

Chile Solidario y los Desafíos de la Igualdad

Proyecto Género, Pobreza y Empleo en América Latina



Oficina Regional de la OIT
para América Latina y el Caribe

Chile Solidario y los Desafíos de la Igualdad

Proyecto Género, Pobreza y Empleo

Verónica Riquelme y María Elena Valenzuela

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2005
Primera edición 2005

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211, Ginebra 22, Suiza, solicitudes que serán bien acogidas.

Chile Solidario y los Desafíos de la Igualdad
Santiago, Oficina Internacional del Trabajo, 2005
ISBN 92-2-317728-6
ISBN 92-2-317729-4 (versión web pdf)

MUJERES / TRABAJADORA / IGUALDAD DE OPORTUNIDADES /
MERCADO DE TRABAJO / POBREZA / CHILE

Datos de catalogación de la OIT

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna. Las publicaciones de la OIT así como los catálogos o listas de nuevas publicaciones pueden obtenerse en calle Avda. Dag Hammarskjöld 3177, Vitacura, Santiago de Chile o pidiéndolas a Casilla 19.034, CP 6681962, e-mail: biblioteca@oit Chile. cl
Vea nuestro sitio en la red: www.oit Chile. cl

Portada: Textil mapuche. Región de la Araucanía, Chile
Foto de Angélica Wilson
Archivo fotográfico CEDEM
Impreso en Chile

ADVERTENCIA

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones de nuestra Organización. Sin embargo, no hay acuerdo entre los lingüistas sobre la manera de cómo hacerlo en nuestro idioma.

En tal sentido y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español o/a para marcar la existencia de ambos sexos, hemos optado por emplear el masculino genérico clásico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	9
INTRODUCCIÓN	13
CAPÍTULO I	
EL SISTEMA CHILE SOLIDARIO: ¿UNA POLÍTICA INNOVADORA PARA ERRADICAR LA POBREZA?	
<i>María Ester Feres</i>	25
A. Introducción	25
B. Algunos componentes del debate	28
C. Actividad económica y discriminación	31
D. El Sistema de Protección Social de Chile Solidario	42
E. La reproducción de la pobreza, las discriminaciones y las inequidades de género	56
F. A modo de conclusión: Algunas reflexiones en materia de políticas de empleo, políticas activas y políticas laborales	67
Bibliografía	74
CAPÍTULO II	
PROPUESTAS PARA FORTALECER LOS COMPONENTES DE GÉNERO EN EL SISTEMA DE PROTECCIÓN CHILE SOLIDARIO	
<i>Helia Henríquez e Inés Reca</i>	77

A.	Introducción	77
B.	El Sistema de Protección Social Chile Solidario	97
C.	La institucionalidad del Sistema de Protección Chile Solidario	111
D.	Componentes de género en el Sistema Chile Solidario	125
E.	Conclusiones y recomendaciones	142
	Bibliografía	151
	Anexo	155

CAPÍTULO III

FAMILIAS Y POBLACIÓN DE CHILE SOLIDARIO

	<i>Amalia Mauro</i>	157
--	---------------------	-----

A.	Introducción	157
B.	Caracterización de la población actual de Chile Solidario	160
C.	Comparación sociodemográfica de la población según condición de pobreza	170
D.	Comparación laboral de la población por condición de pobreza	182
E.	Conclusiones	195
	Bibliografía	197
	Anexo estadístico	199
	Anexo metodológico	208

CAPÍTULO IV

GÉNERO Y TRABAJO EN EL SISTEMA DE PROTECCIÓN CHILE SOLIDARIO:

LA EXPERIENCIA LOCAL EN DOS COMUNAS DE LA REGIÓN METROPOLITANA

	<i>Marta Rangel</i>	233
--	---------------------	-----

A.	Introducción	233
B.	Las oficinas municipales de intermediación laboral y el Sistema Chile Solidario	235
C.	La habilitación laboral del SERNAM	247
D.	Perfil de las beneficiarias del SCHS entrevistadas	252
E.	El trabajo con las familias beneficiarias del Programa Puente	256
F.	Consideraciones finales	270
	Bibliografía	274
	Anexo estadístico	276

PRESENTACIÓN

Erradicar la pobreza extrema y el hambre es uno de los objetivos centrales de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, adoptados en 2000 por los gobiernos de 189 países. Estos se proponen, para el año 2015, reducir a la mitad la proporción de personas cuyos ingresos son menores a un dólar diario.

Al fijarse este objetivo, se ha colocado en el centro de la formulación de políticas públicas el desafío de crear oportunidades para que tengan un *Trabajo Decente* hombres y mujeres.

Chile ha avanzado significativamente en la superación de la pobreza. Desde el retorno de la democracia en 1990, la pobreza ha disminuido desde un 38.6% de la población al 18.8% en 2003. Se ha logrado, además, reducir en este período a un tercio la pobreza extrema (desde 12.9% en 1990 a 4.7% en 2003).

A pesar de estos éxitos, superar la pobreza –y particularmente erradicar la pobreza extrema– continúa siendo un desafío prioritario. En Chile hay todavía 2 900 000 personas cuyos ingresos los sitúan por debajo de la línea de pobreza. De éstos, 728 000 son indigentes.

La pobreza está directamente relacionada con la capacidad de las economías de generar el número suficiente de puestos de trabajo, así como con la calidad de ellos, ya que las familias dependen de éstos para garantizar su bienestar y escapar de la pobreza.

Tanto la desigualdad como la discriminación de género son factores determinantes para acceder a un empleo bien remunerado, estable,

protegido, con oportunidades de organizarse y negociar colectivamente, es decir, un *Trabajo Decente*.

La preocupación e interés de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) y del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en la reducción de la pobreza, la generación de empleo y la promoción de la igualdad de género llevó a ambas instituciones a implementar el Proyecto “Género, Pobreza y Empleo en Chile”. Con ello, ambas instituciones están contribuyendo al cumplimiento del primero de los Objetivos del Milenio, que compromete a los países a *erradicar la pobreza extrema y el hambre*.

El género es una dimensión importante del Proyecto OIT/PNUD ya que éste condiciona la forma en que los individuos y los hogares experimentan la situación de pobreza y logran o no superarla. Las mujeres están sobrerrepresentadas entre los que sufren pobreza, son más vulnerables a ella y, frecuentemente, experimentan sus formas más severas. Paradójicamente, el aporte de las mujeres a la superación de la pobreza y el bienestar de sus hogares es cada vez más importante y viene siendo reconocido crecientemente. De hecho, uno de los factores que ha contribuido a controlar el aumento de la pobreza en la región es la incorporación masiva de las mujeres al trabajo remunerado.

El análisis de la relación entre el género, la pobreza y el empleo está siendo desarrollado por la OIT desde hace varios años y fue una de sus principales contribuciones a la *Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer en Beijing (1995)* que destacó, en su Plataforma de Acción, a la pobreza femenina y las desigualdades de género como los principales obstáculos para el avance de la mujer y su acceso a actividades productivas y económicas. La Cumbre Social de Copenhague (1995) y la Cumbre del Milenio también enfatizan la necesidad de “Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer como el camino efectivo para combatir la pobreza, el hambre y las enfermedades y estimular un desarrollo realmente sustentable” (párrafo 20 de la Declaración del Milenio).

En América Latina, la OIT viene desarrollando, desde 1995, el *Programa de Fortalecimiento Institucional para la Igualdad de Género, la Erradicación de la Pobreza y la Generación de Empleo*. Éste se ha estado ejecutando en nueve países de la región: Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y Uruguay. Uno de los proyectos de este programa es el de Género, Pobreza y Empleo en Chile,

que ha sido ejecutado bajo la coordinación de Verónica Riquelme y ha contado con la supervisión técnica de María Elena Valenzuela, experta en género de la Oficina de OIT para los países del Cono Sur, y de Valeria Ambrosio, oficial de programa del PNUD en Chile.

Este proyecto se inició en agosto de 2003 en el marco del Convenio de Cooperación Técnica entre el PNUD y la OIT. Uno de los componentes básicos de este proyecto es la realización de estudios y diagnósticos nacionales sobre las interrelaciones entre el género, la pobreza y el empleo, que contribuyan a aumentar la base de conocimiento sobre estos fenómenos pero, principalmente, que puedan aportar al diseño y a la implementación de las políticas dirigidas a erradicar la pobreza, promover el empleo y la igualdad de género.

Una de las más importantes políticas públicas implementadas por el Gobierno de Chile para erradicar la pobreza es el Sistema de Protección Social Chile Solidario. Este libro se propone contribuir a fortalecer la integración de la equidad de género en las acciones de este programa, y de este modo apoyar los esfuerzos conducentes a erradicar la extrema pobreza y lograr un efectivo ejercicio de derechos ciudadanos de las mujeres pobres. Los estudios incluidos en este volumen han sido elaborados bajo la dirección de Verónica Riquelme y María Elena Valenzuela. Éste forma parte de la colección Género, Pobreza y Empleo en América Latina, donde se han publicado los estudios y diagnósticos realizados durante la ejecución de los proyectos.

Con esta colección nos proponemos poner a disposición de los gobiernos nacionales y locales, de las organizaciones de trabajadores y de empleadores, de las organizaciones de la sociedad civil, del ámbito académico y del público en general, una base común de conocimientos que permita avanzar en los desafíos que supone la superación de la pobreza, la generación de trabajo decente y la promoción de la igualdad de género.

La colección está conformada por un conjunto de libros en los que se presentan tres tipos de estudios: a) diagnósticos y estudios nacionales sobre el mercado de trabajo y la pobreza analizados desde una perspectiva de género; b) experiencias de programas y proyectos de reducción de la pobreza y generación de empleo, nacionales y/o locales, con enfoque de género, reconocidas y apoyadas por el Proyecto; c) temas de particular relevancia para el combate a la pobreza, abordados en

profundidad desde una dimensión de género, en el ámbito de las políticas de empleo, el medio rural y el entrelazamiento de los patrones de discriminación étnico-racial con los de género y clase.

Nuestro reconocimiento al Gobierno de Japón y al Fondo para el Desarrollo de la Mujer por el apoyo para la ejecución del proyecto y a los representantes de las diferentes instancias tripartitas nacionales que participaron activamente en el desarrollo de las acciones del mismo, quienes en muchas situaciones actuaron como nuestras contrapartes nacionales. En la realización de los estudios que han dado origen a esta publicación, se contó además con aportes del Fondo para la Igualdad de Género de la OIT.

Igualmente expresamos nuestro agradecimiento a todas las consultoras y colaboradores del Proyecto Género, Pobreza y Empleo en Chile que contribuyeron a las investigaciones incluidas en este volumen.

DANIEL MARTÍNEZ
Director
Oficina Subregional de la OIT
para el Cono Sur

IRENE PHILIPPI
Representante Residente
Programa de las Naciones Unidas
para el Desarrollo

Santiago, agosto de 2005

INTRODUCCIÓN

Este volumen de la colección “Género, pobreza y empleo” está dedicado a analizar desde una dimensión de género, la política que se ha puesto en marcha en Chile, con el propósito de erradicar la extrema pobreza. El *Sistema de Protección Social Chile Solidario* es la respuesta gubernamental frente a la persistencia de la extrema pobreza, a pesar del crecimiento económico.

En el contexto latinoamericano, los resultados logrados en Chile en materia de reducción de la pobreza son satisfactorios. Éste es el único país que ha logrado cumplir –anticipadamente– con la primera meta establecida en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en orden a reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que viven en condiciones de pobreza absoluta.¹

Desde el retorno de la democracia en 1990, ha disminuido en Chile la proporción de la población que percibe ingresos bajo la línea de pobreza desde un 38.6% a un 18.8%. Este logro ha sido un efecto combinado de crecimiento económico, aumento de la productividad y creación de empleo, una combinación de factores muy poco habitual en el mundo contemporáneo. Las tendencias prevaletientes muestran por una parte la

1 En 1990 un 12.4% de la población era indigente. En 2003, esta cifra había disminuido considerablemente, y sólo un 4.5% de la población vivía bajo la línea de indigencia.

incapacidad de las economías para generar el número suficiente de empleos para responder al crecimiento de la fuerza de trabajo y, por la otra, el creciente fenómeno de trabajadores que no salen de la pobreza a pesar de estar trabajando –debido a sus bajos ingresos y precariedad de las condiciones en que se desempeñan–, en lo que la OIT ha denominado como los “pobres que trabajan” o “trabajadores pobres”.

También contribuyeron a la disminución de la pobreza algunas decisiones que el gobierno democrático priorizó desde el inicio, tales como el aumento del gasto público en políticas sociales, y las reformas laborales, destinadas a reponer derechos y mejorar el poder de negociación y condiciones de trabajo de los asalariados. En este contexto de nuevas prioridades se ubica además el manejo gubernamental con respecto al salario mínimo. Éste sufrió un importante ajuste a principios de los años noventa y se aplicó posteriormente una política de reajustes periódicos, con importantes efectos sobre los ingresos de los colectivos de trabajadores más pobres y con menor capacidad de organización y negociación colectiva. A pesar de esto, en Chile prácticamente no ha variado la distribución del ingreso desde 1990 (medida a través del coeficiente de Gini).

La pobreza está directamente relacionada con los niveles y patrones de empleo, toda vez que la mayor parte de los recursos de los hogares destinados a satisfacer las necesidades básicas de sus miembros proviene de los ingresos laborales. De tal modo, los procesos del mercado de trabajo contribuyen a explicar la intensidad y las características que asume la pobreza, así como las razones por las cuales tiende a concentrarse en determinados grupos. El empleo debe ser un eje no sólo de toda política de reducción de la pobreza, sino en general, de las políticas de desarrollo, ya que constituye el principal mecanismo de inserción social y base de autonomía económica de las personas, identidad social y participación en una comunidad de valores.

Dado que la pobreza se manifiesta en diversos ámbitos de la vida, las políticas destinadas a superarla deben actuar en forma simultánea sobre sus principales determinantes. El crecimiento económico con estabilidad es una condición necesaria para reducir la pobreza, especialmente si conduce a la creación de más y mejores empleos para los hombres y las mujeres pobres.

En los últimos años se ha enriquecido significativamente la reflexión sobre la naturaleza y las causas de la pobreza y el comportamiento de las

personas en esta situación. Los esfuerzos por situar el fenómeno en un contexto que trasciende a los individuos y familias afectadas y por comprender el conjunto de factores que lo determinan representa una muestra clara de ello.

En la actualidad se reconoce la necesidad de distinguir entre la dimensión, la gravedad y la distribución de la pobreza –en el tiempo y el espacio así como entre los miembros de una familia según el sexo y la edad–. Se ha pasado de una concepción estrecha y limitada de la pobreza (medida en función de los ingresos o el consumo) a una que apela a nociones más amplias, tales como el bienestar, desarrollo de capacidades y ejercicio de derechos. Esta ampliación del debate ha permitido un análisis de la pobreza desde la perspectiva de género y hoy se reconoce que hombres y mujeres viven la pobreza de manera diferente y que los mecanismos de empobrecimiento no son los mismos para cada sexo.

La falta de autonomía de las mujeres es el factor clave a considerar en la definición de pobreza desde una perspectiva de género. Dada la multidimensionalidad del concepto de autonomía, se postula, además, que en la sociedad actual, la falta de capacidades para lograr autonomía económica está en la base de las especificidades de género respecto a la pobreza, entendiendo que ello alude no sólo a la disponibilidad o no de ingresos, y al nivel de los mismos, sino también a las capacidades y poder para tomar decisiones propias que afectan su vida.

En la sociedad actual, los ingresos de los hogares y las personas y, por tanto, el trabajo como principal fuente generadora de los mismos, representan factores claves no sólo para identificar a los pobres sino también para comprender algunos de los principales determinantes que llevan a caer o permanecer en la pobreza. Sin embargo, ya no basta con identificar a las personas, familias y grupos en situación de pobreza y describir sus características, sino que se requiere además interrelacionar las diversas dimensiones que explican esta situación y articular los niveles micro y macro. De ahí la necesidad de incorporar a los análisis de la pobreza las dimensiones subjetivas o psicosociales que operan a nivel de individuos, relaciones interpersonales o pequeños grupos. Las políticas como las del Sistema de Protección Social Chile Solidario, que se analizan en este libro, han realizado un esfuerzo en este sentido, e intenta articular las dimensiones subjetivas con las de carácter estructural y sistémico.

Hay determinantes de género en la situación de pobreza que hacen que, en muchos casos, las mujeres se encuentren en una situación de mayor riesgo para caer en la pobreza y tengan más dificultades para superarla. Entre estos determinantes se incluyen las barreras que limitan la entrada de las mujeres al mercado de trabajo (entre las que se cuentan de manera especial sus responsabilidades familiares y domésticas), los patrones de desigualdad y discriminación que ellas encuentran para acceder a los recursos productivos y al crédito, o las pautas de segmentación ocupacional que restringen la gama de ocupaciones disponibles para ellas y explican su concentración en oficios considerados femeninos, tradicionalmente poco valorados y mal remunerados.

Los profundos cambios económicos, sociales y culturales que se han producido en las últimas décadas han abierto nuevas oportunidades a las mujeres y transformado el papel de éstas en la vida económica y social. Se ha producido un aumento sostenido de la presencia femenina en el mundo del trabajo y sus ingresos son cada vez más indispensables para la manutención de sus familias y el combate a la pobreza. Para muchas mujeres, el mercado de trabajo ha sido un punto de entrada para adquirir derechos sociales e integración social, un sentido de valor personal y dignidad. La ampliación de los niveles educativos de las mujeres y la masiva incorporación al trabajo, han empezado a modificar hábitos arraigados, remover prejuicios y poner fin a la antigua concepción de que el trabajo de la mujer es secundario. Es en la educación y el trabajo donde la mujer ha hecho un mayor recorrido por su autonomía y se ha potenciado su papel en la sociedad.

Sin embargo, el aumento en el número de mujeres en la fuerza de trabajo no se ha traducido en un resultado equivalente en términos de su empoderamiento socioeconómico,² y sigue pendiente el desafío de lograr

2 Aunque se han producido avances en la presencia de mujeres en espacios de toma de decisiones, el objetivo de la paridad está todavía muy lejos de ser logrado. La proporción de mujeres parlamentarias en Chile es inferior al promedio de América Latina (15% en la Cámara Baja y 12.6% en el Senado) y, sobre todo, inferior al de los países que han adoptado el sistema de cuotas, que condujo a un aumento considerable en la representación parlamentaria femenina en el poder legislativo de los países de la región en el decenio de los noventa. En la actualidad, más de 10 países latinoamericanos han adoptado este sistema, que es considerado como uno de los principales mecanismos

la igualdad. En el ámbito laboral, ellas enfrentan todavía obstáculos estructurales para acceder y permanecer en el mercado de trabajo, y son sujeto de discriminaciones –en su mayoría indirectas– que les impiden participar con todo su potencial.³

Aun cuando hay algunos progresos innegables, éstos no se han distribuido homogéneamente entre todas las mujeres. Una alta proporción de ellas –especialmente aquellas con menores niveles de educación– se concentra en ocupaciones mal remuneradas y con altos niveles de desprotección. Las mujeres con mayor educación y calificaciones se han beneficiado significativamente de las nuevas oportunidades laborales que se han generado en la economía. Un gran grupo de mujeres con menores calificaciones se concentra en trabajos precarios y de mala calidad. Para ellas, las mayores oportunidades laborales no se han traducido necesariamente en una mejor calidad de vida.

A pesar de los importantes cambios legales⁴ para garantizar la igualdad entre hombres y mujeres ante la ley, las brechas de equidad

existentes para promover el acceso femenino al mundo de la política e intentar así reducir la tradicional asimetría de género entre los representantes populares. En el espacio municipal, que muchos suponen una puerta de entrada de las mujeres a la política, el panorama no es mucho más alentador. Apenas un 7.9% de los alcaldes son mujeres y ellas constituyen apenas un 17% de los concejales.

- 3 Las desigualdades de género tienen su origen en una división del trabajo caracterizada por la atribución casi exclusiva a las mujeres de las tareas domésticas y el cuidado de la familia, ámbito que se concibe como carente de valor económico. Las distintas valoraciones con respecto a las diferentes formas de trabajo (remunerado vs. no remunerado, productivo vs. reproductivo) se traspasan a quienes los ejercen, dando lugar a relaciones de género inequitativas, que se expresan en los distintos ámbitos de la sociedad.
- 4 En el ámbito laboral, destacan los avances legales logrados en Chile a partir de 1990 en materia de igualdad de género. Con la ratificación en 1995 de los Convenios de la OIT sobre Protección de la Maternidad (Convenio 103) y sobre Trabajadores con Responsabilidades Familiares (Convenio 156), Chile se ubica entre los países que ha logrado ratificar los cuatro Convenios de la OIT considerados como básicos para la igualdad de género. Los otros dos Convenios, ratificados anteriormente, se refieren a la Igualdad de Remuneraciones por Trabajo de Igual Valor (Convenio 100) y la No Discriminación en el Empleo y la Ocupación (Convenio 111). Entre las reformas legales más importantes para las trabajadoras aprobadas desde el retorno a la democracia, están las siguientes:
 - a) Leyes tendientes a corregir o prevenir discriminaciones:
 - Modificación de la base de cálculo del subsidio maternal, asegurando a las trabajadoras un subsidio de monto similar a su remuneración real.

persisten. Así, por ejemplo, el Índice de Desarrollo Humano, que elabora el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ubica a Chile en el lugar 38 en el mundo, mientras que en el índice que incorpora la igualdad de la mujer, el país retrocede al puesto 54.

Las desigualdades que viven las mujeres no pueden explicarse por la falta de credenciales educacionales. Una proporción casi idéntica de hombres (60.5%) y mujeres (59.4%) en edad de estudiar estaba matriculada en algún establecimiento educacional en el año 2000. Incluso, en la enseñanza media, el número de estudiantes mujeres (414 113) es superior al de hombres (408 833) en la misma fecha. Los años promedio de escolaridad tampoco muestran variaciones importantes entre hombres (10) y mujeres (9.7), aunque sí se observan diferencias entre las áreas urbanas y rurales, pero similares para ambos sexos. Con todo, entre los mayores de 15 años, la tasa de analfabetismo femenina es más alta que la masculina, lo que puede atribuirse a rezagos del pasado y el mayor analfabetismo de las mujeres rurales mayores de 60 años, así al analfabetismo por desuso, asociado al hecho que las mujeres tienen una menor inserción laboral.

-
- Eliminación de la prohibición legal que tenía la mujer de desempeñar ciertas faenas como las subterráneas.
 - Prohibición de condicionar el acceso, la movilidad, los ascensos y la renovación del empleo de las mujeres a la inexistencia de embarazo.
 - Tipificación y sanción al acoso sexual en el trabajo.
- b) Leyes para apoyar responsabilidades familiares compartidas:
- Establecimiento de permiso postnatal y el respectivo subsidio para el padre en caso de fallecimiento de la madre trabajadora; opción de que el padre, a elección de la madre, ejerza el permiso por enfermedad de hijo menor de un año; permiso por enfermedad del menor de un año para la trabajadora o el trabajador que tengan a su cuidado al menor por tuición o medida de protección; permiso especial en caso de enfermedad grave de sus hijos menores de 18 años para la madre trabajadora (o al padre, cuando ambos trabajan y la madre decide que sea él, o cuando ella falta por cualquier causa).
 - Descanso dominical que debe recaer al menos una vez al mes, en día domingo (para trabajadores exceptuados de este derecho).
- c) Leyes para equiparar los derechos:
- Modificaciones a la normativa para trabajadoras de casa particular, estableciendo una jornada legal y porcentaje de ingreso mínimo, eliminando la excepción que las afectaba en el sentido de que estaban excluidas del derecho a gozar del fuero maternal y estableciendo una indemnización a todo evento, que equivalente a un seguro de desempleo.

La mayor escolaridad femenina ha sido clave para el aumento en su tasa de participación laboral (35.9% en el año 2004 de acuerdo a cifras del INE), aunque ésta sigue siendo inferior a la masculina y se sitúa por debajo del promedio de América Latina. Además, existen enormes disparidades en la tasa de participación laboral femenina según el nivel socioeconómico al que pertenecen. Las que pertenecen a hogares más pobres enfrentan mayores dificultades para ingresar al mercado de trabajo. La tasa de participación de las mujeres pertenecientes al quintil más pobre es menos de la mitad que la de las mujeres del quintil más rico. Un fenómeno similar ocurre con la desocupación, donde se observan brechas de equidad por sexo, pero, además, se registran importantes diferencias entre mujeres pobres y no pobres. Los niveles de desempleo de estas últimas triplican a los de las primeras. La desocupación se concentra entre las más jóvenes y las más pobres.

La intensificación del trabajo remunerado de la mujer ha sido paralela a un deterioro en los términos y condiciones de una buena parte de los nuevos empleos creados. Aunque los niveles de informalidad del empleo en Chile son significativamente inferiores al promedio latinoamericano, la brecha de informalidad entre hombres y mujeres es elevada (10 puntos porcentuales), y muy superior al promedio latinoamericano (5 puntos porcentuales). La brecha de ingresos mensuales entre hombres y mujeres ha disminuido desde 1990 pero sigue siendo alta. Según la encuesta CASEN (2000), ellas perciben en promedio un 64% del ingreso mensual masculino y las que tienen educación universitaria enfrentan una situación de mayor inequidad: Reciben un 43% de sus pares masculinos. Un 39% de las mujeres ocupadas no cotiza al programa de pensiones; para los hombres, la cifra es levemente inferior (36.2%).

La preocupación por las desigualdades basadas en el género ha estado presente en el quehacer público en los últimos 15 años y el Servicio Nacional de la Mujer, ha realizado una importante labor en pos de los derechos de las mujeres y la integración de la dimensión de género en las políticas públicas. En algunos ámbitos los avances son más claros que en otros y en general se encuentran mayores resistencias al análisis de los efectos diferenciados por género en la economía y sus expresiones en términos de relaciones de poder. Son justamente estos desbalances de poder los que inciden en la pobreza de las mujeres, ya que repercuten en las exclusiones, desigualdades y discriminaciones que ellas viven en el mercado laboral.

El presente libro se propone analizar desde estos parámetros el Sistema de Protección Social Chile Solidario. Este sistema focaliza su acción en familias en situación de indigencia. Éstas corresponden al 4.7% de la población (160 000 personas), de acuerdo a la encuesta CASEN del año 2003. Se propone sacar a estas familias de la extrema pobreza, brindándoles los apoyos necesarios para garantizar condiciones mínimas, a fin de que tengan a futuro oportunidades reales para mejorar su nivel de vida. Es una política que trasciende al actual gobierno, en la medida en que en el año 2004 se promulgó una ley que lo instituyó como un sistema de protección social. Se define, por lo tanto, como un sistema y no como un programa, y se propone consolidar una red de protección social para mejorar las oportunidades de las familias más pobres, a través del acceso garantizado a prestaciones públicas, consideradas un derecho de la población. La prioridad gubernamental en torno al objetivo de erradicar la extrema pobreza se expresa en los recursos comprometidos. El gasto público efectuado en el año 2004 en Chile Solidario representa el 0.2% del PIB, cifra equivalente al déficit de ingreso de los indigentes.

Chile Solidario es un programa centralizado, que funciona con una lógica descentralizada, a través de convenios con los municipios, y pone un fuerte énfasis en el mejoramiento de la gestión y la coordinación de las prestaciones sociales, que se entregan de acuerdo a las necesidades de cada familia, a través de un contacto directo y personalizado. Se intenta así superar la dispersión y superposición de prestaciones, para pasar a un modelo articulado y más eficiente. Opera, por lo tanto, como un programa de carácter compensatorio, con medidas orientadas a proporcionar bienes y servicios a los grupos de población más vulnerables, pero al mismo tiempo contempla en su diseño el establecimiento y garantía de derechos económicos y sociales básicos.

Ha definido siete pilares básicos (salud, educación, habitabilidad, trabajo, ingresos, dinámica familiar e identificación), que se operacionalizan en 53 mínimos a cumplir. Se combinan componentes asistenciales y promocionales, que se estructuran en torno a:

- Apoyo psicosocial, a través del acompañamiento personalizado durante 24 meses de un técnico (Apoyo Familiar) que realiza visitas periódicas a la familia.

- Bono de protección a la familia, asociado al cumplimiento del contrato firmado con la familia, de acuerdo a sus necesidades. Se entrega a la mujer.
- Subsidios monetarios garantizados, que otorgan acceso a la red de subsidios sociales (subsidio maternal, familiar, de vejez o invalidez, alimentación escolar).
- Acceso preferente a programas de promoción social, tales como capacitación laboral, nivelación de estudios, rehabilitación de drogas, prevención de violencia intrafamiliar, etc.

Los estudios que se presentan en este libro analizan el diseño, los componentes y la ejecución de Chile Solidario, preguntándose si avanzan hacia la equidad de género o si se reproducen o gestan nuevas formas de desigualdad, si este Sistema de Protección Social promueve la autonomía de las mujeres o reproduce su subordinación. Se cuestionan sobre las imágenes de mujer con que opera, y si se toma en cuenta las diferentes subjetividades de mujeres y hombres. Se preguntan también si es posible abordar el fenómeno de la extrema pobreza sin plantearse al mismo tiempo acerca de la manera de enfrentar los principales obstáculos para que las personas pobres se beneficien del crecimiento económico.

El libro está estructurado en cuatro capítulos. El primero está a cargo de María Ester Feres. En su estudio sobre “El Sistema Chile Solidario: ¿Una política innovadora para erradicar la pobreza?” analiza el cruce de los patrones de desigualdad de clase y género, e identifica las áreas en que Chile Solidario debe avanzar para garantizar una efectiva igualdad de oportunidades. El segundo capítulo “Propuestas para fortalecer los componentes de género en el Sistema de Protección Chile Solidario”, fue escrito por Helia Henríquez e Inés Reca. Ellas hacen una revisión de los supuestos de este programa, su diseño y esquema de gestión, concluyendo que es una política innovadora a la que formulan recomendaciones para fortalecer la integración de la dimensión de género. Amalia Mauro es la responsable del tercer capítulo, “Familias y población de Chile Solidario”, donde entrega antecedentes sobre las necesidades y capacidades de las familias a las que se dirige Chile Solidario. El cuarto capítulo “Género y trabajo en el Sistema de Protección Chile Solidario: La experiencia local en dos comunas de la Región Metropolitana” estuvo a cargo de Marta Rangel. Se basa en antecedentes empíricos sobre la forma de operar del

sistema y recoge la visión de los ejecutores y las beneficiarias. Constituye el contrapunto que cierra el análisis del programa.

Quisiéramos concluir destacando que existe una estrecha relación entre los fenómenos de la pobreza, la discriminación y la falta de empleos suficientes y de buena calidad, tal como lo ha señalado el Director General de la OIT en su *Memoria* presentada a la 91 Conferencia Internacional del Trabajo –“*Superar la pobreza mediante el trabajo*”–, así como en el *Informe global de seguimiento a la declaración de los derechos y principios fundamentales en el trabajo* –“*La hora de la igualdad en el trabajo*”– presentado en la misma ocasión. La Agenda de Trabajo Decente que promueve la OIT, entrega un marco para enfrentar exitosamente el desafío de lograr crecimiento económico y, al mismo tiempo, generar empleos productivos en condiciones de equidad, seguridad y dignidad. Para esto, sostiene que es indispensable afrontar la discriminación en el trabajo por motivos tales como el sexo, el origen social, la raza o la etnia en las estrategias de lucha contra la pobreza. El aumento de los puestos de trabajo, la productividad y los salarios de los pobres son condiciones necesarias para combatir la pobreza. Condiciones que requieren del crecimiento económico, pero que no son garantizadas por éste.

Para la OIT, los cuatro ejes de la Agenda de Trabajo Decente entregan un marco para la erradicación de la pobreza:

- a) Empleo. Es imposible eliminar la pobreza si la economía no genera oportunidades de inversión, emprendimiento, creación de empleos y medios sustentables de vida. El principal camino de salida de la pobreza es el trabajo.
- b) Derechos. Las personas pobres necesitan voz para lograr el reconocimiento de sus derechos y demandar respeto. Necesitan representación, participación y voz, un marco legal adecuado que proteja y cuide sus intereses. Sin derechos y empoderamiento no será posible que salgan de la pobreza.
- c) Protección. Las personas que viven en la pobreza pueden perder con facilidad los logros y las herramientas de autonomía que logran adquirir, por causa de la marginalización y falta de sistemas de apoyo. Se debe brindar el apoyo necesario para aquellos que no pueden trabajar por causa de la edad, enfermedad, maternidad, etc.

- d) Diálogo. Las mujeres y hombres pobres reconocen los beneficios de la organización y la participación, requisitos para negociar y conseguir que el diálogo sea el medio para resolver los problemas pacíficamente.

La dinámica de la pobreza muestra una importante rotación de las familias desde la indigencia hacia la pobreza, alcanzando también a los hogares que se sitúan apenas por sobre la línea de pobreza. Los resultados de la encuesta panel (MIDEPLAN, 2002)⁵ mostraron que del 6% de las familias que eran indigentes en 1996, solo el 1% continuaba siéndolo en el año 2001. Este estudio mostraba que la posibilidad de que un miembro del hogar pudiera contar con una ocupación era el factor más importante para dejar de ser indigente. De ahí la importancia, tal como se desprende de los estudios contenidos en este libro, de generar las condiciones necesarias para apoyar la inserción laboral femenina de este grupo, que es el que presenta las menores tasas de participación laboral.

La clara sobrerrepresentación de familias con jefatura femenina en Chile Solidario (39.9%) entrega elementos adicionales para concluir sobre la necesidad de fortalecer explícitamente, en este Programa, el objetivo de la igualdad y el total respeto a los derechos de las mujeres. La estrategia debe ser dual y contemplar una combinación de la transversalización de género y de acciones específicas dirigidas a la mujer, algunas de las cuales deben incluir medidas de acción positiva. La política de igualdad de oportunidades, en general, y el planteamiento dual, en particular, son claves para lograr el propósito de erradicar la extrema pobreza y promover un mercado laboral de carácter inclusivo, con respeto a los derechos de las trabajadoras.

Quisiéramos agradecer a Manuel Délano, responsable de la revisión editorial de este libro, y a Carolina Préndez, que apoyó este proceso.

VERÓNICA RIQUELME
MARÍA ELENA VALENZUELA
Editoras

5 MIDEPLAN, 2002. Dinámica de la pobreza. Resultados de la encuesta panel 1996-2001 (Santiago, MIDEPLAN, División Social), en: www.mideplan.cl.

CAPÍTULO I

EL SISTEMA CHILE SOLIDARIO: ¿UNA POLÍTICA INNOVADORA PARA ERRADICAR LA POBREZA?

MARÍA ESTER FERES

A. INTRODUCCIÓN

Desde hace muchos años, la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) ha identificado al crecimiento económico, y especialmente a la creación de empleos, tanto como objetivos deseables por sí mismos para el bienestar de las sociedades, y a la vez, como dos de los más apropiados instrumentos disponibles para abatir a la pobreza, dado que más del 80% del ingreso de las personas proviene directa o indirectamente de los ingresos del trabajo. Sin embargo, no todos los empleos necesariamente contribuyen a derrotar la pobreza; para lograr este propósito, requieren ser productivos, con salarios dignos y en condiciones de respeto a los derechos fundamentales, una concepción que la OIT ha sintetizado en el concepto de “trabajo decente”.

Como señala el Director General de la OIT, la finalidad primordial de este organismo en la actualidad es la promoción de “oportunidades para que los hombres y las mujeres puedan conseguir un trabajo decente y productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana (...). El trabajo decente es el punto de convergencia de sus cuatro objetivos estratégicos: la promoción de los derechos fundamentales en el trabajo, el empleo, la protección social y el diálogo social” (OIT, 1999).

La estrecha relación existente entre el género, la pobreza y el empleo, ha sido también objeto de estudio y preocupación de la OIT

desde hace años. En 1995, en una contribución de este organismo a la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer en Beijing, se subrayaba el creciente peso de la pobreza femenina y de las desigualdades de género, como los principales obstáculos para el acceso de las mujeres al mercado de trabajo, así como para su participación en las estructuras de toma de decisiones de las sociedades. En documentos posteriores tales como; *Superar la pobreza mediante el trabajo*. Memoria del Director General a la Conferencia Internacional del Trabajo, 91ª reunión (OIT, 2003a) y *La hora de la igualdad en el trabajo. Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo 2003* (OIT, 2003b), se enfatizó en la estrecha interrelación que se observa entre los fenómenos de la pobreza, la discriminación y la falta de empleos suficientes y de buena calidad (Valenzuela, 2004).

Todos estos planteamientos se reafirmaron en el pionero informe de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización,¹ titulado *Por una globalización justa: Crear oportunidades para todos* (OIT, 2004a), donde se reconoce que si bien “(...) los beneficios que pueden obtenerse con la globalización son inmensos”, en la práctica, “para una gran mayoría de mujeres y hombres, la globalización no ha sido capaz de satisfacer sus aspiraciones sencillas y legítimas de lograr un trabajo decente y un futuro mejor para sus hijos”. Entre sus muchas e interesantes conclusiones y recomendaciones, este informe sostiene que para lograr una globalización justa, capaz de crear oportunidades para todos, “el trabajo decente debería convertirse en un objetivo global que han de procurar alcanzar todos los países y la comunidad internacional” (OIT, 2004a).

Paralelamente, desde la Cumbre Social de Copenhague en 1995, integrada por 117 jefes de Estado y de Gobierno,² que estableció el objetivo

1 Comisión independiente, instituida por la OIT en febrero de 2002. Fue copresidida por la Presidenta de Finlandia y el Presidente de la República Unida de Tanzania e integrada por parlamentarios, académicos, dirigentes empresariales, líderes sindicales, un Premio Nobel de Economía, ex jefes de Estado, miembros de la sociedad civil, ex ministros de finanzas, desarrollo, trabajo, asuntos sociales.

2 “La Cumbre Social fue uno de los elementos integrantes de un importante esfuerzo de Naciones Unidas en el decenio de 1990 para abordar sistemáticamente las facetas más urgentes de desarrollo por medio de conferencias mundiales” (OIT, 2003a).

de la erradicación de la pobreza y concluyó que para alcanzarlo es fundamental lograr el pleno empleo y la igualdad entre hombres y mujeres, “el sistema de Naciones Unidas ha reorientado su modo de entender el desarrollo centrándolo en la reducción de la pobreza y dedicando especial atención a su feminización” (OIT, 2003). La Cumbre del Milenio de Naciones Unidas en 2000 constituyó un nuevo hito en esta senda. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que analiza distintas dimensiones del desarrollo desde la perspectiva integral del *desarrollo humano*, tiene desde la *Cumbre del Milenio* la responsabilidad de coordinar y realizar un seguimiento, a nivel mundial y en cada país, del cumplimiento de las “Metas del Milenio”, una agenda global que en la “Declaración del Milenio” define el objetivo de reducir a la mitad la pobreza y el hambre en el mundo para el 2015 y promover la equidad de género y fortalecer la posición de las mujeres.³

En este contexto, la preocupación e interés que comparten la OIT y el PNUD en la reducción de la pobreza, la generación de empleo y la promoción de la igualdad de género, llevó a ambas instituciones a ejecutar el Proyecto “Género, Pobreza y Empleo en Chile”. Su objetivo ha sido aportar a la construcción de un diagnóstico sobre la magnitud y las características de la pobreza de las mujeres, identificando las dificultades más relevantes para su acceso y desempeño en la actividad económica, tanto por condicionantes de género como por posibles causas estructurales ancladas en el mercado de trabajo.

Este capítulo analiza desde una perspectiva de género una de las políticas públicas más recientes desarrolladas en Chile para dar acceso al mercado laboral a las mujeres de sectores de extrema pobreza, el Sistema de Protección Social Chile Solidario (SCHS). El texto está estructurado en seis secciones, incluyendo esta introducción. A continuación, en la segunda

3 La Cumbre del Milenio de Naciones Unidas, celebrada en septiembre del 2002, a la que asistieron 147 Jefes de Estado y de Gobierno, adoptó la Declaración del Milenio, que estableció una agenda de desarrollo global, a través de un conjunto de objetivos y metas, como los desafíos que debe enfrentar la humanidad, antes del 2015, para la construcción de un mundo más solidario y más igualitario en el acceso y en el disfrute de los derechos humanos. En la actualidad la han suscrito 189 jefes de Estado y de Gobierno; en el 2005 cada país debe presentar un estado de avance en el cumplimiento de las metas.

sección, se presentan antecedentes del debate sobre la situación de la mujer. A la descripción de la relación entre la actividad económica y la discriminación, se dedica el tercer apartado. En la cuarta sección se presenta una evaluación del SCHS desde una perspectiva de género. Posteriormente, en la quinta sección se examina cómo este sistema ha procurado reducir la pobreza, las discriminaciones e inequidades de género y sus consecuencias, los obstáculos que enfrenta esta tarea y algunos de sus resultados. Finalmente, en la sexta sección se plantean algunas propuestas para mejorar la eficiencia y eficacia de la lucha contra la pobreza y discriminación que afectan a las mujeres pobres.

B. ALGUNOS COMPONENTES DEL DEBATE

Numerosos son los estudios publicados en las últimas décadas sobre la situación social de la mujer. Han permitido ampliar el acervo de conocimiento teórico, analítico, de diagnóstico y estadístico, para apuntar con mayor precisión a las manifestaciones y causas de la discriminación e inequidades de género, incluyendo las históricas y prehistóricas y las relacionadas con los regímenes sociales de producción y de reproducción. Se observan importantes avances en la situación de la mujer en las dimensiones laboral y familiar, en especial el aumento de la escolaridad y de las tasas de participación femenina en el mercado de trabajo –en los sectores formal e informal–, así como cambios en las relaciones de familia, que coinciden con la persistencia de obstáculos estructurales de muy difícil remoción. El mayor conocimiento ha contribuido a perfeccionar los diagnósticos, las formas de recoger y procesar la información⁴ y las políticas públicas aplicadas en este terreno.

Asimismo, los avances en el conocimiento sobre la situación social de las mujeres han contribuido a aumentar el “saber común” de la opinión

4 Entre los investigadores especializados es recurrente la afirmación de que existen severas limitaciones en los instrumentos de recolección de información, los cuales habrían sido construidos sin considerar los efectos de la discriminación de género. Véanse al respecto Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2004a), Selamé (2004) y Valenzuela (2004).

pública, estimulando la reflexión y el cuestionamiento de formas de desigualdad que son habitualmente aceptadas y experimentadas como algo natural, incidiendo en la generación de conciencia colectiva sobre las transformaciones culturales que se requieren para terminar con la discriminación femenina.

La acumulación de conocimientos permite también distinguir con mayor precisión cuánto del problema proviene de raíces culturales, y cuánto se atenúa o ahonda como resultado de las políticas macroeconómicas y macrosociales de aplicación general, en momentos determinados de la historia.

Es de sentido común señalar que las causas primarias de la discriminación de género son de orden cultural, de muy antiguo origen. Como señala Eisler (1996) en *El cáliz y la espada*, fue en las primeras culturas, hace miles de años, donde se sustituyó la civilización de la vida y del amor (con relaciones sociales igualitarias o solidarias, basadas primordialmente en el principio de la vinculación), por la civilización de la guerra, del poder y de la destrucción (estructurada socialmente sobre relaciones jerárquicas y de dominación); es decir, desde la transformación de las sociedades matrísticas, cuyo sello era la relación entre los sexos en planos de igualdad,⁵ en las sociedades patriarcales, generalmente jerarquizadas, autoritarias y con la concentración del poder en uno de los sexos, colocando al otro en posición de subordinación.⁶ Desde entonces se gestaron las asignaciones de roles diferenciados y predefinidos socialmente para ambos sexos, que por una parte adscriben a las mujeres a las tareas de la reproducción y del cuidado,⁷ y por otra le confieren a

5 Los descubrimientos arqueológicos han constatado que en Creta, en plena edad del bronce, es donde se logró el desarrollo más explícito, extendido y avanzado de la cultura matrística (Eisler, 1996).

6 Eisler (1996), que cita y coincide con Friedrich Engels en *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*, relaciona el cambio de civilización que consolida la supremacía masculina con el surgimiento de la metalurgia del cobre y del bronce.

7 La literatura especializada en los temas de género conceptualiza como “tareas del cuidado” a las derivadas de la reproducción biológica de la fuerza de trabajo, y por lo tanto del cuidado y crianza de los hijos; también se incluyen en ellas las propias del rol doméstico asignado a las mujeres y que radican en la familia la asistencia en materia de salud y de ancianidad a los miembros del grupo familiar. Para una caracterización de los aspectos de la “reproducción” (biológica, de la fuerza de trabajo y la reproducción social) y las formas que asume ésta en las distintas configuraciones históricas, ver Todaro (2004).

los hombres todas las funciones en el ámbito público y del poder. Estas preconfiguraciones sociales, en lo sustancial, persisten obstinadamente hasta el presente, a pesar del tiempo transcurrido y de las transformaciones —especialmente en el último medio siglo— demográficas, en la concepción y en el funcionamiento de la familia, en la creciente incorporación de las mujeres al trabajo, y en la expansión de las demandas por un desarrollo más amplio e integral de las nociones de democracia y de ciudadanía.⁸

En efecto, el asunto de la igualdad de género, en lo que se refiere a los derechos, al trato, a las oportunidades y a los resultados concretos y mensurables,⁹ ha ocupado la agenda de los organismos de Naciones Unidas, así como de las más importantes instituciones regionales y sectoriales, y ha sido asumido como un tema consustancial a los derechos humanos fundamentales.¹⁰ Así lo han ratificado conferencias y cumbres mundiales convocadas para analizar las discriminaciones e inequidades de género o para debatir sobre otros problemas, donde se ha identificado la agresión contra las mujeres y su situación de mayor vulnerabilidad social.¹¹

8 Más allá del debate en las ciencias sociales sobre la conveniencia (o inconveniencia) de asimilar los conceptos de derechos fundamentales y de derechos ciudadanos, esta mención pretende resaltar el enriquecimiento progresivo del “concepto de derechos fundamentales”, desde la comprensión de los derechos humanos inespecíficos inherentes a la condición de persona, hasta la de aquellos específicos, como los laborales, económicos y sociales. La referencia responde a la necesidad de tener presente el progreso conceptual de estos derechos subjetivos en cuanto a su capacidad de oposición, dado que no sólo son exigibles frente al Estado (eficacia vertical) sino también en las relaciones entre privados (eficacia horizontal).

9 La *Memoria del Director General: Trabajo decente* (OIT, 1999) señala la necesidad de centrar menos la atención en la igualdad de sexo *de jure* y más en los resultados *de facto*.

10 Entre las más importantes convenciones que proscriben la discriminación en todas sus formas, incluyendo la que practica por motivos de sexo, cabe mencionar: La Declaración Universal de los Derechos Humanos, de Naciones Unidas (1948), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966); el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966); la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979); la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965). Cabe mencionar también dos Convenios de la OIT: el Convenio N° 100 sobre Igualdad de Remuneración (1951) y el Convenio N° 111 sobre la Discriminación (empleo y ocupación) (1958).

11 Entre otras, como se ha señalado, la Cumbre Social de Copenhague (1995), la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer en Beijing (1995) y la Cumbre y la Declaración del Milenio (2000).

C. ACTIVIDAD ECONÓMICA Y DISCRIMINACIÓN

1. ¿Una relación estratégica?

Las inequidades de género tienden a reproducirse en el tiempo por su génesis cultural, al igual que la pobreza tiende a heredarse y a reproducirse socialmente, como se ha constatado empíricamente. Para revertir ambos fenómenos se han identificado y construido una variada gama de instrumentos, incluyendo, en especial, la intervención en los sistemas educativos, en los imaginarios colectivos, en la institucionalidad del Estado, en el orden jurídico normativo y en las políticas públicas, entre otros.

Aunque en general se observan avances positivos con la aplicación de estas herramientas en materia de inequidad de género, el ritmo y la profundidad de los mismos son insuficientes, mientras en el terreno de la pobreza, a pesar de las diversas políticas empleadas, se registran retrocesos con el desarrollo del nuevo orden económico mundial, como lo corroboran el Informe de la Cumbre Mundial de Desarrollo Social (1995), la Declaración del Milenio (2000) y el Informe de la Comisión Mundial sobre la Globalización (OIT, 2004a).

En cuanto a los problemas de género, se aducen causas culturales, y en el caso de la pobreza, condicionantes estructurales.¹² Al parecer, la forma como se interrelacionan ambas dimensiones son determinantes en el aumento o la disminución de las brechas de inequidad.

El ámbito de las relaciones económicas se está constituyendo progresivamente en un eje estratégico¹³ y definitorio en el proceso conducente a la eliminación de las discriminaciones y a la obtención de sociedades con mayores niveles de igualdad. La actividad económica de las mujeres es uno de los elementos esenciales para posibilitar sus expectativas de realización en terrenos distintos que el privado y el hogar,

12 El informe *Por una globalización justa: Crear oportunidades para todos* (OIT, 2004a) sitúa los problemas no en la globalización en sí, sino en las deficiencias de su *gobernanza*.

13 Véase el análisis de Todaro y Yáñez (2004) sobre la relación entre los modos de producción, el régimen de acumulación y las relaciones de género.

aunque esto, inicialmente y durante largos períodos, implique al costo de duplicar sus roles. Como señala la CEPAL, “en la actualidad las mujeres latinoamericanas buscan trabajo remunerado porque lo necesitan, pero también porque quieren, lo que explica por qué, a pesar de la precariedad del empleo femenino, ellas prefieren continuar en el mercado de trabajo con el fin de potenciar su autonomía económica” (CEPAL, 2004a). La autonomía económica y la suficiencia de los ingresos son algunos de los requisitos en las sociedades modernas para el ejercicio de un conjunto de libertades y derechos básicos. Por otra parte, la actividad económica y en especial las políticas y concepciones que la determinan, inciden fuertemente en los avances de los procesos que buscan mayor igualdad, inhibiéndolos o incentivándolos; adicionalmente, los costos sociales de algunas políticas de ajuste pueden contribuir a incrementar la discriminación e inequidad, al recaer sobre mujeres y niños.

Al respecto, existe un diagnóstico cada vez más compartido de que las políticas económicas implantadas en América Latina a partir de los años noventa –salvo en Chile, donde comenzaron con anterioridad– fueron relativamente exitosas en términos macroeconómicos; sin embargo, provocaron a su vez enormes costos sociales y un incremento de las desigualdades para los sectores de bajos ingresos. Junto con el aumento de la brecha de desigualdad entre los países ricos y pobres y al interior de éstos, se elevó la concentración de la riqueza, se incrementaron la pobreza, la violencia y el crimen y surgieron nuevas formas de desintegración social en este período (Valenzuela, 2004). Se estima que en América Latina, aproximadamente, 225 000 000 de hombres y mujeres son pobres; de éstos, 95 000 000 de personas se encuentran en situación de extrema pobreza, y el 11% de la población total presentaría carencias nutricionales (CEPAL, 2004a).

Diagnósticos efectuados en las últimas décadas demuestran que las mujeres son más pobres que los hombres en todos los países y sociedades. El fenómeno, conocido como “feminización de la pobreza” se traduciría no sólo en que es mayor el porcentaje de mujeres pobres, sino también en que la pobreza entre ellas es más severa y se incrementa a mayor velocidad en comparación con el aumento que experimenta entre los hombres, como refiere Catagay (1998), citado en otro capítulo de este libro por Henríquez y Reca. Lo anterior, sin considerar que la forma de medición de la pobreza es por hogares, partiendo del supuesto

metodológico falso de una igual distribución de los ingresos al interior del mismo (CEPAL, 2004a). En efecto, los hogares son un ámbito importante de toma de decisiones con grados diferentes de autonomía entre sus miembros adultos, lo que permite suponer la existencia de desigualdad en las prácticas distributivas dentro de la familia.

La pobreza está estrechamente vinculada a los procesos que ocurren en el mercado de trabajo, los que explicarían sus características y su intensidad (Valenzuela, 2004). La mundialización y la reestructuración de las economías han impactado con intensidad a los mercados de trabajo y las relaciones de género; se fomentan formas flexibles de empleo, muchas de las cuales quedan al margen de la legislación laboral y de la protección social, con ingresos muy bajos y de gran inestabilidad. Las mujeres se han concentrado en el sector informal de la economía (dos tercios de la población femenina activa del mundo en desarrollo trabaja en este tipo de empleos) y como trabajadoras dependientes en el sector formal, en los empleos más precarios y de menor calificación. Por otra parte, dentro del mercado de trabajo persisten la segmentación de género, las discriminaciones salariales y un muy limitado desarrollo de carreras profesionales de las mujeres, siendo escasas sus posibilidades de acceso a puestos de responsabilidad.

Aunque los costos sociales de la globalización impactan tanto a hombres como a mujeres, sus efectos se multiplican en la población femenina, que es el grupo más vulnerable de la sociedad, lo que se explica por sus menores ingresos y por el peso de los supuestos normativos e ideológicos que identifican al hombre como principal proveedor familiar. En *Superar la pobreza mediante el trabajo*, su Memoria a la Conferencia Internacional del Trabajo 2003, el Director General de la OIT señala que existe una conexión entre el círculo vicioso de la pobreza y la discriminación basada en el sexo, poniendo un particular énfasis en la situación de las niñas, en tanto estima que sus experiencias y oportunidades presentes condicionarán las oportunidades que tengan durante el resto de sus vidas (OIT, 2003a).

2. Algunos antecedentes históricos

Desde su creación, en los preámbulos de su constitución en 1919, la OIT recoge el componente de género y de no discriminación,

respondiendo así a los problemas sociales desencadenados por la industrialización. Horwitz (2004), siguiendo la investigación de Braudel sobre el desarrollo histórico del capitalismo, se refiere a “la ruptura o desconstrucción de la economía familiar” como un proceso que parte a mediados del siglo XVIII y durante el siglo XIX en Europa, y sitúa en este período la entrada masiva de las mujeres al trabajo asalariado. Desde una perspectiva más amplia que la económica, para examinar el conjunto de transformaciones sociales, la autora sostiene: “El capitalismo es impensable sin la complicidad activa de la sociedad; constituye forzosamente una realidad de orden social, una realidad de orden público e incluso una realidad de civilización porque hace falta en cierto modo que la sociedad entera acepte más o menos conscientemente sus valores” (Horwitz, 2004).

En otros términos, no es apropiado trabajar un fenómeno histórico situado entre la economía y los problemas sociales, sin considerar la totalidad (Horwitz, 2004). Según la autora, junto a esta tesis central, Braudel señala la característica de desigualdad en el proceso de expansión capitalista, desde su origen europeo, donde el asentamiento de este sistema de producción hasta la situación actual ha requerido de tres siglos; muy diferente ha sido el impacto de la expansión capitalista en sociedades como las latinoamericanas, que no habían realizado desde su interior el tránsito histórico hacia otras formas productivas.

Diversos estudios sobre la evolución histórica del trabajo desde la Grecia antigua hasta los tiempos modernos constatan la permanente participación de las mujeres de los estratos sociales más pobres en la actividad laboral, particularmente en la economía agraria y en ciertas tareas artesanales. A partir de la formación del capitalismo comercial, y después del capitalismo industrial,¹⁴ se produjo la desvinculación progresiva y, finalmente total, entre el trabajo y el bien producido, emergiendo primero la figura del “arrendamiento de servicios” y después la de la venta de la “fuerza de trabajo”. Con el proceso creciente de la consideración del trabajo como una mercancía y de su apreciación como un “costo de producción” se ha tornado más visible e incrementado el nivel de pobreza, a la vez que se ha hecho más notoria la dependencia económica de las mujeres.

14 Véanse al respecto Hopenhayn (2001) y Méda (1998).

Los historiadores coinciden en resaltar las constantes transformaciones en todas las esferas de la vida social que trajo consigo la instauración del capitalismo, un proceso donde el desarraigo y la ruptura con los antiguos modos de existencia ocasionaron un “sufrimiento humano incomparable” (Horwitz, 2004). Quienes se incorporaron a las grandes corrientes migratorias del campo a la ciudad debieron soportar hacinamiento en las ciudades, malas condiciones de vida, el aumento de la mortalidad prematura, el hambre y dedicar la mitad o más de sus vidas a extensas jornadas laborales de entre 12 y 14 horas. Las principales víctimas fueron las mujeres y los niños. En los países europeos, hacia el último tercio del siglo XIX, como resultado del desarraigo que cambió “el modo cultural y rompió las viejas solidaridades comunitarias sostenidas en la familia campesina extensa”, más del 50% de las mujeres ya se había incorporado al mercado de trabajo (Horwitz, 2004).

Desde una perspectiva distinta, Infante y Sunkel (2004) sostienen igualmente que “la conformación de la familia moderna es un prolongado proceso que se desarrolla en Europa con la transición de la sociedad preindustrial a la sociedad industrial y el auge de la burguesía durante los siglos XVIII y XIX”. Según ellos, “el paso de la familia concebida como un espacio productivo y público hacia la familia constituida como un espacio afectivo y privado, es una conquista moderna”.

Sin embargo, las profundas transformaciones económicas y sociales experimentadas en las sociedades modernas no han incluido (o lo han hecho sólo marginalmente) la relación entre producción y reproducción. Según Todaro y Yáñez (2004), “la reproducción social es el proceso dinámico de cambio vinculado a la perpetuación de los sistemas sociales, e involucra tanto factores económicos como ideológicos, políticos y sociales en un proceso de mutua influencia”. Desde esa óptica, la revolución industrial marcó un hito de separación “tajante” entre el lugar del trabajo mercantil y el dedicado al cuidado del hogar y la familia, estableciendo claramente la división sexual del trabajo e incluso delimitando el concepto o definición de éste último: “Se denomina trabajo propiamente tal al realizado para el mercado y se considera el trabajo doméstico y de cuidado como una responsabilidad natural de las mujeres” (Todaro y Yáñez, 2004).

En la era de la industrialización temprana (siglos XVIII, XIX y comienzos del siglo XX) la inserción masiva de mujeres y niños a la

actividad industrial, generó una crisis entre las relaciones de producción y de la reproducción, lo que puso en grave riesgo el desarrollo de esta última. Fue superada mediante un “nuevo contrato social”, cuyos componentes eran, por una parte, “un nuevo contrato laboral en forma de la relación laboral normal”, y por otra, un “nuevo contrato de género”, a través de la fórmula “del hombre proveedor dedicado al trabajo reproductivo remunerado, de tiempo completo y a lo largo de toda su vida, y mujer ama de casa, responsable del trabajo reproductivo, no remunerado” (Todaro y Yáñez, 2004).

Con el avance de la industrialización hubo una paulatina socialización de algunas de las tareas reproductivas, debido especialmente a las exigencias de mayor especialización (salud y educación). Sin embargo, la responsabilidad principal sigue radicada en las mujeres, y se ha establecido un componente público y otro privado en las funciones de “cuidado” o reproductivas (Todaro y Yáñez, 2004). Asimismo, las autoras analizan las relaciones de producción, laborales y de género, como resultantes de concepciones económicas y construcciones sociales, sustentadas en el régimen de acumulación y el modo de regulación que las posibilita y legitima. Desde los años setenta, los profundos cambios tecnológicos están transformando gradualmente la economía y forzando a nuevos patrones de acumulación y a la adecuación de los modos de regulación, lo que ha generado la necesidad de un nuevo contrato social, con un equilibrio distinto –de equidad– entre las funciones productivas y de reproducción.

Los antecedentes históricos previos a la creación de la OIT (Von Potobsky y Bartolomei de la Cruz, 1990) y a la generación del derecho protector del trabajo ponen de relieve la enorme preocupación ética y social que generaban las condiciones inhumanas de trabajo, en particular de mujeres y niños. Uno de los dos primeros convenios internacionales del trabajo acordados en Berna (1905-1906)¹⁵ fue sobre el trabajo nocturno de las mujeres en la industria, mientras otro, en preparación, establecía la jornada máxima de trabajo de diez horas para mujeres y niños.

15 El antecedente previo a la creación de la OIT fue la Asociación Internacional para la Protección Legal de los Trabajadores, fundada en París en 1900.

La necesidad de proteger el trabajo asalariado se fundamenta tanto en argumentos éticos y valóricos, como en razones de paz social y de competencia leal entre Estados. Sin embargo, la regulación generada parece también responder a la necesidad de resguardar la adecuada reproducción de la fuerza de trabajo.

Según Serna Calvo (1993), pueden distinguirse dos períodos en la elaboración de los numerosos convenios de la OIT que contienen normas sobre el trabajo de la mujer. La primera hasta 1950, en que las normas tienen un marcado carácter protector (de la maternidad o del papel tradicional de la mujer trabajadora en el terreno de las responsabilidades familiares y reproductoras). Con posterioridad, la normativa internacional se enfoca principalmente hacia la eliminación de la discriminación y al fomento de la igualdad de oportunidades y de trato en el trabajo. Sin embargo, la no discriminación y la igualdad entre los sexos es proclamada por la Constitución de la OIT (1919) en su Preámbulo, al establecer sus valores y principios, y proscribir la discriminación por sexo, junto con reconocer el derecho a “un salario igual a trabajo igual” (artículo 4.1). Asimismo, en la Declaración de Filadelfia (1944) se consagra el principio de igualdad de oportunidades, y se amplía el principio de la igualdad salarial a los trabajos de igual valor.

3. El mundo del trabajo productivo y el ámbito del trabajo de la reproducción

Con el proceso de industrialización y la concepción económica que lo sustenta se hizo patente la dicotomía entre las actividades de la reproducción y la producción,¹⁶ o el “cuidado” –tiene escaso

16 Tiene bastante relieve el debate actual sobre los factores que promueven los cambios en el trabajo, “pues si el empleo estándar constituye el reverso de la medalla de una forma específica de relaciones de género, este modelo deberá cambiar a medida que se modifican el sistema de género y el régimen familiar”, afirman Todaro y Yáñez (2004). Igualmente, Pfau-Effinger (1999) plantea la existencia en Europa occidental de cinco modelos de género, como tipos ideales, con numerosas subvariantes: hombre proveedor–mujer cuidadora; hombre proveedor–mujer cuidadora a tiempo parcial; modelo de doble proveedor y doble cuidador; modelo de economía familiar (relativamente igualitario); y modelo de doble proveedor–Estado cuidador.

reconocimiento social y hasta ahora carece de valoración económica— y las actividades mercantiles. Todo trabajo que no se transe en el mercado, no se cuantifica ni se le asigna valor, aunque implique trabajar en la reproducción de la propia especie humana, en su cuidado y formación.

Según una encuesta realizada por el PNUD en habitantes de un grupo de países en desarrollo, las mujeres pasaban el 34% de su tiempo en un trabajo remunerado y el 66% en actividades no remuneradas de cuidado de otra persona. En el caso de los hombres, las proporciones eran, respectivamente, del 76% y 24% (PNUD, 1999).

Gálvez (2001) desarrolla los avances conceptuales y de medición estadística que sustentan la consideración del trabajo empleado en la producción doméstica de bienes como parte del trabajo que debe tener valor económico reconocido. Partiendo de las recomendaciones del Sistema de Cuentas Nacionales de Naciones Unidas (SCN), de los contenidos de las convenciones internacionales sobre mediciones estadísticas de fuerza de trabajo —que se han originado en las conferencias internacionales de estadísticas del trabajo, bajo el alero de la OIT—, la versión 1993 del SCN incluye dentro de los límites de la producción “todos los bienes y servicios producidos y susceptibles de ser vendidos en el mercado o que al menos han de tener capacidad de poder ser provistos de una unidad u otra, onerosa o gratuitamente”. Realizar investigaciones en esta inexplorada línea de valoración económica de las “labores de cuidado” puede implicar importantes avances hacia una mayor equidad de género, e incluso contribuir a la mejoría de los indicadores en la medición de la pobreza.

Como sostiene la CEPAL, tiene gran importancia poner fin a la invisibilidad del trabajo reproductivo y de la economía del cuidado, sacándolo “del limbo de lo no económico”, tanto por su contribución fundamental a la riqueza social como porque permite ocultar una parte significativa de los costos de producción. El trabajo doméstico no remunerado, imprescindible para la supervivencia de los hogares, es casi totalmente realizado por las mujeres. En 2002, la principal actividad del 45% de las cónyuges en los hogares biparentales en América Latina eran los quehaceres del hogar. Desde la perspectiva de la distribución del tiempo de las personas, las jefas de hogares pobres destinan un promedio de 5.4 horas diarias al trabajo doméstico no remunerado. En Chile, el 58.3% de las mujeres inactivas en 2000 asumían de forma exclusiva el cuidado de los niños y las labores domésticas (Selamé, 2004).

Para la OIT (1999), “una faceta importante de la posición de la mujer en la sociedad es el modo en que se conceptúa el trabajo de cuidados”. Se alerta sobre los peligros de encerrar a las mujeres en una “esfera segmentada de explotación y servicios” mal pagados, en extensas jornadas y en condiciones muy duras, y se señala el desafío para la política social y de mercado laboral, de hacerse cargo del problema y elaborar soluciones adecuadas.

Los avances teóricos en la valoración económica del trabajo reproductivo no se manifiestan en las políticas públicas; aún no se conocen avances en el plano de la elaboración estadística, ni en las políticas laborales, de seguridad social o de protección social.

Si bien el trabajo remunerado de las mujeres sigue siendo conceptualizado –explícita o implícitamente– como un ingreso secundario complementario al del proveedor principal, en la práctica fue y es una fuente esencial de sobrevivencia para una importante proporción de mujeres y familias. Por ejemplo, en Chile, el 81.3% del ingreso familiar proviene del mercado de trabajo y las cifras del Censo 2002 indican que un 32% de los hogares tiene jefatura femenina, según Infante y Sunkel (2004).

4. Importancia del trabajo remunerado de las mujeres: Dos enfoques

En vez de perder importancia, la actividad productiva, las políticas económicas y del mercado de trabajo se están transformando en un ámbito estratégico que condiciona las posibilidades de realizar avances cualitativos en torno al imperativo ético y social de superar la pobreza y las inequidades de género, en la magnitud y profundidad que se requiere. En el progreso hacia ambos objetivos se identifican dos enfoques que remarcan la importancia y el papel del trabajo femenino remunerado, con fundamentos y metas diferentes, pero contribuyendo probablemente hacia un mismo resultado: El acceso al trabajo de las mujeres y la mejora de calidad del mismo.

Desde el primero de estos enfoques, se observa que el fenómeno de la pobreza se ha estancado en la mayoría de los países de América Latina –en Argentina la pobreza subió después de la crisis de 2001 y 2002– como resultado del actual modelo económico. En este contexto, el ingreso económico femenino desempeña un papel muy importante

para la sobrevivencia de las mujeres y sus hijos, especialmente cuando ellas son el único sostén del hogar, o su ingreso es adicional aunque sustantivo para el núcleo familiar en los hogares biparentales de bajos ingresos. En el caso de Chile, donde la magnitud de la pobreza se ha reducido a la mitad y la de la indigencia a un tercio entre 1990 y 2003, el incremento de la tasa de participación laboral de las mujeres en los hogares biparentales –un 23.4% del total de hogares según el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM, 2004)– ha contribuido a una reducción del 7.5% de hogares pobres. Sin embargo, si la mujer dejase de percibir ingresos, un porcentaje importante de hogares no pobres, pero situados cerca de la línea de pobreza, quedaría en condición de pobreza. En la misma eventualidad de que la mujer se quedara sin ingresos, algo análogo ocurriría en los hogares pobres no indigentes: Aquellos con ingresos por sobre la línea de la indigencia quedarían en condición de extrema miseria.¹⁷

Para el segundo enfoque, cuya concepción de la democracia es más rica, integradora y profunda, el trabajo se concibe como la fuente natural de generación de ingresos y, en consecuencia, es un instrumento esencial para la obtención de la autonomía económica por parte de las mujeres. Esta autonomía les permitirá disfrutar de mayor libertad y tener un mejor sustento para comenzar a ejercer la multiplicidad de derechos que constituyen una ciudadanía plena.

Se requieren políticas multidimensionales para lograr una mayor eficiencia en el combate contra la pobreza, porque esta tiene causas y consecuencias en diferentes ámbitos. Por ejemplo, la eliminación de los amplios bolsones de pobreza que se observan en la periferia urbana permite alcanzar simultáneamente tres objetivos: constituye un requisito ético del crecimiento económico, permite ampliar el mercado interno y es una forma eficiente de reducir la inestabilidad social y política, contraproducente para el buen funcionamiento de la economía.

En otro plano, pero de manera análoga, las demandas hacia una mayor autonomía económica de las mujeres responden a la necesidad de

17 Infante y Sunkel (2004) señalan que “en las familias biparentales la tasa de participación de la pareja del(a) jefe(a) de hogar llega al 40.5%, porcentaje superior a la actual tasa de participación de las mujeres en el mercado laboral (en torno al 36%)”.

ampliación de las libertades; además, el trabajo productivo femenino implica casi la mitad de la población económicamente activa, y contribuye a la realización personal de las mujeres en los ámbitos público, social y político. La mayor autonomía debe ir acompañada por una responsabilidad compartida en la pareja para enfrentar las tareas del hogar. Al respecto se observan avances, pero magros: A pesar de la gran importancia que revisten las tareas de la reproducción y del cuidado, éstas no son valoradas ni medidas en términos económicos y en su mayor parte son desempeñadas únicamente por mujeres; cuando ésta trabaja, el cumplimiento de ambos roles –de reproducción y cuidado, y laboral– implica un fuerte desgaste para la mujer, lo que suele afectar su compromiso laboral e incluso motivar el retiro del mercado de trabajo.

5. Recapitulación

El mayor acceso de las mujeres al trabajo decente es un propósito convergente y funcional con las demandas más transversales que cuestionan el incremento o la persistencia de los fenómenos de la pobreza, una aguda concentración del ingreso –en particular, de los ingresos provenientes del trabajo–, la precariedad de los empleos y la deficiente calidad de vida de amplios sectores de la población. Para enfrentar estos problemas estructurales se requieren políticas sociales más activas y una mayor equidad distributiva.

El diagnóstico es claro. Por una parte, se siguen adscribiendo casi exclusivamente a las mujeres las responsabilidades derivadas de la reproducción y del cuidado, y éstas no se valoran económicamente, dado que sólo se le asigna valor a lo que se transa en el mercado. Una fracción importante del aporte que ellas realizan no es considerado ni –menos– remunerado. Por otra, si bien la pobreza y la indigencia tienen una estrecha relación con la falta de acceso, uso y control sobre los recursos productivos y sociales, la falta de empleos y su mala calidad –precariedad e informalidad–, su causa estructural se encuentra en la inequitativa distribución del ingreso. “Con el trabajo se crea, distribuye y acumula la riqueza”, como bien señala la OIT (2003).

Nuevos avances en el combate contra la pobreza, las discriminaciones y las inequidades de género dependerán de la capacidad de identificar la naturaleza de los obstáculos, tanto de los que provienen

propiamente de dimensiones culturales como de los que derivan del modelo de desarrollo y de regulaciones, que genera las condiciones estructurales para que la pobreza, las desigualdades y las inequidades de género persistan e incluso aumenten. Esto constituye un requisito para elaborar políticas públicas que permitan resultados más cualitativos y permanentes en la reducción de las brechas de inequidad.

D. EL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL DE CHILE SOLIDARIO

Los más importantes objetivos de las Metas del Milenio son la reducción a la mitad de la extrema pobreza en el mundo y de las personas que padecen hambre, entre 1990 y el 2015. Su cumplimiento implicaría que la población mundial con ingresos inferiores a un dólar diario disminuyera a la mitad. Todos los países de América Latina están comprometidos con estas metas, aunque varios tendrían serias dificultades para cumplirlas. Recientes estimaciones señalan que “el inicio del nuevo siglo se caracteriza por un estancamiento del proceso de superación de la pobreza en la región” (CEPAL, 2004a). En 2002, la tasa de pobreza en la región era del 44% y la de indigencia del 19,4% de la población regional. En términos absolutos, el volumen de personas pobres se elevó a 211 000 000 y de ellos 98 000 000 en calidad de indigentes, es decir, sin ingresos suficientes para adquirir una canasta básica de alimentos.¹⁸

Como la pobreza es medida a nivel de los hogares y en el caso de las mujeres inactivas se supone (sin comprobación empírica) una distribución pareja del ingreso per cápita por hogar, no existen indicadores a nivel regional sobre el alcance de este fenómeno entre las mujeres. Se señala que “alrededor de la mitad de las mujeres mayores de 15 años no tiene ingresos propios”¹⁹ y que la mayor presencia femenina en los hogares pobres, que se manifiesta con más intensidad en el grupo etario

18 El método de medición de la pobreza es básicamente el de calificar como “pobre” a la persona cuyo ingreso per cápita (con base en el ingreso por hogares) es inferior al valor de la “línea de la pobreza” o monto mínimo necesario que le permitiría satisfacer sus necesidades esenciales alimentarias y no alimentarias.

19 Índice de feminidad de la pobreza de la CEPAL.

de 20 a 59 años, se constata prácticamente en todos los países y en forma persistente en el transcurso de la década, tanto en las áreas urbanas como rurales (CEPAL, 2004a).

A principios de 2005, Chile aparece como el único país de América Latina que ha cumplido e incluso superado las metas de reducción de la pobreza, por lo que se ha comprometido con esfuerzos adicionales. El exitoso resultado se atribuye, fundamentalmente, a las altas tasas de crecimiento del PIB en los años noventa y a la mayor focalización de las políticas sociales. De acuerdo con los resultados de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) 2003, entre 1990 y 2003 la población con ingresos bajo la línea de pobreza se redujo desde un 38.6% a un 18.8% de la población total; durante el mismo período, la indigencia disminuyó desde un 12.9% a un 4.7%. Según la misma fuente, el 32.5% de los hogares indigentes y el 26% de los hogares pobres no indigentes están encabezados por una mujer.

Sin embargo, la caída de la pobreza no ha sido un proceso lineal y progresivo. El mayor avance se observó en el período 1990-1994, des-acelerándose después el ritmo; en el año 2000, un 20.1% de la población continuaba siendo pobre. Más allá de los antecedentes y reflexiones sobre la materia que se examinan a continuación, y que reflejan la capacidad gubernamental para revisar constantemente y mejorar las políticas sociales, surge con fuerza la interrogante, quizás insuficientemente analizada, sobre la relación que existe entre la preservación de los niveles de concentración de los ingresos, los ritmos de disminución de la pobreza y las tasas de crecimiento económico.

La preocupación por la reducción de la pobreza ha sido constante durante los tres gobiernos desde la recuperación de la democracia en 1990. Según los técnicos gubernamentales, hubo un giro sustantivo respecto de las políticas desarrolladas en la dictadura (1973-1990). En éstas se asumía la existencia de una relación lineal entre la estabilización macroeconómica, el ajuste estructural y el crecimiento del producto, que debería redundar por sí misma en un mayor desarrollo social. En cambio, en los gobiernos democráticos, si bien se reconoce la importancia del crecimiento económico y la estabilidad macroeconómica como requisitos de un desarrollo social perdurable, se han reorientado y fortalecido sustancialmente las políticas sociales (en particular, las de carácter compensatorio). El gasto social experimentó un aumento promedio del

30% en el ingreso autónomo de las familias pertenecientes al primer quintil de ingresos (el más pobre) durante la década de los noventa (Infante y Sunkel, 2004).

A partir de 1990 se han puesto en práctica muy diversas experiencias para combatir la pobreza, calificada por el Gobierno como “el problema social más urgente”. Entre éstas, la intervención en las comunas más pobres del país generando inversiones para “mejorar las condiciones para el desarrollo” y “programas estrella”, como Chile Joven, Chile Barrio, o el de Mujeres Jefas de Hogar. Sin embargo, como el avance en la reducción de la pobreza experimentaba un cierto estancamiento, se evaluaron los programas en funcionamiento, así como las experiencias anteriores. En este proceso, una iniciativa piloto desarrollada por el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), el Programa Puente entre la Familia y sus Derechos, sirvió como la base para el diseño del SCHS.

1. Sistema Chile Solidario: Un innovador enfoque de política de combate a la pobreza

a) *Sustentos teóricos y prácticos*

La persistencia de un “núcleo de pobreza dura”, al que no estarían llegando adecuadamente las políticas sociales, ha fundamentado la necesidad de redefinir la focalización. Sin embargo, esta aseveración es todavía controversial, pues al comparar los hogares en situación de pobreza entre 1996-2001, se observa que sólo un 1% de ellos se encontraría en situación de indigencia en ambos años. Según Contreras *et al.* (2004), desde el punto de vista de la distribución del ingreso existe una gran movilidad en los nueve primeros deciles –en todos, salvo el de más altos ingresos–, lo que se traduciría en que más del 50% de la población es vulnerable de caer en la pobreza.

Del aprendizaje realizado en el combate a la pobreza ha surgido el concepto de su multidimensionalidad; en la que se interpreta a este fenómeno y a la indigencia como de causalidad multidimensional, relacionada con las siguientes variables, entre otras: ingresos monetarios insuficientes, escasa presencia de capital humano, débil capital social y alta vulnerabilidad de las familias ante los problemas que afectan a sus integrantes, como enfermedades, accidentes, cesantía y otros. Esta

perspectiva, que implica considerar las carencias no sólo en materia de ingresos y empleo, sino también en capital humano, cultural y social, conduce al diseño de políticas para apoyar a las familias a superar las insuficiencias en cada una de estas dimensiones.²⁰

Estas políticas definen a la familia y su entorno como unidad de intervención. Se identifican las 225 000 familias más pobres del país, con el objetivo de que “logren satisfacer sus necesidades básicas, a través de la generación de ingresos económicos superiores a la línea de indigencia y la activación de las habilidades sociales necesarias para su integración a las redes locales disponibles”.

Al Estado se le asigna una función proactiva que comienza por identificar a las familias y acudir a otorgarles las prestaciones a través de un trabajo directo y personalizado, y con un acompañamiento durante todo el proceso. Lo anterior exige una estrecha coordinación entre distintos entes públicos y de articulación de sus programas, para responder al enfoque integral del sistema, el cual plantea una oferta estructurada. El Ministerio de Planificación y Coordinación (MIDEPLAN) es el encargado de administrar, coordinar, supervisar y evaluar al SCHS.

Un eje estratégico de la acción del SCHS es la combinación de la asistencia y la promoción en el tratamiento de las familias indigentes, con el fin de potenciar sus capacidades bajo una concepción de desarrollo humano y dentro de un marco sustentable en el tiempo.²¹ El desafío es la superación de las carencias que los beneficiarios tienen en salud, educación, vivienda, trabajo, seguridad social, entre otros ámbitos. El sistema busca coordinar un gran número de programas públicos asistenciales y promocionales, monetarios y no monetarios, para fortalecer un trabajo sectorial integrado y que incorpore a las familias, considerando además el otorgamiento de prestaciones asistenciales garantizadas. La focalización, transversalidad e intersectorialidad son tres componentes básicos para conseguir un mejor acceso a las prestaciones y una mayor productividad de los esfuerzos públicos.

20 Este aspecto es abordado con mayor amplitud en el capítulo de Helia Henríquez e Inés Reca de este libro.

21 La Ley N° 19 949 concibe al SCHS como un sistema permanente en el tiempo.

Otra de las ideas centrales del SCHS es generar alianzas entre el Estado, el sector empresarial, las organizaciones comunitarias y el tercer sector, que corresponde a las instituciones privadas, con la finalidad que contribuyan en los diferentes ámbitos a la superación de la extrema pobreza.

La protección social de las familias seleccionadas se activa tras su aceptación de participar en el SCHS, a través de la firma de un “compromiso familiar” de mejoramiento de las condiciones de vida. Un “Apoyo Familiar” (AF), denominación del profesional encargado de trabajar personalmente con la familia durante todo el proceso de intervención, se preocupa del cumplimiento de este compromiso. A su vez, los miembros de la familia se comprometen a trabajar para superar aquellos aspectos de mayor precariedad y necesidad, definidos por ellos mismos, utilizando las oportunidades que la red social local les ofrece.

En síntesis, el SCHS está concebido como un conjunto de estrategias de intervención, con alta coordinación entre las instituciones públicas, y entre éstas con las ONG y entidades privadas, y acentúa la promoción y el apoyo al desarrollo de las propias capacidades de los sectores de población más necesitados para superar su condición de pobreza.

La operación del SCHS se realiza a partir de una acción sistémica en torno a tres componentes. En primer lugar, la entrega de apoyo psicosocial personalizado e intensivo (intervención familiar durante 24 meses hasta el cumplimiento de un estándar mínimo de calidad de vida, a partir de un conjunto de 53 condiciones mínimas, agrupadas en siete dimensiones). Asimismo, se entrega a las familias beneficiarias del Programa Puente un “bono solidario” de monto decreciente durante 24 meses, el que posteriormente y por un trienio se transforma en un “bono de egreso”. En segundo término, tiene subsidios monetarios garantizados para los beneficiarios del SCHS, cuando proceden. Por último, sus beneficiarios cuentan con acceso preferente a programas de la oferta pública social. Para esto, distintas instituciones y organismos estatales convienen con MIDEPLAN la atención a los beneficiarios del SCHS en los programas acordados, y este último se compromete al traspaso de recursos. En conjunto, los programas deben cubrir cada una de las siete “dimensiones de vida”, caracterizadas por las 53 condiciones mínimas, movilizando tanto los recursos del Estado como las capacidades de las propias familias beneficiarias de la intervención.

Por otra parte, la acción del SCHS se caracteriza por la gradualidad de su puesta en marcha, tanto en la integración del universo de familias beneficiarias como en el desarrollo secuencial de las etapas consideradas, entre ellas, la de seguimiento.

Hacia fines del 2005 se espera haber logrado los siguientes resultados, según un informe preliminar de MIDEPLAN sobre el estado de avance en el cumplimiento de las Metas del Milenio: i) que esté institucionalizado y en ejecución el SCHS; ii) contar con un registro único de beneficiarios del sistema, donde estén integradas las 225 000 familias más pobres del país y los beneficiarios pobres no indigentes de prestaciones monetarias del Estado; iii) que 15 675 adultos mayores de 65 años hayan superado su condición de indigencia a través de la asignación de una Pensión Asistencial del Estado (PASIS) o de vejez (asignada a partir de abril del 2003); iv) que 209 398 familias reciban apoyo integral del Programa Puente, más el bono de protección, y v) que 225 000 familias reciban todos los subsidios monetarios directos a los que tengan derecho.

b) *Innovaciones y desafíos del sistema*

Sin duda, el SCHS se ha propuesto objetivos ambiciosos y procura alcanzarlos con un instrumental nuevo y no probado de intervención. Por sí mismo, constituye una política innovadora, que se caracteriza por la utilización de formas creativas de combate a la extrema pobreza, que no se apegan a la cultura tradicional de intervención estatal ni tampoco a una expresión ciudadana de conocimiento y ejercicio de derechos asentada mayoritariamente en la población, y menos aún en los sectores en condición de indigencia. Aunque la ejecución del proyecto en el tiempo considera indicadores para medir su eficacia, éstos deben ser evaluados para determinar si también permiten mensurar el grado de avance hacia los objetivos estratégicos del sistema.

Otro elemento a sopesar, derivado al parecer del escaso tiempo de institucionalización del sistema, es su estructuración flexible, que permitiría ampliar la oferta de programas disponibles, la revisión y reformulación de algunos de los existentes, y en lo referido a la dimensión de género, poder mejorar sustancialmente su forma de inclusión y tratamiento.

Todas las características mencionadas ponen de relieve el impacto que podrá tener el nuevo sistema, si se desarrolla un ejercicio permanente

de evaluación de sus contenidos, indicadores y resultados, para el necesario ajuste que se requerirá realizar, dependiendo además de la respuesta de los actores involucrados. Los principales elementos innovadores, *que* apuntan a otorgar mayor eficacia y perdurabilidad al combate contra la extrema pobreza, se inscriben en una perspectiva de desarrollo humano y de aproximación al ejercicio de los derechos de ciudadanía.

Por una parte, la definición multidimensional de las causas de la pobreza e indigencia, con la consiguiente decisión política de intervenir y enfrentarlas, se fundamenta en un enfoque integral del fenómeno, que coincidentemente está siendo planteado desde hace años en diversos estudios sobre los problemas de género, en aquellos centrados en los problemas de la pobreza y de la autonomía económica de las mujeres. La decisión que el Estado asuma un papel proactivo en la selección de las familias, en la entrega de conocimientos y en el apoyo a la conexión activa con la red de beneficios que les otorga el sistema público, en el acompañamiento personalizado y decreciente al igual que el apoyo económico –también decrecientes– durante todo el proceso, son una manifestación inequívoca de la voluntad política gubernamental de lograr transformar la condición económica de las familias indigentes.

Por otra parte, la interacción entre los compromisos de los organismos estatales y las propias familias indigentes, tanto en su aceptación para ser parte del sistema como en la promoción de sus propias capacidades para contribuir con ellas al éxito de la intervención, implica también un ejercicio de enorme innovación frente a una definición hasta ahora predominante en la gestión pública, basada en la relación Estado-clientes o Estado-usuarios. Algo parecido es necesario para alcanzar el objetivo de involucrar al conjunto de la comunidad, a través de distintos organismos de la sociedad civil, en el desafío ético y político de erradicar la extrema pobreza.

Frente a estos sustentos teóricos y de ejecución del SCHS, se identifican desafíos de diversa índole. El primero de ellos se refiere a necesidad de reformar la cultura de trabajo en el aparato del Estado. Esta se ha caracterizado siempre, a pesar de múltiples intentos de coordinación tanto en la formulación de las políticas como en las acciones concretas hacia la comunidad, por sus visiones sectoriales; se han cuidado celosamente los ámbitos de atribuciones y responsabilidades propios, demostrando

incapacidad para situar por encima de éstos el beneficio o interés de los ciudadanos a los cuales deben servir de manera simultánea o conjunta. Las deficiencias señaladas en materia de “voluntad de coordinación” son amplificadas por la tendencia a una gestión cortoplacista, priorizándose la agenda de problemas urgentes y coyunturales frente a los proyectos de mediano y largo plazo. La ejecución del Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres y de los Indicadores de Género en los Programas de Mejoramiento de Gestión (PMG) de género en la Administración Pública se han visto afectados, entre otros, por esta problemática.²²

Sin embargo, en este caso, tanto la institucionalidad nacional como regional, así como la puesta en marcha del SCHS a través de las unidades de Apoyo familiar de los municipios, donde la acción conjunta de los entes públicos opera con mayor fluidez, permite anticipar menos dificultades. Igualmente, la actuación del Ministerio del Interior a través de la estructura de gobierno interior ha establecido el éxito del SCHS como un objetivo prioritario.

Un importante prerequisite –político y ético– es la compenetración de todo el aparato público con la idea de conferir absoluta prioridad a la reducción de la pobreza, para proyectarla con vigor hacia el resto del país. La pobreza “no es culpa de los pobres”, al menos en sus causas más estructurales; incluso, se debiese contribuir a crear un cierto sentimiento de vergüenza nacional, en un país que puede exhibir tantos logros en el plano macroeconómico y donde, sin embargo, persiste una ingrata y poco estética franja de pobreza.

Otro desafío se refiere a la capacidad de los agentes públicos que deben actuar en los diferentes componentes y dimensiones del SCHS, para comprender e imbuirse de su sentido, junto con la capacitación y el desarrollo de sus habilidades a fin de realizar un aporte eficaz en la puesta en marcha del mismo. Aquí cabe distinguir dos niveles: el correspondiente a los organismos públicos que entregan los programas y servicios que les

22 La Ley N° 19 947 del SCHS, promulgada en 2004, obliga a la coordinación de los entes y servicios públicos y establece una mecánica de “convenios de compromisos”. Sin embargo, también para la definición y puesta en marcha de los compromisos de género se ha utilizado éste y otros mecanismos, sin que los resultados alcanzados fuesen todo lo positivo que era esperable.

demanda el SCHS, en orden a adecuar éstos a los requerimientos que surgen de las necesidades específicas de los beneficiarios, y el de fortalecer las capacidades de los AF, tanto para combinar las dimensiones de asistencia con las de promoción que supone esta estrategia de intervención cuanto para percibir y orientar mejor los programas en una perspectiva de género.

La preocupación por la “igualdad de género” debiese ser también un objetivo que “infiltre” todas las instituciones gubernamentales y en especial a las que participan en el SCHS; para esto, debería entregarse mayor espacio al SERNAM y responsabilizarlo de elaborar un patrón de acción, y una forma de operar el SCHS con intencionalidad de género, aprovechando, como se señala más adelante, que éste presenta un diseño flexible donde cabe esperar que, en muchos aspectos, sus páginas estén todavía por escribirse.

El último desafío se refiere a la disponibilidad y capacidad de respuesta de los propios beneficiarios del SCHS. ¿Brindarán el nivel de apoyo previsto y se comprometerán con los mecanismos a desarrollar y las enormes exigencias que implica el pretender transformar a personas marcadas por décadas de percepciones y vivencias inhumanas, de indignidad y de desesperanza, en ciudadanos con autoestima y conscientes de sus posibilidades y derechos básicos? ¿Podrá el SCHS entregarles efectivamente el instrumental necesario para *que* ellos mismos puedan ser los actores que superen, en forma perdurable, su condición de pobreza? Sin duda, la primera etapa de apoyo psicosocial (de dos años) con la que se inicia la estrategia de intervención, desempeña un relevante papel, aunque quizás sea insuficiente.

Se debiese tener siempre presente que, tan loables son los objetivos teóricos que el SCHS se propone, como importantes son las capacidades profesionales que el mismo desarrolle para evaluarse en relación a los avances hacia su meta estratégica y a las metodologías y formas de trabajo funcionales a este propósito.

2. La dimensión de género en el Sistema de Protección Social Chile Solidario

En esta sección se examinará la presencia que ha tenido el enfoque de género en la elaboración del SCHS, sobre la base de la información y análisis de los siguientes capítulos de este libro.

a) *Un enfoque de género casi ausente*

Según coinciden las autoras de los siguientes capítulos, el enfoque de género no ha sido una variable contemplada en los sustentos teóricos y en los ejes estratégicos de los componentes sobre los cuales se ha llevado a cabo el SCHS, ni tampoco en las orientaciones hacia su población objetivo, los grupos de extrema pobreza, dado que todas sus formulaciones son de carácter indiferenciado.

Si bien el SERNAM participa en un primer momento en la elaboración de la propuesta de estrategia de intervención integral a favor de las familias en extrema pobreza, finalmente en el marco conceptual de referencia no se consideró de forma explícita la situación y el papel de la mujer desde una perspectiva de género; esto es especialmente notorio en el lenguaje utilizado para la construcción de los mínimos en cada dimensión, el cual, en general, es de carácter neutral; es decir, no promueve ni intenciona de forma explícita una modificación de la asimetría existente en las relaciones de género al interior de las familias.

Igualmente, se realiza un esfuerzo de identificación de las dimensiones e indicadores previstos en el Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres y su reconocimiento específico en la implementación del Programa Puente del SCHS. De las seis dimensiones, 67 indicadores y 30 objetivos que contempla este plan, sólo una mínima parte de ellos se encuentran incorporados al programa. Dentro del Programa Puente, éste es el componente en ejecución que vincula al SCHS con las familias en situación de extrema pobreza, en las dimensiones y metas propuestas, y donde se debería haber incorporado el componente de género en el plano discursivo. Sin embargo, el capítulo de Henríquez y Reca comprueba las dificultades de ejecutar esto en la práctica, tanto por la vaguedad de sus formulaciones como por las prácticas que han llevado a cabo los AF, como se refleja en el capítulo de Rangel en este libro.

El ejemplo más claro que se detecta es con el establecimiento de “mínimos” en la dimensión de “dinámica familiar”. Por ejemplo, se señala “que exista una distribución equitativa de las tareas del hogar (entre todos los miembros de la familia, independientemente del sexo, de sus miembros y de acuerdo a la edad de cada uno de ellos)”; en otros mínimos, “que existan en la familia prácticas cotidianas de conversación sobre temas de hábitos horarios y espacios para la recreación”, y “que la familia cuente

con mecanismos adecuados para enfrentar conflictos”. Todas estas formulaciones se caracterizan por su imprecisión, en especial considerando la ausencia de criterios y directivas específicas en cuanto a los roles de hombres y mujeres. La situación se torna todavía más compleja tomando en cuenta que cada uno de los AF posee su propia representación sobre “la distribución equitativa de roles”.

El mencionado estudio identifica aquellas dimensiones del programa que se formulan en términos neutrales: dinámica familiar, habitabilidad, identificación, ingresos y trabajo, al plantear como meta la incorporación de todos o algunos miembros de la familia sin distinción de sexo. Se rescatan del mismo modo las dimensiones de educación y salud, donde por sus metas sería más identificable una cierta intencionalidad de género.

Debe valorarse positivamente que el bono solidario (de protección familiar) se entregue a la mujer jefa de hogar, pareja o cónyuge del jefe de hogar, al igual la asignación familiar. Esto, a pesar de la diversidad de opiniones que existe sobre el tema, sea que se estime que el aporte monetario refuerza los papeles tradicionalmente asignados a las mujeres en la sociedad capitalista, o que se considere que este ingreso adicional contribuye a su empoderamiento a través de la obtención de una mayor autonomía económica. Por otra parte, existe evidencia empírica sobre los patrones de gastos en contextos diferentes, según la cual las mujeres gastan en su hogar y en la familia una porción de su ingreso mayor que la de los hombres, en detrimento de sus necesidades personales (CEPAL, 2004a).

Una interesante conclusión del capítulo de Henríquez y Reca se refiere a que si bien muchas de las dimensiones tienen un carácter neutral, en la práctica sus principales beneficiarias estarían siendo las mujeres. Esto puede atribuirse a diversos factores, entre ellos, a que son mayoritarias en la población beneficiaria; a que generalmente constituyen la contraparte con la que se celebra el compromiso gubernamental, y a que como se encuentran presionadas por su condición de pobreza, sea como jefas de hogar o como integrantes de hogares biparentales, parecieran aprovechar mejor las ofertas del SCHS. Esto se grafica con la dimensión “trabajo e ingresos”, ya que si bien sus mínimos son de carácter neutral, se señala que la participación de mujeres en la oferta laboral del Programa Puente ha sido mayoritaria, fundamentalmente como microempresarias, a pesar del inconveniente que, desde la perspectiva de la calidad de los

empleos implica el incremento de la ocupación de éstas en el sector informal.

Uno de los objetivos prioritarios del proyecto OIT-PNUD en el análisis de esta política pública para erradicar la pobreza que representa el SCHS, apunta a identificar sus posibles impactos positivos en la relación entre pobreza y empleo; ésta se representa cabalmente en la dimensión de “trabajo e ingresos”. Si bien las “metas mínimas” se refieren a formas de capacitación y a contar con una fuente de ingresos al momento de la calificación de éstas, no es posible obviar algunos fenómenos que caracterizan el funcionamiento actual del mercado de trabajo e inciden en el cumplimiento de estos objetivos. Por una parte, la volatilidad de los empleos, la excesiva rotación²³ y las tasas de desocupación, que provocan un acceso excesivamente inestable a los puestos de trabajo; por otra, la tendencia en los últimos años a la mayoritaria generación de ocupaciones en el sector informal de la economía (Infante y Sunkel, 2004). Las características descritas obligan a evaluar la manera como “el mínimo” de empleo exigido va a ser cumplido, en especial, si se considerará como tal un trabajo esporádico en los días en que éste se mide; del mismo modo y con similar propósito, deberá evaluarse rigurosamente si los apoyos que se entregan a los beneficiarios para concurrir al mercado y desarrollarse como “emprendedores” son adecuados y suficientes.

b) Algunas propuestas para fortalecer los componentes de género en el Sistema Chile Solidario

El fortalecimiento del SCHS requiere incorporar y promover en su interior la equidad de género. A continuación, se proponen cuatro líneas de propuestas estructurales en torno a este propósito.

En primer lugar, es importante preservar el enorme cambio de enfoque en las políticas públicas que ha implicado concebir a sus destinatarios como sujetos de derechos, sobre la base de una plataforma

23 Los fenómenos de rotación en el mercado de trabajo, tanto entre empleos asalariados como en los cambios en la condición de actividad (ocupados, desocupados e inactivos) y en la categoría respectiva son exhaustivamente examinados por Helia Henríquez y Verónica Uribe Echevarría (2004).

de derechos garantizados por el Estado –y por consiguiente exigibles a éste– y por su mera condición de ciudadanos. Desde esta dimensión, es necesario resaltar, valorar y fortalecer la ampliación o modificación de la plataforma de derechos garantizados, el perfeccionamiento de su contenido, la complementación con otros derechos y con otro instrumental para hacerlos efectivos, en la perspectiva de avanzar hacia la ciudadanía plena. Los derechos ciudadanos, en particular la no discriminación de género y el énfasis en los derechos humanos: sociales, económicos y culturales deben visibilizarse públicamente en su estrecha relación con la situación de pobreza en general, en especial de las mujeres. En esta perspectiva, la relación entre el combate a la pobreza, discriminación e inequidades de género debiese contemplar el fortalecimiento de esa dimensión en el SCHS.

Sin embargo, surge al respecto la interrogante de ¿cómo fortalecer la dimensión de ciudadanía que se encuentra en la misión y en los supuestos del SCHS, para arraigarla en esta iniciativa y desde allí proyectarla hacia otras dimensiones de la vida social? La respuesta pareciera estar en la entrega de apoyo al carácter transversal del tema, situando a los derechos de las personas en el epicentro del debate público y sobre el sistema educativo, a través de la difusión y del rescate de los componentes de otras políticas públicas donde se contemplan estos objetivos.

Existen otras iniciativas de políticas públicas, como por ejemplo en materia de salud, de discapacidad y de no discriminación, donde el fundamento de las propuestas y de las políticas se sustenta en la construcción de ciudadanía social, económica y cultural. Pero éstas no se identifican o proyectan con similar nitidez, debido a que pareciera existir una tendencia reduccionista de asimilarlas sólo a la dimensión de igualdad de oportunidades, minimizando la importancia del acceso a una igualdad de derechos y a una igualdad de trato, en un efectivo ejercicio de ciudadanía.

Un segundo aspecto de enorme interés, que innova y abre nuevas perspectivas para trabajar las variables culturales de la discriminación de género, es que, por una parte, la intervención del SCHS se radique en el núcleo familiar y, por otra, el trabajo directo con la familia y en sus propias realidades, que desarrollan los AF. La importancia de estas novedosas metodologías estriba en que, por primera vez, permiten que una política pública pueda apoyar a las mujeres en su proceso de liberación de las estructuras desiguales y de subordinación que experimentan a partir de su propia cotidianeidad.

Como es lógico, esta opción exige imbuir a las políticas públicas, a los funcionarios encargados de implementarlas, de un adecuado enfoque de género, y adicionalmente proporcionar mayor capacitación en el tema a los AF en todo el país, así como elaborar y entregar directrices claras de cómo aplicar y evaluar los componentes del SCHS desde la perspectiva de género.

La tercera dimensión de gran importancia del SCHS que se debe fortalecer, y que en este caso se trata de una falencia que debería ser rectificadas, es su falta de consideración al fomento de la asociatividad y al papel de las organizaciones sociales en general.

Las organizaciones sociales de diversa índole que forman los propios beneficiarios sobre la base de compartir una ubicación territorial —como asociaciones vecinales o comunales, organizaciones de mujeres, etc.—, junto con contribuir a la densificación del tejido social, fundamental para el ejercicio de una democracia participativa, pueden contribuir a reforzar la acción estatal. Permiten compartir vivencias, apoyarse a partir de la solidaridad o de la mera socialización de experiencias y posibilitan una mejor evaluación de parte de las propias personas afectadas de los servicios que reciben del Estado. Posibilitan, asimismo, a partir del ejercicio participativo, la contribución de los propios afectados con propuestas para perfeccionar el SCHS. Es decir, la organización social desempeña un papel determinante en el necesario proceso de retroalimentación tanto para un mejor desarrollo de las tareas cotidianas como para el éxito del SCHS.

Desde la necesidad de reforzar la débil dimensión de género del sistema, se presenta además la circunstancia favorable que, a la inversa de la desigual participación de las mujeres en puestos de decisión en el ámbito político y gerencial, en la dirección de las organizaciones sociales de base y en el ámbito local, son claramente mayoritarias.

Una cuarta dimensión que se debe mejorar es la escasa relevancia del componente de género en el Sistema. Se trata de una política cuyo ambicioso objetivo es erradicar la pobreza en el tiempo, y consecuentemente debe actuar sobre las causas estructurales que la generan y la reproducen. Las propuestas en este ámbito se han señalado al analizar cada una de las dimensiones del SCHS, pero se estima necesaria una sistematización diferenciando entre los distintos niveles posibles de acción sobre éste.

Primeramente, se debiesen reanalizar sus componentes teóricos y sus ejes estratégicos, desde un enfoque integral y transversal de género; esta importante tarea debe ser realizada por el SERNAM y teniendo como parámetro el Plan de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres y los componentes de género del PMG de género. El análisis teórico y conceptual se relaciona estrechamente con la parrilla de políticas y programas que se ofertan desde el ámbito público, lo que obliga a una evaluación descarnada de la incorporación efectiva del enfoque de género en sus formulaciones y diseños.

Por la estratégica relación entre empleo, pobreza y género se debe revisar la dimensión “trabajo e ingresos” y sus componentes mínimos. Le revisión de estos últimos es de importancia vital tanto en términos neutrales como para incorporarles intencionalidad hacia el empleo femenino. El alto nivel de precariedad de las condiciones de empleo e ingresos y la debilidad estructural de las ocupaciones en el sector informal, exigen componentes mínimos que den cuenta de la calidad y de una cierta estabilidad en el tiempo de las soluciones alcanzadas. Es indispensable también una mirada evaluativa centrada en las condiciones sociales y materiales de inserción de las mujeres, en su impacto en su realidad cotidiana, en las tareas y funciones que debe continuar cumpliendo en su ámbito familiar y en sus perspectivas de sobrevivencia al llegar a la edad pasiva, entre otros.

Sin una adecuada capacitación para el trabajo y sin acceso a una red permanente de apoyo a su actividad laboral, desde una perspectiva multidimensional, se vuelve a centrar el tema en esfuerzos coyunturales pero a la vez permanentes por la sobrevivencia, y no en una política estructurada para sacar y alejar a las mujeres y sus familias de la pobreza, accediendo a condiciones dignas de vida, con perspectivas de prolongación en el tiempo.

E. LA REPRODUCCIÓN DE LA POBREZA, LAS DISCRIMINACIONES Y LAS INEQUIDADES DE GÉNERO

El SCHS es concebido como una nueva política de combate a la pobreza y de erradicación de la pobreza extrema, que se dirige hacia una población que ya sufre el flagelo de la miseria y la indigencia. Dicha

concepción supone aceptar la existencia de un fenómeno que rara vez se explicita: Que la pobreza se reproduce a partir de los propios núcleos de pobres. Que se hereda, en tanto la sociedad no proporciona a las personas que la sufren de un instrumental suficiente para desarrollar las capacidades y habilidades que les permiten autovalerse en la vida y, paralelamente, a partir de un sistema educativo de calidad para sus hijos, no se los dota de herramientas adecuadas para competir en el mercado en igualdad de oportunidades. Por cierto, en el caso del empleo dependiente, esta igualdad de oportunidades debe manifestarse concretamente en cómo ellos acceden a un trabajo asalariado; y no en una igualdad y una paridad de condiciones objetivas de negociación con quienes demandan trabajo y trabajadores.

Se observa en el debate y el discurso público en materia de políticas de empleo y de ingresos que se asigna una prioridad absoluta y excluyente al incremento del “capital humano”, con el objetivo que, dentro del libre juego de la oferta y la demanda en un mercado de trabajo con escasas regulaciones, el trabajador puedan acceder a un empleo y a *mejores* “remuneraciones de mercado”. En los inicios de la era global, de la revolución tecnológica y de las comunicaciones, no sólo la organización de la producción y del trabajo, sino también el trabajo mismo, experimentan grandes transformaciones. Esto requiere de conocimientos, habilidades y destrezas que deben permear y a la que debe acceder el conjunto de la sociedad, incluyendo a trabajadores y empleadores, hombres y mujeres. Sin embargo, siendo fundamental el aumento del capital humano para mejorar la competitividad y, en particular, la productividad del trabajo, se requiere de más reflexión sobre los mecanismos mediante los cuales se produciría una apropiación equitativa de los frutos de esa mayor productividad.²⁴

24 Al referirse a la “Declaración sobre Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo” y, en particular, a la libertad de asociación y sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, el Director General de la OIT señala: “Estos derechos permiten el establecimiento de los instrumentos jurídicos necesarios en un sistema contractual que garantice que el canje del bien principal que tiene la gente –y a menudo el único: Su trabajo– para obtener los medios necesarios para llevar una vida decente se lleve a cabo en condiciones no coercitivas” (OIT, 2003b).

Sin duda, el crecimiento económico, una política fiscal ordenada y el control de la inflación son condiciones esenciales, pero no suficientes, para la generación de empleos. Se requiere igualmente de políticas sociales desde el Estado, que garanticen la igualdad de acceso a la educación, a la salud, a la vivienda y a otras prestaciones y servicios sociales esenciales, y de cambios de contenidos y énfasis en las políticas de protección y seguridad social, para responder a los desafíos y problemas sociales que emergen del nuevo paradigma productivo,²⁵ fenómenos de una envergadura tal que permitirían y/o exigirían una reformulación de las responsabilidades y de las políticas del “cuidado”, a partir de un nuevo contrato laboral y un nuevo contrato de género (Todaro y Yáñez, 2004).

La persistencia de severos problemas sociales demanda de análisis más descarnados, objetivos e integrales sobre las causas de la generación de pobreza, inequidades y desigualdades, todas ellas intolerables y no deseables socialmente. Deben identificarse los factores estructurales que explican la permanencia de estos fenómenos, con las consecuentes exigencias que se derivan hacia el Estado de preservación, e incluso de una eventual acentuación, de sus políticas sociales compensatorias. Los problemas de mayor complejidad requieren ser abordados por políticas públicas de mayor calidad y exigen de consensos sociales básicos para su puesta en marcha. Se trata de un nuevo acuerdo o “contrato social”, que refleje una visión –ampliamente compartida– sobre los objetivos, las estrategias y las políticas concretas para el crecimiento, el desarrollo y las formas –cohesionadas e integradoras socialmente– de inserción del país en la economía global.

Por todos estos factores no es posible pronosticar si el SCHS es una política destinada a extinguirse en un horizonte mediano, si tiene éxito en derrotar a la indigencia, o si cuando este problema se termine se continuará después con la eliminación de la pobreza; o bien, si su perdurabilidad en el tiempo responderá a la necesidad de apoyar (ya no de combatir) a los nuevos grupos de pobres que se vayan generando a partir de las fluctuaciones de la actividad económica y de la porfiada persistencia de la grave concentración de los ingresos. Con realismo, en la actualidad no es posible esperar ni exigir que el SCHS acabe con la

25 Sobre la importancia de la protección social, véase OIT (2004a).

pobreza en Chile; tampoco con la de las mujeres, incluso en la eventualidad de la incorporación del enfoque de género, aspecto en el cual se observan claras insuficiencias.

Los estudios concluyen que entre los graves problemas sociales que aquejan a las grandes mayorías en muchas economías del mundo, las mujeres se encuentran especialmente afectadas por las discriminaciones e inequidades de género. Dada esta situación, cabe la interrogante de si ¿deben derribarse las discriminaciones de género para poder compartir más igualitariamente las desigualdades sociales? Este no es el objetivo. Junto con abatir en forma progresiva las discriminaciones e inequidades de género y lograr definiciones más estructurales de sus causas, se aspira a impulsar políticas económicas que permitan potenciar el crecimiento y generar mayor equidad en el modelo de desarrollo.

1. Crecimiento económico, empleo, ingresos, pobreza y desigualdad distributiva

“Las estrategias de crecimiento o los modelos de desarrollo, generalmente coinciden en que su objetivo final es lograr el bienestar material de todas las personas y colectividades, el imperio de la justicia social y el desarrollo de las libertades públicas e individuales” (OIT, 2004c). Del mismo modo, constituye una premisa cada vez más compartida que sin crecimiento económico no es posible reducir y eliminar la pobreza, ni generar mayores estadios de bienestar para el conjunto de la población. Sin embargo, como ha reiterado la OIT, el crecimiento económico es necesario pero insuficiente para lograr mayor justicia social. Esta requiere de la creación de más y mejores empleos, el llamado trabajo decente. Para estimular la generación de estos empleos es necesaria la elaboración de políticas públicas que incidan positivamente en el funcionamiento del mercado de trabajo. Como certeramente han afirmado algunos, el crecimiento económico disminuye la pobreza, pero nunca al extremo de esperar que sólo por su acción haya una reducción de los niveles de desigualdad (Hoffman y Centeno, 2004).

Recogiendo la orientación de múltiples pronunciamientos de la OIT en los últimos años, Infante y Sunkel (2004) señalan que “el mundo del trabajo no está funcionando bien en las últimas dos décadas en los países latinoamericanos”. Advierten también que “los indicadores sociales

son en su mayoría inferiores a los que predominaban a comienzos de los años ochenta y, de hecho, en este período ha aumentado en promedio en los países de la región el porcentaje de población con ingresos bajo la línea de la pobreza, la distribución del ingreso ha tendido a deteriorarse, sin siquiera mejorar en las experiencias más exitosas, mientras el volumen de trabajadores sin empleo ha crecido”. A partir de la construcción de un índice de empleo decente o de calidad, constatan que en el año 2000 sólo un 29.1% de los empleos no agrícolas serían de buena calidad o decente.²⁶ En materia de distribución del ingreso per cápita autónomo de las familias, sostienen que el 20% de las familias de altos ingresos concentra un 63.8% del ingreso total, porcentaje que supera en 24.6 veces el recibido por el 20% de los hogares más pobres y en 7.3 veces al que percibe el 40% de los hogares de menores ingresos. Destacan también el importante efecto de las políticas sociales focalizadas en la disminución de la brecha de inequidad, en la distribución de los ingresos, así como el alza real de las remuneraciones mínimas y de los salarios reales.

Son numerosos los indicadores positivos en materia de actividad económica, gasto social, combate contra la pobreza, incrementos salariales, reducción de la inflación y aumento sustantivo del ingreso promedio per cápita del país. Las tasas de crecimiento económico en la última década se sitúan como las más altas de la región; en la reducción de los índices de pobreza y de indigencia también se observan importantes avances; igual resultado se aprecia en el incremento del gasto público fiscal (a una tasa promedio anual del 7.1%), algo fundamental para el desarrollo y ejecución de las políticas sociales, y también en los significativos aumentos de la inversión y de las exportaciones (CEPAL, 2004a y 2004b).

Estos resultados confirman que la política macroeconómica ha permitido esquivar en buena medida los efectos del ciclo contractivo, manteniendo los niveles de inversión social y de reducción de la pobreza, aunque a ritmos más lentos; este último factor, como se señaló, dio origen a la política del Sistema Chile Solidario.

Sin embargo, persisten indicadores sociales negativos en materia de pobreza, cantidad y calidad de empleos (Infante y Sunkel, 2004),

26 Aplicando el mismo índice a los datos de la encuesta CASEN 1990, sólo el 29.6% de los puestos de trabajo en ese año eran de buena calidad.

discriminaciones e inequidades de género (OIT, 2004c) y, adicionalmente, no han variado los índices de concentración del ingreso; lo que resulta contradictorio con los resultados macroeconómicos.

En materia de pobreza, los indicadores de género permiten constatar fuertes inequidades y obstáculos para el acceso de las mujeres pobres e indigentes a la actividad económica y al empleo remunerado, así como marginalidad laboral (o exclusión al interior del mercado de trabajo). Junto con situarlas en los segmentos o sectores menos valorados o de menor productividad, esto y la discriminación salarial que existe hacia las mujeres, injustificada por completo, son los factores que explican la gran precariedad del empleo femenino (Selamé, 2004).

Al analizar el impacto de los cambios en el mercado de trabajo en la distribución de los ingresos, Infante y Sunkel (2004) constatan que los estratos socioeconómicos tuvieron una capacidad diferenciada para captar los beneficios del crecimiento. Lo anterior deriva del hecho que el aumento del ingreso per cápita de las familias en términos reales se distribuyó desigualmente según los estratos socioeconómicos de pertenencia. En los años noventa, el ingreso real per cápita de las familias de más bajos ingresos creció un 4.4% anual, en las de ingresos medios se incrementó en un 4.8% y en las de ingresos altos un 5.4%. A mayor ingreso per cápita en una familia, más elevado fue el crecimiento del ingreso per cápita de las familias. Asimismo, del total de nuevos empleos a los que accedieron los estratos altos, un 76.7% fueron de buena calidad,²⁷ con lo cual dicho segmento capturó el 61.5% de los nuevos empleos de buena calidad generados en la década de los noventa. Sin embargo, los autores, al considerar el ingreso per cápita total de los hogares (incluyendo los

27 Los autores definen la “calidad de los empleos” basados en tres indicadores: ingresos, acceso a la protección laboral a partir de si los contratos de trabajo están escritos o no, y el pago de los aportes a la seguridad social. Aplicando estos indicadores, construyen una metodología que diferencia cuatro estratos de ocupados urbanos según la calidad de sus empleos: empleos de buena calidad, empleos de calidad media superior, empleos de calidad media inferior y empleos de baja calidad. El índice se aplica en forma separada a las ocupaciones urbanas en los sectores formal e informal de la economía. Parten sin embargo de un supuesto que no comprueban empíricamente, la relación que existiría entre el mayor salario con una más alta productividad de los trabajadores.

subsidios públicos), constatan una significativa reducción de los índices de desigualdad, concluyendo que la experiencia de este decenio “muestra que la política social (compensatoria)²⁸ puede modificar la distribución de ingresos generada en el mercado laboral” (Infante y Sunkel, 2004).

Por su parte, Selamé (2004) en un análisis de la composición de los ingresos monetarios de los hogares encabezados por mujeres, según quintil y tipos de ingresos, constata que en el 20% más pobre, los ingresos del trabajo vinculados a la ocupación principal tienen un nivel de menor importancia relativa (59.3%) en relación a los hogares clasificados en el quinto quintil (69.5%).

El mejoramiento de la distribución del ingreso, aparte de constituir un desafío ineludible en materia de equidad, puede potenciar significativamente el efecto del crecimiento económico sobre la reducción de la pobreza. Esto se demuestra, por ejemplo, en que una reducción de un 5% del índice de Gini (de concentración del ingreso) puede reflejarse en una disminución de entre dos y cinco años del tiempo requerido para reducir la pobreza extrema a la mitad.

Esta asincronía entre el crecimiento económico y la equidad social permite confirmar que la expansión del producto interno bruto contribuye a la disminución de la pobreza, pero que sin las políticas sociales compensatorias, las brechas de inequidad se incrementarían. Se constata también que es desde el mercado de trabajo donde se genera la mayor desigualdad de ingresos, lo que sin duda puede obedecer a distintas causas. En algunos casos, por falta de calificación de los trabajadores, en otros, por falta de calidad de las ocupaciones y de productividad del trabajo, pero también por una precarización de los empleos como forma de disminuir los costos laborales, y por una retribución muy inequitativa de los incrementos de productividad entre quienes la generaron.²⁹ Esta es una realidad muy extendida, según constata el informe *Por una globalización justa: Crear oportunidades para todos* (OIT, 2004a), en particular cuando se señala que “la gobernanza de la globalización debe basarse en valores universalmente compartidos y en el respeto de los derechos

28 El agregado es de la autora.

29 Se trata del cambio del régimen de acumulación a partir de la globalización.

humanos”³⁰. La globalización se ha desarrollado en un vacío ético, donde la cuestión del éxito o el fracaso de los mercados tiende a convertirse en la norma última determinante del comportamiento, y donde la actitud basada en el lema “el ganador se lo lleva todo” debilita la estructura de las comunidades y sociedades.

La precariedad del mercado de trabajo, la insuficiencia de los sistemas de seguridad social y la falta de valoración económica de las tareas de cuidado, constituyen –en una proyección de largo plazo– una señal inequívoca de que se avanza hacia un incremento de la pobreza en los adultos mayores; en efecto, tanto los cambios en la estructura del mercado de trabajo y la inequidad distributiva actual en su interior, impactarán de manera significativa en el sistema privado de pensiones, en especial en los montos de los ahorros individuales y en la densidad de las cotizaciones de los trabajadores. Una parte significativa de la fuerza de trabajo no obtendrá una pensión del sistema, lo que ampliará el universo que deberá ser financiado por el Estado a través de pensiones asistenciales. Otro importante contingente accederá sólo a la pensión mínima de garantía estatal.

Como la precariedad y la informalidad afectan en particular el empleo femenino, adicionalmente se puede anticipar un cambio en el mediano plazo de la composición etaria de las mujeres en condición de pobreza y de extrema pobreza. Esta situación se agravará con las nuevas tasas actuariales fijadas para el cálculo de la pensión de las mujeres, que las castiga con una reciente y nueva discriminación, debido a sus mayores expectativas de vida en relación a los hombres.

Sin embargo, siendo evidente que la pobreza afecta más severamente a las mujeres, aunque mejorase su posición relativa dentro del conjunto de los pobres, el fenómeno de la pobreza y de la inequidad distributiva persistiría, en tanto éstas no se superan sólo con políticas sociales compensatorias³¹ –siendo de tremenda importancia humana–

30 La expresión se usa en un sentido amplio e incluye los derechos fundamentales en el trabajo.

31 Esto ha sido reiterado por la OIT al cumplir 85 años de existencia, al señalar la vigencia actual de sus principios, rescatando como mensaje central de la Declaración de Filadelfia “que el progreso social no puede lograrse únicamente mediante políticas sociales” (OIT, 2004d).

sino también mejorando significativamente las políticas de mercado de trabajo y las políticas de empleo, de manera conjunta con un fortalecimiento efectivo de las políticas laborales.

2. Las funciones reproductivas y las tareas del cuidado:
El condicionante más relevante en la exclusión
femenina del mercado de trabajo y en su
marginalidad ocupacional

Se han realizado grandes esfuerzos y se están obteniendo algunos logros en el ámbito de las tareas domésticas y del cuidado de los hijos, para lograr que estas responsabilidades sean compartidas por ambos padres.³² Algunos indicadores pueden interpretarse en esta dirección. Si bien la tasa de actividad doméstica de las mujeres, entendida como el porcentaje de la población femenina cuya actividad principal es realizar quehaceres domésticos, ha caído en todos los países latinoamericanos (CEPAL, 2004a), esto se explicaría principalmente por el aumento de la participación económica de las mujeres y, en menor medida, por el incremento de la oferta de servicios para el hogar en el mercado y desde el Estado.

Diversas cifras señalan que estos avances son mínimos e incluso se sostiene por algunos que el problema derivado de la falta de políticas públicas en las tareas de cuidado infantil, tiende a agravarse, impactando muy negativamente en la calidad de vida de las mujeres, de la familia y de los niños. En Chile, las mujeres jefas de hogar se concentran fundamentalmente en hogares familiares monoparentales (42.2%), según el Censo de 2002. La tasa de participación laboral femenina cae sustancialmente en los hogares de más bajos ingresos (25.7%), donde existen menos soluciones para el cuidado infantil y mayor necesidad de generar ingresos. Consultadas las “inactivas con deseos de trabajar”, la gran mayoría de ellas manifiesta como principal problema para buscar trabajo, a pesar de desearlo, las obligaciones personales o familiares que atender (Gálvez, citada por Selamé, 2004). La marginalidad ocupacional

32 Hacia un modelo de “doble proveedor y doble cuidador”, según la tipología ya citada (Pfau-Effinger, 1999).

de las mujeres, en especial su concentración en empleos de baja calidad, se refuerza en muchas circunstancias por las dobles jornadas (en el trabajo y en los quehaceres del hogar y cuidado familiar) que les impiden poder acceder a una mayor capacitación laboral.

La tasa de cobertura de la educación preescolar pública para la población menor de seis años, se incrementó de un 16.6% en 1990 a un 26.5% en el 2000. La oferta de educación preescolar en conjunto con la pública alcanzaba en 2000 al 32.5% de los menores (Selamé, 2004). Sin embargo existiría una fuerte segmentación en el acceso a este servicio de parte de hogares con diferentes niveles de ingreso. En la misma fecha, la cobertura para los niños de tres a cinco años del quintil de mayores ingresos era del 67.8%. En contraste, para los niños del primer y segundo quintil alcanzó sólo el 36.7% y el 39.%, respectivamente. Otros antecedentes de la Encuesta CASEN 2000 señalan que en ese año, la población infantil en edad parvularia no atendida alcanzaba al 72.8% de los niños, de los cuales el 32.3% correspondía a los menores de ambos sexos que se encontraban en condiciones de pobreza (indigentes y pobres no indigentes).

Con el transcurso de los años parece haber perdido vigor e importancia la demanda de que las responsabilidades de la reproducción y del cuidado sean asumidas socialmente.³³ Sin embargo, esta aspiración debiese tener hoy incluso mayor vigencia que en el pasado, debido a la gran cantidad de cambios experimentados en la institución familiar, por constituir la autonomía económica de las mujeres un objetivo cada vez más estratégico en los procesos hacia sociedades con mayor equidad de género y en el combate a la pobreza, así como por las oportunidades que se abrirían –debido al nuevo paradigma productivo– de reequilibrar las relaciones de producción con las de la reproducción social. El incremento de los hogares monoparentales así como la mayor tasa de natalidad en los hogares pobres y el embarazo adolescente, debiesen conducir a relevar el cuidado y la educación parvularia (tanto en la edad temprana, como en la preescolar) como un gran objetivo nacional.

33 Con el desarrollo del capitalismo industrial y debido a las necesidades de especialización de la fuerza de trabajo, parte de las históricas tareas del cuidado (salud y educación) las asume el Estado, manteniéndose la responsabilidad de su concreción en las mujeres (Todaro y Yáñez, 2004).

En la perspectiva, el compromiso y la solución integral al cuidado infantil confluyen tanto valores de mayor equidad de género, como importantes compromisos internacionales con los derechos de los niños.³⁴ Además, la vigencia de estos derechos condicionan las posibilidades de desarrollo y oportunidades que tendrán los niños durante sus vidas adultas.

Hasta ahora, en el país el tema del cuidado y la formación de los párvulos y de los preescolares se ha asumido de forma no estructurada y con respuestas sectoriales. De una parte, opera el Ministerio de Educación con los servicios de la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) y la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB). Por otra, tienen responsabilidad la Fundación Integra y la Fundación Promoción y Desarrollo de la Mujer (PRODEMU), ambas presididas por la esposa del Presidente de la República, y adicionalmente el SERNAM con los jardines para hijos de temporeras agrícolas. A esto se debe agregar que el Código del Trabajo establece la obligación que las empresas dispongan de salas cunas cuando tienen contratadas 20 mujeres o más.³⁵ Esta última obligación tiene un doble carácter discriminatorio: Por una parte, respecto de las trabajadoras que se desempeñan en empresas con menor cantidad de mujeres contratadas y, de otra, con los empleadores que contratan mujeres. Adicionalmente, la forma de abordaje del cuidado infantil en el mercado laboral refuerza la asignación exclusiva de las responsabilidades derivadas de la reproducción a la mujer-madre.

Llama la atención la falta de una reflexión más profunda sobre la reformulación de la actual división sexual del trabajo; y que no sólo se centre la preocupación en buscar mejorar las formas de acceso y de inserción laboral de las mujeres, facilitándoles continuar con sus funciones naturales de reproducción y del cuidado. Si bien se plantea constantemente en el discurso la necesidad de lograr cambios culturales para repartir en forma equitativa las tareas de producción y las de reproducción entre ambos padres, las políticas concretas se traducen en ayudas focalizadas

34 Convención sobre los Derechos del Niño, de 1990, ratificada por Chile.

35 La reducción significativa del tamaño medio de las empresas, así como el empleo mayoritario de las mujeres en el servicio doméstico y en los servicios sociales, comunales y personales impide en la gran mayoría de los casos que concurran los supuestos señalados para acceder a este derecho (Selamé, 2004).

sobre cuidado infantil, enmarcadas éstas en los objetivos de reducción de la pobreza.

En consecuencia, se requiere de una mirada y de una respuesta más estructural sobre este asunto, planteada tanto desde la equidad de género como de los derechos actuales y futuros de niños. El país está en condiciones de dialogar y pronunciarse sobre la creación de un sistema nacional de atención parvularia y de educación preescolar, enfatizando el enfoque de “igualdad de oportunidades” de las mujeres y también de los niños. Los fondos para un proyecto de estas características debiesen provenir no sólo del Estado, sumando el aporte de todos los empleadores. Se puede aprender de las formulaciones del SCHS: Es decir, establecer una gradualidad en su ejecución y fundarlo en los derechos de ciudadanía.

Las experiencias comparadas que muestran significativos avances en materia de igualdad de género (en especial los países nórdicos) han planteado el asunto del cuidado infantil como un objetivo estratégico, situado casi al mismo nivel que las acciones positivas –o afirmativas– a través de las llamadas “leyes de cuotas”. En Suecia, donde el cuidado infantil se asume socialmente, la tasa de participación laboral de las mujeres supera el 75%, según la OIT (2004d). Otros estudios (Todaro y Yáñez, 2004) señalan, por ejemplo, que en Finlandia (también de alta tasa de participación femenina), país que transitó desde un modelo de economía familiar (modelo de familia y de género relativamente igualitario) hacia otro de “doble proveedor-Estado cuidador”, las responsabilidades del cuidado infantil son vistas en gran medida como una tarea estatal.

F. A MODO DE CONCLUSIÓN: ALGUNAS REFLEXIONES EN MATERIA DE POLÍTICAS DE EMPLEO, POLÍTICAS ACTIVAS Y POLÍTICAS LABORALES³⁶

En materia de empleo y ocupación prevalece al parecer una confusión semántica o conceptual, que sin embargo se traduce en una insuficiencia de las políticas para abordar el desafío de generación de

36 Definiciones que asume la CEPAL en su *Panorama Social*; el abordaje de la OIT permite una clasificación similar.

empleos de calidad y de una mayor equidad distributiva a partir de un justo pago al trabajo.

Las políticas de empleo son de largo plazo y responden a una cierta óptica de un proyecto de desarrollo. Implican, particularmente en una economía abierta y cada vez más globalizada, no esperar sólo del libre juego del mercado la destrucción y creación de nuevas actividades y empleos. El Estado puede y debe anticiparse y, asimismo, orientar y promocionar un determinado modelo de desarrollo. De esa forma, el Estado puede orientar la educación y ofrecer información que no entregan los mercados sobre futuras calificaciones y profesiones que se requerirán, así como de posibilidades exitosas de emprendimiento. Por ejemplo, se ha definido como una veta de desarrollo la conversión del país en una plataforma de servicios; del mismo modo, se avanza lentamente en el antiguo debate sobre la industrialización de los productos primarios; se inician también, desde una mirada regional, la configuración de los *cluster* productivos; la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON), en conjunto con los Gobiernos regionales y los actores productivos se organizan en la iniciativa “Chile Piensa”, como centros de reflexión regional sobre nuevas posibilidades productivas y de negocios desde las regiones.

Sin embargo, ninguna de las iniciativas descritas incorpora hasta ahora la dimensión laboral (menos aún la de género), ni tampoco consideran la asimetría existente en la relación entre las pequeñas y microempresas y el resto del sector empresarial. Ambos problemas son claves si se quiere construir un modelo de desarrollo que no sustente su competitividad –principalmente– en bajos costos laborales, y que se proponga como uno de sus objetivos el lograr encadenamientos productivos virtuosos, que sean un mecanismo preferente de inclusión de trabajadores y empleadores de pequeñas y microempresas en su acceso a las posibilidades y a los beneficios de una economía global.

Adicionalmente, es conveniente recordar que una asociación público-privada no auspicia resultados exitosos en las dimensiones que aquí interesan, es decir, en la creación de empleos de buena calidad, en una perspectiva de mediano y largo plazo, sin la convocatoria y la participación activa de todos los actores involucrados.

Las políticas activas de mercado de trabajo involucran desde la capacitación, la formación para el trabajo, la intermediación en el empleo,

mecanismos para incentivar el empleo (por ejemplo, subsidios) o los planes de empleo de emergencia (para mitigar las tasas de desempleo). Diversas son las iniciativas desplegadas desde el nivel gubernamental en este ámbito de políticas. Su pertinencia y eficacia corresponde evaluarlas principalmente a los sistemas de control de la gestión pública, en tanto no se han considerado hasta ahora instancias de participación ni de diálogo social en su definición ni ejecución. Sin embargo, y desde un enfoque de género, la información con que se cuenta es limitada y se concentra fundamentalmente en programas específicos, donde el SERNAM ha podido tener una cierta injerencia en su momento. Por ejemplo, en los casos del Programa de Capacitación de Mujeres Jefas de Hogar, del Programa Chile Joven y de los Programas de Capacitación para el Microemprendimiento de Mujeres Pobres, entre otros.

En relación a estas políticas, es indudable el permanente desafío que representa la inclusión del enfoque de género, el cual no representa un componente totalmente asimilado ni se encuentra suficientemente consolidado en éstas, para su perfeccionamiento, mejoramientos en su eficiencia y eficacia, y la definición y generación de espacios para la participación de los actores sociales.

Las políticas laborales constituyen un eje estratégico para que los empleos existentes y los que se creen sean “dignos y decentes”, potencien la productividad, mediante la calificación constante, y la competitividad a través de climas laborales de cooperación, así como para que los trabajadores puedan reivindicar y obtener una parte justa de la riqueza que han contribuido a generar.

Tanto las políticas laborales con las de regulación de los mercados de trabajo deben partir por establecer y garantizar a todos los trabajadores el respeto de los derechos humanos fundamentales: los inespecíficos, los económicos y sociales y los propiamente laborales (estos últimos, con especial énfasis en el derecho a la no discriminación y en la libertad de sindicalización y de negociación).³⁷ Actualmente, el estadio de desarrollo

37 Según señala el Banco Mundial, “la adhesión a las normas fundamentales del trabajo promueve instituciones del mercado de trabajo eficaces que pueden contribuir al crecimiento económico y reducir los riesgos en el lugar de trabajo con que se enfrentan los pobres” (OIT, 2003a).

teórico alcanzado en el ámbito de los derechos humanos, no discute su exigibilidad horizontal,³⁸ es decir, entre las personas, sin perjuicio de que la responsabilidad de garantizar su ejercicio recaiga con mayor peso en el Estado.³⁹ El desarrollo conceptual de los denominados “derechos de ciudadanía en la empresa” o “derechos fundamentales en el trabajo” limitan las facultades de dirección empresarial⁴⁰ y obligan a los órganos públicos, tanto en el ámbito normativo (reconocimiento *de jure*) como en la elaboración y ejecución de políticas para su ejercicio efectivo, en pos de la concreción práctica de la finalidad de las normas. En este ámbito, se observan brechas significativas entre las declaraciones públicas y normativas con los resultados de facto, es decir, con la eficacia jurídica de estos derechos. Así ocurre en materia de no discriminación en general y, en especial, en el campo de la igualdad y equidad de género. Similar situación se observa en lo relativo a la libertad sindical y de negociación colectiva.⁴¹ La OIT (2004b) identifica como clave para un respeto eficaz de estos derechos la existencia de organizaciones de trabajadores y empleadores fuertes, representativas y democráticas. Junto a ellos, plantea la importancia para el mismo fin, de las inspecciones del trabajo, de una adecuada justicia laboral, de servicios de asistencia técnica, así como de conciliación y arbitraje.

De manera adicional al reconocimiento de los derechos fundamentales, cuyo respeto es una premisa básica del concepto de trabajo decente, se incorporan además las principales normas internacionales

38 Véase un detenido análisis de la eficacia de los derechos fundamentales en las relaciones entre privados en Cristián Melis (2001).

39 “Las medidas encaminadas a garantizar el respeto de los derechos fundamentales en el trabajo deben ir acompañadas de otras destinadas a fomentar su ejercicio en la práctica económica y social”, señala el Director General de la OIT en su Memoria *Trabajo Decente* (OIT, 1999). Para ahondar en el análisis sobre el contenido y la eficacia de las normas introducidas por la reforma laboral de 2001 en materia de derechos fundamentales en el trabajo, véase Ugarte (2004).

40 Facultades que reconocen su fundamento último en la libertad de empresa y en el derecho de propiedad. Para el desarrollo jurídico del tema véase Ord. N° 2 328/130 de la Dirección del Trabajo, Dictamen marco sobre derechos fundamentales.

41 En este caso, subsisten ciertas falencias legislativas en el derecho de huelga y en la regulación de la negociación colectiva.

del trabajo;⁴² estas se ocupan tanto de las condiciones materiales (de salud ocupacional) como sociales (jornadas, descansos, remuneraciones, etc.). En síntesis, se refieren a empleos de calidad, estables, en condiciones de trabajo dignas, con remuneraciones justas y resguardos adecuados para la salud y la vida.⁴³

Como es sabido, el nuevo paradigma productivo implica cambios importantes en las formas de estructurar y organizar las actividades económicas, en las que se constatan factores comunes (por ejemplo, la vulnerabilidad frente a los riesgos, que exige una constante capacidad de adaptación de las unidades económicas a las cambiantes condiciones de los mercados) y, simultáneamente, otros de gran heterogeneidad.

Las mayores exigencias para las funciones productivas derivadas del uso de las nuevas tecnologías, hacen confluír el trabajo intelectual, con su operación concreta, introduciendo cambios importantes en los contenidos y formas del trabajo y en las expresiones concretas en que se manifiesta la dependencia y la subordinación de los trabajadores. Todo esto requiere de una mayor adaptabilidad de las empresas, pero sin perjudicar los objetivos y finalidades protectoras de las normas. Lo anterior implica mecanismos y márgenes de adaptación de las normas regulatorias, precisamente para garantizar el cumplimiento de su finalidad tuitiva y protectora. El fortalecimiento de los derechos humanos fundamentales y de los contenidos del “trabajo decente” es, así, el marco referencial básico a reconocer y garantizar en un sistema de relaciones laborales flexibles.

42 El concepto, según la literatura, incorpora la seguridad en el empleo (se refiere a la estabilidad); la seguridad en el trabajo (a la seguridad para la vida y salud); seguridad en las remuneraciones (nivel de ingresos y tipo de remuneración); protección social (salud, retiro y cesantía); capacitación y promoción (desarrollo y movilidad); no discriminación (trato igualitario, políticas de equidad y buenas prácticas de personal); representación (formas de organización, representación y negociación colectiva).

43 Desde 1999, año en que el Director General de la OIT propuso el concepto de “trabajo decente”, se ha ido llenando de contenidos con el aporte reflexivo y práctico de los miembros de la organización. En su posterior reflexión sobre el Informe de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, titulada *Por una globalización justa. El papel de la OIT*, al analizar la modernización de las normas de la entidad, plantea la conveniencia de “dotarse de instrumentos marco que contribuyan a la dimensión normativa del concepto de trabajo decente” (OIT, 2004b).

En conclusión, en éste ámbito de los derechos se precisa tanto de una adecuada regulación legal y contractual como de un efectivo compromiso estatal en el cumplimiento de los mismos. Por esta razón, la invisibilidad del tema de los derechos laborales, la falta de un discurso gubernamental que valore los derechos en el trabajo y que **relacione el ejercicio efectivo de la negociación colectiva con la adaptabilidad del sistema regulatorio y con las políticas de equidad salarial y de ingresos**, contribuye negativamente a la indispensable coherencia entre norma y realidad, elemento consustancial y de la esencia de un Estado de Derecho.⁴⁴

Por otra parte, los salarios desempeñan una función estratégica para una justa retribución al trabajo y para revertir la concentración de ingresos. Como ya se señaló, el enfoque determinante hasta ahora para explicar la inequidad distributiva tiene como uno de sus ejes “las deficiencias del capital humano”. Las políticas sociales públicas, particularmente las educativas y de capacitación, son realmente estratégicas para enfrentar de manera exitosa los desafíos del desarrollo productivo, con su multiplicidad de efectos virtuosos –económicos y sociales– para el país y los ciudadanos. Esas consideraciones sustentan de manera importante “las políticas redistributivas” de ingresos y de inversión social, detrás del ansiado objetivo de avanzar hacia una mayor igualdad de oportunidades para todos, desmontando antiguas y nuevas inequidades y exclusiones sociales. Sin embargo, y de una forma casi simplista –por la complejidad de factores a considerar– es posible afirmar que una elevación homogénea y sustantiva de la calificación de trabajadores, proyectando resultados exitosos de la políticas públicas en marcha, podría implicar mejoramiento en los salarios medios y en las actuales condiciones de trabajo; todo indica también que este mejoramiento sería marginal o, al menos, de una magnitud insuficiente para conducir a una reversión del proceso de concentración de los ingresos que nos aqueja. Por esto, junto con mejorar y complementar las políticas sociales (insistiendo en sus importantes funciones redistributivas) es indispensable identificar como una dimensión estratégica, para no reproducir la desigualdad, la distribución equitativa de los incrementos de valor y de la productividad del trabajo en las empresas en que éstos se produjeron, incrementando las remuneraciones de los trabajadores.

44 Fenómeno que se denomina “desregulación de hecho”.

La negociación colectiva sólo con organizaciones sindicales y con un derecho a huelga efectivo y no meramente declarativo, es hasta ahora el medio que se ha mostrado como más eficaz para una equitativa distribución primaria de los ingresos. Este es uno de los principales instrumentos utilizados en las sociedades y economías que muestran niveles aceptables de integración social y económica en su interior. También, según la OIT, es la única garantía de un comercio internacional justo, es decir, con trabajo decente y estándares laborales mínimos.

Al no ser sustentable empíricamente que la equidad distributiva sea producto sólo de las funciones redistributivas del Estado, o que sea suficiente para alcanzarla el desarrollo de políticas sociales en pro de la igualdad de oportunidades, es fundamental promover la sindicalización de los trabajadores y la asociatividad empresarial, así como fortalecer y desreglamentar (o liberalizar) la negociación colectiva; de esa forma ésta última puede desarrollar todo su potencial como mecanismo de diálogo social: Para combinar “la eficacia económica con la eficacia social” y que opere como herramienta valiosa de gestión de la flexibilidad, aportando tanto a la competitividad de las empresas como a una mayor equidad salarial dentro del mercado de trabajo.

Un nuevo contrato social generado a través del diálogo social es la vía más adecuada para producir las correcciones a los problemas de carácter estructural. Las políticas de empleo, las de mercado de trabajo y las laborales deben tener coherencia entre sí, tal como debiesen tenerla las políticas sociales, las económicas, las de género, las medioambientales, etc.⁴⁵ Sin embargo, como los procesos de globalización en marcha abren tanto interesantes oportunidades como complejos riesgos y desafíos, éstos deben ser definidos, dirigidos y ejecutados con la coparticipación de los actores sociales. Todos los organismos intergubernamentales insisten en la necesidad de avanzar hacia un nuevo contrato social para la globalización y en las reglas para su gobernanza.

La activa participación de los interlocutores sociales en las definiciones estratégicas, en los enfoques y en la puesta en práctica de las políticas que exige la gobernanza del proceso de globalización es vital

45 Se debe propiciar “una integración coherente de las políticas económicas y sociales centrada en el bienestar y la calidad de vida de la población” (OIT, 2004a).

para que éste sea exitoso en sus diversas dimensiones. Esto implica principalmente un desafío para el Estado, en la generación de espacios efectivos de diálogo y en su promoción. Conlleva también para los organismos de representación (los interlocutores sociales) una diversificación de su convocatoria, capacidad y base de representación, así como la conformación de alianzas estratégicas con otras expresiones y actores de la sociedad civil. Como señala la OIT (2004b), el diálogo social es, además, “una herramienta sumamente valiosa para la gestión del cambio”.

Es el diálogo social el mecanismo que posibilita concordar un nuevo contrato social que represente en lo sustantivo los nuevos lineamientos de equidad e igualdad (social, económica, cultural y de género), el fortalecimiento de la ciudadanía, la recomposición del tejido social y la práctica de una democracia participativa. Cuando se construyen y explicitan los grandes objetivos compartidos, es posible plantearse ambiciosos proyectos para llevarlos a cabo con gradualidad, en consonancia con la disponibilidad de recursos y las prioridades sociales y políticas, con flexibilidad, y recogiendo y estimulando la creatividad social, la participación y la evaluación social.

Una reducción significativa de la brecha en materia de diálogo social, mediante la creación y el fortalecimiento de una cultura de diálogo, hará posible explicitar los valores socialmente compartidos, identificando las interrogantes más trascendentes, y construir las políticas más adecuadas. De esta manera será posible lograr que los trabajadores y los pequeños emprendedores se sientan y sean actores del diálogo. Una política laboral basada en el diálogo social, en el respeto de los derechos y en una justa retribución del trabajo (asalariado y subcontratado) puede contribuir a fortalecer el crecimiento económico y la creación de empleos, y a la reducción de la pobreza, las discriminaciones y las desigualdades e inequidades de género en el mercado de trabajo, con el objetivo de su eliminación en el tiempo.

BIBLIOGRAFÍA

- CEPAL, 2004a *Panorama social de América Latina 2002-2003* (Santiago, CEPAL).
— 2004b *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2004* (Santiago, CEPAL).

- Contreras, D. et al. 2004 *Dinámica de la pobreza y movilidad social: Chile 1996-2001* (Santiago, Departamento de Economía de la Universidad de Chile).
- Eisler, R. 1996 *El cáliz y la espada* (Santiago, Editorial Cuatro Vientos).
- Gálvez, T. 2001 *Para reclasificar el empleo: Lo clásico y lo nuevo*, serie Cuadernos de Investigación N° 14 (Santiago, Dirección del Trabajo).
- Henríquez, H. y Uribe-Echevarría, V. 2004 *Trayectorias laborales: La certeza de la incertidumbre*, serie Cuadernos de Investigación N° 18 (Santiago, Dirección del Trabajo).
- Hoffman, K. y Centeno, M. A. 2004 “El continente invertido. Desigualdades en América Latina”, en *Revista Nueva Sociedad*, N° 193 (Venezuela, Editorial Nueva Sociedad), septiembre-octubre.
- Hopenhayn, M. 2001 *Repensar el trabajo. Historia, profusión y perspectivas de un concepto* (Buenos Aires, Grupo Editorial Norma).
- Horwitz, M. E. 2004 *Historia, trabajo y mujer. Cauces y encauces en la era del capitalismo*, Colección Charlas y Ponencias, Centro de la Mujer Profesional (Santiago, Ediciones Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas. Universidad Central).
- Infante, R. y Sunkel, G. 2004 *Chile. Trabajo decente y calidad de vida familiar, 1990-2000* (Santiago, OIT).
- Méda, D. 1998 *El trabajo. Un valor en peligro de extinción* (Barcelona, Editorial Gedisa).
- Melis, C. 2001 “En torno al contrato de trabajo y los derechos fundamentales”, I y II parte, en *Boletín Oficial de la Dirección del Trabajo*, N° 148 y N° 149 (Santiago, Dirección del Trabajo).
- OIT, 2004a *Por una globalización justa: Crear oportunidades para todos*. Informe de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización (Ginebra, OIT).
- ____ 2004b *Por una globalización justa. El papel de la OIT*. Informe del Director General sobre la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, Conferencia Internacional del Trabajo, 92ª reunión (Ginebra, OIT).
- ____ 2004c *Panorama laboral 2004. América Latina y El Caribe* (Lima, OIT).
- ____ 2004d “La OIT cumple 85: Nuevos cimientos para el trabajo decente”, en *Trabajo, Revista de la OIT*, N° 52 (Lima, OIT), noviembre.
- ____ 2003a *Superar la pobreza mediante el trabajo. Memoria del Director General*. Conferencia Internacional del Trabajo, 91ª reunión (Ginebra, OIT).
- ____ 2003b *La hora de la igualdad en el trabajo. Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo 2003* (Ginebra, OIT).

- _____. 1999 *Memoria del Director General: Trabajo decente*. Conferencia Internacional del Trabajo, 87ª reunión (Ginebra, OIT).
- Pfau-Effinger, B. 1999 “Change of family policies in the socio-cultural context of european societies”, en *Comparative Social Research*, vol. 18 (Greenwich, JAI Press Inc.).
- PNUD, 1999 *Informe de desarrollo humano 1999: La globalización con rostro humano* (Nueva York, Oxford University Press).
- Selamé, T. 2004 *Mujeres, brechas de equidad y mercado de trabajo. Chile* (Santiago, OIT/ PNUD).
- Serna Calvo, M. 1993 *Regulación del trabajo de la mujer en América Latina* (Ginebra, OIT/Ministerio de Asuntos Sociales-Instituto de la Mujer de España).
- SERNAM, 2004 *Mujeres chilenas, tendencia en la última década* (Santiago, SERNAM).
- Todaro, R. y Yáñez, S. 2004 *El trabajo se transforma. Relaciones de producción y relaciones de género* (Santiago, CEM Ediciones).
- Ugarte, J. L. 2004 *El nuevo derecho del trabajo* (Santiago, Editorial Universitaria).
- Valenzuela, M. E. 2004 “Desigualdad de género y pobreza en América Latina”, en M. E. Valenzuela (ed.) *Mujeres, pobreza y mercado de trabajo. Argentina y Paraguay* (Santiago, OIT).
- Von Potobsky, G. y Bartolomei de la Cruz, H. 1990 *La Organización Internacional del Trabajo* (Buenos Aires, Editorial Astrea).

CAPÍTULO II

PROPUESTAS PARA FORTALECER LOS COMPONENTES DE GÉNERO EN EL SISTEMA DE PROTECCIÓN CHILE SOLIDARIO

HELIA HENRÍQUEZ E INÉS RECA¹

A. INTRODUCCIÓN

Como su nombre lo indica, el Proyecto Género, Pobreza y Empleo (GPE) se ha planteado en Chile el objetivo general de contribuir al fortalecimiento de la dimensión de género en las políticas y en los programas de combate a la pobreza y generación de empleo. En ese contexto, este capítulo seleccionó el Sistema de Protección Social Chile Solidario (SCHS), el programa de mayor envergadura del Gobierno de Chile orientado a erradicar la extrema pobreza, para determinar en qué medida se ha incorporado una perspectiva de género en su diseño y ejecución, especialmente en materia de empleo. Aquí se exponen los resultados de esta investigación y se propone, al respecto, un conjunto de conclusiones y recomendaciones.

El Presidente Ricardo Lagos anunció el inicio de SCHS en su mensaje al Congreso pleno del 21 de mayo de 2002. El objetivo de este programa es claro y acotado: Erradicar la extrema pobreza en el país. Después de una tramitación de dos años, se instituyó mediante la Ley N° 19.949, del 17 de mayo de 2004, este nuevo sistema de protección

1 Las autoras agradecen la valiosa colaboración de Doris Ojeda y Paula Vidal.

social, basado en el establecimiento de redes de coordinación y distribución de recursos y beneficios ya contemplados en los programas existentes, reorientados o focalizados con mayor precisión hacia las familias en situación de extrema pobreza o indigencia. Sus propósitos son plenamente compatibles con los compromisos adquiridos por los Países Miembros de las Naciones Unidas en la Declaración del Milenio, del 8 de septiembre de 2000. La primera de las Metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, nombre con el que se conoce esta Declaración, es la erradicación de la pobreza extrema y el hambre en el mundo en el año 2015 (ONU, 2001).

El presente capítulo se estructura en cinco secciones e incluye también un anexo. En la introducción se abordan los problemas más generales que entraña la conceptualización y medición de la pobreza, se analizan diferentes políticas sociales diseñadas para la superación de la misma, el proceso de “feminización de la pobreza” y se expone la metodología utilizada en el estudio. Posteriormente, en la segunda sección se describe el SCHS, incluyendo en especial sus componentes, dimensiones y los objetivos mínimos a lograr por las familias inscritas y comprometidas mediante contrato con éste. La tercera sección se dedica al examen de la institucionalidad en la que reposa el sistema y de las redes que articulan a los diferentes organismos del Estado, en sus niveles central, regional y municipal para dar cumplimiento a las funciones previstas por el Sistema de Protección Social Chile Solidario, bajo la conducción del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN). En la cuarta sección se identifican los componentes de género que el sistema incluye y se sugieren otros que pueden ser incorporados; se trata, asimismo, el papel que le corresponde al Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), en tanto organismo estatal con rango ministerial, para impulsar y orientar las políticas a favor de la igualdad de género y promover la transversalización de este objetivo en la formulación de las políticas públicas; y también se analiza el estímulo a la participación de las mujeres pobres en el empleo, que constituye un elemento crucial –aunque no el único– en el logro de la autonomía de éstas y en la superación de la pobreza. Finalmente, en la quinta sección se presentan conclusiones y recomendaciones generales orientadas al fortalecimiento de la perspectiva de género en el SCHS.

1. Políticas sociales dirigidas a la disminución de la pobreza

a) *Consideraciones sobre la pobreza*

Si bien en la actualidad la pobreza es una preocupación que tiene reconocimiento internacional y su erradicación o disminución –al menos en el nivel de la indigencia– constituye un acuerdo de los Estados Miembros de las Naciones Unidas, definido como uno de los objetivos de las Metas del Milenio suscritas en el año 2000, históricamente la concepción de ésta ha variado, al igual que las características y naturaleza de las instituciones abocadas a enfrentar este problema en la población y/o familias que se encuentran en esta situación.²

Las políticas para enfrentar la pobreza son muy antiguas; usualmente han formado parte de las acciones de caridad y se han dirigido a sectores restringidos. En el período en que la industrialización maduró en las sociedades occidentales, la acción en torno a la pobreza se limitó a socorrer a quienes eran inhábiles para laborar, aun cuando las duras condiciones de trabajo y de vida que el capitalismo fijara y extendiera mostraban que los asalariados no estaban a salvo de la pobreza y que ésta se hacía presente como un rasgo más propio de este modo de producción. La pobreza se alivió sólo cuando el Estado, en el siglo XX, reguló las relaciones laborales y aseguró cierto nivel de protección circunscrito a los trabajadores integrados a la producción moderna, en especial en los países más industrializados. El sector informal, que se ha expandido desde los años cincuenta en América Latina con las masivas emigraciones rurales-urbanas, en un proceso que prosigue hasta el presente, aunque a menor velocidad, quedó al margen de esta protección.

En la mayoría de los países, la pobreza ha convivido con la riqueza, aunque sus niveles y magnitudes sean muy diferentes. Las sociedades se preguntan constantemente si este evidente desequilibrio constituye una

2 Se expondrán algunos hitos al respecto, en particular sobre el significado de la incorporación del enfoque de género en las políticas dirigidas a reducir el número de personas y familias en condición de pobreza, antes que realizar un análisis detallado de los cambios a nivel mundial en esta materia.

amenaza para el orden establecido y si las políticas que se desarrollan en beneficio de los sectores pobres son adecuadas para contenerla o eliminarla. Desde los años sesenta, el problema de la pobreza y de la distribución inequitativa del ingreso en los países latinoamericanos ha estado en el centro de la elaboración teórica y de la acción pública, y se ha integrado en las propuestas políticas, mientras que las concepciones en que se fundamentan las políticas aplicadas para reducirla han sido objeto de intensos debates (Supervielle y Quiñónez, 2003).

El más reciente momento de inflexión de las políticas se vivió en los años ochenta, cuando los patrones productivos cambiaron drásticamente en un mundo que luchaba contra una de las más graves crisis de su economía. El ritmo de la acumulación se recuperó en parte en los países desarrollados y de modo lento e intermitente en ciertas regiones, dando lugar a sendas de crecimiento heterogéneas. No obstante, se iniciaron procesos de reconversión de amplios sectores productivos, impulsados por reformas macroeconómicas e institucionales, que alcanzaron también a las economías latinoamericanas. Estas nuevas modalidades de funcionamiento desestabilizaron las relaciones sociales que habían cristalizado antes, especialmente las pautas para la participación del trabajo. Las relaciones laborales sufrieron profundos cambios que han deteriorado las condiciones del trabajo y han contribuido a acentuar la desigualdad social; la brecha en el acceso a los bienes y servicios entre distintos segmentos de la población, así como en su posibilidad de expresión y desarrollo, ha llegado a ser tan amplia, que se alude a ella con expresiones como las de “sectores excluidos” o “prescindibles”. En este panorama, la pobreza ha aumentado en medida alarmante y la generación de políticas que puedan reducirla es hoy un tema central en gran parte de los países. Es, por cierto, una preocupación que cruza toda América Latina.

Aunque la desigualdad social es constitutiva del actual orden económico, en su faz más extrema, la pobreza, es rechazada tanto ética como teóricamente. Es a partir de este consenso que aparece como pertinente y necesaria la acción pública y privada para eliminarla o reducirla. Como resultado de la acción de los organismos internacionales se ha potenciado este consenso y la fuerza ética de este objetivo. La manifestación más clara de lo anterior son los mandatos emanados de la Conferencia Mundial sobre Desarrollo Social realizada en

Copenhague en 1995, la Plataforma de Acción de Beijing y los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Estos últimos han contribuido a orientar las acciones de la mayor parte de los organismos de Naciones Unidas y de algunos entes financieros multilaterales (Bareiro y Bareiro, 2004; Valenzuela, 2003).

La pobreza tiene profundas y múltiples raíces sociales y la comprensión de su naturaleza multidimensional ha tenido repercusiones importantes en el debate así como en los diferentes criterios y métodos de medición. Se ha fortalecido en el presente la idea de que su causa primordial estriba en las carencias en el empleo que enfrentan las personas: “La condición de pobreza está básica –no únicamente– asociada a la falta de un trabajo permanente (no necesariamente estable) y debidamente remunerado”, señala Palma (2002), quien citando después un informe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) prosigue la argumentación: “Para ser eficaces, los programas de políticas sociales deben partir de una estrategia generadora de empleo (...) desde el punto de vista social, el empleo es la principal fuente de ingreso de la mayoría de los hogares latinoamericanos (...)” (Palma, 2002).

La insuficiente generación de empleo es, sin duda, uno de los problemas más graves que enfrentan los países latinoamericanos, para el cual no se divisa una solución a corto plazo. Incide el efecto de la incorporación de tecnología, que se traduce en aumentos de productividad asociados a ahorro a mano de obra. El crecimiento económico se traduce en menor creación de empleo que en el pasado, como se observa en el proceso de recuperación que siguió a la última crisis económica. Adicionalmente, los empleos disponibles suelen ser de baja calidad, a lo que se agrega la desprotección creciente del trabajo. La pobreza se encuentra también entre trabajadores que están empleados, tanto asalariados como independientes. El tema ha sido una preocupación prioritaria de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que cuenta con un macizo diagnóstico sobre el retroceso y precarización creciente del empleo en la región.

Por otra parte, en relación a las desigualdades de género, aunque éstas son conocidas desde hace tiempo, la acción encaminada a reducirlas no ha sido de fácil implementación. Esto se ha debido en parte a que cambiar la condición desmedrada de las mujeres no es una aspiración suficientemente fuerte y generalizada en los países de la región; existe

como preocupación manifiesta y se lamenta la existencia de estas desigualdades, pero todavía no se ha logrado consenso en que su eliminación constituya un asunto prioritario de la política pública.

No obstante, a medida que el conocimiento sobre las relaciones de género se ha afianzado y difundido, ha aumentado la necesidad de una acción sistemática encaminada a modificar las desigualdades de género. Por las características de las mismas, se trata de desencadenar un proceso de cambio cultural profundo, para el que se requieren no sólo iniciativas de la sociedad civil sino que desde el Estado se desarrolle una política de género. Sin embargo, cuando esto ocurre, debido al marco institucional presente, esta política enfrenta serias dificultades para impactar debidamente los sectores y segmentos sociales a los que se dirige, y también para que en la propia burocracia estatal se generen medidas específicas de reducción de la desigualdad, y se tomen decisiones para su inmediata aplicación. Es necesario poner en vigor medidas que aún tienen baja legitimidad, por lo que se requiere mantener una constante ofensiva para influir en quienes toman decisiones en la burocracia pública. Una y otra vez se hace necesario reiterar la estrategia y sostener un permanente debate político e ideológico para lograr que el cambio en las relaciones de género tenga suficiente prioridad y se traduzca en acciones. Con frecuencia la política de género es calificada como una sofisticación y se resta prioridad a los objetivos de género en la formulación de políticas más generales para enfrentar problemas graves y urgentes como el hambre o la pobreza. Además, se observa un déficit de instrumentos para actuar sobre aspectos específicos de la relación de género, en especial en el mercado de trabajo, en el que las mujeres han quedado excluidas o en situación de menoscabo.

La participación del Estado implica conferir un carácter obligatorio a las medidas que se definan e incluso, a menudo, éstas son de carácter general al instruir que se generen políticas que tiendan a reducir o eliminar las brechas entre hombres y mujeres. En estos procesos hacia una igualdad de géneros, en que se están consolidando lentamente estos valores de mayor equidad entre hombres y mujeres, se requiere de instrumentos jurídicos, los que además refuerzan la cultura que valora la democracia social y veta la discriminación.

La acción estatal en este terreno ha recibido el apoyo e impulso de los instrumentos de carácter internacional emanados de foros internacionales,

donde la reducción de las desigualdades sociales ha sido un objetivo prioritario. Este ha sido el ámbito que ha operado como motor en estos temas. Aunque la fuerza de los instrumentos internacionales no es la misma con que se respalda la ley nacional, tiene un indudable y creciente peso sobre los gobiernos. La institucionalidad internacional ha jugado un papel relevante en la ofensiva por cambiar la condición de las mujeres.

b) *Magnitud de la pobreza en América Latina*

Se estima que en la actualidad existen 225 000 000 de personas en condición de pobreza en América Latina. De éstas, cerca de 95 000 000 se encuentran en situación de extrema pobreza o indigencia, lo que implica que sus ingresos monetarios son insuficientes para adquirir una canasta básica de alimentos (Valenzuela, 2003).

Durante los años noventa disminuyó la incidencia porcentual de la pobreza en la región, aunque el número absoluto de pobres creció en 11 millones de personas. Como señala Valenzuela (2003), el porcentaje de hogares pobres disminuyó en América Latina entre 1990 y 1999, desde el 41.0% al 35.3%, mientras que la proporción de población pobre se redujo desde el 48.3% al 43.8% en el mismo período. A su vez, la tasa de indigencia cayó desde el 22.5% en 1990 al 18.5% de la población en 1999, con lo que se redujo en 4 000 000 el número de personas en extrema pobreza.

Sin embargo, el proceso de superación de la pobreza se encuentra estancado y el fenómeno se ha mantenido con características similares desde 1997 a 2002. Entre los años 1999 y 2002, la tasa de pobreza varió sólo en 0.2 puntos porcentuales y la pobreza extrema creció en 0.9 puntos porcentuales, llegando a representar al 19.4% de la población (CEPAL, 2004a).

En Chile, la pobreza alcanzaba al 38.4% de la población en 1990 y desde entonces ha disminuido de manera persistente, aunque con ritmo distinto; con especial rapidez hasta 1994 (se redujo a 27.3%) y más lentamente desde entonces, hasta 18.8% en 2003. Las cifras que indican la magnitud de la pobreza en el país están entre las más bajas de la región (CEPAL, 2004a).

Según un juicio fuertemente avalado, un problema central para reducir la pobreza radica en la distribución del ingreso; un reparto más equitativo de la riqueza puede potenciar el efecto del crecimiento

económico sobre la reducción de la pobreza.³ Sin embargo, en América Latina la concentración no ha cedido en los últimos años y entre 1997 y 2002, 9 de 14 países de la región analizados mostraron un estancamiento o un deterioro del índice de Gini (CEPAL, 2004a).

En Chile, las experiencias de los programas que han apuntado a enfrentar la pobreza han sido muy diversas. Considerando aquellos puestos en vigor durante los gobiernos democráticos, el sistema Chile Solidario es expresión de un cambio significativo respecto de las políticas anteriores y del papel desempeñado por MIDEPLAN en el problema. Desde 1990, los gobiernos han mantenido una línea de políticas para reducir la pobreza, calificada como el problema social más urgente. Durante este período se ha operado a través de diferentes programas que han significado modificaciones en los diseños, elaborados sobre la base de consideraciones técnicas, y también en los énfasis asignados a los componentes de las concepciones políticas sobre la pobreza.

A partir de 1990, MIDEPLAN delineó una política focalizada en las comunas más pobres del país, para destinar a ellas la mayor parte de la inversión pública. Para actuar en la comuna seleccionada, se elaboraba un diagnóstico a través de un procedimiento que incluía la participación comunal, para detectar bien los principales problemas y carencias locales. Con esta política, el foco era la comuna, pero no necesariamente los grupos que vivían en situación de mayor pobreza. Por ejemplo, en algunos casos podían construirse caminos rurales, instalarse iluminación y otras obras similares, mejorando así las “condiciones para el desarrollo”, pero sin generar una política de desarrollo propiamente tal, porque la comuna mejoraba la infraestructura sin que existieran microempresas sólidas y capaces de utilizarla con su producción. Después, otros importantes programas orientados a distintos segmentos de población lograron una focalización más precisa.

Las políticas activas de empleo han tenido un espacio más restringido, pero en diversos momentos se han puesto en práctica programas que incluyen subsidios. Estos son entendidos como estrategias para

3 Según la CEPAL (2004a), esto se demuestra en que “una reducción de 5% del índice de Gini puede reflejarse en una disminución de entre dos y cinco años del tiempo requerido para reducir la pobreza extrema a la mitad”.

responder a emergencias, y así ha ocurrido en la crisis económica más reciente. A pesar del carácter transitorio de su diseño, y de los recursos públicos envueltos, los subsidios a la contratación se han prolongado debido a que la recuperación del empleo ha sido más lenta de lo esperado.

En la última década, según los datos de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), la pobreza ha experimentado un descenso importante desde un 38.6% a un 18.8%, disminución que se observa también en el nivel de la indigencia de un 12.9% a 4.7% (MIDEPLAN, 2004b). Cabe notar que según estos mismos indicadores, desde 1998 se registra una desaceleración del ritmo de reducción de la pobreza y particularmente de la indigencia. Para el año 2000, la Encuesta CASEN mostró que no había disminuido el número de hogares más pobres, lo que preocupó a las autoridades y motivó la evaluación de los principales programas públicos que se llevaban adelante. Es precisamente a partir de esas evaluaciones y considerando algunas experiencias anteriores, como el Programa Puente (PP), que se diseñó el SCHS.

Los resultados de la última Encuesta CASEN muestran en el 2003 un panorama muy distinto: la llamada “pobreza dura” desciende entre el 2000 y 2003 de 5.7% a 4.7%. En términos de hogares, si en el 2000 los hogares pobres ascendían al 16.6% del total de hogares, esa proporción descendió en tres años al 15.4%, equivalente a 631 600 hogares. También los 177 600 hogares indigentes registrados en el 2000 disminuyeron a 160 000, lo que significa el 3.9% del total de hogares. Son conocidas las numerosas observaciones críticas respecto de la medición de la pobreza según los ingresos monetarios. Sólo se trata de destacar aquí, por una parte, una tendencia favorable en términos comparativos y, por otra, señalar que estas cifras coexisten con la persistencia de brechas sociales importantes que, según el índice de Gini, muestra una discreta disminución de 0.58 a 0.57, poniendo en evidencia el desafío que representa avanzar en términos de equidad (MIDEPLAN, 2004b).

2. Pobreza y equidad de género

a) *La feminización de la pobreza*

Los diagnósticos que vienen elaborándose desde los años ochenta han mostrado que las mujeres son más pobres que los hombres en casi

todas las sociedades. Esta situación es expresión de una desigualdad de género que no se limita a la población con menor acceso a los bienes, servicios y derechos, sino que tiene múltiples expresiones a través de todo el orden social.

A partir de las fuertes exigencias de trabajo hechas por la organización de la producción capitalista, que obligó a separar la reproducción y a concentrarla en el ámbito del hogar, asignando su responsabilidad a las mujeres, la desigualdad de género constituye uno de los soportes de la sociedad moderna. Al atribuir menor valor al quehacer del ámbito privado, esta segregación se consagró culturalmente y marcó el conjunto de las relaciones sociales, lo que explica la mayor pobreza de las mujeres, que quedaron fuera del mercado de trabajo y sin generar ingresos propios.

Aunque este orden articulado en torno a desiguales relaciones de género ha sufrido erosiones y experimentado ciertos debilitamientos, continúa vigente y sus pilares están en pie. Sin embargo, en los últimos 25 años se ha ido manifestando en el mundo un creciente rechazo ético a este patrón de relación, que hoy es, además, calificado como ineficaz para el desarrollo económico de las sociedades. Junto con la mayor pobreza femenina, las mujeres son también afectadas por la violencia que alcanzan las desigualdades de género.

La sensibilidad que despierta la desigualdad de género ha propiciado la puesta en práctica de estrategias orientadas a mejorar la condición de las mujeres pobres, y la elaboración de indicadores que describan con más precisión la pobreza de éstas. A medida que el conocimiento se consolida, ha buscado también reconocer los matices, la diversidad de las situaciones y el análisis se esfuerza por desagregar los fenómenos. Es así como en esta fase ha vuelto a plantearse la pregunta de si las mujeres son más pobres que los hombres.

La literatura sobre el tema ha utilizado el concepto de “feminización de la pobreza”, expresión que incluye alguna de las siguientes ideas o una combinación de ellas: i) la incidencia de la pobreza en las mujeres es más alta en comparación con la incidencia de ésta en los hombres; ii) la pobreza femenina es más severa que la masculina; iii) la incidencia de la pobreza entre las mujeres aumenta en el tiempo en comparación con la de los hombres. Se trata de diversas dimensiones que deben medirse una a una (Cagatay, 1998).

Son frecuentes los estudios que miden la incidencia de la pobreza respecto del ingreso o el consumo en los hogares con jefa mujer, comparado con el de los hogares con jefe hombre, lo que conduce a otra confusión. En este caso, la unidad de análisis es el hogar y la incidencia de la pobreza en las mujeres es confundida con la pobreza en los hogares encabezados por mujeres. Aunque la proporción de hogares con jefa mujer es relativamente baja, la evidencia muestra que en los últimos 20 años está aumentando su peso en el total, en muchas regiones del mundo. Sobre esta base, se concluye que las mujeres se están tornando más pobres en el tiempo en relación con los hombres. Esta asociación entre mujeres jefas de hogar y pobreza existe pero no es universal; se relaciona con cierto tipo de hogares y se presenta con determinados indicadores de pobreza.

Se ha señalado también que el análisis de género de la pobreza requiere ir más allá del enfoque de la jefatura del hogar, para registrar también la pobreza de la mujer en los hogares no pobres, que es el resultado del sesgo de género en la distribución de recursos dentro del hogar. A nivel macroeconómico, dentro del hogar, resulta entonces necesario comprender las relaciones de poder basadas en el género y en la edad, los mecanismos de cooperación y conflicto, así como las dinámicas de negociación que moldean la distribución del trabajo, del ingreso y los recursos (Cagatay, 1998).⁴

Aplicar el enfoque de género en el análisis de los fenómenos y en el diseño y ejecución de las políticas públicas implica un reconocimiento a la desigualdad entre hombres y mujeres y la definición y puesta en práctica de medidas para reducirla o eliminarla. Se requiere tener siempre en cuenta que el origen de las relaciones de género en las sociedades occidentales reside en la minusvaloración de la actuación social de las mujeres, desarrollada principalmente en torno a la reproducción. “De esta valoración superior de la dimensión masculina se deriva un acceso desigual al poder y a los recursos, que determina jerarquías en las relaciones sociales entre hombres y mujeres” (Valenzuela, 2003). Si bien hoy es menos tajante la separación entre el ámbito privado y el de la producción, las diferencias de poder, prestigio y acceso a los bienes sociales persisten y se expresan en muchos otros planos. “El análisis

4 Un sentido similar se advierte en la expresión “Abrir los hogares y la pobreza al análisis de género”, véase CEPAL (2004a).

de la pobreza desde una dimensión de género debe partir de la premisa de que ésta opera en distintos niveles, en los que se producen y reproducen relaciones sociales y se generan mecanismos de transmisión generacional del estatus de pobre” (Valenzuela, 2003).

Como las políticas neutras en materia de género reproducen estas desigualdades, es necesario establecer medidas que tiendan a corregir el desequilibrio. La focalización de políticas en las mujeres, la garantía de oportunidades iguales para las personas de ambos sexos, la fijación de cuotas de mujeres beneficiadas en políticas generales son medidas que, entre otras, se suelen aplicar. Sus resultados son por lo general limitados si es que, simultáneamente, no se orientan a desmontar el sistema de normas discriminatorias y a discutir el menor valor que se asigna al trabajo femenino en la sociedad, a facilitar el acceso de éstas al ámbito público, reconociendo las dificultades específicas que enfrentan y a redistribuir la responsabilidad que tienen hombres y mujeres en la reproducción. En definitiva, lo que debe conseguirse es elevar el empoderamiento de las mujeres.

Las estrategias frente a la pobreza femenina dependerán del concepto que se tenga de ésta, así como de la forma de captarla y medirla. Este capítulo no se detendrá en este aspecto, tan debatido, pero es necesario considerar que la forma de medición de la pobreza no es neutra frente a los objetivos de género. Así, por ejemplo, si ésta se mide según un nivel determinado de ingresos monetarios (línea de pobreza o pobreza extrema), se puede dejar de ser pobre si se implementa una política de subsidios sin que mejore la relación subordinada de las mujeres, aunque no se incluya la promoción de otros ámbitos, como la educación, salud y participación social, que le permita plantear derechos.

La concepción de pobreza se ha ampliado al reconocer que son pobres también quienes presentan carencias en conocimientos, aptitudes y actitudes para desarrollar acciones propias en busca de bienes y servicios sociales. También se han incluido las insuficiencias en la incorporación de las personas a las redes sociales, con las que intercambien, e incluso se ha considerado que la falta de dignidad y autonomía serían factores integrantes de la condición de pobreza.⁵ Al adoptar estos criterios

5 Para esta vertiente, no ser pobre implica “liberarse de la necesidad de realizar actividades que son miradas como semiserviles y poder escoger estilos de vida que permitan un sentimiento de autosatisfacción y gratificación” (Cagatay, 1998).

multidimensionales, la pobreza es concebida como un proceso y, más que aludir a carencias, se enfatizan las posibilidades de acceso. Sobre esta base, las políticas se definen de manera muy distinta.

Es importante considerar al respecto el planteamiento que ha hecho la CEPAL, en su reciente Conferencia Regional sobre la Mujer: “Las políticas públicas han dado respuestas para regular el mercado laboral e incrementar el gasto social, pero son pocas las orientadas a atender las demandas específicas de las mujeres en materia de acceso al mercado laboral en igualdad de oportunidades, como aquellas encaminadas a conciliar la vida privada con la pública y eliminar los estereotipos que todavía persisten en diversos ámbitos institucionales” (CEPAL, 2004b).

Desde la perspectiva de género, uno de los aspectos criticados más recientemente es la medición de las carencias que constituyen la pobreza en relación con la familia o el hogar, pues supone atribuir a todos sus integrantes igual posición en el acceso a los recursos y bienes que éstos perciben. Esta medición oscurece la situación de las mujeres, que suele ser desmedrada al interior de los hogares. En este sentido, si las políticas dirigidas contra la pobreza en la familia no tienen en consideración esta característica pueden no beneficiar a las mujeres o, incluso, desmejorar su posición.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha contribuido a ampliar la discusión sobre el concepto de pobreza y su medición y, consecuentemente, introdujo nuevos enfoques en las políticas de eliminación de la pobreza. Destaca al respecto la perspectiva de Amartya Sen, que constituye la base analítica de los informes del desarrollo humano (Cagatay, 1998).

b) *Cómo se considera la relación de género en la política contra la pobreza*

Hasta hace muy pocos años, el diseño de las políticas de género ignoraba la relación de hombres y mujeres, es decir, no consideraba que éstas son más pobres que los primeros ni los factores específicamente femeninos que las empujan o mantienen en la pobreza. Sin embargo, hoy son numerosas las voces ilustradas que llaman la atención sobre la necesidad de considerar la situación particular de las mujeres, posición que algunos autores sintetizan tajantemente: “Cuando se ignoran los determinantes de las relaciones de género, las políticas de combate a la

pobreza tienden a reproducir las desigualdades vigentes (...) es necesario reinterpretar socialmente los significados simbólicos que atribuyen un significado inferior a las tareas femeninas y al trabajo realizado por mujeres, buscando superar la segregación de género en los mercados laborales, así como la dicotomía y la jerarquización con que se estructura la división sexual del trabajo en la sociedad y su relación con el control de la reproducción y la sexualidad” (Valenzuela, 2003).

Sobre esta relación entre género y política, en la Novena Conferencia Regional sobre la Mujer, realizada en mayo de 2004, la CEPAL planteaba: “Si se considera que la lucha contra la pobreza es prioritaria en la región, no es posible ignorar la dimensión del empleo y los efectos que ejerce su ausencia sobre la capacidad de las personas para generar ingresos. Desde la perspectiva de género, la posibilidad de que las mujeres generen ingresos propios, además de ser una condición indispensable para el logro de la igualdad y la autonomía, también lo es para evitar el aumento de la brecha de género entre la población afectada por la pobreza” (CEPAL, 2004b).

En la actualidad se vinculan los avances hacia mayores niveles de igualdad, especialmente de género, a mejores posibilidades de desempeño productivo y crecimiento económico, y también a mayor estabilidad política. Entre los numerosos indicadores de desarrollo que se han elaborado en los últimos años para apreciar la situación económica y social de los países, algunos incluyen las oportunidades de participación que están logrando las mujeres en distintos ámbitos públicos en el proceso de igualar las posiciones y el poder que han tenido siempre los hombres. Es el caso del Índice de Desarrollo Humano (IDH) y del Índice de Desarrollo de Género (IDG) del PNUD.

Cuando los países resuelven impulsar las políticas encaminadas a desmontar la relación de género tradicional, suelen generar con este objetivo estructuras burocráticas específicas y desarrollar programas particulares de acción. Instituciones con esta misión –cuyo nivel jerárquico puede ser muy distinto, desde oficinas subalternas a ministerios– existen hoy en gran parte de los países latinoamericanos.

Con la creación en Chile en 1991 del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), los gobiernos de la Concertación⁶ “enviaron a la sociedad

6 Concertación de Partidos por la Democracia, coalición política de centroizquierda, que ha constituido los tres gobiernos que han sucedido al régimen militar desde 1990,

una señal clara sobre el papel del Estado en la construcción de relaciones de género más equitativas (...)” (SERNAM, 2001). Sin embargo, se ha planteado que dicha estrategia enclaustra el tema en circunstancias que éste debiera difundirse, penetrar el aparato estatal y la sociedad. Por consiguiente, una estrategia más adecuada debiera buscar integrar los objetivos de género en las políticas generales e instalarlos en las instituciones centrales (idea denominada *mainstreaming*⁷). En otras palabras, se trata de una estrategia completa e integradora orientada a incorporar las políticas específicas de igualdad de oportunidades en las políticas generales de transportes, salud, servicios sociales, empleo, juventud, turismo y otras. Esto puede expresarse en etapas sucesivas o en énfasis diferentes, pero siempre concluye en la necesidad de que los objetivos de género sean parte de la política general, y que en ese ámbito se los reconozca como un problema de importancia que el país debe superar, que los actores que toman decisiones políticas los discutan y lleguen a priorizarlos e incluirlos en programas específicos.⁸

Estas políticas han sido de muy distinto tipo: Levantamiento de diagnósticos, para lo que se han formulado permanentemente propuestas de modificación de las mediciones habituales que ocultan las diferencias de género; desarrollo de una estrategia de comunicación para difundir el diagnóstico e instalar la idea de que el cambio en las relaciones entre mujeres

integrada fundamentalmente por los partidos Demócrata Cristiano, Socialista, Por la Democracia y Radical Social Demócrata.

- 7 El Grupo de especialistas del Consejo de Europa, formado en 1995, define el *mainstreaming* de género como “(...) la organización (reorganización), la mejora, el desarrollo y la evaluación de los procesos políticos, de modo que una perspectiva de igualdad de género se incorpore en todas las políticas, a todos los niveles y en todas las etapas, por los actores normalmente involucrados en la adopción de medidas políticas. En español se está traduciendo *mainstreaming* por “transversalidad”.
- 8 Existe consenso entre los especialistas de que su aplicación requiere: i) un detallado sistema de acopio de información con los datos desagregados por sexo desde el punto de vista cualitativo y cuantitativo; ii) dejar atrás la idea de que las políticas son neutras y conocer el impacto que provocan en mujeres y hombres para reorientar las acciones que se pongan en marcha; iii) conocer y analizar las diferencias sistemáticas y las necesidades específicas de ambos sexos; iv) formación específica sobre la materia, y (v) combinación de acciones específicas hacia las mujeres con *mainstreaming*, hasta que éste se encuentre integrado en las políticas generales como estrategia global de intervención.

y hombres es socialmente conveniente y éticamente justo; puesta en marcha de medidas concretas que beneficien la posición de las mujeres, como llamados a la filantropía o creación de normas jurídicas. A medida que se hace más evidente la injusticia que encierra la desigualdad de género y la violación de derechos básicos que produce, las posibilidades de acuerdos sociales en los microespacios se tornan más frecuentes y, por el contrario, se dificulta la discriminación en razón del sexo de los trabajadores. Aunque el patrón que han seguido estos procesos en los países es similar, existen particularidades y se encuentran en diferentes puntos de desarrollo.

La reducción de la pobreza es un objetivo que no genera resistencia, sino que es celebrado y apoyado, siempre que las medidas ejecutadas no alteren las bases del orden productivo. Con esta restricción, las iniciativas han sido múltiples; muchas se han focalizado en las mujeres y a veces han puesto en práctica el criterio de igualdad de oportunidades o de discriminación positiva. Si bien en ocasiones han considerado ciertos aspectos de la condición de las mujeres en razón de su papel social, es infrecuente que se orienten a desmontar las bases de la desigualdad de género. Este es pues un desafío pendiente, identificado y validado.

En el epicentro de la condición de pobreza está el déficit de empleo. Según refiere Abramo (2000), el Programa Global de Empleo 2001 de la OIT “reafirma la visión estratégica de la OIT que atribuye un papel central al empleo para alcanzar la reducción de la pobreza. En ese marco, afirma la importancia de las iniciativas encaminadas a aumentar la productividad, el nivel de decencia en el trabajo y la capacidad de creación de ingresos de los trabajadores pobres como elementos claves de la estrategia de empleo”. El empleo de las mujeres es esencial para que sus familias remonten la condición de pobres: “Aproximadamente el 30% de los hogares latinoamericanos tiene jefatura femenina, lo que significa que en esos casos ellas son sus proveedores principales, y probablemente exclusivas. En 25% de los hogares biparentales ellas aportan 50% o más del ingreso familiar” (Abramo, 2000). Se sabe, además, que el gasto de las mujeres se orienta más al bienestar de los hijos, en un aporte crucial para desactivar factores que son estructurales en la condición de pobreza.

En relación con el empleo, se puede observar un abanico de políticas muy diversas. La creación directa de puestos de trabajo presenta restricciones, pues es contradictoria con la política de contracción del empleo público que está poniéndose en práctica y con uno de los ejes de

la organización económica, la inhibición del Estado de realizar actividades productivas. Sólo como emergencia y durante períodos breves se han desarrollado programas de este tipo (Programa Pro Empleo en Chile, en el cual ha estado instalada la preocupación de asegurar iguales oportunidades de acceso a mujeres y hombres).

Otra línea de política es la definición de estímulos para que el sector privado cree empleos a los que accedan única o preferentemente mujeres o para que exista un control más efectivo de las prácticas que discriminan según género. Estos estímulos pueden variar desde llamados a actuar con una orientación pro mujer hasta subsidios a la contratación femenina. En Chile se ha dado importancia a esta política, al punto que se la incluyó como un objetivo en el Plan de Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres, 1994-1999: “Objetivo 5.5 *Sensibilizar a los empleadores para asegurar la incorporación al empleo y el desarrollo de carreras laborales equitativas, entre hombres y mujeres*” (SERNAM, 1995). Efectivamente, estos llamados han operado a menudo como parte de las mesas de diálogo y de otras instancias con propósitos de concertación que ha instalado el gobierno convocando al empresariado. Estos asisten, pero no se aprecia una vigorosa puesta en práctica de medidas en favor de más y mejores empleos femeninos. Sin perjuicio de lo anterior, se observó una creciente participación laboral de las mujeres en los años noventa. Por otra parte, la política pública de estímulo a la incorporación de la fuerza de trabajo femenina tampoco ha incluido en Chile subsidios a su contratación o al ascenso de éstas.

Una de las políticas que ha alcanzado mayor envergadura es la habilitación a las mujeres para que concurren más equipadas al mercado laboral y desarrollen capacidades de microemprendimientos, de modo de llevar a cabo actividades independientes. Se han realizado numerosos programas de formación en los últimos años en Chile y en otros países. En estos ha habido preocupación para asegurar el acceso a las mujeres y reorientar la vocación femenina hacia empleos distintos de los que tradicionalmente desempeñan las mujeres. Chile Joven fue el programa emblemático de este tipo en el país y se desarrolló con una alta participación de mujeres, casi igual a la de los hombres, pero no tuvo grandes logros en contenidos para ocupaciones nuevas.

También han tenido espacio las políticas de intermediación laboral. Tal como en otros países, en Chile se instalaron o fortalecieron oficinas

específicas en los municipios para facilitar el acceso de las mujeres al empleo y orientarlas hacia ocupaciones no tradicionales. Los funcionarios involucrados en estos programas fueron capacitados en temas de género y las mujeres recibieron asesoría para buscar empleo.⁹

Han sido variadas y numerosas las políticas orientadas a remover algunas de las barreras que impiden la entrada de las mujeres al mercado laboral: por ejemplo, aplicación de técnicas que eleven la autoestima, formación de actitudes básicas hacia el trabajo, atención a problemas de salud y solución de problemas legales. Sin embargo, la más importante de estas políticas, la reasignación del cuidado infantil, al menos en parte, ha tenido un desarrollo difícil. Si bien por una parte se ha incrementado el gasto público para la atención de los hijos de las familias pobres, es evidente que las características actuales del empleo dejan a una mayor proporción de mujeres excluidas de la protección típica que las empresas deben otorgar. Así, cuando se está contratada por plazo fijo o por tarea, la maternidad está sin protección, y cuando se trabaja en una microempresa o en empresas muy pequeñas, no se consigue apoyo para el cuidado de los hijos pequeños.

Por otra parte, el Convenio 103 de Protección a la Maternidad de la OIT, de 1952, que 25 años después concitaba un bajo nivel de ratificación –38 de 174 Estados Miembros– fue revisado en 1997 por decisión del Consejo de Administración de la OIT, lo que se tradujo en el Convenio 183. Este último representa un avance en muchos aspectos respecto del 103, por ejemplo, debido a la inclusión de un artículo sobre la salud de la mujer embarazada y de otro sobre la no discriminación; y por la extensión tanto del período mínimo de la licencia de maternidad de 12 a 14 semanas como del período de protección contra el despido. Algunos constituyentes de la OIT, entre ellos los tres de Chile, consideran ciertos aspectos del Convenio 183 como un retroceso. En especial, apuntan a que la protección contra el despido fue flexibilizada, dado que quedan exceptuados los motivos no relacionados con el embarazo, el nacimiento del hijo o la lactancia, lo que debe ser probado por el empleador, y a que se abre la posibilidad, inexistente en el Convenio 103, de que el costo del

9 SERNAM (1996) elaboró en el marco de un proyecto OIT y mediante un convenio con el Ministerio del Trabajo el *Manual de la mujer para la búsqueda de empleo*.

subsidio maternal sea financiado por los empleadores, lo que podría representar un riesgo adicional de discriminación.

Si bien la mayor parte de estas políticas beneficia al conjunto de la población femenina, todas son muy importantes para las mujeres pobres, donde a veces se focalizan. Su potencialidad en este segmento se multiplica, aunque de manera aislada pueden perder todo significado, ya que el salto para abandonar la condición de pobreza requiere, casi siempre, de una acción integral para modificar varios factores al mismo tiempo. Esta fue la perspectiva del Programa de Mujeres Jefas de Hogar en Chile, especialmente en sus inicios, desarrollando una intervención que incluía capacitación laboral, cuidado de niños, asistencia legal, atención de la salud y mejoramiento de la vivienda. Se observaron limitaciones por el déficit que había en materia de política de creación de empleos, incluso cuando las mujeres lograban las condiciones definidas para participar laboralmente.

3. Metodología utilizada en el trabajo

En este estudio se ha adoptado un enfoque de tipo cualitativo, en el que se combinan técnicas de análisis documental y la realización de entrevistas semiestructuradas a personas clave. Las principales fuentes de información empleadas fueron: i) documentos de MIDEPLAN entregados por las personas entrevistadas y otros a los que se accedió a través de las páginas *Web* oficiales de organismos del Estado y del Programa Chile Solidario, PP y de la Biblioteca del Congreso Nacional; ii) el Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres. Lineamientos Generales 2000-2010, elaborado por SERNAM; iii) documentos borradores de informes de evaluaciones realizadas del programa, y iv) diez entrevistas semiestructuradas a personas clave: funcionarios responsables de la ejecución de Chile Solidario en MIDEPLAN, SERNAM, Ministerio del Trabajo, Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), Coordinación Regional del PP y a algunos Apoyos Familiares (AF) del PP.¹⁰ También se entrevistó a tres especialistas en materia de pobreza.

10 Naturalmente, éstas sólo cumplieron el papel de ilustrar algunas modalidades de la ejecución y no tienen carácter representativo.

Al entrevistar a funcionarios del SCHS, no se pretendió que la recopilación de sus expresiones represente, de manera estadísticamente válida, la opinión, el conocimiento o la valoración de esta política en las instituciones públicas vinculadas. Las expresiones y criterios vertidos tampoco comprometen a la institución a la que pertenecen dichos funcionarios, y sólo representan puntos de vista personales, aunque ciertamente no son personas desinformadas o que desconozcan la materia. Con las entrevistas se buscó detectar: i) las concepciones que orientan la operación y los criterios usados en la definición de estrategias para su puesta en práctica; ii) los nudos de los principales debates, y (iii) captar las visiones sobre la desigualdad de género.

El problema central con los documentos consultados fue determinar su valor legal y, por ende, la obligatoriedad de las normas y declaraciones contenidas en textos cuyo estatuto no es claro; especialmente aquellos producidos por comisiones gubernamentales no legalmente formales o por consultores externos. No fue fácil discernir si los contenidos de estos informes pasaron a constituir parte del discurso oficial o si persistieron como propuestas, actas de discusiones o documentos de expertos. No siempre estaba consignada la fecha o el autor, lo que hizo más compleja la reconstrucción de la gestación del proceso.

Para analizar el material recopilado se extrajeron conceptos clave y se procuró identificar los ejes que articulan el diseño del sistema y aquellos que caracterizan esta nueva modalidad de actuación del Estado –intervención– con las familias en extrema pobreza, modalidad que ha introducido el Sistema Chile Solidario y, en particular, el PP. Mientras se avanzaba surgieron nuevas interrogantes para cuya respuesta sería necesario realizar estudios adicionales.

Un problema importante fue comprender la estructura del SCHS, su diseño en redes y sus componentes. Con este fin se analizaron la ley y los marcos institucionales, sin examinar los convenios y acuerdos entre diferentes organismos del Estado, en los ámbitos central, regional y municipal. Dado que el objetivo era observar el sistema con miras a fortalecer la perspectiva de género, los esfuerzos se centraron en este aspecto así como en la dimensión laboral, aunque esto requería un conocimiento muy amplio y una recopilación más acabada de información. Por estas razones, se trata de una primera visión reflexiva sobre él, la que deberá ser complementada con otros análisis sobre el

funcionamiento y resultados del mismo, a fin de plantear recomendaciones mucho más específicas que las expuestas en estas páginas.

También se incluyeron como insumos algunos informes de diagnósticos y de evaluación de las etapas cumplidas, elaborados por otros especialistas. No obstante, en este estudio se intentó analizar el diseño y los discursos, aunque en definitiva en las prácticas desarrolladas reside la mayor cuota de responsabilidad en los cambios que este sistema pueda lograr para la superación de la extrema pobreza en Chile.

B. EL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL CHILE SOLIDARIO

1. Gestación del Sistema

El problema de la pobreza ha sido una preocupación permanente del actual gobierno, y también de los que lo precedieron en esta etapa de reanudación democrática. La herencia de desigualdad social que dejó la dictadura era inaceptable: Más de cuatro millones de chilenos en condición de pobreza o indigencia. Desde entonces, ha existido permanentemente una política estatal dirigida a erradicar la pobreza, que se ha expresado en una multiplicidad de programas y en un importante empleo de recursos. El país está muy lejos de la aguda situación de desigualdad que existía en 1990, los resultados no son todavía plenamente satisfactorios, la celeridad inicial de reducción del problema se aminoró y éste todavía persiste.

Según los datos de la encuesta CASEN del 2000, “la pobreza ha disminuido durante la última década; sin embargo, en la segunda mitad de ésta hubo una desaceleración, particularmente en el bienio 1998-2000 (...) durante este período los porcentajes de población y de hogares pobres, disminuyeron muy poco, mientras que el número de personas indigentes, experimentó un leve pero significativo aumento” (Fondo de Solidaridad e Inversión Social-FOSIS, 2002). En 2000, el 4.6% de los hogares chilenos (177 613) estaba en situación de indigencia¹¹ y en ellos

11 El concepto de indigencia corresponde a un tipo de medición de la pobreza, de uso internacional, basada en el ingreso familiar per cápita; según ésta se denominan hogares

se concentraba el 5.7% de la población (849 200 personas). La situación de estos segmentos de la población se ha deteriorado por el aumento de la vulnerabilidad social durante esta última década (CEPAL, 2004a; Arenas y Benavides, 2003). Tres años después, la encuesta CASEN 2003 confirma esta tendencia de lenta y persistente disminución de la pobreza extrema: Registró 160 031 hogares indigentes (el 3.9%), que comprenden al 4.7% de la población.

Se observa la existencia de un tipo de pobreza resistente, frente a la cual los programas gubernamentales no logran los resultados propuestos, no tanto por sus contenidos sino porque no llegan hasta las personas más pobres. Frente a este llamado “núcleo de pobreza dura”, que no ha sido permeado por los programas, se considera que la estrategia de las políticas públicas no ha sido la adecuada. Así, un primer elemento para reorientar la lucha contra la pobreza sería redefinir la focalización.

Por otra parte, se asume más decididamente la idea, en desarrollo desde algún tiempo, sobre la multiplicidad de dimensiones que componen la condición de pobre y la necesidad de actuar frente a todas ellas. La acción no debería limitarse a proveer empleos e ingresos, sino a subsanar las carencias que estas personas tienen en otros recursos, como el capital humano, asociado a la habilitación y capacitación laboral; el capital cultural, relacionado con los niveles educacionales; el capital social, asociado a las redes relativamente estables y sólidas de confianza y cooperación entre las personas y comunidades con las instituciones públicas, así como la vulnerabilidad frente a los siniestros. Otro factor que incide también es la dispersión institucional y programática de la acción pública. Dado que el problema de la pobreza es múltiple, involucra muchas acciones y requiere de un enfoque integral.

Se ha señalado también que la nueva forma de comprender y actuar frente a la pobreza apunta a potenciar el “desarrollo humano desde la perspectiva de la expansión y fortalecimiento de la ciudadanía, según lo cual se ha ampliado la noción de la ciudadanía desde el ámbito estrictamente jurídico o normativo, para incluir derechos de carácter social

indigentes aquellos en donde los ingresos familiares sólo permiten costear una canasta básica alimenticia, o menos que ésta, sin cubrir el conjunto de otras necesidades básicas no alimentarias.

y ambiental que enuncian posibilidades de bienestar y desarrollo sostenible, más allá del momento actual”.¹²

Por estas razones, el gobierno estimó necesario “crear un sistema de protección social con intervenciones públicas que permitan prevenir, mitigar y superar eventos negativos”¹³ y, de este modo, abordar el problema de la pobreza. La nueva iniciativa hizo un recorrido que incluyó las siguientes etapas: i) la instalación de una Comisión Interministerial convocada por MIDEPLAN con el fin de definir políticas para enfrentar la pobreza, cuando la tendencia a la reducción se había estancado; ii) la gestión del PP, como programa piloto implementado por el FOSIS en cuatro regiones; iii) el lanzamiento del SCHS en mayo de 2002, para ser aplicado a escala nacional; iv) y, por último, la aprobación de la Ley N° 19.949, el 17 de mayo de 2004, que autoriza y obliga a poner en práctica esta política.

Con anterioridad al discurso presidencial del 21 de mayo del 2002, que anunció el Sistema de Protección Social Chile Solidario, distintas entidades estaban desarrollando proyectos¹⁴ cuyos objetivos apuntaban a la erradicación de la extrema pobreza. A fines de enero de 2002, el gobierno destinó \$ 1 000 000 000 (US\$ 1.70 millones)¹⁵ a los municipios de Cerro Navia, La Pintana, Lota, Peñalolén, San Pedro de la Paz y Talcahuano para poner en marcha una experiencia piloto de combate contra la pobreza, realizada con la cooperación de la Unión Europea. Mediante esta iniciativa, de dos años de duración, se esperaba obtener resultados que pudiesen servir como aprendizaje para futuras réplicas. Esta experiencia desarrolló un enfoque innovador, pues definió como la unidad de intervención a las familias que estuviesen al margen de la red

12 Véase *Fortalecimiento familiar y lucha contra la pobreza*, propuesta presentada por Costa Rica a los países del Grupo de Río, San José de Costa Rica, abril de 2002. Para profundizar en la perspectiva de los derechos y los mínimos sociales garantizados, véase MIDEPLAN (2001).

13 Documento Institucional del Sistema Chile Solidario.

14 Algunos son proyectos públicos como en el caso de los municipios de Quillota y La Florida; y otros de instituciones como el Hogar de Cristo y la Fundación Rodelillo.

15 Con la equivalencia del dólar observado del 31 de enero de 2002 del Banco Central de Chile, que se utiliza en adelante en todas las conversiones a US\$ de este capítulo (US\$ 1= \$ 586.18).

de protección social. El diseño contempla la integración del sector público y el privado, lo que comporta un real desafío de ejecución, con el fin de proporcionar herramientas más integrales a las familias para potenciar el “cumplimiento de los derechos de las personas”.

Este proyecto comprende intervenciones en tres áreas:

- i) Acercar los servicios sociales: gestión municipal, red de información de servicios y promoción de autogestión comunitaria.
- ii) Intervenir en la comuna: espacios habitacionales, infraestructura, urbanización de espacios públicos y comunitarios.
- iii) Desarrollo económico productivo a través de la capacitación de las personas y la asignación de fondos concursables.

En 2001, el FOSIS había comenzado nuevos proyectos pilotos para intervenir en el problema de la pobreza, y en enero de 2002 se instituyó formalmente el “Programa Puente-entre la familia y sus derechos”, que comenzó a desarrollarse en cuatro regiones del país: Antofagasta, Maule, Magallanes y Metropolitana. Este programa tuvo mayor importancia y expandió su cobertura cuando el Presidente de la República anunció el SCHS. A partir de ese momento empezó a tejerse un entramado de coordinación entre distintas instancias y organismos gubernamentales para establecer la red social que debía dar una respuesta efectiva a la población indigente. Además, el PP pasó a integrar el SCHS con el objetivo de que “las 225 000 familias más pobres del país logren satisfacer sus necesidades básicas, a través de la generación de ingresos económicos superiores a la línea de la indigencia, y la activación de las habilidades sociales necesarias para su integración a las redes locales disponibles” (FOSIS, 2002).

Una de las ideas centrales del SCHS es generar alianzas estratégicas entre el Estado, el sector empresarial, las organizaciones comunitarias y el tercer sector, que corresponde a las instituciones privadas, de modo que contribuyan en los diferentes ámbitos a la superación de la extrema pobreza. “Para realizar este gran desafío, además del compromiso ético decidido del gobierno, se requiere del aporte que pueden y deben hacer los actores de la sociedad civil” (MIDEPLAN, 2002f). Esta nueva concepción de las políticas públicas es calificada de cambio histórico, en tanto la propuesta establece una relación de nuevo tipo entre el Estado, la sociedad chilena en su conjunto y el mundo de la pobreza. Al respecto, surgen numerosas

preguntas acerca de cuáles y cómo serán las modalidades de articulación y de trabajo con las instituciones privadas que deberían integrar la red de protección social. ¿En virtud de qué objetivos se articularán? ¿Se trata de proyectos de caridad, o de la idea en boga de responsabilidad social empresarial? ¿O se establecerán regulaciones específicamente para enfrentar la pobreza, como por ejemplo impuestos diferenciados a los ingresos altos o a las grandes empresas? ¿Cuál es el papel que desempeñarían las ONG que desarrollan programas sociales?

En efecto, es necesario destacar que en el SCHS el Estado asume funciones clave, imprescindibles para la operación del sistema. Se habla de un Estado proactivo, que identifica a las familias y acude a entregarles las prestaciones a través de un trabajo directo y personalizado. Adviértase la magnitud del cambio respecto de la tradicional dinámica de responder a la demanda formulada.

Otro eje estratégico de la acción del SCHS es la combinación de la asistencia y la promoción en el tratamiento de las familias indigentes, para potenciar sus capacidades bajo una concepción de desarrollo humano, dentro de un marco sustentable en el tiempo, y con el desafío de la superación de las carencias de los beneficiarios en educación, salud, trabajo, seguridad social y vivienda, entre otros, de modo de ir más allá de la mera obtención de ingresos. Para realizar esta tarea, el sistema “busca coordinar un gran número de programas públicos asistenciales y promocionales, monetarios y no monetarios, que fortalecerán un trabajo intersectorial integrado e integrador hacia las familias previamente identificadas considerando además la decisión política de otorgar prestaciones asistenciales garantizadas” (MIDEPLAN, sin fecha), e integrando a las familias que lo requieran a un sistema de Programas de Promoción Social, Prestaciones Laborales y de Previsión Social. Para esto se pretende contar con la participación de los municipios en tanto actores locales. En este tipo de intervención, los criterios de focalización, transversalidad, intersectorialidad, son básicos para conseguir un mejor acceso a las prestaciones y mayor productividad de éstas (Kliksberg, 2000).

MIDEPLAN es la instancia gubernamental encargada de coordinar, centralizar y actualizar la información de las familias integradas al SCHS, certificar la elegibilidad de éstas, coordinarlas y focalizarlas en los programas públicos de promoción social y establecer, coordinar y supervisar las redes nacionales y locales de apoyo a las mismas. Los registros y la

supervisión del trabajo de terreno se realizan a través de una página *Web* y de otros mecanismos de coordinación entre el FOSIS y los municipios, que son las instituciones encargadas del trabajo en terreno.

El financiamiento del SCHS considera tres fuentes de recursos: las reasignaciones presupuestarias, el crecimiento económico y los impuestos adicionales a los cigarrillos, alcohol y petróleo diesel.

Para poner en plena marcha el sistema, el gobierno necesitó la aprobación de una ley que le permitiera contar con los recursos necesarios. La primera iniciativa fue el envío de un proyecto de ley de presupuesto del SCHS al Parlamento en 2002, que fue aprobado en la Cámara de Diputados junto con el presupuesto del gasto fiscal del Plan Auge en 2003. Paralelamente, se elaboró un proyecto de ley que concibe el SCHS como un sistema de protección social permanente en el tiempo. Este ingresó a la Cámara baja el 16 de octubre de 2002, fue aprobado durante 2004, y es la Ley N° 19.949 del 17 de mayo de 2004.

2. Componentes del sistema

En este sistema de protección, la acción pública incluye las siguientes dimensiones: i) apoyo psicosocial personal e intensivo a las familias participantes; ii) entrega de un bono de protección familiar; iii) entrega garantizada de los subsidios municipales que correspondan, y iv) acceso preferencial a los programas sociales y, en especial, laborales y de protección social.

a) *Apoyo psicosocial personal e intensivo y bono de protección familiar*

Se trata de un componente innovador, que se lleva a cabo a través del PP—entre la familia y sus derechos— y está a cargo del FOSIS y de cada municipio en donde están las Unidades de Intervención Familiar (UIF), instancia encargada de coordinación del trabajo realizado con las familias durante 24 meses, a través de las visitas periódicas de los AF (profesionales o técnicos con experiencia en labor comunitaria) a los domicilios de los beneficiarios. Este acompañamiento tiene una fase de apoyo intensivo de seis meses, y después otra de monitoreo o seguimiento.

El bono de protección a la familia es un componente que ha suscitado controversia porque se argumenta que podría generar dependencia de las

familias. Sin embargo, el gobierno sostiene que el monto asignado a los bonos disminuye en el tiempo, por lo que no provocaría tal efecto; más bien es considerado un aporte para la realización de ciertos trámites, como obtener cédula de identidad y certificados, o como aporte para necesidades específicas. Este bono se entrega al adulto responsable de cada familia, de preferencia a la mujer jefa de hogar, pareja o cónyuge del jefe de hogar; “la decisión política del gobierno es entregar el bono a las mujeres de cada familia, lo que constituye una acción de confianza y de reconocimiento del rol tradicional de la mujer como gestora de los procesos de superación familiar y comunitario en nuestro país. En el 2002, 91.3% de los bonos fueron recibidos por mujeres” (MIDEPLAN, 2002d).

Su entrega comienza una vez establecido el contrato entre la familia y el Estado, por el cual ésta se compromete a participar en el proceso previsto en el programa y dirigido a lograr las metas acordadas, las que corresponden a las siete dimensiones consignadas en el SCHS: identificación, salud, educación, dinámica familiar, habitabilidad, trabajo e ingresos.¹⁶ Los valores del bono de protección familiar varían en el tiempo del modo siguiente:

- Primer semestre: \$ 10 500 mensual (US\$ 17.91).
- Segundo semestre: \$ 8 000 mensual (US\$ 13.65).
- Tercer semestre: \$ 5 500 mensual (US\$ 9.38).
- Cuarto semestre: \$ 3 500 mensual (US\$ 5.97).

El valor correspondiente al cuarto semestre es equivalente al del subsidio familiar establecido en la Ley N° 18.020. Además, la ley que establece el SCHS estipula que las familias y personas beneficiarias del bono de protección que lo hayan recibido durante un período continuo de 24 meses y que hayan cumplido con las condiciones y metas fijadas por el sistema, accederán durante tres años a un bono de egreso, de cargo fiscal, cuyo monto será equivalente al valor del subsidio familiar.

b) *Subsidios municipales garantizados en los casos que corresponda*

- **Subsidio único familiar (SUF)**, que se otorga a niños(as) menores de 18 años que están dentro del sistema educacional.

¹⁶ Las dimensiones y metas del SCHS corresponden a las mismas detalladas en el PP.

- **Pensión asistencial (PASIS)**, de vejez y/o invalidez; se otorga a las personas controladas médicamente y es acreditado bajo el diagnóstico médico.
- **Subsidio al consumo de agua potable (SAP)**, cubre la totalidad de la cuenta por hasta 15 metros cúbicos mensuales para las familias con conexión a la red pública de agua potable.

c) *Accesos preferenciales a programas sociales y prestaciones laborales de protección social*

Las familias seleccionadas e integrantes del programa cuentan con acceso garantizado a una variedad de programas: educación y capacitación laboral; mejoramiento de las condiciones de habitabilidad; apoyo a discapacitados; rehabilitación y prevención de drogas; apoyo y previsión contra la violencia intrafamiliar; capacitación e inserción laboral; nivelación de estudios y/o de competencias laborales, entre otros. A través del ingreso a cualquiera de éstos, sus miembros se conectan a la red de servicios proporcionados por el Estado y pueden ser beneficiarios de apoyos en diversas dimensiones de sus vidas, dependiendo de las necesidades concretas que manifiesten.

3. Fase actual de ejecución: Características y metodología aplicada

Desde el lanzamiento del SCHS, la metodología de intervención directa con las familias es desarrollada por el PP –entre la Familia y sus Derechos–, del cual es responsable y articulador el FOSIS, en tanto que la UIF de cada municipio coordina el trabajo entre los AF y las familias beneficiarias. Las UIF están formadas por los AF y su número varía según la cobertura de cada municipio, y una persona a cargo de la coordinación, contratada por el municipio y que cuenta con la confianza del alcalde.¹⁷

17 La conformación de los equipos de AF depende de la unidad de intervención familiar del municipio. El FOSIS propone una terna a cada municipio para seleccionar estos profesionales, y éste resuelve.

Los AF visitan periódicamente a las familias seleccionadas a través del corte de la ficha de Caracterización Socioeconómica (CAS) para el programa. Su primer objetivo es establecer el vínculo necesario y realizar las sesiones en donde se pone en marcha el apoyo psicosocial a través de una metodología de intervención diseñada por el FOSIS. El punto inicial es el establecimiento y suscripción del contrato de participación de la familia en el programa, llevado a cabo por el AF y el responsable de ésta, que puede ser cualquier adulto responsable miembro de la familia y mayor de 18 años. El contrato explicita que la familia se compromete a desarrollar diversas acciones para cumplir con los mínimos definidos en cada una de las siete dimensiones que contempla el proyecto (identificación, trabajo, salud, dinámica familiar, ingreso, educación, habitabilidad). A su vez, el AF se compromete a gestionar todos los recursos y beneficios que estén a disposición de las familias, a llevar acabo los acuerdos y a mantener confidencialidad de la información entregada por la familia. Las primeras sesiones o talleres de diagnóstico contemplan la identificación y priorización de las dimensiones a trabajar.

La periodicidad de las visitas se modifica en el tiempo. Al inicio de la intervención las familias son visitadas una vez por semana durante dos meses; los dos meses posteriores cada 15 días y los dos meses finales sólo una vez al mes, para continuar con una fase de seguimiento por dos o tres meses después que las familias egresan.

Cada AF tiene a su cargo un número variable de familias por municipio. En algunos casos, como en la comuna de Conchalí, algunos profesionales trabajan con 100 familias, las cuales pueden estar en distintas etapas de la intervención, y debe atenderlas en media jornada laboral. El acompañamiento psicosocial es especialmente necesario en la partida, durante la vinculación de las familias con la red, y su mantención en SCHS. El apoyo psicosocial dura dos años y después las familias egresan cuando tienen los mínimos cumplidos, pasando a una fase de seguimiento.

El PP tiene a su cargo todas las familias que deben ser objeto de intervención, excepto los hogares unipersonales compuestos por un adulto mayor de 65 años; estos últimos son atendidos solamente por el SCHS y les corresponde el beneficio de la pensión de vejez.

Observaciones de algunos expertos respecto a la metodología de intervención del PP advierten cierta incongruencia entre la programación del conjunto de actividades que implica el modelo de intervención

diseñado, el tiempo previsto para ejecutarlas y la consecución de las metas programadas. Existen mínimos requeridos cuyo cumplimiento conlleva más tiempo, donde surgiría cierta tensión entre la cobertura y la calidad de la intervención proporcionada por el AF. Además, como varios indicadores presentan márgenes de indefinición, cabría preguntarse por la fragilidad de las situaciones que pudiesen ocultarse tras la interpretación que de ellos realice el AF. La pregunta sólo podrá ser respondida por estudios de carácter evaluativo.

La incorporación de los municipios al PP y a través de éste al SCHS ha sido paulatina. Hay 315 municipios que han firmado convenio con el FOSIS y ahora con MIDEPLAN, 92.1% del total.

La intervención del SCHS se enmarca en un criterio de focalización en las familias en situación de extrema pobreza. Esta condición es medida a través de una homologación de los resultados de la Encuesta CASEN del 2000, con información proveniente de la ficha CAS II.¹⁸ Un total de 225 073 familias en extrema pobreza y 15 675 personas mayores de 65 años, que viven en hogares unipersonales, deberían integrar el SCHS.

La supervisión del trabajo con las familias es realizada por las Secretarías Regionales Ministeriales de MIDEPLAN. Esta tarea implica verificar que las familias correspondan a los criterios de corte establecidos y evaluar el trabajo realizado por el AF.

En la fase actual se esperan los siguientes resultados hasta el 2005:

- Institucionalizar y poner en marcha el SCHS.
- Contar con un registro de las personas incorporadas al SCHS y de las personas pobres (no indigentes) que reciben prestaciones monetarias del Estado.
- Superar la condición de indigencia de 15 675 personas mayores de 65 años, a las que debe entregárseles, si corresponde, la pensión asistencial PASIS.
- Atender a 225 073 familias a fines del 2005.

18 Esto permite definir, según los puntajes obtenidos mediante la ficha CAS, los puntajes de corte en cada región que determinan cuáles son las familias en condiciones de integrarse al PP, previo establecimiento de un compromiso. Respecto de los puntajes de corte, véase el anexo I.

- Otorgar a 225 073 familias y a 15 675 personas mayores de 65 años de hogares unifamiliares los subsidios monetarios directos a los que tengan derecho.

4. Dimensiones y metas asociadas

El SCHS ha definido siete dimensiones de la pobreza en las cuales el apoyo familiar y los integrantes de las familias trabajarán. Con base en los resultados mínimos a alcanzar en cada una de estas dimensiones, las familias se comprometen mediante un contrato e integran al programa. Esto implica que todos o algunos de sus miembros deben mejorar su posición. En esto consiste su participación, involucramiento y el beneficio que logran. Algunas de estas dimensiones son áreas en las que tradicionalmente han operado los programas dirigidos a la superación de la pobreza, tales como educación, ingresos, trabajo o vivienda. Otras comprenden indicadores utilizados en las concepciones más modernas de pobreza, que apuntan al desarrollo de aptitudes y habilidades adecuadas al sostenimiento en el tiempo de los logros materiales, al desarrollo del capital humano o de otro tipo.

Cada dimensión comprende varios indicadores que la hacen operativa y que, en realidad, son metas a alcanzar o, en el lenguaje del programa, “condiciones mínimas” que las familias deben cumplir para egresar exitosamente de éste. Todas las metas implican una exigencia de conducta a sus miembros, esfuerzo que puede recibir apoyo del Estado a través de diferentes programas. En el cuadro 1 se presentan las dimensiones, sus metas respectivas y se incluyen otras propuestas por las autoras.

Los mínimos o metas 17 y 18 del cuadro 1 son componentes esenciales, que permiten a las mujeres asistir a programas de capacitación y aprovechar las posibilidades de inserción en el ámbito laboral, mientras que favorecen su autonomía y posibilidad de empoderamiento. También para los niños constituyen un nuevo espacio de socialización, que puede aportarles a una construcción de relación más igualitaria entre géneros y brindarles oportunidades más equitativas, bajo el supuesto de que las instituciones públicas para preescolares como la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) y Fundación Integra han incorporado en sus actividades curriculares un enfoque de género.

El análisis del lenguaje utilizado para describir las metas en las dimensiones de dinámica familiar, habitabilidad, identificación, ingresos

Cuadro 1

CONDICIONES MÍNIMAS QUE DEBEN CUMPLIR LAS FAMILIAS PARA EGRESAR CON ÉXITO DEL SISTEMA CHILE SOLIDARIO

Dimensión	Metas ^a
Condiciones mínimas de identificación	1. Que todos los miembros de la familia estén inscritos en el Registro Civil.
	2. Que todos los miembros de la familia tengan cédula de identidad.
	3. Que la familia tenga su ficha CAS vigente a la fecha del egreso, en la municipalidad de su domicilio.
	4. Que todos los hombres de la familia mayores de 18 años tengan su situación militar al día (lo están cumpliendo, lo hicieron o postergaron).
	5. Que todos los miembros adultos de la familia tengan sus papeles de antecedentes regularizados.
	6. Que los miembros de la familia que presentan alguna discapacidad, la tengan debidamente certificada por la Comisión de Medicina Preventiva de Invalidez (COMPIN) y estén inscritos en el Registro Nacional de la Discapacidad, cuando esta lo amerite.
Condiciones mínimas de salud	7. Que la familia esté inscrita en el Servicio de Atención Primaria de Salud (disponen de credencial o certificado de inscripción).
	8. Que las embarazadas tengan sus controles de salud al día según las normas del Ministerio de Salud (al egreso debe estar realizado el control que corresponde).
	9. Que los niños y niñas de seis años o menos tengan sus vacunas al día según las normas del Ministerio de Salud (al egreso debe estar al día la última vacuna que corresponda).
	10. Que los niños y niñas de seis años o menos tengan sus controles de salud al día según normas del Ministerio de Salud (al egreso debe estar al día, el último control que corresponda).
	11. Que las mujeres de 35 años y más tengan el examen de Papanicolau al día.
	12. Que las mujeres que usen algún método anticonceptivo estén bajo control médico (al egreso debe estar al día el último control que corresponda).
	13. Que los adultos mayores de la familia estén bajo control médico en el consultorio (al egreso debe estar al día el último control que corresponda).
	14. Que los miembros de la familia que sufren alguna enfermedad crónica, se encuentren bajo control médico en el centro de salud que corresponda (al egreso debe estar al día el último control que corresponda).
	15. Que el o los miembros de la familia con discapacidad, susceptibles de ser rehabilitados, estén participando en algún programa de rehabilitación (al menos conocen las alternativas y se están incorporando).
	16. Que los miembros de la familia estén informados en materia de salud y autocuidado (<i>y de sus derechos sexuales y reproductivos</i>).

Dimensión	Metas ^a
Condiciones mínimas de educación	17. Que los niños y niñas en edad preescolar asistan a algún programa de educación de párvulos (si no hay vacantes disponibles, que al menos estén inscritos y postulando).
	18. Que en presencia de la madre trabajadora y en ausencia de otro adulto que pueda hacerse cargo de su cuidado, el o los niños menores de seis años se encuentren incorporados a algún sistema de cuidado infantil (si no hay vacantes disponibles, que al menos estén inscritos y postulando).
	19. Que los niños (y niñas) de hasta 15 años de edad asistan a algún establecimiento educacional (en el caso de deserción, que se encuentren en proceso de reinserción al sistema escolar).
	20. Que los niños (y niñas) que asisten a educación preescolar, básica o media sean beneficiarios de los programas de asistencia escolar que correspondan.
	21. Que los niños (y niñas) mayores de 12 años sepan leer y escribir (al menos aprendiendo lectoescritura).
	22. Que el o los niños (y niñas) con discapacidad que estén en condiciones de estudiar se encuentren incorporados al sistema educacional, regular o especial (si no hay vacantes disponibles, que al menos estén inscritos y postulando).
	23. Que exista un adulto responsable de la educación del niño (o niña), acreditado como apoderado y que esté en contacto regular con la escuela (al egreso, que haya asistido a la última reunión de apoderados correspondiente).
	24. Que los adultos tengan una actitud positiva y responsable hacia la educación y la escuela, al menos reconociendo la utilidad de la participación del niño (o de la niña) en procesos educativos formales.
Condiciones mínimas de dinámica familiar	25. Que los adultos sepan leer y escribir (al menos aprendiendo lectoescritura y operaciones básicas si tienen disposición a hacerlo).
	26. Que existan en la familia prácticas cotidianas de conversación sobre temas como hábitos, horarios y espacios para la recreación.
	27. Que la familia tenga mecanismos adecuados para enfrentar conflictos.
	28. Que existan normas claras de convivencia al interior de la familia.
	29. Que exista una distribución equitativa de las tareas del hogar (entre todos los miembros de la familia, independientemente del sexo y de acuerdo a la edad de cada uno).
	30. Que la familia conozca los recursos comunitarios y los programas de desarrollo disponibles en la red local (clubes deportivos, centros del adulto mayor, grupos de iniciativa, organizaciones de la comunidad, entre los principales).
	31. Que en caso que exista violencia intrafamiliar, las personas involucradas directamente en esta situación estén incorporadas a algún programa de apoyo (al menos conocen las alternativas y se encuentran en proceso de integrarse).
	32. Que la familia que tiene interno un niño en algún sistema de protección, lo visite regularmente.
33. Que la familia que tiene algún joven privado de libertad, lo apoye y colabore en el programa de rehabilitación.	

Dimensión	Metas ^a
Condiciones mínimas de habitabilidad	34. Que la familia tenga su situación habitacional clara en relación con la tenencia del sitio y la vivienda que habitan.
	35. Si la familia quiere postular a una vivienda, que se encuentre postulando.
	36. Que cuenten con agua no contaminada.
	37. Que cuenten con un sistema de energía adecuado.
	38. Que cuenten con un sistema de eliminación de excretas adecuado.
	39. Que la casa no se llueva, no se inunde y esté bien sellada.
	40. Que la vivienda cuente, al menos, con 2 piezas habitables.
	41. Que cada miembro de la familia tenga su cama con equipamiento básico (sábanas, frazadas, almohadas).
	42. Que cuenten con equipamiento básico para la alimentación de los miembros de la familia (batería de cocina, vajilla y cubiertos para todos los miembros de la familia).
	43. Que dispongan de un sistema adecuado de eliminación de basura.
	44. Que el entorno de la vivienda esté libre de contaminación.
45. Que la familia acceda al subsidio al pago del consumo del agua potable, si corresponde.	
Condiciones mínimas de trabajo	46. Que al menos un miembro adulto de la familia trabaje de forma regular y tenga una remuneración estable.
	47. Que ningún niño (<i>o niña</i>) menor de 15 años abandone los estudios por trabajar (<i>o por hacerse cargo del trabajo doméstico y/o el cuidado de hermanos menores</i>).
	48. Que las personas (hombres y mujeres) que se encuentren desocupadas estén inscritas en la Oficina Municipal de Información Laboral (OMIL). ^b
Condiciones mínimas de ingresos	49. Que los miembros de la familia que tengan derecho al SUF, lo obtengan (al menos que estén postulando).
<i>Capacitación laboral y empleo para mujeres jefas o no de hogar</i>	50. Que los miembros de la familia que tengan derecho a Asignación Familiar, la obtengan.
	51. Que los miembros de la familia que tengan derecho a PASIS, la obtengan (al menos que estén postulando).
	52. Que la familia cuente con ingresos superiores a la línea de la indigencia.
	53. Que la familia cuente con un presupuesto organizado en función de sus recursos y necesidades prioritarias.

Fuente: Elaboración propia con base en los mínimos definidos en el PP de FOSIS.

^a Se resaltan en negritas aquellas metas que implican la posible inclusión de la perspectiva de género en el diseño de la intervención. En cursivas, las propuestas de las autoras que podrían ser incorporadas.

^b La condición mínima de estar inscrito en la OMIL no se refiere a algún programa específico. Cualquiera sea el programa, las familias inscritas en el SCHS tienen prioridad.

y trabajo es neutro; los mínimos se formulan para incorporar a todos o algunos miembros, sin consideraciones de sexo. No se plantean, al menos explícitamente, desde una mirada que busque modificar las relaciones de poder y desigualdades de género, salvo los mínimos 29 y 31, donde ésta se precisa con mayor claridad. No obstante la interpretación de estas situaciones de mayor equidad, el diagnóstico de asimetrías y conflictos depende en gran medida de la perspectiva del AF que valore estas situaciones.

C. LA INSTITUCIONALIDAD DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN CHILE SOLIDARIO

1. El papel de MIDEPLAN

La Ley N° 19.949,¹⁹ que establece un Sistema de Protección Social para familias en situación de extrema pobreza denominado “Chile Solidario”, encarga al Ministerio de Planificación y Cooperación su administración, coordinación, supervisión y evaluación. *“Para la implementación del sistema, MIDEPLAN deberá celebrar convenios con las municipalidades del país en el ámbito de sus respectivos territorios. Sin embargo, excepcionalmente y por razones fundadas MIDEPLAN podrá celebrar convenios con otros órganos del Estado o entidades sin fines de lucro. Para el desempeño de las demás funciones, MIDEPLAN celebrará convenios con otros Ministerios, Servicios Públicos, Gobiernos Regionales, Municipalidades, Universidades y con entidades privadas con o sin fines de lucro”* (artículo 3). Según señaló el gobierno en el proyecto de ley, la importancia y la envergadura del SCHS, así como el objetivo de integrar la totalidad de la política pública para enfrentar la pobreza, exigían que éste se desarrollara desde el alto nivel de una instancia ministerial.²⁰

19 Promulgada el 17 de mayo de 2004 y publicada en el *Diario Oficial* el 5 de junio de 2004.

20 Presidencia de la República de Chile, *Mensaje Presidencial 21 de mayo de 2002*, punto 7. Administración y Coordinación Ministerial, del acápite II Configuración y fundamentos del SCHS.

Mientras se tramitaba la ley, MIDEPLAN señaló que este Ministerio tiene la responsabilidad de administrar los recursos destinados al SCHS, mantener un sistema de información centralizado, coordinar que los programas públicos acojan a los beneficiarios, y hacer funcionar redes para el sistema hasta el nivel local. “El sistema como un todo es responsabilidad de MIDEPLAN, institución que tiene entre sus funciones:

- administrar todos los recursos presupuestarios necesarios para el funcionamiento del sistema;
- centralizar y actualizar información completa de las familias integradas al sistema;
- coordinar y focalizar a las familias integradas al sistema y todos los programas públicos de promoción social dirigidos a familias de extrema pobreza;
- establecer, coordinar y supervisar redes nacionales y locales de apoyo a las familias pobres” (MIDEPLAN, 2002c).

La decisión fue técnicamente apropiada, ya que este Ministerio desde su creación ha detentado la responsabilidad principal en la acción pública dirigida a combatir la pobreza y ha desarrollado las competencias profesionales adecuadas para elaborar y poner en práctica políticas de diverso tipo con este objetivo. Reconociendo esta ventaja, el Mensaje Presidencial del 21 de mayo del 2002 señala que al Ministerio de Planificación y Cooperación, según lo establece el artículo 1º de la Ley N° 18.989, “le corresponde ‘armonizar y coordinar las diferentes iniciativas del sector público encaminadas a erradicar la pobreza’”, y como “ha desarrollado históricamente las labores de evaluación e identificación de esta población, este Ministerio aparece como la institución más apropiada para asumir la administración del Sistema de Protección Social Chile Solidario”.

Sin embargo, dada la relativa debilidad que tendría este Ministerio en el conjunto del aparato del Estado, la exigencia que comporta la tarea asignada es elevada, ya que debe desplegar capacidad para involucrar en el SCHS al conjunto de los organismos de gobierno. El desafío de MIDEPLAN consiste en hacer de la lucha contra la pobreza una misión de carácter nacional.

Por otra parte, esta decisión también puede ser interpretada de manera distinta, como una estrategia para la consolidación de un ministerio con objetivos sociales y el fortalecimiento de esta política en el conjunto

de la acción de gobierno. El surgimiento de este dilema se registró a través de la expresión de uno de los entrevistados –de la Subsecretaría del Trabajo, que sin tener rango directivo ha asistido más de una vez a las sesiones del Comité Técnico Nacional de SCHS representando al Ministro del Trabajo. Esta instancia política de nivel superior fue establecida para asesorar a la Secretaría Ejecutiva de MIDEPLAN, y también respaldar la nueva iniciativa y contribuir a su legitimación.

En el mensaje del proyecto de ley sobre el SCHS se anunció la importancia de contar con una institucionalidad más apropiada, señalando la necesidad de adecuaciones para el desarrollo de esta iniciativa. También apunta en esta dirección el desarrollo de un programa de apoyo del Banco Mundial, que persigue el fortalecimiento institucional de MIDEPLAN, elevando su competencia para gestionar un proyecto de coordinación de la envergadura y complejidad de SCHS. Los ejes de este proyecto son la capacitación a los equipos a cargo, apoyo al diseño de la red por la que operará el programa y la creación de un sistema integrado de información.

2. Secretaría Ejecutiva en MIDEPLAN: La institución para Chile Solidario

La Secretaría Ejecutiva es la instancia que MIDEPLAN creó, poco después del anuncio presidencial sobre el tema, para desarrollar el SCHS y sus objetivos son:

- Estructurar el SCHS.
- Establecer la coordinación con instituciones locales públicas y privadas.
- Implementar las secretarías ejecutivas regionales.

Las funciones que le competen son:²¹

- Gestión del sistema.
- Creación y vinculación con el Comité Técnico Nacional Chile Solidario.
- Coordinación con regiones.

21 La información sobre las funciones y estructura de los organismos e instancias creadas para el Sistema Chile Solidario, así como su reglamentación, se obtuvo de distintos documentos de MIDEPLAN, generalmente de la Secretaría Ejecutiva de Chile Solidario.

- Coordinación con otras instituciones, FOSIS, y las divisiones jurídica y de administración y finanzas de MIDEPLAN.
- Implementación de bono solidario.
- Implementación de subsidio por agua potable.
- Sistema de información nacional y regional.
- Estrategia de comunicación.
- Elaboración de estudios e informes.

La Secretaría Ejecutiva cuenta con: i) un equipo de trabajo compuesto por profesionales del MIDEPLAN, y ii) con el Comité Técnico Nacional Chile Solidario.

- **El Comité Técnico Nacional** tiene el papel de coordinar las acciones que requiere la implementación del SCHS a nivel nacional, regional y local. Se trata del corazón del sistema que, como se ha señalado, se basa en la coordinación. La ley lo describe como “(...) el mecanismo que haga posible la complementariedad de los esfuerzos de diversos órganos del Estado y de instituciones de la sociedad civil, poniendo a disposición de las familias más pobres un conjunto de apoyos que son imprescindibles para lograr un impacto en sus condiciones de vida” (Mensaje Presidencial). Este comité se encuentra constituido por instituciones ministeriales y servicios del Estado, así como entidades dependientes del Gabinete de la esposa del Presidente de la República y la Fundación Nacional de Superación de la Pobreza:
 - Ministerios de Planificación, Salud, Educación y Vivienda y Urbanismo.
 - Subsecretaría de Desarrollo Regional, Subsecretaría de Seguridad Social y de Planificación y Cooperación.
 - FOSIS.
 - SERNAM.
 - Instituto Nacional de la Juventud (INJUV).
 - Fondo Nacional de la Discapacidad (FONADIS).
 - Servicio de Registro Civil.
 - Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB).
 - Fundación de la Familia.

- Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza.
- Asociación Chilena de Municipalidades.
- **La Secretaría Ejecutiva, en coordinación con el Comité Técnico Nacional,** realiza las siguientes funciones:
 - Vínculo entre SCHS con la oferta programática que cada institución presenta en el comité.
 - Analizar, discutir y sancionar las evaluaciones periódicas de la implementación del SCHS.
 - Coordinar la elaboración y forma de los protocolos de acuerdo interinstitucional para la implementación del SCHS en el nivel nacional, regional y local.

3. La red a través del país

Como se señaló, junto con la Secretaría Ejecutiva de Chile Solidario se establecieron secretarías ejecutivas regionales, para la coordinación de las acciones del SCHS en el ámbito regional y local. Paralelamente, se constituyen tres instancias de coordinación regional: Comité Ejecutivo Regional, Comité Técnico Regional y Comité Consultivo Regional.

La articulación con las regiones se llevó a cabo con rapidez. En octubre de 2002, la Subsecretaría de Interior ordenó a las autoridades políticas de todas las regiones colaborar con el SCHS, poniendo en práctica los compromisos que el Ministerio del Interior había asumido, expresados en un protocolo firmado con MIDEPLAN. Las instrucciones de este oficio se dirigen principalmente a los gobernadores del país y están relacionadas con:

- i) Asegurar la coordinación entre los distintos organismos que deben participar en SCHS, para que estén definidos los actores, las metas y los plazos.
- ii) Entregar información periódica a los servicios públicos sobre el avance del proyecto.
- iii) Supervisar los cumplimientos de los compromisos.
- iv) Participar en el nivel local, donde se realizan las acciones hacia las familias, y en especial permanecer en contacto con las unidades de intervención familiar y con los apoyos provinciales, y
- v) Plazos para dar cuenta de estas tareas.

Su funcionamiento se extendió prácticamente a todas las regiones del país; los Comités Técnicos operaron inicialmente programando las acciones, buscando antecedentes sobre oferta y demanda de beneficios, y en algunos casos se pusieron rápidamente en marcha programas específicos.

4. Lo específico del SCHS: Gestionar para coordinar

La misión asignada es la incorporación garantizada o preferencia (según el beneficio) de las familias en extrema pobreza a la red de protección social del Estado, lo que supone la vinculación, interacción y readecuación efectiva de la oferta programática existente (MIDEPLAN, 2002a).

a) *Coordinar es el eje de la política*

Como se advierte, el **SCHS consiste básicamente en realizar una coordinación** que asegure la satisfacción de las demandas de las familias que son intervenidas, utilizando los programas y acciones de protección que existen en múltiples y diferentes instancias del Estado. De hecho, esta coordinación ha consistido en convocar a diferentes organismos públicos, para que ofrezcan formatos y modalidades que incorporen a las personas calificadas como indigentes, según la aplicación de instrumentos técnicos propios de MIDEPLAN, a los programas sociales que desarrollan. El supuesto es que esta participación les permite avanzar para salir de la situación de pobreza extrema en que se encuentran.

Esta labor de coordinación no es una sencilla administración de cupos en los distintos organismos (o no debiera serlo). Por una parte, los beneficiarios deben participar en los diferentes programas de una manera racional, esto es, según las necesidades que efectivamente tengan y en una secuencia temporal adecuada; esta organización racional exige coordinaciones más finas. Por otra parte, se empieza a advertir la necesidad de hacer adecuaciones a los programas existentes.

b) *Construir políticas o administrar lo existente*

La sede en que se planifica la acción recién señalada es la Secretaría Ejecutiva de MIDEPLAN y, específicamente, cada una de las comisiones

que ésta instauró. Se coordinan las “demandas” y las “ofertas” en el nivel más práctico y concreto, sin abrir un espacio para imaginar otros procesos u organizar itinerarios distintos, que se consideren más eficaces en la superación de la indigencia.

Los críticos han sostenido que un sistema de protección no puede limitarse a la intervención a los programas existentes, que fueron diseñados para otros públicos y casi nunca elaborados a partir de las necesidades reales que hay en distintas situaciones y momentos. Señalan que un sistema de protección debería operar al revés: Responder de manera más precisa a las necesidades existentes, con programas e intervenciones diseñados a partir de este diagnóstico. Cabe interrogarse sobre si ¿existe o es posible que se desarrolle reflexión y construcción de políticas, más allá de la mera coordinación para la acción inmediata?

c) *La experiencia en que se basa la iniciativa del SCHS*

La vinculación de las necesidades de las personas con los programas estatales donde pueden encontrar solución o paliativos a la situación de pobreza, es un asunto que viene planteándose desde hace mucho tiempo, por las dificultades identificadas en su puesta en práctica. Sin embargo, desde 2000 se ha desarrollado el PP, que ha mostrado mayor eficacia en este punto y está basado en experiencias anteriores. No obstante el SCHS involucra una complejidad que excede las acciones contempladas en el PP, pues es un sistema que busca coordinar un gran número de programas públicos asistenciales y promocionales, monetarios y no monetarios, que fortalecerán un trabajo intersectorial integrado e integrador hacia las familias previamente identificadas y respecto de las cuales el PP funciona como la puerta de entrada a dicho sistema.

El diseño del programa incluyó criterios que fueron incorporados como propios del SCHS. Ya estaba operando la estrategia de focalización, centrada en las familias y no en las personas. Las familias fueron seleccionadas a través de la ficha CAS, basada en indicadores objetivos para evaluar la pobreza. También se estaba aplicando la metodología de intervención, que puso exigencias de acción a las familias y que se realizaba a través de agentes estatales que debían cumplir funciones de

apoyo psicosocial para mantenerlas estimuladas en el cumplimiento de sus compromisos. Igualmente, estaba definida la tarea –encomendada a estos AF– de facilitar la conexión con los organismos públicos a los que las familias deben acudir.

Como el PP se desarrolló inicialmente en el marco de FOSIS y se ejecutaba a través de las municipalidades, lo que el SCHS le agrega es: i) subsidios en dinero, y ii) garantía de que los mismos beneficiarios deben ser considerados en los distintos programas estatales de apoyo, especialmente para el empleo.

El primero de éstos es un asunto presupuestario y, como los fondos son fiscales, requiere de un procedimiento específico, también instituido legalmente, para garantizar su rápida entrega. Esta acción debe desarrollarse en las municipalidades, donde opera el PP. El segundo aspecto desafía a la constitución de un sistema de protección propiamente tal, que asegure la interconexión entre las diferentes partes que intervienen, garantice un funcionamiento expedito y busque ir mejorando la acción estatal –expresada en múltiples programas–, para obtener una respuesta más adecuada en orden a reducir la pobreza. Esta última labor corresponde al nivel central de MIDEPLAN.

d) *Instrumentos legales para lograr el concurso de los organismos públicos*

Atendiendo a la necesidad de establecer una red en el sector público, la Ley del SCHS faculta a MIDEPLAN para celebrar convenios con otros ministerios o dependencias. El formato y los objetivos de estos convenios pueden ser muy diversos y, sin embargo, se ha seguido una dinámica similar en los distintos sectores. Según un entrevistado, se han elaborado acuerdos marcos, con poco avance, que son declaraciones de intenciones e identificación de ciertos ámbitos generales de acción conjunta.

La finalización de **protocolos de acuerdo** ha sido una prioridad para la Secretaría Ejecutiva. Su contenido ha sido, casi en todos, el siguiente:

- compromiso de participar en el SCHS, tanto en su instancia nacional, regional y local como en los aspectos que le correspondan, y

- compromiso de informar a los programas del ministerio o servicio que firma el acuerdo, para que pongan la oferta programática local a disposición del SCHS.

En octubre de 2002 se observaron 19 protocolos de acuerdo ya firmados, con ministerios como Interior, Secretaría General de Gobierno, Educación, Salud, y Trabajo, y con múltiples servicios; otros cinco se están tramitando. En casi todos se acepta participar y se compromete a dar preferencia a la incorporación de los beneficiarios de SCHS en los programas ya existentes. En muy pocos se señala la apertura de un programa nuevo, *ad hoc*.

Dichos acuerdos generales requieren de **convenios específicos** para que las acciones –cualesquiera sean– efectivamente se desarrollen. MIDEPLAN sistematiza los convenios con distintos organismos, según la dimensión del SCHS en que éstos actúan.

Se firmaron acuerdos muy específicos, referidos a: i) fondos que MIDEPLAN entrega a organismos que operan programas que el SCHS considera útiles a sus objetivos, y ii) cupos que los programas específicos en los organismos públicos otorgan a beneficiarios del SCHS. Los primeros se denominan **convenios con transferencia de recursos** y los segundos, **acuerdos de acceso preferente** o de acceso garantizado. A modo de ejemplo, en el ámbito de trabajo aparecen los tres acuerdos siguientes, en que se transfieren fondos: i) el convenio entre MIDEPLAN y FOSIS para reinsertar laboralmente o dar empleo a personas desocupadas en SCHS, lo que opera como un programa específico; ii) un convenio con la Subsecretaría del Trabajo para bonificar la contratación de desocupados de SCHS (7 000 bonificaciones), iii) un convenio con el SERNAM para contribuir a la empleabilidad de mujeres del SCHS, mediante la capacitación a trabajadoras de casa particular, en servicios especializados de este mismo rubro, ejecutado por la Fundación para el Desarrollo y la Promoción de la Mujer (PRODEMU).

En total, aparecen 27 instrumentos, entre convenios y acuerdos: tres convenios relevantes para la dimensión *trabajo*; ocho convenios relevantes para la dimensión *educación*; tres convenios relevantes para la dimensión *salud*; tres convenios relevantes para la dimensión *justicia* (identificación); tres convenios relevantes para la dimensión *dinámica familiar*; cuatro convenios relevantes para la dimensión *habitabilidad*, y tres convenios relevantes para la dimensión *ingresos*.

5. La red social y el tratamiento “personalizado”

La Ley N° 19.949 que instauró el SCHS señala en su artículo 1° que éste se encuentra dirigido a las familias y a sus integrantes en situación de extrema pobreza y que su objetivo “es promover su incorporación a las redes sociales y su acceso a mejores condiciones de vida”. Aunque no se precisa el contenido que encierra la “incorporación a las redes sociales”, existe acuerdo en los documentos analizados que la intervención debe focalizarse en familias específicas, a las que un experto debe “acompañar” personalmente a través de un itinerario que las lleve a superar la pobreza extrema.

Sin embargo, la participación de las personas vulnerables en redes sociales ha sido un aspecto debatido en MIDEPLAN, según consta en un documento ministerial de enero de 2000. En éste se expresa que el diseño de intervención incluye una fase orientada a la generación de “algunas acciones tendientes a la inserción de las familias o algunos de sus miembros, a redes comunitarias de algún tipo, con el fin de potenciar sus vínculos sociales informales más inmediatos, para tender progresivamente a la generación de condiciones favorables a la realización de prácticas cooperativas de distinto tipo”. Después señala que en la fase siguiente los objetivos de esta índole se elevan más ya que se espera la generación de condiciones y oportunidades para que las familias lleven a cabo iniciativas de autogestión comunitaria, así como acciones de promoción social tendientes a favorecer la organización y la asociatividad de las familias, entre sí y o con otros actores comunitarios (MIDEPLAN, 2000).

El documento citado aparece como una propuesta de intervención que se apoya en un desarrollo teórico interesante. Sin embargo, este aspecto parece no haberse potenciado en una perspectiva operativa, al punto que dos de los entrevistados, con matices, señalan que una de las debilidades de SCHS es la ausencia de lineamientos para construir o fortalecer la organización social a la que se integran estos segmentos de personas pobres que viven en una situación de fuerte aislamiento y exclusión.

Como una política de aplicación del criterio de acción integral, que sostiene todo el SCHS, se incluye también la vinculación con organismos privados sin fines de lucro que colaboren en la política contra la pobreza. Están participando la Fundación para la Superación de la

Pobreza, la Fundación Integra y la Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Mujer. Además, se incorporan los programas específicos que han desarrollado diversos centros privados, como experiencias de pequeño alcance que han nutrido la iniciativa. Para saber en qué medida se ha plegado la sociedad civil al SCHS sería, quizás, necesario investigar desagregando por regiones y localidades, porque es probable que estos organismos tengan vigencia en territorios acotados.

6. Los criterios innovadores del SCHS

La actual iniciativa gubernamental de lucha contra la pobreza se estructura en torno a una serie de ejes que se erigen como criterios “modernos”, resultantes del éxito limitado que han tenido, en diferentes partes del mundo, las numerosas y distintas políticas que se han sucedido por mucho tiempo. Se enumeran a continuación estos criterios con el objetivo de realizar una primera y gruesa apreciación sobre las posibilidades que ofrecen para incluir el propósito de actuar sobre la desigualdad de género.

- i) **La actuación del Estado se transforma:** Se produce un cambio desde la demanda de servicios que plantean las personas pobres, a la oferta que les hace el propio Estado. La oferta del Estado debe adecuarse en función de las diversas necesidades de las personas, pasa a plantearse de forma personalizada, con un funcionario que actúa cara a cara. La oportunidad para avanzar hacia una mayor igualdad de género se presenta en la medida en que la oferta contemple este criterio. Entre las estrategias para hacer más eficiente la acción gubernamental, se han establecido los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG) de género. Estos buscan mejorar el desempeño de algunas de las funciones propias de cada organismo público. Se ha entendido que una modalidad para hacerlo es que la acción funcionaria, en alguna dimensión, reduzca la desigualdad de género. Esta medida se expresa en distintos programas estatales. La acción del SERNAM en la política de los PMG es clave; dado que le corresponde apoyar en la formulación y evaluación de los programas PMG, puede hacerlo en el SCHS.
- ii) **La familia como foco de apoyo,** en vez de la focalización en los individuos. Debe integrarse la familia entera y ésta debe adquirir

compromisos como tal. ¿En qué medida esto se da? ¿Es evaluado este aspecto por los AF? En la práctica, ¿la mujer asume la responsabilidad del compromiso familiar? ¿Cuáles son las orientaciones que reciben los AF en este aspecto?

Sin duda, este tipo de intervención ofrece la oportunidad de examinar las relaciones al interior de las familias. En este ámbito, la mujer desempeña su papel principal, por lo que resulta necesario analizar las relaciones que se establecen entre los miembros, el grado de armonía interna, la posición que ésta ocupa, así como el sentido de su acción. ¿Se trata de una conducta tradicional en la que la mujer tiende a postergarse, a preservar la desigualdad de género? Esta interrogante debe ser considerada tanto en el diagnóstico como en el análisis de las ofertas efectivamente realizadas, así como en el compromiso familiar. Dada cierta carencia de directivas al respecto, según coincidieron dos de tres entrevistados, uno de ellos del SERNAM, las diferencias en las visiones y criterios de los AF respecto del papel y responsabilidades de la mujer en la familia es uno de los aspectos más interesantes de examinar al momento de realizar una evaluación de la influencia que sus intervenciones han significado para las familias, desde la perspectiva de género.²²

iii) Entrega de apoyos estructurados con miras a enfrentar las variadas dimensiones de la pobreza, organizados racionalmente en el tiempo, en vez de distintos apoyos, desconectados entre sí. Para lograrlo se plantea una institucionalidad única, que debe diseñarse y que puede implicar una reorganización de los servicios y de los programas actuales de apoyo, así como de MIDEPLAN. ¿Debería éste ampliar su poder para coordinar mejor? ¿Esto supone que habrá reformas legales? La institucionalidad existente en el presente –básicamente la Comisión Técnica–, ¿es transitoria para asegurar la coordinación? ¿Puede entenderse como una experiencia piloto?

La coordinación de los múltiples programas que deben transformarse en un diseño de apoyos estructurados se realiza en la discusión cotidiana, en comisiones que operan con cierto grado de informalidad

22 Es clave investigar cómo ocurre. Los entrevistados también afirmaron que no hay una política de formación que pudiese llevar a plantearse la desigualdad de género.

institucional. Es aquí donde pueden proponerse y conseguir aprobación acciones dirigidas a disminuir la desigualdad de género. Sin embargo, es difícil prever el éxito de una estrategia de este tipo mientras el objetivo no esté sancionado formalmente en la institucionalidad; se aprecia más bien como un camino posible, donde los avances logrados no constituyen un “piso” y, eventualmente, puede haber retrocesos con cierta facilidad.

Los programas sociales de los organismos públicos pertinentes para el SCHS están descritos en función de categorías que interesan a éste. Con dicho objetivo, la Comisión Técnica solicitó a cada organismo encargado de los programas responder una encuesta estandarizada (MIDEPLAN, 2002e), de manera que a través de este conjunto de datos podría incluirse un indicador que caracterice la situación de género. A partir de esta información, pueden explorarse sugerencias de acción.

iv) Asistencia más promoción son criterios que se suman en la acción del SCHS, en la estructuración del recorrido que deben hacer las familias y en los compromisos de acción que éstas contraen. Se trata de que los miembros de las familias logren un desarrollo y una aptitud mínima para insertarse socialmente, por sus propios medios e iniciativa. Su participación en Chile Solidario debe proporcionarles estas herramientas. Esta combinación es necesario elaborarla, porque los distintos apoyos actuales son de estos dos tipos.

Esta visión integrada proporciona posibilidades de desarrollo a los miembros de la familia, algo muy importante para las mujeres. La decisión poco clara que muchas tienen para incorporarse al mercado de trabajo puede ser estimulada y para ello se contemplan algunos instrumentos.

v) Protección ante siniestros, inexistente en la actualidad. Especialmente, en lo que se refiere a la protección en términos de seguridad social. Esta medida favorece a las mujeres que viven más tiempo y tienen pensiones de jubilación más bajas debido a las características de su incorporación al empleo

vi) Los apoyos del SCHS son un derecho que el Estado ofrece a los más pobres del país. En consecuencia, su acceso no depende de una postulación ante el Estado, que puede o no ser exitosa, tal como ha sido hasta el presente. ¿Es posible que la idea de derecho logre

legitimidad tratándose del sector socioeconómico de menores ingresos, en una sociedad tan polarizada? ¿No se requeriría de una política más decidida en el plano cultural e ideológico, que modificara obviamente otros ámbitos sociales que expresan esta desigualdad? Si éste fuera el caso, se multiplicarían las posibilidades de que la discriminación de género se convierta efectivamente en conducta socialmente rechazada. Además, el problema de la distribución desigual y concentrada de los ingresos es abordado desde los sectores sociales más pobres, planteándose en el mensaje del proyecto atender esta desigualdad, subordinada al crecimiento y el comportamiento macroeconómico.²³

En síntesis:

- El Estado debe incluir y consolidar dentro de su acción criterios que contemplen el impacto diferenciado que toda política tiene para hombres y mujeres. Es frecuente que la reflexión haya llegado hasta la planificación de cada cronograma de las distintas políticas. Por otra parte, existen herramientas, como el PMG y otras similares, que permiten asegurar este desarrollo. Esta es una tarea internalizada e institucionalizada a medias.
- Existen instancias o partes de la acción del SCHS que se desarrollan con cierta informalidad, ya que no se cuenta o no han sido definidos procedimientos previamente pautados. Esto brinda una oportunidad para la introducción del diálogo en torno a las desigualdades de género.
- Por otra parte, los llamados AF son funcionarios que realizan el diagnóstico de la situación familiar, conocen, ganan la confianza,

23 “Las variables macroeconómicas, el comportamiento de los mercados y la volatilidad de la situación económica mundial juegan y seguirán jugando un rol determinante (...) para explicar las perspectivas de cada ciudadano. No obstante estas circunstancias, estamos convencidos que es necesario realizar un nuevo esfuerzo que puede reeditar resultados muy significativos en torno a la reducción de la extrema pobreza”. Este párrafo, parte de los antecedentes generales expuestos en el Mensaje Presidencial del 21 de mayo del 2002, indica el marco en que la consecución de objetivos sociales debe desarrollarse, subordinándose al comportamiento de la economía, aun en el caso de un problema tan severo como la extrema pobreza.

deben introducirse en ésta, y orientarla y conducirla. Situarla al interior de la familia es muy favorable para diagnosticar adecuadamente la relación de género y, dado el papel de este funcionario, para orientar hacia una mayor igualdad. Por lo tanto, es el Estado el que debe preparar a estos funcionarios que trabajan en terreno y que tanto poder tienen frente a los beneficiados.

D. COMPONENTES DE GÉNERO EN EL SISTEMA CHILE SOLIDARIO

El análisis de los componentes de género identificados en el SCHS se concentró en el PP, dado que éste es el componente en ejecución que lo vincula con las familias en situación de extrema pobreza.²⁴

1. La inclusión del componente de género, ¿un proceso con dificultades?

Retomando las dimensiones y metas propuestas en el PP, que a nivel del discurso incorporan el componente de género, es preciso confrontarlas con las prácticas que hasta ahora han llevado a cabo los AF a nivel local, de modo de hacer visibles las dificultades que conlleva la inclusión de ámbitos y elementos de género en el programa.²⁵

Más allá de que en la dimensión de dinámica familiar se establezcan mínimos, como se señaló, sobre la distribución equitativa de tareas entre los miembros del hogar, prácticas cotidianas de diálogo y mecanismos adecuados para enfrentar conflictos, ante la ausencia de criterios y directivas específicas sobre los papeles de hombres y mujeres, se observan imprecisiones e indefiniciones en éstos. En la práctica, éstas

24 Una perspectiva de género podría extenderse hacia otros aspectos tales como la participación, posición y papeles de las mujeres en la conformación de las redes que integran el sistema; la proporción de mujeres que se desempeñan como AF, sus visiones sobre las desigualdades de género, entre otros. Además, en el futuro podría analizarse la conveniencia de la elaboración de propuestas para diseñar nuevos componentes del SCHS orientadas al logro de la equidad de género.

25 Al señalar estas tensiones no se busca evaluar dicho programa, sino sólo identificarlas para que sean consideradas posteriormente en un estudio de carácter evaluativo.

suelen expresarse en tensiones, omisiones y/o limitaciones para la intervención en un ámbito considerado propio de lo íntimo, privado y singular de cada familia.

Si bien desde el Estado y el SERNAM se han realizado esfuerzos para que las políticas públicas materialicen las condiciones y puedan corregir la falta de equidad entre hombres y mujeres en la división sexual del trabajo, y han sido numerosos los programas de capacitación desde esta perspectiva, no puede darse por supuesto que los objetivos de igualdad de género se han instalado del todo en las prácticas de los AF, que son quienes operan la política social ante la familia. Cada uno de ellos posee una representación de la “distribución equitativa de los roles”, fundada en su experiencia de vida e imaginario social propio, que no son necesariamente coincidentes.

Lo anterior se evidencia al observar que algunos de los AF entrevistados de la comuna de Pedro Aguirre Cerda, en la Región Metropolitana, no cuestionan el papel protector y responsable del quehacer del hogar de la mujer, y otros le atribuyen toda la responsabilidad como impulsora de los éxitos y fracasos de los restantes integrantes del grupo. Así, por ejemplo, la perciben como quien debe impulsar al hombre a trabajar, como señala en una entrevista un AF de la comuna de Pudahuel, en la Región Metropolitana: “Las mujeres tienen harta responsabilidad, yo diría que las que son parejas de esos compadres tienen una responsabilidad enorme”. (Ellas les dicen): “No te quedés en la casa flojeando, anda a trabajar, te quedaste un año trabajando y yo no te voy a aplaudir por el año, porque esa es tu responsabilidad, hiciste lo que tenías que hacer porque estai conmigo y tenís hijos” (...) “o sea que detrás de un buen hombre hay (siempre) una buena mujer; las mujeres son las que exigen, las mujeres son las que orientan”.

Estas tensiones pueden abordarse capacitando a los AF acerca del enfoque de género y específicamente en lo que refiere a cómo promover relaciones más igualitarias al interior de la familia. Este repertorio de conocimientos les permitiría visibilizar las brechas existentes en cada familia intervenida. Un paso en esta línea es el convenio suscrito por el SERNAM III y VI Región en el que se establece como uno de sus compromisos para el Chile Solidario la capacitación de los AF. Sin embargo, si se mira al interior de las capacitaciones propuestas por estas regiones se pueden establecer algunas diferencias en los temas que a

cada una de ellas le interesa abordar dentro de la perspectiva de género. Cabe la pregunta acerca de si estas diferencias responden a las necesidades específicas que requieren las regiones o más bien a decisiones sin mayor sustento en la realidad de aquellas familias.

El compromiso o convenio firmado por SERNAM con Chile Solidario implica “referir a las beneficiarias de Chile Solidario a las instancias pertinentes del nivel local, sobre la base del perfil de la mujer y sus necesidades con el propósito de facilitar el acceso a: oficinas municipales de la mujer, centros de violencia intrafamiliar, programas de sexualidad responsable, redes de habilitación laboral e inserción laboral de los programas de habilitación laboral para trabajadoras de escasos recursos, preferentemente jefas de hogar. Centros de atención preescolar de hijos de trabajadoras temporeras y otros programas de apoyo al cuidado infantil para trabajadoras”. En la Tercera Región, SERNAM incluyó y se comprometió a “participar activamente en las instancias del ámbito regional y local del Sistema Chile Solidario especialmente como responsable en el cumplimiento de las condiciones mínimas contenidas en el Pilar de Dinámica Familiar (...). Poner a disposición de la instancia de capacitación de los promotores familiares material relativo al tema de género: información de derechos, habilitación social y laboral de mujeres, familia y género. Prestar asesoría permanente al Sistema, en la temática de género. Así como en la incorporación de análisis evaluativos que incorporen una perspectiva de género. Capacitar a los AF en temas relativos a: a) dimensiones culturales, sociales y económicas de la pobreza; b) trabajo en redes; c) familia, tipologías y definiciones; d) normas y roles al interior de la familia; e) resolución no violencia de conflictos; f) perspectiva de género; g) violencia intrafamiliar; h) maltrato infantil; i) AF como agente de intervención social comunitario”. Asimismo, asumiendo los lineamientos básicos de SERNAM nacional, en la Sexta Región se incluyó el ámbito de la capacitación en el convenio suscrito, pero con un énfasis distinto: a) capacitar a los AF en materia de prevención y atención de la violencia intrafamiliar; b) priorizar cupos de los centros de atención de hijos de mujeres temporeras, para hijos de mujeres jefas de hogar adscritas al SCHS; c) capacitar a los AF en materia de derechos humanos y ciudadanía (www.chilesolidario.gov.cl).

No obstante este esfuerzo institucional y regional, llama la atención el hecho de que la capacitación de los AF desde una perspectiva de género

no se constituya en un compromiso a nivel del país. En las comunas de la Región Metropolitana, éstos no habrían recibido mayor orientación por parte del SERNAM, quedando el tema supeditado a las relaciones y acuerdos que se logren generar a nivel de los municipios y sus oficinas de la mujer (en aquellos municipios que las poseen), con las respectivas UIF.

Reflexionando desde otro ángulo, una de las fortalezas de la política pública orientada a la superación de la pobreza que se ejecuta a través del PP, es la creación de un vínculo entre el AF y el representante de la familia, que en su mayoría son mujeres²⁶ dentro del espacio o hábitat familiar. Ello permite introducir a un agente del Estado en la cotidianidad de las familias, en su cultura, convirtiéndose en una oportunidad para generar cambios en las prácticas familiares. Aprovechar esta oportunidad para favorecer el logro de una equidad de género dependerá de la medida en que el AF incorpore en su intervención elementos de este enfoque, es decir, ponga en práctica los conocimientos, herramientas y habilidades que posee y, a la vez, cuente con una red de apoyo, al menos institucional, que proporcione respuestas o dé posibilidades a los miembros de cada familia, teniendo en cuenta una perspectiva de género, que no se ha materializado en las prácticas institucionales.

Respecto del mínimo sobre que si hay violencia intrafamiliar, las personas involucradas estén incorporadas a algún programa de apoyo, o conozcan las alternativas y estén en proceso de integración, se ratifica la necesidad de que los AF se capaciten para que puedan mirar y reconocer las distintas manifestaciones de la violencia y el contexto en que se genera. Como se sabe, generalmente la detección de ésta al interior de una familia se realiza cuando se ha llegado a un nivel de gravedad, asociado principalmente a la violencia física o psicológica, y en cambio suele tornarse poco visible con mayor facilidad la violencia económica y sexual que puede estar viviendo la mujer. Algunos de los AF entrevistados señalan la dificultad para abordar esta situación. Un AF de la comuna de Pedro Aguirre Cerda

26 Entre la población de extrema pobreza que participa en Chile Solidario, el 53.3% son mujeres y el 46.7% hombres. En otras palabras, por cada 100 mujeres sólo hay 88 hombres. Sin embargo, esta realidad se presenta sólo entre las familias del SCHS, ya que el índice de masculinidad en la población total del país es mayor, dado que por cada 100 mujeres hay 97 hombres (www.chilesolidario.gov.cl).

afirma en una entrevista: “Yo habitualmente no pregunto sobre sus relaciones con su pareja, siento que la puedo incomodar u obligarla hablar de algo que ella no quiere”.

Otro aspecto a considerar es que en tanto la familia valide la violencia como una práctica habitual de resolución de conflictos, se evidenciará la relación de subordinación de la mujer hacia el hombre, dando cuenta de un proceso de socialización y hábitos consolidados, que mantienen y reproducen la desigualdad de género. Lo anterior se torna aún más complejo por el déficit en las comunas de programas de apoyo, tratamiento y reparación a nivel familiar para responder a la alta demanda.²⁷

Por otro lado, en el logro de este mínimo subyace la aceptación de parte de la familia o de algún miembro de ella para acudir a un programa de apoyo, lo que no siempre ocurre. El proceso de reconocer un problema de violencia en la familia y tomar las medidas necesarias para terminar con ésta, es largo, complejo y difícil. Muchas veces se observa ambigüedad de la mujer ante el problema, ya que median sentimientos de cariño, miedo, vergüenza, entre otros, que influyen en la toma de decisión.²⁸

En la dimensión de educación, los mínimos o metas relacionadas con la asistencia y/o postulación e inscripción de los niños a algún programa de educación de párvulos, y si trabaja la madre y falta un adulto que pueda hacerse cargo de su cuidado, los niños menores de seis años estén incorporados, o inscritos y postulando a algún sistema de cuidado infantil, posibilitan la inserción de la mujer en el ámbito laboral, que permite la autonomía de ésta. Además, para los niños, es el espacio de socialización²⁹ que debería aportar a una construcción más igualitaria de relación entre ambos, como también en la equidad de oportunidades.³⁰

27 Los programas en las comunas para el tratamiento de las mujeres en situación de violencia intrafamiliar están habitualmente a cargo del sector salud a través de los Centros Comunitarios de Salud Mental Familiar (COSAM), Centros de Salud; y organizaciones privadas sin fines de lucro.

28 Procesos de esta naturaleza se desarrollan con una dinámica y temporalidad propias en cada grupo familiar, que el AF debe tener en cuenta para definir su intervención.

29 Bajo el supuesto de que las instituciones públicas de preescolares como JUNJI y Fundación Integra han incorporado en sus actividades curriculares un enfoque de género.

30 Llama sí la atención que en el mínimo de educación se mencione que sólo al trabajar la madre y en ausencia de otro adulto sea necesario que los niños menores de seis años se encuentren incorporados a algún sistema de cuidado infantil (si no hay vacantes

Entre los AF entrevistados no existen dudas sobre la importancia de esta medida; manifiestan abiertamente que la mayoría de sus familias tienen a sus hijos incorporados en algún establecimiento educativo. Sin embargo, no es tan claro si lo valoran en primer lugar como el espacio de construcción de género o más bien como una respuesta a las necesidades básicas de alimentación, aprendizaje y protección para los niños. En la medida en que el AF incorpore el enfoque de género se dará cuenta de lo sinérgico que resulta el cumplimiento de este mínimo con la de distribución equitativa de las tareas o funciones del hogar, para evitar sobrecargar a la mujer, a través de la conocida “doble jornada” en los casos de familias biparentales, a diferencia de aquellos con jefatura femenina, donde ésta es responsable de cumplir las tareas productivas y reproductivas. En este último caso, la asistencia de los hijos pequeños a programas de educación de párvulos resulta indispensable o el recurso a otras formas de organización social del cuidado infantil.

En la dimensión de ingresos, se ha establecido un mínimo de que los miembros de la familia con derecho a asignación familiar, la obtengan. Quien recibe este beneficio económico es la mujer. Esto es interpretado por muchos actores –directivos, funcionarios y AF– como un indicador de género y, en particular, se ha considerado que la entrega del bono a la mujer representa un mecanismo para su empoderamiento, en tanto que otros lo consideran la atribución de una responsabilidad familiar adicional para ella. Desde la perspectiva de las autoras, cabe la pregunta de si con esta meta puede reforzarse o no el papel tradicional que ha cumplido la mujer como responsable del bienestar de la familia y del trabajo doméstico. Ciertamente, cuando el bono familiar es recibido por la mujer, tal como lo establece el SCHS, más de aquellas en extrema pobreza reciben apoyos monetarios (aunque muy bajos) y esta acción del Estado aminora su situación de vulnerabilidad. Sin embargo, debería ser materia de evaluación establecer si lo anterior significa su empoderamiento –que debiera estimularse– y en qué acciones y conductas éste se expresa.

disponibles, al menos inscritos y postulando), y que esto no se plantee en el caso en que sea el padre el trabajador y no exista adulto responsable. El supuesto de lo anterior es que la crianza y el cuidado de los niños están a cargo de la mujer.

La dimensión de salud es, quizás, una de las que contempla más mínimos relacionados con el género y la vinculación de éste con el ámbito de la sexualidad y reproducción femenina. Incluye, por ejemplo, que las embarazadas tengan sus controles de salud al día, según las normas del Ministerio de Salud, que las de 35 años y más tengan el examen de Papanicolau al día, y que aquellas que usan algún método anticonceptivo tengan control médico. Todas estas metas, según algunos analistas, refuerzan el imaginario social respecto a que la responsabilidad de la reproducción es principalmente de la mujer. Por otra parte, estas metas para grupos con débil incorporación a las redes de salud contribuyen a romper el comportamiento típico femenino, que desatiende y posterga el cuidado del cuerpo propio. En suma, son mínimos que favorecen el empoderamiento de las mujeres, aunque estas metas se encuentran presentes desde hace buen tiempo en los programas de salud.

Cabe observar que para permitir la apertura de diálogos al interior de la familia, en los que se involucre también al hombre, es necesario que la formulación de estos mínimos incorpore también a éstos en lo que refiere a su responsabilidad en la salud del grupo, así como en su papel en la reproducción y no centrarla sólo en el papel de la mujer, reforzando la relación existente entre éste y la atención de la salud familiar. Tal como está formulada la definición de estas metas, pareciera no tener como horizonte la igualdad en las relaciones de género.

Por otra parte, dos de los mínimos de la dimensión salud, que los niños de seis años o menos estén con sus vacunas y controles de salud al día, según las normas del Ministerio de Salud, son parte de la política de equidad de oportunidades en esta materia, independientemente de su condición sexual.

2. El papel del SERNAM

Según ha señalado el SERNAM (2003a), el país está recién comenzando a transitar desde un enfoque sectorial hacia modelos de gestión más integral y coordinada, acorde con los procesos de modernización del Estado. En consecuencia, “institucionalizar el enfoque de género requiere insistir en enfocar las políticas hacia la mujer de forma transversal, de modo que incluyan tanto a las políticas sociales como las de desarrollo económico; fomento productivo y, en especial, las relativas

al acceso a las decisiones políticas. El trabajo intersectorial con enfoque de género debe ir estrechamente unido a los procesos de modernización del Estado”.

El grupo de trabajo que en un primer momento participó en la elaboración de la propuesta de estrategia de intervención integral a favor de las familias en extrema pobreza estuvo formado por representantes de la División Social del MIDEPLAN, del SERNAM y de otros servicios relacionados como Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADE), FONADIS, FOSIS e INJUV, y por el Departamento Social del gabinete de la esposa del Presidente de la República. Entre las tareas realizadas³¹ por este grupo de trabajo se planteó la construcción del marco conceptual de referencia, y éste no consideró de forma explícita la situación y el papel de la mujer, considerado desde una perspectiva de género. Su inclusión podría contribuir a un análisis de la realidad de las familias de extrema pobreza que pusiera mayor énfasis en la equidad de las relaciones de género. Como consecuencia de esta omisión, es posible observar que, en general, el lenguaje utilizado en la construcción de los mínimos para cada dimensión es neutro, es decir, no promueve ni intenciona de forma explícita una modificación de la asimetría existente en las relaciones de género al interior de las familias. Constituye una excepción el enunciado de la meta cuatro de la dimensión dinámica familiar, al señalar que haya una distribución equitativa de las tareas del hogar entre los miembros de la familia, independientemente del sexo y de acuerdo a sus edades, expresión que –como se analizará más adelante– queda sujeta a la percepción y a los criterios que el AF tenga respecto de ella.

31 Tareas: i) identificar y analizar los antecedentes que permitieran argumentar que las familias indigentes o que viven en extrema pobreza, deben ser consideradas como sujetos prioritarios de las políticas sociales; ii) construir un marco conceptual de referencia que permita formular hipótesis de intervención permanentes a las características y especificidades económicas, sociales y culturales de las personas y hogares indigentes; iii) identificar los principales requerimientos que, desde la realidad de las familias indigentes, tienen implicancias directas para el diseño de una oferta integral de apoyos dirigidas a ellas, y coordinados, complementados y transferidos a nivel local; y iv) desarrollar el modelo de gestión de la estrategia de intervención, proponiendo los aspectos constitutivos más relevantes de la metodología de trabajo de las distintas instancias ejecutoras involucradas en el proceso (FOSIS, 2002).

En opinión de una de las funcionarias entrevistadas, el enfoque de género no está recogido en el diseño central del SCHS, en el cual no se advierte una participación relevante del SERNAM, mientras que tuvo mayor presencia y peso en la elaboración del PP.³² El objetivo del SERNAM fue que se considerara el trabajo como una dimensión clave del proyecto, aunque se percibió que existen posibilidades de incluir medidas a favor de la igualdad de género en el SCHS, en los espacios más próximos a la acción, donde se planifica la operación, se coordinan los programas y se potencian entre sí. Pero esta no es una tarea fácil.

En relación con el tema de trabajo, el proyecto de SERNAM en el SCHS consiste en la instalación de un programa de formación que desarrolla aptitudes y actitudes básicas indispensables para la inserción en el empleo y que el sector de mujeres en extrema pobreza no ha internalizado. El SERNAM destina una alta proporción de su presupuesto a esta línea de habilitación laboral, orientándola principalmente hacia mujeres jóvenes.

El SERNAM desarrolla el tema como proyecto piloto, definiéndolo como una acción estratégica, ya que sin esta formación, opina una de las funcionarias participantes en el mismo, la incorporación al empleo de las mujeres será por variadas razones –personales, familiares, institucionales y económicas– muy improbable o efímera. De allí que se apueste al carácter estratégico de esta propuesta y se proponga que los servicios que operan el programa la incorporen.

En relación con los AF, el SERNAM ha establecido una vinculación basada en la capacitación sobre contenidos básicos. Esta no ha sido masiva, si bien se ha realizado en todas las regiones del país y las opiniones consultadas la valoran como muy exitosa. El formato más frecuente ha sido el de seminario. Además, a propuesta del SERNAM, se elaboró un conjunto de guías de “Apoyo para la creación y mantención de pequeños negocios”, elaboradas por SERNAM/FOSIS y publicadas en 2004 con el título de *Hablemos de trabajo*. Estas se proponen el apresto laboral de la mujer para realizar microemprendimientos y en el enfoque

32 Puede señalarse que la rotación por salida del personal a cargo es uno de los elementos que obstaculiza esta mayor presencia.

de género es explícito en ellas. Esta vinculación para abordar los temas de la familia estaba establecida antes del inicio del SCHS. Comenzó a petición del FOSIS, con una actividad de capacitación que, sin embargo, no se mantuvo en el tiempo. De esta resultó también un material didáctico: Cartillas que abordan el tema de la violencia familiar.

Sobre el empleo como una solución a la pobreza de las mujeres, apreciaciones de la entrevistada de SERNAM coinciden con las de otros entrevistados, en cuanto a que el SCHS no lo asegura y que, en este sentido, no podría esperarse que éste sea un resultado sustentable. Lo califica de promesa, al tiempo que destaca que son muchos los programas que capacitan a las personas y aumentan las posibilidades de que éstas obtengan un empleo y que todos ellos están obligados a priorizar y focalizar sus recursos en los beneficiarios del SCHS. Por este motivo sostiene que existe un número considerable de cupos para este segmento de mujeres, lo que constituye un real avance.

Sería conveniente preguntarse si dada la flexibilidad del diseño de SCHS podrían discutirse aspectos más generales vinculados a la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. El diseño del SCHS –debe subyacerse– en muchos aspectos es flexible, por lo que cabrían modificaciones en este sentido, u otras que incorporaran acciones distintas a los programas existentes, que pudiesen satisfacer de mejor forma ciertas demandas de los beneficiarios. Las modalidades de operación aceptan redefiniciones en algunos de sus enfoques y criterios de ejecución.

El SERNAM podría también proponer otros espacios donde influir en el SCHS, como, por ejemplo, aprovechar la dinámica de modernización del Estado, a la que se someten todos los servicios públicos. Entre los instrumentos que operan con este fin, están los llamados PMG, que deben ser cumplidos por cada servicio. Atendiendo a una propuesta de SERNAM, se estableció que uno de estos programas debe incluir, cada año, algún objetivo relevante para reducir la desigualdad de género en alguna de sus dimensiones.

En este mismo sentido, podría estudiarse la posibilidad de que uno de los indicadores utilizados para medir la modernización del Estado sea el aporte de los diferentes servicios a la reducción de las desigualdades de género en el marco del SCHS. Por esta vía podrían alcanzarse logros de género en el desarrollo del SCHS, y FOSIS o MIDEPLAN y otros organismos participantes también harían suya esta meta.

3. El Sistema de Protección Social Chile Solidario y el Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres

En esta sección analizaremos las dimensiones e indicadores previstos en el Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (PIO), cuya presencia puede reconocerse específicamente en la implementación del programa Puente. Señalemos en primer lugar que este plan contempla las siguientes dimensiones con sus respectivos objetivos e indicadores:

- Una cultura de igualdad, expresada en ocho indicadores y cuatro objetivos.
- Los derechos de las mujeres, diez indicadores y cinco objetivos.
- Participación en las estructuras de poder y en la adopción de decisiones, nueve indicadores y tres objetivos.
- Autonomía económica de las mujeres y superación de la pobreza, 15 indicadores y seis objetivos.
- Bienestar en la vida cotidiana y calidad de vida, 13 indicadores y siete objetivos.
- Enfoque de género en las políticas públicas, 12 indicadores y cinco objetivos.

Al analizar los indicadores del PIO llama la atención que sólo una mínima parte de los mismos estén incorporados en el PP. En el cuadro 2 se exponen las dimensiones e indicadores contenidos en este plan, incluidos en el PP y se señalan los indicadores que podrían haberse incorporado como mínimos o metas:

4. Otros componentes y/o dimensiones de género identificados en el Programa Puente

El PP, como es sabido, contempla dentro de sus componentes la entrega de un bono de protección familiar a la mujer jefa de hogar, pareja o cónyuge del jefe de hogar. Para algunos entrevistados, tanto del nivel regional de FOSIS como de los AF, esto constituye una señal de reconocimiento de la mujer, dado que “en términos reales estamos reconociendo que en el manejo

Cuadro 2

PLAN DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES: INDICADORES INCLUIDOS Y OTROS QUE PODRÍAN INCORPORARSE EN EL PROGRAMA PUENTE

Dimensiones del PIO incluidas en el PP	Indicadores del PIO incluidos en el PP	Indicadores del PIO que podrían haberse incorporado en el PP
Los derechos de las mujeres y su pleno ejercicio	<ul style="list-style-type: none"> - Número de casos de violencia intrafamiliar desagregada por sexo y edad, identificando los distintos ámbitos donde se registran (policial, judicial, medicina legal). - Porcentaje de mujeres en edad fértil usuarias de métodos anticonceptivos en los programas del sistema de salud pública. 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Número de mujeres mayores de 15 años que acceden a servicios de información y orientación sobre sus derechos, inscritas y no inscritas en el PP, por región.</i> - <i>Asegurar que las mujeres y las parejas inscritas en el PP cuenten con la información para ejercer su derecho a una salud sexual y reproductiva.</i> - <i>Asegurar el derecho a decidir libre e informadamente el número y espaciamiento de los hijos.</i>
Autonomía económica de las mujeres y superación de la pobreza	<p>Cobertura de cuidado infantil:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Número de niños y niñas menores de dos años, y de dos a cinco años que asisten a algún servicio de cuidado infantil sobre el total de niños y niñas de los mismos grupos de edad, por quintil de ingresos. - Dimensión muy relacionada con el mínimo empleo. 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Proporción de mujeres que reciben pensión de alimentos respecto del total que tiene derecho a recibirla.</i> - <i>Porcentaje de trabajadoras en condiciones de trabajo precario.</i> - <i>Cobertura por sexo de los programas públicos y realizados por contrato orientados a la reducción de la pobreza.</i>
Bienestar en la vida cotidiana y calidad de vida	<ul style="list-style-type: none"> - Número de programas (municipales y privados) de prevención de la violencia intrafamiliar por región y zona rural o urbana. - Número de mujeres y niñas por centros estatales y privados de prevención y atención en violencia intrafamiliar. - Cobertura anual de exámenes preventivos de cáncer cervical y de mamas a mujeres mayores de 15 años. - Tasa de deserción escolar según nivel educativo, sexo y tipo de familia. - Porcentaje de adolescentes embarazadas que continúan sus estudios. Esta dimensión es la más abordada por el PP, coincidiendo con el hecho de que en los pilares de educación, salud y dinámica familiar se concentran aquellos mínimos que incorporan algún componente de género. 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Índice de Uso del Tiempo (IUT): Proporción de horas semanales dedicadas a actividades laborales, domésticas, educativas y recreativas, según sexo.</i>

Fuente: Elaboración propia con base en los documentos oficiales mencionados.

de los recursos, y en el papel central de la mujer dentro del hogar, dentro de la composición de la familia y todo, juega un papel más que importante. De optimizar los recursos, de liderar de alguna manera el trabajo que se hace con el AF (...)", según señala en una entrevista una funcionaria del PP en la Región Metropolitana. Se trata de un gesto de valoración de la mujer, pero en su papel más tradicional, el ámbito privado y doméstico, donde se mantiene la idea de que ella es quien tiene la responsabilidad tanto del trabajo doméstico como de la crianza de los hijos, vislumbrándose una situación de protección más que de empoderamiento. No obstante, el tema es discutible, pues algunos especialistas valoran que esta recepción del dinero por parte de la mujer se constituye en un instrumento de poder.

Algunos AF sugieren a la mujer sin casa propia destinar ese dinero a ahorro para la vivienda. "Yo le dije que dejara el bono para el ahorro, entonces ella se lo comentó a la persona del banco y establecieron en el contrato el ahorro igual que el bono, ahí uno ve que ahí hay una organización, se está poniendo metas a largo plazo", afirma en una entrevista un AF de la comuna de Pedro Aguirre Cerda. Tal vez se puede interpretar esto como una señal que apunta a la redefinición de su papel, en lo atinente a su independencia del espacio que suele habitar junto a otras familias, familiares o personas.

En la dimensión de educación parece importante relevar la oferta del PP en lo que respecta a la nivelación de estudios y competencias laborales, como una forma de entregar a las personas que allí participan (principalmente mujeres) las herramientas y habilidades necesarias para un mejor desempeño en el ámbito laboral.

No se observa en los otros componentes del programa un enfoque de género, sino que se abre una oportunidad para éste, a través del trabajo que puede desarrollar durante dos años el AF con el representante de la familia y los miembros de ésta que le interese participar. No existe enfoque de género en el componente de los subsidios municipales entregados, a excepción del subsidio único familiar, que se entrega a la mujer en la misma modalidad que el bono de protección.

5. Los mínimos del Programa Puente y la equidad de género

El concepto de equidad está relacionado con la justicia, es decir, con dar a cada quien lo que le pertenece, reconociendo las condiciones o

características específicas de cada persona o grupo, sin que esto signifique una discriminación. La equidad se sitúa en la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, lo que implica subrayar la importancia de abordar en forma diferenciada a los grupos para finalizar con la desigualdad y fomentar la autonomía.

A partir de lo expuesto en los puntos anteriores, podría concluirse que el PP, a través de sus dimensiones y mínimos, entrega un aporte al brindar oportunidades en igualdad de condiciones a hombres y mujeres que están en situación de extrema pobreza, en tanto no enfatiza a quién se orientarán los beneficios y oportunidades, excepto en el caso de las dimensiones de educación y salud, donde se observa cierta intencionalidad. Sin embargo, como se sabe, el lenguaje neutro termina facilitando la circulación de los contenidos dominantes de la cultura patriarcal, que tiende a colocar en posición desmedrada a la mujer.

Las dimensiones de dinámica familiar, habitabilidad, identificación, ingresos y trabajo se plantean de modo neutro, pues como meta se proponen incorporar a todos o algunos miembros de la familia, sin distinción de sexo. Para avanzar en materia de equidad de género es necesaria la incorporación de un abordaje diferenciado de hombres y mujeres, sobre todo de aquellos que viven en extrema pobreza, con el fin de terminar con la desigualdad en la que participan cotidianamente éstas, que sintetizan en su cotidianeidad la suma de papeles y definiciones de género que les asigna la sociedad.

A partir de lo anterior, pareciera no primar una mirada intencional en esta dirección, dado que no se ha dado prioridad a la preocupación por la forma de construcción de las relaciones entre hombre y mujer en la familia, desde un enfoque de género. La reducción de la pobreza y el aumento del empleo productivo es insuficiente para producir una mejoría en la calidad de vida de los sujetos, especialmente entre las mujeres y niños(as).

Se propone a continuación la incorporación de los siguientes indicadores o mínimos para contribuir a disminuir las brechas entre los géneros, en lo que respecta al acceso de oportunidades, en especial en las áreas de educación y trabajo, ámbitos fundamentales en la superación de la pobreza.

En materia de educación se plantean los mínimos, de que en presencia de una madre adolescente estudiando, y si no hay un adulto que pueda cuidar a los niños menores de dos años, que éstos se incorporen

a algún sistema de cuidado infantil, o estén inscritos y postulando; también, que los jóvenes de 15 a 18 años que han desertado del sistema escolar conozcan y/o estén inscritos en un programa de nivelación de estudios o de capacitación laboral. Para esto sería necesario, por un lado, una ampliación de la cobertura de cupos de cuidado de niños menores de dos años por parte de JUNJI y Fundación Integra; por otro, una mayor participación del INJUV en el subcomité técnico de educación y trabajo, dado que sólo integra el subcomité técnico de dinámica familiar.

En el ámbito del trabajo, un posible mínimo a considerar es que en las familias biparentales donde la mujer manifieste su decisión de trabajar, exista la información sobre programas de inserción laboral.

6. El estímulo a la participación de las mujeres pobres en el empleo

¿Estimula el PP la participación laboral de las mujeres? La oferta que ha puesto en vigor el FOSIS a través del PP opera a través de dos líneas diferenciadas: una que desemboca en una modalidad de trabajo dependiente, y otra que conduce al trabajo independiente, según las características de los beneficiarios.

En estos programas del FOSIS participan consultoras que, después de ser seleccionadas mediante una licitación, se ponen a disposición de las UIF de las comunas. Estas convocan a aquellas familias que, según el AF, requieren cumplir con los mínimos referidos al trabajo (que al menos un miembro de la familia cuente con trabajo estable) e ingresos (que la familia cuente con un ingreso per cápita superior a la línea de la indigencia). En esta línea de preparación para el trabajo independiente, se realiza una capacitación dirigida a que estos beneficiarios puedan desarrollar un plan de acción, basado en llevar a la práctica una idea productiva, incluyendo algunos conocimientos de manejo contable.

En general, la oferta laboral se ha orientado hacia esta modalidad independiente, en la que se apoya a las familias participantes asignándoles un monto de \$ 300 000 (equivalentes a US\$ 511.79) para que desarrollen su proyecto productivo y puedan en un plazo aproximado de seis meses generar sus propios ingresos y mantener esa actividad.

Respecto a la línea que busca insertar laboralmente a las personas como trabajadores dependientes, ha sido menor el número de quienes han

logrado empleos a través del subsidio a la contratación. Este subsidio se refiere en general a la contratación de trabajadores, lo que no impide que pueda establecerse una orientación, mediante los acuerdos establecidos a través de la Secretaría Ejecutiva, en coordinación con el Comité Técnico Nacional.

Se han recogido fuertes críticas de algunos AF en cuanto al papel desempeñado por las consultoras en estas experiencias de capacitación para el trabajo independiente, referidas a que la aplicación de instrumentos de selección a los miembros de las familias los exponen a situaciones de presión, considerando sus características ajenas a las exigencias laborales. También se han consignado opiniones sobre la brevedad excesiva de la capacitación en el área productiva y acerca de que el acompañamiento a la familia en el proceso de mantener y generar sus propios ingresos sería demasiado débil en relación al perfil de las familias de extrema pobreza, donde los hábitos laborales son precarios.

Como hipótesis puede plantearse que este tipo de capacitación funciona mejor, en el sentido de mantener la actividad y los ingresos en el tiempo, en aquellas familias que tienen alguna experiencia laboral previa, como por ejemplo en el comercio ambulante, cartoneros y negocios varios, la que no es frecuente tratándose de grupos de extrema pobreza. Sin duda, este punto amerita una mayor profundización y valoración a través de estudios específicos, así como un reforzamiento de los mecanismos de supervisión de la ejecución de estos programas.

El diseño no se propone de forma explícita favorecer la inserción laboral femenina. Más allá de que entre las familias beneficiarias exista una alta proporción de mujeres jefas de hogar (39.9%), el enunciado del mínimo relativo al trabajo (que al menos un adulto de la familia trabaje de forma regular y tenga una remuneración estable) no orienta el acceso de las mujeres al empleo. Esto se refleja también en la respuesta de la encargada regional del PP al ser entrevistada al respecto: “No en particular, pero en igualdad de condiciones, o sea no se asume que tiene que ser el hombre de la familia al que le podamos dar una condición de trabajo. (Puede ser) cualquier adulto que esté dentro del rango de edad que el programa permita y que cumpla el rol de estar a cargo de esta familia cuando es biparental”.

No obstante la observación anterior, la participación de mujeres en la oferta laboral del PP ha sido mayoritaria, tanto porque se trata de

jefas de hogar o de mujeres que están dispuestas y quieren con urgencia complementar el ingreso familiar. A fin de avanzar en la igualdad de oportunidades, el diseño flexible del SCHS y PP ofrecen la posibilidad de orientar la oferta laboral a las mujeres, poniendo énfasis en que su incorporación laboral no sea sólo un instrumento para la mejoría del bienestar de la familia como objetivo central de sus vidas, sino también una oportunidad de desarrollo personal que conduzca a su autonomía y empoderamiento como ciudadanas.

Sin duda, éste es un objetivo difícil de alcanzar en el corto plazo, debido a la incidencia de las definiciones culturales que enfatizan el papel reproductivo de las mujeres, hacen invisible o minimizan su participación en las labores de producción y en la gestión comunal, entre otras incursiones al margen del espacio doméstico.

Los estudios sobre empleo femenino han mostrado reiteradamente que la participación laboral de las mujeres en la mayoría de los casos no ha significado una variación en las tareas sociales que les son asignadas en el ámbito doméstico y de las que ellas mismas se sienten responsables. Esta “doble jornada”, asociada a otros factores, puede explicar las dificultades para que la mujer logre insertarse laboralmente y, cuando lo consiga, sea una inserción precaria, en ocupaciones poco valoradas.

Al respecto, también se sabe que una de las políticas capaces de revertir esta inequidad consiste en proporcionar sistemas de cuidado infantil con cobertura y calidad adecuadas, de modo que las mujeres puedan confiar las tareas del cuidado de sus hijos mientras trabajan. Este aspecto central es abordado con limitaciones tales por el SCHS que los mínimos fijados respecto del acceso de los niños en edad preescolar y, más en general, sobre el cuidado infantil, no despejan la incertidumbre acerca de si las familias en extrema pobreza contarán o no con este recurso.³³

33 Recuérdese que sus respectivas definiciones establecen: i) “que los niños y niñas en edad preescolar asistan a algún programa de educación de párvulos (si no hay vacantes disponibles, al menos inscritos y postulando)” y ii) “que en presencia de madre trabajadora y en ausencia de otro adulto que pueda hacerse cargo de su cuidado, el o los niños menores de seis años se encuentren incorporados a algún sistema de cuidado infantil (si no hay vacantes disponibles, al menos inscritos y postulando)”.

Las actividades impulsadas por el PP hasta el presente han estimulado con mayor frecuencia los microemprendimientos, lo que se traduce en una alta probabilidad de inserción laboral de las mujeres en el sector informal. Muchas iniciativas productivas han consistido en actividades como venta de productos, confección de artesanías, organización de bazares en los domicilios y otras similares. Esta ha sido la modalidad de respuesta que hasta el presente se ofrece con mayor frecuencia a las mujeres en situación de extrema pobreza. Se trata de un área de trabajo informal, que ya cuenta con una participación masiva de mujeres, y no responde de forma adecuada al objetivo de revertir la desigual incorporación de la mujer en el espacio laboral. No obstante esta precaria inserción, que permite cumplir el indicador previsto en el programa, a dos años de la ejecución de este Programa existe un importante número de mujeres capacitadas en materias productivas, lo que constituye un desarrollo de un capital humano a la espera de una oportunidad de participación laboral de mayor calidad.

E. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Conclusiones

El SCHS circunscribe sus objetivos al sector de extrema pobreza y se propone beneficiar a 225 000 familias distribuidas en todas las regiones del país, para erradicar este fenómeno, focalizando los recursos en los sectores con más carencias. Mayores avances en la reducción de la pobreza requerirán de nuevas estrategias que el diseño actual no contempla.

La flexibilidad destaca como una característica relevante del diseño del SCHS dado que se basa en la articulación de redes institucionales de diferente nivel (nacional, regional y local) y sector. Esta incluye mecanismos de articulación para establecer criterios y tomar acuerdos sobre la ejecución de los diversos programas que convergen y, al mismo tiempo, modificar estos mismos acuerdos y/o las formas de puesta en marcha previstas. La construcción de un sistema de información es uno de los componentes que podrá facilitar la gestión de cualquier otro programa o estrategia formulada en el ámbito de la pobreza o de otras formas de vulnerabilidad a las que las políticas sociales busquen dar

respuesta. En suma, su diseño puede favorecer la introducción de innovaciones y fórmulas creativas a los requerimientos de las familias pobres que se vayan identificando, por lo que puede sostenerse que el SCHS permitiría dar otras respuestas si se opta por mantenerlo en el tiempo, poniendo énfasis en su carácter de “sistema de protección social”.

Los recursos empleados en el SCHS son, en lo fundamental, los mismos con que el Estado ya cuenta. Aunque los beneficios directos no hayan aumentado significativamente, un eje central de su diseño consiste en una organización distinta de la gestión estatal, constituyéndose como un nuevo sistema de distribución y articulación de los programas en curso. Se espera que esta reingeniería y nueva modalidad de gestión permita elevar de manera sustancial la eficacia de la acción pública.

El sistema comprende, además, otros innovadores factores que modulan el nuevo estilo de gestión. Resaltan entre ellos: i) ir hacia la familia indigente en busca del contacto, en lugar de operar como antes, sólo cuando ésta demanda algún servicio o beneficio; ii) convocatoria a las familias para que expresen, primero, su voluntad de incorporarse y después, su compromiso (mediante contrato) a utilizar los servicios ofrecidos por el Estado; iii) estímulos a cada uno de los miembros de las familias, para que desarrollen actitudes proactivas, adecuadas a la superación de la marginación social; iv) oferta transversal de recursos y apoyos, lo que se traduce en la actuación simultánea en múltiples dimensiones (salud, habitabilidad, educación, trabajo, ingreso, salud e identificación) a fin de obtener mejoramientos en diversos ámbitos. Este último rasgo multiplicaría el efecto que producen los mismos beneficios que ya operaban de forma aislada, en una sumatoria que, se espera, produzca un impacto suficiente para que estas familias remonten su situación de indigencia o extrema pobreza.

El sector beneficiado hoy por el SCHS comprende familias y personas en extrema pobreza a las cuales no habían llegado las políticas sociales y los programas ejecutados por el gobierno. Esta conexión, previamente inexistente, entre este sector y la acción pública obliga en el presente a evaluar, por una parte, si la satisfacción de sus demandas –estimuladas a través de la acción de los AF– puede ser efectivamente respondida por los programas existentes y, por otra, los efectos que podría ocasionar la redirección de los recursos, que antes eran recibidos por otras familias pobres no indigentes.

Como se sabe, la pobreza es un fenómeno complejo y multidimensional, con dinámicas de salida y descenso en relación al nivel de ingresos que fija la línea de pobreza. La superación de la pobreza por parte de los grupos familiares y las personas no es un proceso lineal que pueda ser entendido y en consecuencia diseñado como una situación que se remonta de una vez y para siempre. Las fluctuaciones en la situación de las familias en riesgo de pobreza o indigencia son a menudo frecuentes. Aunque el SCHS toma en cuenta en alguna medida estos riesgos, manteniendo el vínculo con las familias beneficiarias durante dos años, es indispensable prestar atención a estos vaivenes y prever mecanismos específicos de seguimiento sobre las fluctuaciones que pudiesen acontecer en el cumplimiento de los “mínimos” establecidos y/o del incremento de recursos asignados a determinados programas.

La introducción de la figura del AF, como nexo entre el Estado y las personas a beneficiar, que es el tipo de “llegada” diseñada, marca una modalidad de intervención muy diferente de la acción funcionaria-burocrática típica. Se considera que esta nueva forma de intervención encierra mayores posibilidades de estimular dinámicas sociales virtuosas, que quiebren la situación de exclusión que vive este segmento y desarrollen en los integrantes de estas familias capacidades y habilidades apropiadas para salir de la extrema pobreza.

La focalización en la familia, resaltada en muchos informes, es un elemento integrado con anterioridad al PP y constituye, sin duda, un avance en materia de políticas para enfrentar la pobreza por las importantes oportunidades que ofrecen las relaciones cara a cara para influir en los comportamientos y en las actitudes de las personas beneficiarias. No obstante este rasgo positivo, una estrategia centrada sólo en la familia como unidad de intervención puede ocultar las desigualdades existentes en las relaciones familiares, que operan generalmente en desmedro de niños y mujeres. Para contrarrestar este posible efecto, la formación de los AF requiere de un importante énfasis en el enfoque de género y en los derechos de los niños, a efectos de influir significativamente en las manifestaciones de estas desigualdades.

El soporte institucional del SCHS es MIDEPLAN, al que la Ley N° 19.949 otorga el papel de organizador de esta política. Este Ministerio coordina la red de entidades gubernamentales que participan en el SCHS, y la agilización de esta función es uno de los desafíos más importantes,

mientras que la articulación vertical (en los niveles nacional, regional y local) y horizontal se efectúan a través de las redes de las distintas instituciones y programas del Estado, con los municipios como operadores directos.

Otro nuevo factor en la gestión ministerial es el seguimiento para determinar los refuerzos y/o adecuaciones que el sistema requiera en cada etapa, especialmente los vínculos entre los distintos organismos involucrados. Esto implica, por un lado, la presencia de un liderazgo que asegure la integración y eficacia del sistema y, por otro, de un alto nivel de compromiso por parte de todas las instancias involucradas –ministerios diversos con sus respectivos programas– para disponer de los recursos necesarios, analizar reflexivamente los logros y los obstáculos a fin de formular nuevas propuestas creativas que permitan superarlos y desarrollar las capacidades adecuadas al éxito de un programa de esta naturaleza.

En particular, cobra importancia el seguimiento de las articulaciones desarrolladas al nivel de cada región, por cuanto algunas informaciones a las que se tuvo acceso permiten plantearse a modo de hipótesis que el grado de integración de las diversas instancias institucionales es desigual y, en algún caso, débil.

Además, los vínculos establecidos con los municipios merecen especial atención, pues intervienen en este nivel factores de orden político que pueden facilitarlos o no. Téngase presente que los municipios generan y obtienen información directa respecto de su población y, por ello, están en mejores condiciones de asignar su sello particular a la intervención diseñada, para que sea pertinente a su realidad. Así, los nexos con el nivel local constituyen un aspecto clave pues es conocido que las intervenciones estándares son insuficientes para abordar la multiplicidad de manifestaciones y particularidades de la pobreza y, más aún, en muchos casos pueden resultar inadecuadas, disminuyendo las posibilidades de alcanzar las metas propuestas.

Por otra parte, la intervención con las familias prevista por el SCHS se realiza en el espacio del hogar; no se plantea explícitamente promover la integración de las personas a asociaciones y organizaciones sociales, a pesar de que históricamente éstas han demostrado ser un importante apoyo para las personas y familias en situación de vulnerabilidad. Hoy en nuestra sociedad la familia es un eje relativamente firme de articulación social, pero la sociabilidad en otros ámbitos es débil. Esto último constituye

indudablemente una carencia y es altamente deseable volver más densos los lazos y el tejido social. Para las mujeres, la participación es una dimensión importante y han mostrado, en distintos momentos, su disposición a integrarse en organizaciones locales. Además, la acción encaminada a modificar las relaciones de género generalmente encuentra un refuerzo importante en las organizaciones que se proponen su empoderamiento. En este sentido, la flexibilidad del SCHS representa también una oportunidad que puede ser aprovechada.

En la lucha contra la pobreza, el empleo es una dimensión de especial relevancia por su incidencia en la capacidad de las personas para generar ingresos, aportar al mantenimiento propio y del hogar; en definitiva, para hacer posible el sostenimiento propio y el del hogar en el tiempo. El desempleo reiterado o prolongado, así como el desempeño en empleos excesivamente precarios, hacen a las personas y a las familias vulnerables. En el proceso de mejorar o aumentar capacidades para superar la condición de indigencia, es indispensable contar con empleo y, consecuentemente, el SCHS define este objetivo como uno de los logros “mínimos” que al menos uno de los integrantes de las familias debe alcanzar. Sin embargo, las severas limitaciones que existen para la generación de nuevos empleos, en el contexto económico y político actual del país, conducen a enfatizar más bien la línea de los microemprendimientos.

Con relación al empleo, el SCHS activa con mayor eficacia dos mecanismos centrales: la capacitación y el subsidio para realizar emprendimientos, lo que favorece la mayor habilidad de las personas para insertarse en trabajos informales. Sin embargo, debido a los múltiples y conocidos problemas que afectan a la microempresa, aún en el caso de resultar exitosas, cabe interrogarse sobre si este camino conduce a las personas pobres hacia lograr empleos de cierta calidad y estabilidad.

Las políticas proempleo formal, como las que subsidian la contratación, han sido más bien esporádicas y para atender situaciones de emergencia, como aquellas generadas por las crisis económicas. Además, considerando que en estos sectores se registran debilidades iniciales en cuanto a los hábitos laborales, resulta indispensable evaluar si la política de capacitación laboral orientada hacia el empleo formal obtendrá rendimientos adecuados.

En este panorama, el desafío de mayor envergadura que enfrenta el SCHS es el acceso al empleo por parte de los beneficiarios, en tanto

las políticas y programas generales de capacitación para el trabajo a las que sus beneficiarios pueden acceder no solucionan por sí solas el problema de la inserción en empleos de calidad. Más aún, por sus bajos niveles de calificación iniciales, puede esperarse que sus oportunidades reales de competir en el mercado sean más restringidas.

De este modo, puede concluirse que la dimensión de empleo requiere de mayores recursos en términos de promover salidas exitosas y sustentables en el tiempo a la situación de las familias beneficiarias del SCHS y, específicamente, de las mujeres. En el caso de éstas, el empleo no sólo abre camino a la generación de ingresos propios, cuyo aporte al ingreso de sus familias posibilita que éstas superen la pobreza, sino que, simultáneamente, es un instrumento para su empoderamiento y autonomía. De allí que la capacitación laboral de éstas, sea para el trabajo informal –microemprendimientos– o formal, estimula el desarrollo de ciertas habilidades y nuevas actitudes sobre sus posibilidades y capacidades para movilizarse desde la situación de pobreza extrema.

La posibilidad de aumentar el capital social de las mujeres se ve favorecida por el diseño flexible del SCHS y el PP, rasgo marcadamente positivo que ya se ha destacado. En ese marco, la oferta laboral hacia las mujeres puede orientarse para que su incorporación laboral no sea concebida y operada sólo como un instrumento que mejora el bienestar de la familia, sino que también sea entendida como una oportunidad de desarrollo personal que conduzca a su autonomía y empoderamiento como ciudadanas.

Avanzar hacia este objetivo siempre enfrenta el obstáculo del acceso efectivo a sistemas de cuidado infantil con calidad adecuada, que estén disponibles para todas las mujeres dispuestas y en condiciones de insertarse laboralmente. La promoción de alternativas confiables de cuidado infantil es una de las políticas que, especialmente en los sectores más pobres, puede contribuir decisivamente a revertir las desigualdades de género, y es un aspecto abordado con limitaciones por el SCHS.

Asimismo, si bien el SCHS y el PP no se plantean de forma manifiesta acciones para revertir la desigualdad de género, buscan mejorar la condición de las mujeres indigentes, que representan un componente mayoritario de esta población (53.3% de la población incorporada al SCHS son mujeres y 39.9% de las familias tienen jefa

mujer). El SCHS ofrece muchas posibilidades para desarrollar este objetivo, particularmente porque se trabaja con el conjunto de los integrantes de las familias y en torno a la cotidianeidad de sus relaciones y actividades, marco donde la división del trabajo según sexo, la diferenciación entre los ámbitos privado y público, así como las relaciones de poder según género y edad se revelan sin trabas, por lo que se expresa con claridad el predominio del orden tradicional, que no valora el aporte de la mujer ni le asigna una posición de igualdad con relación al hombre.

La intervención prevista en el ámbito familiar no asegura realmente una mayor igualdad de género. Esto, a pesar de que la familia sea la unidad de intervención y la mujer, la interlocutora principal del AF, la que firma el contrato en la mayoría de las familias y recibe el bono de protección familiar. Sin perjuicio de lo anterior, que la mujer sea quien recibe este bono representa un avance hacia su empoderamiento.

Ciertamente, uno de los mínimos definidos apunta a la existencia de una distribución equitativa de las tareas del hogar (entre todos los miembros de la familia, independientemente del sexo y de acuerdo a la edad de cada uno). Sin embargo, el logro de este objetivo requiere de cambios profundos y del establecimiento de algún tipo de acuerdo entre los integrantes del grupo familiar, que modifique de forma importante la situación general de sobrecarga que el trabajo doméstico representa para la mujer, así como su baja participación en la toma de decisiones que atañen al presente y futuro de la familia y de ella misma. No se ha previsto alguna forma particular de visita al hogar en que se plantee un acercamiento a sus integrantes hombres para abordar sus visiones sobre las desigualdades de género y evaluar la posibilidad de generar cambios al respecto. Lo que está previsto es que las familias alcancen determinados mínimos, sin que de modo prioritario se evalúe lo que ocurre en su interior, excepto con relación a los indicadores definidos.

En suma, los componentes de género contemplados por el SCHS pueden ser fortalecidos y ello demanda potenciar las acciones en este sentido. El conjunto de la acción que el SCHS impulsa abre un campo de posibilidades en favor de modificar las relaciones de género. Esto exige, eso sí, una conducción alerta, que imprima ese sentido en cada uno de los pasos que se vayan dando.

2. Recomendaciones

- i) Realizar un seguimiento y fortalecer la coordinación interinstitucional a través de toda la red, en sus diversos niveles y, de modo muy especial, los vínculos entre el SERNAM y MIDEPLAN, pues esto contribuirá a que tanto la política estatal de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres como la estrategia para reducir la pobreza –y no sólo la extrema pobreza– se potencien mutuamente.
- ii) Considerar la preocupación existente en muchos municipios por la desigualdad de género, así como por programas o modalidades de atención que intentan entregar alguna respuesta a la desigualdad entre hombres y mujeres, o a veces, sencillamente promover a esta última. A pesar de los obstáculos de carácter político presentes hoy día, el SCHS puede aprovechar estos desarrollos y potenciarlos en algunos casos.
- iii) Definir más exhaustivamente las funciones de los AF, especialmente a partir de la experiencia acumulada durante este período, y contrastarla con el conocimiento y habilidades técnicas disponibles y adecuadas a las diversas necesidades efectivamente expresadas por las familias.
- iv) Introducir un fuerte énfasis en el enfoque de género y de los derechos de la infancia en la formación de los AF, pues esto permite fortalecer su intervención en estos ámbitos. Centrar su intervención en las relaciones de poder y desigualdades de género al interior de la familia, depende en gran medida de la mirada del AF.
- v) Tener en cuenta en la formulación y proyección de futuras políticas sociales que el diseño del SCHS ofrece posibilidades de enmarcarse en una legislación que garantice derechos económicos, sociales y culturales a toda población, hombres y mujeres. Así puede constituirse en un mecanismo de realización de los derechos de los hombres y las mujeres pobres del país, objetivo político de la mayor importancia.
- vi) Para lograr que la perspectiva de equidad de género se transforme en un factor transversal real se recomienda: a) desagregar por sexo las metas; b) reducir la brecha laboral entre mujeres y hombres, incentivando programas y proyectos que posibiliten concretar esa reducción; c) considerar con mayor énfasis el ámbito de la

reproducción en el trabajo de intervención que realizan los AF, lo que significa la promoción de formas específicas de acercamiento a los hombres, para que éstos asuman mayor responsabilidad en este ámbito y lograr así una mejor división sexual del llamado trabajo doméstico; d) introducir en la definición de los indicadores cuyo logro valoran los AF, mayor precisión desde una perspectiva de género, lo que permitiría trabajar con las familias minimizando la reproducción de las desigualdades de género.

- vii) Incorporar y/o modificar otros indicadores o mínimos que contribuirían a la disminución de las brechas entre los géneros en lo que respecta al acceso de oportunidades, principalmente en las áreas de educación y trabajo, ámbitos fundamentales en la superación de la pobreza.
- viii) En la dimensión de educación resulta necesario incorporar los siguientes mínimos: a) “que en presencia de madre adolescente estudiando y en ausencia de otro adulto que pueda hacerse cargo de su cuidado, el o los niños menores de dos años se encuentren incorporados a algún sistema de cuidado infantil”; b) “que los jóvenes entre 15 y 18 años desertores del sistema escolar conozcan y/o estén inscritos en un programa de nivelación de estudios o de capacitación laboral”. Para esto sería necesario, por un lado, ampliar la cobertura de cupos para el cuidado de niños menores de dos años por parte de JUNJI y Fundación Integra; y por otro, una mayor participación del INJUV en el Subcomité Técnico de Educación y Trabajo, puesto que éste sólo integra el Subcomité Técnico Dinámica Familiar.
- ix) Prestar especial atención a los problemas de la violencia doméstica; los derechos sexuales y reproductivos y al cuidado de los niños, dos aspectos no considerados.
- x) La intervención de AF capacitados en una perspectiva de género puede contribuir a la producción de conocimientos sobre la vulnerabilidad que implica para las mujeres su dependencia y falta de autonomía. Esto puede ser un elemento decisivo para que las acciones hoy emprendidas sean sustentables en el tiempo.
- xi) En la dimensión de trabajo, incluir el siguiente mínimo: “Que en aquellas familias biparentales donde la mujer manifieste su decisión de trabajar cuente con la información sobre programas de inserción laboral y se facilite de modo preferente su acceso”. O, de forma más

- general, que su enunciado apunte a estimular especialmente la participación laboral de las mujeres de las familias beneficiarias del SCHS, sean o no jefas de hogar.
- xii) Dado que no se ha estipulado un criterio para asegurar la participación laboral de la mujer –por ejemplo cuotas–, se recomienda que durante el proceso de articulación de los distintos programas que permanentemente se realizan en la Secretaría Ejecutiva del SCHS, se definan criterios, prioridades y/o regulaciones que faciliten el acceso de estas mujeres al empleo. El diseño flexible del SCHS ofrece espacios donde se define en gran parte su ejecución, y éstos pueden ser instancias para situar algunos criterios básicos para la reducción de las desigualdades de género.
- xiii) Utilizar de forma intensiva las guías de “Apoyo para la creación y mantención de pequeños negocios” elaboradas por SERNAM/FO-SIS, que tienen un enfoque de género explícito, si bien su radio de aplicación se centra en el apresto laboral de la mujer para microemprendimientos.
- xiv) Estudiar la posibilidad de que uno de los indicadores utilizados para medir la modernización del Estado sea el aporte que los diferentes servicios efectúan a la reducción de las desigualdades de género en el marco del SCHS.

BIBLIOGRAFÍA

- Abramo, L. 2000 “Notas sobre la incorporación de la dimensión de género a las políticas de empleo y erradicación de la pobreza en América Latina”, en J. Fernández-Pacheco (ed.) *Género y mercado de trabajo. Honduras y Nicaragua* (San José, OIT).
- Arenas de Mesa, A. y Benavides, P. 2003 *Protección social en Chile. Financiamiento, cobertura y desempeño* (Santiago, OIT).
- Bareiro, L. 2004 “Aportes desde la perspectiva de género a la estrategia de reducción de la pobreza y la desigualdad en el Paraguay”, en M. E. Valenzuela (ed.) *Políticas de empleo para superar la pobreza. Paraguay* (Santiago, OIT).
- Cagatay, N. 1998 *Gender and poverty*, Working Paper Series, N° 5 (Nueva York, PNUD).
- CEPAL, 2004a *Panorama social de América Latina. 2002-2003* (Santiago, CEPAL).

- ____ 2004b *Caminos hacia la equidad de género en América Latina y el Caribe*, documento de la 9ª Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (Santiago, CEPAL), México, 10 al 12 de junio.
- CONACE, 2003 *Por un Chile solidario y sin drogas* (Santiago, CONACE).
- CR, 2002 *Fortalecimiento familiar y lucha contra la pobreza*, Propuesta presentada por el Gobierno de Costa Rica a los países del Grupo de Río (San José de Costa Rica), abril 2002.
- De la Maza, G. 2004 *La colaboración público privada en las intervenciones para el desarrollo local*, ponencia en el seminario “El Desafío de Superar la Pobreza en Chile: Un Encuentro entre lo Público y lo Privado” (Santiago), enero.
- Diario Oficial, 2004 *Ley 19 949 Chile Solidario* (Santiago, Empresa periodística La Nación S. A.), 5 de junio.
- FOSIS, 2003a *Perfil laboral en familias integradas a Chile Solidario* (Santiago, FOSIS), noviembre.
- ____ 2003b *Perfil general de los(as) potenciales beneficiarios(as) de programas de reinserción laboral y empleo* (Santiago, FOSIS), noviembre.
- ____ 2002 *Construyendo un puente, fundamentos y resultados*, Programa Puente-Entre la familia y sus derechos, serie Documentos de Trabajo para los Apoyos Familiares (Santiago, FOSIS), junio.
- Kliksberg, B. “¿Cómo reformar el Estado para enfrentar los desafíos sociales del 2000?”, en *Instituciones y Desarrollo*, N° 6 (Barcelona, Instituto Internacional de Gobernabilidad), mayo.
- León, A. 2000 *Perspectivas de reducción de la pobreza en Chile: Calibrando la meta para el año 2015*, ponencia presentada al seminario “Perspectivas Innovativas en Política Social: Las Desigualdades y la Reducción de Brechas” (Santiago, CEPAL–MIDEPLAN), 23 y 24 de mayo, en: http://www.chilesolidario.gov.cl/documentos/imagenes/seminario_cepал.pdf
- Naciones Unidas, 2001 *Guía para la aplicación de la Declaración del Milenio*, Informe del Secretario General (A/56/326) (Nueva York, Naciones Unidas), 6 de septiembre.
- Márquez, F. 2004a *Por una política del respeto*, ponencia presentada al “II Foro Euro Latinoamericano de la Sociedad Civil” (Michoacán), marzo.
- ____ 2004b “Chile Solidario: La ineludible responsabilidad del Estado”, en *Revista Mensaje*, N° 530, vol. LIII (Santiago), julio.
- ____ 2002a *Chile Solidario*, ponencia presentada al seminario sobre “Chile Solidario”, organizado por Acción y el Instituto Libertad y Desarrollo (Santiago), 11 de julio.
- ____ 2002b *Comentarios al proyecto de ley Chile Solidario*, presentación en la Comisión de Descentralización del Senado (Valparaíso, Congreso Nacional).

- MIDEPLAN, 2004a *Proyecto asistencia técnica Banco Mundial-Chile Solidario* (Santiago, MIDEPLAN), enero.
- ___ 2004b *Pobreza, distribución del ingreso e impacto distributivo del gasto social*, serie CASEN 2003 (Santiago, División Social, MIDEPLAN), agosto.
- ___ 2003a *Estudio de las características sociolaborales de los desocupados incorporados al Sistema Chile Solidario* (Santiago, MIDEPLAN), noviembre.
- ___ 2003b “Características de las familias beneficiarias del Sistema Chile Solidario país”, anexo 1, en *Sistema Chile Solidario: Protección Integral para las familias más pobres del país* (Santiago, Secretaría Ejecutiva Chile Solidario), octubre.
- ___ 2002a *Chile Solidario: Desafíos para superar la extrema pobreza en Chile* (Santiago, MIDEPLAN).
- ___ 2002b *Síntesis de los principales enfoques, métodos y estrategias para la superación de la pobreza* (Santiago, MIDEPLAN), octubre.
- ___ 2002c *Estrategia de intervención integral a favor de familias en extrema pobreza* (Santiago, Secretaría Ejecutiva Chile Solidario), enero.
- ___ 2002d *Cuenta Pública 2002* (Santiago, Sistema Chile Solidario).
- ___ 2002e *Caracterización de oferta pública dirigida a personas en situación de pobreza. Orientaciones para responder el instrumento* (Santiago, Comisión Técnica Intersectorial de Pobreza), mayo-junio.
- ___ 2002f *Sistema de Protección Chile Solidario* (Santiago, MIDEPLAN).
- ___ 2002g *Sistema Chile Solidario. Resumen ejecutivo* (Santiago, Secretaría Ejecutiva Chile Solidario), junio.
- ___ 2001 *La política social de la década del 2000. Desafíos y propuestas* (Santiago, MIDEPLAN, División Social), 23 de julio.
- ___ (s/f) *Documento institucional Chile Solidario*, en <http://www.mideplan.cl>.
- Palma, D. 2002 “¿Un puente para dejar atrás la pobreza?”, en Cuaderno de Prácticas Sociales (varios autores) *Pobreza en Chile. Estrategias de intervención*, segunda versión (Santiago, Editorial ARCIS).
- Pautassi, L. 2004 “Beneficios y beneficiarias: Análisis del programa jefes y jefas de hogar desocupados de Argentina”, en M. E. Valenzuela (ed.) *Políticas de empleo para superar la pobreza. Argentina* (Santiago, OIT).
- Programa Puente (s/f) *Comunidad de aprendizaje Puente*, en www.programapuenete.cl
- Raczynski, D.; Serrano, C. y Valle, M. 2002 *Eventos de quiebre de ingreso y mecanismos de protección social. Estudio en hogares de ingreso medio y bajo*, estudio encargado por el Banco Mundial (Santiago, Asesorías para el Desarrollo), mayo.
- SERNAM, 2003 *Plan de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres 2000-2010*, (Santiago, SERNAM).

- 2001 *Plan de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. Lineamientos generales 2000-2010* (Santiago, SERNAM).
- 1996 *Manual de la mujer para la búsqueda de empleo* (Santiago, SERNAM).
- 1995 *Plan de igualdad de oportunidades para las mujeres 1994-1999* (Santiago, SERNAM).
- SEREMI de Planificación y Coordinación Región Metropolitana, 2003 *Manual de ofertas públicas para el Sistema Chile Solidario* (Santiago, MIDEPLAN).
- Supervielle, M. y Quiñones, M. 2002 *De la marginalidad a la exclusión social. Cuando el empleo desaparece*, ponencia presentada al III Congreso de ALAST: Primera reunión subregional (Cochabamba).
- Valenzuela, M. E. 2003 “Desigualdad de género y pobreza en América Latina”, en M. E. Valenzuela (ed.) *Mujeres, pobreza y mercado de trabajo. Argentina y Paraguay* (Santiago, OIT).
- Zambrano, M. 2002 *Participation and gender equality in the poverty reduction strategy. Papers in selected countries*, IFP/Dialogue (Ginebra, ILO).

ANEXO CORTE DE LOS PUNTAJES CAS POR REGIÓN

Cuadro 1-A

CORTE DE LOS PUNTAJES DE LA FICHA CAS POR REGIÓN

Región	Puntaje de corte según ficha CAS
Tarapacá (I)	489
Antofagasta (II)	510
Atacama (III)	501
Coquimbo (IV)	463
Valparaíso (V)	494
O'Higgins (VI)	471
Maule (VII)	468
Bío Bío (VIII)	472
La Araucanía (IX)	457
Los Lagos (X)	462
Aisén (XI)	464
Magallanes (XII)	510
Metropolitana	503

Fuente: MIDEPLAN.

El procedimiento específico seguido para realizar esta tarea se desglosa en las siguientes etapas:

- i) La UIF de cada municipio ordena las familias de menor a mayor según el puntaje CAS obtenido, hasta el puntaje de corte definido para la región a la que pertenece la comuna.
- ii) Se incluye un número de familias equivalente al cupo anual asignado a cada comuna.
- iii) Las coberturas definidas para cada año implican efectuar un corte según el orden de prelación, partiendo por las familias de más bajo puntaje y hasta completar el cupo anual.
- iv) Una vez que se determina el listado de familias elegibles para ser incorporadas, la UIF municipal procede a asignar las familias a los AF.

- v) Dado que un número indeterminado de familias que cumplen con el perfil requerido podrían no ser encuestadas por el sistema CAS, se establece un procedimiento para incorporarlas.
- vi) En estos casos, se refieren los antecedentes de la familia identificada a la IF, la que solicita al municipio la aplicación de la ficha CAS correspondiente.
- vii) Aplicada la ficha y obtenido el puntaje resultante, se ingresa a la familia al listado de las elegibles, en el lugar que estrictamente corresponda de acuerdo a la puntuación obtenida.
- viii) Si el puntaje obtenido por la familia se encuentra dentro del rango del listado de familias elegibles, pero que todavía no han sido invitadas a integrarse al programa, ésta es convocada a participar el año siguiente.
- ix) Si el puntaje obtenido por la familia se encuentra dentro del rango del listado de familias elegibles que ya fueron invitadas a participar en el programa, dicha familia tiene la primera prioridad.
- x) Si una familia elegible, invitada a participar e integrarse al SCHS, indica que no quiere hacerlo, su lugar es ocupado por la familia que se encuentra estrictamente en el lugar siguiente a la última invitada.

CAPÍTULO III

FAMILIAS Y POBLACIÓN DE CHILE SOLIDARIO

AMALIA MAURO

A. INTRODUCCIÓN

Los programas sociales que el Estado diseña y ejecuta en Chile se orientan, en general, al combate contra la pobreza, aunque ésta dista bastante de ser un fenómeno homogéneo.

Al establecer como criterio para la selección y asignación de prioridad a los beneficiarios de un programa social la situación de pobreza en que están los postulantes, constituye un problema fundamental determinar qué se entiende por este fenómeno,¹ tanto por la discusión conceptual asociada, como por la dificultad de cuantificarlo y, en definitiva, disponer de información confiable para distinguir a los pobres de los no pobres en el universo examinado. Las fuentes de información existentes presentan diversas limitaciones. El Censo de Población y Vivienda del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) tiene la dificultad de que no mide la pobreza (en particular, los ingresos). La Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), si bien mide la pobreza, permite la identificación de esta situación sólo hasta el nivel comunal, y

1 Sobre la complejidad y el alcance del significado de pobreza, así como sobre pobreza diferenciada por factores de género, véase Valenzuela (2003).

en aquellas comunas que cuentan con autorrepresentación en la muestra.² Por último, la Ficha de Caracterización Socioeconómica (CAS), que tiene la virtud de ser aplicada a una fracción importante de la población, no está dirigida a medir la pobreza del modo como se entiende en las mediciones realizadas sobre la base de las encuestas CASEN. Si bien a través de este instrumento se recoge información de los ingresos de las familias –al requerirse a los encuestados documentación que permita verificar la veracidad de los ingresos que declaran–, en la recopilación de este dato no se incorporan preguntas adicionales que permitan validar o complementar lo que señala el encuestado. Conjuntamente con ello, en el procesamiento de esta información no se incorpora, a diferencia de la encuesta CASEN, un ajuste de los ingresos que permita corregir la subdeclaración.

Sin embargo, la utilidad de la ficha CAS radica en que constituye un instrumento que proporciona información sobre diversos aspectos relacionados con las condiciones en que viven los encuestados: de protección ambiental de las viviendas que habitan, el hacinamiento, el saneamiento y confort de las viviendas, los niveles de educación de los encuestados, la actividad ocupacional, el monto de los ingresos y el patrimonio de las familias, entre otras. Por otra parte, a través de la información recogida se calcula un puntaje que permite el ordenamiento de las familias (y personas) en función de los niveles de carencias, medidos por aquellos factores que contempla esta ficha. Además, es un instrumento que, siendo aplicado en todas las comunas del país, tiene una cobertura tal que, en diciembre del 2000, el 34.9% de las familias del país cuenta con ficha CAS vigente.³ Por último, dado que este instrumento se orienta a medir la situación de carencia de las personas que postulan a algún beneficio social destinado a la población de escasos recursos, su cobertura de los grupos con mayores carencias es relativamente amplia. Así, por ejemplo, el 95.5% de las familias más pobres del país tiene ficha CAS 2 vigente.⁴

2 En el caso de la Encuesta CASEN 2000, las comunas autorrepresentadas en la muestra son 286.

3 La ficha CAS vigente es aquella que teniendo una antigüedad inferior a los dos años, no presenta errores ni omisiones de datos.

4 Según datos de diciembre del 2000, basados en un estudio de homologación CAS-CASEN, consistente en simular la ficha CAS en la muestra de la encuesta CASEN 2000.

Cuando se utiliza o intenta emplear la información CAS, en particular el puntaje que asigna, para efectos de seleccionar beneficiarios de programas sociales, la pregunta que plantean las instituciones dedicadas al diseño y ejecución de los mismos, está relacionada, normalmente, con la definición de cuál es el puntaje CAS de corte de la pobreza. No obstante, la pregunta puede resultar engañosa dado que, por una parte, a través de la ficha CAS no se mide la pobreza y, por otra, que no existe una correspondencia única o directa entre la pobreza y el puntaje CAS. Lo anterior, porque la medición de la pobreza (de la manera como, por ejemplo, se realiza con información de la encuesta CASEN) se efectúa única y exclusivamente sobre la base de los ingresos de los hogares (línea de pobreza),⁵ en tanto que el puntaje CAS se calcula sobre la base de un conjunto de variables, siendo el ingreso sólo una de ellas. Esta diferencia metodológica, sin embargo, no anula la posibilidad de utilizar la información CAS para los fines de focalizar programas en la población pobre, pero impone restricciones que es necesario considerar. Esto provoca que la utilización de la ficha CAS para la identificación de población pobre en el marco de la focalización de programas requiera de mayor precisión de los conceptos empleados, explicitando los supuestos involucrados, y resolver respecto de las alternativas y usos posibles para los fines señalados.

De allí que para la realización de este estudio se procediera a un proceso de homologación de la ficha CAS 2 con la encuesta CASEN realizada en el año 2000. Este proceso consiste en simular cada una de las variables CAS que otorgan puntaje con las variables CASEN 2000 que consultan sobre los mismos temas.⁶

La homologación permite calcular la distribución nacional de los puntajes CAS a partir de la información disponible en la encuesta CASEN

5 La línea de pobreza identifica y diferencia a los hogares y la población según los ingresos per cápita del hogar. Estima los niveles de pobreza comparando los ingresos per cápita de los hogares con el costo de satisfacción de las necesidades básicas, lo que permite diferenciar entre los hogares y personas que se encuentran en situación de indigencia (su ingreso per cápita es insuficiente para satisfacer las necesidades alimentarias) y los que están en pobreza no indigente (sus ingresos son insuficientes para satisfacer un conjunto de necesidades mínimas).

6 Respecto a qué es la ficha CAS, cómo se obtiene puntaje y sobre el proceso de homologación, véase el anexo metodológico.

2000, asignando a cada puntaje CAS un determinado percentil socio-económico; es decir, determinar el porcentaje de familias en el país que están bajo cada puntaje CAS. Esto, a su vez, permite distribuir a la población nacional en tres segmentos de población diferenciados según grado de pobreza: “Población Chile Solidario”, que se asemeja a la población indigente del método de línea de pobreza; “población pobre no Chile Solidario”, que se asemeja a la población pobre no indigente, y “población no pobre”.

Este capítulo se estructura en cinco secciones incluyendo esta introducción y dos anexos, uno estadístico y otro metodológico. A continuación, en la segunda sección, se presenta una caracterización de la población que actualmente forma parte del programa Chile Solidario, según región y zona de residencia –urbana y rural. En las secciones tercera y cuarta se comparan las características sociodemográficas y laborales de tres segmentos de la población, diferenciados según condición de pobreza, a partir de la homologación CAS/CASEN antes señalada, y en la quinta se señalan algunas conclusiones tendientes a aumentar la participación laboral de las mujeres en el Sistema Chile Solidario (SCHS).

B. CARACTERIZACIÓN DE LA POBLACIÓN ACTUAL DE CHILE SOLIDARIO

Hasta el 31 diciembre del 2003, estaban incorporadas a SCHS 96 548 familias, con un universo de 308 582 personas, distribuidas en 329 comunas del país.⁷

Previamente a caracterizar la población inscrita en SCHS cabe anotar, en primer término, que los datos utilizados en esta parte provienen tanto del Programa Puente –entre la familia y sus derechos– del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)⁸ como de la ficha CAS y de la

7 Las cifras disponibles para el 2004 superan a las registradas hasta el 31 diciembre de 2003 en cuanto al número de familias y personas incorporadas al Sistema Chile Solidario: 108 138 familias y 383 193 personas.

8 El Programa Puente fue diseñado por el FOSIS a petición del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), y cuyo propósito fue servir de entrada a SCHS de 209 500 familias en situación de pobreza. El Programa se inició en 2002 en cuatro

mencionada homologación realizada entre datos provenientes de la ficha CAS y de la encuesta CASEN 2000.

En segundo lugar, es necesario destacar que la selección de las familias que serán contactadas e invitadas a participar en SCHS se realizó según el puntaje obtenido en la ficha CAS. Primero, fueron seleccionadas aquellas familias con menor puntaje (a menor puntaje, mayor precariedad), teniendo en cuenta las diferentes regiones del país y las zonas urbanas y rurales.

Las cifras sobre la cobertura alcanzada hasta el 31 de diciembre de 2003 muestran un 90% de avance con relación a la cobertura asignada para el período 2002-2003. Los mayores porcentajes de logro se observan en la Región de Aysén, con 105.8% de avance, lo cual significa que se superó el número de familias que debían ser contactadas e incorporadas. Llama la atención que la Región Metropolitana aparezca con el menor porcentaje de avance (83.3%), teniendo presente que esta representa alrededor del 25% de la cobertura total del país (véase anexo estadístico, cuadro 1-A).

A pesar de que la cobertura asignada inicialmente para cada comuna y región no consideraba la variable urbano-rural, el elevado porcentaje de familias contactadas en las áreas rurales pone en evidencia una mayor presencia de familias pobres en estas zonas, como puede observarse en el cuadro 2-A del anexo estadístico.⁹ Debe destacarse también la alta *tasa de efectividad* alcanzada en todas las regiones del país, es decir, el número de familias que aceptaron participar del programa respecto del total de familias contactadas. Esto revela la gran necesidad y motivación que tienen las familias para superar las condiciones de extrema pobreza en las que viven. Asimismo, permite interrogarse sobre la estrategia que sería más conveniente adoptar para llegar a las familias

regiones del país: Antofagasta, Maule, Magallanes y Metropolitana. Véase, al respecto, el capítulo de Helia Henríquez e Inés Reca en este libro.

9 Según datos de la encuesta CASEN 2003, el 4.6% de los hogares y de la población son indigentes y alrededor del 14% son pobres no indigentes. Al desagregar la información por zona, se advierte que la indigencia en las áreas rurales es ligeramente superior, dado que afecta al 6.2% de los hogares y de la población, mientras que en las zonas urbanas abarca al 4.5% de los mismos.

que no aceptaron participar, que en algunas regiones son casi un 8% de las contactadas (anexo estadístico, cuadro 3-A).

El total de familias en extrema pobreza que deberían ser parte del Sistema Chile Solidario asciende a 225 073 familias y a 15 675 personas mayores de 65 años, que viven en hogares unipersonales.¹⁰

1. Perfil sociodemográfico de la población de Chile Solidario

El 64.7% de la población actualmente en SCHS se encuentra en las zonas urbanas y el restante 35.3% habita en áreas rurales. Las cifras reflejan que la concentración de población y familias de Chile Solidario en las zonas rurales es muy superior a la registrada en el Censo 2002. Según este instrumento, la población rural constituye el 13.4% del total país y los hogares rurales una proporción similar, mientras que la proporción de familias de zonas rurales incorporadas al Sistema asciende a 33.8%.

Un quinto de la población de SCHS vive en la Región Metropolitana, porcentaje que asciende a un tercio en el caso de la población urbana. El 16.8% habita en la Región del Bío-Bío, en tanto que en las regiones de Aysén y Magallanes tienen alrededor del 0.8% cada una (anexo estadístico, cuadro 4-A).

El 53.8% de la población de SCHS son mujeres, proporción que es más elevada en las zonas urbanas, donde llega al 55% (anexo estadístico, cuadro 5-A). Este porcentaje es también ligeramente superior al correspondiente al total del país (50.7%), según datos del Censo de Población de 2002 (INE, 2003).

a) *Población por tramo de edad*

En el cuadro 1 se observa que el 34.5% de la población de SCHS está compuesta por menores de 15 años, proporción que supera ampliamente la correspondiente al total país, que según el Censo 2002 llega al 27.4%.

10 Véase el capítulo de Helia Henríquez e Inés Reca en este libro.

La mayor representación de los menores en la población de SCHS confirma lo señalado en otros estudios en cuanto a que la extrema pobreza afecta con mayor rigor a los niños del país.

Cuadro 1
POBLACIÓN ACTUAL DE CHILE SOLIDARIO
POR TRAMOS DE EDAD Y SEXO

Tramos de edad	Sexo				Total	
	Mujeres		Hombres			
	Población	Porcentaje	Población	Porcentaje	Población	Porcentaje del total
Menos de 6 años	18 429	49.0	19 211	51.0	37 640	12.2
6-14 años	33 773	49.1	35 029	50.9	68 802	22.3
15-24 años	28 389	51.7	26 537	48.3	54 926	17.8
25-44 años	49 612	55.6	39 594	44.4	89 206	28.9
45-64 años	22 299	55.8	17 693	44.2	39 992	13.0
65 y más años	9 763	54.2	8 253	45.8	18 016	5.8
Total	162 265	52.6	146 317	47.4	308 582	100.0

Fuente: Programa Puente, diciembre de 2003.

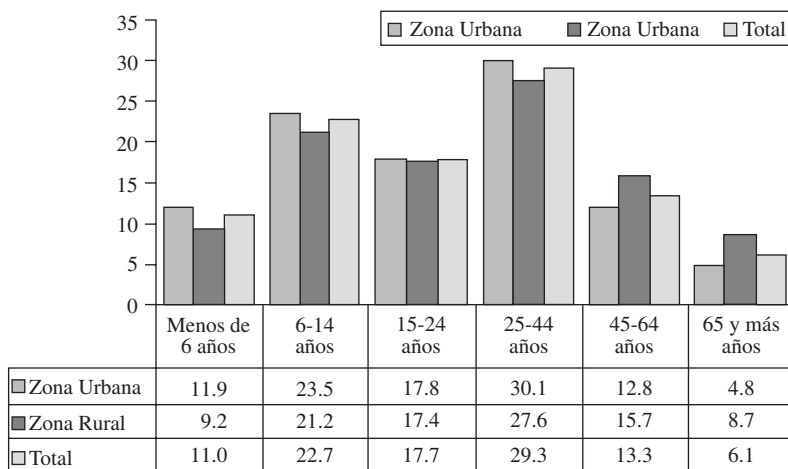
También en el cuadro 1 se observa que, a mayor edad de la población incorporada al programa, existe una más alta presencia femenina. Estas cifras concuerdan con el hecho que la esperanza de vida para las mujeres chilenas supera en casi seis años a la de los hombres: 79 y 73 años, respectivamente.

Si se compara la distribución por tramos de edad según zona de residencia urbana-rural, queda en evidencia, como se indica en el gráfico 1, la magnitud que tiene la población en edad escolar en ambas áreas, lo cual puede orientar sobre estrategias complementarias para este tramo. Se constata también una presencia más elevada, en términos relativos, de los adultos mayores en las zonas rurales.

Gráfico 1

POBLACIÓN CHILE SOLIDARIO ACTUAL POR TRAMOS DE EDAD
SEGÚN ZONA DE RESIDENCIA URBANA-RURAL

(porcentajes)



Fuente: Programa Puente, diciembre de 2003 y Consolidado CAS, diciembre de 2002.

Por último, al observar la distribución de la población según tramos de edad en las regiones, se constata que en aquellas más extremas del norte del país, la presencia de niños menores de seis años es mayor que en las regiones extremas del sur. Por otra parte, resalta que en la Región de Magallanes uno de cada diez habitantes sea adulto mayor, mientras que en las demás regiones, y en particular la Región Metropolitana sólo tiene un 3.4% de población mayor de 64 años (cuadro 2).

2. Escolaridad

Las cifras del cuadro 3 permiten apreciar la baja escolaridad promedio de la población de 15 años y más adscrita a SCHS, situación que se traduce en una marcada brecha con respecto a la población total del país. Ésta supera los tres años de diferencia (6.5 años de escolaridad promedio de la primera versus 9.8 años de la segunda). Las disparidades

Cuadro 2
POBLACIÓN ACTUALMENTE EN CHILE SOLIDARIO
POR TRAMOS DE EDAD Y REGIÓN
(porcentajes)

Región	Tramos de edad						Total
	Menores de 6 años	6-14 años	15-24 años	25-44 años	45-64 años	65 años y más	
Tarapacá	14.2	24.4	17.9	25.4	12.9	5.3	100.0
Antofagasta	14.2	23.2	17.8	27.2	12.9	4.7	100.0
Atacama	13.3	22.7	18.7	28.0	12.6	4.7	100.0
Coquimbo	11.4	20.0	18.4	27.8	14.6	7.8	100.0
Valparaíso	13.1	21.7	18.6	30.1	11.9	4.7	100.0
O'Higgins	11.8	22.3	18.1	29.6	13.2	5.0	100.0
Maule	11.2	21.4	17.9	29.6	14.0	5.8	100.0
Bío-Bío	11.2	21.9	17.5	28.4	14.2	6.8	100.0
Araucanía	11.0	21.5	18.2	26.2	14.3	8.8	100.0
Los Lagos	11.8	22.2	17.1	28.5	12.9	7.4	100.0
Aysén	10.7	20.1	16.4	29.6	15.8	7.4	100.0
Magallanes	10.9	20.0	14.5	26.9	16.1	11.4	100.0
Metropolitana	13.4	23.8	17.6	30.9	10.9	3.4	100.0
Total país	12.2	22.3	17.8	28.9	13.0	5.8	100.0

Fuente: Programa Puente, diciembre de 2003.

entre la escolaridad promedio de la población urbana y rural de SCHS no son muy fuertes (6.8 y 5.9 años, respectivamente). Sin embargo, ambas cifras difieren notoriamente de la que registra la población urbana del país, cuya escolaridad alcanza los 10.3 años.

Las regiones del norte –entre Tarapacá y Atacama– registran el promedio de escolaridad más alto, seguidas por las de Valparaíso y Metropolitana. Por el contrario, las más desfavorecidas son las del sur. Estas diferencias podrían relacionarse en alguna medida con la menor proporción de población adulta mayor en aquellas regiones con niveles de escolaridad promedio más altos y las que acogen a un mayor porcentaje de esta población adulta, en el sur.

Cuadro 3

AÑOS PROMEDIO DE ESCOLARIDAD DE LA POBLACIÓN
DE 15 AÑOS Y MÁS POR ZONA DE RESIDENCIA Y REGIÓN

Región	Población Chile Solidario			Total país			Diferencia población total - población SCHS
	Población urbana	Población rural	Total	Población	Población urbana	Total rural	
Tarapacá	7.9	6.7	7.6	10.5	7.6	10.4	2.8
Antofagasta	7.9	6.5	7.7	10.9	7.4	10.9	3.1
Atacama	7.4	7.2	7.4	9.9	7.3	9.7	2.3
Coquimbo	6.9	6.5	6.7	10.1	6.6	9.2	2.5
Valparaíso	7.3	6.7	7.2	10.4	7.4	10.2	3.0
O'Higgins	6.5	6.1	6.2	9.6	7.1	8.8	2.5
Maule	5.8	5.4	5.6	9.8	6.3	8.5	3.0
Bío-Bío	6.4	5.8	6.2	10.1	6.2	9.4	3.2
Araucanía	6.2	5.9	6.0	10.0	6.2	8.7	2.7
Los Lagos	6.3	5.6	6.0	9.4	6.7	8.5	2.5
Aysén	5.9	5.9	5.9	9.4	6.2	8.7	2.7
Magallanes	6.1	6.7	6.1	10.6	7.5	10.4	4.3
Metropolitana	6.9	6.0	6.8	10.6	7.9	10.5	3.7
Total	6.8	5.9	6.5	10.3	6.7	9.8	3.3

Fuente: Programa Puente, diciembre de 2003, y Homologación CAS-CASEN 2000.

En el cuadro 4 se observa que la escolaridad promedio de la población actual de SCHS es prácticamente igual para ambos sexos, salvo en algunas regiones.¹¹ En los tramos de edad más joven existe una diferencia de años de escolaridad a favor de las mujeres, aunque es poco significativa (gráfico 2).

11 Según datos de la encuesta CASEN 2000, es mínima (0.3%) la brecha por razón de género en lo que se refiere a la escolaridad de la población de 15 y más años (MIDEPLAN, 2002a).

Cuadro 4

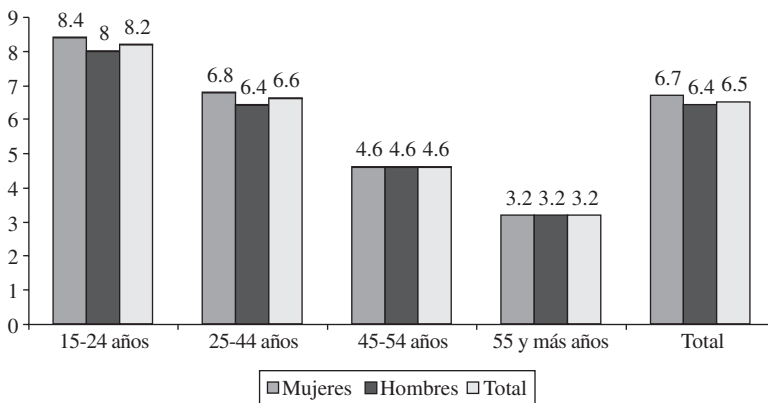
ESCOLARIDAD PROMEDIO POBLACIÓN ACTUAL DE CHILE
SOLIDARIO MAYOR DE 15 AÑOS POR SEXO Y REGIÓN

Región	Sexo		Total
	Mujeres	Hombres	
Tarapacá	7.6	7.6	7.6
Antofagasta	7.7	7.8	7.7
Atacama	7.5	7.5	7.5
Coquimbo	6.7	6.7	6.7
Valparaíso	7.4	7.1	7.2
O'Higgins	6.5	6.0	6.3
Maule 5.9	5.3	5.6	
Bío-Bío	6.3	6.0	6.2
Araucanía	6.2	6.0	6.1
Los Lagos	6.1	5.9	6.0
Aysén	6.0	5.9	6.0
Magallanes	6.4	6.2	6.3
Metropolitana	7.0	6.8	6.9
Total SCHS	6.7	6.4	6.5

Fuente: Programa Puente, diciembre de 2003.

Gráfico 2

AÑOS PROMEDIO DE ESCOLARIDAD SEGÚN SEXO Y TRAMOS
DE EDAD DE POBLACIÓN ACTUAL DE CHILE SOLIDARIO



Fuente: Programa Puente, diciembre de 2003.

3. Situación laboral

Es posible realizar un primer acercamiento a la dimensión laboral de las familias que participan actualmente en el Sistema de Protección Chile Solidario utilizando una variable incorporada a los datos que recogen los “apoyos familiares” en el componente de “intervención sicosocial”, que figura en la información del Programa Puente. Estos datos reflejan, en primer lugar, que poco más de un tercio de la población mayor de 15 años adscrita al programa SCHS responde “sin actividad”, lo que indica que de cada diez personas mayores de 15 años aproximadamente cuatro no estarían desarrollando actividad laboral alguna. Esta cifra aumenta notoriamente en el caso de las mujeres, dado que casi la mitad de éstas se declara sin actividad (cuadro 5).

Cuadro 5

POBLACIÓN ACTUAL DE CHILE SOLIDARIO DE 15 AÑOS
Y MÁS SEGÚN ACTIVIDAD Y SEXO
(porcentajes)

Región	Sexo		Total
	Mujer	Hombre	
Cuenta propia	4.7	17.3	10.6
Empleado no agrícola	3.5	8.0	5.6
Empleado agrícola	1.3	9.6	5.2
Jubilado pensionado	7.7	9.1	8.4
Familiar no remunerado	6.9	0.7	4.0
Otra actividad ^a	29.5	28.9	29.2
Sin actividad	46.3	26.4	37.0
Total	100.0	100.0	100.0

Fuente: Programa Puente, diciembre de 2003.

^a El alto porcentaje de población incluida en “otra actividad”, sin especificación, se debe a falta de información para clasificarla en las otras categorías.

Asimismo, sólo el 10.8% de esa población indica tener algún tipo de empleo dependiente y una cifra similar, 10.6%, se declara trabajador por cuenta propia.

Al desagregar esta información según sexo, se observa una amplia brecha de género entre quienes manifiestan no tener actividad laboral: 46.3% de las mujeres frente al 30.4% de los hombres. Muy pronunciada es también la brecha de género entre quienes dicen ser trabajadores por cuenta propia, dado que sólo se encuentra en esta situación laboral el 4.7% de las mujeres versus el 17.3% de los hombres.

En el cuadro 6 se muestra esta misma variable según tramos de edad. La mitad de la población de 15 a 24 años declara estar sin actividad, es decir, aproximadamente uno de cada dos jóvenes de la población de SCHS no realiza ninguna actividad laboral, pero no hay información respecto de si están estudiando o no. En este mismo tramo de edad se observa que sólo el 11.3% de ellos probablemente recibe algún tipo de ingreso, tales como los que señalan ser trabajadores por cuenta propia empleados no agrícolas y agrícolas.

Cuadro 6
POBLACIÓN DE 15 AÑOS Y MÁS, SEGÚN ACTIVIDAD
LABORAL Y TRAMOS DE EDAD
(porcentajes)

Actividad	Tramos de edad				Total
	15-24 años	25-44 años	45-64 años	65 años y más	
Cuenta propia	5.0	14.2	13.8	2.9	10.6
Empleado no agrícola	3.9	8.0	4.8	0.8	5.6
Empleado agrícola	2.5	6.2	7.6	3.6	5.2
Jubilado pensionado	0.8	2.3	9.3	58.2	8.4
Familiar no remunerado	2.3	4.8	5.0	2.8	4.0
Otra actividad ^a	36.7	29.4	26.9	10.8	29.2
Sin actividad	48.9	35.1	32.6	21.0	37.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Programa Puente, diciembre de 2003.

^a El alto porcentaje de población incluida en “otra actividad”, sin especificación, se debe a falta de información para clasificarla en las otras categorías.

Por otra parte, más de la mitad de la población adulta mayor informó tener una jubilación y/o pensión. Por el contrario, una quinta parte de ésta manifiesta no contar con jubilación ni desarrollar actividad alguna, lo que puede muy probablemente traducirse en su total dependencia de los ingresos de otro miembro de la familia. La suma de la inactividad de los jóvenes y la de los adultos mayores da como resultado que un 37% de la población de 15 y más años esté inactiva. Si a éstos se agregan los menores, puede deducirse que la carga del aporte de ingresos familiares recae sobre muy pocas personas.

Debe resaltarse que la variable *actividad laboral* utilizada en la ficha CAS y en la información recogida por el FOSIS a través del Programa Puente presenta importantes limitaciones, principalmente porque no permite comparar la *condición de actividad* utilizada en otros instrumentos. El Censo, la encuesta CASEN y la Encuesta Nacional de Empleo (ENE), por ejemplo, sí posibilitan identificar claramente la condición de ocupado, desocupado o inactivo, de allí que para profundizar en el análisis de la situación laboral de la población de Chile Solidario fue necesario recurrir a la encuesta CASEN.

C. COMPARACIÓN SOCIODEMOGRÁFICA DE LA POBLACIÓN SEGÚN CONDICIÓN DE POBREZA

En esta sección se analiza comparativamente la situación de pobreza de tres segmentos de la población del país, a partir del proceso de homologación mencionado en la introducción: beneficiarios del SCHS, pobres no SCHS –que abarca a quienes por sus condiciones de pobreza carecen de acceso al sistema de beneficios, pero que están bajo la línea de pobreza– y la población no pobre, considerando como unidad de análisis a la familia.¹²

De manera previa al análisis es necesario aclarar que las familias incorporadas en SCHS, descritas en la sección anterior, y las que surgen

12 Véase en anexo metodológico la determinación de los puntajes CAS de corte según línea de pobreza.

del proceso de homologación no son las mismas. Sin embargo, los datos obtenidos mediante este procedimiento representan la mejor aproximación correspondiente al conjunto de la población de SCHS que deberá ser atendida hasta el 2005, es decir, 750 000 personas de las 225 000 familias más pobres del país. Estas cifras permiten vislumbrar las dimensiones del desafío en el ámbito del desarrollo social en el Chile de hoy.¹³

Como se observa en el cuadro 7, de la población total del país, la correspondiente a SCHS abarca al 5%, los pobres no SCHS son el 15% y la gran mayoría (80%) se ubica en el grupo no pobre. La distribución por sexo es similar en los tres segmentos considerados, constituyendo las mujeres alrededor de la mitad de cada uno de ellos, tal como se aprecia en este mismo cuadro.

Cuadro 7
POBLACIÓN TOTAL DEL PAÍS POR SEXO Y
CONDICIÓN DE POBREZA

Condición de pobreza CAS	Sexo						Total		
	Hombre			Mujer			Personas	Porcentaje	Porcentaje
	Personas	Porcentaje columna	Porcentaje fila	Personas	Porcentaje columna	Porcentaje fila			
Población SCHS	373 063	5.1	50.7	362 999	4.7	49.3	736 062	4.9	100.0
Población pobre no SCHS	1 123 909	15.3	50.2	1 117 119	14.6	49.8	2 241 028	14.9	100.0
Población no pobre	5 857 363	79.6	48.7	6 169 300	80.7	51.3	12 026 663	80.2	100.0
Total	7 354 335	100.0	49.0	7 649 418	100.0	51.0	15 003 753	100.0	100.0

Fuente: Homologación CAS-CASEN 2000.

13 El porcentaje de población de SCHS se asemeja al de los indigentes registrados en la encuesta CASEN, aunque es menor (5% y 5.7%, respectivamente).

1. Tramos de edad

Las cifras del cuadro 8 permiten observar las diferencias en la distribución por tramos de edad de los tres segmentos considerados. Lo más relevante en este aspecto se refiere a la mayor presencia porcentual de población adulta mayor (65 años y más) en Chile Solidario en comparación con los otros dos conjuntos y, por el contrario, la menor representación del tramo de 25 a 44 años.

Cuadro 8

POBLACIÓN POR TRAMOS DE EDAD,
SEGÚN CONDICIÓN DE POBREZA

Tramos de edad	Chile Solidario		Pobres no Chile Solidario		No pobres		Total	
	Personas	Porcentaje	Personas	Porcentaje	Personas	Porcentaje	Personas	Porcentaje
0 a 14 años	222 225	30.2	683 770	30.5	3 187 878	26.5	4 093 873	27.3
15 a 24 años	122 478	16.6	389 851	17.4	2 023 509	16.8	2 535 838	16.9
25 a 44 años	182 974	24.9	614 627	27.4	3 771 668	31.4	4 569 269	30.5
45 a 64 años	123 188	16.7	349 050	15.6	2 163 043	18.0	2 635 281	17.6
65 años y más	85 197	11.6	203 730	9.1	880 565	7.3	1 169 492	7.8
Total	736 062	100.0	2 241 028	100.0	12 026 663	100.0	15 003 753	100.0

Fuente: Homologación CAS-CASEN 2000.

En cuanto a la población femenina en particular, resulta interesante observar que si bien a nivel de país un 26% de ésta es menor de 15 años, este porcentaje aumenta al 29.8% en la población de SCHS. Asimismo, la proporción de mujeres adultas mayores en el país no llega al 9%, en tanto que en el universo de SCHS es casi el 12%, y entre las no pobres alcanza el 8.3%.

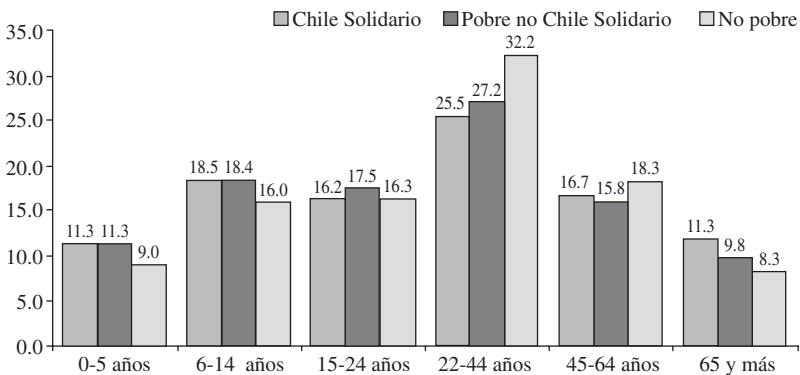
Esta diferente configuración de la población por tramos de edad redundante en que, en términos relativos, la población femenina de SCHS en edad de trabajar sea menor que la de pobres no SCHS y menos aún que en las no pobres, como se examinará más adelante (véase anexo estadístico, cuadro 6-A).

La comparación entre los grupos en estudio permite distinguir también la diferencia relativa de la población femenina en el tramo de edad de 25 a 44 años, el cual constituye el núcleo central de la fuerza de trabajo, y que al mismo tiempo abarca las edades de mayor trabajo reproductivo (en particular la crianza de los hijos pequeños), atribuido socialmente a las mujeres. Al interior del subconjunto de mujeres no pobres, este grupo etario alcanza el 32.2%, mientras que en SCHS llegan sólo al 25.5% y en las pobres no SCHS a 27.2% (véase gráfico 3).

Esto refleja un comportamiento levemente distinto a los resultados del Censo 2002, que muestran un país en proceso de transición demográfica avanzado, con un acelerado envejecimiento de la población. Resultado válido para las cifras globales del país pero no al interior de algunos subgrupos, como en el caso de SCHS.¹⁴

Gráfico 3

DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN FEMENINA SEGÚN CONDICIÓN DE POBREZA POR TRAMOS DE EDAD



Fuente: Homologación CAS-CASEN 2000.

14 Chile se ubica entre los países que están en una etapa avanzada del proceso de transición demográfica con un crecimiento moderado de su población total, como resultado del descenso de la fecundidad, y un aumento sostenido de la población mayor debido a la reducción de la mortalidad adulta (Servicio Nacional de la Mujer-SERNAM e INE, 2004).

2. Escolaridad

Se observa una clara brecha educativa de la población mayor de 14 años, entre quienes forman parte de SCHS y los no pobres. Cabe señalar primero, como muestran las cifras del cuadro 9, el alto porcentaje de población de SCHS sin educación formal, 16.4% en comparación con el 7.6% de la población pobre no SCHS, porcentaje que se reduce al mínimo en la población no pobre (1.5%). Se aprecia también que un muy alto porcentaje de la población de SCHS sólo cuenta con educación básica incompleta (54%), el que supera con creces al registrado en el segmento no pobre (12.1%). Asimismo, mientras las familias de SCHS sólo tienen un 4.6% de sus integrantes mayores de 14 con educación media completa, un grado de escolaridad que actualmente podría calificarse como “mínimo” para tener probabilidad de obtener un trabajo de cierta calidad, esta proporción asciende al 30.1% en la población no pobre.

Cuadro 9

ESCOLARIDAD DE LA POBLACIÓN MAYOR DE 14 AÑOS, SEGÚN CONDICIÓN DE POBREZA

	Chile Solidario		Pobres no Chile Solidario		No pobres		Total	
	Personas	Porcentaje	Personas	Porcentaje	Personas	Porcentaje	Personas	Porcentaje
Sin educación formal	83 766	16.4	117 598	7.6	127 761	1.5	329 125	3.0
Básica incompleta	274 306	53.7	648 679	41.7	1 056 332	12.1	1 979 317	18.3
Básica completa	69 094	13.5	279 331	18.0	963 319	11.0	1 311 744	12.1
Media incompleta	58 189	11.4	313 743	20.2	2 020 071	23.1	2 392 003	22.1
Media completa	23 378	4.6	172 960	11.1	2 634 602	30.1	2 830 940	26.2
Superior	2 389	0.5	21 624	1.4	1 937 266	22.2	1 961 279	18.2
Total	511 122	100.0	1 553 935	100.0	8 739 351	100.0	10 804 408	100.0

Fuente: Homologación CAS-CASEN 2000.

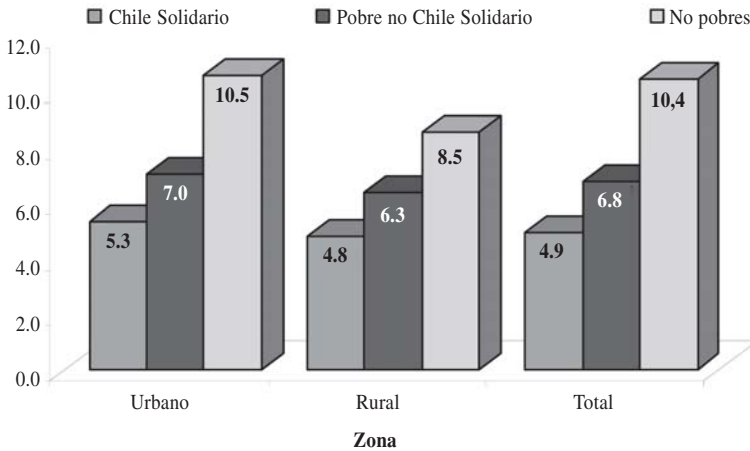
En el caso específico de la población femenina,¹⁵ los datos del gráfico 4 ponen en evidencia la desventajosa situación educativa de las

15 El promedio de escolaridad es prácticamente el mismo para mujeres y hombres en los tres segmentos considerados (véase anexo estadístico, cuadro 7-A).

mujeres de SCHS con respecto a las integrantes de los otros dos grupos considerados, en particular, en comparación con las del segmento no pobre. En efecto, la brecha de educación entre la población femenina de SCHS y la no pobre llega a los seis años, observándose que la escolaridad promedio de las mujeres de SCHS es inferior a cinco años, mientras que es mayor la diferencia en las zonas urbanas que en las rurales.

Gráfico 4

AÑOS PROMEDIO DE ESCOLARIDAD EN LA POBLACIÓN FEMENINA DE 14 AÑOS Y MÁS, SEGÚN CONDICIÓN DE POBREZA POR ZONA URBANO/RURAL



Fuente: Homologación CAS-CASEN 2000.

Por otra parte, la superioridad del promedio de escolaridad de las mujeres no pobres está presente en todas las regiones, observándose amplias diferencias en comparación con los otros dos grupos, tal como muestra el gráfico 5.

Al observar la forma del gráfico 5 puede apreciarse que, en algunos casos, como en la XI Región de Aysén, se asemeja la escolaridad de la población femenina de SCHS y pobre no SCHS. Sin embargo, al comparar

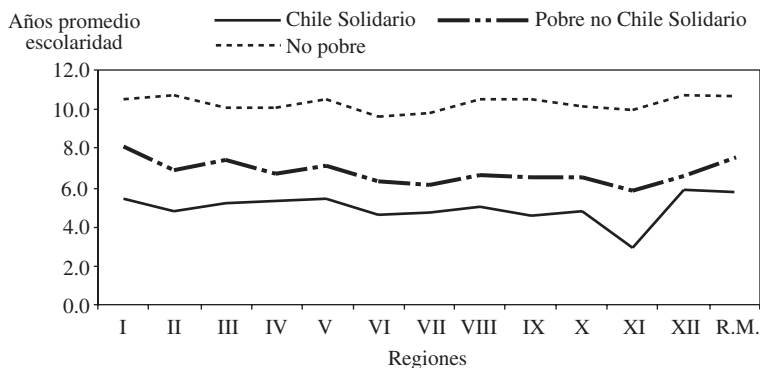
con las no pobres en todas las regiones, aunque con ligeras variaciones, las brechas son siempre pronunciadas.

Por último, tal como se aprecia en el gráfico 6, un porcentaje importante de población femenina que está en edad escolar no asiste a ningún establecimiento educacional. De hecho, casi un tercio de las niñas menores de seis años de la población no pobre asiste a un establecimiento educacional preescolar, mientras sólo lo hace uno de cada diez integrantes de SCHS. La no asistencia a algún establecimiento escolar de estos menores de seis años puede implicar un serio obstáculo para las madres que quieren trabajar o que ya lo hacen. Debe destacarse esta realidad porque, de acuerdo a estudios sobre la materia, esto podría afectar negativamente el rendimiento futuro en el sistema escolar. Además, según lo señalado por Helia Henríquez e Inés Reca en este mismo libro, una de las metas de SCHS es que los niños y niñas en edad preescolar asistan a algún programa de educación de párvulos (si no hay vacantes disponibles, al menos que estén inscritos y postulando).

Por otra parte, a pesar de que el porcentaje de no asistencia a un establecimiento educacional de las niñas y adolescentes de SCHS es muy

Gráfico 5

ESCOLARIDAD PROMEDIO DE LA POBLACIÓN FEMENINA SEGÚN CONDICIÓN DE POBREZA POR REGIONES



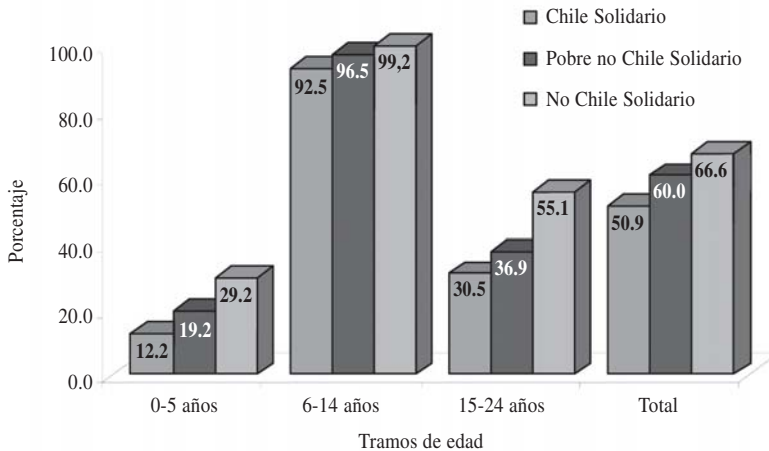
Fuente: Homologación CAS-CASEN 2000.

bajo en el tramo de seis a 14 años de edad (7.5%), igualmente es preocupante, puesto que estas menores probablemente no han terminado la enseñanza media y pueden encontrarse trabajando, en actividades productivas o reproductivas. Esto las pone en una posición desventajosa para salir de la pobreza, constituyendo ésta también otra de las metas señaladas en la dimensión educación.¹⁶

En síntesis, la existencia de una amplia brecha educacional entre la población de SCHS y la población no pobre, debe ser tomada en cuenta en la búsqueda de la superación de la pobreza extrema. Tal como lo ha establecido la literatura especializada, la educación desempeña un papel positivo y primordial para salir de la condición pobreza y abre oportunidades

Gráfico 6

POBLACIÓN FEMENINA MENOR DE 24 AÑOS QUE ASISTE
A ESTABLECIMIENTOS EDUCACIONALES SEGÚN
CONDICIÓN DE POBREZA



Fuente: Homologación CAS-CASEN 2000.

16 Véase el capítulo de Helia Henríquez e Inés Reca en este libro.

para formar parte de la población económicamente activa y tener una ocupación, así como respecto al tipo y la calidad del empleo al que puede aspirar.¹⁷

3. Familias y estructura familiar

Las cifras del cuadro 10 muestran, en primer lugar, que, al igual que lo observado en la distribución de la población por condición de pobreza, el 5% de las familias del país pertenece a SCHS, 15% al segmento pobre no SCHS y 80% al no pobre. En segundo lugar, se aprecia que en el grupo SCHS se encuentra la proporción más alta de familias encabezadas por una mujer (35.7%).¹⁸

Cuadro 10
FAMILIAS POR CONDICIÓN DE POBREZA Y
SEXO DEL JEFE DE HOGAR
(porcentajes)

Sexo de jefe de hogar	Familias SCHS		Familias pobres no SCHS		Familias no pobres		Total	
	Sexo	Total	Sexo	Total	Sexo	Total	Sexo	Total
Hombre	64.3	4.4	68.5	14.2	74.0	81.4	72.7	100.0 (3 200 744)
Mujer	35.7	6.5	31.5	17.3	26.0	76.2	27.3	100.0 (1 201 473)
Total	100.0	5.0	100.0	15.0	100.0	80.0	100.0	100.0 (4 402 217)

Fuente: Homologación CAS-CASEN 2000.

17 En el caso de las mujeres, las tasas de participación laboral crecen rápidamente con los mayores niveles de educación. Las mujeres con menor educación tienen 4.7 veces menos oportunidad de insertarse en el mercado de trabajo que las más educadas, según constata Rosa Bravo en su análisis de los datos censales de 2002 (SERNAM - INE, 2004).

18 Según datos de la encuesta CASEN 2003, el 32.5% de los hogares indigentes está encabezado por una mujer, al igual que el 26% de los hogares pobres no indigentes.

Esta distribución de familias del país por condición de pobreza registra variaciones entre las regiones. Así, por ejemplo, la Región de Aysén tiene el porcentaje más alto de familias de SCHS (17.4%), seguida por la Región de Los Lagos (11.4%). En cambio, en la Región del Bío-Bío sólo el 0.6% de las familias está incluida en el segmento Chile Solidario, al igual que sólo un 1% en la Región de Antofagasta (véase anexo estadístico, cuadro 8-A). Tales resultados coinciden con los datos registrados en la encuesta CASEN 2003, según los cuales la pobreza se manifiesta con mayor severidad en la Región de la Araucanía y tiene menor incidencia en las regiones de Magallanes y Antofagasta.¹⁹

a) *Tipos de familia y pobreza*

En el cuadro 11 se aprecian las diferencias en cuanto al tipo de familias según condición de pobreza. De hecho, las familias de SCHS sin hijos son menos numerosas que las familias en similar situación de los otros dos grupos. En cambio, se observa una mayor presencia de familias monoparentales con hijos entre las familias pobres. Debe destacarse que en su gran mayoría las familias monoparentales con hijos están encabezadas por una mujer. En efecto, de acuerdo con los datos del Censo de 2002, mientras el 26% de los hogares con jefatura femenina son nucleares monoparentales, esta proporción se reduce a sólo el 2% en el caso de aquellos con jefatura masculina. El 85% del total de hogares monoparentales tiene una jefa mujer, lo que indica que con mucha mayor frecuencia que los hombres, las mujeres constituyen hogares donde viven sin pareja, solas con sus hijos, según sostiene Rosa Bravo (SERNAM-INE, 2004).

Si se consideran sólo las familias con hijos, se observa que el número promedio de hijos que vive con los padres es de 1.66, sin grandes diferencias entre las familias de los distintos segmentos (SCHS: 1.78 y no SCHS: 1.65). Empero, el examen del número de hijos menores de 18 años, integrantes de los hogares según condición de pobreza, permite

19 Selamé (2004) destaca también que la incidencia de la pobreza es más alta en las áreas urbanas, no existiendo ninguna región que escape a esta regla.

Cuadro 11

TIPOS DE FAMILIA POR CONDICIÓN DE POBREZA
(porcentajes)

Tipo de familia	Familias SCHS	Familias pobres no SCHS	Familias no pobres	Total
Unipersonal	6.0	5.1	6.5	6.3
Pareja con hijos	8.3	7.9	9.0	8.8
Pareja sin hijos	41.3	49.2	54.0	52.8
Monoparental con hijos	25.6	21.0	15.7	16.9
Otra situación	18.8	16.8	14.8	15.2
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Homologación CAS-CASEN 2000.

establecer algunas diferencias entre los tres grupos de familias incluidos. En primer lugar, se constata que el porcentaje de hogares de SCHS sin hijos menores de 18 años es levemente superior al de los otros grupos. Es posible que esta situación se explique por el hecho de que son parejas de más edad. En segundo término, las familias con tres o más hijos menores de 18 años son más numerosas, en términos relativos, en los hogares pobres, lo que muy probablemente se traduzca en una mayor actividad doméstica para las mujeres de estas familias (véase gráfico 7).

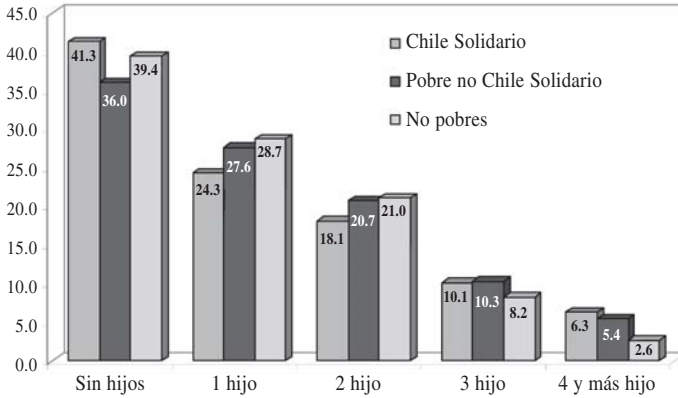
Complementariamente, es importante destacar que una menor proporción de mujeres de SCHS cuenta con pareja, es decir, está casada o es conviviente (48% frente al 53% de aquellas del grupo de pobres no SCHS y 55% de las no pobres) y, en cambio, son más elevados los porcentajes de viudas y solteras, según se observa en el gráfico 8. Esta última situación podría significar una mayor necesidad de estas mujeres de trabajar, sobre todo si se trata de jefas de hogar.

b) *Jefatura de familia*

De acuerdo a las cifras presentadas en el cuadro 10, existe un predominio de jefaturas masculinas en los hogares de los tres segmentos

Gráfico 7

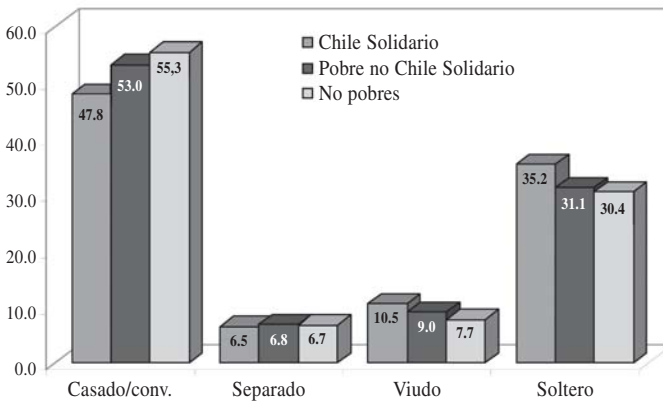
PORCENTAJE DE FAMILIAS SEGÚN CONDICIÓN DE POBREZA
POR NÚMERO DE HIJOS MENORES DE 18 AÑOS
(porcentajes)



Fuente: Homologación CAS-CASEN 2000.

Gráfico 8

POBLACIÓN FEMENINA MAYOR DE 15 AÑOS, SEGÚN CONDICIÓN
DE POBREZA Y ESTADO CIVIL
(porcentajes)



Fuente: Homologación CAS-CASEN 2000.

estudiados. Sin embargo, alrededor de un tercio de éstos se encuentra encabezado por mujeres. Como se ha señalado con anterioridad, en el grupo de SCHS se encuentra la proporción más alta de familias con jefatura femenina (35.7%). Lo anterior confirma lo establecido en otros estudios acerca de que la jefatura femenina tiene mayor incidencia en los hogares más pobres del país.²⁰

De acuerdo al estudio del SERNAM-INE (2004), las mujeres jefas de hogar se concentran mayoritariamente en formas de estado civil o conyugal que significan la ausencia de pareja, es decir solteras, separadas y viudas (65% del total). En 2002, 341 000 hogares estaban integrados por mujeres solas con sus hijos, de las cuales la mitad es menor de 40 años.

Las regiones con mayor presencia de mujeres jefas de hogar pobres son Atacama (26.8%), Tarapacá (23.4%) y de la Araucanía (23.2%), según Selamé (2004). Las regiones con menor proporción de mujeres jefas de hogar en condiciones de pobreza o indigencia eran, además de la Metropolitana, aquellas que presentaban los menores niveles de pobreza del país, Magallanes (11.4%), Antofagasta (13.8%) y Aysén (14.8%), antes señaladas.

En la sección siguiente se abordarán las diferencias en la condición de actividad de la población según los tres segmentos considerados, en particular se analizará la situación de las mujeres y la incidencia que tiene en la misma la presencia de hijos.

D. COMPARACIÓN LABORAL DE LA POBLACIÓN POR CONDICIÓN DE POBREZA

Por su relevancia en la entrada, permanencia y salida de la pobreza, la esfera del trabajo constituye un ámbito fundamental que debe ser considerado cuando se aborda este tema. La influencia de la inserción laboral

20 Entre 1992 y 2002 hubo un significativo aumento de la jefatura de hogar femenina, señala Bravo (SERNAM-INE, 2004), desde 25% a 32%, según datos de los Censos de Población. Asimismo, apunta que en el estrato más bajo de los jefes de hogar no calificados (con ocupaciones no calificadas), la proporción de jefaturas femeninas asciende al 27%.

de las personas sobre la condición de pobreza, de la población en general y de las mujeres en particular, ha sido extensamente investigada y destacada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT). El análisis de la relación entre el género, la pobreza y el empleo está siendo desarrollado por OIT desde hace varios años y fue una de sus principales contribuciones a la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer en Beijing (1995) que subrayó, según Valenzuela (2003), en su Plataforma de Acción, el creciente peso de la pobreza femenina y las desigualdades de género como los principales obstáculos para el avance de la mujer y su acceso a las actividades productivas y económicas. Asimismo, con este mismo objetivo, la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe inició en julio de 2002 la ejecución del Proyecto “Incorporación de la Dimensión de Género en las Políticas de Erradicación de la Pobreza y Generación de Empleo en América Latina” (GPE-AL), desarrollado en seis países latinoamericanos: Argentina, Bolivia, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Perú.²¹ Cabe mencionar también los estudios que la OIT ha realizado en conjunto con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), destacándose el referido al caso de Chile (Selamé, 2004).²² Este tema fue debatido, asimismo, en la Novena Conferencia Regional sobre la Mujer, realizada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en 2004 y también constituye uno de los objetivos de las Metas del Milenio fijadas durante la Asamblea General de Naciones Unidas del 2000.

En 2000, mientras la tasa de participación laboral de los hombres chilenos alcanzaba el 73%, la de las mujeres era de alrededor de un 38% (41.1% en las áreas urbanas y 22.2% en las rurales), advirtiéndose

21 Véanse al respecto Berger (ed.) (2003); Fernández-Pacheco (ed.) (2003); Valenzuela (ed.) (2003); Valenzuela (ed.) (2004a); Valenzuela (ed.) (2004b). Asimismo, son también interesantes otros estudios de la OIT, como Abramo, Valenzuela y Pollack (2000); y Marinakis (1999).

22 Selamé sostiene que para establecer la vinculación entre ocupación y situación de pobreza de las mujeres es fundamental caracterizar adecuadamente la ubicación de ésta en el mercado de trabajo, para lo cual apela al concepto de marginalidad ocupacional, que remite a la exclusión en el mercado de trabajo, a la par que considera la exclusión del mercado de trabajo que puede medirse mediante indicadores como la tasa de participación laboral, tasas de inactividad, tasas de desocupación y duración del tiempo de desocupación (2004).

grandes diferencias entre los quintiles de menos recursos y los de ingresos más altos –25.7% y 52.2% respectivamente–, lo que apenas se distingue en el caso de los varones (Selamé, 2004).²³ El análisis de las cifras presentadas en el cuadro 12 permite apreciar las diferencias de participación en el mercado de trabajo existentes entre la población en edad de trabajar de SCHS y la de los otros dos segmentos, que corroboran lo señalado con anterioridad sobre las diferencias de participación por quintil de ingresos.

En primer lugar, se advierte que mientras el 40% de la población de SCHS en edad de trabajar es activa, este porcentaje sube al 48% en la población pobre no SCHS y alcanza el 58% entre los no pobres. Sin considerar la variable de género, las regiones donde la población de SCHS es menos activa son la O'Higgins (36%) y Bío-Bío (38%), seguidas por la de la Araucanía y de Los Lagos (38%) (véase anexo estadístico, cuadro 9-A).

En segundo término, se destaca que sólo el 28.7% de la población en edad de trabajar de SCHS está ocupada, *versus* el 38.8% de los pobres no SCHS y más de la mitad de los no pobres.

Las cifras del mismo cuadro 12 muestran también la existencia de una brecha de género en la participación laboral, en los tres grupos analizados aunque es bastante menos pronunciada en el caso de los no pobres (en SCHS esta diferencia alcanza a 46 puntos porcentuales, entre los pobres no SCHS es de 47.5 puntos, reduciéndose en el grupo no pobre a 31 puntos porcentuales). Empero, la diferencia de participación laboral es aun más amplia entre la población femenina de los distintos segmentos. De hecho, apenas un 16% de las mujeres en edad de trabajar incluidas en SCHS son activas y, por el contrario, lo es el 43% de las no pobres. Además, en el segmento SCHS sólo forman parte de la fuerza de trabajo una de cada diez mujeres, en comparación con cuatro de cada diez de las no pobres.

La mayor inactividad laboral registrada por las mujeres en comparación con los hombres se traduce con frecuencia en una mayor

23 El estudio de MIDEPLAN sobre la situación de la mujer y la brecha de género de 2002 señala que la brecha por razón de género en la tasa de participación de la población de 15 años y más es mucho más fuerte en el quintil de menos recursos (44.9%) respecto de la encontrada en el quintil de ingresos más altos (24.3%).

Cuadro 12
POBLACIÓN MAYOR DE 15 AÑOS POR CONDICIÓN DE POBREZA, SEGÚN ACTIVIDAD Y SEXO

Sexo	Condición de actividad	Chile Solidario		Pobres no Chile Solidario		No pobres		Total	
		Personas	Porcentaje	Personas	Porcentaje	Personas	Porcentaje	Personas	Porcentaje
Hombre	Ocupado	121 962	47.1	468 176	60.7	2 886 411	68.6	3 476 549	66.4
	Desocupado	38 986	15.1	87 535	11.3	234 778	5.6	361 299	6.9
	Inactivo	97 944	37.8	216 014	28.0	1 087 854	25.8	1 401 812	26.8
	Total	258 892	100.0	771 725	100.0	4 209 043	100.0	5 239 660	100.0
Mujer	Ocupada	25 669	10.1	135 761	17.3	1 807 989	39.1	1 969 419	34.7
	Desocupada	14 974	5.9	55 287	7.0	186 506	4.0	256 767	4.5
	Inactiva	214 302	84.1	594 485	75.7	2 635 247	56.9	3 444 034	60.7
	Total	254 945	100.0	785 533	100.0	4 629 742	100.0	5 670 220	100.0
Total	Ocupado	147 631	28.7	603 937	38.8	4 694 400	53.1	5 445 968	49.9
	Desocupado	53 960	10.5	142 822	9.2	421 284	4.8	618 066	5.7
	Inactivo	312 246	60.8	810 499	52.0	3 723 101	42.1	4 845 846	44.4
	Total	513 837	100.0	1 557 258	100.0	8 838 785	100.0	10 909 880	100.0

Fuente: Homologación CAS-CASEN 2000.

dependencia económica y vulnerabilidad social. Esta situación se acentúa más en el caso de las mujeres de SCHS, por cuanto más del 80% de ellas aparecen como inactivas.²⁴ Es necesario recordar que una de cada tres mujeres de SCHS son jefas de hogar, y como se observa en el cuadro 13, la inactividad las afecta en mayor medida que a las jefas de hogar no pobres.

En el caso de las mujeres, y en particular entre las jefas de hogar, la presencia y el número de hijos ejercen gran influencia en sus niveles de participación laboral, por cuanto en la sociedad chilena actual todavía predomina el orden de género tradicional, que atribuye a las mujeres la responsabilidad de las tareas domésticas y de cuidado (trabajo reproductivo).²⁵ En efecto, las cifras del cuadro 13 ponen en evidencia que las jefas de familia de SCHS tienen más hijos que sus pares no pobres y, al mismo tiempo, las mujeres con hijos son mucho menos activas que las pobres no SCHS y sobre todo que las no pobres (18.5%, 40.2% y 75.6%, respectivamente). En el caso de las mujeres de menores ingresos, la presencia de hijos suele convertirse en la imposibilidad de integrarse al mercado de trabajo, cuando no tienen con quién, ni dónde dejar a sus hijos y, por cierto, no pueden costear ayuda remunerada.²⁶

En esta mayor inactividad de las jefas de hogar pobres inciden también otros factores, además de los ya señalados, tales como sus bajos niveles de escolaridad y de calificaciones laborales.²⁷

24 En términos generales, la inactividad de la mujer se debe a su dedicación al trabajo reproductivo; en muy pocos casos se atribuye a la recepción de una jubilación o montepío o al hecho de estar estudiando (Selamé, 2004).

25 En otros estudios se ha destacado entre las principales razones que motivan la mayor exclusión del mercado de trabajo que experimentan las mujeres pobres su menor nivel educativo y la dificultad de compatibilizar sus roles domésticos y productivos (Gálvez y Pollack 1999, citado por Selamé, 2004).

26 Según cifras de la encuesta CASEN 2000, la oferta educativa preescolar –pública y privada– dio cobertura al 32.5% de la población menor de seis años. Sin embargo, entre los niños de tres a cinco años pertenecientes a los hogares de más ingresos (quinto quintil) se constató una cobertura del 67.8%. En contraste, la cobertura entre los niños de hogares del primer y segundo quintil, alcanzó el 36.7% y el 39.7%, respectivamente (Selamé, 2004).

27 Para un análisis detallado de las diferencias sociodemográficas y ocupacionales de las mujeres jefas de hogar según condición de pobreza del hogar véase Selamé (2004), y sobre las diferencias de acuerdo al estrato ocupacional y la inactividad de las jefas de hogar, SERNAM-INE (2004).

Cuadro 13
JEFAS DE HOGAR POR CONDICIÓN DE ACTIVIDAD, SEGÚN CONDICIÓN DE POBREZA Y NÚMERO DE HIJOS

Tipo de familia	Número de hijos	Activas			Inactivas			Total		
		Jefas de hogar	Total jefas de hogar porcentaje	Porcentaje de la fila	Jefas de hogar	Total jefas de hogar porcentaje	Porcentaje de la fila	Jefas de hogar	Total jefas de hogar porcentaje	Porcentaje de la fila
Familia SCHS	1 hijo	1 918	39.7	15.1	10 822	50.8	84.9	12 740	48.7	100.0
	2 hijos	1 573	32.5	21.5	5 749	27.0	78.5	7 322	28.0	100.0
	3 hijos	857	17.7	24.4	2 661	12.5	75.6	3 518	13.5	100.0
	4 hijos y más	488	10.1	19.1	2 066	9.7	80.9	2 554	9.8	100.0
	Total	4 836	100.0	18.5	21 298	100.0	81.5	26 134	100.0	100.0
Familia pobre no SCHS	1 hijo	15 360	46.2	35.6	27 770	56.2	64.4	43 130	52.2	100.0
	2 hijos	10 518	31.6	47.4	11 651	23.6	52.6	22 169	26.8	100.0
	3 hijos	5 177	15.6	48.3	5 536	11.2	51.7	10 713	13.0	100.0
	4 hijos y más	2 213	6.7	33.1	4 467	9.0	66.9	6 680	8.1	100.0
	Total	33 268	100.0	40.2	49 424	100.0	59.8	82 692	100.0	100.0
Familia no pobre	1 hijo	168 319	58.2	75.0	55 973	60.0	25.0	224 292	58.6	100.0
	2 hijos	86 183	29.8	78.8	23 189	24.9	21.2	109 372	28.6	100.0
	3 hijos	27 749	9.6	74.3	9 618	10.3	25.7	37 367	9.8	100.0
	4 hijos y más	6 976	2.4	61.1	4 440	4.8	38.9	11 416	3.0	100.0
	Total	289 227	100.0	75.6	93 220	100.0	24.4	382 447	100.0	100.0
Total	1 hijo	185 597	56.7	66.2	94 565	57.7	33.8	280 162	57.0	100.0
	2 hijos	98 274	30.0	70.8	40 589	24.8	29.2	138 863	28.3	100.0
	3 hijos	33 783	10.3	65.5	17 815	10.9	34.5	51 598	10.5	100.0
	4 hijos y más	9 677	3.0	46.9	10 973	6.7	53.1	20 650	4.2	100.0
	Total	327 331	100.0	66.6	163 942	100.0	33.4	491 273	100.0	100.0

Fuente: Homologación CAS-CASEN 2000.

Además de las disparidades en la inserción laboral de los tres segmentos de población delimitados, se aprecia también que existen distintas tasas de desocupación de la población activa, tal como se constata en el gráfico 9. En efecto, mientras el 27% de la población activa de SCHS está desocupada, este porcentaje se reduce al 19% entre los pobres no SCHS y a sólo el 8% entre los no pobres.

Para el mismo año 2000, se registra una tasa de desocupación nacional del 9.4% para los hombres y de 11.9% para las mujeres. El desempleo, que alcanza al 25.1% en el quintil de menores recursos y el 2.8% en el quintil del extremo de mayores recursos. En el caso de las mujeres del quintil más pobre, la desocupación asciende al 31%, reduciéndose al 3.6% entre las más ricas (Selamé, 2004; OIT, 2003). Debe destacarse que después de la crisis económica de 1998, no sólo aumentaron las tasas de desempleo sino que también se habría incrementado el tiempo promedio de búsqueda de empleo, permaneciendo las mujeres desempleadas por períodos más extensos. En 1998 el tiempo promedio de búsqueda era de entre 15 y 20 semanas, mientras que en 2000 alcanzó a superar las 25 semanas (Vega 2001, citado por Selamé, 2004). Esta situación constituye un factor de riesgo social, en particular para la población de más escasos recursos, sostiene Selamé (2004).

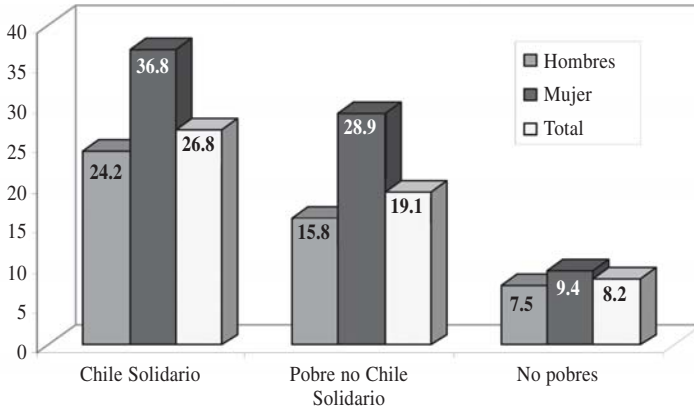
Al igual que lo observado respecto a las tasas de participación, las mujeres de Chile Solidario son quienes están en situación más desfavorable, dado que a su escasa participación laboral se agrega la alta tasa de desocupación que enfrentan aquellas que integran la fuerza de trabajo (37%). Este porcentaje supera ampliamente al de las mujeres no pobres (9.4%), y en menor medida a las pobres no Chile Solidario (28.9%).

Por otra parte, Selamé (2004) señala que la incidencia conjunta de la inactividad y la desocupación en las mujeres indigentes (asimilables a las pertenecientes a SCHS), sobrepasa con creces la mitad de las jefas de hogar. En este caso, las inactivas llegaron al 46% en 2000, en tanto que las desocupadas alcanzaron al 25.7%. Sólo el 28% de estas mujeres desempeñaba una ocupación.

Un estudio realizado para MIDEPLAN (2002b) sobre la dinámica de la pobreza de las jefas de hogar, basado en la Encuesta Panel 1996-2001, destaca la importancia del número de personas que generan ingresos en el hogar como indicador de bienestar económico. En otros términos, el mayor o menor promedio de ocupados se asocia con la trayectoria de

Gráfico 9

TASA DE DESOCUPACIÓN SEGÚN CONDICIÓN DE POBREZA POR SEXO



Fuente: Homologación CAS-CASEN 2000.

pobreza seguida por los hogares.²⁸ En efecto, en aquellos hogares con jefatura femenina que salieron de la pobreza entre 1996 y 2001, o al menos pasaron desde la indigencia a la pobreza no indigente, se advierte un aumento en el número promedio de ocupados. Por el contrario, en los hogares que, en igual período, cayeron en la indigencia o la pobreza, este promedio disminuyó de 1.8 a 0.4 y de 1.3 a 0.9, respectivamente.

Este estudio mostró también que la permanencia en la indigencia y el paso a la pobreza se asocia en cierta medida con el aumento del promedio de desocupados. De hecho, los hogares encabezados por mujeres que permanecieron en la indigencia, en 1996 y 2001, son aquellos que tienen el promedio más alto de desocupados, en ambos años (0.03 y 0.59).²⁹

28 En los hogares no pobres de 1996, el número promedio de ocupados era de 1.63, mientras que en 2001 fue de 1.46 (MIDEPLAN, 2002b). En el caso de los hogares con jefatura femenina, estos promedios alcanzan a 1.4 y 1.1, respectivamente.

29 En los hogares no pobres, el promedio de desocupados es 0.06 en 1996 y 0.15 en 2001 (MIDEPLAN, 2002b).

Además, se observa un aumento de los desocupados en los hogares pobres cuya situación empeora al pasar a la indigencia (de 0.13 a 0.38). Por último, la caída en la indigencia de los hogares no pobres discurre en paralelo con el incremento más pronunciado del promedio de desocupados (de 0.08 a 0.65).

El estudio de MIDEPLAN puso también en evidencia la importancia que tiene la condición de actividad de la misma jefa de hogar. De hecho, en el grupo de hogares con jefatura femenina que permanecieron en la indigencia los dos años comparados, aumentó la desocupación —desde 0 a 25.6%— a la par que disminuyó la ocupación —de 43.8% a 34.1%— de las mismas. En los casos en que estos hogares no eran indigentes en 1996 y cayeron en esta situación en el 2001, se redujo la proporción de jefas de hogar ocupadas a la par que aumentaron la desocupación y la inactividad. La baja de la proporción de jefas de hogar ocupadas fue particularmente pronunciada en el caso de los hogares no pobres que pasaron a la indigencia (de 87% a 6.7%). Igualmente notorio fue aquí el aumento de las desocupadas (6.7% a 27.7%) y el de inactivas (de 5.4% a 65.6%). Estas cifras corroboran lo antes señalado respecto a la importancia del trabajo para salir de la extrema pobreza.

La inactividad y la desocupación atentan contra el sustento de las familias, dado que la fuente principal de ingresos proviene del trabajo, pero además, como señala un documento de OIT (1988, citado por Selamé, 2004) “dado que el ingreso del trabajo representa aproximadamente el 80% del ingreso monetario total, el tipo de empleo y las remuneraciones percibidas determinan de manera relevante la ubicación en la clasificación por niveles de pobreza”. De allí que sea importante también identificar el tipo de empleo que desempeñan los ocupados.

1. Categoría de ocupación

Al analizar las cifras del cuadro 14, se constata que casi la mitad (45.3%) de la población ocupada de SCHS tiene un empleo por cuenta propia; en igual categoría ocupacional se encuentra el 31% de los ocupados integrantes del segmento pobres no SCHS y sólo el 18% de los no pobres. Los asalariados (obreros y empleados) constituyen otro 46% en SCHS, incrementándose a casi dos tercios (70%) entre los no pobres.

Cuadro 14
POBLACIÓN OCUPADA SEGÚN CATEGORÍA OCUPACIONAL, CONDICIÓN DE POBREZA Y SEXO

Sexo	Categoría ocupacional	SCHS		Pobres no SCHS		No pobres		Total	
		Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Hombre	Empleador	106	0.1	1 513	0.3	174 428	6.2	176 047	5.1
	Cuenta propia	58 877	47.9	151 992	32.4	539 495	19.1	750 364	21.9
	Empleado/obrero	57 482	46.8	307 988	65.7	2 090 623	73.9	2 456 093	71.8
	Servicio doméstico	67	0.1	355	0.1	3 879	0.1	4 301	0.1
	Familiar no remunerado	6 354	5.2	6 903	1.5	20 682	0.7	33 939	1.0
Total	122 886	100.0	468 751	100.0	2 829 107	100.0	3 420 744	100.0	
Mujer	Empleador	42	0.2	117	0.1	48 485	2.7	48 644	2.5
	Cuenta propia	8 511	33.0	36 240	26.7	296 224	16.4	340 975	17.4
	Empleado/obrero	11 213	43.5	69 400	51.2	1 128 399	62.6	1 209 012	61.6
	Servicio doméstico	2 609	10.1	23 972	17.7	288 245	16.0	314 826	16.0
	Familiar no remunerado	3 415	13.2	5 816	4.3	40 478	2.2	49 709	2.5
Total	25 790	100.0	135 545	100.0	1 801 831	100.0	1 963 166	100.0	
Total	Empleador	148	0.1	1 630	0.3	222 913	4.8	224 691	4.2
	Cuenta propia	67 388	45.3	188 232	31.1	835 719	18.0	1 091 339	20.3
	Empleado/obrero	68 695	46.2	377 388	62.5	3 219 022	69.5	3 665 105	68.1
	Servicio doméstico	2 676	1.8	24 327	4.0	292 124	6.3	319 127	5.9
	Familiar no remunerado	9 769	6.6	12 719	2.1	61 160	1.3	83 648	1.6
Total	148 676	100.0	604 296	100.0	4 630 938	100.0	5 383 910	100.0	

Fuente: Homologación CAS-CASEN 2000.

En el cuadro 14 se observan también las diferencias de ocupación de la población femenina según condición de pobreza. Mientras un tercio de las mujeres de SCHS trabaja por cuenta propia, sólo lo hace el 16% de las no pobres, pasando por el 27% de las pobres no SCHS. Asimismo, muchas más mujeres no pobres que de SCHS se desempeñan como asalariadas.³⁰

Los trabajos por cuenta propia son en su gran mayoría precarios por cuanto tienen una baja cobertura en seguridad social (previsión vejez y cobertura en salud), una escasa protección de la maternidad y generan bajos ingresos. Esto se debe a que en Chile las leyes de protección laboral establecidas en el Código de Trabajo se aplican sólo a los trabajadores dependientes (asalariados). La imposición en algún sistema de pensiones es voluntaria para los trabajadores por cuenta propia y dado los magros ingresos que obtienen las trabajadoras por cuenta propia de SCHS –como se examina más adelante–, es casi improbable que puedan imponer para una vejez digna y dependerán del acceso a una pensión asistencial del Estado, cuyos montos son muy bajos. De acuerdo a datos de la encuesta CASEN 2000, el 82% de las trabajadoras por cuenta propia no cotizaba en el sistema de pensiones; sólo lo hacía el 31% de las mujeres ocupadas del quintil de menos ingresos frente al 72% de las ocupadas del extremo opuesto (Selamé, 2004).

En un estudio de Mauro y Yáñez (2005) sobre trayectorias laborales y previsión social se señala que el paso por trabajos por cuenta propia en el curso de la vida laboral se traduce por lo general en desprotección previsional. Asimismo, se afirma que las trabajadoras de sectores socio-ocupacionales de menores ingresos –entre las que se encuentran muchas cuentapropistas– son las que se hallan en situación más desmedrada respecto a la seguridad social.

Una de cada diez mujeres ocupadas de SCHS no recibe ingreso directo por su trabajo al ser trabajadora familiar no remunerada, lo que constituye una situación de dependencia y vulnerabilidad aún mayor.

30 Más de la mitad (59%) de las jefas de hogar ocupadas indigentes (asimilables a las de SCHS) se desempeñan en los servicios personales, comunales y sociales, seguidas por aquellas que están en el comercio por mayor y menor (17.2%) y las dedicadas a la agricultura y silvicultura (13.6%) (Selamé, 2004).

Por último, como señala Valenzuela (2001) muchas de las precarias ocupaciones en que se desempeñan las mujeres pobres, se desarrollan en ambientes riesgosos para la salud y seguridad e implican un menor nivel de organización, por lo que sus posibilidades de hacer valer sus derechos son menores.

2. Ingresos

Los datos del cuadro 15 nos permiten concluir, en primer lugar, que las diferencias de ingresos per cápita del hogar observadas entre segmentos ponen en evidencia la inequitativa distribución de la riqueza vigente en Chile. Los ingresos per cápita de los hogares de SCHS equivalen al 15% de aquellos de los hogares no pobres, y los de los hogares pobres no SCHS alcanzan a un 26%. En segundo término, estas disparidades entre segmentos se aprecian incluso perteneciendo a la misma categoría ocupacional. Por ejemplo, los trabajadores por cuenta propia del sistema reciben un ingreso promedio equivalente a casi la quinta parte de lo que perciben los cuenta propia no pobres (\$ 22 516 pesos y \$ 111 591 pesos, respectivamente, US\$ 39.40 y US\$ 195.00). Una diferencia similar se observa en el caso de obreros y empleados (\$ 26 881 y \$ 151 519 pesos, respectivamente, US\$ 47 y US\$ 264). En otras palabras, las ocupaciones por cuenta propia no son las mismas en uno y otro segmento, produciendo menos ingresos las que desarrollan los ocupados de SCHS. Tampoco son iguales los empleos asalariados de unos y otros. De estos datos se puede deducir que la situación de pobreza de los trabajadores que forman parte del sistema no se vincula sólo a la falta de trabajo sino a los bajos ingresos que perciben por sus trabajos.

Las brechas de género de los ingresos no son muy significativas en términos generales, ni tampoco al interior de cada categoría, en SCHS. Esto significa que los trabajadores integrantes del sistema, hombres y mujeres, se encuentran en las peores condiciones para enfrentar la pobreza.³¹

31 Selamé (2004) señala que el análisis de los datos de los ingresos por categoría de ocupación por quintiles de ingreso, permite observar una brecha de género en el caso de los trabajadores por cuenta propia del quintil I, el de menores recursos, y que puede asimilarse a la extrema pobreza.

Cuadro 15

INGRESO PROMEDIO^a PER CÁPITA DEL HOGAR SEGÚN
CONDICIÓN DE POBREZA POR SEXO DEL JEFE DE FAMILIA
(*pesos noviembre 2000*)^b

Sexo	Categoría	Familia ocupacional	Familia pobre no SCHS	Familia no pobre	Total
Hombre	Empleador	14 339	32 352	378 801	376 551
	Cuenta propia	22 440	37 122	111 459	90 747
	Empleado/obrero	27 031	41 188	148 195	134 677
	Servicio doméstico		29 689	69 163	65 422
	Total	23 961	39 616	157 630	139 558
Mujer	Empleador			311 017	310 970
	Cuenta propia	23 468	43 138	112 230	98 028
	Empleado/obrero	25 549	41 111	168 313	159 706
	Servicio doméstico	13 243	29 763	77 135	73 100
	Total	22 227	39 739	146 705	136 211
Total	Empleador	14 339	32 430	372 606	370 594
	Cuenta propia	22 518	37 957	111 591	91 908
	Empleado/obrero	26 881	41 181	151 519	138 597
	Servicio doméstico	13 243	29 761	76 926	72 897
	Total	23 795	39 632	155 561	138 954

Fuente: Homologación CAS-CASEN 2000.

Nota: Las casillas vacías corresponden a frecuencias no representativas.

^a Sobre la base de ingresos autónomos del trabajo.

^b Equivalencia 1 US\$ = \$ 572 (noviembre 2000).

Cabe recordar lo señalado en otros estudios respecto a que una de las formas de perpetuación de la pobreza de las mujeres deriva precisamente de sus remuneraciones o de la escasa retribución que recibe por su trabajo. En el caso particular de los hogares encabezados por mujeres, los ingresos autónomos del trabajo conforman la parte más importante del ingreso familiar y, en consecuencia, sostiene Selamé (2004), las dificultades que estas mujeres deben enfrentar para acceder a un puesto de trabajo constituyen por sí mismas factores de riesgo, puesto que las menores probabilidades de poder generar ingresos propios ponen en riesgo la subsistencia del grupo familiar.

No obstante, la participación en el mercado de trabajo no sólo es fundamental para las jefas de hogar. Existe consenso en una extensa literatura sobre pobreza en cuanto a que la participación laboral femenina ha sido un importante aporte para aminorar la pobreza.³² Así, por ejemplo, en el caso de Chile, un estudio realizado por MIDEPLAN (2002a), basado en resultados de la encuesta CASEN 2000, muestra que mientras el 41.8% de los hogares nucleares biparentales no pobres cuentan con una cónyuge activa, este porcentaje se reduce a la mitad (20.6%) en los hogares pobres. Asimismo, se señala que de no haber mediado el aporte monetario de la cónyuge, un 21.3% de los hogares del país estarían en condición de pobreza, en lugar del 16.6% efectivamente registrado, a la par que la indigencia habría alcanzado al 7% de los hogares, en vez del 4.6% encontrado, y esto pese a que la mitad de las cónyuges activas de los hogares pobres desempeñan trabajos no calificados.

Por último, como señala Valenzuela (2003), “(...) la contribución económica de la mujer es muy importante para la ruptura de la transmisión intergeneracional de la pobreza, debido a que el porcentaje del ingreso femenino destinado al bienestar de la familia, en especial a la salud, educación y nutrición de los hijos, es superior al porcentaje de los ingresos masculinos dedicados a estos gastos”.

E. CONCLUSIONES

En SCHS actual se advierte una presencia de población (mujeres en particular) menor de 15 años y mayor de 65 años, que difiere del comportamiento del total de la población del país, la que de acuerdo al Censo del 2002 estaría viviendo un proceso de envejecimiento. Debe tenerse presente que a menudo las cifras nacionales esconden heterogeneidades importantes que es necesario recordar al momento de definir y evaluar políticas sociales.

Alrededor de un 40% de la población de SCHS tiene menos de 15 años o son mayores de 64 años, lo que se traduciría en una alta tasa de

32 Para un análisis detallado de la evolución de la participación laboral de la mujer en América Latina en los años noventa, véase, Abramo; Valenzuela y Pollack (2000).

dependencia económica. Esto significa que el sostenimiento de los hogares recae sobre muy pocas personas, las que, a su vez, tienen muchas dificultades para insertarse en el mercado de trabajo, en particular las mujeres.

La población de 15 años y más de SCHS muestra una muy baja escolaridad promedio (la mitad no logra alcanzar la educación básica completa), advirtiéndose una pronunciada brecha respecto a la población no pobre. Tal situación merece particular atención en la búsqueda de superación de la pobreza extrema, por cuanto existe consenso respecto a que la educación desempeña un papel positivo en las oportunidades para formar parte de la población económicamente activa y tener una ocupación, así como respecto al tipo y la calidad del empleo.

En SCHS existe un alto porcentaje de hogares encabezados por mujeres (35.7%), mientras que una parte significativa de estos últimos son monoparentales con hijos. Estos hogares son más vulnerables a la pobreza, razón por la cual deberían ser beneficiarios prioritarios de políticas y programas sociales.

Altos porcentajes de mujeres de SCHS, y en particular de las jefas de hogar, aparecen excluidas del mercado de trabajo y cuando están incluidas sus ocupaciones les proporcionan muy bajos ingresos. La baja participación laboral de las mujeres de SCHS se atribuiría, como señala Valenzuela (2003), a la vigencia de patrones culturales tradicionales en América Latina, según los cuales predomina entre las mujeres pobres el ideal femenino como ama de casa, a las restricciones que les imponen sus responsabilidades domésticas –en particular, el cuidado de los hijos–, a su escasa preparación para insertarse en el mercado de trabajo y a las pocas oportunidades laborales.

Dada la importancia fundamental atribuida al empleo en la lucha contra la pobreza, la menor participación laboral de las mujeres de SCHS es una de las situaciones a revertir.

Las jefas de familia de SCHS tienen más hijos que sus pares no pobres, y al mismo tiempo son mucho menos activas que las pobres no SCHS y, sobre todo, que las no pobres (18.5%, 40.2% y 75.6%, respectivamente). Esto remite a lo planteado por Abramo, Valenzuela y Pollack (2000), en cuanto a que la pobreza afecta de manera diferente a hombres y mujeres, siendo ellas más vulnerables a la caída y permanencia en la pobreza: “A diferencia de la dinámica de la pobreza masculina,

relacionada básicamente con el trabajo, la pobreza femenina se vincula también de manera importante a la vida familiar (...) la dinámica de la pobreza femenina se relaciona medularmente con las dificultades que impone la vida familiar al trabajo de las mujeres”. De allí que sea importante tener presente que cuando se plantean políticas de combate a la pobreza, no se pueden ignorar, como dice Valenzuela (2003), los determinantes de las relaciones de género, en cuyo caso estas políticas tienden a reproducir las desigualdades de género.

Dado que la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo es considerada un medio que permite tanto generar ingresos como la inserción social y el desarrollo personal, el Programa Chile Solidario debería prestar atención a este asunto específico, aspecto que desarrollan ampliamente Henríquez y Reca en este mismo libro.

Asimismo, a la hora de proponer acciones debiera darse especial atención a las dimensiones socioculturales que están incidiendo en esta limitada participación laboral de las mujeres pobres, incluyendo a las que forman parte de SCHS, y que se vinculan a la ampliación que han experimentado tanto la concepción como las definiciones de pobreza. Estas, como postula Valenzuela (2003), pasaron desde aquellas centradas en el ingreso o la posesión de determinados bienes, hacia otras que contribuyen a caracterizar la situación de privación de los pobres de una manera más amplia y compleja.

BIBLIOGRAFÍA

- Abramo, L.; Valenzuela, M. E. y Pollack, M. 2000 *Equidad de género en el mundo del trabajo en América Latina. Avances y desafíos cinco años después de Beijing*, serie Documentos de Trabajo N° 130 (Lima, OIT).
- Berger, S. (ed.) 2003 *Inequidades, pobreza y mercado de trabajo. Bolivia y Perú* (Lima, OIT).
- CEPAL, 2001 *La medición de los ingresos en la encuesta CASEN 2000* (Santiago, CEPAL).
- Consultora Focus, 1997 *Estudio del factor discriminatorio de la ficha CAS 2* (Santiago, publicado por MIDEPLAN en 1999).
- Fernández-Pacheco, J. (ed.) 2003 *Género y mercado de trabajo. Honduras y Nicaragua* (San José, OIT).

- Gálvez, T. y Pollack, M. 1998 “Empleo y equidad”, en *Estadística y Economía*, N° 16 (Santiago, INE).
- INE, 2003 *XVII Censo de población y VI de vivienda de 2002* (Santiago, INE).
- Marinakís, A. 1999 *Género, pobreza y empleo en los países del Cono Sur: Interrelaciones y estado de situación*, serie Documentos de Trabajo N° 112 (Santiago, OIT).
- Mauro, A. y Yáñez, S. 2005 *Trayectorias laborales y previsión social en un contexto de flexibilidad*, Cuadernos de Investigación (Santiago, CEM), en imprenta.
- MIDEPLAN, 2003 *La dinámica de la pobreza de las jefas de hogar. Resultados de la encuesta panel 1996-2001* (Santiago, MIDEPLAN).
- ____ 2002a *La situación de la mujer y las brechas de género: Análisis de la información de las encuestas CASEN 1990 y 2000* (Santiago, MIDEPLAN).
- ____ 2002b *Dinámica de la pobreza. Resultados de la encuesta panel 1996-2001*, Departamento de Informática (Santiago, MIDEPLAN, División Social), <http://www.mideplan.cl>.
- OIT, 2003 *Chile. Informe de empleo 2003* (Santiago, OIT), resumen preliminar, no publicado.
- Selamé, T. 2004 *Mujeres, brechas de equidad y mercado de trabajo. Chile* (Santiago, OIT-PNUD).
- SERNAM - INE, 2004 *Mujeres chilenas. Tendencias en la última década. Censos 1992-2002* (Santiago, SERNAM - INE).
- Valenzuela, M. E. (ed.) 2004a *Políticas de empleo para superar la pobreza. Argentina* (Santiago, OIT).
- ____ 2004b *Políticas de empleo para superar la pobreza. Paraguay* (Santiago, OIT).
- ____ 2003 *Mujeres, pobreza y mercado de trabajo. Argentina y Paraguay* (Santiago, OIT).
- ____ 2003 “Desigualdad de género y pobreza en América Latina”, en M.E. Valenzuela (ed.) *Mujeres, pobreza y mercado de trabajo. Argentina y Paraguay* (Santiago, OIT).
- Vega, A. 2001 “Evolución de la fuerza de trabajo en el período 1987-2000”, en *Estadísticas y Economía*, N° 21 (Santiago, INE).

ANEXO ESTADÍSTICO

Cuadro 1-A

COBERTURA ASIGNADA: FAMILIAS CONTACTADAS Y
PORCENTAJE DE AVANCE DEL PROGRAMA CHILE SOLIDARIO^A

Región	Cobertura asignada 2002-2003	Familias contactadas al 31/12/2003	Grado de avance (%)
I Tarapacá	3 586	3 617	100.9
II Antofagasta	2 333	2 330	99.9
III Atacama	3 942	4 001	101.5
IV Coquimbo	4 109	3 919	95.4
V Valparaíso	10 927	9 677	88.6
VI O'Higgins	5 279	5 401	102.3
VII Maule	10 052	10 240	101.9
VIII Bío-Bío	17 502	16 386	93.6
IX La Araucanía	11 624	9 504	81.8
X Los Lagos	12 733	10 571	83.0
XI Aysén	998	1 056	105.8
XII Magallanes	1 088	979	90.0
Metropolitana	28 943	24 109	83.3
Total	113 116	101 790	90.0

Fuente: Programa Puente diciembre 2003 y Consolidado CAS diciembre 2002.

^a Al 31 de diciembre de 2003.

Cuadro 2-A

FAMILIAS CONTACTADAS, SEGÚN PROPORCIÓN URBANO-RURAL

Región	Familias contactadas al 31/12/2003	Zonas urbanas (%)	Zonas rurales (%)
I Tarapacá	3 617	74.6	25.4
II Antofagasta	2 330	89.9	10.1
III Atacama	4 001	90.6	9.4
IV Coquimbo	3 919	40.4	59.6
V Valparaíso	9 677	84.2	15.8
VI O'Higgins	5 401	41.3	58.7
VII Maule	10 240	40.0	60.0
VIII Bío-Bío	16 386	60.4	39.6
IX La Araucanía	9 504	48.3	51.7
X Los Lagos	10 571	60.2	39.8
XI Aysén	1 056	58.4	41.6
XII Magallanes	979	95.2	4.8
Metropolitana	24 109	92.1	7.9
Total	101 790	67.2	32.8

Fuente: Programa Puente diciembre 2003 y Consolidado CAS diciembre 2002.

Cuadro 3-A

FAMILIAS CONTACTADAS: FAMILIAS QUE ACEPTAN PARTICIPAR Y TASA DE EFECTIVIDAD DEL PROGRAMA CHILE SOLIDARIO

Región	Número de familias contactadas	Número de familias que aceptan participar	Tasa de efectividad
I Tarapacá	3 617	3 490	96.5
II Antofagasta	2 330	2 156	92.5
III Atacama	4 001	3 889	97.2
IV Coquimbo	3 919	3 714	94.8
V Valparaíso	9 677	9 320	96.3
VI O'Higgins	5 401	5 232	96.9
VII Maule	10 240	9 888	96.6
VIII Bío-Bío	16 386	15 659	95.6
IX La Araucanía	9 504	8 917	93.8
X Los Lagos	10 571	10 143	96.0
XI Aysén	1 056	977	92.5
XII Magallanes	979	904	92.3
Metropolitana	24 109	22 259	92.3
Total	101 790	96 548	94.9

Fuente: Programa Puente diciembre 2003.

Cuadro 4-A

POBLACIÓN ACTUAL DE CHILE SOLIDARIO POR ZONA
DE RESIDENCIA Y REGIÓN
(porcentajes)

Región	Urbana		Rural		Total	
	Región	País	Región	País	Región	País
Tarapacá	75.4	3.9	24.6	2.3	100.0	3.3
Antofagasta	89.1	3.0	10.9	0.7	100.0	2.2
Atacama	90.1	4.6	9.9	0.9	100.0	3.3
Coquimbo	35.3	2.1	64.7	6.9	100.0	3.8
Valparaíso	81.4	11.3	18.6	4.7	100.0	9.0
O'Higgins	40.5	3.1	59.5	8.3	100.0	4.9
Maule 36.1	5.3	63.9	17.3	100.0	9.6	
Bío - Bío	57.9	15.1	42.1	20.0	100.0	16.8
Araucanía	41.0	7.1	59.0	18.7	100.0	11.2
Los Lagos	55.4	9.7	44.6	14.2	100.0	11.3
Aysén	62.1	0.8	37.9	0.9	100.0	0.1
Magallanes	94.1	1.1	5.9	0.1	100.0	0.7
Metropolitana	92.6	33.0	7.4	4.8	100.0	23.1
Total	64.7	100.0	35.3	100.0	100.0	100.0

Fuente: MIDEPLAN, Chile Solidario 2004.

Cuadro 5-A

POBLACIÓN ACTUAL DE CHILE SOLIDARIO
POR ZONA DE RESIDENCIA Y SEXO
(porcentajes)

Sexo	Urbana	Rural	Total
Hombre	45.0	49.0	46.2
Mujer	55.0	51.0	53.8
Total	100.0	100.0	100.0

Fuente: MIDEPLAN, Chile Solidario 2004.

Cuadro 6-A
POBLACIÓN FEMENINA, SEGÚN CONDICIÓN
DE POBREZA POR TRAMOS DE EDAD

Tramos de edad (años)	Chile Solidario			Pobres no Chile Solidario			No pobres			Total		
	Número	Tramo (%)	Subtotal	Número	Tramo (%)	Subtotal	Número	Tramo (%)	Subtotal	Número	Tramo (%)	
0-5	41 078	5.7	11.3	126 044	17.5	11.3	552 454	76.8	9.0	719 576	100	9.4
6-14	66 976	5.3	18.5	205 542	16.3	18.4	987 104	78.4	16.0	1 259 622	100	16.5
15-24	58 875	4.7	16.2	195 068	15.5	17.5	1 005 571	79.8	16.3	1 259 514	100	16.5
25-44	92 535	3.9	25.5	303 349	12.7	27.2	1 985 195	83.4	32.2	2 381 079	100	31.1
45-64	60 584	4.4	16.7	178 116	13.0	15.9	1 126 206	82.5	18.3	1 364 906	100	17.8
65 y más	42 951	6.5	11.8	109 000	16.4	9.8	512 770	77.1	8.3	664 721	100	8.7
Total	362 999	4.7	100.0	1 117 119	14.6	100.0	6 169 300	80.7	100.0	7 649 418	100	100.0

Fuente: Homologación CAS-CASEN 2000.

Cuadro 7-A

PROMEDIO DE ESCOLARIDAD POBLACIÓN DE 15 AÑOS Y MÁS
POR CONDICIÓN DE POBREZA, SEXO Y ZONA DE RESIDENCIA

Sexo	Condición pobreza	Promedio urbano	Promedio rural	Total
Hombre	Familias SCHS	5.3	4.7	4.9
	Familias pobres no SCHS	6.9	6.1	6.5
	Familias no pobres	11.1	8.6	10.9
	Total	10.6	6.6	10.0
Mujer	Familias SCHS	5.3	4.8	4.9
	Familias pobres no SCHS	7.0	6.3	6.8
	Familias no pobres	10.5	8.5	10.4
	Total	10.1	6.7	9.7
Total	Familias SCHS	5.3	4.7	4.9
	Familias pobres no SCHS	6.9	6.2	6.6
	Familias no pobres	10.8	8.5	10.7
	Total	10.3	6.7	9.8

Fuente: Homologación CAS-CASEN 2000.

Cuadro 8-A
 NÚMERO Y PORCENTAJE DE FAMILIAS SEGÚN SEXO JEFE DE HOGAR,
 REGIÓN Y TIPO DE FAMILIAS SEGÚN CONDICIÓN DE POBREZA
 (porcentajes)

Sexo	Región	Familias Chile Solidario			Familias pobres no Chile Solidario			Familias no pobres			Total familias		
		Número familias	Familias	Región	Número familias	Familias	Región	Número familias	Familias	Región	Número familias	Familias	Región
Hombre	I	2 525	1.8	2.9	9 815	2.2	11.3	74 351	2.9	85.8	86 691	2.7	100
	II	653	0.5	0.7	4 775	1.1	5.2	86 503	3.3	94.1	91 931	2.9	100
	III	1 380	1.0	2.5	6 396	1.4	11.8	46 616	1.8	85.7	54 392	1.7	100
	IV	8 621	6.1	7.4	19 557	4.3	16.8	88 495	3.4	75.8	116 673	3.6	100
	V	6 167	4.4	1.9	33 321	7.4	10.1	290 650	11.1	88.0	330 138	10.3	100
	VI	7 084	5.0	4.2	32 395	7.2	19.3	128 369	4.9	76.5	167 848	5.2	100
	VII	14 655	10.4	7.4	43 428	9.6	21.9	140 466	5.4	70.7	198 549	6.2	100
	VIII	33 726	23.8	8.4	86 317	19.1	21.4	283 082	10.9	70.2	403 125	12.6	100
	IX	28 748	20.3	16.0	47 803	10.6	26.6	103 171	4.0	57.4	179 722	5.6	100
	X	22 266	15.7	9.9	69 198	15.3	30.8	133 186	5.1	59.3	224 650	7.0	100
	XI	1 041	0.7	5.2	5 041	1.1	25.0	14 117	0.5	69.9	20 199	0.6	100
	XII	215	0.2	0.7	2 877	0.6	8.9	29 241	1.1	90.4	32 333	1.0	100
	R.M.	14 446	10.2	1.1	91 476	20.2	7.1	1 188 571	45.6	91.8	1 294 493	40.4	100
Total	141 527	100.0	4.4	452 399	100.0	14.1	2 606 818	100.0	81.4	3 200 744	100.0	100	
Mujer	I	921	1.2	3.1	5 212	2.5	17.7	23 383	2.6	79.2	29 516	2.5	100
	II	689	0.9	1.7	4 812	2.3	11.9	34 975	3.8	86.4	40 476	3.4	100
	III	990	1.3	4.8	5 006	2.4	24.1	14 753	1.6	71.1	20 749	1.7	100

IV	6 277	8.0	12.8	10 086	4.9	20.5	32 755	3.6	66.7	49 118	4.1	100
V	5 107	6.5	3.6	23 404	11.3	16.5	113 756	12.4	80.0	142 267	11.8	100
VI	5 440	6.9	9.5	11 066	5.3	19.4	40 634	4.4	71.1	57 140	4.8	100
VII	8 152	10.4	13.0	14 477	7.0	23.0	40 303	4.4	64.0	62 932	5.2	100
VIII	16 018	20.4	9.8	34 961	16.8	21.5	111 879	12.2	68.7	162 858	13.6	100
IX	13 260	16.9	21.3	14 797	7.1	23.8	34 174	3.7	54.9	62 231	5.2	100
X	12 324	15.7	15.6	24 387	11.7	30.8	42 450	4.6	53.6	79 161	6.6	100
XI	931	1.2	15.6	1 533	0.7	25.7	3 497	0.4	58.7	5 961	0.5	100
XII	52	0.1	0.4	1 838	0.9	15.5	9 970	1.1	84.1	11 860	1.0	100
R.M.	8 420	10.7	1.8	56 159	27.0	11.8	412 625	45.1	86.5	477 204	39.7	100
Total	78 581	100.0	6.5	207 738	100.0	17.3	915 154	100.0	76.2	1 201 473	100.0	100
Total	3 446	1.6	3.0	15 027	2.3	12.9	97 734	2.8	84.1	116 207	2.6	100
I	1 342	0.6	1.0	9 587	1.5	7.2	121 478	3.4	91.7	132 407	3.0	100
II	2 370	1.1	3.2	11 402	1.7	15.2	61 369	1.7	81.7	75 141	1.7	100
III	14 898	6.8	9.0	29 643	4.5	17.9	121 250	3.4	73.1	165 791	3.8	100
IV	11 274	5.1	2.4	56 725	8.6	12.0	404 406	11.5	85.6	472 405	10.7	100
V	12 524	5.7	5.6	43 461	6.6	19.3	169 003	4.8	75.1	224 988	5.1	100
VI	22 807	10.4	8.7	57 905	8.8	22.1	180 769	5.1	69.1	261 481	5.9	100
VII	49 744	22.6	8.8	121 278	18.4	21.4	394 961	11.2	69.8	565 983	12.9	100
VIII	42 008	19.1	17.4	62 600	9.5	25.9	137 345	3.9	56.8	241 953	5.5	100
IX	34 590	15.7	11.4	93 585	14.2	30.8	175 636	5.0	57.8	303 811	6.9	100
X	1 972	0.9	7.5	6 574	1.0	25.1	17 614	0.5	67.3	26 160	0.6	100
XI	267	0.1	0.6	4 715	0.7	10.7	39 211	1.1	88.7	44 193	1.0	100
XII	22 866	10.4	1.3	147 635	22.4	8.3	1 601 196	45.5	90.4	1 771 697	40.2	100
R.M.	220 108	100.0	5.0	660 137	100.0	15.0	3 521 972	100.0	80.0	4 402 217	100.0	100

Fuente: Homologación CAS-CASEN 2000.

Cuadro 9-A

POBLACIÓN MAYOR DE 14 AÑOS POR CONDICIÓN DE ACTIVIDAD,
REGIÓN Y TIPO DE FAMILIA A LA QUE PERTENECEN,
SEGÚN CONDICIÓN DE POBREZA

Tipo de familia por condición de pobreza	Región	Condición de actividad							
		Ocupado		Desocupado		Inactivo		Total	
		Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Familias de SCHS	I	2 825	38.9	645	8.9	3 787	52.2	7 257	100.0
	II	772	31.5	215	8.8	1 463	59.7	2 450	100.0
	III	1 497	28.2	894	16.8	2 918	55.0	5 309	100.0
	IV	10 859	31.6	2 335	6.8	21 179	61.6	34 373	100.0
	V	5 776	23.9	4 679	19.3	13 755	56.8	24 210	100.0
	VI	7 880	28.5	2 056	7.4	17 695	64.0	27 631	100.0
	VII	18 295	32.9	4 837	8.7	32 424	58.4	55 556	100.0
	VIII	29 902	25.5	13 536	11.5	73 845	63.0	117 283	100.0
	IX	32 139	30.3	8 158	7.7	65 620	62.0	105 917	100.0
	X	23 456	28.4	7 892	9.6	51 191	62.0	82 539	100.0
	XI	1 605	38.6	270	6.5	2 287	54.9	4 162	100.0
	XII	168	38.5	69	15.8	199	45.6	436	100.0
	R.M.	12 457	26.7	8 374	17.9	25 883	55.4	46 714	100.0
	Total	147 631	28.7	53 960	10.5	312 246	60.8	513 837	100.0
Familias pobres no SCHS	I	12 559	35.3	5 576	15.7	17 452	49.0	35 587	100.0
	II	6 252	34.4	2 875	15.8	9 049	49.8	18 176	100.0
	III	9 753	38.1	2 822	11.0	13 050	50.9	25 625	100.0
	IV	25 846	37.3	5 151	7.4	38 251	55.2	69 248	100.0
	V	44 966	35.7	15 831	12.6	65 182	51.7	125 979	100.0
	VI	45 936	41.8	6 308	5.7	57 544	52.4	109 788	100.0
	VII	62 302	43.1	6 562	4.5	75 810	52.4	144 674	100.0
	VIII	105 640	35.8	26 652	9.0	163 052	55.2	295 344	100.0
	IX	59 001	39.1	10 873	7.2	80 964	53.7	150 838	100.0
	X	98 521	43.3	13 502	5.9	115 655	50.8	227 678	100.0
	XI	7 562	51.5	434	3.0	6 678	45.5	14 674	100.0
	XII	3 699	36.9	1 387	13.8	4 939	49.3	10 025	100.0
	R.M.	121 900	37.0	44 849	13.6	162 873	49.4	329 622	100.0
	Total	603 937	38.8	142 822	9.2	810 499	52.0	1 557 258	100.0

Continuación Cuadro 9-A

Tipo de familia por condición de pobreza	Región	Condición de actividad							
		Ocupado		Desocupado		Inactivo		Total	
		Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Familias no pobres	I	131 911	55.2	12.655	5.3	94 307	39.5	238 873	100.0
	II	140 916	46.2	15.754	5.2	148 226	48.6	304 896	100.0
	III	78 217	52.5	7.091	4.8	63 683	42.7	148 991	100.0
	IV	149 756	49.0	15.807	5.2	139 909	45.8	305 472	100.0
	V	499 889	50.4	51.220	5.2	441 446	44.5	992 555	100.0
	VI	232 257	53.3	15.701	3.6	188 111	43.1	436 069	100.0
	VII	240 108	52.7	17.426	3.8	197 659	43.4	455 193	100.0
	VIII	479 999	48.4	45.875	4.6	466 356	47.0	992 230	100.0
	IX	183 171	52.3	16.250	4.6	150 659	43.0	350 080	100.0
	X	245 769	56.2	14.035	3.2	177 881	40.6	437 685	100.0
	XI	27 269	62.2	1.261	2.9	15 327	34.9	43 857	100.0
	XII	57 579	56.3	2.013	2.0	42 770	41.8	102 362	100.0
	R.M.	2 227 559	55.3	206.196	5.1	1 596 767	39.6	4 030 522	100.0
	Total	4 694 400	53.1	421.284	4.8	3 723 101	42.1	8 838 785	100.0
Total país	I	147 295	52.3	18.876	6.7	115 546	41.0	281 717	100.0
	II	147 940	45.4	18.844	5.8	158 738	48.8	325 522	100.0
	III	89 467	49.7	10.807	6.0	79 651	44.3	179 925	100.0
	IV	186 461	45.6	23.293	5.7	199 339	48.7	409 093	100.0
	V	550 631	48.2	71.730	6.3	520 383	45.5	1 142 744	100.0
	VI	286 073	49.9	24.065	4.2	263 350	45.9	573 488	100.0
	VII	320 705	48.9	28.825	4.4	305 893	46.7	655 423	100.0
	VIII	615 541	43.8	86.063	6.1	703 253	50.1	1 404 857	100.0
	IX	274 311	45.2	35.281	5.8	297 243	49.0	606 835	100.0
	X	367 746	49.2	35.429	4.7	344 727	46.1	747 902	100.0
	XI	36 436	58.1	1.965	3.1	24 292	38.7	62 693	100.0
	XII	61 446	54.5	3.469	3.1	47 908	42.5	112 823	100.0
	R.M.	2 361 916	53.6	259.419	5.9	1 785 523	40.5	4 406 858	100.0
	Total	5 445 968	49.9	618.066	5.7	4 845 846	44.4	10 909 880	100.0

Fuente: Homologación CAS-CASEN 2000.

ANEXO METODOLÓGICO

A. DEFINICIONES

1. *Ficha CAS*

La ficha de Caracterización Socioeconómica (CAS) es un instrumento destinado a estratificar socialmente a las familias que postulan a beneficios sociales permitiendo así priorizar y seleccionar beneficiarios para los distintos tipos de programas sociales, principalmente para los subsidios estatales. Originalmente se utilizó para el otorgamiento del subsidio único familiar (SUF) y de pensiones asistenciales (PASIS), aunque en la actualidad su uso se hizo extensivo a la focalización y selección de beneficiarios de otros programas sociales y al diagnóstico de localidades en el marco del diseño, focalización y evaluación de programas. La ficha CAS se aplica en todas las comunas del país.

El sistema de estratificación se basa en el cálculo de un puntaje que varía entre 350 y 750 puntos aproximadamente. La obtención de un menor puntaje se asocia a una situación de mayores carencias y necesidades insatisfechas.

Para realizar el cálculo se utilizan 13 variables, agrupadas en cuatro factores: vivienda, educación, ocupación e ingreso-patrimonio.

Es importante señalar que la ficha CAS-2 es un instrumento destinado prioritariamente a ordenar según prelación a los postulantes a subsidios sociales y no a medir la pobreza de los mismos.

2. *Cálculo del puntaje CAS*

El modelo de cálculo del puntaje CAS, basado en datos de 1985 y ejecutado desde 1987, fue modificado, lo que permitió actualizar los parámetros y ponderaciones utilizados. El modelo de cálculo actualmente vigente comenzó a aplicarse en septiembre de 1999.

Si bien la encuesta se aplica a todos los residentes de una vivienda, el puntaje es calculado por familia, asignando el mismo puntaje a todos los miembros de ésta. Sus valores varían entre un mínimo de 353 973 puntos y un máximo de 749 255 puntos.

Las dimensiones actualmente utilizadas en la ficha CAS 2 para el cálculo matemático del puntaje son cuatro: educación, vivienda, ocupación e ingreso-patrimonio. Las variables usadas para calcular el puntaje final son 13 (véase cuadro 1-B).

Cada factor, subfactor y variable tiene una ponderación específica relacionada con el peso o participación que tenga en el modelo. En el caso de la “protección ambiental”, el modelo agrupa a las comunas del país en nueve zonas geográficas, considerando las condiciones climáticas que predominan en cada una de ellas. Para cada zona geográfica existe un escalonamiento diferente en las categorías de las variables de ese subfactor, tomando en cuenta que los niveles de carencia de una vivienda, en cuanto a protección ambiental, difieren según las condiciones geográficas y climáticas. Las nueve zonas definidas son: norte litoral, norte desértico, norte valle transversal, centro litoral, centro interior, sur litoral, sur interior, sur extremo y área andina.

En el modelo de cálculo, el hacinamiento está definido como el número de dormitorios de la vivienda por cada persona.

Cuadro 1-B
VARIABLES UTILIZADAS EN EL CÁLCULO DEL PUNTAJE CAS

Factor	Subfactor	Variable
Vivienda	Protección	1. Materiales utilizados en muros exteriores 2. Materiales utilizados en el piso 3. Materiales utilizados en el techo
	Hacinamiento	4. Hacinamiento
	Saneamiento	5. Disponibilidad de agua 6. Sistema de eliminación de excretas 7. Disponibilidad de tina/ducha
Educación	—	8. Escolaridad del jefe de familia
Ocupación	—	9. Mejor categoría ocupacional de la pareja
Ingreso-patrimonio	Ingreso	10. Ingreso familiar per cápita
	Sitio	11. Condición de uso del sitio
	Equipamiento	12. Tenencia de refrigerador
		13. Tenencia de calefont

Fuente: Homologación CAS-CASEN 2000.

Para la variable ocupación se escoge, de entre la ocupación del jefe de familia y la de su pareja (en caso que corresponda), aquella que, en el modelo de cálculo, posea un mayor puntaje. Si el jefe de familia no tiene pareja, se utiliza la ocupación de éste. Finalmente, para el cálculo del ingreso per cápita, el monto total de los ingresos de la familia es expresado en Unidades de Fomento (UF), tomándose como valor de la UF el correspondiente al día en que la encuesta fue aplicada. El valor resultante se divide por el número de miembros de la familia.³³

2. Homologación CAS-CASEN

La información de la población de Chile Solidario disponible en la base de datos CAS y en la información del Programa Puente no permite un análisis de la pobreza, dado que la misma no es medida por este instrumento. No existe una correspondencia única o directa entre la pobreza y el puntaje CAS. Esto, porque la medición de pobreza realizada con información de la encuesta CASEN, se fundamenta exclusivamente a partir de los ingresos de los hogares, mientras que el puntaje CAS se calcula sobre la base de un conjunto de variables, siendo el ingreso sólo una de ellas. Para resolver esta situación se recurrió a un recurso metodológico elaborado y aplicado en MIDEPLAN, que consiste en una homologación de la ficha CAS a la muestra de la encuesta CASEN, en su versión del año 2000. Este proceso efectúa una simulación de cada una de las variables CAS que otorgan puntaje, con las variables CASEN 2000 que abordan los mismos temas.

El primer paso consiste en calcular la distribución nacional de los puntajes CAS a partir de la información disponible en la encuesta CASEN 2000.

La CASEN es una encuesta de hogares, al interior de la cual se pueden distinguir los grupos familiares y los individuos, es representativa del conjunto de la población del país, dando la posibilidad de hacer estimaciones estadísticas a nivel nacional, regional, por zonas urbanas y rurales, y para un gran número de comunas. Su objetivo principal es estimar la situación socioeconómica de todos los hogares del país y eva-

33 Una exposición detallada del modelo de cálculo del puntaje CAS puede ser encontrada en *Factor discriminatorio de la ficha CAS*, Documentos MIDEPLAN, septiembre de 1999, el cual presenta los principales resultados del estudio que dio origen a la modificación del modelo de cálculo.

luar cómo los programas sociales más importantes llegan a la población que más lo necesita.

El principal objetivo de la ficha CAS es, como se señaló con anterioridad, registrar la situación de carencia de personas y familias de escasos recursos que postulan o son propuestas para algún beneficio social. A pesar de que la cobertura de la CAS alcanza a alrededor de 6.5 millones de chilenos correspondientes a 1.75 millones de familias, por las características inherentes al levantamiento de la información no es posible establecer con precisión estadística qué estratos socioeconómicos de la población del país representa esta información; en otras palabras, no constituye una muestra estadísticamente cuantificable en términos de su representación.

La mayoría de las variables contenidas en el algoritmo del cálculo del puntaje CAS están incluidas de la misma forma en la base de datos de la encuesta CASEN. Empero, en otras es necesario hacer una homologación de sus categorías para hacerlas comparables a como están medidas en la ficha CAS. De esta forma, es posible obtener todas las variables incluidas en el algoritmo del puntaje CAS, y aplicando el mismo procedimiento, calcular el “puntaje CAS” en la base de datos de la encuesta CASEN 2000, que como ya se dijo, es una muestra que representa al conjunto de la población del país.

Con la homologación se pretende conocer el significado de los puntajes CAS en relación a su distribución en la escala percentil (1%) socioeconómica nacional. Lo anterior permite asignar a cada puntaje CAS un determinado percentil socioeconómico, es decir, determinar el porcentaje de familias en el país que se encuentran bajo cada puntaje CAS. Esto obedece a que la ficha CAS se aplica en particular a las familias que postulan a los distintos subsidios gubernamentales que entrega el Estado, es decir, a una fracción de la población nacional que solicita en el municipio ser encuestada y, en especial, a aquellas familias más pobres. Por lo tanto, no es posible conocer la distribución de los puntajes CAS en el total de la población del país.

A la vez, la encuesta CASEN es una muestra que tiene representatividad nacional, regional, por zonas urbano/rural, en las regiones I, II, III, IV, VII, VIII y IX. Por ende, para el año 2000 se dispone de información sobre 286 comunas.

En síntesis, la homologación CAS-CASEN consiste en aplicar la metodología de estratificación socioeconómica utilizado en la ficha CAS a la muestra de la encuesta CASEN, y disponer de las variables que se utilizan en el puntaje CAS para cada una de las familias contenidas en los hogares

entrevistados en la muestra de la CASEN 2000. Esta metodología potencia extraordinariamente el análisis de la base CASEN. En primer lugar, el modelo de conceptualización utilizado en la ficha CAS se aplica a la Encuesta CASEN, y en segundo término, la variable es posible de cruzar y analizar con el puntaje CAS calculado en la base de datos CASEN, en todo el conjunto de variables e indicadores incluidos en la encuesta CASEN.

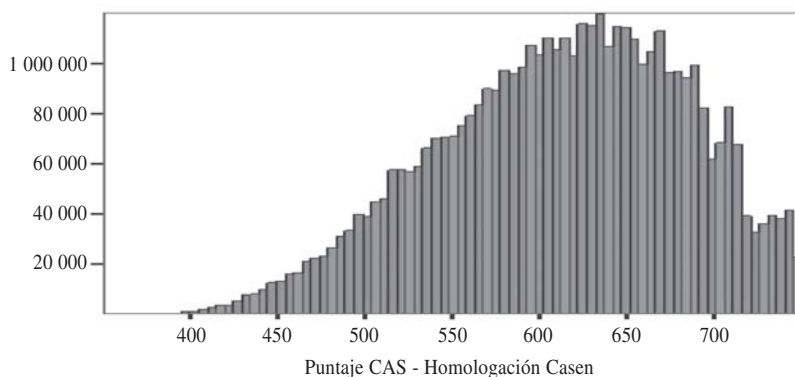
La homologación de la ficha CAS 2 con la encuesta CASEN permite calcular los puntajes CAS a las familias encuestadas en la CASEN 2000. De esta manera, se obtienen dichos puntajes para una muestra representativa de hogares a nivel nacional, como lo es la muestra de la encuesta CASEN. La metodología utilizada se basa en el trabajo realizado para MIDEPLAN por la Consultora Focus en 1997.³⁴

3. Distribución de la variable puntaje CAS de la base de datos Homologación CAS-CASEN 2000

El universo obtenido con la base de datos CASEN abarca un total de 4 402 217 familias en el país. El gráfico 1-B muestra el comportamiento de la variable puntaje CAS, según el cual, a mayor puntaje, me-

Gráfico 1-B

REPRESENTACIÓN DE PUNTAJES CAS EN LA MUESTRA CASEN 2000



Fuente: Homologación CAS-CASEN 2000.

34 Véase Consultora Focus (1997).

nor nivel de carencias. Este puntaje alcanza un promedio nacional de 612 puntos, con un mínimo de 373 y un máximo de 750.

A través de la variable “puntaje CAS” en las bases de datos CASEN 2000, es posible discriminar entre los tres segmentos de población: SCHS, población pobre no SCHS y población no pobre.

4. Proceso de homologación

La primera etapa consistió en calcular la distribución nacional de los puntajes CAS a partir de la información disponible en la encuesta CASEN 2000. Para esto se utilizó como base el algoritmo de homologación diseñado por la Consultora Focus, el cual consiste en simular cada una de las variables CAS que otorgan puntaje con las variables CASEN 2000 que indagan sobre los mismos temas.

En el caso de la CASEN, en la versión 2000 se eliminó de las variables sobre patrimonio el calefont o termo que estaba en la versión 1998 y se incluyó en el módulo vivienda. Esta pregunta formar parte de la ficha CAS 2 (sección 8), por lo que fue necesario construir la homologación correspondiente.

Por otra parte, en el Módulo Vivienda de la CASEN 2000 se modificaron algunas categorías de respuestas.

a) *Homologación familia CAS*

En la ficha CAS 2 la familia es definida como “aquella constituida por una persona o grupo de personas con o sin vínculos de parentesco, que tienen la intención de convivir juntos de un modo permanente. Cada uno de sus integrantes es reconocido como tal por el jefe de familia”. Esta definición consignada en el “Manual para el encuestador de la ficha CAS 2” indica que la familia es definida como tal mediante el reconocimiento del jefe de cuales miembros forman parte o no de su familia.

En el marco conceptual de la CASEN, el núcleo familiar “agrupa a parte de los miembros de un hogar, y se conforma por la presencia de una pareja legal o de hecho, con hijos solteros dependan o no económicamente de la pareja y que no formen otro núcleo”. También están en el mismo núcleo otros menores de 18 años, parientes o no parientes, que dependan económicamente de la pareja o del jefe de familia reconocido por el núcleo y que no tengan ascendentes directos en el hogar. Otros núcleos familiares lo constituirán personas que cumplan parcialmente algunas de las

especificaciones de la definición anterior, por ejemplo: “Padres solteros o separados con hijos, personas solas o con un pariente a su cargo”.

En este punto se utiliza el supuesto de que un jefe de familia CAS reconocerá como parte de una misma familia a un núcleo familiar compuesto por una madre y su única hija o hijo, siempre y cuando esta madre tenga una edad menor o igual a 18 años, es decir, sea adolescente, la cual dependerá económicamente, con toda probabilidad, de la familia principal. En consecuencia la homologación de la familia CAS a partir de los núcleos CASEN, estará basada en los siguientes criterios:

- Si existe un solo núcleo en el hogar CASEN, esto implica que la familia CAS es igual al núcleo CASEN.
- Si existe más de un núcleo familiar en el hogar CASEN, se revisa la composición de este núcleo. Los núcleos secundarios unipersonales se adscriben a la familia CAS principal. Los núcleos familiares compuestos por dos personas, con un jefe de familia menor o igual a 18 años con un hijo, se asimilan a este núcleo a la familia principal.
- Los núcleos familiares constituidos por servicio doméstico puertas adentro, no constituyen familia CAS y se excluyen.

b) *Homologación factor vivienda*

i) Subfactor protección ambiental

En este subfactor, las variables de muro, piso y techo de la ficha CAS 2, en el modelo de cálculo actual, no presentan dificultades para la homologación con las variables de la CASEN 2000. Solamente no son posibles de consignar usando las categorías de las variables CASEN, las categorías CAS denominadas mixto aceptable y mixto deficiente.

c) *Homologación factor hacinamiento*

En este caso, el total de piezas de la vivienda CAS, se consigna sumando las respuestas de las variables a, b, c y d de la pregunta 3 del Módulo Vivienda de la encuesta CASEN 2000. Para la determinación del número de personas por vivienda –un dato necesario para calcular el hacinamiento– se debió crear una nueva variable sumando todas las personas de las familias y/o hogares CAS que forman parte de una misma vivienda.

i) Subfactor saneamiento y confort

La homologación de la variable CAS de abastecimiento de agua se construye a través de la variable CASEN (de dónde proviene el agua) y de la variable sistema de distribución a partir de la variable CASEN (distribución del agua).

Para homologar la variable eliminación de excretas, fue necesario simular a partir de los datos de la CASEN 2000 la condición de régimen “exclusivo” y “compartido” que aparece incorporada en la ficha CAS 2. Con este objetivo, se consideró a partir de la consignación de las variables número de baños y número de viviendas por sitio: régimen exclusivo, si hay uno o más de un baño por vivienda en el sitio; régimen compartido, si hay menos de un baño por vivienda en el sitio.

Una condición similar se utilizó para estimar el criterio de exclusivo o compartido en el caso del sistema de eliminación de excretas. Se usaron las variables “número de baños de la CASEN” y la variable “sistema de eliminación de excretas de la misma encuesta”.

La homologación de la existencia de tina o ducha se tuvo que estimar porque esta variable no forma parte de la encuesta CASEN. La existencia de tina o ducha se obtuvo a partir de la misma homologación construida para la pregunta 23 de la CAS “abastecimiento de agua” asumiendo, que al tener agua de red pública dentro de la vivienda o dentro del sitio y al mismo tiempo, la existencia de al menos un baño, debiera existir por lo menos una ducha. En la construcción de ésta participan tres variables: pregunta acerca del baño del Módulo de Vivienda; pregunta acerca de donde proviene el agua de su vivienda del mismo módulo, y pregunta acerca de los artículos en funcionamiento y uso de calefont o termo del Módulo Vivienda de la CASEN 2000.

Para homologar se utilizaron los siguientes criterios:

- Se asume que a nivel de la vivienda, la variable abastecimiento de agua presenta dos estados posibles. El primero es que el agua proviene de la red pública –1–, la cual resume las categorías 1, 2 y 3 de la pregunta número 7 del Módulo Vivienda. La segunda es que el agua no proviene de la red pública –2–, que considera las categorías de respuestas 4, 5 y 6 de la misma pregunta.
- Se asume que las viviendas que tienen calefont o termo funcionando se les codifica como 1 y las que no tienen se les asigna el número 2.
- Para los que aparecen sin respuesta en la pregunta acerca de la tenencia o no de calefont o termo, se asumió que las viviendas que tienen

al menos un baño y están conectadas a la red pública, se puede homologar con la categoría de respuesta 2 de la pregunta 25 de la CAS, vale decir, “ducha uso exclusivo agua fría”. Si la vivienda no tiene baño exclusivo, se estableció que se homologa con la categoría 4 de la pregunta 25 CAS, es decir, “ducha compartida agua fría”.

- Por último, si la vivienda no está conectada a la red pública de abastecimiento de agua, se entiende que puede asumir la categoría 5 de respuesta de la ficha CAS, es decir, “no tiene ducha”.

El suministro eléctrico se homologa a partir de la pregunta número 7 del Módulo Vivienda de la encuesta CASEN 2000, sobre disponibilidad de energía eléctrica.

d) *Homologación factor educación*

Para determinar los años de educación aprobados por el jefe de familia, la encuesta CASEN dispone de tres variables: tipo de estudios (Módulo Educación), curso y si asiste o no actualmente a un establecimiento educacional del mismo módulo.

Los años de escolaridad corresponden al curso alcanzado y tipo de estudios realizados por el jefe de familia, sumando los años correspondientes al tipo de estudios previos más el curso del tipo de estudios consignado. En el cuadro 2-B se observa el algoritmo de cálculo.

En la medida que asiste en la actualidad, al número consignado en el curso se le resta un año.

e) *Homologación factor ocupación*

La homologación de la variable “Categoría ocupacional” CASEN-CAS es bastante compleja, debido a que las categorías ocupacionales utilizadas en cada instrumento son distintas. Además, en el caso de la encuesta CASEN sólo se consigna categoría ocupacional para los ocupados.

Se han utilizado 10 variables CASEN para obtener las categorías ocupacionales CAS. De éstas, se usa principalmente la respuesta a la pregunta número 10 del Módulo de Empleo e Ingresos de Trabajo de la encuesta CASEN, referido a la categoría ocupacional.

De manera complementaria se utilizan las preguntas números 1, 2 y 3 del mismo módulo; las preguntas número 8 y 9, de acuerdo a los códigos internacionales utilizados y la categoría ocupacional incorporada en la encuesta CASEN 2000 y que considera tres estados: ocupado, desocupado e inactivo.

Cuadro 2-B
ALGORITMO DE CÁLCULO

Tipo	Años de escolaridad
01.- Preescolar	0
02.- Preparatoria antigua	0 + Curso
03.- Básica	0 + Curso
04.- Básica diferencial	0 + Curso
05.- Humanidades antiguo	6 + Curso
06.- Media, científica-humanista	8 + Curso
07.- Técnica, comercial, industrial o normalista antigua	6 + Curso
08.- Media técnico-profesional	8 + Curso
09.- C. F. Técnica incompleta	12 + Curso
10.- C. F. Técnica completa	12 + Curso
11.- Instituto profesional incompleto	12 + Curso
12.- Instituto profesional completo	12 + Curso
13.- Universitaria incompleta	12 + Curso
14.- Universitaria completa	12 + Curso
15.- Universitaria posgrado	17 + Curso

Fuente: Homologación CAS-CASEN 2000.

Por último, para consignar las categorías de jubilado o dependiente de terceros y sin actividad se emplean preguntas del Módulo Otros Ingresos.

- f) *Homologación factor ingresos/patrimonio*
- i) *Subfactor ingresos*

Para realizar la homologación del monto de ingresos familiares per cápita de la CAS, se utiliza la suma de los ingresos autónomos des-corrigidos que perciben los miembros de la familia CAS, divididos por el número de miembros de dicha familia.

La encuesta CASEN, como se mencionó anteriormente, es una muestra representativa de toda la población, lo que permite poder medir la subdeclaración de ingresos que realizan los hogares. Este cálculo se obtiene comparando la información que declaran los hogares, con la que se obtiene en la “cuenta de hogares” de las Cuentas Nacionales que construye el Banco Central (CEPAL, 2001).

En esta oportunidad se descorrigen (rectificaron) los ingresos autónomos de acuerdo al factor de ajuste de cada una de las partidas construidas, correspondiente al año 2000. Lo anterior, con el fin de eliminar las

correcciones introducidas por la metodología de la División de Estadísticas y Proyecciones de la CEPAL en los ingresos autónomos para consignar (equilibrar) las posibles subdeclaraciones de los ingresos, según el documento antes señalado (CEPAL, 2001). Estos factores se aplicaron a cada uno de los perceptores de ingreso y cada corriente de ingreso autónomo.

ii) Subfactor patrimonio

Inmuebles. La variable CAS de posesión del Sitio (P47) se homologa con la variable CASEN de situación del sitio que ocupa, correspondiente a la pregunta 1 del Módulo Vivienda y con las preguntas 21 y 26 del mismo módulo CASEN. El resto de las categorías utilizadas por ambos instrumentos son fácilmente asimilables.

Equipamiento. En la encuesta CASEN 2000 se incorporó en el Módulo Residente (Patrimonio) una pregunta dirigida al jefe del núcleo referida al funcionamiento de ciertos artículos que pueden ser considerados como patrimonio, de acuerdo al criterio utilizado en la Ficha CAS.

En la encuesta CASEN 2000 se consulta por la disponibilidad de refrigerador. Esta se homologa fácilmente con las categorías de la ficha CAS correspondientes a: refrigerador (P49). Respecto al calefont o termo (P50) de la ficha, se equipara con las preguntas 5b del Módulo Vivienda de la encuesta CASEN.

B. DETERMINACIÓN DE LOS PUNTAJES CAS DE CORTE SEGÚN LÍNEA DE POBREZA

Para la determinación de los puntajes de corte se ordenan las familias de mayor a menor nivel de carencia (esto es, de menor a mayor puntaje). Para cumplir con este objetivo se construyeron percentiles de

Cuadro 3-B

NÚMERO DE FAMILIAS CAS SEGÚN ZONA, 2000

Área geográfica	Número de familias	Porcentaje
- Urbano	3 788 600	86.1
- Rural	613 617	13.9
Total nacional	4 402 217	100.0

Fuente: Homologación CAS-CASEN 2000.

familias según puntajes, dividiendo las 4 402 217 familias en 100 partes iguales, con 44 000 familias aproximadamente en cada percentil, donde cada una de ellas representaba al 1% de las familias. Posteriormente, se determinaron los puntajes de corte. Por ejemplo, el puntaje de corte del primer percentil corresponde a aquél bajo el cual se encuentra el 1% de más bajo puntaje, es decir, el 1% con mayores carencias.

Así, por ejemplo, el 1% con mayores carencias de las familias a nivel nacional (en los parámetros medidos por la ficha CAS) tiene un puntaje CAS igual o inferior a 448 puntos. A su vez, el 10% con mayores carencias de las familias tiene un puntaje CAS igual o inferior a 515 puntos como se puede observar en el cuadro 4-B.

La determinación de qué puntaje CAS es el más adecuado para la focalización de un determinado beneficio social, corresponde a la institución responsable del programa de que se trate. Lo más probable es que tal decisión se tome considerando los criterios y objetivos propios del programa o beneficio, los recursos disponibles y las prioridades institucionales. Sin perjuicio de lo anterior, es posible definir un criterio general a fin de establecer qué proporción de familias de más bajo puntaje constituirá la población objetivo.

En efecto, sobre la base de la información obtenida a través de la homologación CAS-CASEN 2000, se podría definir como puntaje de corte aquel que corresponde al porcentaje de familias con más bajo puntaje CAS, equivalente al *porcentaje de familias pobres* medido a través de la encuesta CASEN.

Según la encuesta CASEN, en 2000 el porcentaje de familias pobres a nivel nacional era del 17.3%.³⁵ Con esto, se podría definir como puntaje CAS de corte aquel que corresponde al 18% con mayores carencias de las familias desde el punto de vista de la ficha CAS.³⁶ Como se puede observar en el cuadro 5-B, este es de 543 puntos, bajo los cuales se encuentra el 18% de las familias del país de menor puntaje CAS.

Los 543 puntos han sido definidos en función del orden por puntaje, y a nivel nacional, por las familias encuestadas en la CASEN 2000. Se realizó un ordenamiento homólogo para cada región, lo que permitió

35 Los documentos de MIDEPLAN que se publican para dar a conocer los resultados de la Encuesta CASEN normalmente presentan los porcentajes de hogares pobres o de personas pobres. En este caso, el porcentaje que se presenta corresponde al de familias, por lo que lo más probable es que no coincida con los datos de las publicaciones CASEN.

36 No se considera el puntaje de corte en 17% ya que significaría que un 0.3% de las familias quedarían excluidas.

Cuadro 4-B

PUNTAJES DE CORTE, SEGÚN PERCENTIL DE FAMILIAS CAS
CON BASE EN DATOS CASEN 2000 A NIVEL NACIONAL

Percentil CAS	Puntaje de corte (CASEN 2000)	Percentil CAS	Puntaje de corte (CASEN 2000)	Percentil CAS	Puntaje de corte (CASEN 2000)
1	448	34	584	67	650
2	463	35	586	68	652
3	474	36	588	69	653
4	483	37	591	70	656
5	490	38	593	71	657
6	496	39	595	72	660
7	502	40	597	73	662
8	507	41	599	74	664
9	511	42	601	75	666
10	515	43	603	76	668
11	519	44	605	77	670
12	523	45	607	78	672
13	527	46	609	79	674
14	530	47	611	80	676
15	534	48	613	81	679
16	537	49	615	82	681
17	540	50	617	83	683
18	543	51	619	84	686
19	546	52	621	85	688
20	549	53	623	86	690
21	552	54	625	87	693
22	555	55	627	88	695
23	558	56	628	89	699
24	560	57	630	90	702
25	563	58	632	91	705
26	565	59	634	92	708
27	568	60	636	93	711
28	570	61	638	94	714
29	573	62	640	95	719
30	575	63	642	96	725
31	577	64	644	97	731
32	580	65	646	98	737
33	582	66	648	99	742

Fuente: MIDEPLAN, Encuesta CASEN 2000.

obtener “puntajes de corte” regionales sobre la base de la misma metodología. Para ello, se utilizó el porcentaje de familias pobres en cada región, y se procedió luego a identificar el percentil correspondiente. En el cuadro 6-B se presenta el porcentaje de familias pobres por región y el puntaje de corte según la metodología descrita.

Cuadro 5-B

PROPORCIÓN DE FAMILIAS CAS EN SITUACIÓN DE
INDIGENCIA Y POBREZA SEGÚN REGIÓN

Región	Indigente		Pobres no indigentes		Total pobres	
	Familias	Porcentaje	Familias	Porcentaje	Familias	Porcentaje
Tarapacá	4 296	3.7	15 989	13.8	20 285	17.5
Antofagasta	4 201	3.2	13 199	10.0	17 400	13.1
Atacama	4 720	6.3	10 490	14.0	15 210	20.2
Coquimbo	7 877	4.8	26 947	16.3	34 824	21.0
Valparaíso	20 479	4.3	55 060	11.7	75 539	16.0
O'Higgins	8 197	3.6	31 426	14.0	39 623	17.6
Maule	14 707	5.6	40 456	15.5	55 163	21.1
Bío - Bío	37 903	6.7	90 451	16.0	128 354	22.7
Araucanía	20 566	8.5	46 058	19.0	66 624	27.5
Los Lagos	18 525	6.1	46 995	15.5	65 520	21.6
Aysén	985	3.8	2 174	8.3	3 159	12.1
Magallanes	1 553	3.5	2 081	4.7	3 634	8.2
Metropolitana	60 997	3.4	175 868	9.9	236 865	13.4
Total país	205 006	4.7	557 194	12.7	762 200	17.3

Fuente: MIDEPLAN, encuesta CASEN 2000.

Cuadro 6-B

PORCENTAJE DE FAMILIAS POBRES POR REGIÓN
Y PUNTAJE DE CORTE

Región	Porcentaje de familias pobres ^a	Puntaje CAS regional de corte
Tarapacá	17.5	554.98
Antofagasta	13.1	561.78
Atacama	20.2	552.65
Coquimbo	21.0	533.57
Valparaíso	16.0	554.72
O'Higgins	17.6	533.04
Maule	21.1	526.95
Bío - Bío	22.7	532.69
Araucanía	27.5	516.47
Los Lagos	21.6	517.07
Aysén	12.1	507.61
Magallanes	8.2	536.29
Metropolitana	13.4	564.02
Total país	17.3	543.20

Fuente: Homologación CAS-CASEN 2000, MIDEPLAN.

^a Pobreza medida según el método de la línea de pobreza.

Sin embargo, es necesario insistir en el hecho de que la definición del puntaje de corte propuesta constituye sólo uno de los criterios posibles de tener en cuenta. Asimismo, es necesario que cada institución y/o programa que utilice el puntaje CAS, defina si este criterio corresponde o no con sus objetivos y con la población objetivo definida.

También cabe advertir que los puntajes de corte definidos no corresponden exactamente a lo que se podría denominar “puntajes de corte de la pobreza”, y sólo son una aproximación, ya que en la encuesta CASEN se calculan bajo la metodología de la línea de pobreza o por el método de los ingresos, y en la ficha CAS se asemeja más a la medición de pobreza por el método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Esto significa que a través de ambas metodologías se miden aspectos diferentes: La primera es por intermedio de los ingresos per cápita de las familias y la segunda mide más bien las condiciones de vida de las familias y las carencias vinculadas a esta forma más integral de medición.

Cuadro 7-B

HOMOLOGACIÓN DE LAS VARIABLES CAS A PARTIR
DE LA ENCUESTA CASEN 2000

Variables Encuesta CAS 2	Homologación	Variables Encuesta CASEN 2000
1.- FACTOR VIVIENDA		MÓDULO VIVIENDA, SALUBRIDAD Y CONFORT
1.1. Subfactor protección ambiental		
Pregunta 19: Muros	Código CAS	V16. Material predominante en muros de la vivienda
1. Ladrillo, concreto	1	1. Ladrillo, concreto o bloque
2. Albañilería de piedra	2	2. Albañilería de piedra
3. Tabique forrado	3	3. Tabique forrado por ambas caras
4. Adobe	4	4. Adobe
5. Mixto aceptable	6	5. Barro, quincha o pirca
6. Barro, quincha	7	6. Tabique sin forro interior
7. Tabique sin forro	8	7. Desecho
8. Desecho	5	8. Otro
9. Mixto deficiente		
Pregunta 20: Pisos	Código CAS	V18. Material predominante en el piso de la vivienda

1. Radier revestido	1	1. Radier revestido
2. Radier no revestido	2	2. Radier no revestido
3. Mixto aceptable	4	3. Tabla o parquet sobre soleras o vigas
4. Madera sobre solera	5	4. Madera, plástico o pastelones directamente sobre tierra
5. Madera sobre tierra	6	5. Piso de tierra
6. Piso de tierra		
7. Mixto deficiente		

Pregunta 21: Techos	Código CAS	V20. Material predominante en el techo de la vivienda
---------------------	------------	---

1. Teja, tejuela	1	1. Teja, tejuela, losa de hormigón con cielo interior
2. Zinc, pizarreño	2	2. Zinc o pizarreño con cielo interior
3. Mixto aceptable	4	3. Zinc, pizarreño, teja, tejuela o madera sin cielo interior
4. Zinc sin cielo	5	4. Fonolita
5. Fonolita	6	5. Paja, coirón, totora o caña
6. Paja	7	6. Desecho (plásticos, latas, etc.)
7. Desecho		
8. Mixto deficiente		

1.2. Subfactor hacinamiento

Pregunta 22: Total piezas vivienda	Suma V4+V5+V6+V7	Cuántas piezas de cada tipo posee la vivienda que ocupa V4. Dormitorios (uso exclusivo) V5. Estar-comer (uso exclusivo) V5. Estar-comer-dormir (uso múltiple) V7. Estar-comer y cocinar (uso múltiple)
------------------------------------	---------------------	--

Número de personas vivienda		I. MÓDULO RESIDENTES Se crea nueva variable de número de personas por vivienda: Suma del total de miembros habitualmente presentes y temporalmente ausentes de los hogares CASEN que son parte de una misma vivienda
-----------------------------	--	--

Variables Encuesta CAS 2	Homologación	Variables encuesta CASEN 2000
1.- FACTOR VIVIENDA		MÓDULO VIVIENDA

1.3. Subfactor saneamiento y confort

Pregunta 23: Abastecimiento de agua	Código CAS	Se combinan variables V11 y V12	
		V12. Cual es el sistema de distribución de agua de su vivienda	V11. De donde proviene agua de su vivienda
1. Red pública dentro de vivienda	1	1. Llave dentro de la vivienda	1. Red pública
2. Red pública dentro de sitio	4	1. Llave dentro de la vivienda	4. Pozo o noria
3. Red pública fuera de sitio	4	1. Llave dentro de la vivienda	5. Río, vertiente o estero
4. Sin red pública dentro de vivienda	4	1. Llave dentro de la vivienda	6. Otra fuente
5. Sin red pública fuera de vivienda	2	2. Con llave dentro del sitio y fuera de la vivienda	1. Red pública
6. Acarreo	5	2. Con llave dentro del sitio y fuera de la vivienda	4. Pozo o noria
	5	2. Con llave dentro del sitio y fuera de la vivienda	5. Río, vertiente o estero
	5	2. Con llave dentro del sitio y fuera de la vivienda	6. Otra fuente
	3	3. Por acarreo desde fuera del sitio	1. Red pública
	6	3. Por acarreo desde fuera del sitio	4. Pozo o noria
	6	3. Por acarreo desde fuera del sitio	5. Río, vertiente o estero
	6	3. Por acarreo desde fuera del sitio	6. Otra fuente

Pregunta 24: Eliminación de excretas	Código CAS	V14. Dispone de sistema de eliminación de excretas	V9. Número de viviendas por sitio V11. Número de baños
1. WC alcantarillado exclusivo	1	1. WC conectado alcantarillado	Exclusivo: 1 baño/vivienda
2. WC fosa séptica exclusivo	5	1. WC conectado alcantarillado	Compartido: Menos de 1 baño/vivienda
3. Letrina sanitaria exclusivo	2	2. WC conectado a fosa séptica	Exclusivo: 1 baño/vivienda
4. Pozo negro exclusivo	6	2. WC conectado a fosa séptica	Compartido: Menos de 1 baño/vivienda
5. WC alcantarillado compartido	3	3. Letrina sanitaria	Exclusivo: 1 baño/vivienda
6. WC fosa séptica compartida	7	3. Letrina sanitaria	Compartido: Menos de 1 baño/vivienda
7. Letrina sanitaria compartida	4	4. Con cajón sobre pozo negro	Exclusivo: 1 baño/vivienda

Pregunta 24: Eliminación de excretas	Código CAS	V14. Dispone de sistema de eliminación de excretas	V9. Número de viviendas por sitio V11. Número de baños
8. Pozo negro compartido	8	4. Con cajón sobre pozo negro	Compartido: Menos de 1 baño/vivienda
9. Sin sistema	4	5. Con cajón sobre acequia o canal	Exclusivo: 1 baño/vivienda
	8	5. Con cajón sobre acequia o canal	Compartido: Menos de 1 baño/vivienda
	4	6. Con cajón conectado a otro sistema	Exclusivo: 1 baño/vivienda
	8	6. Con cajón conectado a otro sistema	Compartido: Menos de 1 baño/vivienda
	9	7. No dispone de sistema	

Criterio exclusivo: 1° todos los sitios en los cuales sólo hay una vivienda ó 2° hay más de una vivienda en el sitio y número de baños en el sitio/número de viviendas en el sitio > ó = a 1
 Criterio compartido: donde hay más de una vivienda por sitio y número de baños en el sitio/número de viviendas en el sitio < a 1 pero > a 0

1.3. Subfactor saneamiento y confort

Pregunta 25: Tina o ducha	Código CAS	Uso de homologación pregunta 23	Número de viviendas por sitio y número de baños (V9)
1. Ducha exclusiva agua caliente	(1+2)/2	1. Red pública dentro de vivienda	Exclusivo: 1 baño/vivienda
2. Ducha exclusiva sin agua caliente	(3+4)/2	1. Red pública dentro de vivienda	Compartido: menos de 1 baño/vivienda
3. Ducha compartida agua caliente	(1+2)/2	2. Red pública dentro de sitio	Exclusivo: 1 baño/vivienda
4. Ducha compartida sin agua caliente	(3+4)/2	2. Red pública dentro de sitio	Compartido: menos de 1 baño/vivienda
5. Sin acceso a ducha	5	3. Red pública fuera de sitio	
	5	4. Sin red pública dentro de vivienda	
	5	5. Sin red pública fuera de vivienda	
	5	6. Acarreo	

Nota: (1+2)/2 implica asignar el puntaje CAS promedio de las alternativas ducha exclusiva con y sin agua caliente.
 Nota: (3+4)/2 implica asignar el puntaje CAS promedio de las alternativas ducha compartida con y sin agua caliente.
 Criterio exclusivo: 1° todas los sitios en los cuales sólo hay una vivienda ó 2° hay más de una vivienda en el sitio y N° de baños en el sitio/N° de viviendas en el sitio > ó = a 1.
 Criterio compartido: Donde hay más de una vivienda por sitio y número de baños en el sitio/número de viviendas en el sitio < a 1 pero > a 0.
 Si número de baños = 0 implica que puntaje a asignar es un promedio entre puntaje exclusivo y compartido.

3. FACTOR OCUPACIÓN MÓDULO EMPLEO E INGRESOS DEL TRABAJO

Pregunta 39: Categoría ocupacional	Código CAS	Se emplea la combinación de las siguientes variables de la CASEN: CASO 1: Trabajó la semana pasada O2: Tenía empleo pero estuvo ausente O3: Buscó trabajo en los últimos 2 meses O6: Ocupación u oficio actual O7: Actividad económica del lugar del trabajo O8: Categoría ocupacional O21: Situación ocupacional Y1: Ingreso por arriendo ajustado Y7: Ingreso por capital en efectivo ajustado Y21: Tipo de subsidio del Estado 1 que recibió el mes pasado Y23: Tipo de subsidio del Estado 2 que recibió el mes pasado Y15: Tipo de pensión 1 Y18: Tipo de pensión 2
0. Familiar no remunerado	0	O8=6
3. Trabajador por cuenta propia	3	(O8=2 y O6= 510 a 933 o 999 y O7<> 110 a 130 o <>999) o (O1=2 y O2=2 y O3=1)
4. Trabajador dependiente urbano	4	O8=5 o O8=6 o (O8=4 y O6= 710 a 933 y O7<> 110 a 130 o <>999)
5. Asalariado agrícola	5	O8=4 y O6=710 a 933 y O7=110 a 130
6. Pequeño productor agrícola	6	O8=2 y O6= 510 a 933 y O7=110 a 130
7. Empleado sector público o equivalente	7	O8=3 o O8=8 o (O8=4 y O6= 410 a 523) o (O8=2 y O6=411 a 422)
8. Jubilado o dependiente de terceros	8	(O1=2 y O2=2) y (Y21=1,2 o Y23=1,2 o Y15<>0 o Y18<>0)
9. Actividad mejor remunerada	9	O8=1 o (O8=4 y O6=110 a 348) o (O8=2 y O6=110 a 348)
10. No tiene actividad	10	(O1=2 y O2=2 y O3=2) y ((Y21<>1 y <>2 y Y23<>1 y <>2) o (Y15=0 o Y18=0))

4. FACTOR INGRESO/PATRIMONIO

4.1 Subfactor ingresos

Pregunta 40: Monto ingresos		Se emplea el ingreso autónomo familiar per cápita En la ficha CAS no se corrigen los ingresos, utilizándose los ingresos declarados. En consecuencia, a los valores de ingreso autónomo corregido de la CASEN se aplican los factores calculados por la CEPAL.
-----------------------------	--	---

4. FACTOR INGRESO/PATRIMONIO
4.2 Subfactor inmuebles

Pregunta 47: Posesión del sitio	Código CAS	V1. Situación del sitio que ocupa
1. Propio sin deudas	1	1. Propio pagado
2. Propio sin deudas atrasadas	(2+ 3)/2	2. Propio pagándose
3. Propio con deudas atrasadas	1	3. Propiedad compartida (pagada) con otras viviendas del sitio
4. Arrenda al día	2	4. Propiedad compartida (pagándose) con otras viviendas
5. Usan el sitio	4	5. Arrendado con contrato
6. Usan el sitio con posible desalojo	4	6. Arrendado sin contrato
	5	7. Cedido por servicios
	5	8. Cedido por familiar u otro
	6	9. Usufructo (sólo uso y goce)
	5	10. Ocupación irregular (de hecho)
	5	11. Otro

4.3 Subfactor patrimonio

Pregunta 48: Televisor		Eliminada del Modelo de Cálculo de Puntaje
------------------------	--	--

Pregunta 49: Refrigerador	Código	P10 Tiene usted en uso y funcionando refrigerador
1. Tiene	1	1. Si tiene
2. No tiene	2	2. No tiene
Pregunta 50: Calefont o termo	Código	P5b Su vivienda tiene agua caliente por medio de:
1. Tiene	1	1 a 4. Si tiene
2. No tiene	2	5. No tiene

Fuente: Homologación CAS-CASEN 2000, MIDEPLAN.

C. POBLACIÓN DE CHILE SOLIDARIO

Se entiende por población de SCHS a todas aquellas personas consideradas individualmente como familias que forman parte de la muestra homologada CAS-CASEN 2000 y cuyo puntaje les hace potencialmente beneficiarios del SCHS. Por razones del diseño del sistema, el puntaje de discriminación para ser beneficiario no es único para todo el país, sino que puede variar entre una comuna y otra. Esto significa que además del puntaje absoluto de la familia, su participación en el sistema depende también de la comuna en que vive.

La población de SCHS corresponde también a todas las familias contenidas en la muestra de la base de datos de la encuesta CASEN 2000 y proyectadas a la población del país, cuyo puntaje CAS es menor o igual al que actualmente se está utilizando para seleccionar a aquellas familias que son invitadas a participar del Programa Puente, que corresponde a la primera componente del programa Chile Solidario.

Es importante precisar que este resultado constituye una estimación basada en la muestra de la encuesta CASEN 2000, que representa al conjunto de la población del país y que, no obstante que el porcentaje de población SCHS potencialmente equivaldría al porcentaje de indigencia del país (5.7%), por la metodología utilizada se desprende que no necesariamente son las mismas familias que actualmente están en el programa SCHS. Sin embargo, representan la mejor aproximación correspondiente al conjunto de la población de SCHS, que deberán ser atendidas hasta 2005, es decir, alrededor de 750 000 personas que integran las 225 000 familias más pobres del país, según la metodología de Ficha CAS.

D. METODOLOGÍA DE CÁLCULO DE PUNTAJE

1. Modelo vigente

Debido a que el anterior modelo de cálculo de puntaje, utilizado en todos los municipios del país hasta el 31 de agosto de 1999, estaba perdiendo paulatinamente en los últimos años su capacidad discriminadora respecto al espectro socioeconómico objetivo, la población más pobre del país, surgió la necesidad de reformularlo. Después de un estudio realizado por la Consultora Focus, citado anteriormente, se puso en práctica un nuevo modelo de cálculo de puntaje, que entró en vigencia en todo el país el 1 de septiembre de 1999.

Las principales características del nuevo modelo son:

- Unificar el modelo de cálculo a nivel nacional, sin hacer la distinción entre zonas urbana y rural. Esto implica que la estandarización de los puntajes y la estimación de los ponderadores de los factores se efectuará en el futuro en forma conjunta.
- El factor ingreso pasa a la condición de subfactor, lo que implica una reducción a cuatro de los factores principales, creándose en su reemplazo el nuevo factor de ingreso/patrimonio.
- El modelo utiliza 13 variables de la ficha CAS (se eliminan la V26 “suministro eléctrico” y la V48 “tenencia de TV”) para construir el

puntaje que determina la ubicación socioeconómica relativa de cada familia. Estas 13 variables son sujetas a un reescalamiento y reponderación en sus categorías internas (cuadro 8-B).

2. Cálculo del puntaje

De acuerdo a los valores y ponderaciones del nuevo modelo, la asignación y cálculo de puntaje CAS se realiza mediante los siguientes pasos:

- i) Se asignan los puntajes de la categoría a cada variable.
- ii) Se obtienen los puntajes brutos de cada factor, ponderando aquellos de las variables mediante los coeficientes de las variables y subfactores.

Cuadro 8-B

ACTUALIZACIÓN DE LOS PARÁMETROS, MEDIAS Y DESVIACIONES. ESTRUCTURA DE VARIABLES, SUBFACTORES, FACTORES Y COEFICIENTES PONDERADORES DEL PUNTAJE CAS

Factor	Ponderación factor	Subfactor	Ponderación Subfactor	Variables	Ponderación variable
Vivienda	0.26	- Protección	0.40	- Muro - Piso - Techo	0.35 0.35 0.30
		- Hacinamiento	0.22	- Dormitorio/personas vivienda	
		- Saneamiento y confort	0.38	- Agua - Eliminación excretas - Tina - ducha	0.35 0.30 1.0
Educación	0.25			- Años de estudios jefe de familia	1.0
Ocupación	0.22			- Categoría ocupacional más alta de la pareja	1.0
Ingresos/patrimonio (03)	0.27	- Ingreso	0.43	- Ingreso familiar per cápita	1.0
		- Sitio	0.4	- Propiedad sitio	1.0
		- Equipamiento	3 0.44	- Refrigerador - Calefont o termo	0.50 0.50

Fuente: Homologación CAS-CASEN 2000, MIDEPLAN.

- iii) A los puntajes brutos de cada factor debe restársele la media (m) y dividirlos por la desviación estándar (s) del factor. Estos valores corresponden a los resultados del análisis estadístico de la CASEN 1996 (cuadro 9-B).

Cuadro 9-B

ASIGNACIÓN Y CÁLCULO DE FACTORES DE PUNTAJE CAS

Factor	Vivienda		Educación		Ocupación		Ingreso-patrimonio	
	Promedio	Desviación estándar	Promedio	Desviación estándar	Promedio	Desviación estándar	Promedio	Desviación estándar
Nacional	73.75	17.52	53.00	29.84	57.87	27.55	60.79	30.71

Fuente: Homologación CAS-CASEN 2000, MIDEPLAN.

- iv) De esta forma, se obtienen los puntajes estándares por factor (E_i), donde, para evitar puntajes negativos y favorecer la interpretación final, se realiza una transformación lineal, obteniéndose índices por factor (I_i).

$$I_i = 500 + 100 * (E_i - \mu) / s$$

Donde:

E_i = puntaje estándar; i = vivienda, educación, ocupación, ingreso/patrimonio.

- v) Los índices obtenidos permiten efectuar el cálculo de puntaje unificado CAS final:

$$\text{PUNTAJE CAS} = (P1S_{\text{vivienda}} + P2S_{\text{educación}} + P3S_{\text{ocupación}} + p4S_{\text{ingresos/patrimonio}}) + K$$

Donde las ponderaciones $p1$ a $p4$ y la constante K se obtienen de la siguiente tabla:

	P1	P2	P3	P4	P5
Nacional	0.26	0.25	0.22	0.27	102.8069

vi) El puntaje CAS se redondea de modo que tenga cuatro decimales, de la siguiente forma: si el quinto decimal es mayor o igual a 5, se redondea el cuarto decimal al entero superior; si el quinto decimal es menor que 5, se mantiene el entero en el cuarto decimal.

Finalmente es preciso señalar que al nuevo modelo de cálculo de puntaje, compuesto por cuatro dimensiones, se adiciona una constante $K - 102,8069$, que permite ajustar la distribución de familias según tramos de puntaje CAS para homologar este nuevo cálculo con las anteriores mediciones.

CAPÍTULO IV

GÉNERO Y TRABAJO EN EL SISTEMA DE PROTECCIÓN CHILE SOLIDARIO: LA EXPERIENCIA LOCAL EN DOS COMUNAS DE LA REGIÓN METROPOLITANA

MARTA RANGEL¹

A. INTRODUCCIÓN

El Presidente Ricardo Lagos, anunció el 21 de mayo de 2002, la creación del Sistema de Protección Chile Solidario (SCHS), cuyo objetivo fundamental es la erradicación de la extrema pobreza en el país. La formación de este sistema se justifica por la desaceleración que experimentó en los últimos años el ritmo de disminución del nivel nacional de pobreza. Esto refleja la resistencia de la pobreza extrema, a ceder con la aplicación de las mismas políticas que se venían utilizando hasta ese momento para reducir el fenómeno.

Durante ese mismo año, el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), puso en marcha el “*Programa Puente - Entre la familia y sus derechos*”, uno de los principales componentes del SCHS. El objetivo de este programa es lograr que las familias más pobres del país satisfagan sus necesidades básicas a través de la generación de ingresos por sobre la línea de indigencia² y de la activación de habilidades necesarias para su integración a las redes locales.

1 Agradezco la valiosa colaboración de todos los entrevistados, así como los comentarios de Ángela Gómez, Cecilia Muñoz, Verónica Riquelme y María Elena Valenzuela, que permitieron enriquecer este capítulo.

2 En 2003, el ingreso por persona de la línea de indigencia era de \$ 21 856 (US\$ 38.07 con el dólar observado de enero de 2005) en las zonas urbanas y de \$ 16 842

Entre los aspectos más novedosos del SCHS está la definición de la familia como unidad básica de intervención, la institución de la figura del Apoyo Familiar (AF) –persona que presta apoyo psicosocial a los beneficiarios– y el trabajo coordinado de focalización de los recursos de programas ya existentes para las familias indigentes. La labor primordial del SCHS es la entrega a las familias indigentes del país, durante dos años, de apoyo psicosocial, un bono mensual decreciente, que parte en \$ 10 500 (US\$ 18.00), subsidios municipales³ y acceso preferencial a programas sociales y laborales. El apoyo psicosocial es llevado a cabo por el Programa Puente (PP) y la municipalidad respectiva, a través de su respectiva Unidad de Intervención Familiar (UIF) y Apoyos familiares que visitan periódicamente los domicilios de los beneficiarios.⁴

El propósito fundamental del estudio que se presenta en este capítulo es evaluar la implementación del SCHS en dos comunas de la Región Metropolitana, analizando cómo funciona este estratégico actor local en la ejecución de una política estatal dirigida a las familias en extrema pobreza. Se centra en aspectos relativos a asuntos de género, empleo y habilitación laboral, teniendo presente, especialmente, las condiciones mínimas de la dimensión trabajo definidas por dicho sistema. Se busca identificar las líneas de trabajo puestas en marcha a nivel local, la percepción de los beneficiarios, la evaluación que los gestores municipales hacen del componente laboral; el nivel de satisfacción y expectativas, los problemas identificados y las soluciones propuestas por los actores y, finalmente, la importancia de la habilitación laboral propuesta por el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) para las mujeres jóvenes que acceden al SCHS.

Para la consecución de estos objetivos se utilizó una metodología cualitativa, basada principalmente en entrevistas en profundidad a

(US\$ 29.34) en las áreas rurales, según estadísticas del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) y de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (véase www.mideplan.cl).

3 El Subsidio Único Familiar (SUF), la Pensión Asistencial (PASIS) y el Subsidio al Consumo de Agua Potable (SAP).

4 Inicialmente, las familias son visitadas una vez por semana durante dos meses y en los siguientes cuatro, las visitas se efectúan cada dos semanas. En los seis meses posteriores las visitas son bimensuales y, en el segundo y último año de la intervención, trimestrales (FOSIS, 2004).

informantes clave: a los responsables de Oficinas Municipales de Intermediación Laboral (OMIL); a los encargados de las UIF; una capacitadora de apresto laboral del SERNAM; AF y beneficiarias. Entre estas últimas se seleccionó tanto a algunas que hubiesen pasado por el proceso de apresto laboral como otras que no lo hicieron, para verificar la importancia de esta intervención. La base de este estudio son las 17 entrevistas semiestructuradas que se efectuaron.

Dos criterios guiaron la selección, de las comunas: que pertenecieran a la Región Metropolitana y que tuvieran una cantidad significativa de indigentes y de personas cubiertas por el SCHS. Considerando estos criterios se seleccionaron Renca y El Bosque, que están entre las comunas de la Región Metropolitana con mayores niveles de pobreza (anexo estadístico, cuadro 1-A) y, en consecuencia, de cobertura (anexo estadístico, cuadro 2-A).

El capítulo se estructuró en seis secciones incluida esta introducción, más un anexo estadístico. La segunda sección muestra las principales líneas de trabajo llevadas a cabo por las OMIL en relación a los aspectos laborales y de género, las ofertas de empleo y la incorporación al mercado de trabajo de hombres y mujeres de la comuna. El tercer apartado describe la habilitación laboral entregada por el SERNAM según la visión de dos actores, una capacitadora y dos beneficiarias. En la cuarta sección se traza un breve perfil de las beneficiarias del SCHS entrevistadas y se identifican sus niveles de satisfacción. Posteriormente, en la quinta sección se presenta el trabajo en terreno con las familias, según los principales encargados de las UIF y de los AF. El capítulo concluye con un conjunto de conclusiones y recomendaciones para mejorar la marcha del SCHS.

B. LAS OFICINAS MUNICIPALES DE INTERMEDIACIÓN LABORAL Y EL SISTEMA CHILE SOLIDARIO

Las municipalidades constituyen un actor estratégico en las políticas dirigidas a las familias en extrema pobreza. Estas instituciones son la instancia estatal más cercana a las informaciones, beneficios y servicios que permiten mejorar las condiciones de vida de las familias indigentes, y tienen conocimiento territorial y experiencia en la ejecución de programas, además de manejar redes institucionales.

RENCA Y EL BOSQUE: CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS

La Comuna de Renca se encuentra ubicada en la provincia de Santiago, en el sector norponiente de la Región Metropolitana, tiene una superficie de 24.2 km² y una población de 133 518 habitantes. Un 50% de la comuna son áreas urbanas e industriales, un 31.1% zonas agrícolas, un 17.7% corresponde a praderas, matorrales y bosques, y un 1.3% se encuentra desprovisto de vegetación.

La Comuna de El Bosque, ubicada en el sector sur de la Región Metropolitana, tiene una superficie menor que Renca (14.1 km²) y una población mayor (aproximadamente 190 000 habitantes). Su superficie es casi totalmente urbana (99.9%).

Según la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) 2000, el 20.2% de los hogares de Renca eran pobres, contra un 16.6% de los hogares del país y un 12.7 de la Región Metropolitana (anexo estadístico, cuadro 1). Los hogares indigentes representan 9.8% de la comuna, casi el triple de la proporción de hogares de la Región Metropolitana (3.4%) en esta situación y el doble del total del país (4.6%).

En el caso de El Bosque, según la misma fuente, el porcentaje de hogares pobres es algo inferior, 19.0%, aproximadamente 2.5 puntos porcentuales más que la tasa del país y 6.0 puntos más que la Región Metropolitana. Los indicadores de indigencia también son menores que en Renca y representan el 7.9% de los hogares de la comuna, cerca del doble de la Región Metropolitana y del total del país (4.6%).

Respecto al nivel educacional, ambas comunas presentan tasas de analfabetismo bajas en la población mayor de diez años, siendo la de Renca (3.6%) más del doble que El Bosque (1.4%). También se debe observar que en ambas comunas las tasas de analfabetismo de las mujeres son cerca del doble de los hombres: en Renca 5.0% contra 2.2% y en El Bosque, 1.7% contra 1.0%.

Los promedios de escolaridad de los hombres en ambas comunas también son mayores que los de las mujeres. En Renca ellos tienen 9.9 años de estudio contra 9.2 de las mujeres, cantidad que en ambos casos supera la enseñanza básica completa. En El Bosque, los promedios de años de estudio son levemente superiores para ambos sexos: 10.3 de los hombres y 9.7 de las mujeres.

En cuanto a la fuerza de trabajo, según la misma fuente, en Renca era de 69 286 personas, equivalente a una fuerza de trabajo activo de 60.6%. Los ocupados eran 79.8% y los desocupados se empinaban por encima del 20% (20.2%). La fuerza de trabajo de El Bosque era mayor, de 86 225 personas, equivalente a una fuerza de trabajo activo de 60.5%, similar a la de Renca. Los ocupados eran 85.5% y los desocupados 14.5%.

Con respecto a los servicios básicos, en ambas comunas más del 99% de las personas tiene acceso a agua potable y en Renca el porcentaje de personas que dispone de alcantarillado (97.5%) es ligeramente inferior al de El Bosque (99.1%).

Ambas municipalidades cuentan con instancias dedicadas al tema de la mujer. En Renca existe un programa dedicado a la “juventud y a la mujer” y en El Bosque hay un departamento dedicado exclusivamente a los asuntos de la mujer. Sin embargo, su labor es aparte y no se involucran con el SCHS.

Fuente: Biblioteca del Congreso Nacional, en www.bcn.cl

Tales factores fueron determinantes para que el FOSIS iniciara una labor conjunta con las municipalidades, ejecutando un modelo que permitiera aprovechar y fortalecer las capacidades y competencias locales. Sin embargo, surgieron en un primer momento ciertas aprensiones, relacionadas con la capacidad de recursos humanos y financiera de los municipios para asumir la puesta en marcha de una intervención social diseñada centralmente. Otro factor debatido fue el riesgo de politización y deficiente implementación que podía implicar el trabajo con municipios de gran diversidad y heterogeneidad en términos de recursos humanos, capacidad de gestión y orientaciones políticas.

A pesar de todas las dificultades, en marzo de 2002 se comenzó a invitar a las municipalidades a incorporarse al Chile Solidario, mediante la firma de un convenio de colaboración y puesta en marcha de un modelo de operación y gestión. En un principio, el programa fue recibido con resistencia por muchos funcionarios municipales pero, paulatinamente, se fue instalando la percepción que éste les ofrecía una oportunidad de realizar un trabajo más efectivo y eficiente para mejorar las condiciones de vida de las familias más pobres de sus comunas, contando con recursos especialmente asignados para su implementación. Aunque no todos los municipios aceptaron la invitación inicial, a mediados del año 2004 casi la totalidad de las comunas ya estaba participando del PP.

Las municipalidades del país tienen en su estructura una Dirección de Desarrollo Económico (DIDECO), cuya misión es fomentar y potenciar la economía local a través de la creación de condiciones económicas que permitan mejorar la calidad de vida de sus habitantes. De acuerdo a este objetivo, les corresponde apoyar el desarrollo y fortalecimiento de las empresas de la comuna, especialmente las pequeñas y microempresas, mejorando las condiciones para la actividad empresarial y fomentando la integración y diversificación de la estructura productiva y de los servicios. También les compete coordinar con otras entidades territoriales y gubernamentales los programas y proyectos con impacto potencial en la economía local, promover la capacitación, el empleo y la cooperación de los actores económicos locales.

Para desempeñar estas tareas, las DIDECO están conformadas por varias oficinas, entre las cuales se encuentran las OMIL. Estas últimas tienen las funciones de apoyar el proceso de inserción laboral de los

desempleados, fomentar la creación de nuevos empleos, operar el registro de cesantes de la comuna, entregar orientación laboral y diversos servicios a los desempleados. Sus actividades implican inscribir trabajadores en las mismas OMIL, realizar las colocaciones; tienen una mesa de búsqueda de empleo, tramitan el seguro de cesantía y efectúan el control del subsidio de cesantía.

Las OMIL de las dos municipalidades estudiadas tienen infraestructura física y de recursos humanos muy disímiles. En el primer aspecto, se observa que en Renca las instalaciones son bastante más precarias que en El Bosque, donde se dispone, por ejemplo, de salas en las cuales las personas inscritas en la OMIL acceden a diarios del día, teléfono, fax, computadores conectados a Internet y pueden imprimir su currículum. También se aprecian diferencias en relación a los recursos humanos, lo que ciertamente incide en la definición y puesta en marcha de las líneas de trabajo de las OMIL. Esto muestra una importante diferencia en las prioridades de ambos municipios, cuyos alcaldes pertenecen a corrientes políticas distintas.

1. Oferta laboral para hombres y mujeres

Las OMIL son entidades que ofrecen servicios a personas cesantes o que buscan trabajo por primera vez, inactivos que deseen capacitarse y aquellos acogidos a subsidios de cesantía. También asumen las demandas de quienes requieren orientación laboral. Cumplen una función de intermediación laboral, poniendo en contacto a quienes ofrecen y buscan trabajo.

Para atender la demanda por trabajo, las OMIL tienen un encargado de buscar los empleos ofrecidos diariamente. Este, según se señaló en las entrevistas, se contacta con empresas de su comuna y de otras en la búsqueda de vacantes. Debe advertirse que Renca, por sus características económicas, recibe mucha más oferta laboral y en gran medida de la misma comuna, mientras que en El Bosque, que se caracteriza por servir de “dormitorio” para la fuerza de trabajo, más que por una intensa actividad productiva, se ofrecen pocas vacantes y la mayoría son de otras comunas.

Supuestamente, los beneficiarios del PP tienen preferencia para ocupar las vacantes. Una de las formas de expresar esta preferencia es

enviar sólo a los beneficiarios de este programa cuando se ofrece una vacante, para que éstos enfrenten menos competencia y tengan más posibilidades de quedarse con el empleo. Otra manera es seleccionar, junto con las jefas de las UIF y los AF, un miembro de una familia para que postule.

A diario, en la Municipalidad de Renca se exponen al público dos pizarras, una con ofertas laborales para hombres y otra para mujeres (cuadro 1), donde las propias empresas definen el perfil de trabajador que necesitan. Por ejemplo, piden trabajadoras mujeres para la temporada de la fruta. En los pocos casos en que la empresa no especifica el sexo del trabajador para el puesto que requiere, se coloca el mismo aviso en ambas pizarras. Después que el postulante selecciona la oferta de empleo que le interesa, si cumple con los requisitos, el encargado de la OMIL le entrega un documento timbrado para llevar a la empresa y competir en igualdad de condiciones con otros postulantes.

En el caso de la Municipalidad de El Bosque existe una pizarra (cuadro 2) donde se expone el conjunto de ofertas laborales sin distinguir entre vacantes para hombres y mujeres. Al postular a un empleo, la única ventaja que tienen los beneficiarios del PP sobre otros trabajadores es que no necesitan presentar documentación.

Al comparar las ofertas laborales de ambas municipalidades se observan algunas diferencias interesantes de examinar. Primero, los puestos ofrecidos tienen requisitos muy superiores a la experiencia y el nivel educativo que poseen las familias beneficiarias del PP. La escolaridad promedio de la población de estas comunas es cercana a ocho años, en tanto la de las familias adscritas al PP es inferior.⁵ Muchos de los empleos ofertados requieren trabajadores con enseñanza media completa. En segundo término, en Renca la pizarra con oferta laboral para hombres indica el salario ofrecido, mientras que en el caso de las mujeres no lo hace, como si esta información careciera de relevancia para éstas, o no les importara conocer el monto de la remuneración del empleo al que postulan. En tercer lugar, se ofrecen tres veces más vacantes para hombres

5 Según MIDEPLAN, el promedio de escolaridad de las personas que son beneficiarias del SCHS es de 4.6 años de estudio, lo que contrasta con los 9.6 años del total del país.

Cuadro 1

MUNICIPALIDAD DE RENCA: VACANTES PARA MUJERES
ANUNCIADAS EL 24 DE NOVIEMBRE DEL 2004

Ocupación	Edad	Requisitos
1. Cajera de supermercado	18 a 45 años	4° de Enseñanza media
2. Garzona	18 a 25 años	
3. Peluquera		4 años de experiencia
4. Empaque de multitienda	21 a 35 años	4° de Enseñanza media
5. Auxiliar de aseo	21 a 45 años	
6. Aprendiz de operaria de máquina	18 a 40 años	4° de Enseñanza media
7. Singerista ^a		Con experiencia
8. Overlista (tejido lana) ^b		Con experiencia
9. Captadora de tarjetas de crédito	Mayor de 18 años	8° Enseñanza básica
10. Vendedora de cosméticos por catálogo	Mayor de 18 años	
11. Armadora de bolsas de papel (jornada parcial)		
12. Vendedora de multitienda	25 a 45 años	4° de Enseñanza media
13. Vendedora en terreno	Mayor de 18 años	4° de Enseñanza media
14. Vendedora de seguros	Mayor de 25 años	4° de Enseñanza media
15. Vendedora por teléfono	20 a 40 años	4° de Enseñanza media
16. Vendedora de multitienda	18 a 45 años	4° de Enseñanza media
17. Auxiliares	18 a 45 años	4° de Enseñanza media
18. Secretaria administrativa	18 a 25 años	4° de Enseñanza media y práctica
19. Ayudante de contador	22 a 30 años	4° de Enseñanza media
20. Vendedora/promotora	Mayor de 20 años	4° de Enseñanza media
21. Vendedora por teléfono	Hasta 35 años	4° de Enseñanza media
22. Vendedora	20 a 30 años	4° de Enseñanza media y conocimientos de inglés
23. Vendedora por catálogo	Mayor de 18 años	
24. Asistente contable	25 a 35 años	4° de Enseñanza media

Fuente: OMIL de Renca.

Nota: En Chile, una oferta de empleo que pide 4° de Enseñanza media implica el ciclo medio completo y otra de 8° Básico implica la enseñanza primaria completa.

^a Singerista: Denominación utilizada para referirse a trabajadoras en máquinas de costura y bordado.

^b Overlista: Denominación utilizada para referirse a trabajadoras en máquinas de costuras de ropa de trabajo.

que para mujeres en Renca, cuya oferta total de empleos casi duplica a la de El Bosque. La edad del postulante influye, pues casi toda la oferta indica su preferencia y un importante número de ellas establece el límite de 40 a 45 años de edad.

Cuadro 2

MUNICIPALIDAD DE EL BOSQUE:
VACANTES ANUNCIADAS EL 3 DE DICIEMBRE DEL 2004

Ocupación	Edad	Requisitos / Salario
1. Auxiliares de bodega	20 a 45 años	Jornada con turnos / A convenir
2. Cortador de carnes	—	Hombre con experiencia/ A convenir
3. Maestro soldador para muebles metálicos ^a	30 a 50 años	Experiencia en soldadura al arco/ A convenir
4. Ayudante soldador	35 a 30 años	Conocimiento en soldadura al arco / A convenir
5. Chofer A-2 (conductor profesional)	25 a 45 años	Experiencia y hoja de conductor/ A convenir
6. Chofer para taxi	25 a 45 años	Experiencia. Vivir en la comuna/ A convenir
7. Guardias con y sin acreditación policial	20 a 47 años	Experiencia/\$ 150 000 (US\$ 261.27 ^b)
8. Operador máquina para sacos de harina	—	Ganas de trabajar. Buena presencia / A convenir
9. Cajera para panadería	—	4º de Enseñanza media. Experiencia. Vivir en la comuna/ A convenir
10. Programador en computador	—	Con título. Dos años de experiencia/A convenir
11. Maestro pastelero	—	Experiencia. Responsable/ A convenir
12. Maestro pegador papel mural	—	Un año de experiencia/ A convenir
13. Soldadores	—	Maestros. Experiencia/ A convenir
14. Maestro vulcanización	—	Experiencia/A convenir

Fuente: OMIL de El Bosque.

^a Maestro: Denominación utilizada en Chile para el trabajador manual con experiencia en su oficio (por ejemplo, soldador, plomero, mecánico, carpintero, etc.).

^b Con el dólar observado de enero de 2005 (1 US\$ = \$ 574.12), del Banco Central de Chile.

2. Incorporación al mercado de trabajo de hombres y mujeres

En el primer semestre del 2004 se inscribieron en la OMIL de Renca 1 071 mujeres y 1 134 hombres, incluyendo beneficiarios y no beneficiarios del Programa Puente (cuadro 3). De éstos se colocaron 694 hombres (61%) y sólo 267 mujeres (25%), lo que evidencia la mayor dificultad de las mujeres desocupadas de Renca para encontrar trabajo en su OMIL.

Según el encargado de la OMIL de Renca, muchas personas del PP tienen problemas de desempeño, como falta de disciplina laboral y ausentismo relacionado a menudo con el alcohol, por lo que no logran completar un mes en el trabajo. Este también informó, entre otros problemas, que los inscritos lograron trabajos con salarios generalmente inferiores a los que recibían en su última ocupación.

En El Bosque se incorpora un promedio mensual de 20 trabajadores, de ambos sexos, diez veces menos que en Renca, debido a una oferta laboral muy inferior a la de esta última comuna, según la encargada de la OMIL.

Cuadro 3

MUNICIPALIDAD DE RENCA: INSCRITOS Y COLOCADOS EN LA OMIL
(primer semestre del 2004)

Mes	Inscritos en la OMIL		Colocados	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
Enero	171	163	144	24
Febrero	145	171	125	48
Marzo	215	251	100	49
Abril	214	172	115	38
Mayo	197	148	96	65
Junio	192	166	114	43
Total	1 134	1 071	694	267

Fuente: OMIL de Renca.

En la Municipalidad de El Bosque, la inscripción de las mujeres (50.9%) fue más alta que la de los hombres (49.1%) en cuatro meses del primer semestre del 2004, según se observa en el cuadro 4. Al examinar la situación de los interesados en capacitación, se amplía la diferencia a favor de las mujeres (58.7%) respecto de los hombres (41.3%) a todos los meses. Resalta también el elevado número de interesados en capacitación (1 241 personas), lo que demuestra la existencia de deseos de aprendizaje y superación.

Cuadro 4

MUNICIPALIDAD DE EL BOSQUE:
INSCRITOS EN LA OMIL E INTERESADOS EN CAPACITACIÓN
(primer semestre del 2004)

Mes	Inscritos en la OMIL			Interesados en capacitación		
	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer
Enero	272	169	103	92	34	58
Febrero	283	113	170	185	58	127
Marzo	388	175	213	291	116	175
Abril	292	150	142	189	81	108
Mayo	331	165	166	212	94	118
Junio	310	150	160	272	130	142
Total	1 876	922	954	1 241	513	728

Fuente: OMIL de El Bosque.

En el cuadro 5 se puede observar la relación entre las ofertas laborales, los candidatos enviados por las OMIL y los colocados en empleos para el segundo trimestre del 2004, en la Municipalidad de El Bosque. Aunque esta información no se encuentra desagregada por sexo, las cifras permiten conocer el volumen de personas que pasan por el sistema. Por ejemplo, en mayo y junio de 2004, la OMIL de El Bosque envió a postular a empleos a una cantidad de trabajadores inferior a la oferta laboral del municipio, lo que demuestra una subutilización de las oportunidades de empleo ofrecidas a través de la misma; sólo en junio

fue baja la diferencia entre enviados y colocados. En abril, menos de uno de cada cinco enviados fue colocado; en total, éstos representaban menos del 30% de las ofertas existentes en la OMIL. La falta de capacitación o de calificaciones requeridas probablemente explica las diferencias entre ambas cifras.

Cuadro 5

MUNICIPALIDAD DE EL BOSQUE: OFERTAS DE EMPLEO
RECIBIDAS Y ENVIADOS Y COLOCADOS POR LA OMIL
(segundo trimestre de 2004)

Mes	Ofertas	Enviados	Colocados
Abril	137	184	33
Mayo	105	97	39
Junio	92	58	42
Total	334	339	114

Fuente: OMIL de El Bosque.

El responsable de la OMIL en la Municipalidad de Renca reconoce que no existe una estrategia frente a materias laborales y de género, sino sólo la búsqueda de puestos de trabajo para que el municipio cuente con empleos que ofrecer a los desocupados. Agrega que es significativa la cantidad de empresas que prefieren trabajar con mujeres.

La encargada de la OMIL de El Bosque, en cambio, asegura que, de manera general, se trabaja el tema de género transversalmente. Además, dan un tratamiento preferencial a las mujeres jefas de hogar y se preocupan de resolver los problemas relacionados con el cuidado infantil, y abordan otros aspectos que limitan las oportunidades laborales de las mujeres, como tratamiento dental. La OMIL también ofrece talleres de desarrollo personal y capacitación laboral. Recientemente, se terminó un programa de capacitación para el empleo a cesantes de la comuna, que reunió a 160 beneficiarios mujeres y 40 hombres.

Existe escasa información que refleje la sensibilidad de las OMIL de Renca y El Bosque sobre los asuntos de género. Hay diferencias en el

abordaje de este tema en ambos municipios. En Renca, el encargado afirma que las empresas prefieren a las mujeres “porque son más cumplidoras”. No obstante, considera que “los hombres son más beneficiados que las mujeres porque la mayoría de las vacantes son para estos”. De hecho, en las pizarras la oferta laboral para los primeros triplicaba a la de las segundas (véase cuadro 1). Según el encargado, a las empresas les complica tener que disponer de instalaciones de baños separados para hombres y mujeres, como indica la ley. Concluye este encargado “que la mujer debe trabajar sólo cuando los hijos son más grandes porque cuando están chicos quedan muy abandonados, se crían solos y sin autoridad que los vea”.

En el caso de El Bosque, la encargada de la OMIL advierte que en la mayoría de los empleos piden más calificación de la que efectivamente poseen las mujeres del PP, lo que dificulta su inserción laboral. Agrega que las mujeres en general –no sólo las de este programa– son muy discriminadas, “porque se supone, todavía, que son las responsables del cuidado de los niños”. Contrasta el interés por capacitarse de las inscritas en las OMIL (véase cuadro 4), con el bajo nivel educativo de este grupo y su poco éxito en la búsqueda de empleo.

3. El componente laboral y los mínimos definidos por el SCHS

El pilar laboral contempla tres mínimos definidos por el SCHS, según se ha señalado. El N° 46 postula que al menos un miembro adulto de la familia trabaje de forma regular y reciba una remuneración estable; el N° 47, que ningún niño menor de 15 años abandone los estudios por trabajar, y el N° 48, que las personas que se encuentren desocupadas estén inscritas en la OMIL.⁶

Con respecto al N° 46, se ha recogido en las entrevistas que en Renca y El Bosque el cumplimiento de este mínimo consiste tan sólo en el trámite de recibir el pedido de la asistente social de la municipalidad para que encuentre trabajo a determinados beneficiarios del Puente. El seguimiento de esta situación no está definido.

6 Más detalles al respecto en el capítulo de Henríquez y Reca en este libro.

En cuanto al N° 47, se ha constatado que los encargados de las OMIL de ambas municipalidades no están preocupados por este tema, dado que no lo consideran parte de su labor. Primero, porque es excepcional que aparezca oferta laboral para menores de 18 años y, cuando ocurre, es para mayores de 16 años. En segundo lugar, porque estiman que no les corresponde en su trabajo evitar que un niño abandone los estudios por un empleo. Estas respuestas son contradictorias con el espíritu de coordinación que se supone debería primar entre las diferentes instituciones que aceptaron participar en el PP.

Con relación al número 48 se observó que todos los beneficiarios del PP están inscritos en ambas municipalidades. Esto permite considerar completo el trámite, aunque no necesariamente significa que el problema de inserción laboral camine hacia el desenlace esperado.

Se ha observado que ambos encargados de las OMIL consideran muy difícil trabajar con las familias del PP. La encargada de El Bosque, por ejemplo, señala que no ha podido llenar los cupos para un curso de capacitación en computación por falta de postulantes, aunque existe bastante interés por parte de los inscritos en la OMIL. Afirma que los beneficiarios de este programa están muy “desmotivados” y admite que la existencia de muchos cursos y pocos empleos es fuente de frustración para estos. Agrega que hombres y mujeres del programa acuden a la OMIL “para cumplir el trámite” y “es excepcional que vengan realmente a buscar empleo y más aún que queden en ellos”. A pesar de esto, señala que en el PP “hay mucho más mujeres que hombres dispuestas a trabajar y ellas son más cumplidoras”.

En síntesis, los encargados de estas OMIL consideran que es muy difícil insertar en el mercado de trabajo a las personas del PP, debido a sus problemas para lograr una buena inserción, tales como la falta de cultura y disciplina laboral, el alcoholismo y, eventualmente, la drogadicción. Ambos atribuyen los problemas y responsabilidades a los propios beneficiarios del programa por carecer, especialmente las mujeres, de motivaciones para salir adelante. Sostienen afirmaciones tales como que “para salir de la pobreza el hombre debe portarse mejor y ser más responsable con su familia, cosa que no ocurre en las familias Puente” y que “la mujer se hace mucho problema para trabajar por no tener con quien dejar los niños”.

C. LA HABILITACIÓN LABORAL DEL SERNAM

1. Qué es y cómo se realiza la habilitación laboral

El trabajo remunerado es, ciertamente, uno de los mejores instrumentos para que la mujer pueda obtener su autonomía económica y una mayor presencia e influencia social y política en el país. Por otra parte, no es posible romper con el círculo vicioso de la pobreza sin que las familias pobres logren aumentar los ingresos provenientes del trabajo remunerado. Dado que los ingresos de los trabajadores menos calificados son bajos por la precariedad de sus empleos, el aumento del ingreso familiar sólo será posible con la incorporación al mercado laboral de otros miembros del hogar, en particular de la mujer, que si no es la jefa del hogar, a menudo es una proveedora crucial para su familia.

Considerando este marco de necesidad de inserción laboral por parte de las familias pobres, el SERNAM resolvió apoyar a través de dos vías a las mujeres de las familias integrantes del SCHS. Primero, colaborando en la formación y capacitación de los AF, concentrándose principalmente en materias de violencia intrafamiliar y de género, pobreza y trabajo remunerado. En segundo lugar, instalando un programa de formación para el desarrollo de aptitudes y actitudes básicas indispensables para acceder a empleos, de las que carecen las mujeres en extrema pobreza y con baja escolaridad, consistente en apresto o habilitación laboral.

El SERNAM destina importantes recursos a la tarea de habilitación laboral, orientados especialmente hacia las mujeres jóvenes. El objetivo de esta tarea es que las personas queden en condiciones de acceder al mercado de trabajo, y para lograrlo se realiza una variada gama de acciones que apuntan a remover los obstáculos que frenan la incorporación laboral: desde alfabetización, nivelación de estudios básicos o medios, capacitación en oficios, apoyo a las iniciativas productivas y de comercio de pequeña escala, hasta acceso a alternativas de cuidado infantil y a la salud. Desarrolla esta actividad como un proyecto piloto, con la perspectiva de que el SCHS la asumirá en el futuro, y la considera estratégica, ya que se requiere de esta formación para lograr que las mujeres se incorporen al empleo y genere un proceso de autonomía económica. La estrategia apunta a hacer viable la formación para el trabajo de las jóvenes, a pesar de su escasa educación formal, de la falta de

vínculos de sus contenidos y metodologías con el mundo del trabajo, pero también por los positivos resultados de las intervenciones del SERNAM en este ámbito.

Su labor consiste en el desarrollo de talleres de formación para el trabajo, asesoría personal, apoyo en la elaboración de un proyecto laboral (de autoempleo o trabajo dependiente) y en la participación en acciones de intermediación laboral. Estas últimas se realizan con la colaboración de los Organismos Técnicos Ejecutores (OTE), privados o municipales, que hayan recibido capacitación y asesoría para el tratamiento de contenidos y metodologías con enfoque de género. Se ha previsto la integración de las participantes a programas de distintas instituciones donde puedan complementar su habilitación laboral y existan oportunidades de inclusión de las jóvenes según su perfil, en las distintas ofertas de apoyo del SCHS. Para efectuar estos talleres, el SERNAM elaboró textos específicos, según las necesidades diagnosticadas como urgentes en el ámbito de la autonomía económica de la mujer. Inicialmente se planteó la habilitación laboral de 2 000 mujeres jóvenes pero, por recorte presupuestario, quedaron 1 400.

La ONG PROSAM, responsable de la habilitación laboral en la Región Metropolitana –tarea que obtuvo al ganar una licitación por concurso–, hizo una autoevaluación de la experiencia, concluyendo que ha sido exitosa a pesar de los percances ocurridos durante el proceso. Aunque se logró una alta cobertura muchas mujeres no sabían con claridad cuáles eran los objetivos y contenidos del curso, y habían sido inscritas previamente por sus AF con expectativas de inserción laboral y no de efectuar un taller de formación para el trabajo. En muchos casos, esto provocó el abandono de los talleres antes de su inicio, porque no coincidían con las expectativas que les habían planteado.

Otro importante problema reconocido fueron las dificultades comprensivas y analíticas de las participantes, debido a su baja escolaridad y calificación, aunque esto no obstaculizó la asistencia y participación en el taller. Finalmente, en el caso de los asuntos relacionados con la autoestima y valoración personal, el tiempo propuesto para las sesiones resultó escaso, dado que en el grupo surgían expresiones emocionales que requerían de más tiempo para ser abordadas.

Según la autoevaluación de PROSAM, en la Región Metropolitana se constituyeron 13 grupos, dos de ellos en Renca. De 369 mujeres que

participaron en los talleres de habilitación laboral, 160 obtuvieron certificados. De las que desertaron, 206 lo hicieron antes del inicio de los talleres, por los problemas descritos, y sólo nueve durante su desarrollo. Un total de 61 mujeres se habilitó y recibió el subsidio FOSIS. De los grupos formados en Renca, uno reunía a mujeres (10) con subsidio y otro a los que no tenían (12).

El subsidio que entrega el FOSIS para la microempresa en el ámbito del PP abre una alternativa a las mujeres de escasos recursos para que tengan sus propios ingresos. Mediante este servicio licitado por el FOSIS, las consultoras se ponen a disposición de las UIF, quienes convocan a las familias que cumplen con los mínimos referido a trabajo e ingresos, según el AF. Se realiza una capacitación sobre un plan de acción basado en una idea productiva. Se apoya a las familias con \$ 300 000 (US\$ 522.54) para que desarrollen su proyecto productivo y puedan en un plazo aproximado de seis meses generar sus propios ingresos y mantener esta actividad. Las iniciativas más comunes son la venta de productos, la confección de artesanías y la organización de bazares en los domicilios, entre otros.

2. Visión de una capacitadora⁷

Los talleres de apresto laboral tuvieron tres horas de duración y se realizaron una vez por semana, durante un trimestre, sobre la base de una metodología desarrollada por la propia ONG responsable de esta actividad, en la forma de manuales temáticos que presentan los asuntos de género como centrales.

Las *Guías para la creación y mantención de pequeños negocios*, elaboradas para el taller, abordan materias como: qué es el trabajo; las motivaciones de las personas para comenzar a trabajar; el papel de la familia como apoyo para el desarrollo de una actividad independiente; el

⁷ La capacitadora entrevistada tenía experiencia previa en programas de extrema pobreza con enfoque de género realizados en la Municipalidad de La Florida. Su trabajo era acoger las demandas laborales de las beneficiarias del programa para mujeres jefas de hogar. Además, se había desempeñado durante casi dos años como AF en la misma comuna.

trabajo y las mujeres; los roles al interior de las familias; la situación de las mujeres que realizan una actividad por cuenta propia para generar ingresos; qué son las actividades económicas independientes; la importancia de la autoestima para el desarrollo de una actividad económica independiente; las habilidades emprendedoras; la elaboración de un plan para iniciar o mejorar un negocio, y los factores de éxito para el desarrollo de los negocios.

Las participantes asistían a reuniones periódicas de preparación de los talleres, donde se intentaba homogeneizarlos. Cada capacitador estaba a cargo de tres grupos. La capacitadora entrevistada para este estudio dirigió dos talleres con 12 mujeres cada uno (Renca y La Pintana) y otro con seis (La Florida). Según afirmó, este último se concretó sólo por el entusiasmo de las asistentes, puesto que el SERNAM no había contemplado efectuar talleres con grupos tan pequeños ni con mujeres que no fueran jóvenes. Las integrantes de este taller preferían empleos de naturaleza dependiente, mientras que a las participantes de Renca y La Pintana, donde predominaron las jóvenes, les interesaba más el trabajo independiente.

Durante su trabajo, la capacitadora recogió diversas impresiones de las participantes de los talleres, en las que dos temas fueron recurrentes. El primero es que, de manera general, las asistentes asignaban bastante importancia al apresto laboral y reconocían que esta actividad les producía cambios positivos, pero estaban muy desilusionadas porque creían que al culminar esta formación iban a tener trabajo asegurado.

El segundo asunto, muy relacionado con el anterior, es la fortaleza de estas mujeres para mantener sus familias. Sin embargo, la falta de empleo las desanimaba. Su percepción era que se preparaban, asistían a cursos y talleres, pero al final no cumplían sus aspiraciones de trabajo. En ocasiones les ofrecían empleo, pero en locales muy distantes y no podían aceptarlos porque evaluaban que iban a gastar todo el salario en transporte. Aunque las participantes están conscientes de que el Estado se ha preocupado por su bienestar, consideran que necesitan un trabajo. Teniéndolo, “todo se arregla, se mejora el ánimo”, aumentan las posibilidades de capacitación, sostienen.

Según relató la capacitadora, algunas de estas mujeres se encuentran desesperanzadas por su aspecto físico (obesidad, falta de piezas dentales) y, ante la situación, estiman que carecen de oportunidades. Muchas terminan

prefiriendo postular a subsidios para microemprendimientos, porque “están convencidas de que no sirven para el mercado laboral”, agrega.

Un último aspecto planteado por la capacitadora es que a pesar de la utilidad de los talleres para habilitar en la parte social, éstos aportan poco en la dimensión laboral, porque como siempre estaban presentes los asuntos personales, en la práctica se constituían en “un espacio para decir cosas sobre las propias mujeres, sus parejas, sus familias”. En este sentido, ella lamenta que el espacio existente en el SCHS para abordar los temas personales sea insuficiente, lo que genera la invasión del espacio de la habilitación laboral, limitando sus resultados. No obstante, reconoce que, de una manera o de otra, se trabajaron los temas de los roles de género y de la doble jornada laboral. Finalmente, lamenta que el SCHS no contemple la dimensión trabajo como inserción de hecho de las mujeres al mercado laboral.

A partir de su experiencia, la capacitadora formula diversas sugerencias para mejorar la intervención y ayudar a concretar sus metas. La primera es aumentar la duración de los talleres dado que el tiempo actual es “insuficiente para los objetivos que se persiguen” y lograr habilitar en el ámbito personal con miras a enfrentar el mercado laboral. La segunda propuesta es ofrecer a las beneficiarias trabajos factibles, o sea, situados más cerca de sus viviendas y compatibles con su perfil laboral. Su tercera idea es incorporar al apresto laboral un módulo en el cual las asistentes puedan ensayar una búsqueda de trabajo en situaciones reales con acompañamiento institucional. Finalmente, para que se cumpla esta última sugerencia y encontrar trabajos apropiados, propone establecer relaciones con las empresas, en especial de las propias comunas.

3. Visión de las beneficiarias entrevistadas

En general, las beneficiarias tienen una visión positiva del apresto laboral. Sin embargo, coexisten en ellas sentimientos de frustración y de conflicto interior porque incluso en los casos que los talleres culminaron exitosamente, advierten que no son la llave mágica que les proporcionará un trabajo como quieren. Aún así, se observa un alto nivel de satisfacción en algunas entrevistadas, mientras que otras, a pesar de sus contradictorias respuestas iniciales, concluyen que en los talleres han aprendido a expresarse y soltarse más, y que les han servido para ganar más experiencia.

Las entrevistas con las beneficiarias se desarrollaron en torno a tres temas principales. El primero fue la disposición para el trabajo después de terminado el apresto laboral. Al respecto, ellas afirman que el apresto contribuye a que la persona aprenda a expresarse y “avivarse”, pero no produce ningún efecto en su disposición para el trabajo, que ya tenían al iniciar el apresto. Una de ellas sostiene que quiere trabajar “para surgir, para dar mejor educación a mis hijos, para mejorar la vivienda y ahorrar para la compra de una”.

El segundo tema fueron los cambios ocurridos en sus preferencias laborales –entre trabajo dependiente o independiente– después del apresto. Las entrevistadas contestaron que no tuvieron cambios: Algunas siguen prefiriendo el trabajo independiente, mientras que otras persisten en su deseo de un empleo dependiente. Tampoco se alteró su percepción de los problemas que tienen para insertarse en el mercado de trabajo, ni su proyección laboral para el bienio siguiente. Por ejemplo, una planea seguir como trabajadora independiente, mientras otra pretende volver a trabajar al término de la lactancia.

Finalmente, surgió el tema de si el apresto laboral ayudó o incidió en los cambios advertidos. Una de las entrevistadas respondió inicialmente de manera negativa, pero después reconoció que le produjo algunos cambios como, por ejemplo, haber aprendido el significado de las ganancias. Otra entrevistada afirmó haber aprendido mucho sobre sus derechos laborales y que “ahora sabe que el patrón debe pagar las imposiciones, cómo ella se debe presentar para el trabajo, que tiene derecho a ser bien tratada, sus derechos como trabajadora”.

D. PERFIL DE LAS BENEFICIARIAS DEL SCHS ENTREVISTADAS

En esta sección se traza un breve perfil socioeconómico y de la trayectoria laboral de las beneficiarias entrevistadas. Se trata de mujeres que habitan en sectores de bajos ingresos de la periferia urbana, en Santiago, y viven en precarias condiciones materiales. Están inmersas en una cultura donde todavía se deja a la mujer a cargo de la tarea de reproducción generacional y cotidiana de la fuerza de trabajo. A sus papeles de madre, esposa y dueña de casa se agrega el del trabajo remunerado por necesidad económica, porque el salario del marido es insuficiente, o le ha correspondido ser jefa de hogar.

Entre las beneficiarias entrevistadas hay un alto número de jefas de hogar con hijos. En su mayoría han terminado la enseñanza media y casi todas trabajan remuneradamente como independientes, y venden mercaderías en puestos de ferias callejeras, donde logran ingresos cercanos a US\$ 100.00 mensuales.

La edad de las entrevistadas varía entre 28 y 54 años, y el promedio es de 36 años. Todas tienen un mínimo de un hijo y un máximo de cinco, con un promedio de tres. Cerca de la mitad es casada, mientras que las demás son solteras, convivientes o separadas (anexo estadístico, cuadro 3-A). Otra característica importante es que la mayoría es jefa de hogar.

En relación al perfil educacional (anexo estadístico, cuadro 4-A), la mayoría concluyó la enseñanza media mientras que las demás lograron finalizar sólo el sexto año de enseñanza básica. Asimismo, ninguna entrevistada estudiaba en ese momento y pocas se proyectaban como estudiando en los próximos dos años.

Dado este nivel educacional, la situación laboral (anexo estadístico, cuadro 5-A) de estas mujeres es precaria, aunque prácticamente todas trabajan de forma independiente, como vendedoras en puestos de ferias callejeras, y la mayoría ha recibido el subsidio FOSIS. Aún así, cerca de la mitad prefiere el trabajo dependiente (anexo estadístico, cuadro 6-A).

Todas indican tener ingresos personales (anexo estadístico, cuadro 7-A) inferiores a \$ 60 000 mensuales (US\$ 104.51)⁸, aunque sólo una no trabaja remuneradamente. Respecto a los ingresos familiares, en pocos de estos casos se superan \$ 150 000 (US\$ 261.27).

Sobre los problemas que enfrentan para insertarse laboralmente (anexo estadístico, cuadro 8-A) las entrevistadas señalaron como motivos más frecuentes el cuidado de los hijos, la falta de capacitación y de oportunidades. Siguen en importancia el poco apoyo familiar y sus déficits educacionales. El factor menos señalado fue la escasa experiencia. La mitad de estas mujeres atribuye sus períodos de inactividad a que debían cuidar de los hijos o a los embarazos.

A continuación se analizan las trayectorias laborales de las mujeres entrevistadas.

8 Se utiliza el dólar observado de enero de 2005 (1 US\$ = \$ 574.12), del Banco Central de Chile para todas las equivalencias en esta moneda del capítulo.

La edad en que las beneficiarias entrevistadas empezaron a trabajar es muy variada. Dos de ellas comenzaron a hacerlo siendo niñas, una como empleada doméstica y otra en la cosecha de verduras. Otras dos tuvieron su primer empleo remunerado cuando tenían más de 20 años de edad, porque sus maridos no podían mantener la familia. Otras ingresaron más tardíamente al mercado laboral, cuando estaban sin una pareja que las mantuviera.

Las ocupaciones de las entrevistadas son también diversas: dependiente, independiente, en el sector formal e informal. Han trabajado como empleadas domésticas, cuidadoras de niños y enfermos, vendedoras formales (en tiendas) e informales (en ferias y plazas) y de auxiliar de párvulos y cosechadora de frutas. También se han desempeñado en el sector industrial –impresión, envasado de leche, textiles y cerámicas– además de cumplir funciones de secretaria y de microempresaria de un pequeño negocio en su vivienda (vendiendo bebidas, dulces, material de papelería, pañales, etc.).

Sin embargo, sus trayectorias laborales han sido interrumpidas por los embarazos, uno de los factores que ha alejado a las entrevistadas del trabajo remunerado. Muchas dejaron de trabajar para dedicarse a la crianza de sus hijos y sólo regresaron al mercado laboral cuando estos habían crecido.

1. Nivel de satisfacción de las beneficiarias entrevistadas con el Programa Puente

La gran mayoría de las entrevistadas señala estar satisfecha con el Programa Puente. Los aspectos de insatisfacción detectada en las entrevistas está en cierta medida relacionada con la recepción por parte de la beneficiaria del subsidio FOSIS para la formación de microempresas.

Aunque la mayoría de las entrevistadas tiene este subsidio FOSIS, les gustaría recibir otro o seguir recibéndolo. Algunas se quejan porque conocen a muchas personas que están en mejor situación que ellas (“no son tan pobres como nosotros”) y lo recibieron. Sus afirmaciones reflejan incompreensión de los criterios de asignación de estos recursos, aunque al parecer señalan su desacuerdo porque no les correspondió recibir el subsidio.

Otro factor que influye en el nivel de satisfacción es la frecuencia de las visitas del AF a las viviendas de las beneficiarias. Varias de ellas

señalaron que antes, “al comienzo del programa”, las visitas eran muy frecuentes pero que “ahora los AF casi no aparecen”. Esto indica, al parecer, que no lograron captar, o no quedó clara la idea original de la intervención que, justamente, es ir espaciando la distancia entre las visitas; también es posible inferir que les interesa transmitir su necesidad de mayor atención por parte de ellos.

Finalmente, se observa reconocimiento al PP porque les ha apoyado en muchos aspectos, y no sólo por la entrega del subsidio FOSIS para microempresas y las visitas de los Apoyos familiares, como, por ejemplo, haber “facilitado el trámite de sacar el carnet (cédula de identidad) de los niños”, “por las becas que recibieron sus hijos para el colegio y el bono mensual” y por “ayudar a limpiar los antecedentes judiciales del marido”.

2. Problemas identificados y soluciones propuestas por las beneficiarias entrevistadas

Los principales problemas que las beneficiarias identifican en el programa son la entrega de subsidios FOSIS para formar microempresas a partir de criterios que ellas no entienden, o con los que están en desacuerdo, y la frecuencia irregular de las visitas de los AF. Ambos temas, con una estricta lógica asistencial, dan la pauta del nivel de satisfacción con el programa. Las soluciones propuestas para mejorar estos problemas tienen que ver con la experiencia de cada una con el programa y con los problemas que identifican. En este sentido, las soluciones más expuestas son que se entreguen mayor número de subsidios FOSIS para microempresas y aumente la frecuencia de las visitas de los AF. Algunas plantean como solución a los problemas la entrega de “más mercaderías”, denotando que no separan la labor asistencial de la municipalidad y de la filosofía del PP.

En relación al primer problema señalado, las entrevistadas llegan a afirmar que el FOSIS “entrega demasiadas veces subsidios para las mismas familias que compran máquinas, que después no sirven para nada y las familias siguen igual de pobres”. Algunas beneficiarias sugieren que este organismo sea más “estricto” y “justo” en la entrega de los recursos, utilizando criterios más selectivos para su asignación así como para los demás subsidios entregados por el Estado, porque “no son sólo

los pobres que viven en las poblaciones los que tienen necesidades” y dicen que ellos requieren más, aunque muchas veces no puedan postular a estos recursos. Afirman que el gobierno no debería actuar “como si las personas que tienen su casa y no viven en campamento no tuvieran necesidades”, y critican que se entreguen más subsidios a las personas que viven en campamentos que, consideran, viven en mejor situación que ellos.

En cuanto al segundo problema identificado, las entrevistadas sostienen “que con tanta distancia entre las visitas, ellos (los AF) terminan olvidándose de una” y sostienen que es necesario que estos vivan los problemas de cerca.

Finalmente, se ha apuntado que el principal problema del programa es que “no da empleo, lo que se necesita”. Las entrevistadas sugieren como solución que el gobierno “dé trabajo a los participantes del programa”, porque cuando no lo encuentran al finalizar, “todo vuelve a ser como antes”.

E. EL TRABAJO CON LAS FAMILIAS BENEFICIARIAS DEL PROGRAMA PUENTE

La definición de la familia como unidad de intervención se encuentra entre los aspectos más novedosos del SCHS. La opción de llegar al domicilio de las familias a través de la institución de la figura del AF—persona encargada de prestar apoyo psicosocial a las familias beneficiarias del PP—obedeció a la constatación, por parte del gobierno, de que los beneficios sociales se focalizaban con menor intensidad de la necesaria en las familias en situación de extrema pobreza, debido al hecho que éstas se encuentran desvinculadas de las redes sociales existentes.

Los indicadores de las familias en extrema pobreza que integran el SCHS y hacia las que se dirigen los esfuerzos para superar su condición, comparados con el resto de la población del país o con aquellas familias no beneficiarias, confirman la necesidad de que el Estado debe proporcionarles apoyo adicional y justifican plenamente un programa más focalizado.

Según datos de la CASEN 2000, la tasa de analfabetismo de Chile llega a 4.9% (6.5% para mujeres y 4.3% para hombres), mientras que la

de las familias del SCHS es, aproximadamente, seis veces más (31.9%), siendo poco significativa la diferencia entre hombres (31.7%) y mujeres (32.3%). El promedio de escolaridad es de 9.6 años de estudio para el país y la mitad para las familias del SCHS (4.6 años). La brecha de género es de aproximadamente un año entre ambos grupos.

Para analizar las diferencias de perfil laboral entre los dos grupos se seleccionaron tres indicadores: formalidad del empleo, tasa de participación y de desocupación. Respecto al primero, se observó que la relación entre ambos grupos es prácticamente inversa, o sea, mientras que casi tres de cada cuatro familias del SCHS están en el mercado informal, lo contrario ocurre con las familias que no son del SCHS.

En relación a la tasa de participación de la población de 15 años y más, la diferencia entre ambos grupos es muy grande: De 55.6% para el país y de 38.4% para las personas del SCHS. Cuando se considera el género, estas brechas se amplían: Mientras que las mujeres del país presentan una tasa de participación de 39.3%, ésta sólo llega a 17.3% para las mujeres del SCHS, menos de la mitad.

Por otra parte, las tasas de desocupación de los beneficiarios del SCHS (32.8%) triplican las tasas nacionales (10.2%). En este caso, las diferencias también se amplían al considerar la situación de las mujeres: La desocupación de éstas en el SCHS (42.7%) casi cuadruplica la de las mismas en todo el país (11.5%).

Como se observa, se trata de familias que necesitan políticas diseñadas especialmente para ellas y la destinación de recursos adicionales se justifica plenamente si el objetivo es sacarlas de la pobreza. Sin embargo, no sólo era necesario llevar la oferta pública al domicilio de las familias, sino también poner en marcha una estrategia que combinara apoyo asistencial y promocional y desarrollara, al mismo tiempo, acciones para mejorar el estándar de vida del hogar y crear condiciones favorables a su desarrollo sicoemocional (FOSIS, 2004).

Este proceso de inserción social debería estar antecedido por otro de acompañamiento inicial para restaurar la capacidad de funcionamiento de las familias y apoyar la generación de competencias básicas. La relación personalizada de trabajo con cada familia participante tiene como objetivo desarrollar, en conjunto con ellas, una estrategia de acción que permita mejorar sus condiciones de vida, estimular las habilidades necesarias para su integración a las redes

locales y lograr grados de autonomía progresiva para enfrentar exitosamente las condiciones estructurales asociadas a las situaciones de extrema pobreza (FOSIS, 2004).

La puesta en vigor del PP implicó enfrentar tres tareas: contactar a las familias en sus domicilios, invitarlas a participar en el programa y establecer una relación personalizada de trabajo con cada una de ellas.

Las familias contactadas fueron seleccionadas a partir de la cantidad de hogares indigentes de cada región, definidos por la CASEN 2000. A partir de esta encuesta, MIDEPLAN identificó un puntaje de corte de la Ficha de Caracterización Socioeconómica (CAS), bajo el que están las familias a las que se invitó a participar en el PP. Con estos criterios, con fecha 30 de junio del 2004 se identificó a 120 143 familias, de las cuales 28 118 eran de la Región Metropolitana (FOSIS, 2004).

La invitación a las familias a integrarse se formalizó a través de la suscripción de un contrato de participación, que regula las relaciones entre un representante de la familia y el AF que le ha sido asignado. Del total de familias contactadas al 30 de junio del 2004, el 94.4% habían aceptado integrarse al programa (FOSIS, 2004).

En lo que respecta al establecimiento de una relación personalizada de trabajo con cada familia, los AF trabajan con cada una de ellas durante 24 meses, con una frecuencia de contacto decreciente en el tiempo. La intervención con la familia contempla dos fases: una de trabajo intensivo durante los primeros seis meses y otra de seguimiento periódico durante los 18 meses restantes.

1. Las Unidades de intervención familiar

En cada uno de los municipios participantes del Programa Puente se ha conformado una UIF para la coordinación, el seguimiento y la supervisión del trabajo con las familias de la comuna. La estructura de ella está integrada por los AF y es dirigida por un funcionario municipal designado por el alcalde, que asume el papel de jefe de la unidad.

La formación de la UIF resulta estratégica en la instalación de capacidades y modalidades de gestión en el municipio. La función de los encargados de las unidades ha sido determinante en el proceso de instalación y funcionamiento del programa en sus comunas. La visión estratégica que han logrado constituir les ha permitido generar

compromisos al interior de su propio equipo de trabajo, socializar el programa al interior del municipio, involucrar a otros departamentos municipales y reorientar la acción del municipio hacia las familias más pobres de la comuna (FOSIS, 2004). Incluso, según se ha recogido, en algunos municipios la UIF y la OMIL están bajo el mando de la misma persona, lo que permite mayor coordinación y mejores resultados.

El PP partió en la comuna de El Bosque a fines del 2002 con 60 familias, que representaban la cobertura estimada para ese mismo año. Actualmente, el equipo está compuesto por 14 AF, todos profesionales (trabajadores sociales, periodistas y psicólogos), que atienden a 1 900 familias pertenecientes al PP del SCHS. Su meta es haber abordado a 3 600 familias al finalizar 2005.

La Municipalidad de Renca tiene aproximadamente el mismo tiempo de intervención y cuenta con 13 AF, también profesionales en su mayoría. Su meta es similar a la de El Bosque, atender a cerca de 3 600 familias hasta fines de 2005.

Al comparar el trabajo realizado en las dos comunas con las familias se observan importantes diferencias. La primera es que en El Bosque cada AF hace turno un día de la semana en la municipalidad para atender a los beneficiarios del programa que han sido citados o a los que se presentan por propia iniciativa. Según los beneficiarios, este es un espacio muy importante en el cual las mujeres efectivamente se sienten cómodas para desahogarse, especialmente cuando nadie de sus familias escucha lo que dicen. En sus viviendas, las mujeres no logran expresarse con la misma claridad que cuando acuden a la municipalidad porque, a menudo, el marido está durmiendo, o hay otros parientes en quienes no confían. Además, la atención en la municipalidad presenta otras ventajas, como la disponibilidad de teléfono y computador, que hacen más expedita la solución de los problemas más urgentes e inmediatos. Estos factores explican la necesidad de un espacio institucional, que es satisfecha con la atención que brindan los AF en la municipalidad durante un día a la semana.

La segunda diferencia importante es que los AF en El Bosque cuentan con un vehículo de la municipalidad que los acompaña en terrenos dos medias jornadas por semana. Esto facilita enormemente sus desplazamientos y permite que sus visitas sean más sistemáticas y objetivas, en palabras de ellos mismos.

2. Los Apoyos Familiares

La selección y contratación de los AF constituye un importante aspecto de la conformación de las UIF. En primer lugar, debido a que se debió negociar con los alcaldes el perfil técnico y el número de funcionarios municipales que destinarían parte de su jornada de trabajo a realizar esta labor. En segundo término, porque fue necesario realizar en cada comuna un proceso de selección de ellos para contratar un número adicional a los que aportó la institucionalidad local.

Para esta selección se llevó a cabo un concurso público sobre la base de criterios técnicos establecidos por el FOSIS y con la participación del municipio. Posteriormente se entregó a las personas seleccionadas una capacitación de dos días de aprendizaje de la metodología del PP. En el ámbito comunal, tuvieron una capacitación adicional para enseñarles el funcionamiento de la institución y mostrarles la realidad comunal.

En términos generales, el perfil de los AF corresponde a profesionales o técnicos contratados por el FOSIS y funcionarios de instituciones locales (principalmente municipales y de las áreas de educación y salud) que han sido destinados a realizar esta función como parte de sus actividades regulares. En su mayoría son jóvenes recién egresados (trabajadores sociales, periodistas, antropólogos, etc.) y que se someten a difíciles condiciones de trabajo teniendo en cuenta las responsabilidades que les son asignadas, las extensas jornadas laborales a las cuales están sometidos y las bajas remuneraciones.

En el proceso de capacitación a nivel local de la Municipalidad de El Bosque se hizo hincapié en un programa de inclusión social en el que se pretendía que los beneficiarios del PP se empoderaran de sus propios barrios y participaran como ciudadanos. Según la encargada de la UIF, ellos están desarrollando una metodología de trabajo que enfatiza la importancia de la autonomía de las familias, el fortalecimiento del capital social y el estímulo al ejercicio de una ciudadanía plena. Todo esto implica alejarse de una línea asistencialista. Además, se trabaja con una valoración de la familia como institución protectora y de inclusión social, y no sobre la base de modelos preconcebidos.

Actualmente la Municipalidad de Renca cuenta con 13 AF, cuatro de ellos hombres, mientras que El Bosque tiene un equipo de 14 AF, tres varones. En esta última comuna el FOSIS financia 13 AF contra sólo siete en Renca.

a) *Funcionamiento de los Apoyos Familiares*

Según todos los testigos escuchados, los AF son muy bien recibidos por las familias. De acuerdo al encargado de la UIF de Renca, éstos son considerados como un hermano de más edad que soluciona sus problemas, se coordina estrechamente con el municipio y representa “el verdadero puente entre la familia y la municipalidad”. Reconoce que las familias necesitan más de lo que se les ha entregado, aunque se hayan sacado recursos de otras partidas presupuestarias municipales. Las familias del PP siempre necesitan más y se sienten con derecho de exigirlo. En este sentido, asevera que “el Puente más parece un programa asistencial al cual la gente ya se acostumbró y que aún si consigue trabajo para las familias Puente, estas no trabajarán”. Los AF señalaron que al inicio tenían más dificultades porque había familias que no querían formar parte del programa y no los trataban muy bien. Decían no creer en la ayuda del gobierno para solucionar sus problemas y que no les interesaba el programa. Sin embargo, hoy la gente pide ser inscrita en éste, porque “se están informando y viendo a sus vecinos mejorar” y ellos son recibidos y tratados por las familias con mucho respeto.

En el caso de El Bosque, la encargada de la UIF afirma que de todas las familias visitadas sólo diez rehusaron integrar el PP, y que después de iniciada la intervención se formaron vínculos afectivos fuertes. De acuerdo a las opiniones de los AF escuchados en esta comuna, la relación es tan buena que incluso son invitados a reuniones familiares, a matrimonios y funerales. Esta amigable acogida se encuentra condicionada por las expectativas, dado que muchas familias asumen que el Puente hará lo que “ellos mismos no hicieron en diez años”. Las expectativas son muy elevadas respecto a los proyectos de microempresa y existe bastante insatisfacción por parte de las familias que no recibieron este subsidio FOSIS.

Los AF son responsables de su propia planificación del trabajo y el calendario de visitas. Los encargados de las UIF admiten que hacen mucho más del mínimo que define el Puente, en relación a la cantidad de visitas y de horas dedicadas al trabajo, así como de los temas que les corresponde según la metodología. En terreno utilizan la metodología del tablero que caracteriza el trabajo del PP con las familias y que les permite planificar el trabajo en el tiempo.

En Renca, el encargado de la UIF considera que una de las principales dificultades de los AF es la necesidad que sienten de solucionar todos los problemas de las familias cuando, en la mayoría de los casos, se trata de situaciones que escapan a las posibilidades tanto de la municipalidad como del PP. Por ejemplo, es muy frecuente que las familias presenten problemas de salud, incluso de enfermedades catastróficas, que necesiten comprar medicamentos caros y que la municipalidad no pueda contribuir. Por otra parte, los AF entrevistados reconocen que inicialmente era más difícil el trabajo, porque las personas “no tenían idea de lo que era el Puen-te”, mientras que en el presente “cumplen mejor sus tareas”.

La encargada de la UIF de El Bosque resalta la vocación social de los AF, como lo corrobora que tengan más de 100 familias a cargo y sopor-ten una alta carga emocional, debido al tipo de trabajo que desempeñan, sin manifestar quejas, a diferencia de los de Renca. Esta postura distinta en relación al trabajo puede estar vinculada con las orientaciones que reciben de parte de la encargada de la UIF. Hay consenso entre ellos en una valoración positiva de la labor en terreno, a pesar de los problemas y, especialmente, del gran número de familias que atienden. Todos valoran la buena infraestructura existente en la municipalidad (sala y computador) que les permite atender a las familias. Uno de los AF atribuye la favorable acogida que reciben de los beneficiarios a su conocimiento previo del programa y a la esperanza de que les mejorará sus vidas.

Las opiniones de todos los entrevistados coinciden, en general, en que tanto en Renca como en El Bosque los temas abordados con las familias en terreno tuvieron más amplitud de lo que supone la metodología. Sin embargo, se reconoce que la situación no permite cumplir la planificación a cabalidad porque la mayoría de los problemas se escapan de la metodología y “la realidad sobrepasa el tablero”. Por este motivo, la metodología, el manual y el tablero sirven únicamente de referencia, puesto que la coyuntura introduce otros tópicos de conversaciones.

Uno de los AF de Renca cuenta que la conversación normalmente empieza por la materia del día que está prevista en la carpeta, sin embargo, prosigue por diversos caminos. Agrega que si se limitara al tema de la carpeta, el tiempo alcanzaría, pero se torna insuficiente porque un tópico lleva a otro. Por ejemplo, se puede abordar el problema de la higiene si advierte que la persona está desaseada, pero este asunto no se contempla como conversación en la metodología del día. Otra situación también

muy frecuente es que trate de explicar la necesidad de enviar los hijos al colegio, dado que es uno de los mínimos que debe cumplir el PP. “Son cosas básicas, pero parece que nadie las ha dicho”, afirma uno de ellos. Después de empezar este tipo de conversación es difícil retornar al asunto que corresponde de acuerdo con la metodología porque el tiempo es insuficiente.

En El Bosque, uno de los AF considera la metodología del PP muy básica y que “el tablero sólo resulta interesante para familias muy limitadas intelectualmente”. Otro señala que trata de ocupar la metodología, pero se siente obligado a avanzar más, informando sobre lugares donde pueden postular a becas para el colegio de los hijos, orientar en gestiones para que la escuela reconsidere una decisión en relación a un hijo, además de entregar información sobre cómo presentarse adecuadamente para postular a un trabajo. Un tercero admite que trabaja sólo con los asuntos urgentes para la familia. Por ejemplo, le preocupa cómo ayudar a una familia en la que uno de sus integrantes fue arrestado el día anterior por narcotráfico o llevar a los hijos a pasear al zoológico el fin de semana, temas que la metodología no contempla, pero que él considera necesario atender.

b) *Cantidad de familias a cargo, visitas diarias y responsabilidad*

Cada AF de la Municipalidad de Renca está a cargo, en promedio, de más de 100 familias. Una de las entrevistadas de esta comuna, por ejemplo, tiene 120 familias a su cargo, mientras que la otra, 113. En la Municipalidad de El Bosque la responsabilidad es mayor y cada AF está a cargo, en promedio, de 150 familias. Los tres AF entrevistados tienen bajo su responsabilidad, respectivamente, a 84, 64 y 170 familias. El primero de ellos, que tiene sólo ocho meses trabajando, debería llegar a las 120 familias al final del año, según la planificación. Debe señalarse que en ambas municipalidades existe un proceso continuo de familias que se incorporan y egresan del programa, por lo que es variable la cantidad de familias a cargo de cada uno.

El número de visitas diarias efectuadas por los AF depende de la naturaleza de éstas: Si es de conocimiento, o sea, las primeras que se efectúan después que las familias son incorporadas al programa, o si es de seguimiento. Además, influye la posibilidad de contar con vehículos de la municipalidad

para desplazarse, como ocurre en El Bosque, lo que permite una mayor cantidad de visitas. Finalmente, incide si la “visita” es en la municipalidad, como ocurre en esta última comuna. Sopesando estas variables y lo que señalan los entrevistados, se concluye que en la Municipalidad de Renca, cuyos AF no cuentan con vehículo, éstos realizan, en promedio, entre cuatro y seis visitas diarias. No obstante, para cumplir con el número mínimo y atender a las familias que necesitan más visitas, uno de los AF afirmó que realiza esta labor también los días sábados, fuera de su horario de trabajo, cuando es mayor la probabilidad de encontrar a los integrantes del grupo familiar en su vivienda para entregar una atención “extra”.

En el caso de la Municipalidad de El Bosque, un AF puede estar cuatro mañanas en terreno (dependiendo de la disponibilidad de vehículo municipal que lo traslade), lo que le permite reunirse por lo menos con seis familias diarias, si son visitas de seguimiento, porque las de conocimiento pueden durar dos horas cada una. Además, se entrega atención en la municipalidad, donde en el turno semanal de un día completo se puede llegar a diez y hasta 12 atenciones. Sin embargo, estas cifras son promedios y a menudo se salen de la rutina por diversos motivos. Por ejemplo, en una de las visitas se puede encontrar que “el marido le pegó a la señora o al hijo” y, por supuesto, en este caso no es posible cumplir la metodología ni la meta diaria.

Al evaluar la relación entre la cantidad de familias a cargo y la responsabilidad que les corresponde, tanto los encargados de las UIF como los AF coinciden en que el mayor número de atenciones va en desmedro de la calidad que se requiere en cada una de ellas. Consideran que sería muy importante trabajar con menos unidades familiares para brindar más tiempo a cada una, porque ellas demandan mucho más del que se les dedica. En este sentido, todos hacen sugerencias sobre la cantidad ideal de familias que cada AF debería tener a su cargo.

Según la encargada de la UIF de El Bosque, el equipo no se queja porque sus integrantes eligieron este empleo por vocación, a pesar de la fuerte carga que implica para los AF trabajar con las carencias y también con problemas de violencia intrafamiliar, promiscuidad y otros que desgastan al profesional. En este sentido, la alta cantidad de familias a cargo favorece el agotamiento.

Las profesionales entrevistadas que se desempeñan como AF en Renca consideran excesiva la cantidad de familias a cargo. En el diseño

del PP se calcula que cada Apoyo familiar debería estar a cargo de 60 familias, a las cuales tendría que atender en media jornada. Pero en esta comuna están a cargo de casi el doble del número de familias que les corresponderían, lo que genera una disminución de la calidad del trabajo o a una sobrecarga de horas de trabajo, en perjuicio del profesional que desempeña esta función.

Según la metodología que rige su trabajo, los AF deberían dedicar 45 minutos a cada familia por visita. Sin embargo, muchas veces permanecen más tiempo y ni siquiera alcanzan a ocupar la metodología del PP, porque deben trabajar con los problemas contingentes. Las familias visitadas quieren solucionar lo que consideran sus prioridades del momento, dificultando seguir la programación. Les recriminan la deficiente planificación del trabajo, dado que inicialmente transcurrió mucho tiempo sin ir a terreno porque las familias no estaban definidas y por falta de material pero que, repentinamente, se encontraron con una gran cantidad de familias a las que no podían atender como correspondía.

Las opiniones varían en cuanto al número ideal de familias que debería tener cada AF a su cargo. Así, según lo recogido en El Bosque, la cantidad ideal de familias a cargo debería estar entre 30 y 64 (esta última cifra coincide con la que tiene a cargo el Apoyo familiar que expresa esta opinión). En Renca, el encargado de la UIF considera que el número ideal sería 50, o sea, menos de la mitad de las familias que tienen actualmente a cargo en su comuna, para que puedan dedicar más tiempo a las visitas y efectuarlas en mayor cantidad, mientras que un AF opina que lo ideal sería trabajar con ocho a diez familias y realizar visitas más frecuentes y en las que se pueda ahondar en los asuntos abordados.

3. La situación laboral y la equidad de género

a) *Posibilidades e intereses de la mujer de insertarse laboralmente y superar la pobreza*

Las mujeres pertenecientes a las familias pobres tienen una tasa de participación laboral sensiblemente más baja que la de aquellas pertenecientes a hogares no pobres. Debido a la importancia de la información laboral para las mujeres y su autonomización, en esta sección

se analizan sus posibilidades e intereses reales de insertarse laboralmente y superar la pobreza, así como las principales restricciones existentes para su incorporación, de acuerdo a la opinión de los encargados de las UIF y de los AF, ambos actores fundamentales en el trabajo a nivel local de esta tarea.

Los encargados de la UIF consideran muy difícil la inserción laboral de las mujeres en general y no sólo de las que integran el PP, debido a sus responsabilidades en la crianza de los hijos. Reconocen que muchas mujeres de estas comunas resuelven no trabajar frente a las dificultades que existen para compatibilizar la vida laboral con el cuidado de los hijos, por tres motivos principales. El primero tiene que ver con el hecho de que, incluso si existieran cupos en las salas cunas y en los jardines infantiles para todas las familias beneficiarias del PP, los horarios son incompatibles con los de los trabajos que se les ofrecen. El segundo problema es que creen que en los jardines infantiles pertenecientes a la red estatal los niños no son bien tratados, y el tercero es que tampoco pueden simplemente dejarlos en sus viviendas, porque se quedarían solos o con personas que no son confiables. Por estos factores, la mayoría de las mujeres prefiere trabajos ocasionales (“pololitos”) en sus viviendas o en las de sus vecinos.

Los AF consideran que hay muy pocas mujeres emprendedoras entre las familias a su cargo. Afirman que es muy difícil cambiar sus actividades, aunque sean jóvenes y casi todas tengan la enseñanza básica completa, porque “están muy acostumbradas a que se les entregue todo”, lo que indica la persistencia del modelo en que el hombre debe ser el proveedor, mientras que la mujer debe dedicarse a la crianza. Por otra parte, la mujer que vive sin pareja queda satisfecha con los “pololos” (trabajos ocasionales) que realiza, pero sólo por necesidad, puesto que está “muy enraizada la idea de que la mujer es de la casa”. También se afirma que “existe la voluntad de salir adelante, pero no las aptitudes necesarias porque muchas mujeres no completaron la educación básica y son muy pocas las que tienen un oficio”.

La mayoría de los beneficiarios del PP aspira a lograr el subsidio del FOSIS para iniciar microemprendimientos, aunque pocos tienen la capacitación, disciplina y vocación que se requiere para ser microempresario. En este sentido, uno de los AF entrevistados lamenta que no se consideren sus opiniones en la entrega del subsidio FOSIS,

porque cree que son quienes tienen mejores condiciones para definir cuáles familias se encuentran más aptas para recibirlo. Afirma que en la mayoría de los casos se ha entregado dicho subsidio a familias sin condiciones de salir adelante, mientras que otras que las tenían, no lo reciben. Aunque unas pocas familias logran aumentar sus ingresos con los microemprendimientos que realizan con este subsidio, a la mayoría les faltan las condiciones para ser microempresario. Por esta razón, muchas familias han debido vender los insumos que compraron para la microempresa y se consumieron el capital por no saber administrarlo para manejar un negocio.

b) *Las restricciones existentes para la incorporación de las mujeres al mercado laboral*

Existen muchas restricciones para la incorporación de las mujeres al mercado laboral, según señalan los encargados de las UIF y los AF.

El problema de no tener con quien dejar los hijos es la restricción más citada por los encargados de las UIF, aunque el trabajo en terreno se orienta a estimular a la mujer para que trabaje remuneradamente y contribuya al presupuesto familiar. También se menciona con frecuencia la falta de estudios, porque las empresas piden trabajadores más capacitados y la escolaridad promedio es de séptimo año de enseñanza básica. Sin embargo, señalan como el principal problema la falta de oferta de empleo, porque la escasa que existe se encuentra distante y las beneficiarias del PP, en su mayoría, no quieren un empleo temporal de uno o dos meses, los que más aparecen y aspiran a trabajos más estables, un bien aún más escaso.

La opinión de los AF concuerda con la de los encargados de las UIF, pero agregan otras restricciones tales como la baja autoestima; la falta de iniciativa por parte de las mujeres, la depresión –muy frecuente– y, eventualmente, la prohibición del marido. Con relación a este último aspecto, uno de los AF consultado dice que trata de estimular el trabajo de la mujer sin dañar la relación de pareja y familiar, una “difícil tarea” porque hay familias en las cuales los maridos creen que el trabajo de la cónyuge es permanecer en la vivienda y les bajan la autoestima a éstas, provocándoles mucha desesperanza y que crean que “serán pobres toda la vida, hagan lo que hagan”.

c) *Desarrollo del componente laboral con las familias*

De acuerdo a los AF entrevistados, en el PP no está presente el tema de la desigualdad de género o de los roles de género que asumen hombres y mujeres en la sociedad. Lo que sí existe es una sección de dinámica familiar donde se analizan las responsabilidades familiares compartidas, esto es, la idea de que todos deben colaborar con las tareas domésticas, fomentando la idea que hombres y mujeres son responsables de las labores del hogar. No obstante, ellos intentan transmitir la concepción de que es importante para el presupuesto familiar y el desarrollo personal de las mujeres que ambos cónyuges trabajen remuneradamente. Uno de los entrevistados afirma que trabaja el tema de la igualdad en general y no sólo la de género. Su función es “tratar de inculcar el tema del respeto por el otro”.

Puesto frente a un caso concreto, el encargado de la UIF de Renca sostiene que nunca enfrentaron el dilema de escoger si en una determinada vacante debían enviar a postular a hombre o una mujer. No obstante, “en principio, encuentro preferible dar el trabajo al hombre para que la mujer se quede en la casa, porque cuando (los padres) no están presentes, los niños se echan a perder”, afirma. En el caso de El Bosque, tal situación ocurrió muy poco. Cuando existen vacantes, lo primero que se hace es consultar a los Apoyos familiares para identificar cuáles son las familias más necesitadas y, posteriormente, dentro de ésta, identificar a quien se encuentra más apto para desempeñarse en el cargo, al que tiene el perfil más próximo al requerido, además de su disciplina laboral, factor también tomado en cuenta.

4. *Síntesis de la visión de los encargados de las UIF y de los Apoyos Familiares*

Una de las principales limitaciones del PP es que las familias están incorporadas a sus beneficios durante un tiempo insuficiente, según los encargados de las UIF. Estos sostienen que los dos primeros años deberían ocuparse en que las familias adquirieran responsabilidad y que debería haber un año más en el cual se les tendría que encontrar un trabajo dependiente, que ayudara a formarles conciencia de que la municipalidad no puede darles todo, creándose una cultura de responsabilidad.

Otra limitación importante, según la visión de este actor, es que las familias indigentes tienen pocas posibilidades reales de superar su condición debido a la persistencia de una cultura de pobreza. Consideran que gran parte de las familias egresadas volverán rápidamente a la situación inicial porque, para salir adelante, requieren de un “cambio de mentalidad”.

También está muy presente la crítica que formulan al énfasis en el subsidio para la microempresa, cuyos recursos los beneficiarios utilizan a menudo en consumo. Lo anterior motiva a que sigan pidiendo regalías a la municipalidad. Además, señalan que la mujer está muy desvalorada, la ausencia de preocupación por los asuntos de género, y la mayor oferta laboral que hay para los hombres, lo que torna permanente la desigualdad.

Los AF tienen una visión del proceso más puntual y próxima a la realidad de las familias y a la cotidianeidad de sus trabajos. En este sentido, destacan que la distancia entre los hogares y los trabajos obliga a extensos desplazamientos, limitando severamente las posibilidades de conseguir empleo, en poblaciones de riesgo donde hay altas tasas de delincuencia y de drogadicción. También señalan el problema de los bajos salarios y del gran número de familias que tienen a cargo. La combinación de ambos factores tiene como resultado un trabajo muy estresante, tanto por la sobrecarga de tareas como porque las familias son muy demandantes y los recursos a distribuir son muy escasos.

Otra cuestión fundamental es la información y el uso de los recursos. Por un lado, los AF se quejan de la poca información que reciben por parte de la municipalidad, lo que a menudo provoca que las familias sepan más que ellos mismos sobre los subsidios, actos y otras actividades. A ellos les gustaría que hubiese más conexión institucional entre las redes del ámbito gubernamental para que se canalizaran más eficientemente las demandas de las familias. Por otro, reclaman de la saturación de las redes de servicios a los que derivan sus beneficiarios, lo que obstaculiza una atención oportuna y, además, genera diferencias entre los participantes del PP y que algunos pierdan sus esperanzas en el Estado por la dilación en la entrega del apoyo.

En general, las opiniones de los AF apuntan a la virtual imposibilidad de modificar a los adultos que “están hacinados tratando de sobrevivir”, y a la necesidad de trabajar con los niños en la escuela, para provocar un cambio de mentalidad y generar una actitud positiva en

el trabajo. Consideran que es necesario desarrollar nuevas políticas para resolver el problema de la indigencia, que dudan sea superada en la mayoría de los casos con el PP, a pesar de los afectados, quienes no tienen incorporado internamente el trabajo y el esfuerzo. Este pesimismo se fundamenta en que perciben a los beneficiarios como muy desesperanzados, aislados y con poca capacidad de organizarse, a los que se les han cerrado numerosas puertas. Creen que sólo lograrán salir de su situación con un trabajo que enfatice en su construcción de redes, con participación ciudadana.

En suma, para los encargados de las UIF las principales limitaciones del PP son el escaso tiempo que las familias están incorporadas y la baja posibilidad real de que las familias indigentes superen su condición, debido a sus propias características internas; para los AF, son la distancia entre los hogares, que obliga a grandes desplazamientos, los bajos salarios, el exceso de familias a cargo, la poca información manejada y el sentimiento de imposibilidad de cambiar a la gente.

F. CONSIDERACIONES FINALES

A partir de la experiencia en dos municipios de sectores pobres de la Región Metropolitana de Santiago, en este capítulo se han analizado la acción, el desarrollo y los efectos del Sistema Chile Solidario como herramienta dirigida a mujeres que viven en situación de extrema pobreza y exclusión social, para que puedan dejar esta condición y mejorar su calidad de vida mediante su acceso al empleo. El estudio se llevó a cabo en este nivel local, considerando que el municipio constituye una instancia estratégica para la puesta en marcha de políticas dirigidas a las familias en extrema pobreza, y se ocupó una metodología cualitativa para recoger como elemento de análisis la opinión de las y los actores de este Programa, mediante entrevistas directas.

La investigación realizada ratificó la necesidad de políticas por parte del Estado para lograr el acceso de las mujeres al mercado de trabajo. No basta con esperar la acción de las fuerzas del mercado. La superación del grado de exclusión que enfrentan las personas en condición de extrema pobreza, especialmente en el caso de las mujeres, sobre las cuales recae además la discriminación de género, se requiere de políticas sociales

capaces de estimular en estos grupos el fortalecimiento del capital social,⁹ junto con el fomento de la participación y el empoderamiento.¹⁰

Sin perjuicio de que el empoderamiento individual sea un proceso de desarrollo y crecimiento personal, su ausencia o “desempoderamiento” constituye simultáneamente un problema estructural y social. Los excluidos son un grupo de personas conformado y determinado, en gran medida, por el sexo, la raza, la etnia, la clase social y el nivel educacional. Los individuos que integran este grupo se concentran en aquellos trabajos socialmente menos deseados y peor remunerados, porque pertenecen a sectores sin poder en la sociedad y no por un déficit o carencia personal. Esto significa que la desigualdad no puede ser superada a través de la acción individual y que su eliminación requiere de la acción social (Staples, 1990).

Considerando lo anterior, una estrategia de empoderamiento tiene que aspirar a nivelar “hacia arriba” a los grupos con mayores carencias e implementar la igualdad de oportunidades entre los actores sociales, así como entre hombres y mujeres, enfrentando el desafío de la democratización y de la institucionalización de la participación, mediante organizaciones sociales cuyo potencial aporte a la superación de la pobreza. A su vez, el papel del Estado es el de fomentar este proceso, en todos los niveles, a través de la creación de condiciones que estimulen la formación de

9 “El término capital social, similar a los conceptos de capital físico y humano, se refiere a características de la organización social, como redes, normas y confianza que aumentan el potencial productivo de una sociedad. Aunque en gran medida se ha pasado por alto en los debates sobre política del gobierno, el capital social aumenta considerablemente el rendimiento del capital físico y humano [...] Las asociaciones y organizaciones cívicas no son simplemente un bonito subproducto de la prosperidad social y económica, sino que son sus pilares esenciales” (Putnam, citado por Ritchey-Vance, 1996).

10 El empoderamiento se refiere al proceso de ganar habilidades y capacidades que permitan transformar la sociedad, en diferentes niveles y escalas: individual, organizacional y comunal. Es un proceso por medio del cual los individuos, las organizaciones y las comunidades ganan en maestría y control sobre sus propios destinos y sobre la participación democrática. Esto significa que el empoderamiento incluye una preocupación por el bien común y un sentido de conexión con los demás, sugiriendo al mismo tiempo una creencia en el poder de las personas de ser los dueños de sus propios destinos y de comprometerse en la vida de sus comunidades (Rappaport, 1987; Zimmerman y Rappaport, 1988).

organizaciones sociales y de esquemas institucionales nuevos, en los cuales los diversos actores puedan desempeñarse y donde sea factible priorizar las necesidades de las mujeres pobres para lograr su inclusión social y empoderamiento.

Utilizando la clasificación de la OIT, a partir de la experiencia del SCHS en los dos municipios analizados, se puede señalar en relación al mercado laboral, que las mujeres objeto del presente estudio sufren tres tipos principales de exclusión: primero, la *exclusión del mercado laboral*, o sea, la no participación –involuntaria, por cierto– en actividades laborales remuneradas, lo que suele estar relacionado a los obstáculos económicos, sociales o institucionales que les impiden la búsqueda de empleo; en seguida, la *exclusión del empleo*, un fenómeno bastante más visible y mensurable¹¹ que la marginación del mercado y que se observa con nitidez en el desempleo de las mujeres así como en las dificultades de acceso que enfrentan aquellas que buscan trabajo por primera vez; y finalmente, a consecuencia del cuadro descrito, la *exclusión de los empleos de buena calidad* (OIT, 1999).

Dentro del universo de los excluidos, las mujeres pobres sufren con mayor intensidad que los hombres las consecuencias de este proceso, dado que tienen más bajos niveles de educación y de experiencia laboral, ambos factores de gran incidencia para la inserción en el mercado de trabajo. A estos elementos se agregan la ausencia casi total de redes de apoyo, las limitaciones emanadas del ámbito institucional, tales como las dificultades para proveer cuidado infantil a los hijos de las trabajadoras, la falta de horarios flexibles de trabajo y las restricciones de índole cultural, relacionadas con los roles de género predominantes, que por ejemplo suelen implicar que las mujeres se hacen cargo en la familia de las labores relacionadas con el cuidado infantil, de los enfermos y de la tercera edad, sin que esta labor se reparta entre los integrantes del hogar.

11 Por ejemplo, en OIT (1999) se señala: “La desagregación por ingreso, por género y por edad permitió identificar mejor a las categorías sociales más afectadas por el desempleo, llegándose a situaciones extremas como la de Argentina, donde la tasa de desocupación de las mujeres jóvenes de bajos ingresos se empujó a un 55% en 1997, cifra cuatro veces superior a la tasa de desempleo promedio del país. En términos más generales se puede sostener que las mujeres pobres fueron las principales víctimas del desempleo”.

A pesar de la exclusión del mercado laboral de muchas mujeres, y de que la oferta de empleos es reducida y se caracteriza por sus bajos salarios, especialmente considerando las distancias que deben recorrer hasta el lugar de trabajo y los costos del transporte, y precarias condiciones, en la investigación se observó que entre ellas existe gran interés para insertarse. Es importante destacar esta motivación de las mujeres, dado que en el estudio se observaron prejuicios contra éstas por parte de algunos actores gubernamentales en el plano local, como si ellas fueron individualmente responsables por su baja inserción, sin tomar en cuenta el hecho de que en gran medida enfrentan restricciones de naturaleza estructural para su incorporación al mercado laboral. Las limitaciones analizadas en este estudio, las dejan en la práctica excluidas del mercado laboral formal y las compelen a realizar trabajos ocasionales en sus propias viviendas, en las de sus vecinos o a postular al subsidio del FOSIS para microemprendimientos, como soluciones alternativas frecuentes, pero –como se observó en la investigación–, con resultados precarios, que generalmente implicaron en los dos primeros casos el abandono de la actividad, y en el último, el fracaso de la microempresa o el uso de los recursos entregados en el consumo del grupo familiar, aunque por cierto en algunos pocos casos existen experiencias de superación.

En síntesis, el acceso al empleo de las mujeres pobres es crucial para que ellas salgan de esta condición económica y de exclusión, y los abordajes de tipo asistencial ya han demostrado su agotamiento e incapacidad para superar este problema. El trabajo remunerado, en condiciones adecuadas, lo que incluye un salario digno y la posibilidad de organización de los trabajadores, así como el respeto a todos sus derechos, es decir, el trabajo decente, como lo llama la OIT, constituye la única forma de incluir y de *empoderar* y es apremiante el diseño de políticas capaces de contribuir a su generación.

El asunto de la gestión local de la política social nacional requiere de un comentario adicional. Las municipalidades, según se ha analizado en estas páginas, presentan características institucionales que las califican para el desempeño de un relevante papel en el área social, dado que son la esfera de gobierno que se encuentra más próxima a la población y, por lo tanto, la más accesible a ella y sensible a sus necesidades. Sin embargo, los municipios tienen más experiencia en políticas de tipo asistencial y no están preparados para enfrentar el desarrollo local con una perspectiva de

participación y *empoderamiento* con vistas a superar la pobreza y menos aún incorporando un enfoque de género. Aunque está lejos de ser un programa tradicional, de tipo asistencialista, el SCHS no incorpora entre sus ejes centrales la participación, el *empoderamiento* o el fortalecimiento de las organizaciones sociales. Se trata, más bien, de un trabajo con las personas y familias. La ausencia de lineamientos para construir o fortalecer las organizaciones sociales en el plano local ha sido objeto de debate en el ámbito gubernamental, con miras a generar acciones para la inserción de las familias a redes comunitarias y para el desarrollo de la autogestión comunitaria, aunque en definitiva esos aspectos no hayan sido puestos en práctica ni contemplado la perspectiva de género.

Desde la perspectiva de los actores, una mejor gestión de la tarea que realiza el SCHS requiere, asimismo, que se proporcione más capacitación a las mujeres para enfrentar los déficit que arrastran debido a su bajo nivel educacional. En segundo término, que la oferta de empleos incorpore requisitos educacionales compatibles con el perfil de las beneficiarias. Esto, en tercer lugar, implica trabajos más próximos a sus residencias, con mejores horarios y salarios. Además, para poder trabajar, estas mujeres requieren de salas cunas y jardines infantiles con horarios flexibles, donde puedan dejar a sus hijos. Por último, en cuanto al trabajo de los AF, debería proporcionárseles capacitación en materia de género, y éstos necesitan tener menor número de familias a su cargo para dedicarles más tiempo de atención, bajo una nueva perspectiva.

Finalmente, debe resaltarse que la habilitación laboral ofrecida por el SERNAM ha contribuido a socializar a la mujer joven pobre para su inserción, generando una alta satisfacción entre las beneficiarias entrevistadas en este estudio. Sin duda, se trata de una interesante experiencia que contribuye a la incorporación de estas mujeres al mundo laboral, con la finalidad última de que salgan con su propio esfuerzo de la condición de pobreza, facilitando su proceso de *empoderamiento* por este mecanismo.

BIBLIOGRAFÍA

- FOSIS, 2004 *Avance de las obras*, serie Reflexiones desde el Puente, Cuadernillo de Trabajo N° 1 (Santiago, FOSIS).
- OIT, 1999 *La exclusión social en el mercado de trabajo. El caso del Mercosur y Chile. Síntesis ejecutiva* (Santiago, OIT).

- Rappaport, J. 1987 "Terms of empowerment/exemplars of prevention: Toward a theory for community psychology", en *American Journal of Community Psychology*, vol. 15, N° 2 (Berlín, Springer Science+Business Media B. V.), abril.
- Ritchey-Vance, M. 1996 "El capital social, la sostenibilidad y la democracia en acción: Nuevas medidas para la evaluación del desarrollo de base. Desarrollo de base", en *Revista de la Fundación Interamericana*, N° 20 (Arlington, Fundación Interamericana).
- Staples, L. H. 1990 "Powerful ideas about empowerment", en *Administration in Social Work*, vol. 14 (2) (Binghampton, NY, The Haworth Press, Inc.).
- Zimmerman, M. y Rappaport, J. 1988 "Citizen participation, perceived control, and psychological empowerment", en *American Journal of Community Psychology*, vol. 16, N° 5 (Berlín, Sringer Science+Business Media B. V.).

ANEXO ESTADÍSTICO

Cuadro 1-A

REGIÓN METROPOLITANA: HOGARES SEGÚN LÍNEA DE POBREZA POR PROVINCIA Y COMUNA

Región, Provincia, Comuna	Hogares línea de pobreza									
	Indigente		Pobre no indigente		Total pobre		No pobre		Total	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Provincia de Santiago	39 065	3.2	95 838	7.7	134 903	10.9	1 103 129	89.1	1 238 032	100.0
Santiago	1 067	1.5	2 195	3.0	3 262	4.5	69 956	95.5	73 218	100.0
Independencia	351	1.9	1 041	5.5	1 392	7.3	17 552	92.7	18 944	100.0
Conchalí	1 065	2.9	4 777	12.8	5 843	15.7	31 353	84.3	37 196	100.0
Huechuraba	640	4.0	2 084	13.1	2 723	17.1	13 167	82.9	15 890	100.0
Recoleta	1 805	4.4	3 296	8.1	5 101	12.5	35 733	87.5	40 835	100.0
Las Condes	0	0.0	71	0.1	71	0.1	59 190	99.9	59 261	100.0
Ñuñoa	0	0.0	897	1.7	897	1.7	52 795	98.3	53 692	100.0
La Reina	0	0.0	525	1.9	525	1.9	26 966	98.1	27 491	100.0
Macul	1 247	3.8	2 051	6.3	3 297	10.1	29 395	89.9	32 692	100.0
Peñalolén	1 608	3.0	5 025	9.5	6 633	12.6	46 148	87.4	52 780	100.0
La Florida	1 975	1.8	5 357	4.8	7 332	6.6	104 225	93.4	111 557	100.0
San Joaquín	899	3.4	2 640	9.9	3 539	13.2	23 235	86.8	26 774	100.0
La Granja	1 809	4.9	4 613	12.4	6 422	17.2	30 859	82.8	37 281	100.0
La Pintana	4 913	8.3	10 444	17.7	15 358	26.1	43 488	73.9	58 846	100.0
San Ramón	1 862	7.1	4 219	16.0	6 081	23.1	20 207	76.9	26 288	100.0
San Miguel	535	2.7	732	3.6	1 267	6.3	18 800	93.7	20 067	100.0
La Cisterna	686	2.9	2 059	8.8	2 745	11.7	20 662	88.3	23 408	100.0
El Bosque	3 608	7.4	5 703	11.6	9 311	19.0	39 696	81.0	49 007	100.0
Pedro Aguirre										
Cerda	523	1.8	2 803	9.5	3 326	11.3	26 142	88.7	29 467	100.0
Lo Espejo	1 934	6.9	4 239	15.1	6 173	22.0	21 857	78.0	28 030	100.0
Estación Central	868	2.6	2 533	7.5	3 401	10.1	30 187	89.9	33 587	100.0
Cerrillos	352	1.8	1 109	5.6	1 461	7.4	18 289	92.6	19 750	100.0
Maipú	621	0.7	4 977	5.5	5 598	6.2	85 171	93.8	90 769	100.0
Quinta Normal	1 170	4.3	3 196	11.7	4 365	16.0	22 962	84.0	27 327	100.0
Lo Prado	602	2.1	2 945	10.2	3 547	12.2	25 440	87.8	28 987	100.0
Pudahuel	1 337	3.2	5 084	12.1	6 421	15.3	35 545	84.7	41 966	100.0
Cerro Navia	2 791	7.2	5 203	13.3	7 994	20.5	30 993	79.5	38 987	100.0
Renca	3 741	9.8	4 005	10.5	7 746	20.2	30 549	79.8	38 295	100.0
Quilicura	426	2.8	1 364	8.9	1 790	11.7	13 521	88.3	15 311	100.0
Región Metropolitana	52 884	3.4	143 683	9.3	196 567	12.7	1 356 100	87.3	1 552 667	100.0
Total país	177 613	4.6	465 572	12.0	643 185	16.6	3 228 668	83.4	3 871 853	100.0

Fuente: MIDEPLAN, División Social, Departamento de Información Social, CASEN 2000.

Nota: Se excluye servicio doméstico puertas adentro y su núcleo familiar.

Cuadro 2-A
PROGRAMA PUENTE EN LA REGIÓN METROPOLITANA

Comuna/ Provincia	Cobertura asignada 2002-2005	Familias contactadas al 31 de agosto de 2004
Santiago	1 014	618
Cerrillos	335	351
Cerro Navia	2 652	1 185
Conchalí	1 012	695
El Bosque	3 428	1 435
Estación Central	824	695
Huechuraba	608	601
Independencia	333	336
La Cisterna	652	523
La Florida	1 877	1 230
La Granja	1 719	1 102
La Pintana	4 669	1 846
Lo Espejo	1 838	1 401
Lo Prado	572	534
Macul	1 185	822
Maipú	590	534
Pedro Aguirre Cerda	697	558
Peñalolén	1 528	1 010
Pudahuel	1 271	715
Quilicura	405	405
Quinta Normal	1 111	709
Recoleta	1 716	842
Renca	3 555	1 407
San Joaquín	854	653
San Miguel	508	492
San Ramón	1 769	1 316
Total provincia	36 722	22 015
Total Región Metropolitana	50 206	30 459

Fuente: Sistema de registro y monitoreo, PP/FOSIS (www.fosis.cl).

Cuadro 3-A

PERFIL FAMILIAR DE LAS BENEFICIARIAS ENTREVISTADAS

Entrevistada/comuna	Edad	Número de hijos	Estado civil
1. Renca	32	2	Casada
2. Renca	28	2	Casada
3. Renca	54	5	Separada
4. Renca	25	1	Casada
5. Renca	33	2	Conviviente
6. El Bosque	50	2	Soltera
7. El Bosque	30	4	Soltera

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 4-A

PERFIL EDUCACIONAL DE LAS BENEFICIARIAS ENTREVISTADAS

Entrevistada/ Comuna	Nivel de estudios (último curso concluido)	¿Estudia actualmente?	¿Apresto laboral SERNAM?
1. Renca	6° Enseñanza básica	No	Sí
2. Renca	6° Enseñanza básica	No	Sí
3. Renca	8° Enseñanza básica	No	No
4. Renca	8° Enseñanza básica	No	No
5. Renca	8° Enseñanza básica	No	No
6. El Bosque	6° Enseñanza básica	No	No
7. El Bosque	1° Enseñanza Media	No	No

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 5-A

SITUACIÓN LABORAL DE LAS BENEFICIARIAS ENTREVISTADAS

Entrevistada/ Comuna	¿Trabaja actualmente?	Jornada	Situación laboral anterior	Situación laboral actual	Subsidio FOSIS	¿Jefa de hogar?
1. Renca	Sí	Media	Independiente	Independiente	No	No
2. Renca	Sí	Media	Dependiente	Independiente	No	No
3. Renca	Sí	Completa	Independiente	Independiente	Sí	Sí
4. Renca	Sí	Completa	Dependiente	Independiente	Sí	No
5. Renca	Sí	Media	Independiente	Independiente	Sí	Sí
6. El Bosque	No		Independiente	—	No	Sí
7. El Bosque	Sí	Media	Independiente	Independiente	Sí	Sí

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 6-A

PREFERENCIA Y PROYECCIÓN LABORAL
DE LAS BENEFICIARIAS ENTREVISTADAS

Entrevistada/ Comuna	Preferencia laboral	Proyección en dos años más
1. Renca	Independiente	Trabajar independiente
2. Renca	Dependiente	Trabajar y estudiar
3. Renca	Independiente	Trabajar independiente
4. Renca	Independiente	Trabajar y estudiar
5. Renca	Dependiente	Trabajar dependiente
6. El Bosque	Independiente	Trabajar independiente
7. El Bosque	Dependiente	Trabajar dependiente

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 7-A

INGRESOS DE LAS BENEFICIARIAS ENTREVISTADAS

Entrevistada/ Comuna	Ingresos personales	Ingresos familiares (laborales)
1. Renca	Menos de \$ 60 000 ^a	Entre \$ 61 000 y \$ 100 000 ^b
2. Renca	Menos de \$ 60 000 ^a	Entre \$ 61 000 y \$ 100 000 ^b
3. Renca	Menos de \$ 60 000 ^a	Más de \$ 151 000 ^c
4. Renca	Menos de \$ 60 000 ^a	Más de \$ 151 000 ^c
5. Renca	Menos de \$ 60 000 ^a	Menos de \$ 60 000 ^a
6. El Bosque	Menos de \$ 60 000 ^a	Menos de \$ 60 000 ^a
7. El Bosque	Menos de \$ 60 000 ^a	Menos de \$ 60 000 ^a

Fuente: Elaboración propia.

^a Menos de US\$ 105.

^b Entre US\$ 106 y US\$ 174.

^c US\$ 263.

Cuadro 8-A

PROBLEMAS DE LAS BENEFICIARIAS PARA
INSERTARSE LABORALMENTE

Entrevistada/ Comuna	Problemas de inserción laboral					
	Falta de apoyo familiar	Cuidado de los hijos	Falta de estudios	Falta de capacitación	Falta de experiencia	Falta de oportunidades
1. Renca	X	X	X	X	X	X
2. Renca	X	X	X	X		X
3. Renca		X		X		X
4. Renca			X	X		
5. Renca	X	X	X	X		X
6. El Bosque	X	X	X	X		X
7. El Bosque	X	X				X

Fuente: Elaboración propia.

