

Conclusiones de la evaluación de Chile Solidario

Emanuela Galasso y Pedro Carneiro¹

Antecedentes

Chile Solidario (en adelante *CHS*) es un programa para combatir la pobreza que se introdujo en Chile en 2002, dirigido a la población en condiciones de pobreza extrema. En la década del noventa, el país tuvo años de un crecimiento sostenido en los ingresos, con un promedio de crecimiento del PIB per cápita del 4,5 por ciento entre 1990 y 2002. Con el crecimiento, se hizo evidente que los hogares en los niveles inferiores de la distribución de ingresos no habían podido beneficiarse del proceso de desarrollo que tuvo lugar en esta década: en el contexto de una distribución de ingresos estable (Ferreira, Litchfield 1999), el desarrollo económico se tradujo en una reducción general de la incidencia de la pobreza en el país (del 33 por ciento a alrededor del 15 por ciento en 2000), pero sin muchos cambios en el sector de pobreza extrema (estable en aproximadamente el 5,6 por ciento) durante el mismo período (Banco Mundial 2001).

El gobierno de Chile introdujo el programa *Chile Solidario* en 2002, dirigido a hogares indigentes; este programa, al ponerlos en contacto con diversos programas de transferencias de ingresos y de servicios sociales, les permitiría salir de la pobreza en forma sostenida. Desde su concepción, *CHS* reconoció explícitamente que para poder trabajar eficazmente con este tipo de hogares era necesario superar un enfoque estrecho sobre el acceso a los recursos y las transferencias de ingresos. Los hogares pobres enfrentan privaciones e impactos de muy diversa índole. Por otra parte, a pesar del intento de dirigir la asistencia social a las personas pobres, la población objetivo estaba desconectada en muchos aspectos del sistema de asistencia social que el estado ponía a su disposición. Los grupos familiares en condiciones de pobreza extrema pueden no participar en programas sociales por diversos motivos, desde la falta de información sobre qué programas son los más adecuados para sus necesidades, hasta los costos que implica adquirir información sobre cómo postularse a dichos programas, o el sentimiento de impotencia y discriminación.

La percepción de que la pobreza está asociada a la exclusión está arraigada en el debate en todo el mundo pero, paradójicamente, en pocas ocasiones esta percepción se traduce en políticas (que generalmente se centran en programas de apoyo mediante transferencias de ingresos). Por el contrario, un

¹ La autora forma parte del Grupo de Investigación sobre el Desarrollo, Banco Mundial. Pedro Carneiro está afiliado al Departamento de Economía del University College of London, al Centro de Métodos y Práctica de Microdatos y al Instituto de Estudios Fiscales. Las opiniones expresadas en este documento son opiniones del autor y no deben atribuirse al Banco Mundial ni a ninguna de sus organizaciones afiliadas. La correspondencia debe enviarse a egalasso@worldbank.org.

rasgo singular del programa *CHS* es el de ‘trabajar directamente con los grupos familiares’, con un apoyo psicosocial intensivo de dos años a través de visitas periódicas de los trabajadores sociales a los hogares de las familias que participan. En *CHS*, como describimos más adelante con más detalle, se aborda la pobreza actual desde la perspectiva de la demanda a través de asistencia en el corto plazo (mediante el apoyo psicosocial, transferencias de dinero directas y programas de asistencia social) y una estrategia de promoción en el mediano plazo (con acceso preferencial a los servicios sociales para ayudar a las familias a salir de la pobreza). La intervención también incluye una focalización explícita en la prestación, con el fin de mejorar la coordinación y promoción de programas más directamente necesarios para el sector en condiciones de pobreza extrema.

El programa se puso en marcha en 2002, se ha desarrollado gradualmente por etapas entre 2002 y 2005, y desde entonces ha evolucionado hasta convertirse en un componente básico del ‘sistema’ de protección social del gobierno. Si bien el objetivo principal del programa sigue siendo aliviar al sector que se encuentra en condiciones de extrema pobreza, con el tiempo fue adquiriendo una función complementaria de instrumento de gestión del riesgo, ya que también tiene como objetivo prevenir que las familias vuelvan a caer en la pobreza al enfrentarse con impactos y riesgos no asegurados.²

En esta nota sobre políticas revisaremos el diseño y la implementación de la evaluación del impacto del programa, describiremos los resultados obtenidos hasta ahora a partir del análisis y sugeriremos orientaciones importantes para el trabajo futuro.

¿Por qué evaluar?

El principal objetivo de una evaluación es mejorar el diseño del programa, a través del conocimiento de cuáles componentes del programa se desempeñan mejor o peor, y por qué. Una buena evaluación proporciona la información necesaria para la asignación de recursos a las actividades más eficaces o más necesarias. Lo que interesa de modo inmediato es verificar el desempeño de la intervención en cuanto a la activación de la demanda de programas sociales por parte de los participantes, y –en última instancia– la ayuda que ha significado para mejorar su bienestar y salir de la pobreza. El enfoque longitudinal puede ayudarnos a entrever la sostenibilidad tanto de los beneficios del programa en el largo plazo como de los cambios en los beneficiarios. Igual de importante es entender los canales y caminos a través de los cuáles

² El renovado foco en la vulnerabilidad en el discurso sobre políticas se ha visto reforzado por la evidencia reciente de Chile (Contreras et ál. 2004) y otros países (Baulch y Hoddinott 2000), lo que sugiere la presencia de movimientos transitorios sustanciales de entrada y salida en la pobreza a lo largo del tiempo. Las estadísticas descriptivas preliminares de la encuesta panel CASEN entre 1996, 2001 y 2006, confirman que alrededor del 4,4% de la población permaneció en situación de pobreza crónica durante el período de observación, mientras que el 29,8% de la población tuvo movimientos de entrada y salida de la pobreza a lo largo de la década (para obtener información más detallada, puede consultar <http://www.osuah.cl/encuestapanelcasen/>).

el programa ha tenido impacto; y si el programa resultó eficaz, conocer si su eficacia varía entre los diferentes grupos socioeconómicos y en relación a las restricciones de las prestaciones. Los resultados parciales de la evaluación se dieron a conocer en cuanto estuvieron disponibles, y se continuará haciendo lo mismo, con el fin de proporcionar información para el diseño futuro del programa.

Las conclusiones que se obtienen a partir de la eficacia de estos programas tienen consecuencias importantes que van más allá del diseño de políticas de Chile. El enfoque integral de *Chile Solidario* acerca de la exclusión social, enfoque que logra gracias a sus características de diseño innovadoras (las más relevantes: (i) el componente de apoyo psicosocial, (ii) la introducción de límites de tiempo en un programa contra la pobreza, y (iii) su foco tanto en la demanda como en la prestación de servicios sociales), significa que la experiencia chilena es de una importancia fundamental en relación a las políticas para el diseño de programas contra la pobreza en América Latina y en todo el mundo. Algunos países, como por ejemplo Colombia y México, están estudiando un componente piloto con apoyo psicosocial comunitario, aunque menos exigente en términos de recursos humanos. Otros países, como Brasil, están observando la experiencia de *CHS* atentamente, con el fin de ampliar su intervención de transferencia condicionada de ingresos e incluir elementos relacionados con el mercado laboral que vayan más allá del foco tradicional puesto en salud y educación.

La evaluación de impacto, todavía en curso, la lleva a cabo el Banco Mundial como una actividad central del Préstamo de Asistencia Técnica desde el año 2003, en total colaboración con el Ministerio de Planeamiento (*MIDEPLAN*), y en particular con la unidad de evaluación del Departamento de Desarrollo Social, bajo la supervisión de la Secretaría Ejecutiva del programa.³ Esta colaboración aseguró que con los aportes técnicos del Ministerio para la evaluación se abordarían las cuestiones más relevantes de las políticas, a la vez que se mantiene la independencia de los evaluadores externos en términos de metodología y análisis.

Una intervención tan compleja, integral y en continuo desarrollo implica desafíos importantes en cuanto a la verificación de su impacto. (i) El hecho de que la intervención sea integral implica que existe un gran grupo de indicadores intermedios y de resultados finales sobre los que medir el impacto, y que seguramente habrá aspectos complementarios en los diversos aspectos de los beneficios; (ii) La importancia primordial del apoyo psicosocial implica desafíos importantes para encontrar instrumentos de encuesta adecuados para medir los beneficios en términos de bienestar psicológico, que en definitiva se traduce en cambios conductuales; (iii) El impacto del programa evoluciona a lo largo del tiempo, verlo

³ El equipo también se vio beneficiado por los aportes técnicos de asesores académicos con respecto al desarrollo de los instrumentos de la encuesta, obtenidos de la literatura sobre psicología. La identificación de los instrumentos se ha realizado en colaboración con el equipo de evaluación de *CHS* y con el apoyo de Emily J. Ozer y Paula Valenzuela de la Escuela de Salud Pública de Berkeley. Un grupo de instrumentos adaptados localmente ha sido validado por el Centro de Medición de la Escuela de Psicología de la Universidad Católica.

materializado puede llevar tiempo (lo mismo sucede con la identificación de la diferencia del impacto en hogares con diversa condición inicial). Del mismo modo, la salida de la pobreza extrema, cuando se logra, puede sostenerse en el tiempo o no.

La evaluación ha sido diseñada de modo que aborde los mencionados desafíos manteniendo, a la vez, los costos bajos. La evaluación se hizo sobre la base de la encuesta de hogares representativa a nivel nacional que ya existía, la CASEN, realizada en noviembre de 2003. Con el fin de documentar la naturaleza dinámica inherente al impacto, la evaluación fue planeada de modo que realice un seguimiento en el tiempo de los participantes de una muestra representativa y de no participantes en una situación comparable (en intervalos de un año entre 2003 y 2008) durante un período de tiempo suficiente para medir los efectos del programa en un mediano plazo. Con el paso del tiempo se ha ampliado la serie de preguntas sobre la participación en programas sociales que se solía hacer en la CASEN; se agregaron preguntas sobre movilidad intergeneracional y sobre la percepción de la conciencia de los programas sociales, y se adaptó un grupo de instrumentos de encuesta, que generalmente se utilizan en la literatura sobre psicología, para captar la función clave del apoyo psicosocial de la intervención.

El equipo de evaluación del MIDEPLAN está documentando exhaustivamente la encuesta panel utilizada para la evaluación del CHS. El plan es que los datos estén disponibles públicamente para investigadores de Chile y de cualquier otro país, con el fin de alentar a que se continúe el análisis del impacto del programa, así como también para que se utilice para mejorar nuestra comprensión de la dinámica de la pobreza.

Tipo de intervención

El programa se ha dirigido explícitamente a la población en condiciones de pobreza extrema (o personas indigentes) a través de una prueba de calificación socioeconómica (ficha CAS). *CHS* comparte algunas de las características con otras clases de transferencias condicionadas de ingresos (CTI).⁴ Está dirigido explícitamente a los segmentos más pobres de la población a través de un instrumento de calificación socioeconómica; tiene un componente de transferencia de ingresos para las mujeres de los hogares, tiene un componente de transferencia de ingresos para abordar directamente las necesidades en el corto plazo. No obstante, existen algunas características distintivas en el diseño de este programa que son únicas. El objetivo de aliviar a los segmentos en condiciones de extrema pobreza se logra a través de

⁴ Si bien generalmente se incluye al CHS dentro de la familia de las CTI, la naturaleza de la condicionalidad es realmente diferente a la de otras CTI. La transferencia no está sujeta a una condicionalidad de tipo conductual en cuanto a matricularse en la escuela o visitas a los centros de salud, pero la aplicación del programa se da por finalizada si las familias dejan de participar. La condicionalidad está relacionada con los contratos parciales que las familias firman durante la fase intensiva: se espera que las familias demuestren esfuerzo en mejorar las condiciones que la propia familia identifica como cuellos de botella estructurales y para lo que se han comprometido a trabajar.

una estrategia sobre dos flancos: trabajar tanto sobre la demanda como sobre la prestación de servicios públicos. La participación en el programa dura cinco años en total.

Un elemento básico del componente de la demanda del programa es un período intenso de apoyo psicosocial (dos años, con contactos que se van espaciando conforme pasa el tiempo). Durante este período un trabajador social local trabaja con las familias de modo intensivo con el fin de planificar una estrategia para que puedan salir de la pobreza extrema, y sobre diversos aspectos de la asistencia social (identificación, dinámica de la familia, educación, salud, vivienda, empleo, ingresos); aspectos en los que los hogares deben reunir determinadas condiciones mínimas.⁵ El trabajador social tiene un doble rol: ayudar a que las familias creen o restablezcan sus funciones y capacidades, y ayudarles a crear vínculos y a ‘conectarse’ a una red de servicios sociales.⁶

Como parte del componente de ‘asistencia’ del programa, cada familia que participa también recibe una reducida transferencia de ingresos (que va disminuyendo conforme pasa el tiempo) para compensar el costo de participación.⁷ La transferencia directa de ingresos es reducida si se la compara con otras transferencias condicionadas de ingresos de la región de América Latina.⁸ Durante la fase intensiva inicial y los tres años subsiguientes, a los hogares que participan se les otorga acceso preferencial a todo un espectro de subsidios públicos⁹ y de programas sociales¹⁰ por tres años adicionales. El ‘acceso preferencial’ tiene como objetivo que las familias que participan se tornen “visibles” para los prestadores de los servicios públicos, de modo que puedan dar una mejor respuesta a las necesidades de la población a quienes se dirige el programa. Lo que se pretende es cerrar la brecha de

⁵ Estos objetivos intermedios no se ven como resultados finales per se, sino como condiciones previas importantes para lograr un estándar de vida ‘decente’, y como un medio para no caer en la pobreza extrema en el largo plazo.

⁶ Existe un rico cuerpo de trabajo cualitativo que destaca la importancia del componente psicológico en el restablecimiento de la confianza y de la imagen o concepto que las familias que participan tienen de sí mismas, en la ampliación de su proyección hacia el futuro, así como también en cómo vuelven a conectarse con la red de servicios públicos. Se puede consultar, por ejemplo, el estudio sobre el efecto psicosocial del programa en las mujeres (U. Chile 2004b), y el estudio sobre las necesidades y aspiraciones de las familias que acaban de concluir el período de dos años de apoyo psicosocial (Asesorías para el Desarrollo, 2005).

⁷ La transferencia directa es de Ch\$10.500 por mes durante los primeros seis meses del programa Punte; se reduce a Ch\$8.000 en los segundos seis meses del programa. En el segundo año se reduce a Ch\$5.500 y finalmente a Ch\$3.500 para los últimos seis meses, un monto equivalente a la asignación familiar (SUF, Subsidio Familiar Único), uno de los principales programas de asistencia de transferencias de ingresos. Luego de los dos primeros años (es decir, durante los tres últimos años en el programa) las familias que participan tienen derecho a un *bono de egreso* equivalente a una asignación familiar mensual (SUF).

⁸ En términos de US\$ ajustados según la PPA, la transferencia promedio por mes por familia del CHS es de \$22,1, comparado con los \$82,9 en el caso de Progresá (México) y \$85,5 en Nicaragua (educación y salud/nutrición en conjunto, fuente: Banco Mundial 2003).

⁹ A saber, la asignación familiar pública (SUF, Subsidio Único Familiar), la pensión por edad o discapacidad (PASIS), el subsidio al consumo de agua potable (SAP).

¹⁰ El espectro de programas sociales refleja los diferentes aspectos sobre los que el programa trabaja con las familias que participan. Diversas instituciones en el nivel ministerial y local se comprometen a proporcionar acceso preferencial a las familias del CHS en las áreas de salud, educación, empleo y vivienda, entre otras.

demanda de servicios sociales, facilitando que las familias estén ‘vinculadas’ con los prestadores de servicios públicos (‘red de protección social’) y que accedan de modo autónomo a la red que deseen.

El apoyo psicosocial y la asistencia directa (a través del acceso preferencial a los programas) tiene un límite de tiempo explícito con una exposición máxima de dos y cinco años respectivamente. La razón es limitar la dependencia de la asistencia social, y al mismo tiempo eliminar los cuellos de botella estructurales mediante el fortalecimiento del capital humano de los adultos y la ampliación de sus posibilidades de empleo y actividades productivas (a través de programas para la finalización de estudios/capacitación/de empleo público o para lograr una salida laboral autónoma). La mejora de oportunidades a través de este componente de segunda ‘promoción’ del programa se considera fundamental para ayudar a sostener la salida de los participantes de la pobreza extrema.

El componente de prestaciones del programa tiene como objetivo asegurar la coordinación entre los diferentes programas, para que las prestaciones disponibles sean las adecuadas a las necesidades de la población a la que se dirige el programa y para crear nuevas prestaciones a nivel local cuando sea necesario. La razón de esto estriba en reconocer que un enfoque de programas aislados y sectoriales no es el adecuado para abordar las múltiples materias interrelacionadas entre sí, ni la penuria psicoemocional de quienes viven en la pobreza extrema. En la práctica, la coordinación de empleo, salud, educación, vivienda, atención infantil y otros servicios se hace a nivel local, para lo que se cuenta con personal con un alto grado de motivación; también se realizan reuniones locales periódicas entre los sectores responsables de brindar los diferentes servicios.

Diseño de la evaluación y metodología

La rigurosa evaluación de impacto es una herramienta para determinar el impacto causal de una política de intervención. Se define el “impacto” como un cambio en los resultados de interés que sólo puede atribuirse causalmente al programa. Es importante recordar que el programa se dirige a hogares que viven en condiciones de pobreza extrema. En consecuencia, es importante tener presente que la diferencia de resultados entre participantes y no participantes también podría deberse a diferencias en sus condiciones iniciales (como por ejemplo, nivel de educación, índice de pobreza u origen étnico), a diferencias en características no observadas (como por ejemplo, motivación o capacidad), o a cambios originados en tendencias económicas subyacentes (como por ejemplo, mejoras en la economía debido al desarrollo económico). El problema fundamental que se plantea en la literatura sobre evaluación es que los hogares que participan del programa no pueden observarse simultáneamente con y sin la ayuda del programa. ‘Qué hubiera sucedido en ausencia del programa’ (el denominado ‘contrafactual’) no se observa y necesita calcularse mediante la identificación de grupos de comparación.

La formación de un grupo de comparación válido entre hogares que no participan en el programa depende de las características del diseño del programa. Intuitivamente, uno busca una fuente de variación en la probabilidad de participar en el programa para seleccionar un grupo de hogares que sea lo más parecido posible al grupo de participantes, pero que no participen en el programa. En el caso de CHS, esta fuente de variación se encuentra en las diferencias geográficas como determinante para la elegibilidad para el programa. Al igual que en otros casos de programas sociales y programas de transferencias condicionadas de ingresos en países en desarrollo, el programa se asigna sobre la base de un puntaje de calificación socioeconómica calculado en base a una ficha (ficha CAS).¹¹ Todos los hogares con puntajes de CAS inferiores a un umbral predefinido (o límite) fueron considerados elegibles para participar. Para asegurar una cobertura geográfica amplia del programa, se tomó la decisión de cubrir la mayoría de las municipalidades de todo el país, pero permitiendo que los umbrales variaran entre las comunas y regiones, con el objetivo de reflejar las diferencias en los índices de pobreza de las diferentes áreas geográficas.

Estas características de diseño son tales que dos grupos familiares comparables con el mismo puntaje CAS podrían potencialmente tener diferente exposición al programa según el área en la que vivan. Del mismo modo, hogares con puntajes que estén justo por encima o por debajo de su umbral CAS límite, pueden considerarse todo lo comparables que sea posible en todos los aspectos excepto en su condición de elegibilidad, en relación con CHS. El diseño de evaluación ha aprovechado estas características singulares de diseño para identificar el efecto causal del programa con diversas metodologías empíricas. (Pueden encontrarse análisis técnicos más detallados en Galasso (2007), y Carneiro y Galasso (2007)). La información de la encuesta a los fines de la evaluación utiliza una muestra representativa de grupos familiares que participan en CHS y un grupo de hogares ‘comparables’ que no participan, a los que se entrevistó en la encuesta socioeconómica nacional (CASEN) de noviembre de 2003. Se ha seguido longitudinalmente a este grupo de hogares de muestra en 2004, 2006 y 2007.¹² Se planea una ronda final de encuestas para noviembre de 2008.

La estricta colaboración con el personal técnico de contrapartida del MIDEPLAN y del FOSIS también ha facilitado la incorporación de datos administrativos en la evaluación, a saber, la base de datos

¹¹ El puntaje es un índice que resume las necesidades básicas no satisfechas y que se utiliza como requisito previo para participar en *Chile Solidario* y una amplia serie de otros programas sociales en Chile, desde transferencias de ingresos (por ejemplo, el subsidio familiar SUF, la pensión pública por ancianidad PASIS) hasta subsidios para la utilización de servicios de salud (FONASA), subsidios para el consumo de agua potable (SAP), acceso a vivienda pública y centros de atención infantil. El puntaje se obtuvo mediante el análisis de los principales componentes, con información sobre la educación de quien es cabeza de hogar, su condición de empleo y la del cónyuge, información sobre la vivienda y otras variables de ingreso básicas (consultar Larrañaga (2005) y Castañeda et ál. (2005) para un análisis más detallado de los métodos de selección de la población objetivo, y el MIDEPLAN (2000) para la metodología de antecedentes del puntaje CAS.

¹² El plan inicial de volver a entrevistar a las familias en intervalos de un año no pudo implementarse en 2005: la encuesta se retrasó por motivos administrativos, y finalmente no se hizo.

CAS, la base de datos del programa Puente con información detallada de las condiciones mínimas para las familias participantes, y también un instrumento de control con datos reunidos a nivel municipal (Instrumento de monitoreo al funcionamiento de la red local de intervención), que reúne información cualitativa importante acerca del modo en que están organizadas las prestaciones de los servicios locales según la lógica de un sistema local de protección social.

Hallazgos de la evaluación hasta el momento

El programa tenía como población objetivo el sector en condiciones de extrema pobreza, con una meta de cubrir entre el 5 y 6 % de la población nacional. A pesar de las restricciones de tener que asegurar cobertura nacional en casi todas las municipalidades del país, la estrategia de selección de la población objetivo del programa (comenzar desde el sector inferior hacia arriba de la distribución CAS dentro de cada municipalidad, teniendo en cuenta también los diversos umbrales límite de elegibilidad en las diferentes comunas del país) tuvo como resultado un buen índice de cobertura del sector inferior de la distribución nacional de ingresos: con una cobertura general del 6% de la población total, el programa alcanzó un promedio del 20% del decil inferior de la distribución de ingresos de 2003, con un mejor desempeño relativo en la selección de la población objetivo en las áreas rurales (consulte la tabla 1 en el Anexo).

En esta sección describiremos los resultados de la evaluación en el corto y mediano plazo (sobre la base de Galasso (2007) que utiliza la muestra de panel de 2003 y 2004, y Carneiro y Galasso (2007) que utiliza las muestras de panel longitudinal de 2003, 2004 y 2006). La revisión de la evolución en el tiempo de los beneficios brinda una perspectiva valiosa sobre la dinámica del impacto del programa. Dado el desarrollo por etapas del programa, la composición de los participantes del CHS ha evolucionado con el tiempo, con la mayoría de los participantes en los dos primeros años de apoyo psicosocial en el análisis de corto plazo, y con una fracción significativa en los tres años siguientes (sin la interacción directa con el trabajador social) en el análisis de mediano plazo. Se espera que las familias que han terminado la etapa intensiva de apoyo psicosocial hayan adquirido destrezas y dotes para sostener autónomamente su salida de la pobreza y la indigencia.

El conjunto de resultados refleja el espectro de condiciones mínimas del programa, que son fundamentales para comprender los canales de impacto (oferta laboral, educación, salud, vivienda, percepciones, resultados psicosociales y las solicitudes para participar en diversos programas sociales), así como también los resultados finales tales como ingreso y sus fuentes e incidencia en la pobreza. En cada caso el impacto ha sido estimado por separado para las áreas rurales y urbanas, lo que refleja las diferencias significativas en el funcionamiento y la composición de los mercados laborales locales y en la

disponibilidad de prestaciones. Algunos resultados clave de estas estimaciones sobre el impacto se muestran en la tabla 2 del Anexo.

El primer tema general que surge de los resultados es un efecto significativo y sustancial en las solicitudes de asistencia mediante ingresos y de servicios sociales, que era uno de los primeros objetivos del programa en su comienzo. La intervención parece haber cerrado algo la brecha de demanda, ya que ayudó a las familias participantes a conectarse con la red pública de programas sociales. Los hogares que participaron informaron que tenían más conciencia de los programas públicos de sus municipalidades y que estaban más dispuestos a buscar activamente la ayuda de las instituciones locales.

La segunda serie de resultados está formada por beneficios importantes de capital humano en educación y salud de los hogares que participaron. En general, los resultados sugieren aumentos significativos en la posibilidad de que tengan los niños de 4 y 5 años de edad, y los de entre 6 y 15 años de edad, matriculados en la escuela (o el preescolar). Los resultados en la matrícula del preescolar son notables a la luz del hecho que percepciones culturales (que el niño es demasiado chico, o que se lo cuida mejor en el hogar) son la causa de un 90% de los motivos aducidos para no matricular a los niños en el preescolar; por sobre las restricciones en las prestaciones o las restricciones financieras del hogar (MIDEPLAN, análisis CASEN 2003). Los buenos resultados se deben en parte al intenso trabajo del trabajador social, que durante la sesión enfatiza la importancia de que los niños estén matriculados en el preescolar por su desarrollo cognitivo y conductual. También es más factible que las familias de áreas urbanas soliciten participar en programas complementarios de materiales escolares, comidas y asistencia odontológica destinados a otorgar subsidios para los costos directos de la escolarización a familias en condiciones socioeconómicas inferiores. Los resultados muestran una importante participación en los programas para la alfabetización de adultos y la finalización de los estudios, que a su vez se traduce en una mejora en la educación de este grupo etario. De nuevo, el trabajo cualitativo demuestra que el que los adultos retomen los estudios es percibido como un hecho con importantes costos psicológicos en la población a la que se dirige el programa. En este sentido, el apoyo psicosocial del trabajador social puede haber sido un instrumento para alentar a los participantes potenciales a sentirse motivados y capaces de lograr dicho objetivo.

Con respecto a los logros desde el punto de vista de la salud, es más probable que los hogares que participan estén inscriptos en el sistema de salud pública (SAPS), y que hagan visitas a los centros de salud para la atención preventiva de los niños de menos de seis años de edad. Además, los resultados muestran una mejora en las visitas para atención preventiva en los adultos mayores de áreas urbanas, y para mujeres embarazadas y mujeres de 35 o más años de edad de áreas rurales, para la realización del Papanicolau.

En tercer lugar, el análisis destaca el rol instrumental fundamental del bienestar psicosocial de los hogares. Los resultados muestran mejoras significativas en la proyección hacia el futuro y en la capacidad percibida de poner acciones en marcha (autosuficiencia). Esta visión más positiva está relacionada con su deseo de invertir en destrezas y bienes que mejoren su posibilidad de salir de la pobreza extrema con el paso del tiempo. Es interesante notar que el resultado en el mediano plazo muestra beneficios sustanciales en muchos otros aspectos (mejora en la autoestima, más satisfacción con la vida, menos informes de síntomas de depresiones mayores), con efectos relativamente más marcados en las áreas urbanas.

El trabajo cualitativo claramente sugiere que las mejoras en el empleo (especialmente las relacionadas con una fuente *estable* de ingresos en el hogar) y en la vivienda son las principales aspiraciones de las familias que participan en el programa. Estos aspectos son percibidos como los más difíciles de trabajar con el trabajador social, y también como factores estructurales clave que pueden impedir que las familias salgan de la pobreza extrema. En cuanto a la vivienda, las familias que participan de *CHS* muestran una mejora en la inscripción en programas de vivienda pública (especialmente en áreas urbanas en las que existen menos restricciones en cuanto a la oferta) y es más probable que hayan recibido ayuda para proteger el hogar de la lluvia, para obtener el equipamiento básico.

En cuanto al empleo, los resultados muestran una fuerte demanda de programas relacionados con el mercado laboral: es más probable que las familias que participan estén inscritas en programas para lograr una salida laboral autónoma, y en programas de capacitación para la reinserción laboral/empleo público. También existe un efecto muy acusado en cuanto al aumento de la posibilidad de que los miembros de la familia estén inscritos en la oficina de empleo local (OMIL), una de las condiciones mínimas previstas por el programa *Chile Solidario* para los miembros sin empleo.

La diferencia más notable entre los resultados a corto y mediano plazo se refiere a cómo la participación en estos programas relativos al mercado laboral se traduce en beneficios actuales en cuanto a la oferta de trabajo y, luego, en beneficios en los ingresos. En el mediano plazo, calculamos mejoras significativas en el ingreso total, ingreso por trabajo, participación en el ingreso por trabajo, tanto en general como entre los subgrupos de áreas rurales. Estos logros son medibles y tuvieron como resultado una reducción de la incidencia de la pobreza y la indigencia en áreas rurales; aproximadamente un 20% de los hogares participantes. Los beneficios en los ingresos son un reflejo de una importante respuesta en los resultados relativos al empleo en estos hogares: es más probable que un miembro del grupo familiar tenga empleo, y que con el paso del tiempo sean más los miembros de la familia que estén activos o con empleo. En las áreas urbanas, estos beneficios relativos al empleo y los ingresos aún no se han hecho palpables en el mediano plazo, aunque existe evidencia de que los grupos familiares más jóvenes (cuya

cabeza tiene menos de cincuenta años de edad) y los hogares con niños suelen obtener mayores beneficios del programa.

Los resultados de la última encuesta de hogares representativa a nivel nacional (CASEN 2006) muestra importantes mejoras en los niveles tanto de pobreza como de indigencia en Chile con respecto a 2003 (MIDEPLAN 2007). Por primera vez desde que comenzó a medirse en 1990, la incidencia de la pobreza en áreas rurales fue inferior a la de áreas urbanas (12,3% frente a 14%). Es interesante verificar qué porcentaje de la reducción observada en el nivel de pobreza puede atribuirse al programa. Para esto, es importante separar cualquier mejora en el bienestar general de la población que haya podido ser el resultado del crecimiento económico sostenido durante el período o de otros programas sociales dirigidos a los segmentos pobres de la población. A pesar de que en nuestros cálculos se ha considerado una fracción reducida de la población, su desempeño en la selección de la población objetivo unido a los cálculos relativos al impacto fueron tales, que se considera que el programa es el origen de aproximadamente el 18% de la reducción de la pobreza y de alrededor de 1/3 de la reducción de la pobreza extrema en áreas rurales durante el período observado.

Conclusiones y orientaciones para el futuro

Los resultados de la evaluación en curso revisados en esta nota, han demostrado que Chile Solidario ha sido eficaz en la mejora de la conciencia y la participación en programas sociales para los hogares que participaron, y en el logro de mejoras sustanciales en su bienestar general. Los beneficios consolidados en términos de mejora en las destrezas, dotes y resultados relativos al mercado laboral a lo largo del tiempo también son alentadores, ya que proyectan la sostenibilidad de los efectos del programa una vez que las familias completan el ciclo de cinco años de participación en el mismo.

Existen muchas cuestiones pendientes que quedan sin respuesta; sugerimos algunas en las que consideramos que valdría la pena ahondar en el análisis futuro. La primer área importante para un trabajo posterior, se refiere a la identificación más exacta de para quiénes es más útil el programa, en qué entornos (temas relacionados con la oferta) es más efectivo, y por qué el éxito de la intervención varía en las diferentes familias y entornos. El trabajo cualitativo ha puesto el acento en consideraciones del ciclo de vida. Vale la pena comprender mejor por qué los efectos de empleo e ingresos están más expandidos en áreas rurales y más concentrados en algunos subgrupos de las áreas urbanas. Del mismo modo, los resultados podrían variar de acuerdo con características no observadas; por ejemplo, motivación, resiliencia, espíritu emprendedor y receptividad a los principales mensajes del programa. Establecer modelos explícitos de dicha heterogeneidad de impacto puede ayudarnos a simular cómo cambios en el diseño futuro del programa podrían afectar sus resultados finales en diferentes escenarios.

La segunda área de trabajo relevante es cuantificar mejor el aspecto psicosocial de los hogares que viven en condiciones de pobreza extrema, y profundizar en cómo ayudan o no ayudan sus estrategias para salir de la pobreza. Es de particular interés centrar la atención en los atributos psicosociales del grupo familiar que pueden influir en la percepción que las familias tienen del sistema de asistencia social y del mercado laboral, en el modo en que los hogares organizan sus recursos y deciden sus inversiones en salud y educación. Por el diseño, no podemos separar el rol del apoyo psicosocial en la mejora en los estándares de vida de los hogares que viven en condiciones de pobreza extrema, dado que todas las familias que participan pasan por el proceso de apoyo psicosocial. No obstante, con las próximas rondas de encuestas de 2007 y 2008 estaremos mejor capacitados para describir si los beneficios en el bienestar psicológico de los hogares atribuidos al programa, se correlacionan (o no) con las mejoras en los resultados socioeconómicos.

Por último, Chile ha modificado recientemente la asignación de muchos de sus programas sociales de la *ficha CAS*, con el objetivo de discriminar los hogares según indicadores de pobreza en el largo plazo (como por ejemplo la posesión de vivienda y bienes duraderos), hacia un nuevo instrumento de selección de población objetivo, la *ficha de protección social (FPS)*, que pone el énfasis en una conceptualización más dinámica de la pobreza, con el objetivo de ordenar los hogares de acuerdo con su capacidad de generar ingresos y su vulnerabilidad al riesgo. Este cambio radical refleja el nuevo énfasis en una estrategia de protección social basada en derechos sociales, y afectará la futura elegibilidad para participar en CHS, al igual que en cualquier otro programa social. Los futuros participantes en el programa serán considerados elegibles de acuerdo con un único umbral de elegibilidad para todo el país sobre la base de la FPS. El énfasis en la heterogeneidad del impacto implica que los resultados de las evaluaciones, que en la actualidad se expresan como una función del puntaje CAS, pueden proyectarse para submuestras específicas de la población que reflejen los perfiles de los hogares con más posibilidades de entrar en esta nueva etapa. Más aún, el aspecto longitudinal de la evaluación nos ayudará a verificar no sólo si el programa ayudó a lograr el objetivo de mejoras sostenidas en los ingresos permanentes en los hogares que participan, sino también si el programa cumple su función indirecta de proteger a los hogares del riesgo.

Referencias

- Asesorías para el Desarrollo (2005) “Necesidades y Aspiraciones Prioritarias de las Familias que han finalizado la etapa de apoyo psicosocial del sistema de protección social Chile Solidario”, Santiago, Chile.
- Baulch, B. y J. Hoddinott (2000) “Economic Mobility and Poverty Dynamics in Developing Countries”, *Journal of Development Studies*, 36(6), 1-24.
- Carneiro P. y E. Galasso (2007) “Medium-term effects of the program Chile Solidario: a preliminary assessment”, presentación para MIDEPLAN, octubre 2007.

- Castañeda T. et ál. (2005) "Designing and Implementing Household Targeting Systems: Lessons from Latin America and the United States", Social Protection Discussion Paper no. 0526, el Banco Mundial.
- Contreras D., R. Cooper, J. Heman y C. Neilson (2004) "Dinámica de la Pobreza y Movilidad Social: Chile 1996-2001", Universidad de Chile, Depto. Economía.
- Ferreira F. y J.A.Litchfield (1999) "Calm after the Storms: Income Distribution in Chile, 1987-1994", World Bank Economic Review 13(3).
- Galasso, E. (2007) "'With their effort and one opportunity': Alleviating extreme poverty in Chile", procesado, Grupo de Investigación sobre el Desarrollo, el Banco Mundial.
- Larrañaga, O. (2005) "Focalización de Programas en Chile: El sistema CAS", Social Protection Discussion Paper no. 0528, el Banco Mundial.
- Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Sociales (2004), "Efectos de la Intervención Psicosocial en Mujeres que participan directamente en el Sistema Chile Solidario", Santiago, Chile.

Anexo 1:**Tabla 1: Desempeño del programa en cuanto a la selección de la población objetivo**

<i>Ventiles ajustados por ingreso pc de hogares di</i>	<i>Nacionales</i>	<i>Rurales</i>	<i>Urbanos</i>
1	0,196	0,335	0,153
2	0,196	0,219	0,189
3	0,169	0,174	0,165
4	0,100	0,190	0,081
5	0,124	0,165	0,112
6	0,111	0,121	0,106
7	0,070	0,102	0,063
8	0,040	0,053	0,037
9	0,031	0,066	0,025
10	0,040	0,050	0,037
11	0,034	0,045	0,031
12	0,019	0,093	0,012
13	0,025	0,024	0,024
14	0,016	0,042	0,013
15	0,012	0,043	0,009
16	0,007	0,012	0,007
17	0,004	0,024	0,003
18	0,003	0,006	0,003
19	0,000	0,001	0,000
<u>20</u>	<u>0,000</u>	<u>0,009</u>	<u>0,000</u>
Total	0,060	0,131	0,049

Nota: los cálculos de la autora se basen en la CASEN 2003 y muestra de panel Chile Solidario 2003-04-

Tabla 2: Cálculos relativos a impactos clave en el mediano plazo

Resultado	Área urbana		Área rural	
	Impacto estimado	Desviación estándar	Impacto estimado	Desviación estándar
Niños de 4-5 matriculados en preescolar	0,085**	(0,042)	0,042	(0,051)
Niños de 6-15 matriculados en la escuela	0,103*	(0,061)	0,195**	(0,087)
Jóvenes de 11-18 que saben leer/escribir	0,156**	(0,074)	0,139*	(0,082)
Adultos que saben leer/escribir	0,256***	(0,055)	0,007	(0,071)
Conciencia de programas sociales de municipalidad	0,292***	(0,072)	0,131	(0,080)
Puntaje: proyección positiva hacia el futuro	2,304***	(0,434)	0,999*	(0,578)
Ingreso per cápita del hogar	2,610,103	(3,659,012)	15,421,950**	(6,232,790)
Ingreso autónomo per cápita del hogar	4,624,545	(3,784,167)	18,348,490***	(6,068,247)
participación en el ingreso total/por trabajo	0,081	(0,058)	0,159**	(0,063)
Grupo familiar pobre	-0,025	(0,061)	-0,220**	(0,086)
Grupo familiar indigente	-0,035	(0,059)	-0,185***	(0,070)
Miembros adultos que tienen empleo	0,004	(0,048)	0,209***	(0,053)
Miembros adultos activos	0,008	(0,049)	0,175***	(0,049)

Nota: Resultados de Carneiro, Galasso (2007). Los cálculos se refieren a cambios porcentuales, con excepción de las variables de ingresos en las que los valores corresponden a los beneficios de ingresos absolutos.