

# UMBRALES SOCIALES PARA CHILE

HACIA UNA FUTURA POLITICA SOCIAL



FUNDACIÓN PARA  
LA SUPERACIÓN  
DE LA POBREZA

# 2009

La Fundación para la Superación de la Pobreza (FSP) es una institución de la sociedad civil, sin fines de lucro y con intereses públicos, que nace en 1994. Nuestra misión busca contribuir a la superación de la pobreza promoviendo mayores grados de equidad e integración social en el país, que aseguren el desarrollo humano sustentable de las personas que hoy viven en situación de pobreza y exclusión social.

Para ello, trabajamos desde la sociedad civil generando conocimiento, instrumentos y propuestas en materia de políticas así como intervenciones sociales en contextos de pobreza.

Un factor clave en la conformación de nuestra identidad estratégica ha sido la opción por convocar a jóvenes que se encuentran en plena formación profesional, para que participen en los Programas Sociales que lleva adelante la FSP, aportando en calidad de Agentes Directos de Intervención. Para ello, desde nuestros inicios hemos contado con el apoyo financiero del Estado de Chile, a través de las respectivas Leyes de Presupuesto de la Nación que año a año permiten el desarrollo de programas tan relevantes para la sociedad chilena como el Servicio País Rural y Adopta un Hermano. El aporte fiscal del presente año se encuentra contenido en la Ley N° 20.314.

## **DIRECTORIO**

### **Presidente**

Rodrigo Jordán Fuchs

### **Vicepresidentes**

Verónica González Gil  
Juan Carlos Feres Nazarala

### **Directores**

Roberto Fantuzzi Hernández  
Manuel Riesco Larraín  
José Bengoa Cabello  
Felipe Larraín Bascuñán  
Benito Baranda Ferrán  
Alberto Etchegaray Aubry  
Ricardo Ffrench-Davis Muñoz  
Elizabeth Lira Kornfeld

### **Director Ejecutivo**

Leonardo Moreno Núñez



## UN SISTEMA DE **GARANTÍAS** **SOCIALES PARA CHILE**

En la víspera de celebrar su Bicentenario, nuestro país cuenta entre sus logros sociales más destacados, haber reducido notoriamente la pobreza y mejorado la calidad de vida de gran parte de sus habitantes. Más aún, hoy aspiramos a formar parte, en el corto plazo, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), entidad que reúne a los países más desarrollados del mundo. Así, Chile ha logrado dibujar un escenario de importantes oportunidades en el ámbito económico, político y sociocultural. Sin embargo, para que tales oportunidades puedan ser aprovechadas por todos, debemos examinar y definir con mayor claridad nuestros desafíos en materia de equidad e integración social.

En los últimos lustros, gran parte de la sociedad chilena ha visto cómo se incrementaron sus ingresos reales, permitiendo una mayor integración al consumo. No obstante ello, un porcentaje de nuestros hogares aún no cuenta con un ingreso mensual adecuado para realizar sus funcionamiento básicos de forma estable y segura.

Así también, durante las últimas décadas, ha existido un claro compromiso por entregar viviendas a quienes más lo necesitan, disminuyendo el déficit histórico, pero sin una política que aborde adecuada y permanentemente la habitabilidad en su conjunto. Ello ha producido la formación

de espacios segregados, con entornos hostiles y barrios estigmatizados para los más pobres.

En materia de educación, hemos logrado tasas de escolarización y alfabetización nunca antes vistas en la historia de nuestro país, pero no es tolerable que cerca de la mitad de los niños de 9 años no entienda lo que lee en pleno siglo XXI.

Por otra parte, los indicadores de esperanza de vida y morbilidad / mortalidad materno-infantil son equiparables a los niveles alcanzados por países desarrollados y podemos decir con orgullo que el hambre es cosa del pasado en Chile. Pero aún existen inequidades en materia de acceso oportuno a servicios de recuperación de la salud o a un contexto de promoción de estilos de vida saludable, lo que perjudica, sensiblemente, a las personas que experimentan la pobreza.

Si bien estas brechas sociales deben ocupar un lugar central en nuestra agenda social a futuro, es importante destacar que se trata de inequidades resarcibles. Es de nuestra convicción que como país, contamos con los recursos humanos, institucionales y económicos para establecer las vigas maestras de los consensos políticos y pactos fiscales necesarios que sitúen a Chile durante el presente siglo, en el concierto de los países económica y socialmente desarrollados.

A través de este documento, la FSP hace un llamado en orden a definir y acordar Umbrales Sociales Garantizados. Sea cual fuere el contexto económico que atraviese un país, éste debe definir un piso de inclusión y desarrollo humano de acuerdo a su recursos financieros, institucionales, etc. Este piso constituye un compromiso de convivencia social que se expresa en códigos de conductas en

materia de políticas sociales. En algunos países podrá expresarse en servicios garantizados de educación básica, en otros se podrá incluir educación inicial dado que sus recursos, consensos y avances técnicos así lo permiten y aseguran. Lo importante es pactar el piso, porque su establecimiento de por sí tienen efectos muy importantes en materia de certidumbre, inclusión e identidad colectiva.

## Chile puede asegurar el **desarrollo humano y la integración social a todos sus miembros**

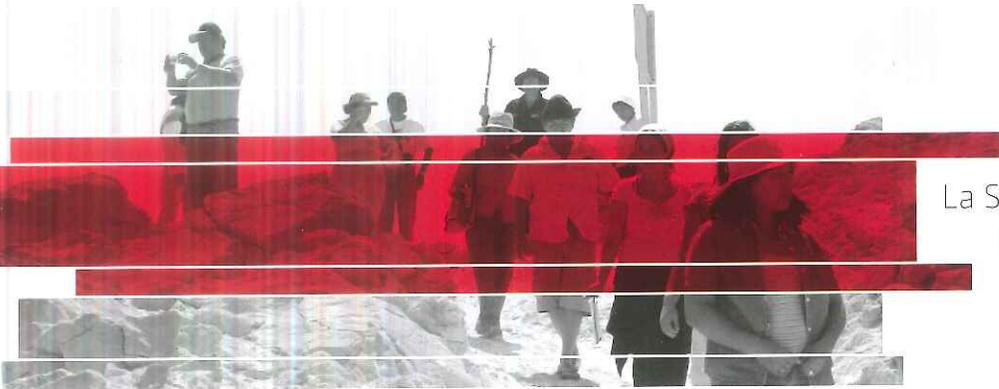
Este Bicentenario ofrece una oportunidad objetiva y subjetiva de primer orden, que nos permite revisar con nuevas perspectivas el nivel y profundidad de nuestros acuerdos básicos y elementales de convivencia económica y política, pero por sobre todo social, para seguir avanzando en la consolidación y desarrollo de nuestra República.

En esa dirección, queremos proponer como prioridad nacional el establecimiento de un piso garantizado de buenas oportunidades en las áreas clave para desarrollo humano, por debajo del cual ningún miembro de esta sociedad debiera estar. Estas áreas son educación, salud, vivienda y habitabilidad, trabajo, ingresos y participación. La consecuencia inmediata de este planteamiento es una mejora de las condiciones de vida y las oportunidades de desarrollo para las personas que hoy viven en situación de pobreza o que experimentan una elevada vulnerabilidad socioeconómica. Nuestro compromiso es que las personas que experimentan permanente o periódicamente la pobreza tengan oportunidades ciertas para vivir una vida larga y saludable, accedan a una educación continua y de

calidad, a viviendas dignas e integradas, y a trabajos que fortalezcan su capital humano tanto como espíritu de innovación y superación.

Cabe destacar que la presente propuesta, busca ser una aporte inicial de carácter técnico – político, con miras al desarrollo de un profundo debate público y el advenimiento de acuerdos nacionales. Las medidas aquí contenidas han sido discutidas y acordadas en el marco del Directorio de la FSP, el cual tiene la peculiaridad de cobijar a personas representativas de un amplio abanico ideológico, pero con un claro compromiso y valoración por los acuerdos fundamentales que nuestra sociedad debe fraguar para superar definitivamente la pobreza en nuestro país.

Así, la actual propuesta es presentada a la ciudadanía en general y especialmente entregada a los aspirantes a la Presidencia de la República, con la intención de comprometer esfuerzos y aunar voluntades de sectores cada vez más amplios.

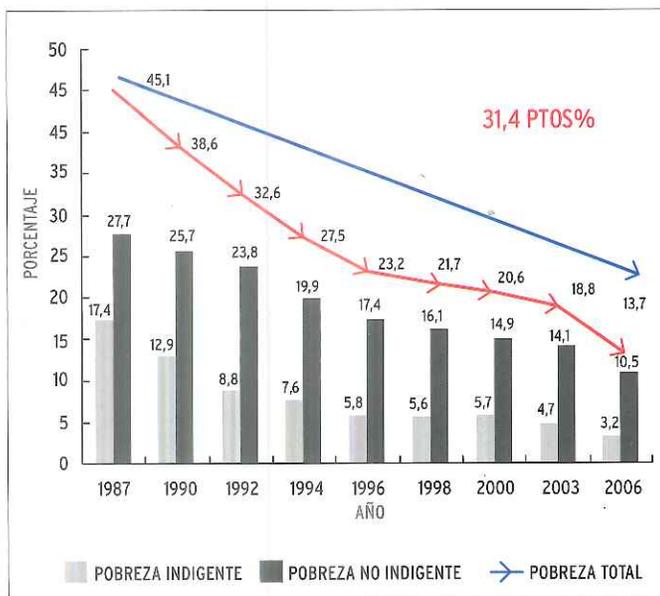


La Superación de la pobreza  
**es responsabilidad de todos**

## UN BREVE DIAGNÓSTICO

Es un hecho conocido que la pobreza medida por ingresos se ha reducido significativamente en nuestro país durante los últimos 22 años. En efecto, si echamos mano al indicador actualmente en uso, este fenómeno retrocedió del 45,1% (año 1987) a 13,7% (año 2006). Esto ha significado pasar de 5.500.000 personas bajo la línea de la pobreza a cerca 2.200.000 personas. Asimismo, la indigencia varió de un 17,4% a un 3,2%. Tales resultados deben ser motivo de satisfacción para el país<sup>(1)</sup>.

### EVOLUCIÓN DE LA INCIDENCIA DE LA POBREZA 1987 - 2006



Los especialistas coinciden en señalar que estos resultados están relacionados íntimamente con el crecimiento económico registrado en estas dos décadas, la presencia de políticas sociales activas y permanentes, y con paquetes contracíclicos en momentos de crisis. Un factor que también ha influido, pero que

ha sido menos abordado en los modelos explicativos, guarda relación con la estabilidad política alcanzada por el país, pese a que todavía queda un trecho por recorrer en materia de gobernabilidad democrática, especialmente, con vistas a permitir una agregación más amplia de intereses y aspiraciones existentes en la sociedad, en particular, de los sectores más pobres y vulnerables que suelen tener una participación muy débil en el debate y los consensos públicos.

En efecto, la traducción del crecimiento económico en el desarrollo social no es automática. Se requiere de medidas específicas que mejoren la asignación de los recursos y oportunidades en contextos de bajos ingresos y/o menor dotación de activos humanos, sociales o físicos. De hecho, sociedades que han crecido de forma similar a Chile, no registran nuestros niveles de desarrollo y superación de la pobreza. Asimismo, en momentos de crisis, otros países de la región han experimentado profundos y dramáticos retrocesos en materia social, en contraposición al curso seguido por Chile, que ha logrado evitar el deterioro extremo en el nivel de bienestar de los hogares. Una larga tradición de políticas sociales, una extendida institucionalidad social público/privada en salud, educación, previsión y vivienda, son diferenciales importantes del caso chileno. También lo es nuestra capacidad de ponernos de acuerdo en algunas áreas fundamentales.

Sin embargo, este "activo de país" puede ser aprovechado y profundizado aún más. Esa es nuestra apuesta. Podemos introducir mejoramientos sustantivos en el enfoque, la eficiencia y efectividad de las políticas sociales, no sólo como dispositivos remediales de injusticias específicas sino también como mecanismos simbólicos y concretos de aumento de la equidad y la integración social. Para avanzar en acuerdos sobre estas materias, es imprescindible compartir algunos elementos diagnósticos:

<sup>(1)</sup> Con todo, cabe destacar que la FSP ha propuesto la actualización de este indicador cuya construcción se basa en los patrones de consumo registrados por la IV Encuesta de Presupuestos Familiares de 1987-1988. Dicha propuesta ha servido de base para nuevas estimaciones de pobreza (Larraín, F. 2008). Así mismo, existe una agenda de trabajo oficial en torno a este tema que surgió en el marco de Protocolos de Acuerdo entre el poder Ejecutivo y el poder Legislativo, asociado a la aprobación de la Ley de Presupuestos de la Nación 2009 y que considera la elaboración de una nueva canasta de medición de la pobreza, a partir del trabajo técnico que se encuentra desarrollando Mideplan-Cepal.

En la actualidad, los hogares que se encuentran en situación de pobreza e indigencia son de mayor tamaño (4,4 integrantes por hogar en indigencia v/s: 3,6 integrantes por hogar no pobreza). También registran mayores tasas de dependencia (4,3 en indigencia v/s 2,4: no pobreza); mayores niveles de desocupación (40% de personas en indigencia v/s 5,7% de personas no pobres); y mayor presencia de mujeres jefas de hogar (44% de hogares indigentes con jefatura femenina v/s 28,8% hogares no pobres con jefatura femenina)<sup>(2)</sup>.

A su vez, la pobreza afecta con mayor intensidad a niños y jóvenes menores de 18 años (20,6% del total de niños y jóvenes), al pueblo indígena (19% del segmento), y es levemente superior en las mujeres - indistintamente si éstas son jefas de hogar o no - (14,3% v/s el 13% del total de hombres)<sup>(3)</sup>.

Asociado a estos datos "fotográficos" que se extraen del análisis de los resultados de la Encuesta CASEN, es importante considerar la evidencia empírica aportada por estudios longitudinales. Según estos estudios los hogares que registran bajos niveles de escolaridad per cápita, poseen pocos activos financieros o físicos y tienden a experimentar una elevada volatilidad en sus ingresos mensuales. Estas fluctuaciones se producen en el rango más bajo de la distribución de ingresos del país, por lo que su presupuesto mensual puede caer a niveles críticos, en especial, cuando se trata de familias con pocas personas en edad de trabajar u hogares monoparentales (por ejemplo: de jefatura femenina sin cónyuge). Este es un aspecto que se está tomando en cuenta crecientemente en las políticas sociales, el cual tiene por orientación proteger los quiebres en el ingreso familiar.

El perfil que ha ido tomando la pobreza actualmente en Chile, corresponde a un circuito de vulnerabilidad muy complejo que se ha ido estructurando en torno a la segregación residencial, la inserción en mercados laborales precarios, la segmentación educativa, entre otros factores. Existe un número elevado de conciudadanos que exhibe un alto nivel de riesgo, que asciende y desciende respecto de la línea de la pobreza varias veces durante su ciclo vital.

La Encuesta Panel (2006), realizada en conjunto por Mideplan, Universidad Alberto Hurtado y FSP, informa que un 76% de los indigentes del 2001 no lo era en 1996, en circunstancias que ese segmento mantuvo su incidencia casi inalterada en ambos años. Sólo un 4,4% de la población estuvo en pobreza en 1996, 2001 y 2006. Pero un 29,8% estuvo en esa situación una o dos veces en el mediciones de esos mismos años. En consecuencia, al menos un 34,1% de la población experimentó la pobreza en dicho período. También sabemos que, en promedio, los hogares que superaron el umbral de la pobreza, experimentaron un incremento de sus ingresos mensuales del orden de 36 mil pesos en áreas urbanas y en áreas rurales el valor ascendió a 28 mil pesos.

		2006		
1996	2001	P	NP	TOTAL
P	P	4,4%	7,0%	11,3%
P	NP	1,6%	10,6%	12,2%
NP	P	1,5%	5,8%	7,4%
NP	NP	3,2%	65,9%	69,1%
TOTAL		10,7%	89,3	100%

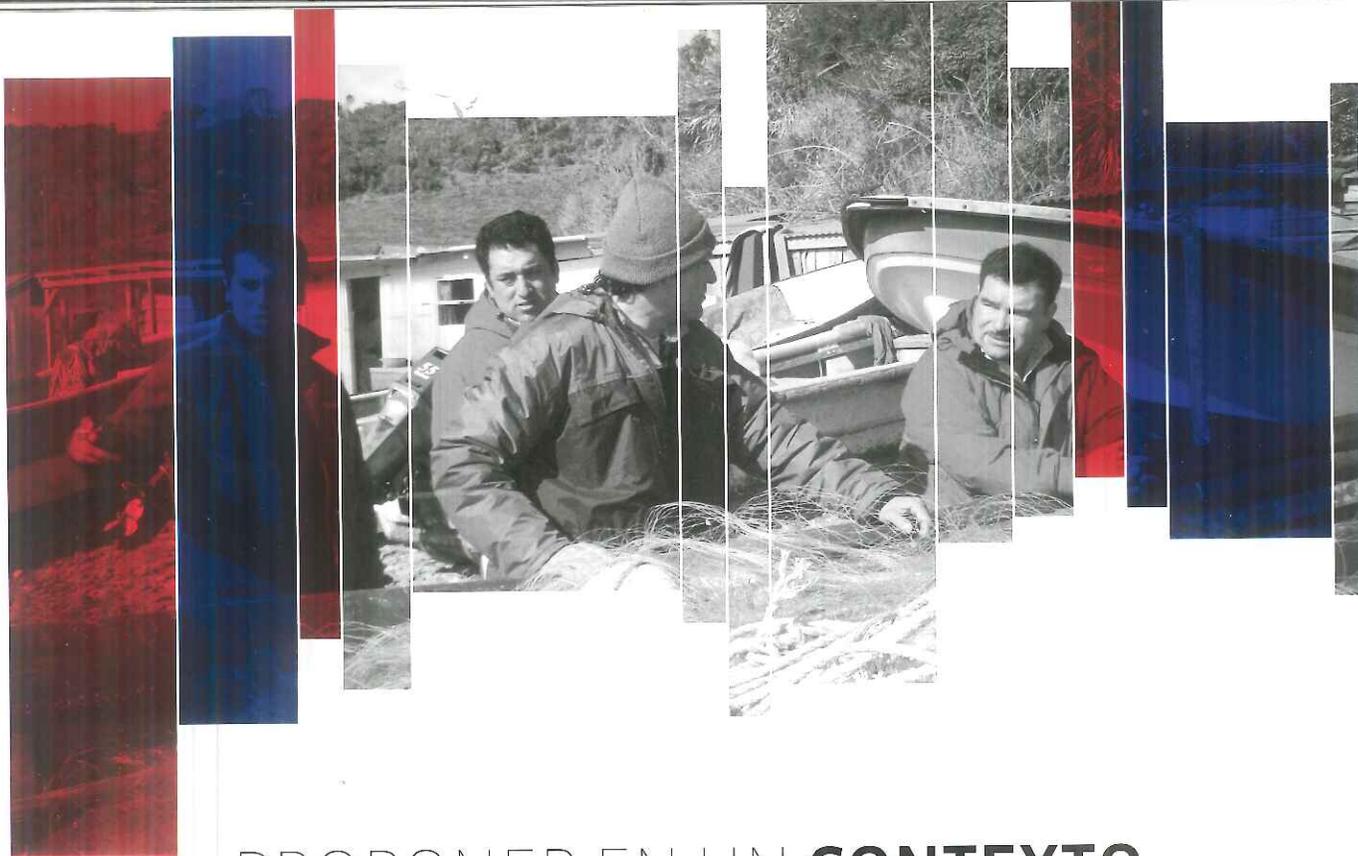
Fuente: PANEL- CASEN 1996-2001-2006 UAH-MIDEPLAN-FSP

Esto refleja que la pobreza es multifactorial en sus causas, multidimensional en sus manifestaciones y necesariamente integral en sus soluciones. Bajo estos preceptos, los ingresos constituyen una capacidad fundamental para adquirir parte de los satisfactores de nuestras necesidades básicas, pero indudablemente, mientras persistan bajos niveles de logro escolar; las enfermedades evitables o la malnutrición (sobrepeso) afecten con mayor fuerza a quienes viven en pobreza; o se habite viviendas muy pequeñas o en zonas segregadas, o sólo se logre una inserción precaria en los mercados laborales, la pobreza no logrará ser superada definitivamente en nuestro país.

<sup>(2)</sup>Fuente: Casen 2006.

<sup>(3)</sup>Ob.cit





## PROPONER EN UN **CONTEXTO** **DE CRISIS INTERNACIONAL**

Durante el último lustro, Chile registró una expansión de su economía a un ritmo moderado. Sin embargo, la crisis internacional provocó una fuerte contracción que, desde luego, hace reflexionar sobre la viabilidad de nuevas medidas en materia de políticas sociales que pudieran no contar con un financiamiento adecuado o duradero.

Cabe recordar que durante el 2008, Chile se expandió a un ritmo anual del 3,2%, cifra 1,5 punto porcentuales menor a la del año anterior, al tiempo que la tasa de desempleo se elevó y la inflación anual registró un alza significativa durante los primeros tres trimestres, situación que se explica por las alzas de precios externos en las importaciones, en particular de los alimentos y los combustibles, que se produjeron durante la primera mitad del año. Posteriormente, la crisis financiera global desencadenada en los Estados Unidos a partir de septiembre, provocó cambios significativos en el entorno externo, que causaron una brusca desaceleración de la demanda, tanto externa como interna, durante el último trimestre de 2008 y el primero de 2009.

CEPAL sostiene que durante 2009 se han mantenido las tendencias a la desaceleración del crecimiento y el aumento del desempleo. Así, durante el primer trimestre del año se produjo una fuerte reducción de la demanda, tanto interna como externa. Paralelamente, se observan caídas

significativas en los registros inflacionarios. Por su parte, las estimaciones del crecimiento del PIB han sido modificadas a la baja y éste registraría un crecimiento negativo del 1% en este año.

Pese al efecto negativo de estas turbulencias externas, gracias a un quinto año consecutivo de superávit fiscal, en el año 2008 el Estado logró acumular recursos financieros por valor de 25.500 millones de dólares, que le han permitido impulsar una acción contracíclica sin incurrir en endeudamiento interno o externo. Las reservas del Banco Central, por su parte, ascienden a 24.200 millones dólares y apoyan también esta capacidad contracíclica.

Con todo, dentro del estado crítico en que a mediados de 2009 se mantiene la economía internacional, los organismos multilaterales observan que el ritmo del deterioro ha tendido a estancarse e, inclusive en algunos casos, se evidencia una reversión de la tendencia y una incipiente mejoría de algunos indicadores económicos y financieros, cuya confirmación habrá de verse con el transcurso del tiempo. Asimismo, en el caso de Chile, el aumento del precio del cobre ha generado mayor tranquilidad, al punto que se está evaluando reponer la regla de ahorro fiscal.

Sin embargo, una mayor velocidad del proceso de recuperación de las economías, que contribuya a aumentar más

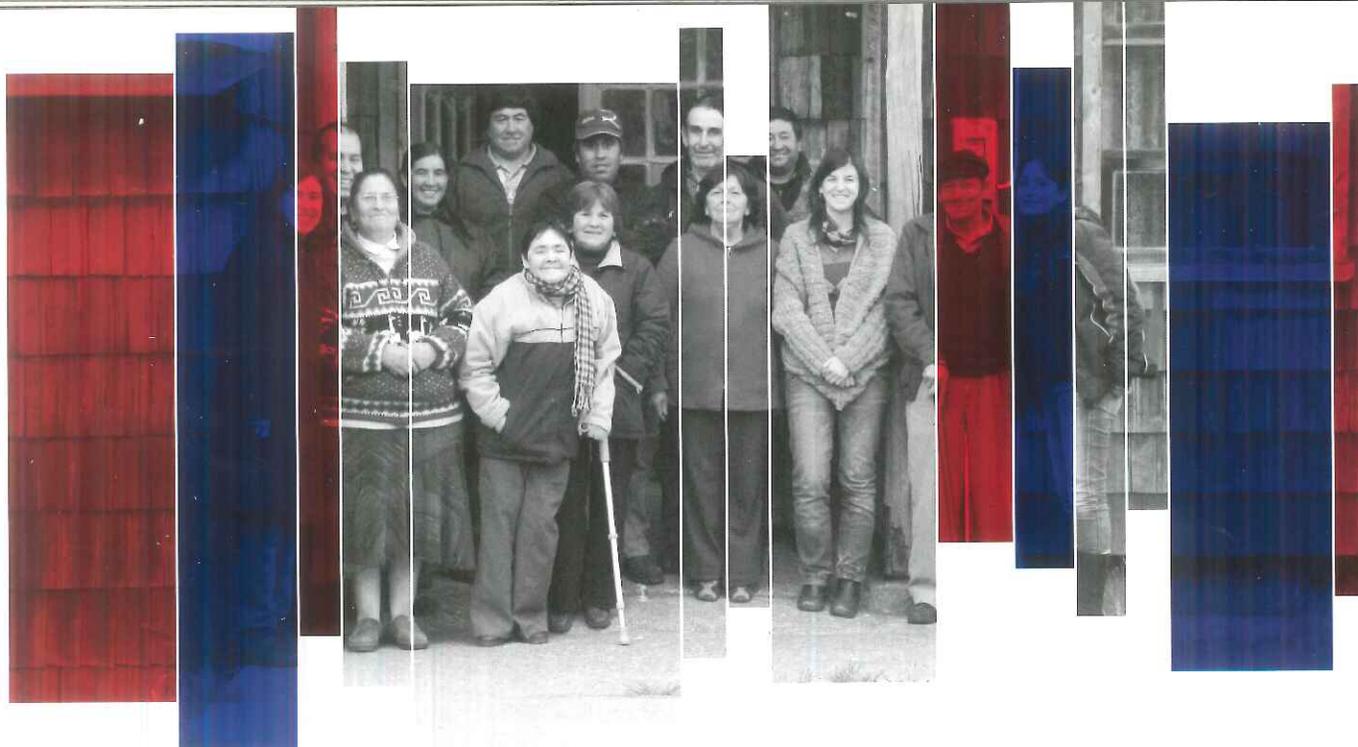
rápidamente la tasa de empleo y de esta forma permita retomar la senda de reducción de la pobreza, requiere también de medidas de política que contrarresten los efectos de la crisis, sin descuidar el desarrollo y financiación de la piedra angular de la política social. Pero esto, como se ha comentado anteriormente, depende entre otras cosas, de la cantidad de recursos que pueden destinarse a tal efecto.

Si bien, son pocos los que se aventuran a entregar análisis prospectivos concluyentes sobre el desenvolvimiento de la economía a futuro, lo cierto es que el país y sus autoridades responsables deberán ir actualizando día a día sus proyecciones en esta materia.

Con todo, los contextos de crisis también constituyen una oportunidad para analizar cuáles son las prioridades

como país en el corto y largo plazo. Estas definiciones nos permiten adoptar medidas de ordenamiento, aumento de la eficiencia y de orientación para escoger medidas y políticas de alto valor sinérgico. Por ello, es fundamental llegar a acuerdos nacionales sobre dónde y cómo priorizar el gasto social en las áreas más sensibles y de mayor rédito presente y futuro. En esa dirección, el enfoque de Umbrales Sociales Garantizados es sensible, adaptable y dialogante con la coyuntura y la disponibilidad de recursos; sin renunciar por ello a ponerse horizontes de largo plazo y generar un plan maestro en esa línea, tal como lo plantea su arquitectura. Es por este motivo que, reafirmamos la importancia de elaborar propuestas en contextos de crisis y recuperación, aunque pueda significar esperar un tiempo antes de que estemos en condiciones para poner en régimen el conjunto de medidas aquí descritas.





## UNA NUEVA ARQUITECTURA PARA LA POLÍTICA SOCIAL DEL BICENTENARIO

### LOS UMBRALES SOCIALES GARANTIZADOS

Son aseguramientos que la sociedad compromete a todos sus miembros solo por el hecho de formar parte de ella, en un conjunto acotado de oportunidades, bienes y servicios claves en las áreas de educación, salud, vivienda, trabajo, participación e ingresos y que resguardan el desarrollo humano de las personas, en especial, de aquellas que viven en pobreza y vulnerabilidad social.

### ¿POR QUÉ ESTABLECER UMBRALES SOCIALES GARANTIZADOS EN CHILE?

**Gozan de mayor estabilidad.** Los Umbrales Sociales Garantizados son fruto de acuerdos políticos amplios y perdurables que pueden llegar a expresarse en cambios a nivel normativo, institucional, programático y en el presupuesto de la Nación. Por ello, no son fruto exclusivo de la voluntad del Ejecutivo o un gobierno de turno, sino que relevan el papel del poder Legislativo en el diseño de las políticas sociales así como en el desarrollo y consagración de los pactos fiscales necesarios para llevarlas adelante.

**Contribuyen a establecer las vigas maestras del proceso de superación de la pobreza.** Los Umbrales Sociales Garan-

tizados establecen un piso de ciudadanía e integración social. Por eso su impacto es mayor para los grupos más vulnerables de la sociedad. Por ejemplo, vivir una vida lo más larga y saludable posible o recibir una educación continua y de calidad debe ser una experiencia común a todos los miembros de la sociedad. Para ello el país debe acordar las oportunidades básicas que permiten vivir tales experiencias: Ejemplo: brindar servicios educacionales de calidad durante los primeros 21 años de vida; brindar servicios oportunos de atención de salud. Pero en ese escenario, el Estado tiene la obligación de concentrar su acción positiva y focalizar sus recursos en aquellos segmentos que no pueden resolver estos aspectos completamente solos o por sus propios medios.

**Son una forma de priorizar los recursos.** Los Umbrales Sociales Garantizados no son un enfoque que deba aplicarse a toda la política social, sólo debe ser utilizado en un conjunto acotado de áreas que han sido acordadas como claves para el desarrollo humano y la superación de la pobreza. Esto es particularmente relevante ya que su arquitectura exige priorizar el gasto social a su favor y colocar a disposición los recursos institucionales, normativos y humanos necesarios para su realización. Los Umbrales Sociales Garantizados deben implementarse en un período corto para estar disponibles a toda la población objetivo, evitando a toda costa la entrega arbi-

traría de los beneficios. Por eso es importante considerar la participación de proveedores públicos y privados para alcanzar la cobertura y el impacto deseado lo antes posible.

**Aseguran igualdad de oportunidades.** Un sistema de garantías sociales permite asegurar un esquema de igualdad de oportunidades básicas para todos, independientemente de su origen familiar, territorial, cultural, étnico, etc. Esto contribuye sensiblemente a mitigar la incertidumbre. Los Umbrales son un compromiso para con todos quienes se encuentren en determinada situación de pobreza o vulnerabilidad. De esta manera, por ejemplo, cualquier persona que se encuentre en situación de inseguridad alimentaria, sabrá que puede recurrir a programas de complementación nutricional que aseguren una ingesta de micro y macronutrientes suficiente y adecuada para el mantenimiento de su salud y su funcionamiento.

**Disminuyen la discrecionalidad en la ejecución de políticas y aumentan la transparencia.** Los Umbrales Sociales establecen explícitamente la forma y condiciones de entrega de los servicios y bienes garantizados, así como los resultados e impactos que persiguen. Esto favorece el control ciudadano y la rendición de cuentas.

**Empoderan a las personas habitualmente más débiles de nuestra sociedad.** Las garantías sociales establecen condiciones explícitas de acceso, duración, calidad, oportunidad, participación, las cuales pueden ser exigibles por las personas en las áreas que han sido garantizadas. Así, frente a una atención deficiente en un servicio determinado, una persona puede ejercer un reclamo regulado que resuelva de manera adecuada su demanda, sin necesariamente tener que iniciar acciones judiciales, de larga resolución y alto costo, particularmente para la población de menores ingresos.

#### **LOS UMBRALES SOCIALES GARANTIZADOS DEBEN EXPLICITAR LAS DIMENSIONES DE:**

**Acceso:** Para asegurar un Umbral Social se debe explicitar a qué programas y mecanismos se tiene garantizado el acceso, a quiénes beneficia, y en qué forma y condiciones se hace efectivo. Por ejemplo, se propone asegurar la disponibilidad de ingresos mensuales a todos los hogares con fuertes déficit de presupuesto familiar, para cubrir un porcentaje del costo de sus necesidades y funcionamientos básicos. Para ello, se propone un sistema de subsidio familiar. La dimensión de acceso exige crear

e implementar los medios a través de los cuales se dará a conocer a la población objetivo su derecho a acceder a un beneficio como este. Complementariamente, la explicitación del acceso exige estudiar las alternativas para resolver el cómo se realizará la provisión de servicios y bienes asegurados al conjunto de la población objetivo en períodos relativamente cortos de tiempo. Se trata de asegurar el criterio de **disponibilidad y accesibilidad**. Por eso la capacidad institucional público/privada para llegar a la población debe ser analizada y aprovechada al máximo, así como hacer uso de mecanismos de asignación o entrega vía Estado o mercado.

**Permanencia:** Habitualmente este criterio es pasado por alto o dado por conocido. Sin embargo, es muy importante que se expliciten la duración o tiempo en que están disponibles los bienes y servicios garantizados una vez que se accede a ellos y se establezcan los mecanismos adecuados para lograrlo. En áreas asociadas a largos procesos como es el caso de educación, se consideran Umbrales de duración de servicios básicos y medios; también existen algunos mecanismos pro retención, pero no están garantizados y no actúan de forma sistémica.

**Protección financiera:** Se trata de una dimensión muy importante, puesto que en ella se explicitan los aportes económicos que debe realizar el Estado dependiendo de la situación socioeconómica del titular. Se recomienda aplicar un principio de subsidios diferenciados que permita focalizar los recursos en aquellos titulares que no poseen ingresos suficientes para enfrentar los gastos asociados a estas áreas. Cabe destacar que en estricto rigor todas las personas, inclusive los más pobres, realizan aportaciones al sistema de políticas sociales a través del pago de sus impuestos, cada vez que adquieren o compran en el mercado, pagan sus patentes, etc. Sin embargo, la protección financiera busca graduar tanto las contribuciones mensuales como el gasto de bolsillo de las personas y familias dependiendo de su situación socioeconómica.

**Calidad:** Si bien ésta es una dimensión muy subjetiva y las apreciaciones sobre este punto son diversas y complejas de sintetizar, de todas formas las políticas que se basen en el enfoque de Umbrales Sociales Garantizados, deben definir y explicitar los estándares básicos de producción y entrega de los servicios/bienes para asegurar el logro de los resultados esperados; así como modos dignos, empáticos y respetuosos de atención hacia las personas.

**Oportunidad:** Este es uno de los criterios más sensibles para la población beneficiaria. La recomendación es es-

tipular y dar a conocer a los beneficiarios los tiempos máximos de espera para acceder a los bienes y/o servicios asociados a los Umbrales Sociales Garantizados. Esto implica crear e implementar los mecanismos necesarios para lograrlo, siendo muy importante en este contexto, la existencia de sistemas de información altamente eficientes, integrados, con dispositivos de actualización automática, los cuales deben ser gestionados con celeridad y plena transparencia.

**Participación:** Toda política erigida bajo esta arquitectura debe estipular mecanismos de participación de los titulares en alguna instancia que recoja su voz y opinión sobre el diseño, la implementación, la marcha o la evaluación de las garantías sociales. Se sugiere actuar con flexibilidad, tomando en cuenta que las personas en situación de pobreza tienen dificultades para sostener procesos participativos o invertir en ellos. Por ello, estos mecanismos pueden incluir consultas a través de instrumentos cuantitativos o cualitativos, hasta creación de comités de usuarios o profundización de instancias actualmente en uso como pueden ser los comités de vivienda, consejos escolares, etc.

**Actualización:** Corresponde a todos aquellos mecanismos mediante los cuales la sociedad periódicamente, evalúa y actualiza el contenido de las garantías y sus dimensiones. Estas actualizaciones deben estar reguladas en base a criterios científico-técnicos, políticos y económicos. Se recomienda que en este proceso participen instancias técnicas, ciudadanas y políticas.

**Principios de adaptabilidad y aceptabilidad.** Entre los estándares de conducta asociados al (futuro) sistema de Umbrales Sociales Garantizados, destaca la inclusión de criterios y medidas específicas de **adaptabilidad** cultural, geográfica, ambiental de los mecanismos, bienes, servicios, procesos o resultados que se busca asegurar. Cuando las oportunidades que se ha resuelto garantizar afectan a **pueblos indígenas, mundo rural, territorios extremos, asentamientos ghettificados, adultos mayores, migrantes**<sup>(4)</sup>, etc. el criterio de adaptabilidad es insoslayable. Si se aplican mecanismos estándar sin reparar en las necesarias diferencias y adaptaciones en las formas de "producir" los accesos, las calidades y oportunidades, entre otros, los resultados y efectos pueden ser sensible-

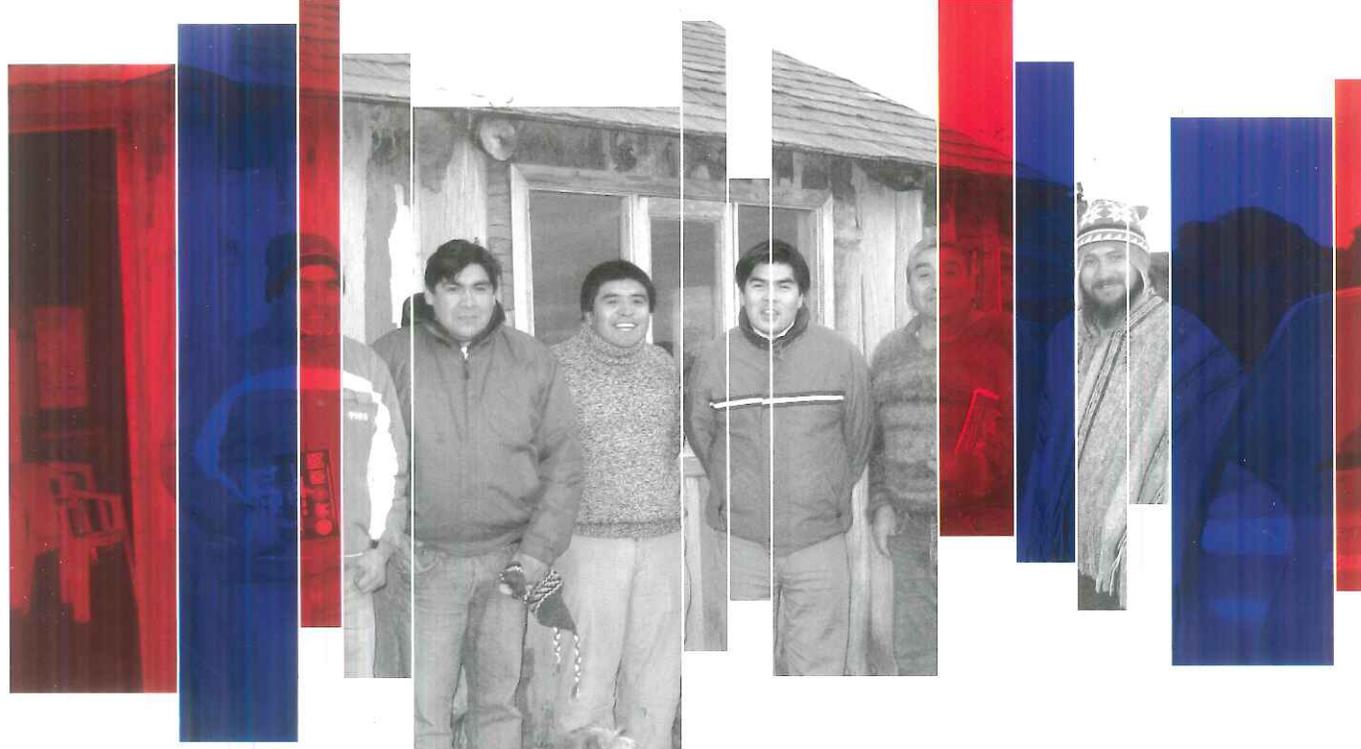
mente diferentes entre estos grupos, o inclusive avanzar en un sentido contrario al deseado. Es necesario considerar, en este aspecto que lo que se espera garantizar es una oportunidad o alguna dimensión de bienestar, lo que necesariamente implica cierta flexibilidad en los factores o mecanismos con que se aborda, para que sean pertinentes a cada contexto socioterritorial. Esto supone la selección de mecanismos alternativos pero de calidad equivalente.

Asimismo, todo programa en este marco debe contar con protocolos que garanticen un trato digno hacia las personas en situación de pobreza. Una de sus manifestaciones básicas es la implementación del principio de **aceptabilidad** que supone contar con el consentimiento explícito, informado y libre de las personas, hogares o comunidades que serán atendidas.



En esa misma dirección, esta propuesta releva y problematiza la responsabilidad que posee el **Agente de Intervención Social Directo o Mediador**, en otras palabras, la persona que desde la institucionalidad (pública o privada) dialoga, trabaja o atiende directamente a las personas en situación de pobreza y/o vulnerabilidad. Estos agentes o mediadores deben resguardar la aplicación correcta y sistemática de los criterios de adaptabilidad y aceptabilidad, en escenarios físicos lo más apropiados posibles.

<sup>(4)</sup>En la versión extensa de Umbrales Sociales para Chile se incluyeron reflexiones generales y criterios marco para el trabajo con algunas de estas realidades.



## PROPUESTAS GENERALES

---

Las propuestas que a continuación se presentan, tienen por objetivo abordar las áreas que resultan cruciales para la superación de la pobreza. Estas se han organizado en dos grupos: aquellas que contribuyen, preferentemente a crear y fortalecer en el largo plazo, los activos en los hogares en pobreza y, aquellas que permiten su circulación, uso y movilización en la estructura de oportunidades presente. En las primeras se encuentran las políticas de educación, salud y vivienda/hábitat las que son explicativas de parte importante de la dotación de capital humano, social y físico que poseen los hogares. Son políticas de largo aliento, ya que una buena dotación de los activos mencionados, se forja durante años, no tanto con políticas intersticiales o discontinuas. Por eso, mejorar y garantizar umbrales adecuados en estas áreas resulta ineludible para superar la pobreza de modo estable, rompiendo el circuito transgeneracional de persistencia de la misma.

Complementariamente, el diseño de estrategias de superación de la pobreza significa articular los esfuerzos antes descritos con medidas de corto plazo. Éstas deberían concentrarse en el aprovechamiento y movilización de gran parte de los activos laborales con los que ya cuentan los hogares en pobreza. Su propósito es mejorar los ingresos autónomos y la participación en el desarrollo (su propio desarrollo) de las personas en situación de pobreza y vulnerabilidad. En ese sentido, la presente propuesta incluye

mecanismos que garanticen programas pro empleabilidad, pro inserción laboral dependiente o independiente, sin descuidar mínimos de calidad del empleo.

Como se señaló anteriormente, otro aspecto clave en materia de circulación de activos es la creación de instancias de participación y recuperación de las opiniones y propuestas de las mismas personas en pobreza sobre el diseño, implementación y evaluación de las políticas que les atañen. Esto debe ser un estándar de conducta de todos los programas públicos.

En suma, la superación de la pobreza pasa por el compromiso activo y sistemático de las mismas personas que experimentan este problema, y de la implementación de políticas garantizadas que apoyen esos procesos.

### **GARANTÍAS EN VIVIENDA Y HABITAT**

#### **Integración urbana, vivienda y barrio:**

El déficit de vivienda afecta en Chile a 474.659 familias, las que viven en condiciones de allegamiento, hacinadas o sus viviendas tienen graves problemas de calidad. La solución para ellas debe incorporar un enfoque integrador que evite las graves patologías urbanas, como la segregación

laboral y segmentación educativa, que se están generando en las ciudades.

En la actualidad, algunos de los aspectos más críticos en esta área se tienden a encontrar en las dimensiones de barrio y ciudad, como el déficit de equipamiento y de espacios públicos de calidad, así como los temas de seguridad y de conectividad de los barrios con el resto de la ciudad, como expresión de los problemas de localización ya mencionados.

Para lograr una mejor integración a la ciudad, calidad de los barrios y de las viviendas proponemos:

- Garantizar la calidad de las viviendas, mediante un seguro de calidad y el establecimiento de un tamaño mínimo de vivienda (45 m<sup>2</sup> ampliables en casas, 55 m<sup>2</sup> en departamentos) y de un cuadro normativo de superficies mínimas por piezas.
- Mejorar el hábitat, lo que implica considerar espacios públicos, equipamiento, accesibilidad y también el mejoramiento de las viviendas, incluido el completo reciclaje o demolición si es necesario. Para ello se requiere elevar los actuales programas de mejoramiento barrial al nivel de una política de carácter intersectorial.
- Garantizar un Segundo Subsidio que cubra la pérdida de valor de las viviendas a propietarios que deseen abandonar el barrio cuando no sea posible mejorar el hábitat.
- Asegurar por ley medidas de compensación a municipios que han absorbido externalidades de los programas de vivienda social, y entregar recursos a municipios que acojan a nuevos conjuntos de vivienda social.
- Dar mandato institucional a los SERVIUs para la actuación conjunta con municipios (modelo de sociedades mixtas) en el desarrollo de operaciones urbanísticas de integración a escala de las ciudades, según lineamientos de planes estratégicos.
- Creación de una Agencia de Urbanismo como organismo intersectorial que apoye la formulación de planes estratégicos de desarrollo urbano.
- Establecimiento de una Ley General de Vivienda y Ciudad que dé estabilidad a las garantías propuestas y a los principios y características generales de los programas.

Para la atención de un número creciente de personas que viven en situación de indigencia sin techo, migrantes y gente en situación de calle, muchos de los cuales viven en condiciones altamente inseguras y que no están en condiciones de adquirir una vivienda proponemos:

- Un subsidio al arriendo de viviendas y habitaciones en áreas centrales, mediante un contrato entre el municipio o una institución administradora y el propietario.
- Atención integral, a través de servicios sociales y/o comunitarios, a los habitantes de estos inmuebles alquilados, que formen parte de grupos con un grado importante de daño psicosocial y/o semidependencia.

## GARANTÍAS EN SALUD

Si queremos superar la pobreza en Chile, necesitamos mantener a nuestra población lo más sana posible, tanto a nivel fisiológico como mental, generando oportunidades para evitar la ocurrencia de las enfermedades; para recuperarla oportunamente cuando ésta se ve deteriorada por algún factor contrarrestable; rehabilitar y reintegrar a personas con problemas de salud de lenta recuperación, y mitigar los efectos negativos que pueden acarrear enfermedades invalidantes, crónicas y dolorosas en los pacientes y sus familias.

Si tomamos en cuenta las opiniones de los usuarios del sistema<sup>(5)</sup>, éstos indican que sus mayores preocupaciones son las enfermedades graves y potencialmente invalidantes así como aquellas que los afectan más frecuentemente, como hipertensión, diabetes o cáncer. Si bien muchas de estas enfermedades ya forman parte de un sistema garantizado (GES), se requiere profundizar y perfeccionar más el sistema para responder de forma oportuna, integral y acogiendo a un rango más amplio de población. También es necesario que se garantice el tratamiento desde la sospecha de la enfermedad y no sólo desde el diagnóstico. Asimismo, los usuarios señalan que las políticas de salud deben incluir más programas preventivos y un mejoramiento del trato a los usuarios en los servicios de atención de salud.

Para favorecer la profundidad y claridad de las prestaciones ya existentes, para mejorar la adaptabilidad y adecuación cultural de las prestaciones y para apoyar las funciones de cuidado de las familias en casos de discapacidad, proponemos:

<sup>(5)</sup> Estudio de Preferencias Sociales MINSAL.

## Recuperación y Rehabilitación

Reforzamiento y profundización de los problemas de salud actualmente garantizados:

- Garantizar prestaciones integrales asociadas a los problemas de salud más frecuentes derivados de la Hipertensión, Diabetes y Cáncer, que incluyan prevención, pesquisa precoz, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación.
- Garantizar la resolución de problemas de salud en un rango de edad amplio para patologías de cadera, vesícula, audición y visión así como de salud dental, cuidados domiciliarios, audífonos, anteojos.
- Garantizar mejores estándares de atención y resolución de problemas de salud mental: protocolos y mecanismos para el acceso temprano a tratamiento (incluyendo drogas y alcohol), asegurar permanencia y adhesión del paciente con profesional de salud referente, mejorar la calidad de las prestaciones con estrategias culturalmente apropiadas, promover la reintegración social de los pacientes a través de intervenciones familiares, grupos de autoayuda, tratamiento asertivo comunitario y empleo con apoyo.
- Incrementar los niveles de resolutivez del sistema. Esto significa mejorar la cobertura, oportunidad y calidad de atención primaria (con más profesionales generales y de especialidad), familiar (con equipos especializados en salud familiar) y comunitaria (con red social de apoyo y extensionismo domiciliario para edades avanzadas, postración o discapacidad que evite la hospitalización temprana y la institucionalización de este tipo de pacientes).

## Promoción y Prevención

El estado de salud de la población chilena es preocupante. Un porcentaje importante de los años de vida perdidos (AVISA) se relaciona con problemas de salud evitables asociados a estilos de vida. Un ejemplo de ello es que el 54% de los mayores de 17 años está en riesgo cardiovascular alto o muy alto y, en el caso de los hombres mayores de 45 años, el porcentaje se eleva al 90%. Por ello, es urgente intervenir en los factores de riesgo y fundamentalmente trabajar la promoción de salud desde la niñez en 5 grandes áreas: alimentación, actividad física, prevención del tabaco, factores psicosociales y ambientales. Las enfermedades provocadas por estos factores hacen colapsar los servicios de salud, provocando un decaimiento

significativo en la calidad del trato hacia el paciente y la atención del problema de salud.

Proponemos una política clara y robusta en materia de promoción a través del Sistema Educativo y de Salud que constituya una oportunidad cierta y sistemática para las personas (especialmente en pobreza) de habilitación para estilos de vida saludables:

### En educación inicial (de 0 a 4):

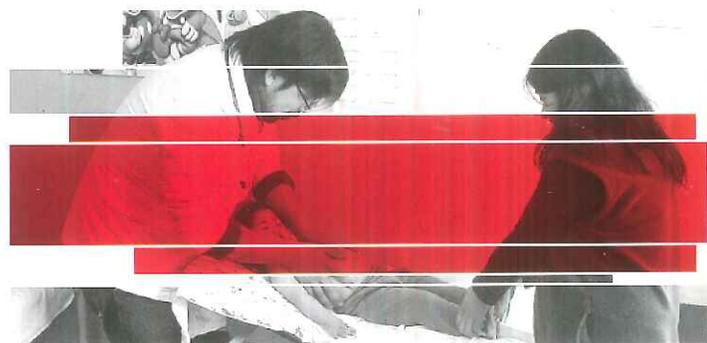
- Garantizar promoción de salud física y mental a través de un componente protocolizado de acción en programa de habilitación parental y control sano.

### En educación preescolar, básica y media:

- Garantizar promoción de salud en escuelas a través de la transformación del sector de aprendizaje (asignatura) de Educación Física en Educación para Vida Saludable, que comprenda el desarrollo y ejercitación de competencias y conocimientos nutricionales, duplicación de las horas destinadas a actividad física integral y el aprendizaje de habilidades psicosociales para la vida. Asimismo, se propone considerar mecanismos complementarios de mejoramiento del Programa de Alimentación Escolar, Entornos Escolares Saludables y ampliación del Programa de Habilidades para la Vida.

### En el sistema de salud, población adulta:

- Garantizar oportunidades de promoción de salud para la población adulta que comprendan:
  - Un curso de capacitación en habilidades para una vida saludable, que se aboque a enseñar aspectos básicos de nutrición, convivencia pacífica, salud ambiental intradomiliaria y actividad física.



- **Actividad Física.** Utilización de los centros de salud en espacios de vida saludable. Existe una red de 100 Centros de Salud Familiar y 1171 Hospitales tipo 4 y Postas de Salud Rural, desde donde es posible implementar cursos de actividad física, consejerías de vida sana, consulta nutricional.

## GARANTÍAS EN EDUCACIÓN

En Educación, nuestro país ha logrado una amplia cobertura de servicios educacionales básicos y medios, sin embargo, existen desafíos de cobertura en la educación inicial y superior. El primero de estos ciclos permite mejorar las condiciones iniciales para aprender y seguir aprendiendo, en tanto la educación superior mejora el retorno de los años de inversión educativa y da un sustento más sólido a los procesos de superación de la pobreza. Por otra parte, persisten importantes problemas de permanencia y calidad en la educación básica y media, que hay que atender con medidas claras y concretas, para que la educación sea el factor de potenciación del desarrollo humano que como sociedad esperamos que sea.

Las garantías en educación buscan asegurar a todas las personas, durante todo su ciclo formativo –desde su gestación hasta sus necesidades de actualización y reconversión laboral– un conjunto de oportunidades de aprendizajes que en definitiva potencien su desarrollo humano. Para ello, es necesario asegurar trayectorias educativas enriquecidas justamente a los sectores que mayores dificultades tienen para aprender y cuentan con menos recursos para hacerlo, apoyándolos para que tengan acceso a experiencias formativas significativas, que estimulen su desarrollo y favorezcan su proyección educacional hasta los niveles superiores.



Así, se requiere dar apoyo especial a los niños y jóvenes de los sectores socioeconómicos vulnerables, como se detalla en las medidas propuestas para cada nivel del ciclo formativo, pero también se necesitan acciones claras que mejoren la labor de los dos principales agentes educativos: la familia y la escuela. Para los primeros, dar los apoyos que refuercen sus capacidades de crianza y de dotación de un clima educativo propicio al aprendizaje, en el amplio sentido del término, y, para el sistema escolar, mejorando la calidad de los servicios que prestan, acreditando y fortaleciendo las competencias docentes, pero también reforzando la capacidad de atender a las necesidades socioeducativas complejas que tienen los estudiantes que viven en situación de pobreza, contando con equipos multidisciplinarios que puedan prestar los apoyos adecuados y de manera oportuna.

## Primera Infancia y Educación Preescolar

Las condiciones para aprender y lograr un desarrollo integral tienen su sustento en las experiencias y procesos vivenciados en las etapas tempranas de la vida. Se evidencian ya en este ciclo socioeducativo fuertes diferencias en los niños y niñas según el nivel socioeconómico de sus hogares. Los niños de entre los 2 y 4 años que no asisten a jardines infantiles en el primer quintil es más del doble que los del quinto quintil, lo que también genera una desventaja al ingreso al sistema escolar formal.

Por ello, es necesario implementar un programa de acompañamiento desarrollo y estimulación oportuna e integral y de apego seguro, fortaleciendo las capacidades de crianza de las familias, así como favorecer su participación en centros educativos. Para ello proponemos:

- Asegurar un programa de acompañamiento y habilitación familiar (tomando en cuenta los avances realizados a través del Chile Crece Contigo), con un componente de visitas domiciliarias que apoyen el desarrollo de las potencialidades de los niños y la generación de un apego sano y seguro, que dé las bases para aprender y participar de la sociedad.
- Asegurar ampliación de descanso posnatal, con incorporación gradual a jornada regular, para resguardar un contexto de mejores condiciones de apego. Ampliar y diversificar la oferta de cuidado y educación, a través de modalidades institucionales y comunitarias acreditadas e instalación de espacios de esparcimiento protegido.

- Universalizar la educación parvularia a partir de los 4 años, generando una oferta educativa suficiente y de calidad certificada.

### Educación Básica

Más del 50% de los estudiantes del nivel socioeconómico bajo no logran alcanzar los aprendizajes mínimos que debieran haber asentado en Lenguaje y Matemáticas en 4° básico, según la medición Simce. Paralelamente, las trayectorias educativas de estos niños se ven constantemente obturadas por el ausentismo escolar, con tasas de repetición nueve veces más altas en comparación con las de los estudiantes de nivel socioeconómico alto.

Estas situaciones dan cuenta de problemas en la calidad de los procesos de enseñanza, pero a la vez, de menores oportunidades de aprendizaje y de los efectos acumulativos de los problemas de rezago y retraso no atendidos en el ciclo preescolar.

Ante esta situación se requiere de programas que enriquezcan las trayectorias educativas, con estrategias que propendan a mejorar la equidad de aprendizaje y compensen las situaciones socioeducativas que explican estos bajos resultados. Para ello, se propone:

- Contar en todas las aulas de NB1 con un segundo mediador educativo, para favorecer un trabajo que atienda a ritmos, modalidades y necesidades de aprendizaje diferentes de los estudiantes.
- Realización de Tutorías socioeducativas para niños de nivel socioeconómico bajo de primer ciclo básico, que refuercen aprendizajes de Lenguaje y Matemáticas y hábitos de estudio así como también el desarrollo de habilidades psicosociales y de la motivación por aprender.
- Escuelas de verano que mantengan en uso las nuevas competencias y apoyen su apropiación.

### Educación Media

Más de un 40% de los jóvenes del decil más pobre no termina la enseñanza media. Además de las razones económicas y la paternidad/maternidad adolescente, existe una baja proyección educativa hacia niveles superiores de educación y una apreciación de escasa utilidad de la educación que recibieron para mejorar su calidad de vida, según revela la V Encuesta Nacional de la Juventud. Cerca



de un 30% piensa que no puede aspirar a nada y un 11.3% piensa que accederá a un empleo mal remunerado.

Sin embargo, la no culminación de estudios secundarios es hoy una fuerte barrera para ingresar al mercado laboral, lo que genera nuevos círculos de reproducción de pobreza y de exposición a riesgo psicosocial. Por lo mismo, se requiere implementar varios dispositivos que ayuden a mejorar los aprendizajes y la relevancia de los mismos, además de dar los apoyos económicos y psicosociales que se requieren para permanecer en el liceo. Con el objetivo de que los jóvenes logren terminar la enseñanza media, proponemos:

- Desarrollar un programa de aseguramiento de aprendizajes instrumentales fundamentales, con cursos de verano de apoyo a la transición de educación básica-media y reforzamiento de competencias instrumentales en los niveles NM3 y NM4.
- Reajustar la Beca Pro-retención, asociándola simultáneamente a compromisos de asistencia y aprendizaje, cuya consecución será apoyada por un mentor que dará el soporte psicosocial que los jóvenes requieren.
- Implementar un Programa de valoración de la educación media, que contenga un enriquecimiento curricular con iniciativas de aprendizaje - servicio y una inserción protegida al mundo del trabajo, a través de pasantías laborales.

### Educación Superior

Los jóvenes en situación de pobreza asisten cada vez más a la educación superior. Sin embargo, el 50% de quienes logran matricularse en alguna institución, no cuenta con

apoyo económico y muchos de ellos no tienen información adecuada para poder elegir carreras con proyección y cuya formación sea de calidad. Esto es particularmente importante en los Centros de Formación Técnico e Institutos Profesionales donde estudian cerca de 50.000 jóvenes de los dos quintiles más pobres y que en su gran mayoría son instituciones que no cuentan con acreditación.

Conjuntamente a la fuerte presión financiera que hace abandonar estudios a muchos estudiantes provenientes de los sectores más pobres de la sociedad, otros tantos no logran permanecer en la educación superior más allá del segundo semestre por la mala formación de base.

Para facilitar el acceso y mejorar las posibilidades de culminación de estudios superiores, proponemos:

- Garantizar un sistema de Protección Financiera en Centros de Formación Técnica e Institutos Profesionales, con subvención diferenciada, acceso a crédito y una beca de mantención para los jóvenes que pertenezcan a los tres primeros deciles de ingreso.
- Asegurar un sistema de Acreditación vinculado a la protección financiera, que certifique la calidad de la enseñanza por institución y carrera.
- Crear un Sistema de Créditos Transferibles que permita reconocimiento de cursos de capacitación laboral por instituciones de Educación Superior para la continuación de estudios técnicos.
- Implementación de un programa de fortalecimiento de competencias fundamentales (básicas y genéricas) en el primer año de educación superior.

## GARANTÍAS EN INGRESOS

### Ingreso familiar

Las fluctuaciones en el ingreso familiar mensual siguen siendo un grave problema para las familias más pobres. Las políticas de subsidios monetarios representan una parte menor de los ingresos de estas familias, a excepción de aquellas que pertenecen al primer decil de ingresos, que completan un 26% de su ingreso con estos beneficios.

Los ingresos son un tema muy sensible para las familias, sobre todo para las más pobres, que presentan mayor inestabilidad en el trabajo, con ingresos bajos y discontinuos. Por ello, el ingreso determina en gran medida la entrada o salida de la pobreza. Los datos de la Encuesta Panel Casen

1996-2001-2006 muestran que las personas que siempre estuvieron en pobreza en las tres mediciones (pobreza crónica), son mayoritariamente mujeres (59,4%) y aproximadamente la mitad (48,2%) eran niños y niñas menores de 15 años en 1996. Asimismo, los 4 primeros deciles de ingreso contienen a más de la mitad de los niños en Chile.

Para mitigar las variaciones en el ingreso de los hogares, proponemos:

- Establecer un Ingreso Familiar Garantizado. Para esto es necesario complementar los ingresos de los hogares más pobres para que puedan satisfacer parte de sus necesidades básicas inmediatas y funcionamientos esenciales. Se busca asegurar un ingreso mínimo de acuerdo con la composición y el tamaño de cada familia, que beneficiaría a cerca del 40% de la población más pobre. Asimismo la propuesta incentiva la generación de ingresos autónomos, la búsqueda de trabajo y el envío de los niños a la escuela (si es que corresponde).

## GARANTÍAS EN TRABAJO

Quienes viven en contextos de pobreza, enfrentan problemas para insertarse adecuadamente en los mercados laborales, dado que los niveles de informalidad o precariedad en el empleo son altos. La crisis económica ha producido una baja en los retornos de la producción en las empresas de menor tamaño, en las que se concentra un gran número de trabajadores, poniendo en riesgo la continuidad del giro y obligando a contraer la contratación. Si bien hay un avance importante de los diversos instrumentos que han implementado algunas entidades públicas para enfrentar estos desafíos, aún requerimos un sistema de políticas de fomento y accesibilidad a instrumentos de apoyo más robusto.

Nuestro país presenta un alto nivel de precarización del empleo y las familias más pobres acceden principalmente a trabajos esporádicos con baja remuneración. La falta de trabajo, por otra parte, afecta con mayor intensidad a las familias más pobres, llegando al 40% la desocupación en la población en situación de indigencia.

Para apoyar los emprendimientos que contribuyen a generar las oportunidades de trabajo de los segmentos en pobreza y vulnerabilidad, y para incentivar la creación de empleo de mayor calidad, proponemos:

- Acceso a prestaciones universales de seguridad social para todos los trabajadores dependientes e indepen-



dientes, basado en un sistema de información de carácter nacional, con registro y aportes simplificados que incluya todas las: (i) asignaciones de empleabilidad (bonos, salarios subsidiados, becas de capacitación, etc.) e ingreso a programas de intermediación laboral, empleo directo, etc. junto con un sistema simplificado de (ii) contribuciones a la previsión de salud, (iii) al seguro de accidentes, (iv) previsión para la vejez, además del pago de (v) Subsidio Único Familiar y las Asignaciones Familiares, cuando corresponda.

- **Reforzar el sistema de capacitación en sectores vulnerables, generando un sistema garantizado de capacitación periódica individual para todos los trabajadores dependientes e independientes mayores de 18 años y que no estén cursando estudios superiores.**
- **Establecer un sistema de asesoría para los emprendedores de Empresas de Menor Tamaño,** quienes podrán acceder a un conjunto de medidas de apoyo garantizadas, tales como: mecanismos de creación de negocios simplificados con reducción costos y tiempos de espera; Instrumentos de Asesorías y Fomento provistos por una Red Público-Privada organizada territorialmente para uso de normas de transición municipales, tributarias, previsionales y laborales, para la creación, el desarrollo, la consolidación y el cierre o re-emprendimiento.
- **Asegurar acceso a fondos públicos de fomento de emprendimiento, a oportunidades en el mercado público y al uso de bienes de uso público.** Se propone radicar en CORFO, en una gerencia especializada, el desarrollo del conjunto de instrumentos de microfinanzas, como banca de segundo piso, y en las Agencias Regionales de Desarrollo, la gestión estratégica de la totalidad de los instrumentos de fomento orientados a la superación de la pobreza.

## GARANTIAS EN PARTICIPACIÓN

El perfeccionamiento / mejoramiento de las políticas sociales orientadas a la superación de la pobreza de las comunidades que se ven afectadas por dicha situación, exige que se valoren y reconozcan sus propias opiniones, valoraciones y percepciones en las fases de diseño, implementación y evaluación de las políticas y programas específicos.

Estos dispositivos pueden favorecer sustantivamente, la pertinencia, adaptabilidad y aceptabilidad de las políticas y programas incrementando sus impactos.

La participación permite la movilización y reconocimiento de recursos propios, la creación, ejercitación y renovación de capacidades de desarrollo y la autonomización progresiva de las personas, familias y comunidades para que emprendan sus propias estrategias de desarrollo. En esta dimensión proponemos:

- **Participación de beneficiarios en los programas sociales.** Obligatoriedad de contar con dispositivos de participación de los beneficiarios a través de comités de usuarios y/o consultas, que permitan la consideración de sus opiniones y recomendaciones en los procesos de gestión de las políticas y sus fases específicas: Diseño, implementación, evaluación y rediseño. Esta participación debe contar con apoyo técnico, financiamiento y mecanismos de transparencia.
- **Participación en las decisiones de gobierno local.** Obligatoriedad de crear dispositivos de consulta sobre priorización de un % del gasto y la inversión pública a nivel comunal. Los municipios podrán contar con subsidios excepcionales que incentiven la creación de mecanismos de inclusión y acercamiento a la opinión/percepción de las personas que viven en pobreza y vulnerabilidad social.



## LA INSTITUCIONALIDAD SOCIAL DE ESTA NUEVA POLÍTICA

---

Existe una larga historia institucional en materia de políticas sociales, que se ha ido configurando de manera diferente según el sector de política que se trate. Asimismo, este marco institucional, en mayor o menor medida, ha tenido expresiones subnacionales y locales de articulación con el sector privado lucrativo y no lucrativo, y han desarrollado formas diferentes de acceso e integración con los servicios y programas específicos que implementan para la población.

Con los antecedentes expuestos, ¿cuál es el desafío en materia de institucionalidad social? Desarrollar políticas sociales con enfoque de Umbrales Sociales Garantizados permite introducir algunas recomendaciones en esa dirección:

**Liderazgo institucional.** La gestión social del Estado debe incrementar sus capacidades de coordinación y articulación entre los sectores que tienen responsabilidades burocráticas y temáticas con los ejes del Sistema de Umbrales Sociales Garantizados. En esa dirección, se requiere de alguna instancia de Estado con claro liderazgo técnico y político a la que se le dé el mandato y las atribuciones para coordinar y articular las acciones de educación, salud, vivienda, trabajo e ingresos. La integración de estos sectores deberá ser preferentemente de planificación técnico - conceptual a nivel general y nacional, y de planificación - operativa a nivel regional, provincial y local.

El propósito de esta instancia sería asegurar la pertinencia, intersectorialidad e integralidad de programas y políticas más allá de lo estrictamente presupuestario. Ello supone reforzar las funciones de planificación transversal y territorial con foco en la gestión por resultados.

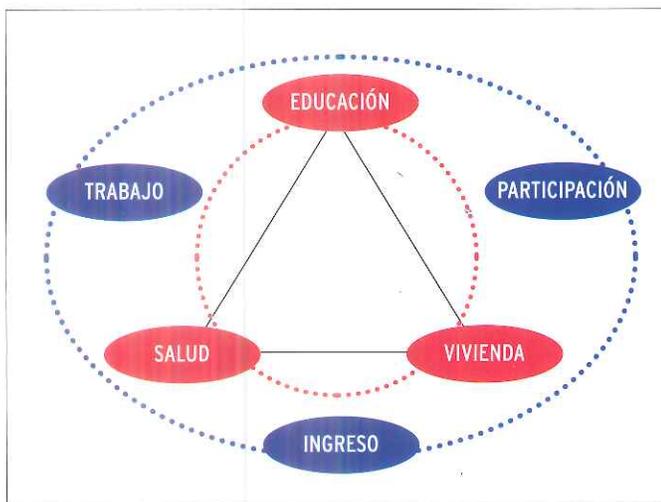
Para impulsar este tipo de liderazgo, esta instancia de planificación e integración debe tener claras y acotadas sus funciones y atribuciones. La recomendación es que si planifica e integra los sectores a nivel general y territorial, no desarrolle actividades de intervención y evaluación. Esto es muy importante porque, en materia programática, esta instancia debiera impulsar una revisión de las iniciativas de intervención existentes. En algunos casos, se requerirá racionalizar la oferta, priorizando las acciones en el subsector garantizado de la política. Asimismo, si una instancia toma decisiones vinculantes, no es aconsejable que en ella misma recaigan las funciones de evaluación.

**Organización y coordinación horizontal.** Se sugiere que la integración y articulación intersectorial de la institucionalidad social se organice, preferentemente, en función de anillos según su papel o rol en el desarrollo humano y en el fomento de la equidad. Así, se considera que un anillo de largo plazo está compuesto por los sectores de educación, salud y vivienda/hábitat. De estos sectores emanan políticas cuyos impactos en el desarrollo humano

se expresa habitualmente en largos períodos de tiempo o durante varias etapas del ciclo de vida de las personas.

Distinguimos un segundo anillo definido como aquel que promueve la circulación o movilización de los activos recién mencionados. Éste se compone fundamentalmente por políticas ligadas al sector Ingresos y Trabajo / fomento de las Micro, Pequeñas y Medianas empresas (MIPYMEs).

La idea de organizar el sistema por anillos no tiene por sentido señalar que uno es más importante que otro, o que uno va primero y el otro después. Simplemente es reconocer su papel diferencial en los procesos de superación de pobreza dada la naturaleza de sus impactos y expresiones de corto, mediano y largo plazo en la formación de los activos básicos para el desarrollo humano y su adecuada circulación y potenciación.



**Coordinación público-privada.** Lo anterior implica hacer uso de herramientas innovadoras de descentralización y articulación público-privada. Las garantías sociales son compromisos de conducta inmediatos que requieren alcanzar las coberturas esperadas en plazos breves. Así, es necesario avanzar hacia sistemas de regulaciones y estímulos para la creación de un marco de ejecución descentralizado y colaborativo con el sector privado, que permita aprovechar y potenciar las capacidades de ambos sectores para configurar una estructura básica de oportunidades para el desarrollo y el bienestar.

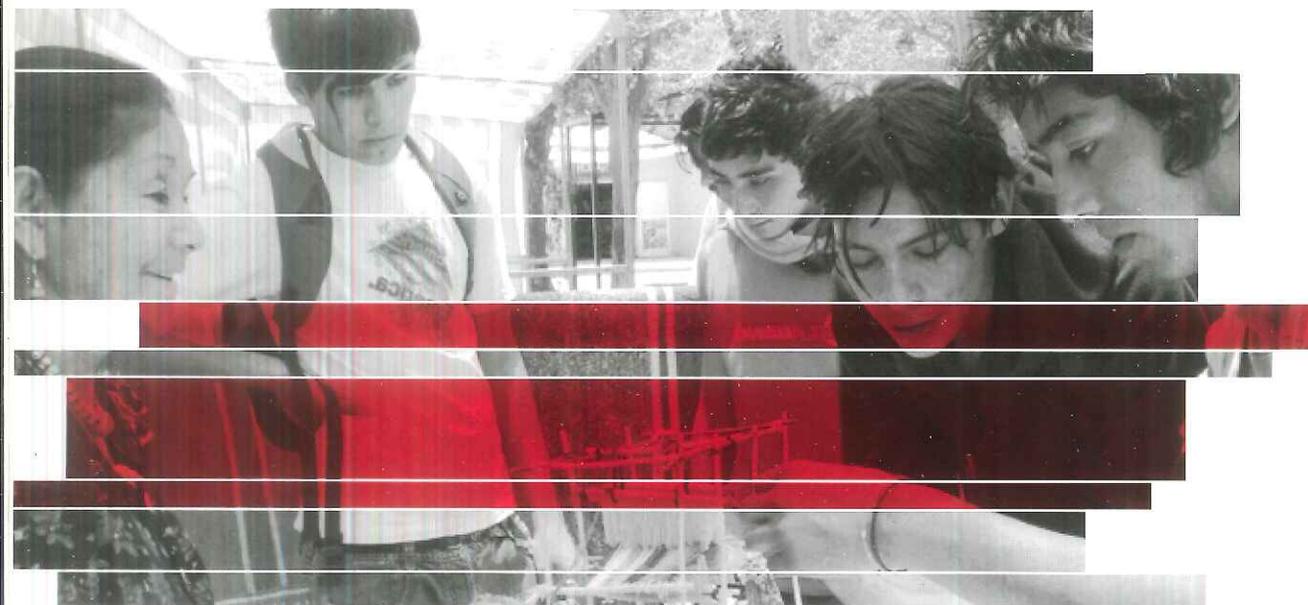
Como ya hemos señalado anteriormente, en algunas localidades, la institucionalidad social es limitada y su presencia territorial escasa. Así, el Estado debe recurrir a estrategias de descentralización, desconcentración y/o

tercerización, por ejemplo, favoreciendo la creación de mercados regulados que fomenten la inclusión del sector privado (no lucrativo e inclusive lucrativo).

**Supervisión y reclamación.** En cualquier caso, los proveedores (fuesen públicos o privados) debe ser acreditados, certificados, monitoreados en sus procesos y resultados. Esto supone la creación instancias de supervisión y reclamación que, siendo parte del sector público, gocen de las mínimas condiciones de independencia y autonomía en la nominación de sus autoridades, de modo que cuenten con las condiciones básicas para desarrollar su labor hacia el sector de proveedores públicos y privados. Un ejemplo de este tipo de instancias son las superintendencias sectoriales que han avanzado en esa línea, pero que aún tienen un trecho que recorrer. Asimismo, se sugiere aprovechar esta institucionalidad para implementar las instancias y mecanismos de reclamación administrativa de los usuarios, cuando éstos consideren que alguna de las garantías no ha sido cumplida según las condiciones explicitadas.

**Evaluación.** La institucionalidad social debe contar con un manejo independiente de la evaluación para el subsector garantizado de la política social. Una nueva institucionalidad social quedaría incompleta si no se consideran dispositivos de observación y control en sus efectos e impactos en el bienestar social. Por ello, estas medidas deben ir acompañadas de la creación de Observatorios de la Realidad Social con un carácter autónomo y con financiamiento público. Para dar garantías de transparencia y legitimidad, es fundamental que tales centros sean dirigidos por autoridades definidas por concurso de alta gerencia pública y cuya nominación debe ser aprobada por el Congreso de la Nación. Es importante que estos órganos posean un carácter autónomo para que su labor no se vea influida indebidamente por los gobiernos de turno o las instancias de la institucionalidad social que ejecutan directamente las políticas. Los observatorios deberán contar con consejos compuestos por técnicos de diversos sectores políticos, académicos y sociales. En la actualidad, la función evaluadora es discontinua, desconocida, poco articulada, lo que impide el desarrollo de un debate sobre políticas y programas sociales con altura de miras en la sociedad. Los resultados del trabajo de los observatorios propuestos debieran transformarse en recomendaciones técnicas que se entreguen de forma ordenada y sistemática al gobierno, el parlamento y la ciudadanía.

**Rendición de cuentas.** Se requiere que la institucionalidad social cuente con un sistema de gasto fiscal condicionado a la rendición de cuentas. Dado que el subsector garantizado de políticas debe ser explícito en sus objetivos,



procedimientos, productos, resultados y recursos, tiene facilidades objetivas para ser controlado y observado en su marcha por diversos actores. En este contexto, el Poder Legislativo debe analizar los resultados obtenidos con los recursos destinados al subsector garantizado de la política, de modo que se rindan cuentas periódicas sobre su uso. Debieran establecerse cláusulas sobre el uso inadecuado de los mismos, de modo que, de no resarcir eventuales faltas, se limite el gasto hasta el diseño de soluciones a los problemas detectados.

**Asesoría para la actualización.** Se sugiere contar con instancias asesoras por sector que con cierta periodicidad puedan rescatar y analizar los insumos que producen las unidades de gestión, implementación, evaluación, supervisión y control, además de estudios prospectivos, opinión y preferencias ciudadanas, etc., para realizar recomendaciones periódicas y sistematizadas sobre la actualización de los Umbrales Sociales Garantizados. La idea es recuperar e institucionalizar la experiencia de los Consejos Asesores presidenciales y Consejos tales como el que existe para el plan de Garantías Explícitas en Salud (GES).

**Gestión de la información.** Para que el sistema de Umbrales Sociales Garantizados opere de forma integrada es fundamental que exista una adecuada gestión de la información social de los titulares.

Chile debe avanzar hacia la integración de las bases administrativas de datos de los diversos servicios y sectores, tal y como lo recomiendan los organismos in-

ternacionales. Debemos migrar desde los instrumentos de estratificación social tipo encuesta hacia bases más confiables, completas y económicas surgidas desde el Servicio de Impuestos Internos, los servicios previsionales y de salud, el futuro registro laboral propuesto, etc., que permitan la operación automática de los instrumentos de calificación para invocar la protección financiera y/o acceso a programas específicos. Esto ya cuenta con antecedentes en el país. La implementación de la Reforma Previsional implicó la integración de la información procesada por 34 agencias públicas y privadas, lo que permitió construir una base de datos (denominada "elegibilidad") que genera respuestas en línea a consultas ciudadanas, vinculadas al ejercicio de derechos previsionales. Asimismo, la experiencia del bono de apoyo a la familia 2009, implicó generar las interfases para la integración de la información relevante contenida en las Fichas de Protección Social y retroalimentarlas con la información de ingresos proveniente de pensiones y prestaciones sociales. Permitió el pago de beneficios a través de plataformas de servicios financieros como cuenta RUT, ServiEstado y Caja Vecina.

**La atención.** Que las personas deben hacer colas enormes, gastar tiempo y dinero para llegar a una ventanilla que no siempre tiene las respuestas a sus necesidades y consultas, es quizás uno de los factores más importantes de descontento, impotencia y desesperanza entre las personas que viven en contextos de pobreza. Por eso, se deben adecuar los espacios de atención y las competencias de las personas que operan la red de servicios (aptitudes, co-

nocimientos y actitudes), siendo éste un desafío importante para la cultura imperante en los servicios públicos y en los proveedores privados. Existe experiencia internacional (Europa, Canadá, Brasil, entre otros) que avala este cambio, con significativas ganancias en materia de eficacia, eficiencia y valoración pública. A ello se suma la oportunidad de integrar a agentes de la sociedad civil y no sólo funcionarios públicos en roles de “apoyo” a las políticas públicas de protección e integración. Las experiencias chilenas e internacionales en materia de voluntariado y servicios prestados por organizaciones sociales generan mayor empatía, eficacia y costo-eficiencia, que el mismo rol desempeñado por funcionarios públicos, bajo los mismos estándares de calidad. Genera, asimismo, una cultura de participación y transparencia en el uso de recursos públicos.

Debemos mejorar los modelos de atención en su dimensión de información (respuesta oportuna, pertinente y única a consultas en toda la red), dimensión de elegibilidad (cumplimiento de requisitos para ejercer un derecho), dimensión de trámite en línea con derivación en el sistema y el compromiso de tiempo de respuesta.

Todos estos cambios, constituyen grandes desafíos en la medida que buscan la reformulación de algunas de las lógicas de funcionamiento históricas del aparato estatal. Se ha podido constatar que varios de los aspectos recién mencionados han sido introducidos en la acción pública en los últimos años. Sin embargo, todavía no logran permear todo el sistema quedando un importante camino importante por recorrer.

## LOS COSTOS

La propuesta de Umbrales Sociales Garantizados, incluye un capítulo de costos por cada una de las propuestas que implica ampliación de coberturas o creación de iniciativas nuevas, análisis que puede ser consultado a través de la página web [www.superacionpobreza.cl](http://www.superacionpobreza.cl). También se presentan y sugieren diversas alternativas de financiamiento tales como: reasignaciones, crecimiento económico, cambios tributarios, revisión de la regla de ahorro fiscal. Muchas otras no fueron costeadas, puesto que implican cambios en la manera de utilizar recursos financieros e institucionales existentes.

Cabe destacar que, en su conjunto, las diversas propuestas aquí contenidas implican un costo aproximado del 1,8% del PIB anual. Reconociendo que dicha cifra conlleva un elevado compromiso financiero, estamos convencidos que Chile puede y debe hacer esfuerzos de esta magnitud si queremos superar definitivamente la pobreza en nuestro país. No se trata de medidas remediales o cuyo propósito sea mitigar externalidades negativas específicas. Su sentido es distinto: buscan establecer un piso garantizado de oportunidades básicas para el desarrollo humano, que entreguen mayores certezas para que personas, familias y comunidades afectadas por la pobreza puedan vivir una vida lo más larga y saludable posible, una educación continua y de calidad, cuenten con efectivas posibilidades para emprender y trabajar de forma digna, y así, puedan desplegar al máximo sus capacidades, talentos aportando no solo a su propio desarrollo, sino que también al de todo un país.

POR UN CHILE SIN POBREZA  
**UMBRALES SOCIALES GARANTIZADOS**

