

1

JULIO 2004

SERIE REFLEXIONES DESDE EL PUENTE
AVANCE DE LAS OBRAS



Cuadernillo de Trabajo n° 1

0

PRESENTACION

1

TRABAJAR CON TANTAS FAMILIAS EN SUS DOMICILIOS

2

CONSTRUIR EL PUENTE CON LAS MUNICIPALIDADES

3

IMPLEMENTAR UNA METODOLOGÍA DE TRABAJO PERTINENTE

4

LOGRAR LOS RESULTADOS COMPROMETIDOS

5

LOGRAR LA COMPLEMENTARIEDAD INTERSECTORIAL A FAVOR DE ESTAS FAMILIAS

6

LA INSERCIÓN SOCIAL DE LAS FAMILIAS

7

DESAFÍOS FUTUROS

anexo 1

¿QUÉ ES EL PROGRAMA PUENTE?

anexo 2

CONDICIONES MÍNIMAS DE CALIDAD DE VIDA

La SERIE REFLEXIONES DESDE EL PUENTE es una publicación del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) para dar a conocer los logros, dificultades y aprendizajes alcanzados por el Programa Puente en su trabajo con familias que viven en condiciones de extrema pobreza.

Cada Cuadernillo de Trabajo de esta serie ha sido elaborado por profesionales del Programa Puente y discutido con un panel de expertos con el fin de aportar una mirada reflexiva y crítica respecto de la acción desarrollada y los resultados logrados en la implementación de este programa.

© FONDO DE SOLIDARIDAD E INVERSIÓN SOCIAL (FOSIS)
SANTIAGO, CHILE
JULIO 2004

REGISTRO DE PROPIEDAD INTELECTUAL N° 141.507

“No podemos conformarnos, cuando sabemos que un 6% vive en condiciones de miseria. Sí, señor, ¡850.000 chilenos y chilenas no pueden siquiera comer día a día lo que un ser humano necesita para vivir!

Hoy, 21 de mayo del 2002, podemos y debemos fijarnos un gran objetivo: ¡Chile libre de miseria!. ¡Nadie sometido a la indignidad, a la humillación de tener que recurrir a la caridad ajena para poder sobrevivir!

Son aproximadamente 200.000 familias, en la gran mayoría de estos casos se trata de familias, personas que están fuera de la red social, que muchas veces ni siquiera conocen los beneficios a los cuales tienen derecho.

Para estos chilenos y chilenas, lo que hasta ahora hemos hecho no basta. Más de lo mismo no resuelve el problema; necesitamos nuevos instrumentos, necesitamos, y esto es muy importante, ir donde ellos están y con ellos empezar a construir un destino de dignidad para todos.

Esos chilenos y chilenas están fuera del sistema de protección, no saben de subsidios únicos, no saben de subsidios a las cuentas de agua potable, no saben de pensiones asistenciales, no saben de becas de retención, no saben de programas de salud, no saben de cursos de capacitación.

No nos vamos a quedar de brazos cruzados. Vamos a ir donde ellos están. Queremos no sólo entregar subsidios, queremos que sus hijos estudien, que tengan atención de salud, que se incorporen a las redes sociales, a la sociedad en su conjunto. Para ellos vamos a construir un puente entre ellos y sus derechos, que pueden ejercer para derrotar su condición de extrema pobreza.”

Ricardo Lagos Escobar
PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

MENSAJE PRESIDENCIAL AL CONGRESO PLENO, 21 DE MAYO DE 2002.



PRESENTACIÓN



El 21 de mayo de 2002, S.E. el Presidente de la República anunció la voluntad del Gobierno de Chile de avanzar decididamente en la superación de la situación de extrema pobreza en la que estaban viviendo las 225.000 familias más pobres del país. Para lograrlo, propuso llegar al domicilio de las familias a través de una nueva forma de relacionarse y trabajar con ellas en el mejoramiento de sus condiciones de vida.

Se diseñó entonces el SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL CHILE SOLIDARIO, bajo la coordinación del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), con el objeto de brindar apoyo psicosocial personalizado a cada una de las familias y asegurarles el acceso preferente a subsidios monetarios y a programas sociales gubernamentales.

En el marco de este desafío, S.E. el Presidente de la República decidió que el componente de Apoyo Psicosocial del nuevo Sistema Chile Solidario fuera implementado por el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) a través del Programa Puente, el que hasta esa fecha se estaba ejecutando en su etapa piloto en cuatro regiones del país.

La decisión de expandir la implementación del Programa Puente a todo el país y llegar al domicilio de 225.000 familias para invitarlas a participar en este Programa, implicó enfrentar complejos desafíos estratégicos y operativos.

El Programa Puente inició su implementación en enero del año 2002, desarrollando su etapa piloto en las regiones de Antofagasta, Maule, Magallanes y Antártica Chilena y Metropolitana de Santiago. El Programa había sido diseñado por el FOSIS durante el segundo semestre de 2001, por encargo de MIDEPLAN, para dar implementación a la “Estrategia de Intervención Integral a Favor de Familias en Extrema Pobreza”¹. Esta Estrategia asume como hipótesis que la *“presencia de un operador (interventor social), a través de una intervención personalizada (caso a caso), conectará a las familias con redes y oportunidades que pueden contribuir a la satisfacción progresiva de sus necesidades básicas insatisfechas”*².

A través de la implementación de la fase piloto del Programa Puente se estaba poniendo a prueba esta hipótesis y un nuevo modelo de intervención social, basado en un enfoque de atención integral de la extrema pobreza y en una estrategia de trabajo con familias.

En este contexto, la decisión presidencial de implementar el componente de Apoyo Psicosocial del recién creado Sistema Chile Solidario a través del Programa Puente en todas las regiones del país, obligó a finalizar la fase piloto³, en implementación, y enfrentar todas las complejidades y desafíos que implicaba ejecutar en gran escala una intervención social de estas características.

Implementar en forma eficiente y efectiva un programa de apoyo psicosocial, de las características del Programa Puente, con la participación de 225.000 familias en extrema pobreza, implicó abordar, al menos, 6 desafíos estratégicos para el logro de la meta propuesta:

1. TRABAJAR CON TANTAS FAMILIAS EN SUS DOMICILIOS

Un primer desafío del Programa Puente estaba relacionado con su capacidad para llegar al domicilio y establecer vínculos personalizados de trabajo con 225.000 familias. ¿Cuál sería la recepción de las familias? ¿Abrirían sus puertas? ¿Aceptarían participar?

2. CONSTRUIR EL PUENTE CON LAS MUNICIPALIDADES

Un segundo desafío estaba relacionado con la opción estratégica del Programa Puente de trabajar con las Municipalidades. ¿Cuál sería la respuesta de las Municipalidades? ¿Sería considerada una nueva imposición de tareas por parte del nivel central? ¿Tendrían la capacidad y los recursos humanos adecuados para asumir esta tarea? ¿Serían puestos a disposición o contratados como Apoyos Familiares profesionales y técnicos adecuados?

3. IMPLEMENTAR UNA METODOLOGÍA DE TRABAJO PERTINENTE A LA REALIDAD DE LAS FAMILIAS

Un tercer desafío estaba relacionado con la metodología de trabajo que se diseñaría e implementaría con las familias. ¿Sería pertinente a su realidad? ¿Los elementos lúdicos de la metodología no atentarían contra la dignidad de las familias? ¿Permitiría la metodología el desarrollo de una estrategia promocional o sería una nueva versión de asistencialismo público?

4. LOGRAR LOS RESULTADOS COMPROMETIDOS

Un cuarto desafío del Programa Puente estaba relacionado con su capacidad real de lograr los resultados comprometidos, esto es, que las familias alcanzaran las 53 condiciones mínimas de calidad de vida que se habían definido. ¿Garantizarían dichas condiciones un mínimo de dignidad a las familias que les permitiera superar su situación de extrema pobreza? ¿Tendrían las familias la capacidad y motivación para dar cumplimiento a estas condiciones? ¿Existiría la oferta pública y privada necesaria para que las familias pudieran dar cumplimiento a estas condiciones?

5. LOGRAR COMPLEMENTARIEDAD INTERSECTORIAL A FAVOR DE ESTAS FAMILIAS

Un quinto desafío estaba relacionado con la capacidad y compromiso de las instituciones públicas y privadas para priorizar a estas familias en sus intervenciones sociales y aportar con recursos técnicos y económicos para el mejoramiento de las condiciones de vida de ellas. ¿Se lograría la complementariedad de recursos y el trabajo en red necesarios para ofrecer un apoyo efectivo a estas familias? ¿Estaban preparadas las instituciones para apoyar una intervención social de estas características?

6. LA INSERCIÓN SOCIAL DE LAS FAMILIAS

Por último, un sexto desafío estaba relacionado con la capacidad del Programa Puente de lograr la inclusión de familias hasta ahora excluidas y desvinculadas socialmente. ¿No sería la estrategia de trabajo con familias un obstáculo para la integración social de sus integrantes? ¿La falta de un componente comunitario en el Programa no obstaculizaría la participación de los integrantes de estas familias en las organizaciones comunitarias formales e informales?

El presente documento aborda estos 6 principales desafíos de los que debió hacerse cargo el Programa Puente al asumir esta tarea, la forma en que han sido enfrentados y los logros obtenidos durante sus primeros dos años de implementación.



TRABAJAR CON TANTAS FAMILIAS EN SUS DOMICILIOS



“Hay mucha gente en las comunas que teniendo necesidades no acude a pedir ayuda, se las arreglan de alguna manera, pasan necesidades, pero no vienen hasta aquí”.
(Apoyo Familiar, Región del Maule)

La opción estratégica del Programa Puente de llegar al domicilio de las familias que viven en condiciones de extrema pobreza obedeció a la constatación que los beneficios sociales eran “percibidos en mayor medida y con mayor intensidad por aquellas familias pobres no indigentes, que por aquellas indigentes o extremadamente pobres”, debido a que éstos “se otorgan sobre la base de la demanda expresada por estos grupos, quedando fuera de ellos aquellos que están “desvinculados” de las redes sociales existentes”⁴. No se requería entonces sólo mejorar los instrumentos, mecanismos y criterios de focalización, sino también implementar nuevos modelos de intervención.

No bastaba con llevar la oferta pública al domicilio de las familias, sino que resultaba necesario implementar una estrategia que combinara virtuosamente apoyos asistenciales y promocionales, desarrollando al mismo tiempo acciones para el mejoramiento del estándar objetivo de vida de las personas y para generar condiciones favorables a su desarrollo psicoemocional. En especial, este proceso de inserción social y desarrollo debía estar antecedido por un proceso de acompañamiento inicial que restaurara la capacidad de funcionamiento de las familias y apoyara la generación de competencias resolutorias básicas.

El Programa Puente se propuso establecer una relación personalizada de trabajo con cada una de las familias participantes, para desarrollar en conjunto con ellas una estrategia de acción que permitiera a cada familia mejorar sus condiciones de vida, desarrollar las habilidades necesarias para su integración a las redes locales y lograr grados de autonomía progresiva para enfrentar exitosamente las condiciones estructurales generalmente asociadas a las situaciones de extrema pobreza.

La implementación del Programa Puente simultáneamente en todas las regiones del país implicó enfrentar tres complejas tareas:

- a. Contactar a las familias en sus domicilios.*
- b. Invitarlas a participar en el programa.*
- c. Establecer una relación personalizada de trabajo con cada familia participante.*

A. FAMILIAS CONTACTADAS

Sobre la base de la cantidad de hogares indigentes de cada región definidos por la CASEN 2000⁵, MIDEPLAN identificó un puntaje de corte de la Ficha CAS⁶, bajo el que se encuentran las familias a las que se debe invitar a participar en el Programa Puente. Aplicando este criterio y considerando la cobertura asignada al Programa Puente por parte del Sistema Chile Solidario, las Unidades de Intervención Familiar, conformadas en cada comuna, elaboran periódicamente⁷ los listados de las familias que serán elegibles para participar en el Programa, estableciendo un orden de prelación de las familias de menor a mayor puntaje CAS. Siguiendo este orden de prelación, los Apoyos Familiares concurren al domicilio de las familias para invitarlas a integrarse y participar en el Programa.

Desde el inicio del Programa en el año 2002 y hasta junio de 2004, han sido contactadas a lo largo del país, un total de 120.143 familias, distribuidas regionalmente como lo detalla la tabla siguiente.

REGIÓN	FAMILIAS CONTACTADAS AL 30 DE JUNIO DE 2004
<i>Tarapacá</i>	<i>4.186</i>
<i>Antofagasta</i>	<i>3.177</i>
<i>Atacama</i>	<i>4.474</i>
<i>Coquimbo</i>	<i>4.414</i>
<i>Valparaíso</i>	<i>11.412</i>
<i>O'Higgins</i>	<i>6.147</i>
<i>Maule</i>	<i>11.534</i>
<i>Bío-Bío</i>	<i>19.522</i>
<i>La Araucanía</i>	<i>12.041</i>
<i>Los Lagos</i>	<i>12.888</i>
<i>Aisén</i>	<i>1.157</i>
<i>Magallanes</i>	<i>1.073</i>
<i>Metropolitana</i>	<i>28.118</i>
PAÍS	120.143

Las familias contactadas son invitadas a integrarse al Programa, a través de la suscripción de un contrato de participación que regula las relaciones de trabajo entre un representante de la familia y el Apoyo Familiar que le ha sido asignado.

B. INVITACIÓN A LAS FAMILIAS A PARTICIPAR EN EL PROGRAMA

A lo largo de estos dos años, el Programa Puente ha ido comprobando que han sido miles las familias que han abierto las puertas de sus casas y de su intimidad, con una tremenda generosidad, y han aceptado la invitación a participar y trabajar en el marco de este Programa⁸.

Del total de familias contactadas al 30 de junio de 2004, 113.443 han aceptado integrarse al Programa, lo que equivale a un 94.4% de efectividad del contacto.

Muchas veces en estos dos años, se ha repetido la pregunta acerca de por qué las familias aceptan participar en un Programa que les demanda mucho trabajo, energía, esfuerzo y que no está asociado automáticamente a beneficios tangibles. Y la respuesta la han dado las propias familias en las instancias que se han ido generando para que ellas evalúen el Programa. Aceptan participar y se integran porque *“no tengo más que perder y a lo mejor puedo ganar mucho para mi familia”*. Así lo afirma la Sra. Eusebia, de Renaico⁹:

“El Programa Puente llegó en un mes de Octubre, no me acuerdo qué día fue, llegaron a ofrecerme una asistencia, fue en el 2002. Llegaron aquí a mi casa, me buscaron por mi nombre. Yo estaba acá y me dijeron: sabe, vengo a hacerle una invitación al Programa Puente. No le entendí nada cuando me dijo programa Puente. ¿Cuál puente? dije yo, y la señorita después se explicó.

Ahí yo lo entendí como un programa, como una orientación, o una ayuda para hacer un curso, un curso más que nada. Y a mí no me daba el tiempo, así que dije: ya po', voy, pero si no me gusta algún día voy a renunciar. A las finales empezó a venir todos los lunes y después cada quince días.”

Sin embargo, como toda invitación, ésta implica la posibilidad que las familias prefieran no participar. Aún cuando las familias que deciden no participar representan sólo un 4%¹⁰ de las familias contactadas, resulta extremadamente interesante analizar las razones que justifican su decisión.

El 55.3% de las familias que no participan esgrimen como razones la falta de tiempo o simplemente el desinterés. Un 20.4% una vez que fue contactado se constató que no cumplían con el perfil de extrema pobreza que requiere su inclusión en el Programa. Cabe destacar el 3.5% de ellas que señalan que algún miembro de la familia no permite la participación en el Programa, principalmente el marido o los hijos¹¹.

C. ESTABLECIMIENTO DE UNA RELACIÓN PERSONALIZADA DE TRABAJO CON CADA FAMILIA

El Programa Puente se sustenta en relación personalizada, en el domicilio, que los Apoyos Familiares establecen con cada una de las familias que les son asignadas, con las cuales trabajan conjuntamente durante 24 meses (dos años) con una frecuencia de contacto decreciente en el tiempo. La intervención contempla dos fases: una fase de trabajo intensivo con la familia durante los primeros seis meses y una fase de acompañamiento, monitoreo y seguimiento durante los 18 meses restantes de la intervención¹².

Frecuencia de sesiones de trabajo con la familia:

MES	1	2	3	4	5	6	7 al 12	13 al 24
FRECUENCIA	semanal	semanal	quincenal	quincenal	mensual	mensual	bimensual	trimestral
NÚMERO DE SESIONES	4	4	2	2	1	1	3	4

La evaluación que las propias familias hacen del Programa Puente¹³ muestra que el 87.5% de ellas consideran que el trabajo del Apoyo Familiar ha sido bueno. Las familias valoran contar con alguien que los apoya personalmente, que está para escucharlos, informarles, orientarlos y acompañarlos en la tarea de salir adelante por sí mismos. En el mismo sentido, el estudio de evaluación de la fase de instalación del Programa Puente realizado por la CEPAL¹⁴ a comienzos del año 2003 (a 6 meses de funcionamiento del Programa), reportó que el 91.1% de las familias encuestadas opinaba que el trabajo que realizaba el Apoyo Familiar con ellas era muy bueno.

Esta valoración del trabajo de los Apoyos Familiares queda de manifiesto en las palabras de la Sra. Verónica de La Legua en la comuna de San Joaquín¹⁵:

“Ella (la Apoyo Familiar) fue más que la asistente [social], porque le pude contar cosas que yo... bueno, nos hicimos como amigas. Yo la considero así, no sé si ella a mí, pero ha sido buena conmigo... no porque me ayude tanto económicamente, sino porque me escucha. Y ella como que me despertó más... siempre yo he tenido esto de estar bien, de tener más... Me despertó más el sentido de estudiar. Y yo le fui siempre con la verdad, porque yo nunca le anduve inventando cosas, no. Ella entró para mi casa y le dije “mire, aquí vivo yo”. Como que me cayó bien al tiro así, es que es bien humilde ella también, a pesar de que no es igual que uno, pero se da de igual a igual.”

La relación personalizada de trabajo no sólo ha generado un impacto positivo en las familias participantes, sino también en la motivación y estilo de trabajo de los Apoyos Familiares. Como lo señala una Apoyo Familiar de la Región Metropolitana:

“Ya no es en la oficina, ya no me siento en un lado de mi escritorio y el beneficiario no se sienta tímido frente a mí en otra silla, ya no somos sólo dos desconocidos, ahora veo los rostros de sus hijos, veo un marido no tan ausente, me veo a mí misma, de verdad escuchando, poniendo especial atención en la disposición que tienen para salir adelante, ya no es un monólogo, es simplemente el encuentro de dos amigas buscando una solución... una salida para el problema de una de ellas”.



CONSTRUIR EL PUENTE CON LAS MUNICIPALIDADES



Desde un inicio, la opción estratégica del Programa fue desarrollar su implementación en conjunto con una institución u organismo que estuviera interviniendo en el territorio en donde viven las familias a las que se quería invitar a participar¹⁶.

En el contexto local, las Municipalidades constituyen el actor estratégico para la implementación de políticas sociales dirigidas a las familias en extrema pobreza. Desde el punto de vista de estas familias, la Municipalidad constituye la ventanilla más importante y cercana de acceso a la información, beneficios y servicios relevantes para mejorar sus condiciones de vida. Las Municipalidades además han acumulado el conocimiento territorial y la experiencia en la implementación de diversos planes, programas y proyectos sociales y han consolidado una red de relaciones institucionales de cooperación que constituyen un capital estratégico para la implementación de una intervención social de las características del Programa Puente.

Sin embargo la implementación de la Estrategia de Intervención Integral a Favor de Familias en Extrema Pobreza como una política pública a nivel nacional para 225.000 familias requería asegurar los estándares mínimos de la metodología y sus contenidos centrales. En muchos casos, ello implicaba modificar prácticas y culturas de trabajo ya instaladas a nivel local para atender a este grupo de familias, por lo que el simple traspaso de recursos al nivel local no necesariamente asegurarían la efectiva y eficiente implementación de esta estrategia de intervención. Pero al mismo tiempo, no era posible implementar un modelo puramente delegativo y con diseño centralizado que no permitiera aprovechar y fortalecer las capacidades y competencias locales y que no permitiera adaptarse a las diversidades y particularidades locales.

Es por ello que se decidió implementar una intervención conjunta entre un organismo público como el FOSIS y las Municipalidades. Las Municipalidades eran las instituciones locales que ofrecían las mejores condiciones y garantías para la implementación del programa Puente. Junto con ello, la instalación e implementación conjunta con las Municipalidades ofrecía la oportunidad de dejar instaladas en el nivel local las capacidades y modalidades de gestión que permitieran dar sustentabilidad a la estrategia de acción desarrollada con las familias. Por último, también se tuvo en cuenta el efecto de óptima focalización de los propios recursos municipales que un Programa dirigido específicamente a la extrema pobreza podía producir en las Municipalidades.

La decisión de realizar esta invitación a las Municipalidades generó diversas apprehensiones en el ámbito de discusión pública, principalmente referidas a:

1. *La capacidad humana y financiera de los municipios de asumir nuevamente la implementación de una intervención social diseñada por el nivel central.*
2. *El riesgo de politización y deficiente implementación que podría implicar el trabajar con municipios de gran diversidad y heterogeneidad en términos de recursos humanos, capacidad de gestión y orientaciones políticas.*

A. LA INSTALACIÓN DEL PROGRAMA PUENTE EN LAS MUNICIPALIDADES

A partir de marzo de 2002 se inició la invitación a las Municipalidades que participaron en la fase piloto y, a partir de junio 2002, se invitó al resto de las Municipalidades consideradas por el Sistema Chile Solidario. Se incorporó a los municipios siguiendo un procedimiento similar al utilizado con las familias: invitación a ser parte del Programa, firma de un convenio de colaboración y diseño e implementación de un modelo de operación y gestión.

Como lo reconoció el 90% de Alcaldes encuestados¹⁷, el proceso de instalación del Programa en sus municipios fue muy complejo o complejo.

En un principio, el Programa fue visto negativamente por muchos funcionarios municipales, quienes manifestaban aprehensiones tales como:

*“cuando recién nos presentaron el Programa Puente todos dijimos, oh, un cacho, porque todos los programas llegan al municipio”
(JUIF Región del Maule)¹⁸*

*“un programa más, más carga laboral”
(JUIF Región Metropolitana)*

*“desde la lógica funcionaria del día a día, uno dice cómo lo asumimos con casi los mínimos recursos”
(JUIF Región Metropolitana)*

Sin embargo, los mismos funcionarios municipales reconocían las dificultades y limitaciones que tenían para trabajar eficientemente con las familias más pobres de sus comunas.

*“nuestro municipio es rural y es pobre también ... y estábamos con el dilema de cómo enfrentar el año 2002 con el presupuesto del municipio ... entonces enfrentar los problemas de estas 1.197 familias... no éramos capaces”
(JUIF Región Metropolitana)*

*“se sabe que están ahí por el CAS... pero ellos no vienen para acá cuando se le llueve la casa, porque quedan aislados”.
(JUIF Región de Valparaíso)*

Paulatinamente se fue instalando en las distintas Municipalidades la percepción que el Programa Puente 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 implementación¹⁹.

En la medida en que se fueron superando las aprehensiones iniciales que pudieran haber existido respecto a posibles usos políticos de esta intervención, se celebraron convenios de colaboración con la mayoría de las Municipalidades a las que se invitaron.

“nosotros vimos el Puente como la refocalización, por lo tanto van a ser el grupo de familias prioritario, para también facilitar nuestro trabajo, es decir, sacarnos el clientelismo de encima”

(JUIF Región Metropolitana)

“el Programa Puente viene de alguna manera a satisfacer las demandas de aquellos casos sociales que constantemente estamos atendiendo acá en la municipalidad, que necesitaban urgentemente una intervención mucho más compleja e integral”.

Asistente Social Región Metropolitana)

Sin embargo, no todos los municipios aceptaron esta invitación. Las Municipalidades de Antofagasta y Temuco fueron los casos paradigmáticos que reiteradamente declinaron participar en el Programa, y de hecho fueron los únicos considerados que no se incorporaron en el año 2002. Si bien se podría haber optado por implementar en estas comunas el Programa a través de una institución alternativa, la opción del FOSIS fue no implementarlo en estas comunas hasta que no existiera la voluntad explícita de sus municipios de participar en su instalación y ejecución.

Finalmente, a mediados del año 2003 estas dos comunas aceptaron participar en el Programa. A la fecha, 330 comunas se encuentran participando en el Programa Puente, lo que representa el 99.4% de las comunas consideradas para la implementación del Sistema Chile Solidario²⁰.

B. LA CONFORMACIÓN DE LAS UNIDADES DE INTERVENCIÓN FAMILIAR

En cada uno de los municipios que participan en el Programa se conforma una Unidad de Intervención Familiar. Esta unidad es un espacio de coordinación, monitoreo y supervisión del trabajo con las familias de la comuna que participan en el Programa y constituye la mínima estructura operativa necesaria para implementarlo a nivel local. Está conformada por los Apoyos Familiares de la comuna y es dirigida por un funcionario municipal designado por el(la) Alcalde(sa) que asume el rol de Jefe de la Unidad de Intervención Familiar (JUIF). Los Apoyos Familiares son profesionales o técnicos contratados por el FOSIS para trabajar en esa comuna 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.

La conformación de la Unidad de Intervención Familiar resulta estratégica en la instalación de capacidades y modalidades de gestión en el Municipio. Como lo señalan distintos jefes de Unidades de Intervención Familiar, la instalación del Programa en el municipio ha generado un impacto positivo en la gestión social que ellos estaban realizando:

“El Programa significó que estas familias que eran clientes frecuentes, aparecieran menos acá en la sala de espera de la asistente social, disminuyeran sus visitas (al Municipio), disminuyeran la cantidad de peticiones y estuvieran más contentas, más agradadas, supieran, tuvieran más opciones para buscar algunas alternativas de solución a sus problemas”

(JUIF Región de Valparaíso)

“En ese sentido sí ha sido importante, porque la gente ya no va a pedir un favor sino que ellos van a plantear sus derechos”.

(UIF Región de Valparaíso)

El rol que han desempeñado los(as) Jefes(as) de las Unidades de Intervención Familiar ha sido clave en este proceso de instalación y funcionamiento del Programa en sus comunas. La visión estratégica que han logrado conformar les ha permitido, a una parte importante de ellos(as), generar compromisos al interior de su propio equipo de trabajo, socializar el Programa al interior del municipio, involucrar a otros departamentos municipales e ir redireccionando la acción del municipio hacia las familias más pobres de la comuna.

Un aspecto crucial en la conformación de las Unidades de Intervención Familiar fue la selección y contratación de los Apoyos Familiares. Por una parte, fue necesario concordar con los Alcaldes el perfil técnico y el número funcionarios municipales que destinarían parte de su jornada de trabajo para realizar esta labor, lo que exigió desarrollar complejas negociaciones a fin de asegurar que cada municipio contribuyera con recursos humanos adecuados para enfrentar esta tarea.

Por otra parte, se realizó en cada comuna el proceso de selección de los Apoyos Familiares necesarios de contratar en forma adicional a los aportados por la institucionalidad local. La selección se realizó mediante concurso público sobre la base de estrictos criterios técnicos establecidos por el FOSIS²¹ y con la participación activa del municipio.

Aún cuando diversos sectores manifestaron sus aprehensiones respecto a la posibilidad que fueran contratados activistas políticos para esta tarea, el análisis de los Apoyos Familiares contratados demuestra el perfil técnico y la experiencia de los profesionales y técnicos contratados.

“Este Puente hace un buen trabajo porque aquí hemos tenido la suerte de escoger nosotros a los profesionales.... acá hay un grupo de gente joven que lo hace con muchas ganas y que trabaja bien”.

(UIF Región Metropolitana)

Los Apoyos Familiares contratados por FOSIS son en un 78.8% mujeres y en un 21.2% hombres. Un 55.5% de ellos tienen entre 20 y 29 años de edad, un 31.9% tienen entre 30 y 39 años de edad, un 9.1% tienen entre 40 y 49 años de edad, y el 3.5% restante tiene 50 años y más. Como puede apreciarse, se trata de profesionales y técnicos bastante jóvenes. Si bien podría criticarse la falta de experiencia de ellos, la otra cara la constituye el entusiasmo y la energía puesta en una tarea de gran envergadura nacional y la posibilidad cierta de influir, desde la realidad, en la formación de ellos en una lógica de trabajo más integral en materia de políticas y programas sociales.

En relación con su calificación profesional, el 53.7% de ellos(as) son asistentes sociales, el 19.5% son técnicos y el 26.8% restante son sociólogos, psicólogos, antropólogos, educadores, abogados, orientadores, entre las principales disciplinas. Cabe destacar que un 3.5% de los Apoyos Familiares no tienen estudios superiores y su nivel educacional es de enseñanza media completa (requisito mínimo de ingreso al Programa), los que se desempeñan en comunas donde no fue posible encontrar profesionales o técnicos titulados y se privilegió su residencia en el lugar, de manera de garantizar la pertinencia cultural de su trabajo. Siguiendo los mismos criterios de pertinencia, se dispone de Apoyos Familiares bilingües en las zonas de alta incidencia indígena, tanto en el norte como en el sur del país.

La evaluación realizada por los alcaldes confirma la calidad y eficiencia que han demostrado los Apoyos Familiares en el desempeño de sus funciones. El 80% de los(as) Alcaldes entrevistados(as)²² manifestaron que el proceso de selección de los Apoyos Familiares contratados por FOSIS fue bueno o muy bueno, lo que le brinda respaldo al proceso desarrollado.

Por otra parte, la impresión que los(as) Alcaldes entrevistados(as) tienen sobre el trabajo que los Apoyos Familiares realizan con las familias es muy buena o buena para el 90% de ellos(as)²³, lo que facilita el apoyo de las autoridades municipales al Programa.

C. LA EVALUACIÓN DE LAS MUNICIPALIDADES

La opinión de las autoridades municipales respecto al Programa Puente es altamente positiva. En primer lugar, el 88% de los(as) Alcaldes(as) entrevistados(as)²⁴ creen que existe voluntad política para que el Programa Puente se siga implementando, lo que indica un alto nivel de credibilidad de parte de las autoridades municipales, que son claves en el desarrollo del Programa.

Por otra parte, el 90% de las autoridades municipales entrevistadas²⁵ creen que las familias que participan en el Programa Puente tienen una muy buena y buena opinión de él, lo que resulta fundamental para la mantención del respaldo al Programa por parte de estas autoridades.

Por último, el 84% de los(as) Alcaldes entrevistados(as)²⁶ considera que el Programa Puente contribuye a disminuir la extrema pobreza en su comuna, lo que favorece la buena disposición de las autoridades locales a seguir ejecutando el programa en el territorio que representan.

Esta evaluación positiva queda mejor reflejada por la opinión de un Jefe de Unidad de Intervención de la Región Metropolitana:

“Cuando uno empieza a ver, y cuando la misma gente empieza a ver que esas familias ya dejaron de ser tus clientes y que tienen resuelto gran parte de los problemas por los que año a año tu los tenías aquí.... tú entiendes que el proyecto ha sido bueno y ha sido concreto, que la intervención ha sido muy positiva”.



IMPLEMENTAR UNA METODOLOGÍA DE TRABAJO PERTINENTE A LA REALIDAD DE LAS FAMILIAS



A. EL DISEÑO DE UNA METODOLOGÍA PERTINENTE

El desarrollo de una intervención social con familias en extrema pobreza exigió diseñar una metodología de trabajo que fuera pertinente a la realidad de estas familias y que permitiera el cumplimiento adecuado de los objetivos propuestos. La pertinencia metodológica es crucial en el trabajo con personas y familias que viven en condiciones de extrema pobreza ya que determina en gran medida el tipo de relación-vínculo posible de establecer, el contexto de trabajo, la comprensión de los objetivos y contenidos y el establecimiento de compromisos.

En concordancia con las orientaciones establecidas en la Estrategia de Intervención Integral a Favor de Familias en Extrema Pobreza, el FOSIS diseñó una metodología de intervención social y un material educativo²⁷ especial para el trabajo con las familias participantes en el Programa Puente.

Como se señaló anteriormente, el diseño metodológico del Programa contempla el desarrollo de dos fases de trabajo con la familia:

1. Una FASE DE TRABAJO INTENSIVO, que se concreta en 14 sesiones de trabajo, de alrededor de una hora de duración cada una de ellas. Se trabaja con una metodología lúdica a través de un material pedagógico diseñado especialmente para el Programa, que se va completando a lo largo de la intervención. Esta fase de la intervención se realiza durante los primeros 6 meses de trabajo.

2. Una FASE DE ACOMPAÑAMIENTO, MONITOREO Y SEGUIMIENTO del cumplimiento por parte de la familia de las condiciones mínimas de calidad de vida señaladas. Esta fase se extiende los 18 meses restantes de la intervención.

Por su parte, el diseño del material pedagógico de trabajo implicó adaptar diferentes estrategias y herramientas de intervención social con el propósito de poner a disposición de las familias, metodologías que fueran pertinentes a su realidad y que les permitieran trabajar adecuadamente en el logro de los objetivos propuestos por el Programa.

El material educativo diseñado está conformado por un conjunto de herramientas metodológicas especialmente diseñadas para generar las condiciones de confianza y de trabajo mutuo entre el Apoyo Familiar y cada una de las familias participantes, facilitar a cada familia la

toma de conciencia de la historia familiar, de sus prioridades y del capital que ella dispone, y contribuir a la formulación de metas de desarrollo alcanzables por parte de la familia y su conexión efectiva con redes sociales, comunitarias e institucionales de apoyo.

La metodología de intervención utiliza un material educativo basado en el uso de actividades lúdicas, imágenes y contenidos que hacen una síntesis de tres enfoques sociales: capital social, redes sociales e intervención en crisis. Este diseño metodológico generó, en un primer momento, aprehensiones en diversos círculos técnicos y políticos respecto a su pertinencia y efectividad para trabajar con familias en extrema pobreza. Incluso algunos Apoyos Familiares, manifestaron sus aprehensiones en este sentido, señalando:

“Las familias creerán que esto es perder el tiempo”

“No tienen qué comer y nosotros les llevamos un tablero de cartón con monitos de regalo”.

Sin embargo, la implementación de la metodología, como se analizará a continuación, ha comprobado la pertinencia, efectividad y potencialidad de las herramientas metodológicas diseñadas. Como lo señala un Apoyo Familiar de la Región Metropolitana:

“Las imágenes son tan simples, pero a la vez contienen tanta información, que ya no es necesario interrogar a la familia y llenar papeles con cifras. Mostrando los tableros, hablando de cómo se sienten con los naipes del clima, todo es más fácil y también entretenido.”

B. LA IMPLEMENTACIÓN DE LA METODOLOGÍA DE INTERVENCIÓN

La metodología de intervención del Programa propone un proceso secuencial de trabajo que debe ser realizado con cada una de las familias participantes para ir gradualmente dando cumplimiento a los objetivos propuestos por el Programa. La implementación de esta propuesta metodológica requiere de la flexibilidad necesaria para permitir a cada Apoyo Familiar desarrollar un trabajo personalizado y pertinente a la realidad de cada una de las familias participantes en el Programa. La Sra. Sandra de Talca²⁸, describe el tipo de trabajo que desarrollan los Apoyos Familiares con las familias:

“La primera sesión empezamos a ver lo que era lo más importante para mí, que es la familia. Me dieron una tarjeta para identificar todo lo que era importante en la familia, los problemas y ver qué estaba en primer lugar, yo puse en primer lugar a mi hijo, mis tres hijos, y después trabajamos en la bodega que era el lugar donde se veía todo en cuanto a las herramientas, los trabajos. Yo le dije que para mí era importante la vivienda pero lo más importante era la salud porque sin salud yo no puedo trabajar, no puedo darle un bienestar a mis hijos, nada, esto es para mí lo primero, la salud, después vienen los niños, educación para mis hijos, el dinero porque sin el dinero uno tampoco hace nada, mi familia para mí también era importante, y así trabajamos”.

El relato de la Sra. Sandra da cuenta de la etapa inicial de trabajo con el Apoyo Familiar. Durante la etapa intensiva (los primeros seis meses) la intervención está centrada en el establecimiento de la relación de confianza entre la familia y su Apoyo Familiar, el conocimiento de las condiciones en las que se encuentra la familia en relación con las siete dimensiones que

aborda el Programa y el estado de cumplimiento de las 53 condiciones mínimas de calidad de vida que define el Programa.

A través de las primeras sesiones de trabajo la familia comparte su historia familiar (a través del Genograma Familiar); explicita sus preocupaciones, encuadra sus problemáticas y las prioriza de manera de visualizar el orden en que pueden ser enfrentadas exitosamente (a través del Luche); y, por último, reconoce y valoriza los capitales y recursos con que cuenta para mejorar sus condiciones y calidad de vida: capital físico, personal y social (a través de La Bodega).

Si se revisa con detención la metodología en esta primera fase, se observará que las temáticas se concentran en la identificación y valoración por parte de la familia de aquellos bienes (materiales y no materiales) con los que cuentan, no de aquello que les falta. Esto marca una diferencia sustantiva con las estrategias clásicas de intervención social, que concentran la primera fase en la identificación de problemas a través de un diagnóstico. Una de las premisas del trabajo del Programa Puente es que se puede apoyar a las familias a partir de lo que tienen (bienes, relaciones significativas, habilidades, conocimientos, destrezas) y que este reconocimiento es determinante para la viabilidad del proyecto familiar que se propongan.

Este trabajo inicial permite al Apoyo Familiar tener un conocimiento personal e integral de la situación de la familia y de cada uno de sus integrantes y desarrollar un proceso personalizado de trabajo con ellos que sea pertinente a sus capacidades, debilidades y ritmos.

A partir de la realidad particular de cada familia y de la priorización de sus preocupaciones, se comienza a abordar con detalle cada una de las 7 dimensiones o pilares del Programa. Utilizando las herramientas metodológicas especialmente diseñadas, la familia profundiza el conocimiento que tiene de las 53 condiciones mínimas, reconoce el nivel de cumplimiento que el grupo familiar tiene de éstas y visualiza la forma en que puede dar cumplimiento a las que se encuentran incumplidas. Para fortalecer el cumplimiento de las condiciones pendientes, se privilegia el establecimiento de compromisos específicos entre la familia y el Apoyo Familiar a través de la firma de contratos parciales.

Si revisamos las dimensiones y condiciones mínimas a las cuales se refieren las cláusulas de los contratos parciales suscritos hasta la fecha, la distribución porcentual de ellas por dimensión se muestra en la tabla siguiente.

<i>DIMENSIÓN</i>	<i>PORCENTAJE DE CLAÚSULAS SUSCRITAS</i>
<i>Habitabilidad</i>	29,8 %
<i>Salud</i>	19,2 %
<i>Identificación</i>	14,7 %
<i>Trabajo</i>	12,1 %
<i>Ingresos</i>	9,9 %
<i>Dinámica familiar</i>	7,9 %
<i>Educación</i>	6,5 %

Si, adicionalmente, revisamos al interior de cada dimensión las condiciones mínimas que concentran la mayor proporción de cláusulas de contratos parciales suscritos, los resultados son los siguientes:

DIMENSIÓN	CONDICIÓN MÍNIMA	% EN LA DIMENSIÓN
Habitabilidad	Si la familia quiere postular a la vivienda, que se encuentre postulando.	26,7 %
Habitabilidad	Que la casa no se llueva, no se inunde y esté bien sellada.	21,0 %
Salud	Que las mujeres de 35 años de edad y más tengan el examen de Papanicolau al día.	35,7 %
Identificación	Que todos los miembros de la familia tengan cédula de identidad.	70,6 %
Trabajo	Que las personas que se encuentran desocupadas estén inscritas en la OMIL.	67,1%
Ingresos	Que la familia cuente con ingresos económicos superiores a la línea de la indigencia.	39,3 %
Dinámica Familiar	Que la familia conozca los recursos comunitarios y los programas disponibles en la red local.	30,2 %
Educación	Que los adultos sepan leer y escribir.	33,8 %

Como forma de ejemplificar el contenido de los contratos parciales señalados, se presentan a continuación algunos de ellos, en los que se explicita el compromiso de la familia y el compromiso del Apoyo Familiar que los atiende²⁹.

DIMENSIÓN	COMPROMISO DE LA FAMILIA	COMPROMISO DEL APOYO FAMILIAR
Habitabilidad	Ahorrar mensualmente la cantidad de \$5.000 en la libreta de vivienda.	Supervisar el ahorro mensual en la libreta de vivienda.
Habitabilidad	Averiguar en la Municipalidad la existencia de proyectos	Averiguar en la Municipalidad la existencia de proyectos de techumbres.
Salud	Hacerse el examen del Papanicolau.	Proporcionar facilidades consulta médica.
Identificación	Tramitar cédula de identidad para cada uno de los hijos, una por mes, a partir de Febrero.	Averiguar si existe alguna instancia que facilite el trámite.
Trabajo	Asistir a OMIL, para realizar inscripción.	Coordinación con encargado OMIL, para realizar inscripción de los beneficiarios.
Ingresos	Pensar en un proyecto productivo y postularlo para su financiamiento.	Reforzar y ayudar en la elaboración del proyecto.
Dinámica Familiar	Investigar y hacer una lista de las organizaciones sociales que funcionan cerca del hogar.	Traer información acerca de programas de desarrollo disponibles.
Educación	Acceder a las alternativas de estudio que se le presenten para aprender.	Consultar si en la comuna existen alternativas de aprendizaje escolar en adultos con sistema braille.

A partir de la creación del Sistema Chile Solidario se incluyó en la estrategia de intervención del Programa una transferencia monetaria directa (Aporte Solidario³⁰) a las familias, que tiene por objeto apoyar a las familias en su proceso de inserción a las redes locales de servicios y beneficios a su disposición, como así mismo colaborar en el cumplimiento de una o más de las condiciones mínimas definidas por el Programa.

En un inicio existieron opiniones críticas diversas acerca del monto de este beneficio³¹ señalando que era posible que las familias ingresaran al Programa con el fin de acceder a esta transferencia en dinero y no en función de los demás objetivos de éste. Sin embargo, el monto del Aporte (cuyo valor es decreciente en el tiempo) y su asignación condicionada a la suscripción del primer contrato parcial por parte de la familia³² ha permitido que el Aporte Solidario se inserte en forma coherente en la estrategia promocional y asistencial que desarrolla el Programa Puente con cada familia.

De hecho, cada familia al trabajar la herramienta metodológica del presupuesto familiar³³ decide el uso que le dará a este ingreso monetario extraordinario y temporal el que en la mayoría de los casos es orientado a apoyar el cumplimiento de algunas condiciones mínimas pendientes.

Al terminar la fase intensiva de trabajo, en que se han abordado sucesivamente las 7 dimensiones del Programa, la familia y el Apoyo Familiar evalúan el proceso desarrollado y el avance logrado en el cumplimiento de las condiciones mínimas. Si la familia aún mantiene sin cumplir alguna de estas condiciones, el trabajo se extenderá de manera que el Apoyo Familiar pueda seguir acompañando a la familia en la consecución de estos logros. Una vez que la familia da cumplimiento a las 53 condiciones mínimas, se firma un Contrato Familiar. Las cláusulas de este contrato son particulares a las características de cada familia participante y se relacionan con la mantención en el tiempo de las condiciones mínimas alcanzadas durante el Programa.

A continuación se entregan cuatro ejemplos de contratos familiares suscritos, de manera de ilustrar cómo cada familia determina a qué comprometerse, teniendo en cuenta lo que les resulta más complejo de cumplir.

Una familia de Punta Arenas³⁴ asume tres compromisos:

- 1. Que Vanesa (la madre) continúe completando sus estudios básicos a través del Programa “Caminos de Libertad”.*
- 2. Que Dilan (el hijo) continúe asistiendo al Jardín Infantil.*
- 3. Dedicar más tiempo en la semana para compartir en familia.*

Por su parte, una familia de Curicó³⁵ se compromete de manera específica a:

- 1. Mantener el Subsidio Familiar al día.*
- 2. Que Don Daniel no vuelva a beber en exceso.*
- 3. Que los niños asistan a clases durante el año 2004.*
- 4. Ahorrar en la libreta del Bancoestado.*
- 5. Mantener al día los controles de salud.*
- 6. Que Don Daniel siga firmando en Gendarmería hasta lograr regularizar su papel de antecedentes.*
- 7. Seguir manteniendo la casa limpia y ordenada.*

Una familia de San Pedro de la Paz³⁶ se compromete a lo siguiente:

- 1. La familia continuará ahorrando para la vivienda.*
- 2. La familia continuará el tratamiento odontológico que iniciaron.*
- 3. Continuarán las prácticas de conversación y diálogo al interior de la familia.*

Por último, una familia de Macul³⁷ suscribe un compromiso más general:

“La familia González Améstica se compromete a seguir trabajando para mejorar cada día más su calidad de vida, principalmente seguir valorando su autonomía”.



LOGRAR LOS RESULTADOS COMPROMETIDOS



A. LAS CONDICIONES MÍNIMAS DE CALIDAD DE VIDA

Junto con el énfasis que el Programa Puente pone en el apoyo psicosocial a las familias y en el desarrollo de las habilidades necesarias para su incorporación a las redes sociales, la estrategia de acción del Programa sólo tiene sentido en la medida que la familia pueda mejorar objetivamente sus condiciones de calidad de vida.

El propósito del Programa Puente es lograr que las familias cuenten con prácticas de apoyo mutuo, se encuentren integradas a su espacio local cotidiano, accediendo, a través de demanda expresa, a los beneficios sociales dirigidos a los más pobres, vinculados a las redes sociales existentes y con un ingreso económico superior al equivalente a la línea de indigencia.

Este objetivo se operacionaliza en la definición de 53 condiciones mínimas³⁸ de calidad de vida, agrupadas en siete dimensiones, las que, como se señalaba anteriormente, son los factores a partir de los cuales se miden los resultados de la intervención del Programa Puente.

Se asume que una familia supera su condición de extrema pobreza al dar cumplimiento a la totalidad de estas condiciones mínimas. La superación por parte de una familia de la situación de extrema pobreza en que vive, por lo tanto, no está solamente asociada al mejoramiento de su ingreso por sobre la línea de indigencia, sino que depende también del mejoramiento de sus condiciones de vida en otras seis dimensiones: identificación, educación, salud, dinámica familiar, habitabilidad y trabajo. La dimensión de ingreso es sólo una de las siete dimensiones que la familia trabaja durante su participación en el Programa Puente.

El cumplimiento de las condiciones mínimas por parte de las familias tiene un plazo definido para lograrlo: los 24 meses de duración del Programa Puente. Este plazo está establecido para evitar la institucionalización de este programa social sin una fecha de término, como ocurre con muchos programas sociales. El resultado esperado por el Programa Puente es que al menos el 70% de las familias participantes egresen del programa habiendo dado cumplimiento a estas 53 condiciones mínimas³⁹.

La definición de estas 53 condiciones mínimas fue adoptada por un grupo intersectorial de trabajo en el marco de la elaboración de la Estrategia de Intervención a favor de Familias en Extrema Pobreza. Si bien la CEPAL⁴⁰ considera que estas condiciones mínimas cubren exhaustivamente el espectro de necesidades asociadas a la extrema pobreza, podría ser discutible la cantidad, tipo o especificaciones de las condiciones mínimas escogidas y/o de las faltantes. No obstante lo anterior, el hecho de establecer umbrales mínimos de satisfacción en una intervención social de estas características constituye un avance significativo en la

incorporación de una perspectiva de derechos y el reconocimiento de mínimos o derechos sociales garantizados en las políticas sociales.

Además, es posible constatar que el establecimiento de estas condiciones como parte de la estrategia de intervención produce un positivo impacto en cuanto a su integralidad, sustentabilidad y eficacia. La mirada integral de la problemática de la extrema pobreza que asume el Programa Puente y el hecho de estar trabajando al mismo tiempo con distintos integrantes de la familia en diversas dimensiones de su calidad de vida, posibilita desarrollar complementariedades y sinergias virtuosas que contribuyen a lograr una mejor solución de las problemáticas abordadas. Al mismo tiempo, es posible concordar con las propias familias cuáles serán las evidencias que determinarán los resultados de su propia participación en el Programa.

En este sentido, la evaluación realizada por la Universidad de Chile⁴¹ al Programa de Nivelación de Competencias Laborales del FOSIS, mediante el cual adultos de familias del Programa Puente han aumentado su nivel educacional, concluye que el impacto de este Programa no sólo estuvo relacionado con el mejoramiento de los niveles de empleabilidad de los participantes, sino que también en el mejoramiento en *“otras dimensiones como autoestima y autoconfianza, relaciones familiares, integración con el entorno local (y) mejoras en las posibilidades de colaborar con la educación de los hijos”*.

En el mismo sentido, el estudio desarrollado por la Universidad Católica en la dimensión de habitabilidad⁴² reconoce que el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad de las familias en extrema pobreza no sólo requiere de acciones dirigidas a mejorar las características físicas de la vivienda, sino que también se requiere trabajar con las familias los hábitos, conductas o maneras de habitar sus viviendas.

Este estudio constata que las dimensiones de dinámica familiar y salud están directamente relacionadas con el mejoramiento de condiciones de habitabilidad de la familia. Por un lado, las condiciones de habitabilidad de la familia están relacionadas con su capacidad para asegurar la iluminación natural y ventilación de la casa, su orden y limpieza, los cuidados para prevenir accidentes y el cuidado de la vivienda. Por otro lado, el trabajo con la familia en el mejoramiento de su vivienda y entorno constituyen un espacio privilegiado para abordar las dimensiones de salud (prevención de enfermedades y accidentes, por ejemplo) y dinámica familiar (distribución de roles, prácticas de conversación, por ejemplo).

B. EL CUMPLIMIENTO DE LAS CONDICIONES MÍNIMAS

El Programa Puente desarrolla una estrategia de asistencia y promoción para dar cumplimiento a las condiciones mínimas. Existe un componente de asistencia por cuanto se requiere proveer a cada una de estas familias de los recursos necesarios para enfrentar a corto plazo sus problemáticas y carencias más urgentes. Al mismo tiempo, existe un componente de promoción, mediante el cual se contribuye a la creación y/o fortalecimiento de las capacidades y autonomía de cada una de estas familias para mejorar la calidad de vida de sus integrantes. El Programa Puente asume la asistencia y la promoción como componentes complementarios y necesarios para desarrollar una adecuada estrategia de superación de la extrema pobreza.

Una significativa parte de las condiciones mínimas requiere para su cumplimiento, principalmente, de la realización de acciones, gestiones y cambios por parte de la propia familia participante. Es responsabilidad de los Apoyos Familiares apoyar y acompañar a las familias en esta tarea, de acuerdo a la metodología y estrategia de intervención del Programa. La participación de los integrantes de la familia en el cumplimiento de estas condiciones mínimas es clave en la estrategia del Programa. Como lo señala la CEPAL⁴³, la autogestión de la familia es estratégica en el modelo, por cuanto sus integrantes asumen el rol de agentes activos y no meros demandantes. El logro de los objetivos del Programa supone movilizar sus capacidades de autogestión.

La Sra. Claudia de Valdivia⁴⁴, da cuenta de las acciones que su familia ha realizado para ir cumpliendo las condiciones mínimas:

“La Sra. Carmen (Apoyo Familiar) viene y se trabaja con un tablero y nos va explicando. En el tablero se presentan las necesidades más básicas. Por ej. “Trabajo”. En ese tiempo quedamos en el espacio del tablero “trabajo”. Ahí empezamos a hablar del trabajo con la Sra. Carmen. De dónde había buscado Sandro. Incluso, la Sra. Carmen le hizo un Currículo y los trajo para que Sandro los tirara. Después, “Educación” y así. Nos preguntó sobre los certificados. Ahí estamos al día. Están las tareas hechas. Sacamos la asignación de los niños... que por el programa Puente salen altiro. Saqué libreta de ahorro para la vivienda. Tengo los controles de los niños al día. Carnet de identidad de los niños, que también hay que tenerlos”.

Junto con la movilización y gestión de las propias familias, el cumplimiento de las 53 condiciones mínimas requiere, también, de la acción y movilización de recursos de la red de instituciones públicas y privadas en los niveles local, regional y nacional. Corresponde a esta red pública y privada poner a disposición de las familias una oferta suficiente y adecuada de bienes, servicios y asistencia técnica que posibilite el cumplimiento de las condiciones mínimas por parte de las familias. El rol de esta red de las instituciones públicas y privadas no consiste en satisfacer directamente las condiciones mínimas por parte de las instituciones, sino que poner a disposición de las familias los recursos, herramientas técnicas, metodologías y oportunidades para que sean las propias familias las que puedan lograr cada una de las 53 condiciones mínimas, con la asistencia técnica y apoyo que se requiera, cuando corresponda.

La Sra. Elna de la comuna de Calbuco⁴⁵, es una de las tantas personas que con su esfuerzo se ha tomado en serio una de las oportunidades que fue puesta a su disposición:

“Estoy aprendiendo a leer, por lo menos. Ya uno sabe firmar su nombre. Un poco más y uno aprende completo. Es que yo me olvido. De allá (la escuela) a acá se me olvidaba. Porque nadie me enseñó. Yo nunca había pisado una escuela para estudiar. Ninguno de los dos sabemos leer. Yo voy a continuar estudiando. Hasta donde lleguemos, mientras el marido dé permiso. El no está estudiando. Él podía inscribirse, se lo decía yo el otro día, pero dijo que no. Él todavía es de los antiguos. No quiere nada.”

Sin embargo la oferta pública y privada existente en cada comuna no siempre es suficiente y pertinente, por lo que ha sido necesario desarrollar iniciativas conjuntas con instituciones públicas y privadas para complementar y aumentar la oferta de bienes y servicios disponibles para las familias Puente.

Esta es una de las tareas centrales que desarrolla el Sistema Chile Solidario: analizar la oferta disponible en los distintos Ministerios y Servicios Públicos que puede incluirse como parte de la red de programas, servicios y beneficios de acceso preferente a las familias que se integran al Chile Solidario a partir de su participación en el Programa Puente. Este análisis también implica el diseño de nuevos programas o beneficios que son necesarios para que las familias puedan avanzar en el cumplimiento de las condiciones mínimas de calidad de vida definidas. Esta materia será analizada más adelante en este documento.

Como el Programa Puente se ha comprometido con resultados medibles, podemos señalar que al 30 de junio de 2004, 21.600 familias ya habían alcanzado el resultado esperado por el Programa, es decir, disponen de las 53 condiciones mínimas de calidad de vida, y de acuerdo a la definición operacional han superado su condición de extrema pobreza.

C. EFICACIA EN EL LOGRO DE LAS CONDICIONES MÍNIMAS DE CALIDAD DE VIDA

No cabe duda que uno de los aspectos centrales a partir del cual es posible evaluar los resultados obtenidos por las familias en el Programa Puente, dice relación con el logro de las 53 condiciones mínimas de calidad de vida que ha definido el Programa.

Si bien es cierto el resultado final del éxito o no del Programa se mide a partir de lo que hemos denominado la tasa de eficacia resultado, es decir, qué porcentaje de las familias participantes logran, durante su participación en el Programa, las 53 condiciones mínimas, disponemos de un indicador de evaluación de proceso en esta materia, denominado “*tasa de eficacia en el cumplimiento de condiciones mínimas*”.

Esta tasa permite evaluar, en un tiempo determinado, qué proporción de la demanda en cada una de las condiciones mínimas consideradas ha sido atendida por el Programa.

Producto del trabajo que se realiza con la familia en el análisis de las condiciones mínimas consideradas en cada una de las dimensiones, se obtiene un registro del estado de cumplimiento de cada una de las condiciones mínimas. Al momento de la revisión inicial, el estado de cumplimiento puede clasificarse en tres categorías:

- a. Condiciones mínimas que NO CORRESPONDEN a una determinada familia.*
- b. Condiciones mínimas que la familia tiene CUMPLIDAS ANTES del Programa.*
- c. Condiciones mínimas que la familia tiene pendientes o A TRABAJAR.*

Aquellas condiciones mínimas que las familias tienen cumplidas antes del Programa son materia de refuerzo y mantención a lo largo de la intervención. Las condiciones mínimas “*a trabajar*”, son aquellas que son materia central de la intervención y las que constituyen la demanda de satisfacción por parte del Programa.

La tasa de eficacia en el cumplimiento de condiciones mínimas nos indica qué porcentaje de dicha demanda ha podido ser resuelta en el marco de la intervención del Programa, lo que se registra en el sistema de monitoreo en línea de que dispone el Programa Puente⁴⁶.

Consideradas las familias que al 30 de junio de 2004 habían permanecido 18 meses en el Programa, la medición de la tasa de eficacia en el cumplimiento de las condiciones mínimas por dimensión, aporta los siguientes resultados, ordenados en forma descendente, es decir de mayor a menor resultado:

DIMENSIÓN	TASA EFICACIA EN EL CUMPLIMIENTO DE CM
<i>Salud</i>	84,3 %
<i>Trabajo</i>	80,2 %
<i>Educación</i>	79,1 %
<i>Dinámica Familiar</i>	78,9 %
<i>Habitabilidad</i>	71,8 %
<i>Identificación</i>	67,7 %
<i>Ingresos</i>	66,8 %

Como puede apreciarse, todas las dimensiones exhiben tasas de eficacia en el cumplimiento de las condiciones mínimas correspondientes superiores al 50% de la demanda, sin embargo las dimensiones de salud, trabajo, educación, dinámica familiar y habitabilidad muestran tasas superiores al 70%, siendo las dimensiones de identificación e ingresos las que resulta con las tasas más bajas de eficacia, con 67.7% y 66.8% respectivamente.

Al analizar cada una de las dimensiones se constatan diferencias significativas en las tasas de eficacia en cada una de las condiciones mínimas consideradas.

Tasa de eficacia en el cumplimiento de las condiciones mínimas de la DIMENSIÓN SALUD:

CM DE SALUD	TASA EFICACIA EN EL CUMPLIMIENTO DE CM
<i>Inscripción Salud Primaria</i>	89,3 %
<i>Control de salud del niño al día</i>	87,7 %
<i>Vacunas al día</i>	86,8 %
<i>Control de Salud adulto al día</i>	85,3 %
<i>Control de métodos anticonceptivos</i>	85,2 %
<i>Papanicolau al día</i>	84,5 %
<i>Control de enfermedades crónicas</i>	84,3 %
<i>Conocimientos de salud y autocuidado</i>	82,9 %
<i>Control de embarazo</i>	81,7 %
<i>Rehabilitación de discapacitados</i>	73,1 %

En la dimensión SALUD es posible observar un rezago en la tasa de eficacia en el cumplimiento de la condición mínima relacionada con la participación en programas de rehabilitación de los

miembros de la familia que presentan algún tipo de discapacidad. Esto se debe principalmente a la inexistencia en muchas comunas de este tipo de programas de atención.

Tasa de eficacia en el cumplimiento de las condiciones mínimas de la DIMENSIÓN TRABAJO:

CM DE TRABAJO	TASA EFICACIA EN EL CUMPLIMIENTO DE CM
<i>Niños que trabajan no dejan de estudiar</i>	88,0 %
<i>Inscripción de cesantes en la OMIL</i>	85,9 %
<i>Un miembro de la familia trabajando</i>	74,7 %

Por su parte, en la dimensión TRABAJO la condición mínima que registra una menor eficacia, no siendo despreciable el logro a la fecha considerando su dificultad, es aquella que dice relación con que al menos un miembro de la familia tenga un trabajo estable que le signifique aportar recursos económicos al hogar. Cabe destacar que una parte importante de la atención a esta condición mínima se ha realizado a partir del Programa de Reinserción Laboral y Empleo implementado por el FOSIS, sobre el cual se entregarán algunos antecedentes más adelante en este documento.

Tasa de eficacia en el cumplimiento de las condiciones mínimas de la DIMENSIÓN EDUCACIÓN:

CM DE EDUCACIÓN	TASA EFICACIA EN EL CUMPLIMIENTO DE CM
<i>Beneficios de asistencialidad escolar</i>	86,5 %
<i>Adulto responsable de la educación</i>	83,6 %
<i>Actitud positiva frente a la educación</i>	83,2 %
<i>Educación pre escolar</i>	80,9 %
<i>Asistencia escolar</i>	80,6 %
<i>Cuidado infantil</i>	79,8 %
<i>Niños leen y escriben</i>	76,8 %
<i>Adultos leen y escriben</i>	73,2 %
<i>Inserción escolar de discapacitados</i>	71,9 %

En relación con la dimensión de EDUCACIÓN, la condición mínima de menor logro es la inserción escolar de niños y niñas con algún tipo de discapacidad, principalmente por las dificultades de acceso a establecimientos educacionales que faciliten la integración de ellos.

La alfabetización de adultos también se evalúa con un menor desempeño al interior de esta dimensión, pero en este caso las dificultades más bien se relacionan con la baja disposición de algunas personas a participar en los programas dispuestos para atender esta necesidad. Respecto de la condición mínima que se refiere a que los niños y niñas mayores de 12 años de edad lean y escriban, se observa este déficit incluso en niños y niñas escolarizados. Para ellos, a pesar de no ser numerosos, no existen programas sociales que los apoyen.

Tasa de eficacia en el cumplimiento de las condiciones mínimas de la dimensión DINÁMICA FAMILIAR:

<i>CM DE DINÁMICA FAMILIAR</i>	<i>TASA EFICACIA EN EL CUMPLIMIENTO DE CM</i>
<i>Conocimiento de Recursos Comunitarios</i>	<i>86,4 %</i>
<i>Distribución de tareas del hogar</i>	<i>82,2 %</i>
<i>Comunicación Familiar</i>	<i>77,5 %</i>
<i>Apoyo a rehabilitación de jóvenes privados de libertad</i>	<i>76,0 %</i>
<i>Normas claras de convivencia</i>	<i>74,9 %</i>
<i>Mecanismos de resolución de conflictos</i>	<i>73,6 %</i>
<i>Atención de violencia intrafamiliar</i>	<i>71,5 %</i>
<i>Visita regular a niños internos</i>	<i>70 %</i>

Respecto de la dimensión DINÁMICA FAMILIAR, puede observarse que las condiciones mínimas con el menor logro son aquellas que se refieren a que las familias con algún hijo interno en sistemas de protección, lo visite regularmente, y la atención de problemas de violencia intrafamiliar. Si bien ambas condiciones mínimas no presentan una demanda de atención numerosa en volumen, la dificultad para atenderlas es importante. La visita regular a los niños internos se ve dificultada porque los niños son internos en instituciones que tengan algún cupo disponible y no en establecimientos más cercanos al domicilio de la familia. Por su parte la atención a problemas de violencia al interior de la familia se ve obstaculizado por el déficit evidente de programas dirigidos a esta problemática. De hecho la oferta disponible se concentra en las capitales regionales, dificultándose el acceso a familias que residen en otras comunas de la respectiva región.

Tasa de eficacia en el cumplimiento de las condiciones mínimas de la DIMENSIÓN HABITABILIDAD:

<i>CM DE HABITABILIDAD</i>	<i>TASA EFICACIA EN EL CUMPLIMIENTO DE CM</i>
<i>Situación habitacional clara</i>	<i>87,1 %</i>
<i>Sistema de eliminación de basura</i>	<i>81,9 %</i>
<i>Entorno de vivienda sin contaminación</i>	<i>80,7 %</i>
<i>Agua no contaminada</i>	<i>78,8 %</i>
<i>Equipamiento para la alimentación</i>	<i>75,3 %</i>
<i>Sistema de energía</i>	<i>73,5 %</i>
<i>Sistema de eliminación de excretas</i>	<i>71,1 %</i>
<i>Dos piezas habitables</i>	<i>70,8 %</i>
<i>Camas con equipamiento básico</i>	<i>70,0 %</i>
<i>Subsidio de Agua Potable</i>	<i>67,5 %</i>
<i>Postulación a programas de vivienda</i>	<i>66,0 %</i>
<i>Casa sellada</i>	<i>64,6 %</i>

En relación con las condiciones mínimas de la dimensión HABITABILIDAD, aquella que presenta el menor nivel de logro es disponer de una vivienda en adecuadas condiciones de protección ambiental (casa sellada). Para atender las necesidades de reparación y mantención de viviendas precarias existe una limitada oferta pública, principalmente centrada en el Programa de Desarrollo Social del FOSIS y a contar del segundo semestre de este año, un Programa de Habitabilidad de Chile Solidario que, en una de sus materias, atenderá a familias con esta necesidad.

Por su parte, la postulación a programas de vivienda también muestra un menor nivel de eficacia en su cumplimiento. El logro de esta condición mínima se ve obstaculizada por los requisitos de ahorro exigidos, que para las familias en extrema pobreza significa una dificultad de acceso a los programas disponibles.

En el caso de la condición mínima referida al acceso de la familia al Subsidio al pago del consumo del Agua Potable, no se trata necesariamente de falta de disponibilidad de este beneficio sino de una inadecuada distribución de ellos entre las comunas.

Tasa de eficacia en el cumplimiento de las condiciones mínimas de la DIMENSIÓN IDENTIFICACIÓN:

<i>CM DE IDENTIFICACIÓN</i>	<i>TASA EFICACIA EN EL CUMPLIMIENTO DE CM</i>
<i>Inscripción en el Registro Civil</i>	<i>81,5 %</i>
<i>Fichas CAS vigentes</i>	<i>81,5 %</i>
<i>Papel de antecedentes regularizados</i>	<i>68,9 %</i>
<i>Cédulas de identidad</i>	<i>65,8 %</i>
<i>Situación militar al día</i>	<i>63,1 %</i>
<i>Inscripción Registro nacional de la Discapacidad</i>	<i>61,8 %</i>

En la dimensión IDENTIFICACIÓN, destacan condiciones mínimas por su menor grado de resolución. La inscripción en el Registro Nacional de la Discapacidad es un trámite indispensable para que las personas que tienen este problema puedan acceder a los beneficios que les ofrece la red social. La inscripción se dificulta, debido a los trámites que es necesario hacer para la certificación de la discapacidad por parte de las COMPIN, a lo largo del país. De hecho, en el caso de muchas comunas, las personas deben concurrir a la capital provincial o regional a hacer estos trámites debido a que no hay oficinas locales que puedan realizarlos.

Por su parte, la obtención de cédulas de identidad para todos los miembros de la familia se dificulta por el problema del alto costo que ellas tienen para una familia en extrema pobreza. Para atender esta problemática, el Sistema Chile Solidario ha traspasado recursos al Registro Civil que están permitiendo subsidiar el costo de este trámite de manera que las familias del Programa deban cancelar sólo \$500 de los casi \$3.000 que es el valor de cada cédula de identidad.

Tampoco exhiben una buena tasa de eficacia las condiciones mínimas relacionadas con la regularización del papel de antecedentes y la situación militar al día. Para ambas condiciones mínimas el Chile Solidario ha suscrito convenios de colaboración con las instituciones correspondientes para facilitar a las familias el logro de estas condiciones.

Tasa de eficacia en el cumplimiento de las condiciones mínimas de la DIMENSIÓN INGRESOS:

<i>CM DE INGRESOS</i>	<i>TASA EFICACIA EN EL CUMPLIMIENTO DE CM</i>
<i>Postulación a SUF</i>	<i>80,9 %</i>
<i>Presupuesto Familiar Organizado</i>	<i>77,2 %</i>
<i>Cobro de Asignación Familiar</i>	<i>71,6 %</i>
<i>Postulación a PASIS</i>	<i>60,3 %</i>
<i>Ingresos sobre la línea de indigencia</i>	<i>58,5 %</i>

En la dimensión INGRESOS, que es la que exhibe en menor nivel de logro, tanto la condición mínima referida a que la familia disponga de ingresos económicos superiores a la línea de la indigencia como la postulación a PASIS son aquellas que presentan las mayores dificultades para ser satisfechas. En el primer caso, se trata por cierto de la condición mínima más difícil de lograr por la precariedad de las condiciones de trabajo de los miembros de las familias atendidas, y en el segundo caso las dificultades se concentran principalmente en la postulación a pensiones asistenciales de invalidez, debido en gran parte a los requisitos de certificación de la invalidez por parte de las COMPIN (Comisiones de Medicina Preventiva e Invalidez) que requieren de múltiples tramitaciones, que demandan tiempo y recursos a las familias. No obstante lo anterior, es importante destacar que el 58,5% de eficacia alcanzado por la condición mínima de ingresos por sobre la línea de indigencia representa un logro importante del Programa, teniendo en cuenta que es por esta variable por la que se mide la pobreza en nuestro país.

La sección siguiente de este documento, abordará las características de la oferta programática disponible para la atención de las condiciones mínimas que define el Programa Puente.



LOGRAR LA COMPLEMENTARIEDAD INTERSECTORIAL A FAVOR DE ESTAS FAMILIAS



El esfuerzo y movilización que el Programa Puente pretende generar con cada familia, para que asuman el rol central en el mejoramiento de sus condiciones de vida, requiere necesariamente de un similar esfuerzo y movilización de recursos al interior de los servicios públicos e instituciones privadas que tienen oferta de servicios y beneficios sociales dirigidos a este grupo de personas. El logro de las condiciones mínimas por parte de las familias no depende sólo de la capacidad de autogestión de cada una de ellas, sino que, en gran medida, de las oportunidades y recursos que ellas tengan disponibles para mejorar sus condiciones de vida.

Sin embargo, el análisis de la oferta programática disponible para el cumplimiento de las condiciones mínimas evidencia que en algunos casos ésta no es suficiente o es inexistente para contribuir al cumplimiento de algunas condiciones específicas. Desde este punto de vista, FOSIS identifica tres tipos de condiciones mínimas:

1. LAS QUE TIENEN UNA OFERTA ESPECÍFICA CON COBERTURA SUFICIENTE:

Para el cumplimiento de la mayoría de las condiciones mínimas existe una oferta programática suficiente y adecuada a disposición de las familias. Sin embargo, se requiere mejorar la focalización de la oferta y la accesibilidad por parte de las familias a ésta.

2. LAS QUE TIENEN OFERTA ESPECÍFICA CON COBERTURA INSUFICIENTE:

Para el cumplimiento de un significativo número de condiciones mínimas la oferta programática disponible no es suficiente y se requiere aumentar el volumen de la oferta existente y mejorar su focalización.

3. LAS QUE NO TIENEN OFERTA PROGRAMÁTICA ASOCIADA:

Por último, para un reducido número de condiciones mínimas no existe oferta programática que contribuya a su cumplimiento, por lo que se requiere diseñar y poner a disposición de las familias nuevos beneficios y servicios⁴⁷.

Las limitaciones e insuficiencias de la oferta programática disponible para el cumplimiento de las condiciones mínimas por parte de las familias han exigido al Estado y, también, a diversas instituciones privadas, realizar un significativo esfuerzo para coordinar y complementar sus recursos e iniciativas de manera de lograr mejorar el volumen, focalización, accesibilidad y eficacia de su oferta programática. Este esfuerzo ha sido desarrollado en el ámbito local, a través de las Redes Locales de Intervención, que son un componente del modelo de gestión

local del Programa Puente, y a escala regional y nacional, a través de la readecuación de la oferta programática disponible para estos efectos.

A. LAS REDES LOCALES DE INTERVENCIÓN

El Programa Puente considera en su modelo de gestión local la conformación de Redes Locales de Intervención en las comunas participantes, a las que se invita a integrarse a todas aquellas organizaciones comunitarias e instituciones públicas y/o privadas que trabajan en favor de familias más pobres de la respectiva comuna.

La tarea principal de estas Redes Locales de Intervención es disponer de un soporte institucional al proceso que las familias están desarrollando para mejorar sus condiciones de vida. Basándose en la oferta programática que cada institución u organización tiene disponible en el territorio, se les propone rearticular sus recursos y acciones en función de las necesidades y demandas de las familias que participan en el Programa.

El propósito de esta instancia es conformar una red de intervención, es decir una red social abierta que integran diversas instituciones con el objetivo común de dar respuesta a las necesidades concretas de las familias participantes en el Programa en cada comuna. No se trata de una red formal en que cada institución da cuenta de sus acciones, se informa del accionar de las restantes y se logra algún grado de coordinación entre ellas. Por el contrario, el propósito de esta instancia es establecer una práctica de red más que un espacio formal de reunión, en que los diversos representantes de cada institución generen sistemas de conversación/acción que les permitan dar respuesta eficaz a las necesidades de las familias.

A la fecha, en el 95.1% de las comunas participantes se han conformado las Redes Locales de Intervención, sin embargo el 80.9% de ellas se encuentran efectivamente funcionando y articulando acciones a favor de las familias participantes en el Programa.

Aún cuando el Programa Puente no dispone aún de estudios cualitativos que den cuenta del nivel de funcionamiento y de la eficacia de la acción de las Redes Locales de Intervención, el trabajo en terreno del Equipo Coordinador ha permitido constatar que han existido avances y logros significativos en la conformación y funcionamiento de estas instancias.

Debido a que la experiencia acumulada de los equipos municipales en participación y pertenencia a distintos tipos de redes se basaba principalmente en la implementación de acciones de coordinación que facilitaban o fortalecían áreas temáticas de interés común (infancia, salud, mujeres, etc.), en un inicio, en la mayoría de las comunas, se repitieron estas prácticas conocidas de coordinación y no se asumió adecuadamente la potencialidad que implicaba conformar una red orientada a la intervención, a favor de personas y familias específicas e identificadas.

Paulatinamente y a medida que se comenzó a avanzar en el trabajo con las familias, los equipos responsables de esta tarea comenzaron a experimentar dificultades para apoyar a las familias en el cumplimiento de las condiciones mínimas. Se evidenció que no era suficiente contar con la presencia del director de la escuela, del consultorio o del jardín infantil en las reuniones programadas por la red, sino que era necesario establecer relaciones más directas con las

instituciones públicas y/o privadas presentes en sus comunas para implementar mecanismos más adecuados de resolución de las problemáticas que se iban presentando.

Esto concretamente significó identificar a los funcionarios claves de estas instituciones (quienes tenían a su cargo la atención de público) y priorizar la relación establecida con esos funcionarios, más que “la instrucción del nivel central que indicaba atender preferentemente a estas familias”. La estrategia de acción de la Red comenzó a basarse en la voluntad y en el compromiso de sus integrantes más que en las instancias y acuerdos formales de funcionamiento, lo que es propio de una red de intervención y no de simple coordinación.

Las Unidades de Intervención Familiar que han logrado generar una Red Local de Intervención que efectivamente constituye un soporte institucional al proceso de intervención con las familias, han basado su éxito en su capacidad de involucrar a los actores estratégicos de esta red en actividades directas con las familias. Han usado como estrategia de involucramiento el resolver problemas en conjunto con los integrantes de la Red, dando soluciones a situaciones concretas con la participación de todos los integrantes de la Red y no sólo de las instituciones directamente involucradas. En estas Redes los logros alcanzados han estado relacionados con lograr compartir visiones, aportar experticias, poner a disposición dispositivos metodológicos y refocalizar recursos entre todos sus integrantes, con la limitación evidente del marco de sus atribuciones específicas en la decisión de los recursos involucrados.

B. READECUACIÓN DE LA OFERTA PROGRAMÁTICA DISPONIBLE

El establecimiento de umbrales mínimos de satisfacción, en una intervención social de las características y escala del Programa Puente, ha exigido necesariamente de una readecuación de la oferta programática existente en el sector público para contribuir a su cumplimiento. Como las condiciones mínimas no fueron acordadas en función a la oferta pública existente al momento de su establecimiento, sino que fueron fijadas en función del estándar mínimo de calidad de vida que se debía lograr alcanzar con las familias participantes, prontamente se constató que se requería readecuar la oferta pública en función de las condiciones mínimas fijadas para posibilitar que las familias pudieran efectivamente cumplirlas.

La tendencia inicial de los diversos servicios públicos fue poner a disposición de las familias participantes la oferta programática que tenían. Sin embargo, como incluso lo constató CEPAL⁴⁸, esa oferta programática en muchos casos era inadecuada, insuficiente y/o inexistente. Se inició entonces, al interior del Estado, un proceso de readecuación de parte de su oferta programática en función del cumplimiento de las 53 condiciones mínimas. Si bien éste es un ámbito de acción propio del Sistema Chile Solidario y escapa al propósito del presente documento, resulta ilustrativo para estos efectos examinar el proceso de readecuación que ha realizado el propio FOSIS de su oferta programática durante los últimos dos años, el que da cuenta de las modificaciones que ha sido necesario implementar para lograr poner a disposición de las familias participantes en el Programa Puente recursos y servicios que efectivamente les contribuyan a dar cumplimiento a las 53 condiciones mínimas.

Como se señaló al iniciar este documento, el Sistema Chile Solidario comprende tres componentes:

- 1. El Apoyo Psicosocial a las familias, implementado a través del Programa Puente*
- 2. El acceso de las familias a subsidios monetarios*
- 3. El acceso preferente de las familias a programas sociales.*

El FOSIS presenta la particularidad de participar en un doble rol en el Sistema Chile Solidario. Por una parte tiene la responsabilidad de ejecutar el Programa Puente en conjunto con las Municipalidades, y, por otra parte, ofrece acceso preferente a las familias a los programas sociales regulares que desarrolla. En este segundo rol, al FOSIS le corresponde aportar a través de sus programas de inversión social al cumplimiento de ciertas condiciones mínimas.

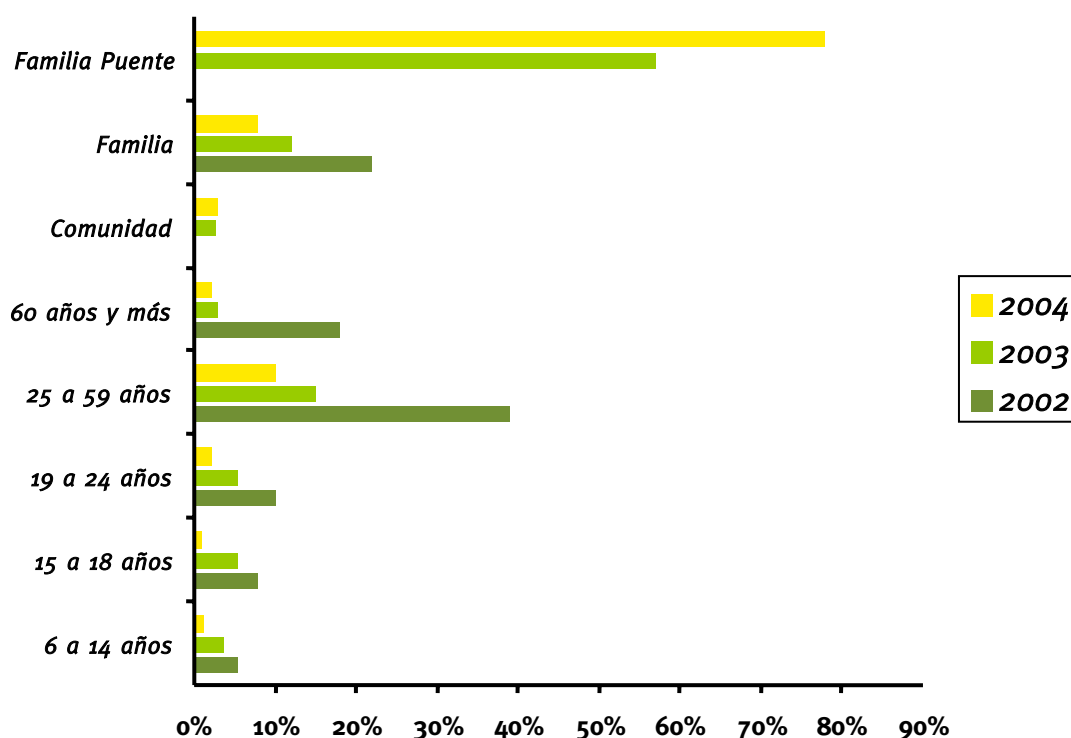
La oferta programática del FOSIS en el año 2002, al iniciarse la implementación del Programa Puente, no estaba necesariamente dirigida hacia el grupo objetivo “*familia*”, ni preferentemente a personas en extrema pobreza, ni tenía directa relación con las condiciones mínimas establecidas por el Programa Puente. A partir de la implementación del Programa Puente, el FOSIS inició un proceso de readecuación de su oferta programática con el doble objetivo de aumentar el nivel de inversión dirigido hacia las familias participantes en este Programa y, por otra parte, de adaptar las modalidades de intervención en función de las características de estas familias. Este proceso de readecuación ha implicado:

- 1. Focalización de la inversión en el grupo objetivo de familias del Programa Puente.*
- 2. Cambios en la priorización de las áreas temáticas de inversión.*
- 3. Adaptación de los programas de inversión.*

B.1. FOCALIZACIÓN DE LA INVERSIÓN EN EL GRUPO OBJETIVO DE FAMILIAS DEL PROGRAMA PUENTE.

La implementación del Programa Puente ha significado considerar a las familias en extrema pobreza como el grupo objetivo prioritario de la inversión social pública. En el caso de FOSIS, a partir del año 2003 se realizó una significativa reorientación de su oferta programática regular a favor de estas familias.

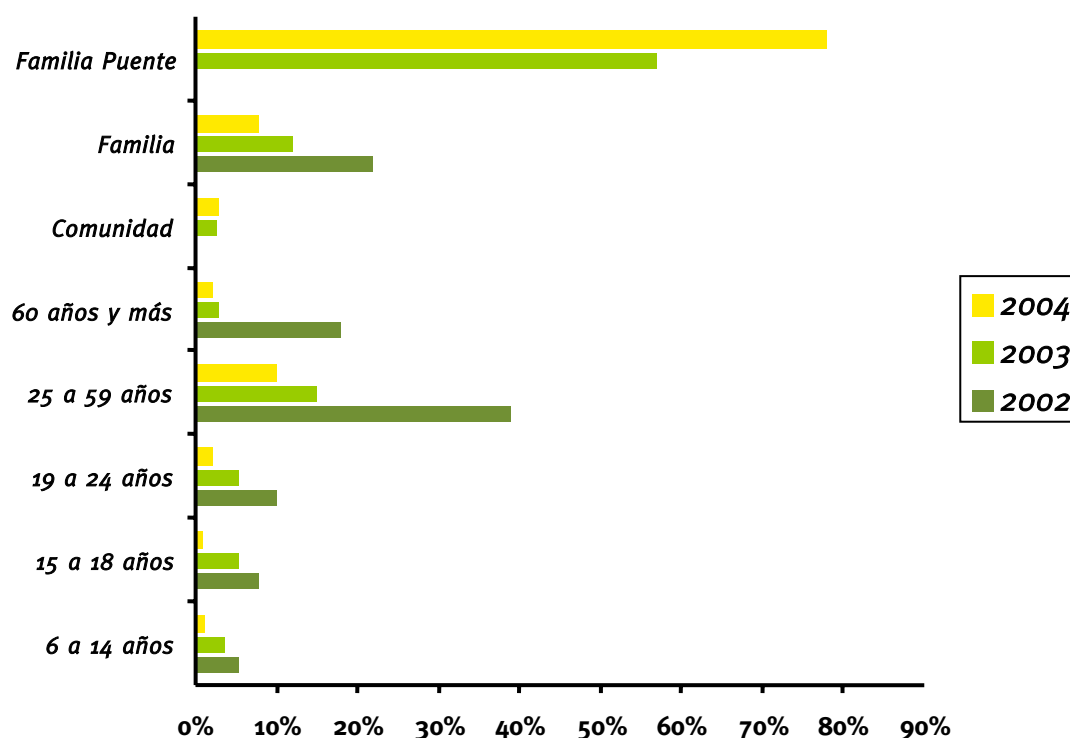
Como lo muestra el gráfico siguiente, la diversidad de grupos objetivo de la inversión regular que el FOSIS tenía en el año 2002 se transformó en una notoria focalización de su inversión en el grupo de familias participantes en el Programa Puente.



En el año 2002, la oferta programática del FOSIS fue orientada principalmente a los grupos de jóvenes (18%), adultos (38%), adultos mayores (18%) y familias (22%). A partir de la implementación del Programa Puente esta oferta programática fue reorientándose hacia las familias participantes en este programa, a las que está dirigida el 76% de la inversión regular planificada por el FOSIS para el año 2004, lo que ha implicado una significativa disminución de la oferta programática dirigida al resto de los grupos objetivo con los que el FOSIS trabaja.

B.2. CAMBIOS EN LA PRIORIZACIÓN DE LAS ÁREAS TEMÁTICAS DE INVERSIÓN

Priorizar el apoyo al cumplimiento de las condiciones mínimas por parte de las familias participantes en el Programa Puente implicó readecuar también la priorización de las áreas temáticas de la oferta programática del FOSIS. De acuerdo a su misión institucional, al FOSIS le corresponde “participar en el esfuerzo del país para superar la pobreza, aportando respuestas originales en temas, áreas y enfoques de trabajo, complementarias a las que abordan otros servicios y ministerios”. En cumplimiento de esta misión, el FOSIS ha reorientado su oferta programática hacia aquellas áreas temáticas en que la oferta de los demás servicios públicos era insuficiente o inexistente.



Como lo muestra el gráfico precedente, la oferta programática del FOSIS se ha concentrado, durante el año 2004, en las áreas temáticas de habitabilidad (17%), ingresos (26%) y trabajo (43%), lo que resulta coherente con las dimensiones del Programa Puente que contaban con menor nivel de oferta programática disponible para apoyar el cumplimiento de sus condiciones mínimas.

Dentro de estas áreas temáticas, la inversión regular del FOSIS se ha orientado al financiamiento de proyectos de mejoramiento de viviendas y construcción y equipamiento básico de camas en la dimensión de habitabilidad, proyectos de mejoramiento de ingresos a través del Programa de Apoyo a Actividades Económicas en la dimensión de ingreso, y proyectos de reinserción laboral y empleo en la dimensión de trabajo.

Adicionalmente, la oferta programática de FOSIS para el año 2004 considera el financiamiento de proyectos de alfabetización y nivelación de estudios, en la dimensión de educación, y de proyectos orientados al mejoramiento de la dinámica familiar, en la dimensión del mismo nombre.

Esta reorientación de la oferta programática ha sido efectuada, principalmente, en base a la redistribución de la inversión regular desde áreas temáticas que siendo relevantes para la misión institucional del FOSIS no estaban directamente relacionadas con el cumplimiento de las condiciones mínimas del Programa Puente y priorizando la inversión en aquellas áreas temáticas directamente relacionadas con este propósito. En razón de lo anterior, la oferta programática orientada al área temática de capital social disminuyó desde un 24% en el 2002 a un 3% en el 2004 y la orientada al área temática de formación y orientación disminuyó de un 3% en el 2002 a un 0,06% en el 2004.

B.3. ADAPTACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE INVERSIÓN

La focalización progresiva de la inversión programática del FOSIS en las familias participantes en el Programa Puente ha exigido además readecuar la modalidad de asignación de recursos, para asegurar que efectivamente éstos llegaran a estas familias y fueran pertinentes a su realidad y a sus características particulares.

Durante el año 2002, el Programa Puente contó con los recursos para poner a disposición de las Unidades de Intervención Familiar un Fondo de Iniciativas para financiar proyectos presentados exclusivamente por municipios, que contribuyeran al cumplimiento de condiciones mínimas. Mediante esta modalidad de inversión se logró financiar proyectos que alcanzaron un significativo nivel de pertinencia, eficiencia y eficacia para contribuir al cumplimiento de condiciones mínimas, en diversas dimensiones, por parte de familias participantes en el Programa Puente. Sin embargo, dado que no se han aprobado los recursos para este componente del Programa Puente, esta modalidad de inversión no ha podido ser implementada nuevamente en los dos últimos años.

Simultáneamente, la inversión regular debió readecuar sus modalidades de operación en función de las características de las familias Puente. Tradicionalmente, una parte importante de la oferta programática era canalizada a través de la modalidad de autogestión, esto es, a través del financiamiento de proyectos elaborados y ejecutados por organizaciones comunitarias, con la asistencia técnica correspondiente. El enfoque familiar adoptado por el Programa Puente exigió al FOSIS privilegiar la inversión en la modalidad de servicios especializados, a través de la cual, ejecutores intermediarios, públicos o privados, son contratados para apoyar a las familias en el cumplimiento de sus condiciones mínimas poniendo a disposición de ellas recursos y servicios específicos. De esta forma, la oferta programática se adaptó para poder trabajar con un grupo de familias, que sin estar organizadas previamente, tenían un mismo tipo de necesidad y requerían de un mismo tipo de asistencia técnica y recursos para poder resolverla.

Adicionalmente, el FOSIS debió mejorar los mecanismos de focalización de su inversión regular para garantizar que ésta llegara efectivamente a este grupo de familias. El mecanismo tradicional utilizado traspasaba la responsabilidad de seleccionar a los beneficiarios a los

ejecutores intermediarios, los que debían aplicar estrictos criterios y procedimientos de selección definidos por el FOSIS.

Si bien este mecanismo garantizaba una adecuada focalización de los recursos en la población en pobreza y extrema pobreza, no permitía asegurar que las familias que estaban participando en el Programa Puente, y que estaban trabajando para dar cumplimiento a las condiciones mínimas, accedieran efectivamente a esta oferta programática.

Es por ello que el FOSIS modificó sus mecanismos de selección utilizando el sistema de registro y monitoreo en línea del Programa Puente e incorporando activamente a las Unidades de Intervención Familiar en esta tarea. De esta manera, la información actualizada de las familias que mantienen condiciones mínimas incumplidas y el conocimiento en terreno de las Unidades de Intervención Familiar permite una mejor identificación, invitación y selección de las familias que participan en los diversos programas regulares de FOSIS.

Por último, también fue necesario adaptar las estrategias de intervención de los diversos programas regulares de FOSIS a la realidad de las familias que participan en el Programa Puente:

1. PROGRAMA DE NIVELACIÓN DE COMPETENCIAS LABORALES:

Este programa tiene como propósito la nivelación de estudios y la habilitación básica para el trabajo. Para esto, ofrece cursos de nivelación de estudios que se complementan con módulos específicos de habilitación laboral. Hasta el año 2003, el programa de Nivelación de Competencias Laborales ofreció los siguientes niveles de estudios: 5º y 6º básico – 7º y 8º básico – 1º y 2º medio. A partir de la implementación del Programa Puente fue necesario incorporar un nivel de alfabetización que permite nivelar estudios hasta 4º año básico, para ofrecer una alternativa de formación al significativo grupo de adultos analfabetos presentes en las familias del Programa Puente, lo que ha significado restar como alternativa la nivelación de estudios de enseñanza media, dado que los recursos para este programa no se han incrementado. Esta modificación al programa de Nivelación de Competencias Laborales ha permitido contribuir al cumplimiento de una de las condiciones mínimas de la dimensión educación que se refiere a que “los adultos de la familia sepan leer y escribir”, aumentando dicha condición a la aprobación del 4º año de enseñanza básica.

2. PROGRAMA DE REINSERCIÓN LABORAL Y EMPLEO:

Este programa tiene como objetivo insertar laboralmente a personas desocupadas a través de la entrega de capital semilla (subsidio no reembolsable) para el inicio de una actividad de autoempleo, complementado con servicios de apoyo especializados para el éxito del emprendimiento laboral. A partir de la implementación del Programa Puente fue necesario modificar su estrategia de acción para ofrecer una asistencia técnica a la medida de las necesidades de los adultos integrantes de estas familias, dado que el perfil de habilidades y destrezas de los potenciales beneficiarios de este programa es de mayor precariedad. El enfoque actual del programa es enfatizar la caracterización del grupo de adultos de estas familias que requieren de apoyo para resolver las barreras que tienen para incorporarse al mercado laboral. A partir de esta caracterización, se formula un plan de apoyo pertinente a la realidad de cada participante. Este plan debe incluir capacitación específica, formulación de un plan de negocios, apoyo en la comercialización y seguimiento, junto con la entrega de los recursos económicos para iniciar el emprendimiento económico.

3. PROGRAMA DE APOYO A ACTIVIDADES ECONÓMICAS:

Este programa tiene como propósito contribuir al mejoramiento de los ingresos económicos, a través de la disminución de las brechas de financiamiento, productivas, comerciales, legales, tecnológicas, y de acceso a la capacitación. A partir del Programa Puente, se hizo necesario focalizar este programa en personas que estaban desarrollando actividades económicas por precarias que éstas fueran y que no necesariamente cumplieran con el perfil de microempresarios de subsistencia. Esto implicó incorporar un componente de desarrollo de la capacidad emprendedora, promoción económica, financiamiento y asistencia técnica especializada.

4. PROGRAMA DE DESARROLLO SOCIAL:

Este programa tiene como propósito financiar proyectos que permitan mejorar las condiciones y calidad de vida de personas, familias y comunidades pobres en materias relacionadas con el desarrollo social. Es así como se financiaban iniciativas autogestionadas por las propias comunidades y servicios especializados en las más diversas materias. A partir del Programa Puente, ha sido necesario focalizar temáticamente este programa en un conjunto de condiciones mínimas de calidad de vida para las cuales la oferta programática disponible es escasa o inexistente. De hecho, a partir del año 2004, los recursos disponibles en este programa se han concentrado en financiar proyectos dirigidos a las dimensiones de habitabilidad, dinámica familiar y salud, concentrándose la mayor parte de los recursos en la reparación y ampliación de viviendas precarias de las familias Puente y en el apoyo al cumplimiento de la condición mínima referida a que cada miembro de la familia disponga de una cama equipada.



LA INSERCIÓN SOCIAL DE LAS FAMILIAS



Durante la década de los '90 se realizó un significativo esfuerzo de focalización y de utilización de metodologías de intervención que privilegiaron la dimensión comunitaria de la población sujeto de las políticas sociales. Sin embargo, como se señalaba al inicio de este documento, un importante grupo de la población permaneció en gran medida desvinculado y marginado de la acción de las políticas sociales dirigidos hacia ellos. Este diagnóstico justificó la adopción estratégica del Programa Puente de utilizar un enfoque basado en el trabajo con familias como modo eficaz de lograr el mejoramiento de las condiciones de vida y la inclusión social de las familias que se encontraban viviendo en condiciones de extrema pobreza. No se trata de una estrategia incompatible con el enfoque comunitario, sino que de una metodología de inclusión social especialmente diseñada para este grupo específico de la población.

Sin embargo, este enfoque basado en el trabajo con familias ha generado legítimas dudas respecto a la real capacidad de lograr la inclusión social de este grupo de familias. En este sentido ha sido cuestionada la capacidad del Programa Puente de fortalecer la dimensión comunitaria con estas familias y de evitar su estigmatización social.

El diseño estratégico del Programa Puente asumió la necesidad prioritaria de partir trabajando individualmente con cada familia para fortalecer este núcleo primario de socialización y restituirle su capacidad resolutive. Se trataba de familias cuya vida cotidiana estaba circunscrita a la sobrevivencia en un contexto de permanente vulnerabilidad y riesgo y que, por lo tanto, tenían débiles lazos de socialización formal e informal. Adicionalmente, estas familias habían establecido relaciones de desconfianza con los servicios públicos, sea por desconocimiento o por prácticas anteriores que evocaban en las familias frustración e insatisfacción.

La estrategia del Programa Puente ha sido fortalecer los vínculos sociales al interior de la familia y, desde la creación y consolidación de una relación basada en la confianza básica, fomentar paulatinamente la incorporación a otros espacios sociales que van más allá del ámbito familiar. El trabajo inicial, entonces, está orientado a fortalecer la capacidad de relacionarse con otros, establecer hábitos de ayuda mutua entre los integrantes de la propia familia, acordar y cumplir compromisos y ampliar horizontes de proyección y acción. A partir del desarrollo de estas habilidades sociales básicas las familias van abriéndose al mundo de lo público⁴⁹.

Esta estrategia de acción se ha visto reforzada por la opinión de las propias familias. Cuando se les pregunta respecto a los capitales que han adquirido durante su participación en el Programa Puente⁵⁰, el 42.9% de las menciones se concentran en el área de las relaciones significativas. En opinión de las propias familias, el capital adquirido de mayor significación para ellas ha sido el de las relaciones significativas referidas al mejoramiento de las relaciones al interior de la familia, tales como mayor comunicación, aprender a resolver conflictos sin agresión, el

reconocimiento de la importancia de los hijos y de su futuro, el aumento de las relaciones con los vecinos y demás miembros de la comunidad y la valoración de la propia familia como el mayor capital reconocido por los participantes.

Las familias valoran el desarrollo de capacidades para tomar decisiones, expresar opiniones, demandar servicios y calidad de atención. Se aprecia no sólo que paulatinamente se han relacionado con sus iguales, sino que también han comenzado a ser parte de la red de servicios e instituciones que tienen por mandato atenderlos y otorgarles beneficios que por derecho han adquirido.

La Sra. Patricia de la comuna de Arica⁵¹, da cuenta del cambio que ella ha vivido:

“Yo, desde el año pasado que estoy en el programa Puente, he crecido. Yo antes no me sentía con esa personalidad, capaz de salir para afuera, ir yo a hablar con el Alcalde, solicitarle, decirle que estoy mal. Me daba vergüenza llamar a la señora Carolina [Pizarro, la Apoyo Familiar], decirle que me enseñara cómo se hacía esto, pero ahora no. He madurado, he crecido, con la orientación, que uno pregunta cuando no sabe”.



DESAFÍOS FUTUROS



Los avances y logros alcanzados por el Programa Puente en sus dos primeros años de trabajo con más de 120.000 familias en 330 comunas del país han permitido consolidar la estrategia de intervención adoptada para mejorar la calidad de vida y fortalecer la inclusión social de las familias que viven en condiciones de extrema pobreza. Sin embargo, existe un sinnúmero de desafíos inmediatos que el Programa Puente debe abordar para afianzar los logros alcanzados con estas familias y con las que se incorporarán en los próximos dos años de trabajo.

A. EL DESAFÍO DE LA COBERTURA

El compromiso asumido por Programa Puente es incorporar 60.000 nuevas familias al Sistema Chile Solidario durante el año 2004 y 59.000 familias más durante el año 2005. Si bien ésta no es una tarea fácil, debido a que los Apoyos Familiares tienen ya una carga importante de familias que atender, es necesario redoblar los esfuerzos para que esta meta sea lograda durante los próximos dos años.

B. EL DESAFÍO DE LOS RESULTADOS

A partir de junio y hasta el mes de diciembre de 2004, egresarán las primeras familias del Programa Puente. En el mes de junio está programado el egreso de casi 3.000 familias, que corresponden a familias que ingresaron al Programa en las comunas de las regiones piloto: Antofagasta, Maule, Magallanes y Metropolitana, en la fase inicial, es decir, antes de la ampliación del Programa a partir de la creación del Sistema Chile Solidario.

Entre los meses de julio a diciembre deberán egresar cerca de 40.000 familias más. La meta comprometida por FOSIS, es que al menos el 70% de estas familias tengan un egreso exitoso, es decir hayan cumplido sus 53 Condiciones Mínimas de Calidad de Vida. Lo anterior implica para FOSIS y las Municipalidades un desafío en la gestión del Programa Puente y en la focalización de los recursos de su oferta programática regular, de modo de fortalecer el método de trabajo y generar las condiciones en las Unidades de Intervención Familiar, para priorizar la atención en estas familias y con ello asegurar un egreso exitoso.

Por primera vez desde que se inició el Programa, cumplir con las metas de cobertura y de incorporar familias al programa ya no será suficiente. Se requiere ahora mostrar resultados concretos y cumplir la meta propuesta.

C. EL DESAFÍO DE LA ARTICULACIÓN Y EFECTIVO FUNCIONAMIENTO DE LAS REDES LOCALES DE INTERVENCIÓN

Las Redes Locales de Intervención se constituyen para el 2004 en uno de los principales componentes del modelo de gestión del Programa Puente que ha de ser reforzado. Se trata que al finalizar el año 2004 las Redes estén funcionando y operando eficientemente como soporte institucional a las familias en el cumplimiento de sus Condiciones Mínimas de Calidad de Vida. Esto requiere buscar creativamente nuevos métodos de trabajo y formas de articulación que permitan conseguir los resultados esperados, y apoyar decididamente el desarrollo de habilidades y destrezas en los integrantes de las Redes para que el trabajo que realicen supere la simple coordinación y cumplan con los objetivos para los que fueron creadas en el modelo de gestión del Programa.

D. EL DESAFÍO DE LA SOSTENIBILIDAD DE LA ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN CON FAMILIAS EXTREMADAMENTE POBRES

Existe una preocupación especial por aquellas comunas que terminan su proceso con el Programa Puente durante el 2004 ⁵². El desafío principal es dejar instalada una estrategia de trabajo que logre que los equipos municipales se apropien de los métodos de trabajo y aprovechen los aprendizajes alcanzados durante el período de ejecución del Programa Puente. Para ello se han diseñado mecanismos de capacitación y formación permanente, entre los que destacan la Comunidad de Aprendizaje Puente, para contribuir a esta meta.

Por otra parte, este desafío requiere también tener en operación la totalidad de los componentes del Sistema Chile Solidario, ya que durante el año 2004 a las familias que egresan del Programa Puente se les debe ofrecer mecanismos de protección social que les permitan mantener los resultados alcanzados durante los dos años que han participado de esta experiencia.

E. EL DESAFÍO DE LA INNOVACIÓN

Se requiere seguir innovando y buscando nuevos caminos que permitan abordar mejor, más oportunamente y de manera más pertinente las necesidades de las familias. Para ello se han encargado diversos estudios y análisis externos, cuyas conclusiones y recomendaciones deben ser analizadas e implementadas para el perfeccionamiento del Programa.

F. EL DESAFÍO DE LA PARTICIPACIÓN

Dada la experiencia desarrollada durante el año 2003 en lo que se refiere a la evaluación del Programa Puente por parte de sus propios beneficiarios (a través de los Encuentros “Con el Puente Juntos Ganamos”), se ha planteado como desafío mantener la realización de este tipo de encuentro evaluativos, pero también incorporar a la estrategia de evaluación, la opinión de los niños y niñas pertenecientes a las familias del Programa Puente, como una contribución del FOSIS al cumplimiento de las metas que ha comprometido en el Plan Nacional de la Infancia 2000-2010. Con esta estrategia, se espera reforzar la tarea que le cabe a las familias en el

cumplimiento de sus condiciones mínimas, especialmente en aquellas vinculadas al desarrollo de sus hijos(as).

Entre los meses de enero y marzo de 2004, más de 18.000 niños y niñas, entre 6 y 14 años de edad, participaron en el concurso “Cuéntanos cómo es tu Puente”, diseñado y organizado por FOSIS y patrocinado por UNICEF, a través del cual se desarrolló una experiencia inicial de evaluación del Programa Puente por parte de niños y niñas de las familias participantes. Los resultados logrados muestran la importancia de este tipo de iniciativas y la necesidad de continuar abriendo espacios de participación para este grupo prioritario de la población.

Estos seis desafíos resumen, a muy grandes rasgos, la motivación y trabajo que despliega el FOSIS para cumplir con el compromiso planteado por S.E el Presidente de la República, en mayo de 2002, de construir un puente entre estas familias y los derechos que pueden ejercer para derrotar su condición de extrema pobreza. El Programa Puente estará haciendo bien su trabajo si más familias logran la actitud y motivación que hoy demuestra la Sra. Rita de la comuna de Castro⁵³:

“Cuando se termine el Programa, yo voy a echar hartito de menos a la asistente, porque hartito me ha ayudado, me ha orientado.

Sí, de continuar sola, yo cachito que sí. Si tengo una duda, yo voy a ir y preguntar, porque cachito que tampoco me van a cerrar las puertas, aunque no esté ya en el Programa. Me siento capaz. Yo desarrollé una personalidad que antes no tenía.

Antes, yo no hablaba. Le decía a mi marido: habla tú, anda tú. No hacía ningún trámite sola. Me daba vergüenza hablar. Porque todos me miran al hablar. Ahora, hablo con cualquiera. Ahora, ¡Cállenme!”



¿QUÉ ES EL PROGRAMA PUENTE?



El Programa Puente es una estrategia de intervención psicosocial, que brinda un apoyo integral a familias que viven en condiciones de extrema pobreza para que ellas logren satisfacer sus necesidades básicas, a través de la generación de ingresos económicos superiores a la línea de indigencia, y activen las habilidades necesarias para su integración a las redes locales disponibles.

La estrategia de acción del Programa Puente se basa en el establecimiento de una relación personal y periódica entre un profesional o técnico, el Apoyo Familiar, y cada una de las familias participantes, durante un período de 24 meses. A través de un trabajo periódico en el domicilio de cada familia (cuya frecuencia va decreciendo a medida que se avanza en el proceso de intervención), el Apoyo Familiar, utilizando una metodología especialmente diseñada, implementa una estrategia de promoción y apoyo que le permita a la propia familia desarrollar un proceso de mejoramiento de sus condiciones de vida.

Cada familia trabaja en conjunto con el Apoyo Familiar para dar cumplimiento a 53 condiciones mínimas de calidad de vida en las dimensiones de: identificación, salud, educación, dinámica familiar, habitabilidad, trabajo e ingresos. Estas condiciones son consideradas los umbrales mínimos de satisfacción que el Programa Puente se propone alcanzar con cada una de las familias participantes y son, por lo tanto, los factores del éxito de su intervención, por cuanto se asume que una familia supera su condición de extrema pobreza al dar cumplimiento a la totalidad de dichas condiciones (ver anexo 2).

El resultado esperado por el Programa Puente es que al menos el 70% de las familias participantes egresen del Programa habiendo dado cumplimiento a estas 53 condiciones mínimas.

Durante su participación en el Programa, las familias reciben un Aporte Solidario, el que consiste en una transferencia monetaria directa, cuyo valor va decreciendo durante el período de intervención, y que tiene por objeto apoyar a las familias en su proceso de inserción a las redes locales de servicios y beneficios a su disposición, como así mismo colaborar en el cumplimiento de una o más de las condiciones mínimas definidas por el Programa.

En el nivel comunal es la Municipalidad el actor clave para la implementación del Programa. En cada comuna, el FOSIS establece un convenio con la Municipalidad para implementar en conjunto el Programa. Se conforma una Unidad de Intervención Familiar que asume la responsabilidad de la ejecución del Programa en la comuna. Además se convoca al funcionamiento de una Red Local de Intervención, a la que se integran las instituciones y entidades, públicas y privadas que cuentan con algún tipo de servicios o beneficios dirigidos a la atención de familias en situación de pobreza en la comuna.

En los niveles regional y nacional el Programa Puente cuenta con equipos de seguimiento, supervisión y monitoreo de su implementación.



CONDICIONES MÍNIMAS DE CALIDAD DE VIDA



Las condiciones mínimas a alcanzar por las familias son las siguientes, en cada una de las categorías o dimensiones consideradas. Se indica entre paréntesis⁵⁴ (cuando corresponda) el parámetro de cumplimiento de cada condición que se ha fijado el Programa para efectos de que la familia participante egrese del Programa.

A. IDENTIFICACIÓN

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

B. SALUD

1. Que la familia esté inscrita en el Servicio de Atención Primaria de Salud (disponen de la credencial o documento que certifica su inscripción).
2. Que las embarazadas tengan sus controles de salud al día (según normas del Ministerio de Salud) (a la fecha del egreso deberá estar realizado el último control que corresponda).
3. Que los niños y niñas de 6 años o menos tengan sus vacunas al día (según normas del Ministerio de Salud) (a la fecha del egreso deberá estar la última vacuna que corresponda al día).
4. Que los niños y niñas de 6 años o menos tengan sus controles de salud al día (según normas del Ministerio de Salud) (a la fecha del egreso deberá estar el último control que corresponda al día).
5. Que las mujeres de 35 años y más tengan el examen de Papanicolau al día.
6. Que las mujeres que usen algún método anticonceptivo estén bajo control médico (a la fecha del egreso deberá estar el último control que corresponda realizado).
7. Que los adultos mayores de la familia estén bajo control médico en el consultorio (a la fecha del egreso deberá estar el último control que corresponda realizado).
8. Que los miembros de la familia que sufren alguna enfermedad crónica, se encuentren bajo control médico en el centro de salud que corresponda (a la fecha del egreso deberá estar el último control que corresponda realizado).
9. Que el o los miembros de la familia con discapacidad, susceptibles de ser rehabilitados, estén participando en algún programa de rehabilitación (al menos se conocen las alternativas y en proceso de incorporarse).
10. Que los miembros de la familia estén informados en materia de salud y autocuidado (información de acuerdo a los contenidos y criterios que determine cada unidad de intervención familiar en conjunto con la red local de intervención)

C. EDUCACIÓN

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

D. DINÁMICA FAMILIAR

1. Que existan en la familia prácticas cotidianas de conversación sobre temas como hábitos, horarios y espacios para la recreación.
2. Que la familia cuente con mecanismos adecuados para enfrentar conflictos.
3. Que existan normas claras de convivencia al interior de la familia.
4. 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).
5. 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).
6. Que en caso que exista violencia intrafamiliar, las personas involucradas directamente en esta situación estén incorporadas a algún programa de apoyo (al menos conoce las alternativas y se encuentra en proceso de integrarse).
7. Que la familia que tiene interno un niño en algún sistema de protección, lo visite regularmente.
8. Que la familia que tiene algún joven privado de libertad, lo apoye y colabore en el programa de rehabilitación.

E. HABITABILIDAD

1. Que la familia tenga su situación habitacional clara en relación con la tenencia del sitio y la vivienda que habitan.
2. Si la familia quiere postular a vivienda, que se encuentre postulando.
3. Que cuenten con agua no contaminada.
4. Que cuenten con un sistema de energía adecuado.
5. Que cuenten con un sistema de eliminación de excretas adecuado.
6. Que la casa no se llueva, no se inunde y esté bien sellada.
7. Que la vivienda cuente, al menos con dos piezas habitables.
8. Que cada miembro de la familia tenga su cama con equipamiento básico (se entiende por equipamiento básico, sábanas, frazadas, almohada)

9. Que cuenten con equipamiento básico para la alimentación de los miembros de la familia (se entiende por equipamiento básico batería de cocina, vajilla y cubiertos para todos los miembros de la familia)
10. Que dispongan de un sistema adecuado de eliminación de basura.
11. Que el entorno de la vivienda esté libre de contaminación.
12. Que la familia acceda al Subsidio al Pago del Consumo del Agua Potable, si corresponde.

F. TRABAJO

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

F. INGRESOS

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

1 La Estrategia de Intervención Integral a Favor de Familias en Extrema Pobreza fue elaborada por un grupo intersectorial de trabajo coordinado por la División Social de MIDEPLAN, en julio de 2002. [\(volver\)](#)

2 “Estrategia de Intervención Integral a Favor de Familias en Extrema Pobreza”, MIDEPLAN, edición Enero de 2002. [\(volver\)](#)

3 Cabe hacer notar que la ampliación nacional del Programa ocurrió a sólo 5 meses de su implementación como piloto. [\(volver\)](#)

4 MIDEPLAN, ob. cit. [\(volver\)](#)

5 Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional que se aplica periódicamente en el país para determinar la incidencia y magnitud de la pobreza en Chile y evaluar el impacto distributivo del gasto social. Para detalles consultar www.mideplan.cl/casen [\(volver\)](#)

6 Instrumento para la estratificación social de las familias potenciales beneficiarias de diversos programas sociales. Para detalles consultar www.mideplan.cl/cas [\(volver\)](#)

7 Cabe señalar que los listados de familias elegibles son móviles, en la medida que la cobertura no se aborda al mismo tiempo y por lo tanto pueden ingresar al sistema de estratificación CAS, familias que resulten elegibles y que no estaban incluidas en los listados anteriores. [\(volver\)](#)

8 Para realizar la invitación el Apoyo Familiar concurre al domicilio de la familia a conversar con un adulto responsable de la familia. A esta persona se le explica brevemente en qué consiste el Programa Puente, el rol del Apoyo Familiar, el tipo de trabajo que se desarrolla en el domicilio y se enfatiza la voluntariedad de la participación de la familia. La familia puede decidir en esa misma visita o posteriormente su participación. En el evento de decidir participar se firma un compromiso de participación entre el representante de la familia y el Apoyo Familiar. Para mayores detalles consultar “Documentos de Trabajo para los Apoyos Familiares”, FOSIS, Junio 2002. [\(volver\)](#)

9 Región de La Araucanía. [\(volver\)](#)

10 El 1.6% restante respecto de la cobertura de contacto alcanzada corresponde a familias “inubicables”. Se trata de familias con ficha CAS vigente pero que al momento de concurrir al domicilio para cursarles la invitación a participar en el Programa, se han cambiado de domicilio y no se conoce su nueva dirección. [\(volver\)](#)

11 El 20.8% restante de las familias que no participan entregan un conjunto de razones de muy baja frecuencia. [\(volver\)](#)

12 Cabe señalar que este diseño de frecuencia en la fase de acompañamiento y seguimiento se va adecuando en la práctica a las necesidades de las propias familias atendidas, por lo que hay que entenderlo como una referencia mínima. Sin embargo, el número de sesiones y frecuencia de la fase intensiva es obligatorio como parte de la metodología. [\(volver\)](#)

13 Información recogida a partir de la realización de los encuentros evaluativos comunales “Con el Puente Juntos Ganamos”, realizados durante en año 2003 en 54 comunas del país con la participación activa de 3.844 familias. [\(volver\)](#)

14 “Análisis de resultados del Programa Puente 2002”, Informe Final, División de Desarrollo Social, CEPAL, Abril 2003. [\(volver\)](#)

15 Región Metropolitana de Santiago. [\(volver\)](#)

16 Ver MIDEPLAN, ob. cit., pag. 57. [\(volver\)](#)

17 Fuente: Encuesta a Alcaldes, FOSIS, 2003. En el marco del III Encuentro de la Asociación Chilena de Municipalidades realizado en la ciudad de Iquique entre el 8 al 10 de mayo de 2003, se aplicó un cuestionario estructurado a 84 alcaldes presentes en el encuentro, utilizando un muestreo accidental. [\(volver\)](#)

18 JUIF: Jefe(a) Unidad Intervención Familiar. Se describen sus funciones más adelante. [\(volver\)](#)

19 Los recursos aportados por el FOSIS para la implementación del Programa Puente consisten en :

Remuneraciones de los Apoyos Familiares contratados por el FOSIS que se ponen a disposición de los municipios.

Material pedagógico para el trabajo con las familias participantes.

Aporte Solidario (transferencia monetaria directa a la familia por 24 meses –lo que se analiza más adelante). [\(volver\)](#)

20 Sólo resta la incorporación formal de las comunas de Timaukel y Primavera en la Región de Magallanes y Antártica Chilena. [\(volver\)](#)

21 La criterios de selección de los Apoyos Familiares son: ser titulados o egresados de carreras profesionales o técnicas del área social o comunitaria, con experiencia de trabajo de terreno en problemáticas relacionadas con la pobreza, con residencia en la comuna donde se desempeñará en el Programa (salvo en el caso de las comunas de la Región Metropolitana y comunas cabeceras regionales y provinciales de las demás regiones del país), tener disposición para enfrentar nuevos desafíos y procesos de innovación, contar con facilidad de comunicación para establecer relaciones de trabajo positivas y con capacidad de trabajo en equipo. [\(volver\)](#)

22 Fuente: Encuesta a Alcaldes, FOSIS, 2003. [\(volver\)](#)

23 Fuente; encuesta a Alcaldes, FOSIS, 2003. [\(volver\)](#)

24 Fuente; encuesta a Alcaldes, FOSIS, 2003. [\(volver\)](#)

25 Fuente; encuesta a Alcaldes, FOSIS, 2003. [\(volver\)](#)

26 Fuente; encuesta a Alcaldes, FOSIS, 2003. [\(volver\)](#)

27 El diseño fue hecho por el propio equipo interdisciplinario de coordinación nacional del Programa Puente en el FOSIS. [\(volver\)](#)

28 Región del Maule. [\(volver\)](#)

29 Cabe señalar que los ejemplos que se entregan son tomados textualmente del sistema de registro y monitoreo del Programa Puente. [\(volver\)](#)

30 Beneficio económico mensual, de una duración de 24 meses, cuyo valor disminuye en cada semestre. Los montos de las cuotas son los siguientes: \$10.500 en los primeros 6 meses, \$8.000 durante el segundo semestre, \$5.500 en el tercer semestre y \$3.500 los últimos 6 meses. [\(volver\)](#)

31 Nos referimos a opiniones acerca de lo exiguo del monto del beneficio, en un extremo, y de la dependencia que produciría en la familia contar con este aporte económico mensual, desincentivando la búsqueda de trabajo por parte de los miembros de la familia. [\(volver\)](#)

32 Recién a partir del segundo mes de permanencia en el Programa, al momento de abordar la familia la primera dimensión que escoja y suscribir su primer contrato parcial, es posible autorizar el pago de la primera cuota de este beneficio asociado. [\(volver\)](#)

33 La metodología incluye un ejercicio familiar al tratar la dimensión “ingresos” denominado “Ordenando nuestro presupuesto”. [\(volver\)](#)

34 Región de Magallanes y Antártica Chilena. [\(volver\)](#)

35 Región del Maule. [\(volver\)](#)

36 Región de Bío Bío. [\(volver\)](#)

37 Región Metropolitana de Santiago. [\(volver\)](#)

38 Para detalles de las condiciones mínimas consideradas por dimensión, se recomienda revisar el anexo de este documento. [\(volver\)](#)

39 En el lenguaje del Programa Puente, las familias pueden tener un egreso exitoso (si han alcanzado las 53 condiciones mínimas) o un egreso simple (si no las han alcanzado en su totalidad dentro del plazo previsto. De esta manera no existe la opción de mantenerse en el programa por un plazo superior al definido. [\(volver\)](#)

40. “Análisis de resultados del Programa Puente 2002”, Informe Final, División de Desarrollo Social, CEPAL, Abril 2003. [\(volver\)](#)

41. “Evaluación de Impacto Programa Nivelación de Competencias Laborales”, Informe de Síntesis, Departamento de Economía de la Universidad de Chile, Diciembre, 2003. [\(volver\)](#)

42. “Estudio de Factibilidad para el Diseño de un Modelo de Gestión y Estrategia de Intervención que permita dar cumplimiento a los requerimientos de habitabilidad de las familias participantes del Programa Puente”, Programa de Políticas Públicas de la Universidad Católica de Chile, Marzo de 2004. [\(volver\)](#)

43. “Análisis de Resultados del Programa Puente 2002”, Informe Final, División de Desarrollo Social, CEPAL, Abril 2003. [\(volver\)](#)

44. Región de Los Lagos. [\(volver\)](#)

45. Región de Los Lagos. [\(volver\)](#)

46. La tasa de eficacia en el cumplimiento de condiciones mínimas se construye a partir de las condiciones mínimas que las familias tenían a trabajar al momento de ingresar al Programa. No incluye, por lo tanto, las condiciones mínimas que no corresponden o que las familias tenían cumplidas al momento del ingreso al Programa. [\(volver\)](#)

47. Un análisis detallado de las condiciones mínimas desde el punto de vista de la oferta programática disponible se puede ver en “Clasificación de las Condiciones Mínimas de Calidad de Vida, según estado de la oferta programática disponible en las instituciones del Estado”, FOSIS, Abril 2003. [\(volver\)](#)

48. CEPAL, ob. cit. [\(volver\)](#)

49. Entendiéndose lo público como el amplio mundo de relaciones al exterior del grupo familiar. En este sentido, se incluyen aquí las relaciones con los vecinos, con las organizaciones comunitarias formales e informales y con las instituciones locales. [\(volver\)](#)

50. Sistematización Encuentros Comunales “Con el Puente Juntos Ganamos”, FOSIS, 2003. [\(volver\)](#)

51. Región de Tarapacá. [\(volver\)](#)

52. Corresponden a comunas en que el total de la cobertura de familias asignadas por el Sistema Chile Solidario, ingresó al Programa Puente durante el año 2002. [\(volver\)](#)

53. Región de Los Lagos. [\(volver\)](#)

54. Cuando no se indica nada entre paréntesis se entiende que la condición mínima fijada expresa exactamente el parámetro de cumplimiento. [\(volver\)](#)