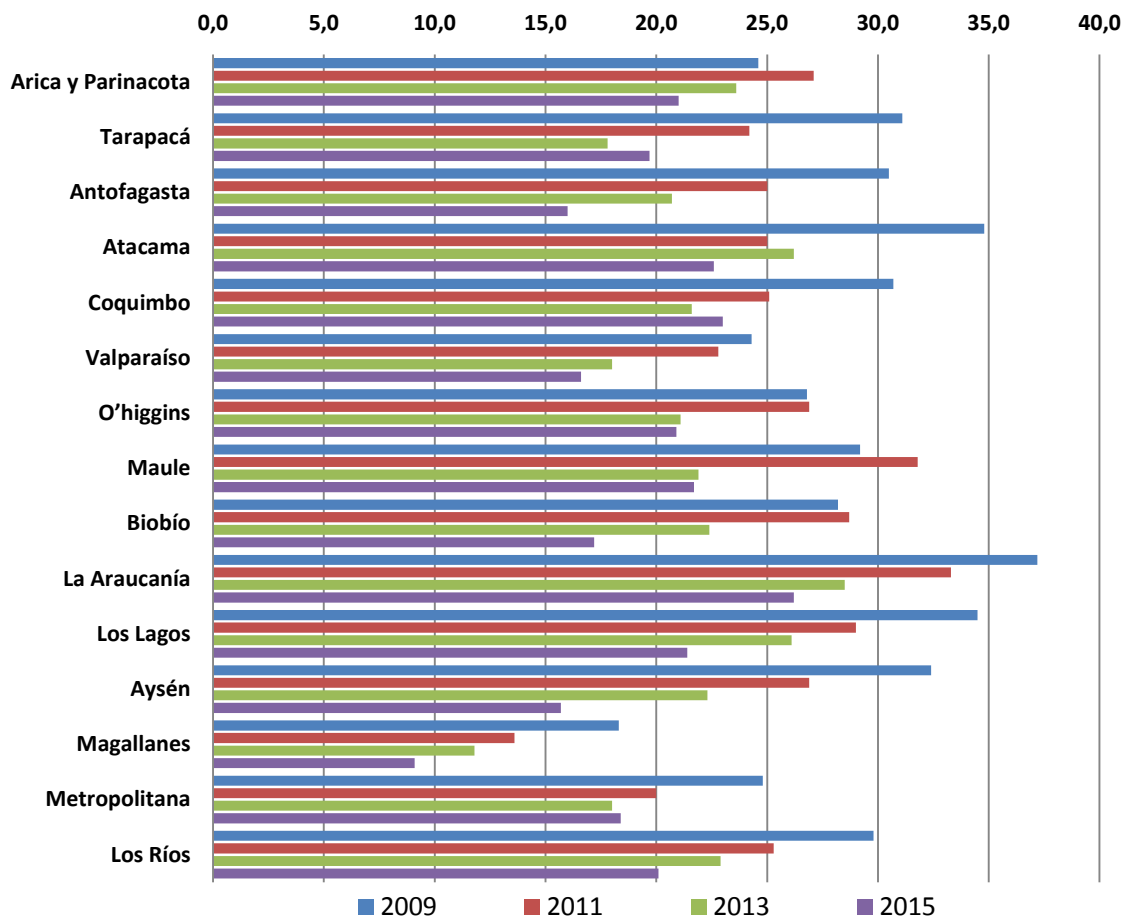


Fuente: Elaboración propia de acuerdo a estadísticas del documento "Casen 2015, Situación de la pobreza en Chile": (MDS, 2016).

En cuanto a la pobreza extrema en las distintas regiones del país, la figura anterior indica que tanto la Región de La Araucanía como de Los Ríos, registran un 25,8% y 21,4% respectivamente al año 2006, tratándose de los mayores nivel de pobreza. Respecto al año 2009, La Araucanía nuevamente lidera la pobreza a nivel regional (25,1), teniendo una leve disminución en relación al año 2006. A pesar de esta situación, en los años siguientes, la pobreza extrema en la región de La Araucanía se reduce significativamente, pasando de 19% (2011) a 10,6% (2013), y finalmente, a solo 8,4% (2015).

En este sentido, es necesario hacer énfasis también en la medición multidimensional que se ha llevado a cabo en las regiones del país desde el año 2009, cuyas estimaciones se aprecian en la figura N° 24.

Figura N° 24: Porcentaje de personas en situación de pobreza bajo la metodología multidimensional según región entre los años 2009 - 2015

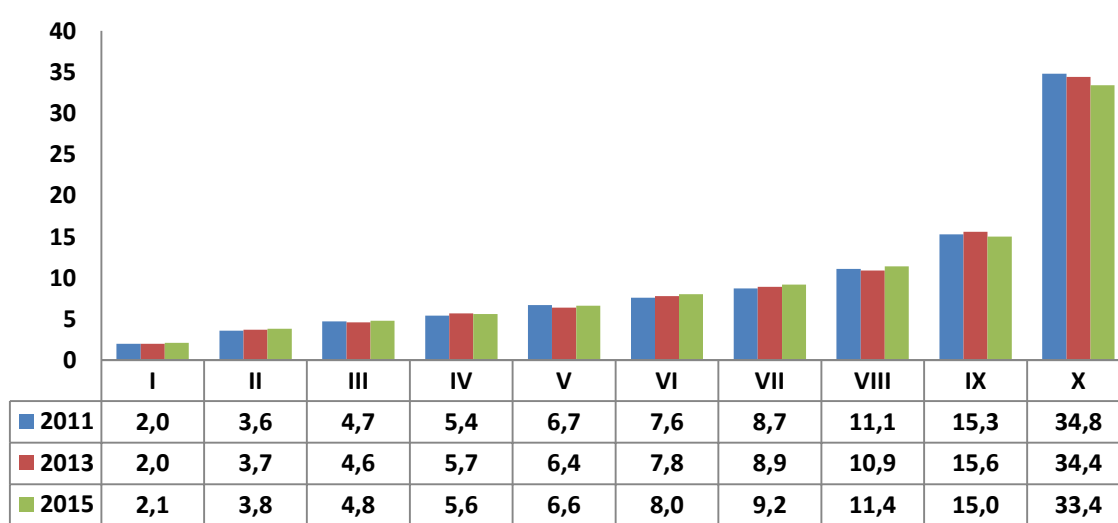


Fuente: Elaboración propia de acuerdo a estadísticas del documento "Casen 2015, Situación de la pobreza en Chile": (MDS, 2016).

La medición multidimensional en las quince regiones arrojó que, en el año 2006 tanto Atacama como La Araucanía registraron altos niveles de pobreza correspondientes a 34,8% y 37,2% respectivamente. Dos años más tarde, la Región de La Araucanía contó nuevamente con el mayor porcentaje de personas pobres (33,3%), a pesar de experimentar una leve disminución con respecto a la medición del año 2009. Ahora bien, en los años 2013 y 2015, se aprecia una disminución significativa de la pobreza en La Araucanía de 28,5% a 26,2% respectivamente, tomando en consideración la crítica situación inicial del año 2009 y 2011 en esta región.

En el marco de la problemática existente producto de la carente distribución del ingreso en la población chilena, a modo de resumen, la figura N° 25 refleja esta situación desde el año 2011, a partir del tipo de decil de ingreso autónomo per cápita de los hogares.

Figura N° 25: Distribución del ingreso monetario según decil de ingreso autónomo¹⁸ per cápita de los hogares entre los años 2011 - 2015



Fuente: Elaboración propia de acuerdo a estadísticas de los documentos “Casen 2013, Situación de la pobreza en Chile”: (MDS, 2014); “Casen 2015, Situación de la pobreza en Chile”: (MDS, 2016).

En términos generales, se aprecia claramente como el décimo decil (X), correspondiente al 10% más rico de los hogares, concentra el mayor porcentaje de los ingresos monetarios a través de los años de estudio. Por cuanto, el primer decil (I), que representa

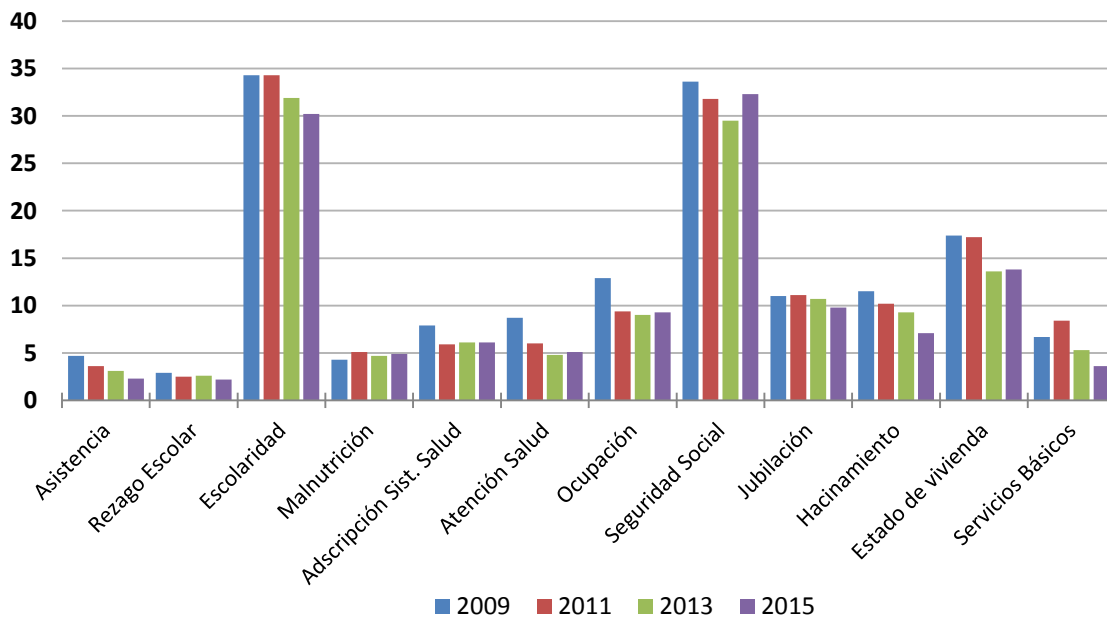
¹⁸ Décima parte o 10% de los hogares ordenados en forma ascendente de acuerdo al ingreso autónomo per cápita del hogar, donde el primer decil representa el 10% más pobre de los hogares y el décimo decil, el 10% más rico de los hogares.

el 10% más pobre de los hogares, permanece en desmedro y superando apenas el 2% del total de los ingresos.

Finalmente, y en consideración del perfeccionamiento que ha tenido la metodología para estimar la pobreza, resulta necesario conocer el resultado de los distintos indicadores que componen las dimensiones de la nueva metodología multidimensional desde el año 2009.

Por lo tanto, la siguiente figura (N° 26) refleja el porcentaje obtenido en cada uno de estos indicadores para el cálculo de la pobreza en términos multidimensionales.

Figura N° 26: Porcentaje de hogares carentes según indicadores bajo la metodología multidimensional entre los años 2009 - 2015



Nota: La encuesta CASEN 2015 solo registra el porcentaje de hogares carentes de indicadores de la dimensión Entorno y Redes en el año 2015, por lo que no existe registro desde 2009.
 Fuente: Elaboración propia de acuerdo a estadísticas del documento “Casen 2015, Situación de la pobreza en Chile”: (MDS, 2016).

Dada la figura anterior, cabe señalar que en el transcurso del Capítulo VI, se hará mención sobre la situación de cada indicador según su dimensión correspondiente y cómo finalmente los programas y/o iniciativas más relevantes implementadas por el Estado de Chile, han contribuido, en cierta medida, a la disminución de estos indicadores y así al mejoramiento de los niveles de pobreza existentes en el país.

CAPÍTULO VI: ANÁLISIS DE LOS INDICADORES MULTIDIMENSIONALES ESTABLECIDOS EN LA ENCUESTA CASEN 2015 Y LA CONCORDANCIA EXISTENTE CON LAS POLÍTICAS SOCIALES MÁS RELEVANTES PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA

En términos generales, la metodología multidimensional, implementada por el MDS desde la CASEN 2013, mide las carencias de los hogares, a través de indicadores en distintas dimensiones, tales como: Educación; Salud; Trabajo y Seguridad Social; Vivienda y Entorno; y por último, Redes y Cohesión Social, de modo que cuando la persona o el hogar no cubren el umbral de cada indicador, se le considera carente en dicho aspecto.

La encuesta CASEN 2015, establece que el peso de cada dimensión es equivalente a 22,5%, mientras que la dimensión Redes y Cohesión Social sólo un 10%. Es decir, un hogar se considera en situación de pobreza multidimensional, si presenta un 22,5% ó más de carencias, lo que es equivalente a una dimensión tradicional (MDS, 2016).

En el transcurso del Capítulo IV, se hizo hincapié en los distintos programas y/o iniciativas dirigidas principalmente al combate de la pobreza y pobreza extrema en Chile, siendo consideradas sólo las más relevantes tanto en cobertura como en magnitud, a partir del año 1990. Considerando lo mencionado anteriormente y el proceso de reducción de la pobreza que ha experimentado Chile en los últimos veinticinco años, cabe destacar en qué grado han repercutido estas políticas sociales en la reducción de la brecha de pobreza, a partir de las múltiples dimensiones e indicadores expresados en la encuesta CASEN 2015.

6.1. DIMENSIÓN DE EDUCACIÓN

La metodología de medición de pobreza multidimensional en Chile, establece que la dimensión educacional se desglosa en indicadores relacionados principalmente con: el Acceso a la Educación, es decir, considera carentes a jóvenes que no estén asistiendo a un establecimiento educacional, excluyendo a quienes han egresado de cuarto medio; también la disminución del Rezago Escolar, abarcando aquellos hogares carentes cuyos

integrantes se encuentran retrasados dos años o más con respecto al curso que le corresponde de acuerdo a su edad; además de la Escolaridad, que apunta a mayores de 18 años que han alcanzado menos años de escolaridad que los establecidos por ley.

A partir de los indicadores que componen la dimensión de Educación, cabe destacar que ha habido componentes de políticas sociales que, a pesar de centrarse preferentemente en la superación de la pobreza por medio de las transferencias monetarias, estas últimas han estado orientadas también a la educación de las personas y/o hogares pobres, constituyendo una posible respuesta a este tipo de indicadores mencionados.

Por lo tanto, en el marco de los programas e iniciativas más relevantes instaurados en el periodo 1990-2015, por ejemplo, cabe hacer mención del programa Chile Barrio, específicamente su componente de Habilitación laboral y Productiva. Este último, básicamente se centra en el mejoramiento de oportunidades de las familias beneficiadas en la generación de sus ingresos y el capital social humano, a través de cursos de capacitación del SENCE y el FOSIS, cursos de nivelación y continuidad de estudios, entre otras iniciativas que responden a esta dimensión.

En términos más concretos, la capacitaciones llevadas a cabo en el período 1998-2005 por este componente del programa Chile Barrio, se tradujeron finalmente en un total de 1.255 cursos con 23.481 cupos, concentrándose el 87% y 90% de los cursos y cupos, respectivamente, en el sub periodo 1998-2001, siendo el número de beneficiarios equivalentes al de cupos otorgados (DIPRES, 2007) .

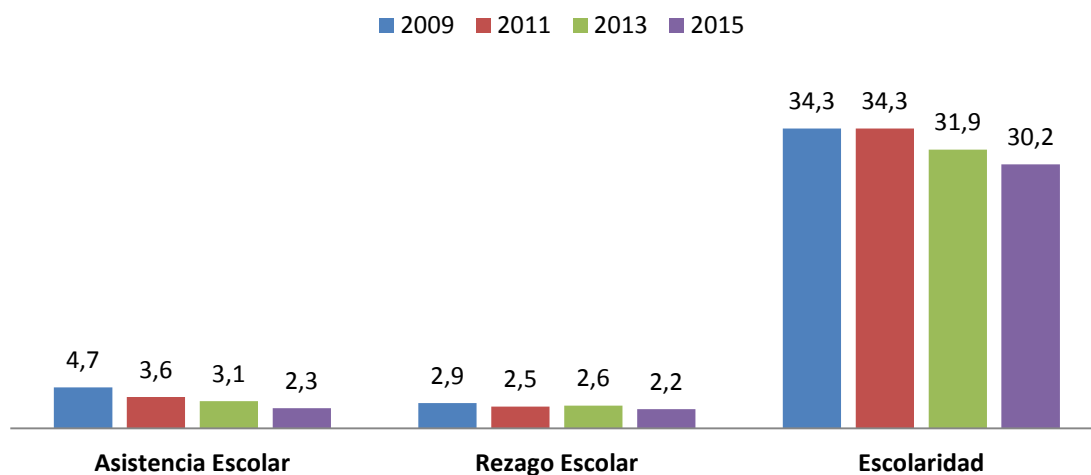
Por otro lado, gran parte de la oferta programática del FOSIS, ha estado dirigida al ámbito educacional, principalmente hacia los más jóvenes. El programa “Educación Financiera” está dirigido a personas mayores de 18 años, en situación de pobreza y/o vulnerabilidad social; mientras que el programa “Educación Financiera para niños”, está dirigido a niños (as) entre los 10 y 14 años de establecimientos educacionales con más de 60% de su matrícula vulnerable. En este sentido, de acuerdo a cifras del MDS, estos programas han beneficiado al año 2015 a 2.992 personas y 892 personas respectivamente (MDS, 2016).

No obstante, el componente de transferencias monetarias del IEF, contempla distintos bonos de escolaridad no postulables dirigidos al 30% más vulnerable de la población chilena, otorgando dos montos de dinero correspondientes a \$56.253 y 33.752, producto del buen rendimiento académico en la promoción (Bono por Logro Escolar). Como

también, existe una transferencia de \$6.000 mensuales por niño entre 6 y 18 años de edad, que se encuentren cursando estudios en una institución educacional reconocida por el Estado, en educación básica o media y que cumplan con una asistencia escolar mensual superior o igual a un 85% (Bono por Asistencia Escolar).

A continuación, la figura N°27 indica el porcentaje de hogares carentes en cada uno de estos indicadores que componen la dimensión de Educación.

Figura N° 27: Porcentaje de hogares carentes en indicadores comparables de la dimensión educación entre los años 2009 - 2015



Fuente: Documento “Casen 2015, Situación de la pobreza en Chile”: (MDS, 2016).

A partir de la figura anterior, se logra apreciar que desde el año 2009 el porcentaje de hogares carentes en el indicador Asistencia Escolar ha disminuido de un 4,7% a un 2,3% al año 2015, lo que permitiría deducir que el aporte del IEF en este ámbito ha sido satisfactorio, en base a lo señalado anteriormente.

Asimismo, cabe destacar que el porcentaje de hogares carentes en escolaridad ha disminuido en 4,1 puntos porcentuales desde el año 2009 al 2015, lo que permite deducir que algunos de los componentes de las políticas sociales instauradas en el periodo de estudio, han repercutido positivamente en esta dimensión.

En síntesis, existe una disminución significativa en los tres indicadores de la dimensión Educación, en base a las estimaciones de la encuesta CASEN 2015, constituyendo finalmente un aporte al proceso de superación de la pobreza en el país.

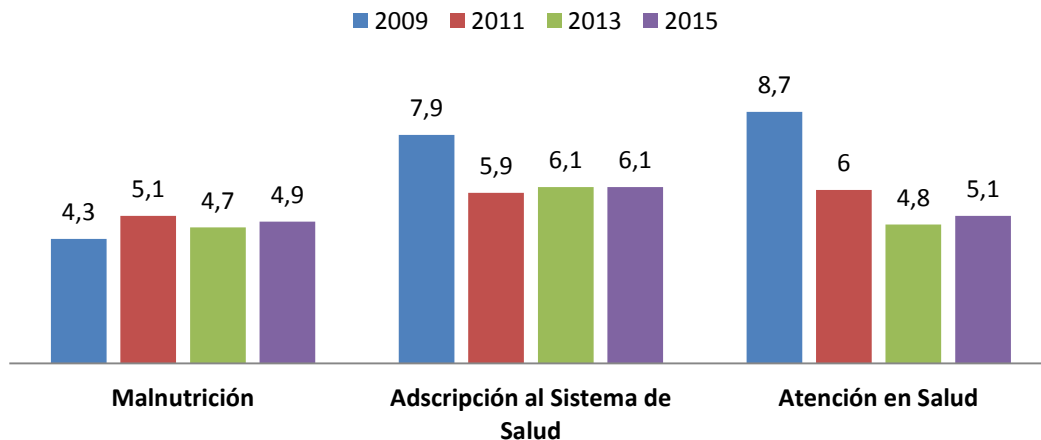
6.2. DIMENSIÓN DE SALUD

Respecto a la dimensión de Salud, la metodología de medición de pobreza multidimensional de la encuesta CASEN, manifiesta que un hogar es considerado carente si: los niños experimentan desnutrición u obesidad entre los 0 a 6 años; una persona en el hogar no está afiliada a un sistema previsional de salud y no tiene otro seguro de salud; y finalmente, asegurando la atención de salud a los más vulnerables.

Por lo tanto, en el marco de los programas e iniciativa más relevantes instaurados en el periodo 1990-2015, por ejemplo, cabe destacar nuevamente el componente de transferencias monetarias del IEF. Particularmente, el bono Control de Niño Sano, es un beneficio no postulable dirigido a las familias más vulnerables, correspondiente a \$6.000 mensuales por niño, contribuyendo en alguna medida a esta dimensión e incentivando a la permanencia de una adecuada salud en los mismos niños.

Por otra parte, la Reforma Previsional de 2008, a través de la implementación del beneficio de la Pensión Básica Solidaria (PBS) y el Aporte Previsional Solidario (APS), han buscado garantizar un adecuado financiamiento que sea acorde a las necesidades de salud de los pensionados, tomando en consideración la proliferación de enfermedades, los potenciales daños derivados del trabajo llevado a cabo y el envejecimiento natural. A raíz de lo anterior, en el periodo 2008 a mayo del año 2016, hubo un aumento significativo de 558.081 a 1.348.064 beneficiados (ver figura N° 9).

Figura N° 28: Porcentaje de hogares carentes en indicadores comparables de la dimensión Salud entre los años 2009 - 2015



Fuente: Documento "Casen 2015, Situación de la pobreza en Chile": (MDS, 2016).

Los resultados de esta dimensión, según la figura N° 28, muestran que desde el año 2009 el porcentaje de hogares carentes en el indicador malnutrición, se ha mantenido entre los rangos de un 4,3% a un 5,1% al año 2015, alcanzando el último año a un 4.9%, lo que permite deducir que aún falta implementar políticas sociales que cubran esta problemática.

Mientras que los indicadores de Adscripción al Sistema de Salud y Atención de Salud, muestran una disminución de un 7,9% a un 6,1% y de un 8,7% a un 5,1% desde el año 2009 al 2015 respectivamente, lo que permite deducir que los programas y/o iniciativas mencionadas en esta materia, han aportado positivamente a estos indicadores.

6.3.- DIMENSIÓN TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

La metodología de pobreza por dimensiones establece, que en la dimensión Trabajo y Seguridad Social, un hogar es considerado carente si en cada uno de los indicadores que componen esta dimensión, al menos uno de los integrantes del hogar: tiene o es mayor de 18 años y se encuentra desocupado (Ocupación); tiene o es mayor de 15 años y no cotiza en el sistema previsional actual (Seguridad Social); y por último, si está en edad de jubilar y no percibe una pensión contributiva o no contributiva, y ningún otro tipo de ingreso (Jubilación).

A partir de lo anterior y en el marco de los programas e iniciativas gubernamentales que han sido instauradas durante el periodo 1990-2015, cabe destacar los múltiples programas desarrollados periódicamente por el FOSIS (ver tabla N° 8), dirigidos a personas en situación de pobreza y/o vulnerabilidad desocupados, inactivos o con un trabajo precario, tales como: el programa “Yo Trabajo”, el cual ha beneficiado a más de 1.000 personas, igual o mayor de 18 años entre 2014 y 2015; también el programa “Yo Trabajo Jóvenes”, que benefició a 2.349 jóvenes entre 18 y 24 años en el año 2014, mientras que al año siguiente fueron 2.337 los participantes; además el programa “Yo Trabajo - Apoyo a tu Plan Laboral”, que aumentó considerablemente su cobertura de 2.349 a 4.190 personas mayores de 18 años, entre los años 2014 y 2015 respectivamente; por su parte, el programa “Yo Emprendo” ha beneficiado a más de 20.000 personas pertenecientes al 20% más vulnerable, con negocio en funcionamiento

en dicho periodo; asimismo, el programa “Yo Emprendo Semilla” contó con 21.893 y 22.004 participantes en 2014 y 2015 respectivamente.

Por otra parte, destaca nuevamente el componente del Habilitación Laboral y Productiva del programa Chile Barrio, considerando su aporte al mejoramiento de oportunidades en el desarrollo de numerosas iniciativas productivas y alternativas ligadas al empleo y autoempleo. Sin embargo, cabe señalar que los resultados de este componente arrojan que el número de cursos y cupos otorgados por el programa Chile Barrio desciende en el transcurso de los años, de 4.005 en 2001 a 1.065 en 2002, y luego a 451 en 2003, además el número anual de beneficiarios desciende desde más de 4.000 en los años anteriores a cifras inferiores a 500, entre 2003-2005 (DIPRES, 2007).

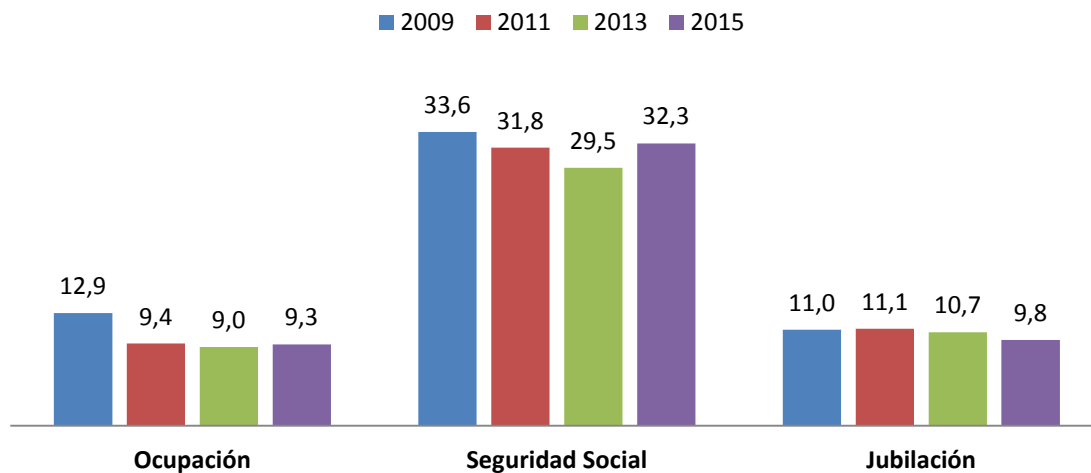
Complementando los aportes a esta dimensión, el IEF contempla un programa denominado Programa de Acompañamiento Sociolaboral, este busca mejorar la capacidad de los usuarios para generar ingresos en forma autónoma, aportando al mejoramiento de competencias en materia de empleabilidad, formación de capital humano, inserción laboral o desarrollo de emprendimientos, por medio de sesiones de trabajos periódicos orientados al cumplimiento de un Plan de Inserción Laboral. Mientras que el componente de transferencias monetarias del IEF, contiene el Bono Trabajo de la Mujer, el cual busca premiar el esfuerzo de las mujeres y jefas de hogar de las familias pertenecientes al 40% socioeconómicamente más vulnerable de la población, que se incorporan al mercado laboral, por lo que se complementan los salarios de 170 mil mujeres en hasta \$34.000 mensuales.

Ahora bien, como se mencionó anteriormente, en el ámbito de las garantías de un sistema de seguridad social, la implementación del Pilar Solidario o Sistema de Pensiones Solidario, a través de la entrega del beneficio de la Pensión Básica Solidaria (PBS) y el Aporte Previsional Solidario (APS), otorga una prestación monetaria mensual para hombres y mujeres que formen parte del 60% más pobre de la población, por lo que este componente contribuye directamente a la dimensión Trabajo y Seguridad Social, específicamente en sus indicadores Seguridad Social y Jubilaciones (ver figura N° 8).

Los resultados de esta dimensión, según indica la figura N° 29, muestran que desde el año 2009 el porcentaje de hogares carentes en el indicador Ocupación ha disminuido de

12,9% a un 9,3% desde el año 2009 al 2015, señal que permite deducir el trabajo llevado a cabo por el FOSIS, a través de sus distintos programas en el ámbito laboral.

Figura N° 29: Porcentaje de hogares carentes en indicadores comparables de la dimensión Trabajo y Seguridad Social entre los años 2009 - 2015



Fuente: Documento “Casen 2015, Situación de la pobreza en Chile”: (MDS, 2016).

Asimismo, el indicador Seguridad Social, también muestra señales de mejoría, alcanzando en el año 2015 un 32,3% de hogares carentes en este indicador, disminuyendo en un 1,3% con respecto al año 2009. Finalmente, el indicador Jubilación ha presentado una disminución de un 11,0% a un 9,8% desde el año 2009 al 2015 respectivamente.

En definitiva, las políticas sociales descritas anteriormente han ayudado a mejorar los indicadores de la dimensión Trabajo y Seguridad Social, tratándose de un aporte al proceso de reducción de la pobreza que ha experimentado históricamente el país.

6.4.- DIMENSIÓN VIVIENDA Y ENTORNO

En relación a la dimensión Vivienda y Entorno, la metodología de medición de pobreza multidimensional, establece que un hogar es carente en cada indicador de esta dimensión: si se encuentra en condiciones de hacinamiento (2,5 ó más personas por dormitorio de uso exclusivo) o una vivienda precaria con muros, techos y/o piso en mal estado; si reside en una vivienda sin servicios sanitarios básicos (WC, llave dentro de la

vivienda y agua según estándar urbano o rural); y por último, si se identifican problemáticas relacionadas con el entorno y el área de residencia, por ejemplo, contaminación medioambiental y carencia de equipamientos básicos.

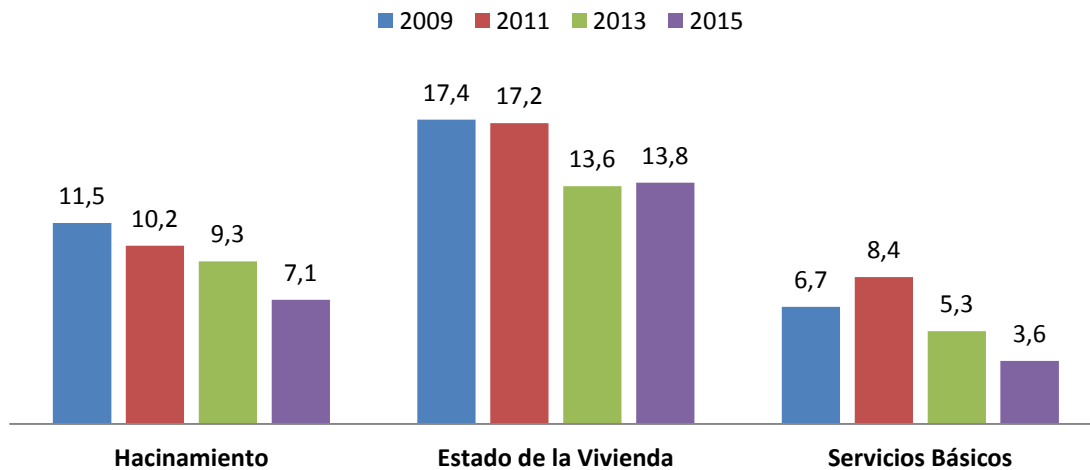
En este sentido, dentro de las políticas sociales instauradas en el periodo 1990-2015, el programa Chile Barrio, específicamente en su componente Mejoramiento de la Vivienda y del Barrio, cuyo propósito era que las familias beneficiarias accedieran a una estructura urbana que cuenta con vivienda, servicios de agua, electrificación, solución sanitaria y equipamiento comunitario. No obstante, buscaba mejorar la calidad del entorno y resolver la situación de inseguridad jurídica de los asentamientos precarios a través de la regularización predial. En cuanto a los resultados que arrojó este componente, cabe señalar que entre 1997 y 2005, a nivel nacional, el programa Chile Barrio ofreció un total de 93.560 soluciones habitacionales, beneficiando a igual número de familias, y entregando alrededor de 20.000 soluciones entre 2006 y 2007, para completar, al finalizar el programa en 2007, hubo un total de 113.806 familias beneficiadas (DIPRES, 2007).

Por otra parte, el componente de subsidios monetarios garantizados que contempla el sistema Chile Solidario, a través del Subsidio de Agua Potable (SAP), otorga un descuento en la cuenta de la boleta, que subsidia el 100% de los M3 consumidos, teniendo una duración de tres años y una vez vencido este plazo, puede ser renovado.

La figura N° 30, por ejemplo, indica que al año 2009 el porcentaje de hogares carentes del indicador Hacinamiento disminuyó de un 11,5% en 2009 a un 7,1% al año 2015.

Además, el indicador Estado de la Vivienda, también evidencia una disminución correspondiente a 4,4 puntos porcentuales entre los años 2009 y 2015, finalmente, el indicador Servicios Básicos disminuyó en dicho periodo, pasando de 6,7% a un 3,6%.

Figura N° 30: Porcentaje de hogares carentes en indicadores comparables de la dimensión Vivienda y Entorno entre los años 2009 - 2015



Fuente: Documento “Casen 2015, Situación de la pobreza en Chile”: (MDS, 2016).

En términos generales, los programas e iniciativas anteriores han contribuido a mejorar los indicadores de pobreza en esta dimensión, aspirando a que este tipo de políticas públicas sociales realmente conlleve a una disminución de la pobreza multidimensional.

6.5. DIMENSIÓN REDES Y COHESIÓN SOCIAL

La dimensión Redes y Cohesión Social, de acuerdo a la metodología señalada por la CASEN 2015, apunta principalmente a: la colaboración en situaciones relevantes de apoyo y cuidado, como también a la participación de las personas en organizaciones sociales (Apoyo y participación social); además hace énfasis en la discriminación o trato injusto (Trato Igualitario); finalmente, busca reflejar la seguridad en el área de residencia, a causa de tráfico de drogas, balaceras o disparos (Seguridad).

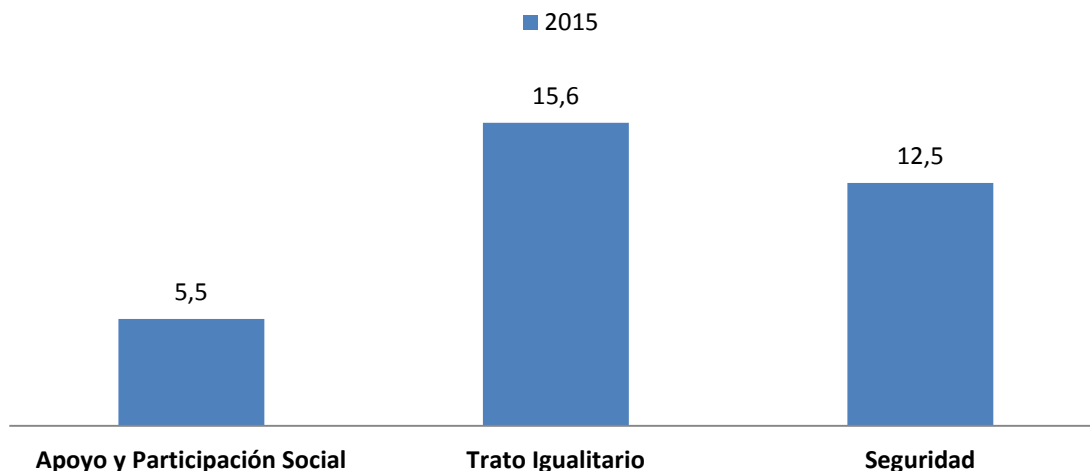
Como aporte a esta dimensión y en el marco de las políticas sociales instauradas en el periodo 1990-2015, cabe destacar el componente de Apoyo Psicosocial del sistema Chile Solidario (programa Puente), que se materializa finalmente en la figura del Apoyo Familiar (AF), que consiste básicamente en un profesional que lleva a cabo visitas a domicilio para apoyar a las familias en el proceso de obtención de un mejor estándar de calidad de vida. Este acompañamiento dura 24 meses, siendo un estímulo para potenciar las fortalezas de

las familias y apoyarlas en la concreción de sus iniciativas. En base a la tabla N° 12, desde la creación del sistema al año 2012, ingresaron un total de 546.096 familias partícipes del programa Puente, es decir, ha atendido alrededor del 10,7% de los hogares del país.

Por otra parte, el programa de Acompañamiento Psicosocial del IEF, representa un aporte a esta dimensión en particular, operando también bajo la lógica del acompañamiento personalizado en sesiones de trabajo periódicas en los hogares, orientadas al logro finalmente de un Plan de Desarrollo Familiar.

Los resultados de la dimensión Redes y Cohesión Social, señalados la figura N° 31, demuestran que al año 2015 el porcentaje de hogares carentes del indicador Apoyo y Participación Social alcanza un 5,5%, no teniendo referentes de años anteriores, considerando que es una dimensión medida por primera vez en la CASEN 2015.

Figura N° 31: Porcentaje de hogares carentes en indicadores comparables de la dimensión Redes y Cohesión Social en el año 2015



Fuente: Elaboración propia de acuerdo a estadísticas del documento “Casen 2015, Situación de la pobreza en Chile”: (MDS, 2016).

En relación al indicador Trato Igualitario, alcanzó un 15,6%, y en tanto, el indicador de Seguridad obtuvo un porcentaje de hogares carentes de un 12,5%. Cabe señalar, que a pesar de los resultados vigentes, es imposible evaluar esta dimensión en particular o

determinar si el país presenta mejorías o no, por lo que sólo queda como desafío mejorar los resultados presentados para una próxima medición.

En síntesis, luego de apreciar los resultados históricos de los indicadores que componen cada dimensión de la metodología multidimensional de pobreza en Chile, es necesario recalcar que los distintos programas e iniciativas llevadas a cabo entre 1990-2015, no necesariamente apuntaban a dar respuesta a la definición de cada uno de los indicadores señalados, entendiendo además que la metodología por dimensiones es implementada recientemente (desde el año 2013), mientras que las políticas sociales descritas en el transcurso de la investigación, han sido implementadas por el Estado de Chile a partir de la década del '90 hasta la fecha.

Sin embargo, cabe destacar que la implementación, cobertura, incidencia y logros asociados a las distintas políticas en el ámbito de la superación de la pobreza y pobreza extrema en los hogares más vulnerables, constituyen un aporte significativo en el proceso de reducción de la pobreza que ha experimentado Chile, y que se ve reflejado periódicamente en la misma encuesta CASEN.

CONCLUSIONES

El objetivo general de esta investigación consistió en analizar las políticas sociales más relevantes para la superación de la pobreza impulsadas por el Estado de Chile entre los años 1990-2015, lo que a su vez permitió conocer las metodologías utilizadas para estimar la presencia de los sectores pobres a nivel nacional, y cómo ha evolucionado históricamente la tasa de pobreza y pobreza extrema en el país durante dicho periodo.

El desarrollo de la investigación llevada a cabo, permitió obtener las siguientes conclusiones:

En el ámbito teórico, la pobreza es un fenómeno tan amplio, que existen distintas interpretaciones sobre su conceptualización, por lo que cada definición lleva a estimar un nivel de incidencia diferente y sugiere políticas sociales distintas para su reducción. En definitiva, a pesar que en el ámbito de la política social prevalece una concepción que privilegia una mirada ligada principalmente hacia la insuficiencia de ingresos, se concluye que la pobreza humana va más allá de esta carencia, abarcando aspectos aún más profundos y difíciles de remover que pasan exclusivamente por las personas, por cuanto es necesario contemplar también aspectos no tangibles como: actitudes, esquemas mentales, confianza en sí mismo, entre otros.

En este sentido, las variadas nociones acerca de las políticas sociales, dan cuenta que la lucha contra la pobreza constituye una prioridad de toda política social, mientras que la superación de la pobreza es una prueba límite de su misma eficacia. Las políticas sociales contemplan un conjunto de servicios, prestaciones y/o protecciones sociales que la sociedad ha estimado como satisfactores de necesidades comunes.

Por otra parte, por más de veinticinco años, Chile empleó una metodología de medición de la pobreza a partir del ingreso total per cápita de los hogares, posteriormente, a partir del año 2013, el MDS implementó una metodología basada en múltiples dimensiones e indicadores para el cálculo de la pobreza en Chile. En el marco de este cambio metodológico, la descripción detallada de las metodologías de medición tanto por ingresos como multidimensional en el transcurso de esta investigación, reconoce el proceso de mejoramiento continuo que ha tenido el método para estimar la situación de pobreza, por cuanto se aprecian las diferencias en la fijación de la línea de pobreza y/o la incorporación

de indicadores en base a cada dimensión, además de las diferencias porcentuales en el cálculo entre ambas metodologías de medición.

La descripción de los múltiples programas e iniciativas gubernamentales implementadas entre los años 1990-2015, permitió conocer los esfuerzos que ha llevado a cabo periódicamente el Estado de Chile en el ámbito de la superación de la pobreza y pobreza extrema, además del aumento sostenido del Gasto Público Social para la realización de las distintas políticas sociales. Ahora bien, se concluye además, que la escasa disponibilidad de resultados acerca de la intervención de algunas iniciativas, específicamente del sistema de protección social Chile Solidario y el Ingreso Ético Familiar (IEF), constituyen una problemática para evaluar la efectividad y/o repercusión de las dos políticas sociales más relevantes para la erradicación de la pobreza y pobreza extrema a nivel nacional.

Esto último, fue reafirmado en la entrevista presencial realizada al Oficial del Área Pobreza y Desigualdad del PNUD Chile, Osvaldo Larrañaga, quien planteó que la evaluación de impacto de Chile Solidario *“(...) efectivamente no existe y no va existir porque no hay datos. Lo que hay, señala que esta parte no funcionó a la altura de cómo debió haber funcionado”*. Mientras que la ejecución de los componentes del Ingreso Ético Familiar, se tradujo en *“(...) un montón de subsidios monetarios, que son variados y complicados, que por lo general son transferencias condicionales, le metió harta complejidad al sistema y lo más probable, porque no hay información alguna, es que no esté funcionando muy bien”* (Larrañaga, Entrevista, 2016).

En base a los resultados que ha registrado históricamente la encuesta CASEN en el ámbito de la desigualdad y pobreza, se concluyó que, Chile ha experimentado un acelerado proceso de reducción de pobreza (no extrema) entre los años 1990-2015. Considerando que a comienzos de la década del '90, la presencia de personas pobres superaba el 38%, posteriormente, la encuesta CASEN 2000, estimó la pobreza en 20,2% para ese mismo año, mientras que la última medición correspondiente al año 2015, arrojó que la pobreza no extrema corresponde a solo 8,1% a nivel nacional. Lo anterior, bajo el cálculo de la metodología tradicional por ingresos.

Asimismo, se logró apreciar la evolución que ha tenido la pobreza extrema en Chile durante el mismo periodo de estudio, la cual se traduce en una reducción sustantiva. En

otras palabras, la pobreza extrema en 1990 era de 13%, luego en el año 2000 se redujo a 5,7%, y la última medición, indicó que apenas un 3,5% de los hogares viven en condiciones de pobreza extrema a nivel nacional. Lo anterior, bajo el cálculo de la metodología tradicional por ingresos.

A pesar que la metodología multidimensional de la pobreza en Chile presenta diferencias significativas en relación a la metodología tradicional, se concluye que, la primera metodología también tuvo una disminución en la situación de pobreza entre los años 2009-2015, sin embargo, se presentan diferencias no menores en términos de cifras porcentuales. Por cuanto, la pobreza en el año 2009 era de 27,4%, años más tarde, según la encuesta CASEN 2015, disminuyó a 19,1%.

El ejercicio de establecer la posible concordancia entre las múltiples dimensiones e indicadores expresados en la encuesta CASEN 2015 y las políticas sociales más relevantes para la superación de la pobreza en los últimos veinticinco años, evidenció la contribución de algunos de estos programas e iniciativas en el proceso de reducción de la pobreza que ha experimentado Chile, y que se ha visto reflejado periódicamente en la misma encuesta CASEN, a pesar que estas políticas sociales no hayan tenido el propósito de dar respuesta a los numerosos indicadores que considera la metodología multidimensional de pobreza en el país.

En síntesis, el principal desafío radica en que los gobiernos de turno articulen políticas sociales, que sean satisfactorias tanto en calidad como en tiempo, y en donde se reflejen finalmente los resultados de dicha intervención.

BIBLIOGRAFÍA

BCN. (21 de Mayo de 2003). *Historia Política Legislativa del Congreso Nacional de Chile*. Recuperado el 3 de Enero de 2017, de Discursos Presidenciales: http://historiapolitica.bcn.cl/mensajes_presidenciales

BCN. (21 de Mayo de 2013). *Historia Política Legislativa del Congreso Nacional de Chile*. Recuperado el 3 de Enero de 2017, de Discursos Presidenciales: http://historiapolitica.bcn.cl/mensajes_presidenciales

Bernal, C. (2006). *Metodología de la Investigación*. Editorial Pearson.

CEPAL. (1979). *Comisión Económica para América Latina y el Caribe*. Recuperado el 3 de Enero de 2017, de La dimensión de la pobreza en América Latina: [http://dds.cepal.org/infancia/guide-to-estimating-child-poverty/bibliografia/capitulo-1/Altimir%20Oscar%20\(1979\)%20La%20dimension%20de%20la%20pobreza%20en%20America%20Latina.pdf](http://dds.cepal.org/infancia/guide-to-estimating-child-poverty/bibliografia/capitulo-1/Altimir%20Oscar%20(1979)%20La%20dimension%20de%20la%20pobreza%20en%20America%20Latina.pdf)

CEPAL. (Enero de 2001). *Comisión Económica para América Latina y el Caribe*. Recuperado el 3 de Enero de 2017, de Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4740/S01010056_es.pdf?sequence=1

CEPAL. (Noviembre de 2002). *Comisión Económica para América Latina y el Caribe*. Recuperado el 3 de Enero de 2017, de Las políticas sociales en la perspectiva de los derechos y justicia: <http://www.cepal.org/mujer/noticias/noticias/1/11151/delgado.pdf>

CEPAL. (2005). *Comisión Económica para América Latina y el Caribe*. Recuperado el 3 de Enero de 2017, de El Programa Chile Barrio: lecciones y desafíos para la superación de la pobreza y la precariedad habitacional: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/3721-programa-chile-barrio-lecciones-desafios-la-superacion-la-pobreza-la-precariedad>

CEPAL. (Diciembre de 2007). *Comisión Económica para América Latina y el Caribe*. Recuperado el 3 de Enero de 2017, de Compendio de mejores prácticas en la medición de la pobreza: <http://dds.cepal.org/infancia/guia-para-estimar-la-pobreza-infantil/bibliografia/capitulo->

II/Grupo%20de%20Expertos%20sobre%20Estadísticas%20de%20Pobreza%20(Grupos%20de%20Río)%20(2007)%20Compendio%20de%20mejores%20prácticas%20en%20la%20medición%20de%20la%20

CEPAL. (Octubre de 2016). *Comisión Económica para América Latina y el Caribe*. Recuperado el 3 de Enero de 2017, de Panorama Social de América Latina 2015: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39965/4/S1600175_es.pdf

Chile Atiende. (12 de Julio de 2016). *Chile Atiende*. Recuperado el 3 de Enero de 2017, de Pensión Básica Solidaria (PBS): <https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/ver/33958>

Comisión para la Medición de la Pobreza. (2014). *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*. Recuperado el 3 de Enero de 2017, de http://www.cl.undp.org/content/dam/chile/docs/pobreza/undp_cl_pobreza_comision_pobreza_2014.pdf

DIPRES. (25 de Enero de 2007). *Dirección de Presupuestos*. Recuperado el 3 de Enero de 2017, de Evaluación de Impacto, Programa Chile Barrio: http://www.dipres.gob.cl/595/articles-139585_informe_final.pdf

DIPRES. (Enero de 2007). *Dirección de Presupuestos*. Recuperado el 3 de Enero de 2017, de Minuta Ejecutiva, Programa Chile Barrio: http://www.dipres.gob.cl/595/articles-139585_r_ejecutivo_institucional.pdf

DIPRES. (2015). *Dirección de Presupuestos*. Recuperado el 3 de Enero de 2017, de Ficha de Definiciones Estratégicas año 2015-2018: http://www.dipres.gob.cl/595/articles-144504_doc_pdf.pdf

FACSO. (2006). *Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile*. Recuperado el 3 de Enero de 2017, de Pobreza, Políticas Públicas y Políticas Sociales: <http://www.facso.uchile.cl/publicaciones/mad/15/satriano.pdf>

FOSIS. (s.f.). *Fondo de Solidaridad e Inversión Social*. Recuperado el 3 de Enero de 2017, de ¿Qué es el Fondo de Solidaridad e Inversión Social, FOSIS?: <http://www.fosis.cl/index.php/quienes-somos>

Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2006). *Metodología de la Investigación* (Cuarta ed.). (N. Islas, Ed.) Distrito Federal, D.F., México: McGraw Hill/Interamericana Editores S.A. de C.V.

IEF. (2016). *Ingreso Ético Familiar*. Recuperado el 3 de Enero de 2017, de ¿Qué es el Ingreso Ético Familiar?: <http://www.ingresoetico.gob.cl/que-es-ief/>

iFHC/CIEPLAN. (2008). *Plataforma Democrática*. Recuperado el 3 de Enero de 2017, de Sistema Chile Solidario y la Política de Protección Social de Chile: Lecciones del Pasado y Agenda para el Futuro: http://www.plataformademocratica.org/PDF/Publicacao_224_em_07_05_2008_10_46_12.pdf

ILPES. (1979). *Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social*. Recuperado el 3 de Enero de 2017, de Política social y política educacional. Investigación de e intervención en la realidad.: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/33046/S7900596_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

La Tercera. (31 de Julio de 2016). Balance del Pilar Solidario. *Diario La Tercera*, pág. 12.

La Tercera. (11 de Septiembre de 2016). El sistema previsional chileno. *Diario La Tercera*, pág. 6.

Larrañaga, O. (27 de Mayo de 2016). Entrevista. (S. Abde, Entrevistador) Santiago, Chile.

Larrañaga, O., & Contreras, D. (2015). *Las nuevas políticas de protección social en Chile*. (L. Castañeda, & M. E. Rodríguez, Edits.) Santiago, Chile: Uqbar Editores.

Martínez, J., & Palacios, M. (1996). *Informe sobre la decencia. La diferenciación estamental de la pobreza y los subsidios públicos*. Santiago: Ediciones SUR.

MDS. (2011). *Ministerio de Desarrollo Social*. Recuperado el 3 de Enero de 2017, de Metodología Encuesta CASEN: http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/layout/doc/casen/publicaciones/2011/metodologia_encuesta_casen_v2AO.pdf

MDS. (2012). *Ministerio de Desarrollo Social*. Recuperado el 3 de Enero de 2017, de Indicadores de Pobreza, CASEN 2011: http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/layout/doc/casen/pobreza_casen_2011.pdf

MDS. (24 de Enero de 2014). *Ministerio de Desarrollo Social*. Recuperado el 3 de Enero de 2017, de Situación de la pobreza en Chile: http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/documentos/Casen2013_Situacion_Pobreza_Chile.pdf

MDS. (2015). *Ministerio de Desarrollo Social*. Recuperado el 3 de Enero de 2017, de Informe de Desarrollo Social 2015: <http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/pdf/upload/IDS2.pdf>

MDS. (25 de Enero de 2015). *Ministerio de Desarrollo Social*. Recuperado el 3 de Enero de 2017, de Libro de Códigos, CASEN 2013: http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/documentos/Libro_de_Codigos_Casen_2013_Base_Principal_Metodologia_Nueva.pdf

MDS. (2015 de Enero de 2015). *Ministerio de Desarrollo Social*. Recuperado el 3 de Enero de 2017, de Nueva Metodología de Medición de la Pobreza por Ingresos y Multidimensional: http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/documentos/Nueva_Metodologia_de_Medicion_de_Pobreza.pdf

MDS. (2016). *Ministerio de Desarrollo Social*. Recuperado el 3 de Enero de 2017, de Informe de Desarrollo Social 2016: http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/pdf/upload/Informe_de_Desarrollo_Social_2016.pdf

MDS. (22 de Septiembre de 2016). *Ministerio de Desarrollo Social*. Recuperado el 3 de Enero de 2017, de Ampliando la mirada sobre la pobreza y la desigualdad: http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/docs/CASEN_2015_Ampliando_la_mirada_sobre_la_pobreza_de_igualdad.pdf

MDS. (22 de Septiembre de 2016). *Ministerio de Desarrollo Social*. Recuperado el 3 de Enero de 2017, de Situación de la Pobreza en Chile: http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/docs/CASEN_2015_Situacion_Pobreza.pdf

MINVU. (30 de Enero de 1998). *Ministerio de Vivienda y Urbanismo*. Recuperado el 3 de Enero de 2017, de http://www.minvu.cl/incjs/download.aspx?glb_cod_nodo=20070213091501&hdd_nom_archivo=DS20.pdf.

OECD. (Noviembre de 2016). *Organisation for Economic Co-operation and Development*. Recuperado el 3 de Enero de 2017, de <http://www.oecd.org/social/OECD2016-Income-Inequality-Update.pdf>

PNUD. (2010). *Ministerio de Desarrollo Social*. Recuperado el 3 de Enero de 2017, de Las nuevas políticas de protección social en perspectiva histórica: http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/btca/txtcompleto/Larranaga_nvaspolitprotecso cial.pdf

PNUD. (2010). *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*. Recuperado el 3 de Enero de 2017, de Chile Solidario y Combate a la Pobreza: http://www.undp.org/content/dam/chile/docs/pobreza/undp_cl_pobreza_Chile_solidario_2010.pdf

PNUD. (Julio de 2013). *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*. Recuperado el 3 de Enero de 2017, de Pobreza en las Políticas Públicas.: http://www.undp.org/content/dam/chile/docs/pobreza/undp_cl_pobreza_texto11.pdf

PNUD. (Diciembre de 2014). *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*. Recuperado el 3 de Enero de 2017, de Políticas Contra la Pobreza: de Chile Solidario al Ingreso Ético Familiar: http://www.cl.undp.org/content/dam/chile/docs/pobreza/undp_cl_pobreza_cap1_politicas_contra_pobreza.pdf

Raczynski, D. (1994). *Corporación de Estudios para Latinoamérica*. Recuperado el 3 de Enero de 2017, de La estrategia para combatir la pobreza en Chile. Programas,

Instituciones

y

Recursos:

http://www.cieplan.cl/media/publicaciones/archivos/21/Capitulo_5.pdf

Raczynski, D. (Mayo de 2002). *Comisión Económica para América Latina y el Caribe*. Recuperado el 3 de Enero de 2017, de Equidad, Inversión Social y Pobreza. Innovar en como se concibe, diseña y gestiona las políticas y los programas sociales.: <http://www.cepal.org/noticias/discursos/0/10250/Raczynski.pdf>

Raczynsky, D. (Latin American Network Information Center de 2002). *Latin American Network Information Center*. Recuperado el 3 de Enero de 2017, de Políticas sociales y de superación de la pobreza en Chile: <http://lanic.utexas.edu/project/laoap/claspo/dt/0005.pdf>

SAFP. (2017). *Superintendencia de Pensiones*. Recuperado el 3 de Enero de 2017, de Sistema de Pensiones Solidarias: <http://www.spensiones.cl/portal/orientacion/580/w3-propertyvalue-6105.html>

UNDP. (1997). *United Nations Development Programme*. Recuperado el 3 de Enero de 2017, de Human Development Report 1997: http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/258/hdr_1997_en_complete_nostats.pdf

UNESCO/FLACSO. (2011). *Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura*. (A. Prieto, Ed.) Recuperado el 3 de Enero de 2017, de América Latina y el Caribe: La política social en el nuevo contexto. Enfoques y experiencias: http://www.unesco.org.uy/shs/fileadmin/templates/shs/archivos/Repensar_LAC-Volumen_2.pdf

Universidad de Chile. (2011). *Redatam*. Recuperado el 3 de Enero de 2017, de Encuesta CASEN 2011, Manual de Trabajo de Campo: http://www.redatam.org/redchl/injuv/injumapiv/docs/fuentes/CASEN_2011.pdf