

**Superación de la pobreza y diferencias
socio-territoriales: el caso del Ingreso
Ético Familiar en Chile**

M. Ignacia Fernández G.

M. Ignacia Fernández G.

Directora Ejecutiva de RIMISP - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Doctora en Sociología por la Universidad de Barcelona, Magíster en Ciencia Política por la Universidad de Chile y Socióloga de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Se desempeña además como profesora en el Magíster de Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile y en la Universidad Diego Portales. Es consultora de varios organismos internacionales y fue asesora de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda en Chile, en materias vinculadas con descentralización, desarrollo social y territorial.

Las comunicaciones con la autora pueden dirigirse a:
Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP)
Huelen 10, Piso 6, Providencia
Santiago - Chile
E-mail: ifernandez@rimisp.org

Superación de la pobreza y diferencias socio-territoriales: el caso del Ingreso Ético Familiar en Chile*

La mayor parte de los países de América Latina han basado sus políticas recientes de superación de la pobreza en programas de transferencias condicionadas (CCT). Sin embargo, estos parecen haber cumplido un ciclo y se cuestiona su capacidad de respuesta efectiva a la superación de la pobreza. La investigación sobre el impacto de los CCT en los ingresos de los hogares y el capital humano de sus miembros es nutrida, pero poco dice sobre el impacto territorialmente diferenciado de estos programas.

La idea básica de este trabajo es que los factores que caracterizan a distintos territorios pueden hacer variar sustantivamente la capacidad de las personas para capitalizar los ingresos percibidos por un CCT. El artículo desarrolla este argumento por tres vías: i) un análisis de los factores económicos e institucionales que caracterizan a las regiones de Valparaíso y Los Ríos en Chile; ii) la evolución de los ingresos y activos de un grupo de beneficiarios del Programa Ingreso Ético Familiar encuestados en un estudio panel en 2012 y 2014; iii) una evaluación de impacto del programa en ambas regiones.

Valparaíso exhibe un mejor desempeño socioeconómico que Los Ríos, diferencias que no se observan en materia de desempeño institucional. Entre los beneficiarios de ambas regiones se registran diferencias considerables en materia de ingresos, capital social y capital físico, que favorecen a los hogares de Valparaíso en materia de ingresos y capital físico, y de Los Ríos en lo que respecta a capital social. No se registran diferencias consistentes en capital humano. No se encontraron impactos significativos del IEF en capital humano y social. Se encontró únicamente un impacto significativo y negativo sobre los ingresos autónomos, pero solo en la región de Los Ríos, que es, además, la que presenta peores condiciones socioeconómicas, donde hay menos fuentes de empleo y donde estos son peor remunerados.

Se concluye, entonces, sobre la necesidad de avanzar hacia estrategias de intervención social diferenciadas en distintos contextos socioeconómicos, pues estos inciden sobre el impacto potencial del programa en los hogares beneficiarios. No existe evidencia para sostener este argumento en lo que respecta a condiciones institucionales.

Palabras claves: Programas Sociales; Evaluación de Resultados; Problema Local; Condiciones Económicas; Condiciones Sociales; Chile

Recibido: 22-01-2015. Aceptado: 16-07-2015.

(*) Con la colaboración de Ma. Fernanda Leiva, economista y Mariana Calcagni, socióloga, ambas asistentes de investigación de RIMISP.

Overcoming Poverty and Socio-Territorial Differences: the Case of the Ethical Family Income in Chile

Most Latin American countries have focused their policy efforts to overcome poverty in Conditional Cash Transfer programs (CCT). Nonetheless, it seems that these programs have fulfilled their cycle, as their capacity to effectively reduce poverty has been questioned. Research on the impact of CCT programs on household income and human capital is vast, however not much is known about their impact differentiated by territory.

This work's main argument is that factors that characterize different geographical territories may substantially change the local population's capacity to capitalize incomes obtained by CCT. The article develops this idea in three ways: i) an analysis of local economic and institutional factors of two Chilean regions: Valparaíso and Los Ríos; ii) a panel study (2012-2014) on the evolution of income and assets of a group of beneficiaries of Chile's Ethical Family Income (EFI) program; iii) an impact assessment of the IEF program in both regions.

While Valparaíso shows a better socioeconomic performance than Los Ríos, there are no observable differences in regards to institutional performance. Considerable differences in income, physical capital and social capital were found among the beneficiaries of both regions: Valparaíso performs better in terms of both income and physical capital, Los Ríos shows better results in social capital. No significant impacts of EFI on human and social capital were found. The only significant impact found was a negative effect on autonomous income in Los Ríos, the region with the worse socioeconomic and labor conditions among the two. The article concludes on the importance of developing social intervention strategies according to different socioeconomic contexts, given its possible effect on the program's impact on beneficiaries. There is no evidence to sustain this argument in regards to institutional conditions.

Key words: Social Programs; Result Appraisal; Local Problem; Economic Conditions; Social Conditions; Chile

Introducción

América Latina ha concentrado parte importante de sus esfuerzos recientes para la reducción de la pobreza en el diseño y la ejecución de Programas de Transferencia Monetaria Condicionada (en adelante CCT, por sus siglas en inglés), consistentes en la entrega de un monto de dinero mensual condicionado a una serie de contraprestaciones familiares de inversión en capital humano. Estos proliferan prácticamente en toda la región, llegando a contarse actualmente cerca de 40 programas, localizados en 19 países (CEPAL, 2010). Se caracterizan también por la extensa escala de sus beneficiarios. Se

Si el territorio brinda el marco de posibilidades y restricciones que enfrentan las personas para acceder a fuentes de ingresos permanentes en el tiempo, entonces las condiciones socioeconómicas territoriales y las posibilidades de salida sostenida de la pobreza se influyen mutuamente.

estima que en América Latina alrededor de 113 millones de personas/familias son beneficiarias de un PTMC, lo que corresponde a un 19% de la población total y al 59% de las personas que viven bajo la línea de la pobreza (Rangel, 2011).

Pero estos programas “parecen haber cumplido un ciclo en su capacidad de respuesta. Ni los instrumentos de focalización utilizados son efectivos para llegar adecuadamente a poblaciones que permanecen desatendidas (...), ni la oferta de bienes y servicios estándar de los CCT parece adecuada para atender otras formas de exclusión (...). El problema de fondo de los CCT es que enfrentan serias dificultades para contribuir a la generación de ingresos autónomos” (Fernández, 2014: 6), porque no logran modificar estructuras de oportunidades y relaciones socioeconómicas, que son fuente de exclusión y vulnerabilidad.

Para revertir esta situación es fundamental comenzar por valorar los recursos y activos con que cuentan los hogares en función de la estructura de oportunidades a la que estos tienen acceso, que cambia en el tiempo y en el espacio. Siguiendo el argumento de Kaztman y Filgueira (1999), los recursos de los hogares, así como la posibilidad y el modo de su utilización, dependen tanto de los esfuerzos propios de sus integrantes como de cambios en el mercado, en las prestaciones estatales y en los recursos comunitarios que ofrece cada territorio.

Existe evidencia, por ejemplo, de que en territorios pequeños, rurales y aislados la informalidad laboral es considerablemente mayor que en contextos urbanos, y que tanto la especialización productiva como el tipo y cantidad de fuentes de empleo existentes varía mucho de un territorio a otro (CEPAL, 2012a y 2012b; Banco Mundial, 2012; OIT, 2012; RIMISP, 2012b). El tipo de actividad económica predominante también delimita los marcos de posibilidad que tienen las familias para encontrar empleo, al tiempo que ofrece condiciones de empleo diferenciadas. Sectores de alta productividad redundan en mejores condiciones de empleo y lo contrario ocurre en las actividades de baja productividad (Banco Mundial, 2012; Soto y Klein, 2012).

Si el territorio brinda el marco de posibilidades y restricciones que enfrentan las personas para acceder a fuentes de ingresos permanentes en el tiempo, entonces las condiciones socioeconómicas territoriales y las posibilidades de salida sostenida de la pobreza se influyen mutuamente.

Pero el diseño de los CCT es neutro respecto a diferencias territoriales como las señaladas. La mirada sobre el impacto territorialmente

diferenciado de estos programas está completamente ausente del debate, así como tampoco existen análisis sobre el diseño de los CCT que se interroguen respecto de la nula especificidad territorial de las intervenciones (cuestión que sí analiza, por ejemplo, Sojo, 2007, respecto a la no consideración de la heterogeneidad de situaciones de pobreza).

La idea básica de este trabajo es que los factores que caracterizan a distintos territorios pueden hacer variar sustantivamente la capacidad de las personas para capitalizar los ingresos percibidos por un CCT y, consecuentemente, superar su situación de pobreza. Uno de estos factores clave corresponde a las oportunidades económicas que ofrece el territorio a sus habitantes, ya sea para encontrar un empleo formal o para ejercer actividades económicas por cuenta propia. Otro conjunto de factores con potencial capacidad de impacto sobre las posibilidades de acceder a una mejor calidad de vida y aprovechar los dispositivos que ofrece la política social, corresponde a las condiciones de desarrollo institucional que ofrece un determinado territorio.

Figura 1
Condiciones socioeconómicas e institucionales que inciden sobre los ingresos y activos de los hogares

Dimensión	Variable
Condiciones socioeconómicas de los territorios (comunas)	Oportunidades económicas
Condiciones institucionales de los territorios (comunas)	Calidad de la oferta pública de educación
	Oferta pública de programas de fomento productivo
	Capital social
	
Dimensión	Variable
Ingresos y activos de los hogares	Ingresos provenientes del empleo
	Activos: capital humano
	Activos: capital social
	Activos: capital físico

Fuente: elaboración propia.

Para indagar sobre estos aspectos, a continuación se presentan los resultados de un estudio sobre el Ingreso Ético Familiar (IEF)¹, programa que se ejecuta en Chile desde 2011 y que consiste en un

conjunto de transferencias monetarias, combinadas con dos líneas de acompañamiento destinadas al desarrollo de capacidades de las familias. Su propósito es “aliviar los efectos de la pobreza de forma inmediata; atacando las causas de la pobreza en el corto plazo, generando oportunidades en materia laboral, para aumentar los ingresos de las familias. Por otro lado, busca combatir las causas de la pobreza en un mediano y largo plazo, por medio de un conjunto de incentivos en salud y educación” (Ministerio de Desarrollo Social, 2012).

Las transferencias monetarias que entrega el IEF son de dos tipos: no-condicionadas, consistentes en un bono base por familia y por persona que se conoce como pilar “dignidad”, y condicionadas al cumplimiento de determinados “deberes” (bono por hijo por asistencia a control de niño sano, matrícula y asistencia escolar) y “logros” (subsidio al empleo de la mujer, bono logro escolar y bono graduación enseñanza media). Las líneas de acompañamiento a las familias beneficiarias corresponden a las áreas psicosocial y socio-laboral.

Luego de esta introducción, la primera sección de este documento describe la evolución de un conjunto de variables e indicadores que dan cuenta de la situación socioeconómica e institucional de dos regiones del país: Valparaíso y Los Ríos, con un 16,9% y un 17,5% de población situada bajo la línea de pobreza (Ministerio de Desarrollo Social, 2011) respectivamente, ambas por sobre el promedio nacional de 14,4% de población en situación de pobreza.

Tabla 1
Descripción de indicadores utilizados para el análisis de brechas

Indicador	Descripción del indicador	Fuente de información
Crecimiento de la población	Crecimiento de la población total entre los Censos 1992-2002 y las estimaciones del INE 2013	Censos de Población y Vivienda 1992, 2002 y Estimaciones INE 2013
Tamaño de la PEA	Número de habitantes de la población económicamente activa respecto a la población total Censo 2002	Censos de Población y Vivienda 1992 y 2002
Ingreso per cápita promedio comunal	Ingreso comunal estimado por <i>Small Area Estimates</i> - 1992 y 2002	Censos de Población y Vivienda 1992-2002 y CASEN 1992-2003
Tasa de pobreza promedio comunal	Pobreza comunal estimada por <i>Small Area Estimates</i> - 1992, 2002 y 2011	1992 y 2002: estimaciones de RIMISP a partir de Censos de Población y Vivienda 1992-2002 y CASEN 1992-2003. 2011: estimaciones del MDS, Observatorio Social

Gini del ingreso per cápita promedio comunal	Gini comunal estimado por <i>Small Area Estimates</i> - 1992 y 2002	Censos de Población y Vivienda 1992-2002 y CASEN 1992-2003
Programas SERCOTEC	Número de beneficiarios y recursos invertidos por los programas en el año 2012 (junio 2012 - junio 2013)	Ley de Transparencia SERCOTEC
Programas FOSIS	Número de beneficiarios y recursos invertidos por los programas en el año 2012 (junio 2012 - junio 2013)	Ley de Transparencia, Ministerio de Desarrollo Social
Programas INDAP	Número de beneficiarios y recursos invertidos por los programas en el año 2012 (junio 2012 - junio 2013)	Ley de Transparencia INDAP
SIMCE Lenguaje y Matemáticas	Promedio Lenguaje y Matemática 4to y 8vo básico 2009 y 2011	MINEDUC
Calidad docente	Porcentaje de profesores con calificación Insuficiente, Básica, Competente y Destacado 2010 y 2011	Sistema de Evaluación Docente, MINEDUC
Nº de organizaciones sociales existentes	Organizaciones sociales (clubes de madres, tercera edad, asociaciones de barrio) 2002, 2008 y 2012	Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM), SUBDERE
Afiliación sindical	Población afiliada a sindicatos * 100 / (Asalariados sector privado + Trabajadores por cuenta propia + Personal de Servicio - trimestre octubre-diciembre de cada año) para 2002, 2008 y 2012	Compendio de Series Estadísticas, Dirección del Trabajo

Fuente: elaboración propia.

La región de Valparaíso, ubicada en la zona central de Chile, se ha caracterizado históricamente por su desarrollo como uno de los principales centros económico, político y cultural del país. Valparaíso es actualmente sede del Congreso Nacional y el puerto más importante de Chile, impulsando un desarrollo pesquero e industrial fundamental. Es también una región con presencia de la gran minería, el comercio y el turismo. Los rubros con mayor aporte al PIB regional en el año 2011 fueron: minería (16,6%), industria manufacturera (15,8%), transporte y comunicaciones (14%), y servicios personales (12,4%). Esta diversidad de actividades económicas, principalmente del sector secundario y terciario, se evidencia en el alto porcentaje de población que habita en zonas urbanas (91,6%, según el Censo de 2002).

Existe evidencia de que la condición urbano/rural del territorio es fundamental para efectos del tipo de oportunidades que este ofrece a las familias vulnerables.

Ubicada en la zona sur de Chile, la región de Los Ríos registra un desarrollo económico y cultural diferente. Creada recientemente en el año 2007, como una escisión de la región de Los Lagos, Los Ríos posee diversos ecosistemas y cuenta con la presencia del bosque valdiviano y múltiples cursos hidrográficos que influyen en las actividades productivas que históricamente se han desarrollado. Los rubros con mayor aporte al PIB regional en el año 2011 fueron: industria manufacturera (21,9%), servicios personales (15,1%), sector agropecuario-silvícola (12,9%) y comercio, restaurantes y hoteles (12,6%). La población que habita en zonas rurales en Los Ríos es mayor que la de la región de Valparaíso, con un 31,7% de población rural, según el Censo del año 2002.

El análisis diferencia, además, entre comunas urbanas y rurales al interior de las regiones², pues existe evidencia de que la condición urbano/rural del territorio es fundamental para efectos del tipo de oportunidades que este ofrece a las familias vulnerables (RIMISP, 2012b). Un análisis cualitativo complementario a los resultados que se presentan en este trabajo³ muestra que algunas familias habitantes en contextos rurales reclaman falta de oportunidades laborales para las mujeres en el campo, por lo que la condición de ruralidad estaría jugando en contra de las posibilidades de inserción laboral de las mujeres. Por otra parte, y ahora en un sentido en que el campo podría estar sirviendo de factor protector, las mujeres capacitadas en oficios agrícolas parecen ser mucho más persistentes en sus emprendimientos que quienes han recibido formación en servicios. Esto se explica por razones variadas, tales como la posibilidad de compatibilizar las labores agrícolas con el cuidado de los niños, la falta de demanda de otros servicios en el campo, la posibilidad de acceder a otras pequeñas fuentes de ingreso (preparación y venta de alimentos, compra y venta de ropa) con mayor facilidad en sectores urbanos, entre otras.

La segunda parte del documento pone el foco en la evolución de los ingresos y activos de un grupo de hogares beneficiarios del IEF en las mismas regiones de Valparaíso y Los Ríos, a partir de los datos de una encuesta representativa de la población en situación de pobreza extrema (todos potenciales beneficiarios del IEF) en las mismas regiones. La encuesta se aplicó en dos momentos del tiempo; la primera medición se realizó en diciembre de 2012, donde se encuestó a 2.457 hogares, y la segunda medición, en junio de 2014, donde se lograron 2.308 hogares⁴.

El diseño muestral de la encuesta considera un muestreo estratificado con afijación libre. La variable de estratificación son las comunas, y en cada una de ellas se realizó un proceso de muestreo independiente. En la primera etapa se seleccionaron unidades vecinales en cada comuna. En la segunda se realizó un muestreo aleatorio de hogares en cada unidad vecinal.

Este diseño asume una proporción de 20% de beneficiarios, y se realizó un muestreo que define dos segmentos con variable de estratificación según los puntajes de la Ficha de Protección Social⁵, considerando dos categorías: menos de 3.000 puntos y de 3.000 a 4.896 puntos.

La decisión se basó en un criterio percentílico de que el puntaje se obtendría a partir del valor máximo del percentil 75 y el valor mínimo del percentil 90, debido a que la mediana en todas las comunas era inferior a 4.213 puntos. Una vez obtenidos estos percentiles de cada una de las comunas, se obtuvo un promedio simple entre ambos valores⁶ y de ese modo se construyeron los estratos.

Como el análisis descriptivo no permite identificar si los diferentes cambios registrados en la situación de los beneficiarios de Valparaíso y Los Ríos se deben a su participación en el IEF, a la evolución socioeconómica e institucional de las regiones, o bien a otras dimensiones que no están siendo analizadas, en la tercera parte de este trabajo se procede a evaluar el impacto del programa.

En la evaluación de impacto se evalúan los mismos indicadores descritos previamente, pero esta vez a través de un modelo de diferencias en diferencias. Además del impacto propio del programa sobre las condiciones de los beneficiarios, el modelo busca evaluar si este difiere según el contexto territorial, es decir, si el impacto del programa es distinto en una región y otra.

Para estos fines se realizó, en primera instancia, un *matching* para obtener una estimación del contra-factual. Siguiendo la metodología expuesta por Khandker ...[et al] (2010) y Bravo y Vásquez (2008), se selecciona la técnica del *propensity score* para construir los grupos de tratamiento (beneficiarios IEF) y control (no beneficiarios IEF) con base en las características observables de los hogares a evaluar. Las variables escogidas (características observables) para construir la propensión a participar en el programa se seleccionan de acuerdo a las variables que influyen en la fórmula de cálculo del puntaje en la Ficha de Protección Social y que tienden a representar

las principales variables que inciden en la capacidad generadora de ingresos de un hogar.

Luego, para la evaluación de impacto propiamente tal, se realizó un análisis cuasi-experimental con el método de dobles diferencias⁷, que permite cuantificar tanto el impacto en el tiempo como el atribuible a la aplicación del programa entre los individuos del grupo tratado y el grupo control. Se estimaron diversos modelos buscando la mayor robustez: Modelo de Diferencias en Diferencias simple, Modelo de Diferencias en Diferencias con covariables, Modelo de Diferencias en Diferencias simple y con covariables.

Según se verá, el IEF registra escasos resultados y estos son más bien negativos, pues la participación en el programa juega en contra de la capacidad de generación de ingresos en forma autónoma de parte de las familias. Pero esta constatación solo es válida en una de las dos regiones estudiadas, la región de Los Ríos, que es precisamente la que registra peores condiciones socioeconómicas y menos fuentes de empleo, lo que podría estar explicando que, ante la falta de oportunidades laborales, las familias “opten” por sobrevivir administrando los recursos que les entrega el Estado. Veremos también que, a diferencia de las evidentes brechas socioeconómicas entre ambas regiones a favor de Valparaíso, no se observan diferencias equivalentes en los indicadores de contexto institucional, situación que encuentra un correlato en el comportamiento de los beneficiarios del IEF, que están en peor situación socioeconómica relativa en Los Ríos, pero tienen más capital social y similar desempeño en materia educacional.

1. Condiciones socioeconómicas e institucionales: Valparaíso y Los Ríos

Valparaíso presenta mejores condiciones socioeconómicas que Los Ríos, es una región más grande, más dinámica, con mayor actividad económica, menores niveles de pobreza y desigualdad. Al revisar la evolución de un conjunto de indicadores que dan cuenta del dinamismo socioeconómico del territorio, no solo se observa un mejor desempeño presente de Valparaíso respecto de Los Ríos, sino también una mayor variación porcentual que va incrementando en el tiempo la distancia entre ambas regiones.

Menos claras son las diferencias en lo que a desempeño institucional se refiere: no hay diferencias significativas en materia de

El crecimiento de la población, analizado conjuntamente con otros indicadores, puede ser un indicador de las oportunidades económicas que ofrece un territorio en la medida en que puede estar dando cuenta de territorios que atraen mano de obra o habitantes en busca de mejor calidad de vida.

resultados educacionales; se registra una presencia más o menos equivalente de programas de fomento productivo a los que puede acceder la población vulnerable; y el panorama en materia de capital social no permite extraer conclusiones, porque Valparaíso registra un mejor desempeño en materia de participación social (medido por la presencia de organizaciones sociales), pero Los Ríos lleva la delantera en materia de afiliación sindical, situándose incluso por sobre el promedio nacional.

Condiciones socioeconómicas

Para aproximarnos a la caracterización de las condiciones socioeconómicas observamos el crecimiento de la población, el tamaño de la Población Económicamente Activa (PEA)⁸, la evolución del ingreso per cápita y los porcentajes comunales de pobreza y desigualdad de ingresos. El crecimiento de la población, analizado conjuntamente con otros indicadores como los acá considerados, puede ser un indicador de las oportunidades económicas que ofrece un territorio en la medida en que puede estar dando cuenta de territorios que atraen mano de obra o habitantes en busca de mejor calidad de vida. El tamaño de la PEA permite aproximarse al nivel de actividad económica existente en un determinado territorio. Por su parte, la evolución conjunta del ingreso, la pobreza y la desigualdad resultan ser un buen indicador del grado de dinamismo de un determinado territorio (Modrego ... [et al], 2008).

Según datos del Censo de Población y Vivienda 1992 y 2002 y estimaciones del Instituto Nacional de Estadísticas de 2013, la población total de Valparaíso es considerablemente mayor que la de Los Ríos (1.814.079 contra 382.741 habitantes estimados en 2013). Aunque se observa un incremento sostenido de la población en ambas regiones, el crecimiento poblacional es bastante mayor en Valparaíso, que crece entre 1992 y 2013 un 31%, a casi igual ritmo del promedio país (32%), mientras que Los Ríos crece un 16% en el mismo período (Tabla 2).

El crecimiento se concentra particularmente en las comunas urbanas, cuestión evidente en Los Ríos, donde las comunas urbanas tienen un crecimiento poblacional de 24% en los años analizados, mientras que las rurales solo un 6%. Esta diferencia no es tan grande en la región de Valparaíso, donde las primeras crecen un 31% y las segundas en un 29%.

Tabla 2
Crecimiento de la población por región y zona urbano/rural

Región	Categoría	Población total 1992	Población total 2002	Población estimada 2013	Crecimiento porcentual 1992 - 2002	Crecimiento porcentual 1992 - 2013
Valparaíso	Urbano	1.297.536	1.443.464	1.702.533	11%	31%
	Rural	86.800	96.388	111.546	11%	29%
	Total	1.384.336	1.539.852	1.814.079	11%	31%
Los Ríos	Urbano	180.430	200.576	224.531	11%	24%
	Rural	149.495	155.820	158.210	4%	6%
	Total	329.925	356.396	382.741	8%	16%
Nacional	Total	13.348.401	15.116.305	17.556.734	13%	32%

Fuente: elaboración propia con base en datos del Censo de Población y Vivienda 1992, 2002 y estimaciones INE 2013.

Entre 1992 y 2002, de acuerdo a los mismos datos censales, la PEA registra en Chile un incremento de 15 puntos porcentuales, pasando del 30% de la población en 1992 al 35% en 2002. Aunque las dos regiones analizadas registran tasas de crecimiento en el período, una vez más la de Valparaíso es cercana a la nacional, mientras que la región de Los Ríos se encuentra en una peor situación relativa, con tasas de crecimiento de 16% y 6% respectivamente. El cambio percibido es mayor en comunas urbanas que rurales, manteniendo la relación de Valparaíso con un mejor comportamiento. Además, el crecimiento de la proporción de la PEA en las comunas rurales de ambas regiones es menor al respectivo promedio regional, ya que en Valparaíso el crecimiento de la proporción se da en un 9%, y en Los Ríos solo un 1%.

En materia de ingreso per cápita promedio se observan diferencias significativas en las tasas de crecimiento entre 1992 y 2002 de ambas regiones. Mientras que Valparaíso crece de \$ 100.084 a \$ 131.564 entre 1992 y 2002 (31%), la región de Los Ríos solo crece un 14%, pasando de \$ 97.347 a \$ 111.420. En Valparaíso, este crecimiento se ve explicado en su totalidad por las comunas urbanas; en Los Ríos destaca un desempeño positivo de las comunas rurales. Ambas regiones se encuentran por debajo del crecimiento nacional, ya que el ingreso per cápita promedio creció un 38% entre 1992 y 2002⁹.

Entre 1992 y 2011 la tasa de pobreza promedio comunal en Chile disminuyó en un 58%¹⁰. Consistentemente, observamos caídas importantes en ambas regiones: un 59% en Valparaíso (de 37% a 16%

Los indicadores de calidad de la oferta de educación son relevantes en tanto existe evidencia de que si los niños y jóvenes tienen acceso a una educación pública de calidad tendrán mayores oportunidades de salir de su situación de pobreza en el futuro.

de población en situación de pobreza en 1992 y 2011), y un 49% en la región de Los Ríos (de 35,3% a 18% en el mismo período). En la región de Valparaíso, la caída de la pobreza es mayor entre comunas rurales (de 38% de pobreza en 1992 a 13% en 2011), mientras que en la de Los Ríos no se presentan diferencias a este nivel. Es importante destacar que, salvo en 1992, las tasas de pobreza de Los Ríos son superiores a las de Valparaíso.

A diferencia de lo que ocurre con la pobreza, la desigualdad de ingresos en Chile, según datos del Censo 1992, 2002 y CASEN 1992 y 2003, persiste en el tiempo como un problema crítico, lo que se confirma en la nula variación del Gini de ingreso per cápita promedio a nivel comunal entre 1992 y el 2002. Sin embargo, sí se observan variaciones en las regiones de interés, positivas en Valparaíso y negativas en Los Ríos. Para el caso de Valparaíso, tanto a nivel regional como de comunas urbanas, el Gini se redujo en un 3%. Llama la atención que este porcentaje asciende a 12% cuando se trata de comunas rurales. En el caso de la región de Los Ríos la situación es la inversa: el Gini aumentó a través del tiempo en un 9% en todos sus niveles, regional, urbano y rural.

Condiciones institucionales

Las condiciones institucionales se analizan a través de tres dimensiones: calidad de la oferta pública regional, oferta pública de programas de fomento productivo, y capital social. Los indicadores de calidad de la oferta de educación son relevantes en tanto existe evidencia de que si los niños y jóvenes tienen acceso a una educación pública de calidad tendrán mayores oportunidades de salir de su situación de pobreza en el futuro (Raczynski y Muñoz, 2005; Carlson, 2000). Por su parte, la oferta pública de programas de fomento productivo se analiza bajo el supuesto de que mientras mayor sea la oferta, mayor la probabilidad de las familias de participar en dichos programas y ver incrementado su capital humano por esa vía. Por último, el capital social acumulado en los territorios se analiza bajo una premisa similar: un mayor *stock* de capital social es un recurso al que pueden recurrir las familias para mejorar su calidad de vida (Serrano, 2005; Durston, 1999).

Calidad de la oferta pública de educación en Valparaíso y Los Ríos

De acuerdo a los datos de las bases públicas del Ministerio de Educación, consistentemente con la evolución del Promedio Ponderado

SIMCE (Lenguaje y Matemáticas)¹¹ a nivel nacional, que mejoró un 2% en los alumnos de 4to básico y un 1% en los de 8vo básico entre 2009 y 2011, el cambio de este indicador no exhibe diferencias significativas entre Valparaíso y Los Ríos. Los alumnos de 4to básico mejoran levemente su rendimiento entre 2009 y 2011 en Valparaíso, mientras que los de 8vo básico mejoran un 1% en el mismo período. Al distinguir según zona, se observa un mayor cambio en los puntajes en las comunas rurales en comparación con las urbanas; sin embargo, este es sumamente pequeño. La región de Los Ríos presenta un comportamiento similar: tanto en los alumnos de 4to básico como en los de 8vo, hay una leve mejora de los puntajes ponderados entre 2009 y 2011.

Tabla 3
Porcentaje de profesores con calificación “Insuficiente y Básica” y “Competente y Destacado” 2010 y 2011 por región y comuna urbano/rural

Región	Categoría	Profesores con calificación Insuficiente y Básica - 2010 (%)	Profesores con calificación Insuficiente y Básica - 2011 (%)	Variación porcentual	Profesores con calificación Competente Destacado - 2010 (%)	Profesores con calificación Competente Destacado - 2011 (%)	Variación porcentual
Valparaíso	Urbanas	30,9	31,0	1	69,1	69,0	-0,26
	Rurales	29,5	33,4	13	70,5	66,6	-5
	Total	30,6	31,5	3	69,4	68,5	-1
Los Ríos	Urbanas	21,9	31,2	42	78,1	68,8	-12
	Rurales	25,1	30,8	23	74,9	69,2	-8
	Total	24,0	30,9	29	76,0	69,1	-9

Fuente: elaboración propia con base en Fuentes Públicas del MINEDUC.

La calidad docente es crítica tanto en Valparaíso como en Los Ríos (Tabla 3). En ambos casos se observa que entre los años 2010 y 2011 aumentó el porcentaje de profesores con calificación insuficiente o básica (3% en Valparaíso y 29% en Los Ríos), y consistentemente disminuyó el porcentaje de profesores con calificación competente o destacada (1% y 9% respectivamente).

El empeoramiento de los resultados en Valparaíso se explica fundamentalmente por la situación de las comunas rurales, que incrementan en 13 puntos el porcentaje de profesores con calificación insuficiente o básica¹² (respecto de un incremento de 1% en comunas urbanas).

En Los Ríos, en cambio, el porcentaje de profesores de mala calidad aumenta en un 42% en las comunas urbanas, y solo un 23% en las comunas rurales. Por lo mismo, los peores resultados en materia de calidad docente se concentran en las comunas rurales de Valparaíso y las comunas urbanas de Los Ríos.

Oferta de Programas de Fomento Productivo

La oferta de Programas de Fomento Productivo (PFP) está representada por la cantidad de familias beneficiarias y los presupuestos invertidos a nivel regional por los principales programas de los tres principales organismos públicos que buscan promover el aumento de la producción y la competitividad de micro y pequeños empresarios: el Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC), el Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario (INDAP) y el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS). Mientras que SERCOTEC y FOSIS trabajan indistintamente con población urbana y rural, INDAP focaliza su atención exclusivamente en sectores rurales.

Los PFP se entienden como aquellos programas que apuntan a generar capacidades para la salida sostenida y permanente de la situación de pobreza en que se encuentran los hogares. Son programas de inversión en activos productivos y en capacidades (capital humano, físico, social, financiero), que buscan mejorar las condiciones de generación de ingresos autónomos suficientes y sostenidos en el tiempo. A este nivel se distinguen iniciativas con distintos criterios de focalización: las que se focalizan en personas y hogares pobres, con la misma lógica que lo hacen los PTMC, y las que definen criterios de focalización territorial, combinando los esfuerzos de inversión en las personas, con el desarrollo de capacidades colectivas, y la inversión en los activos propios del territorio¹³. Para analizar la distribución territorial de los beneficiarios y recursos invertidos por estos programas, se solicitó información a los respectivos servicios, mediante la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

De acuerdo a dicha información, los programas de capital semilla de SERCOTEC concentran casi la totalidad de beneficiarios en ambas regiones (573 en Valparaíso y 275 en Los Ríos), con el 94% y el 88% del total de beneficiarios, respectivamente. Los programas de SERCOTEC son eminentemente urbanos: el 87% de sus beneficiarios en Valparaíso está localizado en comunas urbanas y solo un 13% en comunas rurales. Los porcentajes en Los Ríos son de 68,4% en comunas urbanas respecto del 31,6% en comunas rurales. En cuanto a los

recursos invertidos (promedio por beneficiario), SERCOTEC entregó alrededor de \$ 3 millones por beneficiario en el año 2012. Los programas que más recursos entregan son el programa Semilla Empresa, Ferias Libres y SDE, superando los \$ 5 millones por beneficiario.

Yo Emprendo y Yo Emprendo en Comunidad concentran casi la totalidad de los 4.103 beneficiarios FOSIS de la región de Valparaíso y de los 1.091 de la región de Los Ríos, con el 80% del total en ambas regiones. FOSIS tiene mayor cobertura en comunas rurales que SERCOTEC. De la totalidad de beneficiarios, el 74% pertenece a comunas urbanas y el 26% a comunas rurales en Valparaíso, porcentajes que son de 57% y 43% en Los Ríos, respectivamente. FOSIS entrega un subsidio promedio por beneficiario considerablemente menor a SERCOTEC: de \$ 500.000 promedio por beneficiario en Valparaíso y \$ 600.000 promedio en Los Ríos. Llama la atención que justamente ahí donde parece haber más carencias (Los Ríos) el monto promedio de los recursos entregados por beneficiario es levemente superior. Es importante señalar que tanto en FOSIS como en SERCOTEC, los subsidios entregados dependen de su inserción específica en un programa, por lo que no se trata de subsidios periódicos, sino de montos entregados por una sola vez.

PRODESAL y los Servicios de Asistencia Técnica concentran casi la totalidad de los 14.297 beneficiarios INDAP de la región de Valparaíso, con el 80% y el 15% del total, respectivamente. En Los Ríos, en cambio, el programa que sigue a PRODESAL en cobertura es el PDTI; entre ambos concentran el 90% de los 13.972 beneficiarios INDAP de la región. Consecuentemente con su misión institucional, la mayor parte de los beneficiarios de INDAP se sitúa en comunas rurales. En ambas regiones los porcentajes son prácticamente equivalentes: 33% para comunas urbanas y 67% para comunas rurales. Siendo el servicio con mayor cobertura es el que entrega menos recursos, con la única excepción del Programa de Desarrollo de Inversiones, que entrega subsidios por montos superiores a los \$ 1.600.000 en Valparaíso y sobre los \$ 1.800.000 en Los Ríos. Aunque en los demás programas los subsidios son bajos, una vez más son mayores en la región de Los Ríos (\$ 233.823 por beneficiario promedio) que en la de Valparaíso (\$ 161.831 por beneficiario).

Capital Social en Valparaíso y Los Ríos

En el año 2002 Valparaíso tenía un total de 15.976 organizaciones sociales formales. Esta cantidad fue aumentando progresivamente con los años, alcanzando 26.229 en 2008 y llegando a 33.352 organizaciones en

2012, lo que representa un crecimiento de un 109% entre 2002-2012 (Sistema Nacional de Información Municipal, SINIM).

Del total de las organizaciones sociales en la Región de Valparaíso en el año 2012, el 93,5% de estas se concentraba en comunas urbanas, donde además fue mayor la tasa de crecimiento (129%) en comparación con las comunas rurales (decaen 8%). Llama la atención que entre los años 2002 y 2008, las comunas rurales presentaron un crecimiento de un 51% en la cantidad de organizaciones sociales, lo que decae fuertemente en el período 2008-2012.

En la región de Los Ríos, la cantidad de organizaciones sociales es significativamente menor. En el año 2002 se catastraron 4.895 organizaciones de la sociedad civil, cifra que aumentó a 5.766 en 2012, lo que representa una tasa de crecimiento de un 18% durante el período, bastante menor al observado en Valparaíso.

Mientras que en el año 2002 las comunas urbanas y rurales de Los Ríos tenían una cantidad similar de organizaciones, durante los años siguientes estas aumentan en las urbanas y disminuyen en las rurales. La tasa de crecimiento en comunas urbanas entre 2002 y 2012 es de un 37%, mientras que en comunas rurales es de -1%.

Finalmente, en materia de afiliación sindical se observa que el promedio nacional de sindicalización en el año 2002 era de 13,1%, cifra que asciende a 13,9% en el año 2008 y a 14,6% en 2012. Esto representa una tasa de crecimiento de 9,2% entre 2002 y 2012.

En la Región de Valparaíso, de acuerdo a la Dirección del Trabajo, la tasa de sindicalización en el año 2008 era de 11,9%, y 13,2% para el año 2012, lo que representa un aumento de 11%. La región de Los Ríos en el año 2008 tenía una tasa de 14,3% (superior al promedio nacional), que aumentó en un 5,6% alcanzando una tasa de 15,1% en el año 2012. En síntesis, se observa un leve incremento de las tasas de sindicalización, con Los Ríos por sobre el promedio nacional, mientras que Valparaíso, si bien ha aumentado entre 2008-2012, sigue estando por debajo del promedio nacional.

2. Evolución de los beneficiarios IEF en los distintos contextos territoriales

El grupo de beneficiarios analizado está conformado por 329 hogares, 186 de ellos de la región de Valparaíso, con un 5% de comunas rurales encuestadas, y 143 de la región de Los Ríos, con un 71% de comunas rurales. Corresponden a hogares que reciben en 2012 el bono "Asignación Social" y en 2014 ya son beneficiarios del programa Ingreso Ético Familiar. Estos hogares se caracterizan por tener en

promedio, tanto en 2012 como en 2014, y en ambas regiones, cuatro integrantes por hogar. Los jefes de hogar, en un 36% de los hogares en Valparaíso están casados, mientras que en Los Ríos este porcentaje asciende a un 55%.

Entre los beneficiarios de ambas regiones se registran diferencias considerables en materia de ingresos, capital social y capital físico, que favorecen a los hogares de Valparaíso en lo que refiere a ingresos y capital físico, y a los de Los Ríos en lo que dice relación con capital social. En cambio, no se registran diferencias consistentes en capital humano, con la única excepción de la asistencia escolar de niños menores de 6 años, que asisten menos que sus pares de Valparaíso a salas cunas y jardines infantiles.

Tabla 4
Descripción de la muestra de beneficiarios

Dimensión	VARIABLES	Región	2012	2014
Ingresos provenientes de empleo	Ingreso autónomo per cápita	Valparaíso	63.608	89.415
		Los Ríos	38.607	88.537
	Tasa de participación laboral	Valparaíso	53,54%	49,76%
		Los Ríos	42,47%	45,89%
	Tasa de participación de mujeres	Valparaíso	50,00%	45,25%
		Los Ríos	28,58%	36,03%
Capital humano	Tasa de asistencia escolar (7-18)	Valparaíso	97,61%	96,35%
		Los Ríos	96,60%	98,02%
	Tasa de asistencia escolar (6)	Valparaíso	72,83%	81,21%
		Los Ríos	64,28%	79,50%
	Tasa de participación en cursos de capacitación laboral	Valparaíso	2,69%	3,18%
		Los Ríos	2,70%	3,14%
	Tasa de participación en programas de nivelación de estudios	Valparaíso	1,18%	1,28%
		Los Ríos	0,45%	0,89%
	Programas de Fomento Productivo	Valparaíso	33,33%	23,66%
		Los Ríos	22,38%	14,69%
Capital Social	Proporción de participación social	Valparaíso	9,86%	13,62%
		Los Ríos	26,57%	26,34%
	Promedio de confianza en personas	Valparaíso	4,87	4,15
		Los Ríos	5,60	4,88
	Promedio de conocimiento y confianza de autoridades	Valparaíso	3,68	4,13
		Los Ríos	4,72	4,65
Capital Físico	Vivienda propia	Valparaíso	72,58%	89,78%
		Los Ríos	79,02%	88,81%
	Deudas	Valparaíso	79,57%	75,27%
		Los Ríos	76,92%	72,03%

Fuente: elaboración propia a partir de encuestas realizadas en los años 2012 y 2014 en el marco del proyecto Fondecyt N° 110296.

Ingresos del empleo

Los hogares pertenecientes a la región de Valparaíso se encuentran en mejor situación relativa que los de Los Ríos en materia de ingresos propios, pues perciben mayores ingresos autónomos y presentan mayores tasas de participación laboral, tanto del hogar como específicamente de las mujeres. Sin embargo, en términos de crecimiento a través del tiempo, la región de Los Ríos evidencia un mejor comportamiento.

*Ingreso autónomo per cápita*¹⁴: los beneficiarios del IEF en Los Ríos incrementan sus ingresos autónomos en un 129%, con lo que pasan de \$ 38.607 en 2012 a \$ 88.537 en 2014. Por su parte, los ingresos de los beneficiarios de Valparaíso crecen en un 41%, pasando de un promedio de \$ 63.608 en 2012 a \$ 89.415 en 2014.

Tasas de participación laboral: los hogares de la región de Los Ríos presentan un crecimiento de un 8% en las tasas de participación laboral, pasando de un 42,5% de los miembros del hogar en edad de trabajar empleados a un 45,9% en el mismo período. Los de Valparaíso registran un crecimiento negativo de 7 puntos porcentuales, de un 53,5% en 2012 a un 49,8% en 2014. Aun así, en 2014 los hogares beneficiarios de Valparaíso presentan una mejor tasa de participación laboral que Los Ríos.

Tasas de participación laboral de las mujeres: entre las mujeres de los hogares de la región de Los Ríos se registra un crecimiento de un 26% en su tasa de participación laboral, pasando de un 28,6% de las mujeres del hogar en edad de trabajar a un 36%. En el mismo período, entre las beneficiarias de Valparaíso disminuye la tasa de participación en un 9%, de 50% en 2012 a un 45,3% en 2014. Una vez más, la participación laboral de las mujeres de hogares beneficiarios de Valparaíso es mayor que la de los Ríos.

Capital humano

A diferencia de lo que ocurre con la dimensión de ingresos, y tal como acontecía al analizar los indicadores de calidad de la educación, al abordar las condiciones de contexto institucional no se observan diferencias significativas consistentes entre los beneficiarios de una región y otra en materia de capital humano, ni en su *stock* inicial ni en su evolución en el transcurso de los años.

Asistencia escolar de niños de 7 a 18 años: en Valparaíso, el porcentaje de asistencia escolar por hogar es de 97,61% en 2012 y de 96,35% en 2014, presentando una leve caída, mientras que en la región de Los Ríos se percibe un leve aumento en los hogares beneficiarios, ya que la tasa de asistencia pasa de 96,6% a 98,02%. Esta es la única variable en la que en 2014 Los Ríos presenta una condición (levemente) superior a Valparaíso.

Asistencia escolar de niños menores de 6 años: los hogares de Valparaíso presentan tasas de asistencia escolar en menores de 6 años de 73% en 2012 y 81% en 2014, lo que denota un crecimiento de 12%. Los hogares de Los Ríos exhiben una cobertura menor, de 64% en 2012 y 79% en 2014, lo que significa un crecimiento de 24%.

Participación en cursos de capacitación laboral: la proporción de hogares con alguno de sus miembros que participa en cursos de capacitación laboral en ambas regiones es bastante similar y muy baja, del orden del 3% en ambos momentos del tiempo.

Participación en cursos de nivelación de estudios: al igual que en la variable anterior, la tasa de participación en programas de nivelación de estudios es bastante similar entre ambas regiones y muy baja; fluctúa entre 0,5% y 1,5%.

Participación en programas de fomento productivo: si solo un 33% de los hogares beneficiarios encuestados en Valparaíso registra a alguno de sus miembros participando en programas de fomento productivo en 2012, esta cifra cae a 24% en 2014, y es más baja aún en Los Ríos, donde los porcentajes son 22% y 15%, respectivamente.

Capital social

Para valorar el capital social presente en cada territorio, se revisa la evolución de la participación en organizaciones sociales, así como la confianza que expresan los encuestados en personas e instituciones. Estos indicadores fueron propuestos por Serrano ...[et al] (2006) para construir un índice de capital social a partir de la recolección de información a través de encuestas.

A diferencia de lo que ocurría al analizar indicadores de contexto institucional, entre los hogares beneficiarios de la región de Los Ríos se observan mejores condiciones de capital social, en tanto existe más participación y se confía más en las personas y las instituciones. En todo caso, en ambas regiones se observa una tendencia a la baja en materia de confianza, siendo esta más fuerte en Valparaíso que en Los Ríos.

Participación social: la participación social entre los beneficiarios del IEF en la región de Los Ríos es significativamente mayor que en la de Valparaíso, tanto en el año 2012 como en 2014. Sin embargo, y tal vez precisamente porque en Los Ríos el número promedio de miembros del hogar que participa en una organización es alta (26,5% en 2012 y 26,3% en 2014), esta no varía de manera importante en el tiempo. En Valparaíso, en cambio, se observa un aumento de 38% en la proporción de participación, que pasa de un 9,8% en 2012 a un 13,6% en 2014.

Confianza en personas: para aproximarse al indicador de confianza en las personas se utilizó una escala del 1 al 7 (donde 1 es muy baja confianza y 7 es el máximo de confianza). En Valparaíso, el promedio de confianza en las personas en el año 2012 era de 4,8 y bajó a 4,1 en 2014. En la región de Los Ríos, el promedio era de 5,6 en 2012 y bajó a 4,8 en el año 2014. Por lo mismo, se observa que en los encuestados de ambas regiones ha disminuido la confianza interpersonal.

Confianza de instituciones: el promedio de confianza en las instituciones es más bajo entre los encuestados de Valparaíso que de Los Ríos. En la región de Valparaíso el promedio de conocimiento y confianza en instituciones en el año 2012 era de 3,7, y subió levemente a 4,1 en 2014. En Los Ríos el promedio era de 4,7 en 2012 y se mantuvo más o menos similar en el período siguiente, con un promedio de 4,6.

Capital físico

Vivienda propia: en ambas regiones se registra casi el mismo porcentaje de beneficiarios con vivienda propia (90% Valparaíso y 89% en Los Ríos). Sin embargo, el crecimiento entre 2012 y 2014 fue mayor en Valparaíso ya que aumentó en un 24% el porcentaje de hogares con vivienda propia, mientras que en Los Ríos este solo aumentó un 1%.

3. Evaluación de impacto programa Ingreso Ético Familiar

Dado que el Ingreso Ético Familiar no es un programa de asignación aleatoria¹⁵, el primer paso a realizar en la evaluación de impacto es un modelo de *matching* que permita evaluar los resultados del programa mediante la comparación estadística entre los hogares tratados y no tratados. Siguiendo la metodología expuesta por Khandker ...[et al] (2010) y Bravo y Vásquez (2008), se selecciona la técnica del *propensity score* para construir los grupos de tratamiento (beneficiarios IEF) y control (no beneficiarios IEF) con base en las características observables de los hogares a evaluar. Esta técnica se basa en encontrar, para cada hogar que recibe el IEF, el hogar más parecido que no recibe el programa con base en un puntaje que resulta de la estimación de la propensión a participar en el programa.

Las variables escogidas (características observables) para construir la propensión a participar en el programa se seleccionan pensando en las variables que influyen en la fórmula de cálculo del puntaje en la Ficha de Protección Social y que tienden a representar las principales variables que inciden en la capacidad generadora de ingresos de un hogar.

Para la evaluación de impacto se realizó un análisis cuasi-experimental con el método de dobles diferencias, que permite cuantificar tanto el impacto en el tiempo como el atribuible a la aplicación del programa, entre los individuos del grupo tratado y el grupo control. Este modelo es seleccionado para corregir el sesgo de selección, ya que en la primera diferencia se eliminan las características no observables de los hogares, mientras que la segunda diferencia nos entrega el impacto de los programas.

Este modelo, en su forma simple o estándar, se planteó como la siguiente ecuación:

$$\Delta Y_i = \beta_0 + \beta_1 X_i + \varepsilon_i$$

Donde:

$$\Delta Y_i = Y_{i1} - Y_{i0}$$

Seguendo el *Handbook on Impact Evaluation* (Khandker ...[et al], 2010), la ecuación anterior puede ser planteada como:

$$Y_{it} = \beta_0 + \beta_1 IEF_i + \beta_2 T_t + \beta_3 IEF_i * T_t + \varepsilon_{it}$$

Donde t_0 corresponde al período pre tratamiento, t_1 al período post tratamiento, Y_{it} a la variable resultado del hogar i en el período t , IEF_i es una dummy que toma valor 1 en los tratados y valor cero en los controles, T_t es la dummy que toma valor 1 en el período post tratamiento y valor 0 en el período pre tratamiento. Luego, el estimador de diferencias en diferencias corresponde a β_3 , variable que toma valor 1 únicamente en los tratados en el período post tratamiento.

Para el modelo con covariables simplemente se incluye un vector de variables de control:

$$Y_{it} = \beta_0 + \beta_1 IEF_i + \beta_2 T_t + \beta_3 IEF_i * T_t + \beta_4 X_{it} + \varepsilon_{it}$$

Donde X_{it} corresponde a un set de variables de control.

Los modelos estimados, buscando la robustez, fueron diversos:

- Modelo de Diferencias en Diferencias simple: se opera a través de dos formas de realizarse en STATA con resultados coincidentes.
- Modelo de Diferencias en Diferencias con covariables: el modelo simple se controla por un conjunto de variables adicionales para corregir el sesgo de variables relevantes excluidas del modelo.
- Modelo de Diferencias en Diferencias simple y con covariables sobre el área de soporte común arrojada por el *matching*.
- Además se chequeó la robustez de los resultados con modelos de regresión de efectos fijos para toda la muestra.

Tabla 5a
Modelo de Impacto. Módulo Ingresos provenientes del empleo

Variable evaluada	Resultados	Comando Diff	Comando Diff con covariables	Comando Diff con grupo matching	Comando Diff con covariables GM	Modelo variable interactiva simple	Modelo variable interactiva con covariables	Modelo variable interactiva simple GM	Modelo variable interactiva con covariables en GM	Efectos fijos simple	Efectos fijos con covariables	Efectos fijos simple GM	Efectos fijos con covariables GM
Ingreso autónomo	Coefficiente Significancia	-3300.000 0,661	-8900.000 0,150	-5300.000 0,495	-11000.000 0,063*	-3321.810 0,661	-8039.993 0,150	-5256.466 0,495	-11178.420 0,063*	-3321.810 0,566	-8176.481 0,145	-5256.466 0,394	-9176.868 0,095
Participación laboral	Coefficiente Significancia	-0,001 0,977	0,000 0,994	0,010 0,709	0,013 0,593	-0,001 0,977	0,000 0,994	0,010 0,709	0,013 0,593	-0,001 0,969	0,000 0,989	0,010 0,651	0,004 0,844
Participación laboral de mujeres	Coefficiente Signo	-0,004 0,909	0,001 0,989	-0,002 0,969	0,003 0,927	-0,004 0,909	0,001 0,969	-0,002 0,969	0,003 0,927	-0,004 0,879	-0,005 0,833	0,000 0,986	-0,008 0,770

Fuente: elaboración propia a partir de encuestas realizadas en los años 2012 y 2014 en el marco del proyecto Fondecyt N° 110296.

Tabla 5b
Modelo de Impacto. Módulo Capital Humano

Variable evaluada	Resultados	Comando Diff	Comando Diff con covariables	Comando Diff grupo matching	Comando Diff con covariables GM	Modelo variable interactiva simple	Modelo variable interactiva con covariables	Modelo variable interactiva simple GM	Modelo variable interactiva con covariables en GM	Efectos fijos simple	Efectos fijos con covariables	Efectos fijos simple GM	Efectos fijos con covariables GM
Tasa asistencia escolar niños entre 7 y 18 años	Coefficiente	-0,01200	-0,00700	-0,01300	-0,01100	-0,01191	-0,00691	-0,01349	-0,01080	-0,00353	-0,00252	-0,00295	-0,00239
Tasa asistencia escolar niños menores de 6 años	Significancia	0,50000	0,71600	0,47800	0,57800	0,50000	0,71600	0,47800	0,5780,0	0,78600	0,86300	0,83300	0,87100
Tasa de participación en cursos de nivelación de estudios	Coefficiente	0,03800	0,00700	0,02400	0,00100	0,03794	0,00733	0,02436	0,00123	-0,00381	-0,04486	-0,01226	-0,04728
Tasa de participación en cursos de nivelación de estudios	Significancia	0,44300	0,88900	0,64500	0,98200	0,44300	0,88900	0,64500	0,98200	0,91600	0,26300	0,74100	0,23800
Tasa de participación en cursos de nivelación de estudios	Coefficiente	-0,00100	-0,00100	-0,00191	-0,00300	-0,00129	-0,00087	-0,00320	-0,00266	-0,00129	-0,00191	-0,00320	-0,00219
Tasa de participación en cursos de nivelación de estudios	Signo	0,77100	0,85400	0,52500	0,60800	0,77100	0,85400	0,52500	0,60800	0,76300	0,70000	0,50800	0,67400
Tasa de participación en cursos de capacitación laboral	Coefficiente	0,00300	0,00400	0,00100	0,00100	0,00300	0,00380	0,00133	0,00067	0,00300	0,00121	0,00133	0,00207
Tasa de participación en cursos de capacitación laboral	Signo	0,72900	0,68700	0,88500	0,94400	0,72900	0,68700	0,88500	0,94400	0,70200	0,89600	0,87600	0,82000

Fuente: elaboración propia a partir de encuestas realizadas en los años 2012 y 2014 en el marco del proyecto Fondecyt N° 110296.

Tabla 5c
Modelo de Impacto. Módulo Capital Social

Variable evaluada	Resultados	Comando Diff	Comando Diff con covariables	Comando Diff grupo matching	Comando Diff con covariables GM	Modelo variable interactiva simple	Modelo variable interactiva con covariables	Modelo variable interactiva simple GM	Modelo variable interactiva con covariables en GM	Efectos fijos simple	Efectos fijos con covariables	Efectos fijos simple GM	Efectos fijos con covariables GM
Participación social	Coefficiente Significancia	0,01200 0,53100	-0,00500 0,79300	0,00900 0,67100	-0,00300 0,90600	0,0123400 0,5310000	-0,0054300 0,7930000	0,00692100 0,6710000	-0,0025200 0,9060000	0,0123400 0,4330000	0,0000300 0,9990000	0,00692100 0,5980000	0,0028700 0,8760000
Confianza en las personas	Coefficiente Significancia	-0,10900 0,42000	0,02300 0,87000	0,00800 0,95600	0,03600 0,80000	-0,1092155 0,4200000	0,0231805 0,8700000	0,0081256 0,9560000	0,0358145 0,8000000	-0,0973894 0,4150000	0,1126736 0,4050000	0,0191958 0,8820000	0,1475190 0,2790000
Confianza en las instituciones	Coefficiente Signo	0,01700 0,86900	0,08600 0,43200	0,04200 0,71100	0,09800 0,37900	0,0174659 0,8690000	0,0858312 0,4320000	0,0424053 0,7110000	0,0980546 0,3790000	0,0219731 0,8120000	0,0744794 0,4690000	0,0449156 0,6500000	0,0884319 0,3910000

Fuente: elaboración propia a partir de encuestas realizadas en los años 2012 y 2014 en el marco del proyecto Fondecyt N° 110296.

El resultado de la evaluación permite concluir que los cambios en la situación de los beneficiarios no se explican por el impacto del programa. Se encuentra, además, que el contexto territorial, y con ello las condiciones socioeconómicas e institucionales del territorio, influyen en que el programa posea un efecto diferenciado en ambas regiones.

El resultado de la evaluación (Tablas 5a, 5b y 5c) permite concluir categóricamente que los cambios en la situación de los beneficiarios descritos en la sección anterior no se explican por el impacto del programa. Se encuentra, además, que el contexto territorial, y con ello las condiciones socioeconómicas e institucionales del territorio, influyen en que el programa posea un efecto diferenciado en ambas regiones.

No se encontraron impactos significativos del IEF en ninguna de las variables evaluadas en los módulos de capital humano y capital social (asistencia escolar en niños entre 7 y 18 años y menores de 6 años, participación en cursos de capacitación laboral y en programas de nivelación de estudios, participación social, confianza en otras personas e instituciones).

En materia de ingresos provenientes del empleo se encontró únicamente un impacto significativo y negativo sobre la variable de ingresos autónomos. El ingreso autónomo per cápita de los beneficiarios es alrededor de \$ 11.000 más bajo que el de aquellos que no participan del programa, lo que significa que en 2014, dos años después de la recepción inicial del tratamiento, aquellos que no fueron beneficiarios perciben ingresos superiores en \$ 11.000 que los que fueron tratados por el Ingreso Ético Familiar.

Aunque intuitivamente este es un resultado que llama la atención, las dos evaluaciones previas disponibles sobre el IEF encuentran un efecto negativo y significativo de la participación en el programa sobre los ingresos.

Utilizando datos de la encuesta CASEN 2011 y un método de *matching*, Henoch y Troncoso (2013) estiman el efecto promedio del tratamiento en los tratados y encuentran que la participación en el programa implica una caída promedio de poco más de 9 mil pesos. Utilizando los mismos datos y metodología, la evaluación de impacto realizada por la Universidad del Desarrollo (2014) encuentra un efecto negativo y significativo sobre el ingreso de entre \$ 11.000 y \$ 15.000. En línea con estos resultados, la evaluación de Chile Solidario realizada por Larrañaga ...[et al] (2009), que utiliza datos de la ficha CAS (que antecede a la FPS) y evalúa mediante diferencias en diferencias (DD), encuentra una caída de poco más de 3 mil pesos en el ingreso.

Es sabido que los programas de transferencias pueden tener efectos perversos, entre los que se incluye este efecto negativo sobre los ingresos autónomos de los hogares (Villatoro, 2005). Según la teoría

La lección más evidente que es posible extraer es que el efecto sustitución entre transferencias del Estado e ingresos del trabajo que predice la teoría económica no opera en todos los contextos.

económica, es probable que al recibir el dinero de las transferencias los hogares realicen una sustitución de ingresos autónomos y se genere un desincentivo al trabajo. En la medida en que aumenta el denominado “salario de reserva”, el salario mínimo por el que está dispuesto a trabajar un individuo es ahora mayor, dado el valor de la transferencia. Si el monto de la transferencia es cercano al salario percibido por el beneficiario en su empleo (empleos informales), este tendrá incentivos para dejar su empleo y asignar un mayor valor a sus horas de ocio.

Pero ninguna de las evaluaciones antes mencionadas establece diferencias en la evolución de los ingresos autónomos en distintos contextos territoriales, como sí lo hace esta investigación. En efecto, al diferenciar el análisis por región se observa que el resultado descrito solo es significativo en Los Ríos, donde los beneficiarios del IEF poseen un ingreso autónomo per cápita \$ 15.000 más bajo que quienes no participan del programa. En Valparaíso, en cambio, el IEF no tiene un impacto significativo sobre el ingreso autónomo de los hogares, como tampoco lo tiene sobre las demás variables evaluadas.

4. A modo de conclusión

La lección más evidente que es posible extraer de estos resultados es que el efecto sustitución entre transferencias del Estado e ingresos del trabajo que predice la teoría económica no opera en todos los contextos. La región donde las transferencias sí parecen estar generando un desincentivo al empleo es justamente la que presenta peores condiciones socioeconómicas relativas, es decir, donde hay menos fuentes de empleo y donde estos son peor remunerados. Este hallazgo advierte sobre la necesidad de pensar en estrategias de intervención diferenciadas en distintos contextos socioeconómicos, toda vez que, tal y como se propuso al inicio de este documento, la capacidad potencial de los hogares de aprovechar en forma sostenida los recursos provenientes de las transferencias no es la misma, al menos en las dos regiones estudiadas.

Pero no existe evidencia para sostener este argumento en lo que respecta a condiciones institucionales, pues no se observan brechas de calidad educativa, oferta de fomento productivo y capital social muy amplias en favor de una u otra de las regiones estudiadas. Para concluir a este respecto cabría estudiar otras condiciones institucionales que no fue posible abordar en esta investigación, tales como

la capacidad de gestión de los municipios, que en Chile juegan un rol clave en la implementación de los programas de superación de la pobreza y entre los cuales se registran importantes diferencias de recursos y capacidades.

Notas

(1) Proyecto Fondecyt de Iniciación en Investigación N° 110296 “Desigualdad Territorial y Transferencias Condicionadas de Ingreso: el caso del Ingreso Ético Familiar”, cuya Investigadora Responsable es la autora de este trabajo, y agradece a Conicyt/Fondecyt por el financiamiento que ha hecho posible este estudio.

(2) La diferenciación entre comunas urbanas y rurales se realizó utilizando la mediana de la distribución de ruralidad oficial, que para el caso del Censo 2002 fue 36,57%. La utilización de la mediana para distinguir ambas categorías se sustenta en que de esa manera la mitad de las comunas serán “urbanas” y la otra mitad “rurales”, pero usando los datos oficiales del INE. Las comunas urbanas, por ende, son aquellas que tienen una ruralidad de entre 0 y 36,57%, mientras que las rurales, entre 36,59 y 100%.

(3) Panel de entrevistas en profundidad realizadas a ocho mujeres beneficiarias del IEF en cinco momentos de tiempo, entre octubre de 2012 y agosto de 2014, con el objeto de profundizar en el análisis de las estrategias familiares de sobrevivencia y/o salida de la pobreza.

(4) El porcentaje de atrición en la segunda medición, es decir el porcentaje de hogares no entrevistados, fue de 6,06%, lo que se mantiene dentro de los estándares aceptables de atrición.

(5) La Ficha de Protección Social (FPS) es un instrumento que permite identificar a personas y familias vulnerables o que viven en situación de pobreza, para que puedan acceder a los beneficios que el Estado tiene para ellas. El puntaje de esta ficha se calcula mediante una encuesta que entrega información en diversos aspectos: número de integrantes del grupo familiar, edad, escolaridad, ingresos, salud, entre otros (Chile Atiende. <http://www.chileatiende.cl/fichas/ver/35332>).

(6) Valor máximo del $p75 = 4759$ y el valor mínimo del $p90 = 5033$, por lo tanto la semi suma es 4896, que entrega los dos estratos de puntajes.

(7) Se evaluó realizar una regresión discontinua. Sin embargo, problemas asociados a los puntajes en la Ficha de Protección Social, errores de reporte, acceso dubitativo al programa IEF, entre otros, no permitieron establecer un puntaje de corte para establecer la discontinuidad.

(8) La diferenciación entre comunas urbanas y rurales se realizó utilizando la mediana de la distribución de ruralidad oficial, que para el caso del

Censo 2002 fue 36,57%. Según el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), la Población Económicamente Activa (PEA) la constituyen las “personas de uno u otro sexo, que proporcionan la mano de obra para la producción de bienes y servicios económicos durante el período de referencia elegido para investigar las características económicas. Operacionalmente, involucra tanto a ocupados como a desocupados”.

(9) Según datos del Censo 1992, 2002 y CASEN 1992 y 2003.

(10) Según datos del Censo 1992, 2002, CASEN 1992 y 2003, y estimaciones del Observatorio Social del Ministerio de Desarrollo Social, 2011.

(11) Sistema de Medición de la Calidad de la Educación.

(12) Bases de Datos Públicas del Ministerio de Educación de Chile. Evaluación Docente.

(13) Los programas con presencia en las regiones de Valparaíso y Los Ríos en el año 2013 son los siguientes:

- SERCOTEC. Capital Semilla Empresa, Capital Semilla Emprendimiento, Iniciativas de Desarrollo de Mercados (IDM), Modernización de Ferias Libres, Fortalecimiento asociaciones gremiales y empresariales, Servicios de Desarrollo Empresarial (SDE).

- FOSIS. Yo emprendo semilla, Yo emprendo en comunidad, Programa de acceso al crédito, Yo emprendo.

- INDAP. PRODESAL (Programa de Desarrollo Local), Formación y Capacitación para Mujeres Campesinas, PDTI (Programa de Desarrollo Territorial Indígena), PDI (Programa de Desarrollo de Inversiones), Línea de servicios de Riego, SAT (Servicios de Asesoría Técnica).

(14) Ingreso por concepto de sueldos y salarios, ganancias provenientes del trabajo independiente, autoprovisión de bienes producidos por el hogar, bonificaciones, gratificaciones, rentas, intereses, así como jubilaciones, pensiones, montepíos y transferencias entre privados.

(15) El IEF se focaliza en hogares con menos de 4.213 puntos en la Ficha de Protección Social, instrumento para la caracterización socioeconómica de los hogares que se utiliza en Chile desde 2008. Este puntaje corresponde al 5% de familias más vulnerables según el criterio de vulnerabilidad de la encuesta de Caracterización Socioeconómica de Hogares (CASEN). Caben en esa categoría aproximadamente el 20% de las familias que tienen Ficha de Protección Social vigente (que a su vez representa aproximadamente la mitad de la población del país).

Bibliografía

- Banco Mundial (2012), *Empleo: desarrollo mundial 2013, panorama general*. Washington, Banco Mundial.
- Informe sobre el*

- Bravo, David y Vásquez, Javiera (2008), *Microeconometría aplicada*, Santiago, Universidad de Chile.
- Cameron, Colin y Trivedi, Pravin (2005), *Microeconometrics: Methods and Applications*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Carlson, Beverly (2000), “¿Qué nos enseñan las escuelas sobre educación de los niños pobres en Chile?”, en *Revista de la CEPAL*, N° 72, pp. 165-184.
- Cecchini, Simone y Madariaga, Aldo (2011), *Programas de transferencias condicionadas: balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*, Santiago, Naciones Unidas, CEPAL.
- CEPAL (2009), *Panorama social de América Latina*, Santiago, CEPAL.
- _____ (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*, Alicia Bárcena y Antonio Prado (eds.), Santiago, CEPAL.
- _____ (2012a), “Políticas para una visión integrada de desarrollo”, en *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo*, Alicia Bárcena y Antonio Prado (eds.), Santiago, CEPAL.
- _____ (2012b), “Protección social y desigualdad: fisuras, rigideces, márgenes y oportunidades”, en *Panorama social de América Latina: 2011*, Juan Carlos Feres y Martin Hopenhayn (eds.), Santiago, CEPAL.
- Durston, John (1999), “Construyendo capital social comunitario”, en *Revista de la CEPAL*, N° 69, pp. 103-118.
- Fernández, María Ignacia (2014), “Nuevas estrategias de inclusión económica: innovando en las políticas contra la vulnerabilidad y la exclusión social”, en *Tendencias en Foco*, N° 28, pp. 1-20.
- Green, William (2011), *Econometric Analysis*, New York, Pearson Education.
- Henoch, Paulina y Troncoso, Rodrigo (2013), *Transferencias condicionadas en Chile: una positiva evaluación del programa Ingreso Ético Familiar*, Santiago, Libertad y Desarrollo.
- Kaztman, Rubén y Filgueira, Carlos (1999), *Activos y estructura de oportunidades*, Santiago, CEPAL.
- Khandker, Shahidur; Koolwal, Gayatri; y Samad, Hussain

- (2010), *Handbook on Impact Evaluation: Quantitative Methods and Practices*, Washington, World Bank Publications.
- Larrañaga, Osvaldo (2003), *Focalización de programas sociales en Chile: el sistema CAS*, Santiago, Universidad de Chile. Departamento de Economía.
- Larrañaga, Osvaldo; Contreras, Dante; y Ruiz-Tagle, Jaime (2009), *Evaluación de impacto de Chile Solidario para la primera cohorte de participantes*, Santiago, PNUD.
- Larrañaga, Osvaldo y Contreras, Dante (2010), *Las nuevas políticas de protección social en Chile*, Santiago, PNUD.
- Manning, Alan (2008), “Differences-in-Differences and a Brief Introduction to Panel Data”, en *LSE Research Resources*, http://www.powershow.com/view1/1a336cZDc1Z/DifferencesinDifferences_and_A_Brief_Introduction_to_Panel_Data_powerpoint_ppt_presentation_22-01-2015.
- Ministerio de Desarrollo Social (2011) Observatorio Social: Encuesta CASEN 2011, Santiago, Ministerio de Desarrollo Social, <http://www.ministerio-desarrollosocial.gob.cl/observatorio/casen>.
- _____ (2012), Ley N° 20.595 sobre el Ingreso Ético Familiar, Santiago, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- Modrego, Félix; Ramírez, Eduardo; y Tartakowsky, Andrea (2008), “La heterogeneidad espacial del desarrollo económico en Chile: radiografía a los cambios en bienestar durante la década de los 90 por estimaciones en áreas pequeñas”, Santiago, Programa Dinámicas Territoriales Rurales; Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (Documento de Trabajo; N° 9).
- OIT (2012), *Informe mundial de salarios 2012-2013: los salarios y el crecimiento equitativo*, Ginebra, OIT.
- Perazzi, Josefa y Merli, Giampaolo (2014), “Modelos de regresión de datos panel y su aplicación en la evaluación de impactos de programas sociales”, en *Telos: Critical Theory of the Contemporary*, Vol. 16 N° 1, pp. 119-127.
- Raczynski, Dagmar y Muñoz, Gonzalo (2005), *Efectividad escolar y cambio educativo*

- en condiciones de pobreza en Chile*, Santiago, Ministerio de Educación.
- Rangel, Marta (2011), “Pobreza rural y los programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe”, Santiago, Proyecto Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (Documento de Trabajo; N° 3).
- RIMISP (2012a), *Pobreza y desigualdad: informe latinoamericano 2011*, Santiago, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- _____ (2012b), *Territorios rurales en movimiento: informe final del Programa Dinámicas Territoriales Rurales 2007-2012*, Santiago, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- Serrano, Claudia (2005), “La política social en la globalización: programas de protección en América Latina”, Santiago, CEPAL (Serie Mujer y Desarrollo; N° 70).
- Serrano, Claudia; Alarcón, Anahí; y Tassara, Gonzalo (2006), *Diseño y aplicación de Índice Integrado de Capital Social en tres barrios urbanos de la Región de Coquimbo: Programa Más Región; informe final*, Santiago, Asesorías para el Desarrollo.
- Sojo, Ana (2007), “La trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales”, en *Revista de la CEPAL*, N° 91, abril, pp. 111-131.
- Soto, Fernando y Klein, Emilio (eds.) (2012), *Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina*, Roma, FAO, OIT, CEPAL, Naciones Unidas. Tomos I y II.
- Universidad del Desarrollo (2014), *Evaluación de impacto de la bonificación Ingreso Ético Familiar del Ministerio de Desarrollo Social*, Santiago, Universidad del Desarrollo.
- Villa, Juan Miguel (2012), “Simplifying the Estimation of Difference in Differences Treatment Effects with Stata”, Manchester, University of Manchester (Munich Personal RePEc Archivo; N° 43943), http://mprpa.ub.uni-muenchen.de/43943/1/MPPRA_paper_43943.pdf, 22-01-2015.
- Villatoro, Pablo (2005), “Los programas de protección social asistencial en América Latina y sus

impactos en las familias:
algunas reflexiones”, en
*Políticas hacia las familias,
protección e inclusión*

social, I. Arriagada (ed.),
Santiago, CEPAL (Serie de
Seminarios y Conferencias;
Nº 46).