



ANÁLISIS Y RECOMENDACIONES AL DISEÑO DEL SUBSISTEMA SEGURIDADES Y OPORTUNIDADES

Programa de Estudios Conjuntos Gobierno de Chile – Banco Mundial

P156591 – JUNIO 2016



ÍNDICE DE CONTENIDOS

PRESENTACIÓN	4
1. EL SISTEMA INTERSECTORIAL DE PROTECCIÓN SOCIAL - SIPS	5
2. EL SUBSISTEMA SEGURIDADES Y OPORTUNIDADES EN EL MARCO DEL INGRESO ETICO FAMILIAR	
2.1. LA INICIATIVA DEL INGRESO ÉTICO FAMILIAR	8
2.2. LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS ASOCIADAS AL IEF	10
2.3. LA POBLACIÓN OBJETIVO DEL SUBSISTEMA SSOO Y COBERTURA	10
2.4. LOS COMPONENTES DEL SUBSISTEMA SSOO	11
2.5. EL MODELO DE GESTIÓN DEL SUBSISTEMA SSOO	12
3. ANÁLISIS DE LOS PRINCIPALES COMPONENTES DE LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS ASOCIADAS AL IEF	
3.1. EL INSTRUMENTO PARA DETERMINAR LA ELEGIBILIDAD DE LOS BENEFICIARIOS	16
3.2. OBJETIVOS, MECANISMOS DE ACCESO Y ALCANCE TEMPORAL DE LAS TRANSFERENCIAS BASE Y CONDICIONADAS	21
3.3. BENEFICIO DE LAS TRANSFERENCIAS BASE Y CONDICIONADAS.....	23
3.4. TRANSFERENCIAS POR LOGROS.....	27
4. PROPUESTAS DE MODIFICACIÓN A LAS TRANSFERENCIAS BASE Y CONDICIONADAS .	32
5. NUDOS CRÍTICOS DEL DISEÑO DEL SUBSISTEMA SEGURIDADES Y OPORTUNIDADES	
5.1. OBJETO GENÉRICO Y NO ESPECÍFICO DEL SUBSISTEMA.....	42
5.2. DESALINEACIÓN ENTRE POBLACIÓN OBJETIVO Y REGLAS DE ELEGIBILIDAD	43
5.3. ALTO RIESGO DE ERRORES DE EXCLUSIÓN	44
5.4. DIAGNÓSTICO SEPARADO DE LA INTERVENCIÓN	45
5.5. MULTIPLICIDAD DE ACTORES QUE SE VINCULAN CON EL USUARIO	45
5.6. ORIENTACIÓN A PROCEDIMIENTOS MÁS QUE A RESULTADOS.....	46
5.7. DÉBIL ALINEACIÓN DE LOS COMPONENTES DEL SUBSISTEMA	47

5.8.	SUMATORIA DE BONOS MÁS QUE SISTEMA DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS DE APOYO AL INGRESO FAMILIAR	47
5.9.	OFERTA PREFERENTE: FOCO EN LAS MESAS TECNICAS.....	50
5.10.	INTRA-SECTORIALIDAD MÁS QUE INTER-SECTORIALIDAD	50
5.11.	ROL DISMINUIDO DE LAS MUNICIPALIDADES	50
5.12.	LA FASE DE EGRESO Y EVALUACIÓN PARECE NO TENER CONTENIDO AUN	51

6. FORTALECIMIENTO DE LA ORIENTACIÓN A RESULTADOS: PROPUESTA DE MATRIZ DE BIENESTAR

6.1.	COMPONENTES DE LA MATRIZ DE BIENESTAR.....	53
6.2.	CONDICIONES BÁSICAS DE BIENESTAR.....	54
6.3.	INDICADORES PROPUESTOS POR CONDICIÓN DE BIENESTAR	55
6.4.	DIMENSIÓN Y COMPONENTE SOCIO-COMUNITARIO.....	62

7. SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES

ANEXOS

Anexo 1: Análisis desde un enfoque de derechos del Subsistema de Protección y Promoción Social denominado “Seguridades y Oportunidades”, Bono por Esfuerzo y Subsidio al Empleo de la Mujer (conjuntamente “Oportunidades por Logros”) en Chile.....	71
--	----

Anexo 2: Bono por Esfuerzo del Ingreso Ético Familiar – elementos para la discusión.....	78
--	----

PRESENTACIÓN

El Programa de Estudios Conjuntos entre Gobierno de Chile y el Banco Mundial ha incluido para el período Agosto 2015 - Junio 2016 una “Asistencia Técnica para el Fortalecimiento del Sistema Intersectorial de Protección Social”. Esta Asistencia Técnica, desarrollada en conjunto entre el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) y el Banco Mundial, considera entre sus áreas de trabajo, el análisis y recomendaciones al diseño del Subsistema Seguridades y Oportunidades (SSOO).

El Ministerio de Desarrollo Social ha manifestado su interés de hacer ajustes al diseño del Subsistema SSOO y el trabajo desarrollado se ha concentrado en identificar los puntos clave a tener en consideración al momento de introducir los cambios que sean necesarios. Las actividades se han llevado a cabo en estrecha coordinación con las contrapartes técnicas que el MDS nominó para este trabajo.

Se revisaron las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas que regulan el subsistema y sus componentes, las cuales se analizaron desde el punto de vista técnico incluyendo la aplicación de los conceptos básicos del enfoque de derechos, materia de particular interés para el Ministerio¹. Se puso especial atención al componente de transferencias monetarias dada la importancia que tiene para la operación global del subsistema y el cumplimiento de sus objetivos.

Respecto de los programas de acceso al subsistema, se solicitó al equipo del Banco Mundial centrar el análisis y las recomendaciones en el programa Familias, dirigido a familias en extrema pobreza, por ser el que tiene la mayor cobertura dentro del subsistema y el que requiere de ajustes con mayor prontitud. Adicionalmente, se solicitó una propuesta para incorporar en el diseño del subsistema un componente socio comunitario que ponga énfasis en la promoción de la participación ciudadana de las familias cubiertas por SSOO.

El informe que se presenta a continuación da cuenta de los principales hallazgos del análisis realizado y ofrece recomendaciones sobre mejoras que afecten el contenido y/o las reglas de operación de los programas y que puedan ser implementadas en el corto/mediano plazo (por ejemplo a través de cambios en los reglamentos); y otras relacionadas con cambios más estructurales en los programas que puedan ser implementados en el mediano/largo plazo (por ejemplo, a través de cambios legales).

¹ Para detalles del análisis realizado, ver Anexo 1 “Análisis desde el enfoque de derechos del Subsistema Seguridades y Oportunidades”.

1. EL SISTEMA INTERSECTORIAL DE PROTECCIÓN SOCIAL - SIPS

El Sistema Intersectorial de Protección Social fue creado en el año 2009 a través de la promulgación de la Ley n°20.379. Tal como lo señala el artículo 1°, “el Sistema es un modelo de gestión constituido por las acciones y prestaciones sociales ejecutadas y coordinadas por distintos organismos del Estado, destinadas a la población nacional más vulnerable socioeconómicamente y que requieren de una acción concertada de dichos organismos para acceder a mejores condiciones de vida”. El mismo artículo señala que “el Ministerio de Planificación (actual Ministerio de Desarrollo Social) tendrá a su cargo la administración, coordinación, supervisión y evaluación de la implementación del Sistema”.

Por su parte el artículo 2° señala que “el Sistema estará compuesto por distintos subsistemas”, entendiéndose por tal “el conjunto de acciones y prestaciones sociales ejecutadas y coordinadas intersectorialmente por distintos organismos del Estado, focalizadas en un mismo grupo de personas y/o familias, en situación de vulnerabilidad socioeconómica”.

A la fecha, los subsistemas en operación son:

- a) El subsistema de Protección Integral de la Infancia - Chile Crece Contigo, cuyo objetivo es “acompañar el proceso de desarrollo de los niños y niñas que se atiendan en el sistema público de salud, desde su primer control de gestación y hasta su ingreso al sistema escolar, en el primer nivel de transición o su equivalente”², creado en la misma ley 20.379, y
- b) El subsistema de Protección y Promoción Social – Seguridades y Oportunidades³, “dirigido a las personas y familias que se encuentren en situación de pobreza extrema de modo de promover el acceso a mejores condiciones de vida”⁴, creado a través de la ley 20.595 del año 2012”.

Adicionalmente, el Sistema Intersectorial de Protección Social considera entre sus herramientas de gestión un “instrumento que permita la caracterización socioeconómica de la población nacional”⁵. A contar de Enero de 2016, dicho instrumento es el Registro Social de Hogares (RSH) que reemplazó a la Ficha de Protección Social (FPS).

² Artículo 9° de la Ley 20.379 de 2009.

³ Cabe destacar que este subsistema reemplaza a Chile Solidario.

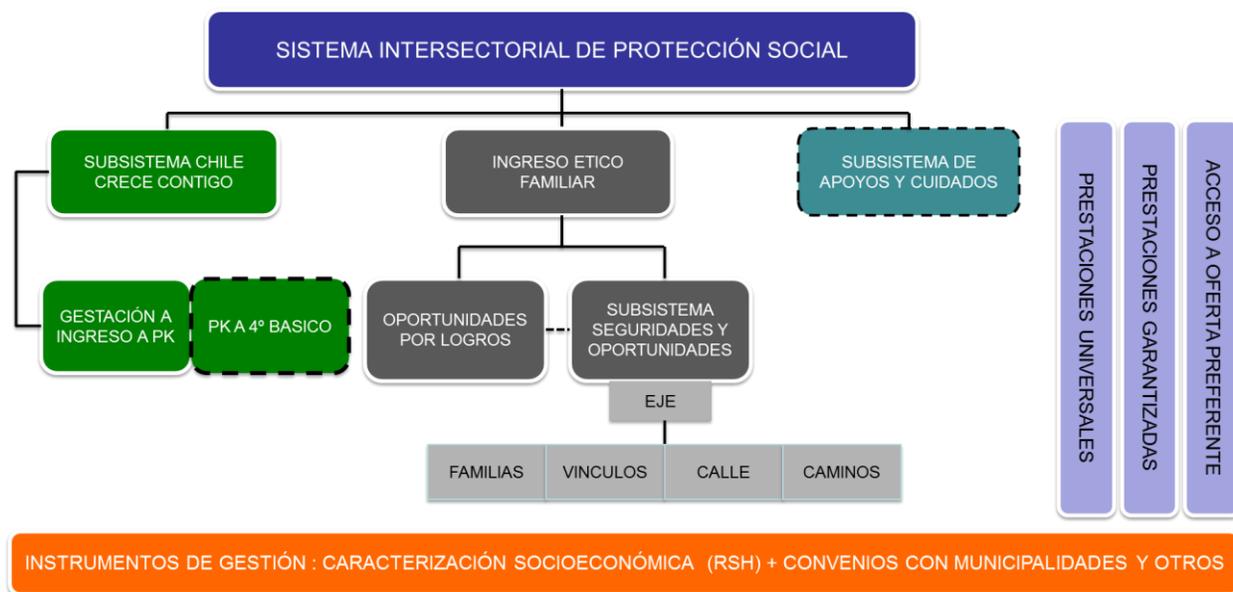
⁴ Artículo 2° de la Ley 20.595 de 2012.

⁵ Artículo 5° de la Ley 20.379 de 2009.

Otra herramienta de gestión establecida en la mencionada Ley es la facultad del Ministerio de Desarrollo Social para “celebrar convenios con Municipalidades, con otros órganos de la Administración del Estado o con entidades privadas sin fines de lucro para el funcionamiento del Sistema Intersectorial de Protección Social”⁶. La mayor parte de los convenios de transferencia de recursos se suscriben con las Municipalidades del país en tanto implementadoras preferentes de los programas coordinados por el Ministerio de Desarrollo Social y sus Servicios Relacionados.

A la fecha, con el fin de ampliar el Sistema Intersectorial de Protección Social, se encuentra en proceso de instalación una ampliación del Subsistema Chile Crece Contigo que extenderá su cobertura a niños y niñas de hasta 4° año de educación básica, y el Subsistema Nacional de Apoyos y Cuidados (SNAC), dirigido a hogares con personas dependientes en razón de su edad o situación de discapacidad, poniendo especial énfasis en los hogares con dependientes severos y moderados.

El diagrama que se presenta a continuación resume muy sucintamente los subsistemas y componentes del Sistema Intersectorial de Protección Social.



Es posible identificar algunos conceptos claves que es necesario considerar en la comprensión del enfoque del Sistema Intersectorial de Protección Social y sus subsistemas.

1. El foco está puesto en **hogares o familias** y no en las personas individuales, aun cuando sean éstas las que reciban directamente las prestaciones. De esta forma, las intervenciones tienen al hogar o familia como eje y los resultados son medidos a ese nivel.
2. El SIPS **acompaña la trayectoria** de los hogares en el subsistema correspondiente, haciendo un seguimiento a dicha trayectoria. El subsistema CHCC acompaña la trayectoria de desarrollo de los

⁶ Artículo 8° de la Ley 20.379 de 2009.

niños desde la gestación; el subsistema SSOO acompaña a las familias en su trayectoria de superación de la extrema pobreza.

3. Las **estrategias de intervención** que se pongan en operación requieren ser **integrales** (distintos servicios, beneficios y apoyos a exactamente los mismos hogares) apoyadas en un **modelo de gestión intersectorial** (distintos proveedores de servicios, beneficios y apoyos a los mismos hogares).
4. Asegurar la integralidad de las intervenciones requiere de una suerte de **ventanilla única de acceso** (un programa de acceso) al subsistema que corresponda y un proceso de **intermediación social** que permita a los hogares avanzar en su trayectoria y hacer uso de los apoyos y oferta disponible para atender sus situaciones de riesgo y vulnerabilidad.
5. Cada subsistema contempla **mecanismos de referencia y contra referencia** que permiten llevar a cabo los procesos de derivación de los beneficiarios a las prestaciones sociales y servicios que se encuentren disponibles, ya sea en la forma de oferta garantizada o preferente.
6. Los **subsistemas pueden complementarse** entre sí y atender población objetivo común, en las materias propias de cada subsistema. Al estar organizado el sistema para ofrecer cobertura de protección social a hogares o familias, diferentes integrantes del grupo familiar puede resultar beneficiarios de diferentes subsistemas.
7. El Sistema Intersectorial de Protección Social **se orienta a resultados** concretos y específicos que se reflejan en las condiciones de vida de los hogares participantes de uno o más subsistemas. El logro de dichos resultados es lo que guía tanto el actuar de las instituciones proveedoras de servicios y beneficios sociales como de los propios hogares o familias apoyadas por los subsistemas.
8. Para su gestión efectiva, cada subsistema cuenta con **sistemas de registro y monitoreo** de las acciones que realiza, de las personas y hogares que están cubiertos y la trayectoria seguida durante su permanencia en el subsistema, y del avance en los resultados esperados. Este sistema de información es la base para el proceso de derivación de los usuarios a los demás servicios y beneficios disponibles. Asimismo, es la fuente información privilegiada para las acciones de evaluación de cada subsistema, tanto de proceso y de resultados como de impacto.

2. EL SUBSISTEMA SEGURIDADES Y OPORTUNIDADES EN EL MARCO DEL INGRESO ETICO FAMILIAR

El Subsistema Seguridades y Oportunidades fue creado a través de la promulgación de la Ley Nº20.595 el 11 de mayo de 2012 y forma parte del Sistema Intersectorial de Protección Social creado también por ley en el año 2009 (Ley n°20.379). La ley define un objeto general, cual es “brindar seguridades y oportunidades a las personas y familias que se encuentran en situación de pobreza extrema o indigencia, de modo de promover el acceso a mejores condiciones de vida”. La misma ley define que para los efectos de la aplicación del Subsistema, “se entenderá que están en situación de pobreza extrema las personas y familias cuyo ingreso per cápita mensual sea inferior al necesario para satisfacer sus necesidades alimentarias”. Es decir, aquellos calificados como extremadamente pobres, por ingresos.

Como lo señala el mensaje presidencial que presenta la ley, el objetivo mencionado supone “la búsqueda de una mejora de las condiciones de vida en el corto plazo a través de transferencias monetarias a las familias que sirvan para reducir el flagelo de la indigencia, al mismo tiempo sentar las bases de una mejora de mediano y largo plazo a través del acceso a servicios que mejoren las condiciones de desarrollo humano de los miembros de la familia y faciliten la salida de la pobreza extrema”.

2.1. LA INICIATIVA DEL INGRESO ÉTICO FAMILIAR

La creación del subsistema SSOO, que reemplaza al subsistema Chile Solidario antes dirigido a la misma población objetivo, se da en el marco de lo que se ha denominado Ingreso Ético Familiar (IEF) que como tal no tiene existencia legal salvo en el título de la ley mencionada.

Se ha entendido por IEF, para los efectos de las normas vigentes, un conjunto de transferencias monetarias a las familias más vulnerables, dentro de las cuales se encuentran aquellas en extrema pobreza que son apoyadas a través del Subsistema SSOO. Algunas de las transferencias se entregan a familias de hasta el 30% más vulnerable de la población, excediendo la tasa de pobreza nacional por ingresos que se ubicaba en el 12.8% en la última medición de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) 2013. De esta forma, SSOO cubre a un subconjunto de la población potencialmente beneficiaria de las transferencias IEF.

La iniciativa del IEF en Chile coincidió con un período de revisión de los programas de transferencias monetarias (PTM) de ingresos en América Latina.

Desde finales de los años 90, los programas de transferencias monetarias condicionadas (PTMC) comenzaron a difundirse en América Latina con el objetivo de mejorar las condiciones de consumo de corto plazo y al mismo tiempo promover el incremento del capital humano de las nuevas

generaciones, vinculando las transferencias al cumplimiento de actividades preventivas de salud y asistencia escolar.

En general, los países que desarrollaron estos programas tenían, al momento de su lanzamiento, una baja cobertura de servicios de salud y educación entre las poblaciones pobres y extremadamente pobres. La hipótesis de trabajo que subyacía a los PTMC era que los jóvenes iban a tener mejores oportunidades de insertarse en el mercado de trabajo, asumiendo que de esta forma se quebraría el ciclo intergeneracional de la pobreza. Para lograr los objetivos de acumulación de capital humano, los programas acompañaban a las familias hasta que los niños cumplieran los 18 años o la familia saliera de la pobreza extrema, según considerara el diseño de cada uno de los programas.

A lo largo de los 15 años, desde el lanzamiento del programa Progresá (luego Oportunidades y actualmente Prospera) en México en 1997, distintas evaluaciones mostraron que los PTMC promovieron el uso de los servicios de salud y educación entre los jóvenes de las familias beneficiarias del programa. Sin embargo, los montos de las transferencias solo mejoraron la situación de pobreza de las familias pero resultaron ser insuficientes para cambiar su condición en el corto plazo.

De esta forma, los programas en diferentes países comenzaron a diseñar estrategias complementarias que permitieran mejorar la inclusión social y productiva de los adultos de las familias beneficiarias a través de programas de: (i) acompañamiento familiar que permitieran identificar barreras específicas al acceso a determinados servicios sociales complementarios a los promovidos por las transferencias condicionadas (centros de cuidado infantil, programas de vivienda, documentación, etc.) y acercaran a las familias a los servicios disponibles, (ii) de apoyo a completar la educación secundaria; (iii) capacitación técnica; (iv) apoyo a emprendedores; (v) servicios de intermediación laboral; entre los principales. Asimismo, comenzaron a revisarse los montos de las transferencias de forma que los mismos logaran, al menos, cerrar la brecha con la línea de extrema pobreza en el corto plazo. Un ejemplo de este esquema de integración de programas es el Programa Brasil Sin Miseria lanzado en 2011.

Al mismo tiempo en Chile, para inicios de esta década, el debate acerca del monto del salario mínimo promovió una agenda de reformulación de los programas de apoyo a la superación de la extrema pobreza. Con más de ocho años de implementación del Sistema Chile Solidario, se consideró necesario reemplazarlo por una estrategia de PTMC relacionada con salud y educación y con un mecanismo de compensación de ingresos para acercar a las familias a la superación de la extrema pobreza. Se mantuvo en el nuevo diseño un componente de apoyo psicosocial a las familias, al que se le sumó un componente de apoyo socio-laboral para fortalecer el acceso de las personas al mundo laboral.

2.2. LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS ASOCIADAS AL IEF

Las transferencias monetarias creadas por la ley, se organizan en tres grupos con su respectiva denominación.

Las transferencias por DIGNIDAD que se dirigen exclusivamente a las personas y familias cubiertas por el subsistema SSOO (extrema pobreza) y que están integradas por la Transferencia Monetaria Base y el Bono de Protección. El objetivo de estas transferencias es complementar el ingreso de las familias para cubrir la canasta alimentaria básica o superar la extrema pobreza de ingresos.

Las transferencias por DEBERES corresponden a las transferencias condicionadas que se asignan exclusivamente a las familias cubiertas por el subsistema SSOO (extrema pobreza) contra la certificación del cumplimiento de una obligación. Se trata de la transferencia por control de salud del niño y la transferencia por asistencia escolar.

Por último, se crean las transferencias por LOGROS dirigidas a premiar un resultado obtenido por las personas. El Bono de Formalización (del trabajo) y el Bono de Graduación de enseñanza media de adultos, están dirigidos exclusivamente a las personas cubiertas por SSOO (extrema pobreza), mientras que el Subsidio al Empleo de la Mujer y el Bono por Esfuerzo se dirigen a población del 30% más vulnerable del país.

Estas transferencias se suman al conjunto de prestaciones monetarias ya existentes en el país en el marco de la política de protección social, y son compatibles con ellas en el sentido que las personas más pobres tienen acceso a unas y otras.

Más adelante en este informe se detallan cada una de las transferencias y se hace un análisis de su diseño que permite ofrecer un conjunto de recomendaciones para su potencial ajuste.

2.3. LA POBLACIÓN OBJETIVO DEL SUBSISTEMA SSOO Y COBERTURA

Mientras la cobertura del IEF correspondería a personas del 30% más vulnerable, se entiende como población objetivo del subsistema SSOO a las familias que se encuentran en situación de pobreza extrema de ingresos, identificadas a través del instrumento de focalización vigente.

Sin embargo, el artículo 4° de la misma ley establece que “también podrán acceder al Subsistema las personas y sus familias, cuando corresponda, que se encuentren en situación de vulnerabilidad por cumplir con cualquiera de las siguientes condiciones, sin necesariamente encontrarse en situación de extrema pobreza:

- a. Tener 65 o más años de edad, vivir solo o con una persona y estar en situación de pobreza. Para la calificación de condición de pobreza no se considerarán los beneficios que le hayan sido otorgados de conformidad a la ley n° 20.255 (pensión básica solidaria de vejez e invalidez, aporte previsional solidario de vejez e invalidez).
- b. Personas en situación de calle.
- c. Los menores de edad cuyo adulto significativo se encuentre privado de libertad. También serán beneficiarios los cuidadores de tales menores”.

Lo anterior indica que los servicios y beneficios que se otorgan como parte de la cobertura de SSOO deben atender la variedad de población objetivo que se señaló anteriormente, poniendo en operación la totalidad de los componentes, beneficios y servicios que la ley establece. La ley contempla una cobertura máxima de atención anual del subsistema de 70.000 beneficiarios (familias).

2.4. LOS COMPONENTES DEL SUBSISTEMA SSOO

Como se señaló anteriormente, la tarea del subsistema SSOO es promover el acceso a mejores condiciones de vida para familias que se encuentren en condición de pobreza (extrema) a través de la utilización de los beneficios y servicios públicos, la entrega de transferencias monetarias y el desarrollo de capacidades que les permitan generar un ingreso autónomo.

Para cumplir con esta tarea, SSOO debe desplegar 4 componentes en cada familia beneficiaria de forma de apoyarlas en el mejoramiento de sus condiciones de vida durante 2 años, que es la permanencia máxima que define la ley para la participación de las familias en SSOO.

Componente 1: ***Programa Eje***, cuya función es acompañar a las familias en todas las etapas, desde el diagnóstico hasta la evaluación, obteniendo información del proceso para su correcto funcionamiento.

Componente 2: ***Acompañamientos (social y laboral)***, cuya función es entregar servicios especializados de acompañamiento de acuerdo a necesidades particulares en el ámbito psicosocial y socio laboral.

Componente 3: ***Transferencias Monetarias***, cuya función es aliviar consecuencias de la pobreza en el corto y mediano plazo a través de aumentar los ingresos y la inversión en capital humano.

Componente 4: ***Oferta Preferente***, cuya función es facilitar el acceso de las familias a programas y servicios sociales disponibles en la oferta pública, apoyando los procesos de habilitación y desarrollo psicosocial y socio laboral.

Estos componentes se despliegan con las particularidades necesarias dependiendo de las características de la población objetivo que se indica en el punto anterior. Específicamente el componente 2 – Acompañamientos – es el que se diferencia según la población objetivo. Son 4 los programas que proveen acompañamiento social y laboral.

El programa *Familias* se dirige a las familias en extrema pobreza. El programa *Vínculos* apoya a los adultos mayores que viven solos. El programa *Calle* atiende a las personas en situación de calle. Y el programa *Abriendo Caminos* se dirige a los niños y niñas cuyos adultos significativos se encuentran encarcelados.

2.5. EL MODELO DE GESTIÓN DEL SUB SISTEMA SSOO

La organización de los roles y funciones de los distintos actores que intervienen en el subsistema es compleja. Existe una coordinación nacional del subsistema cuya tarea es asegurar que los componentes del subsistema se pongan en operación. En este nivel se coordina la oferta que será preferente para los destinatarios del subsistema.

A nivel regional, un equipo de trabajo del MDS coordina las acciones en ese nivel y administra el programa Eje que es el que hace el diagnóstico inicial de las personas y familias para derivarlas a los acompañamientos y demás componentes de SSOO. A este mismo programa le corresponde el seguimiento de las acciones que se realicen con la familia.

A nivel local, en las Municipalidades se ejecutan los acompañamientos, social y laboral, a través de una unidad municipal dedicada a esta tarea. Más adelante en este informe se presenta cada uno de los niveles, actores, procesos y procedimientos para la operación del modelo de gestión del subsistema.

3. ANÁLISIS DE LOS PRINCIPALES COMPONENTES DE LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS (TTMM) ASOCIADAS AL IEF

En esta sección se analizan las características principales de las TTMM asociadas al IEF, los principales lineamientos de su operación y se ofrecen algunas recomendaciones para el corto y mediano plazo para mejorar su eficacia. Para este análisis se tomó como referencia la normativa asociada al IEF y a SSOO, a saber:

- Ley 20.595 Ingreso Ético Familiar. Establece Bonos y Transferencias Condicionadas para las familias de pobreza extrema y crea Subsidio al Empleo de la Mujer.
- Decreto 3/2012. Reglamento de creación de Bonos de Ingreso Ético.
- Decreto 16/2012(y Decreto modificatorio 10/2013) Focalización del subsistema SSOO.
- Decreto Supremo 30/2012 Reglamento Transferencia Base y Condicionadas
- Decreto 34/2012 Reglamento de SSOO – Programa Eje y Acompañamientos
- Resolución EXENTA 47/2012 Focalización Subsidio al Empleo de la Mujer
- Decreto 24/2013 Reglamento Bono por Esfuerzo (Educación)
- Decreto 29/2013 Usuarios del SSO
- Decreto 22/2015 Selección de Usuarios de Prestaciones Sociales
- Decreto 119/2015 Reglamento de Bonos por Logro
- Decreto 22/2015 Sistema de Selección de Usuarios de Programas Sociales
- Resolución EXENTA 486/2015 Procedimiento y cálculo de calificación socioeconómica

Las tablas siguientes resumen las características principales de las TTMM de acuerdo a lo que establecen las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas sobre la materia.

Tabla 1. IEF – Características generales transferencias por DIGNIDAD

	SSOO – TRANSFERENCIAS POR DIGNIDAD	
	Bono de Protección	Transferencia monetaria base (Bono Base Familiar)
Administrador	MDS	MDS
Programa vinculado	Programas Acompañamiento SSOO	Programas Acompañamiento SSOO
Beneficiario de la transferencia	Personas - Hogares	Familia
Elegibilidad	Personas y hogares integrados a los programas de Acompañamiento Social de SSOO.	Familias en pobreza extrema según instrumento del MDS, que participan del Programa de Acompañamiento Socio laboral o Psicosocial.
Condicionalidad	(i) Asistencia al Programa de Acompañamiento Psicosocial; (ii) Dar cumplimiento al compromiso y plan de intervención	(i) Asistencia al Programa de Acompañamiento Socio laboral o Psicosocial
Frecuencia de pagos	Mensual	Mensual, cuyo monto se calcula anualmente
Numero de pagos	12 a 24	12 a 24

Fuente: Elaboración propia sobre legislación vigente.

Tabla 2. IEF – Características generales de Transferencias por DEBERES y Transferencias por LOGROS

	SSOO- TRANSFERENCIA POR DEBERES	SSOO-TRANSFERENCIAS POR LOGROS				
	Transferencia Monetaria Condicionada (Control de Niño Sano y Asistencia escolar)	Bono por Formalización	Bono de graduación de enseñanza media	Bono por esfuerzo (en educación)	Subsidio al empleo de la Mujer	
					Empleada	Empleador
Programa vinculado	SSOO	SSOO	SSOO	Ingreso Ético Familiar	Ingreso Ético Familiar	
Beneficiario de la transferencia	Familia	Empleado	Miembro de la familia en SSOO	Alumno	Empleado mujer y Empleador	
Elegibilidad	Usuarios de SSOO que participen del Programa de Acompañamiento Socio laboral o Psicosocial, con niños menores de 6 años (Salud) o entre 6 y 18 años (Educación)	Usuarios de SSOO que participan del Acompañamiento Socio laboral	Usuarios del SSOO mayores de 24 años de edad	Familias que pertenecen al 30% más vulnerable según instrumento MDS, con integrantes de hasta 24 años cursando entre 5° básico y 4° medio	Mujeres trabajadoras dependientes o independientes entre 25 y 60 años que pertenecen al 30% más vulnerable según instrumento MDS, (incompatible con subsidio a empleo joven que se extingue a los 24 años) con un máximo de rentas brutas anuales.	
Condicionalidad	(i) Asistencia al Programa de Acompañamiento Socio laboral o Psicosocial; Y (ii) Carnet de control de niño sano al día al presentarse en la municipalidad; O (iii) Matrícula escolar en básica o media en establecimiento reconocido con 85% asistencia escolar mensual	(i) Registrar dentro del periodo de acompañamiento Socio laboral al menos cuatro cotizaciones continuas de salud, pensiones y seguro de cesantía	(ii) Obtener una Licencia de Enseñanza Media o equivalente en establecimiento reconocido por MINEDUC	(iii) Matricularse en la escuela reconocida oficialmente entre 5° básico y 4° medio; (iv) Ser parte del 30% de mejor rendimiento de la promoción o egreso	(i) Para empleador: cotizaciones obligatorias de pensiones y salud pagadas; (ii) Para trabajadoras independientes: cotizaciones obligatorias de pensiones y salud pagadas.	
Frecuencia de pagos	Mensual	Única	Única	Anual	Anual, opción mensual	Mensual
Número de pagos	12 a 24	n/a	n/a	1	4	24

Fuente: Elaboración propia sobre legislación vigente.

El análisis realizado se concentró en los elementos centrales de las transferencias monetarias: (i) la forma de determinar la elegibilidad de los beneficiarios, (ii) los objetivos y alcance de las transferencias, y (iii) el cálculo y monto de los beneficios.

3.1. EL INSTRUMENTO PARA DETERMINAR LA ELEGIBILIDAD DE LOS BENEFICIARIOS

El Decreto 22/2015 reglamenta el nuevo Sistema de Apoyo a la Selección de Usuarios de Prestaciones Sociales. En su artículo 33 se indica que el Sistema contará con una Calificación Socioeconómica (CSE) y que la misma será elaborada con la información contenida por el Registro Social de Hogares⁷, a la que se podrá aplicar, entre otros factores correcciones per cápita por aplicación del índice de necesidades, y variables, criterios y factores de reordenamiento, tales como evaluación de medios.

Por su parte, el artículo 40 indica que el MDS podrá proponer la definición de uno o más modelos de caracterización que apoyen los procesos de identificación de usuarios de beneficios, programas y/o prestaciones sociales, complementarias al uso de la CSE referida en el artículo 33.

De conformidad con el artículo 33 del Decreto 22/2015, el MDS estableció a través de la Resolución Exenta 486 del 29 de diciembre de 2015 un procedimiento y metodología de cálculo de la CSE.

La metodología de cálculo de la calificación socioeconómica se establece a partir de la siguiente expresión:

$$CSE_g = f(Yeqc_g, \text{movimiento de tramo } g, \text{evaluación de medios } g, \text{umbrales CASEN})$$

Donde:

g= corresponde a la familia

Yeqc g= corresponde al ingreso equivalente corregido de la familia *g*

Movimiento de tramo g= corresponde a la evaluación dinámica de la calificación socioeconómica. Se establecen condiciones que tienen por objetivo evitar saltos abruptos en la calificación, hasta que se tenga información suficiente para materializar el cambio de tramo de la familia *g*.

evaluación de medios g= corresponde a la evaluación de bienes y servicios a los que accede o posee una familia *g* y que permite inferir su nivel socioeconómico.

⁷ El Registro Social de Hogares inició su vigencia el 1 de enero de 2016 y es el instrumento que reemplazó la Ficha de Protección Social. El Registro consiste en una base de información construida con datos aportados por el hogar en la Ficha de Protección Social o Ficha Social y las bases de datos que posee el Estado entre las que se cuenta información del Servicio de Impuestos Internos (SII), Registro Civil, Administradora del Fondo de Cesantía (AFC), Instituto de Previsión Social (IPS), Superintendencia de Salud y Ministerio de Educación, entre los principales.

umbrales CASEN = corresponde al valor de los umbrales que determinan la amplitud de cada tramo de la Calificación Socioeconómica.

En líneas generales, la calificación económica compara el ingreso equivalente corregido del hogar con los umbrales de ingresos definidos por la CASEN 2013. La posición final dentro de los umbrales puede corregirse dependiendo de los resultados de una evaluación adicional de medios.

Ingreso equivalente corregido. El ingreso equivalente corregido de la familia es la división entre el ingreso equivalente de la familia y el índice de necesidades de la misma.

Los principales componentes del ingreso equivalente de la familia son:

(i) la sumatoria de los ingresos del trabajo de los distintos individuos de la familia (promedio mensual de 12 meses de los ingresos netos de contribuciones o en su defecto, valor del ingreso auto reportado);

(ii) la sumatoria del ingreso proveniente de capital físico o financiero de los distintos individuos de la familia (promedio de los últimos 12 meses según información más actualizada del Registro de Información Social sobre la base del Servicio de Impuestos Internos); Y,

iii) la sumatoria del ingreso por pensiones contributivas y no contributivas de los distintos individuos de la familia (promedio de los últimos 12 meses según información más actualizada del Registro de Información Social sobre la base del Instituto de Previsión Social; o en su defecto, valor de las pensiones auto reportadas).

Para el cálculo del ingreso equivalente de la familia no se consideran los ingresos del trabajo de los menores de 18 años, y para aquellos entre 18 y 24 años que trabajen y estén matriculados en la educación superior, solo se considera el ingreso del trabajo mensual superior a dos salarios mínimos.

El ingreso equivalente se divide por el índice de necesidades de la familia de forma que los resultados permitan comparar mejor los resultados entre familias. El índice recoge las economías de escala dentro de la familia (cada miembro adicional al jefe de hogar tiene un valor menor) y las necesidades de gasto mayores para menores de edad o adultos mayores. Mientras la parte del índice que recoge las economías de escala aumenta el ingreso equivalente resultante per cápita (al haber economía de escala, el ingreso per cápita es mayor), la segunda parte del índice lo reduce asumiendo que ciertos miembros del hogar tienen mayores gastos que otros.

Movimiento de tramos. Corresponde a la aplicación de condiciones al tramo de Calificación Socioeconómica en el que está la familia, con el objetivo de reflejar la situación de mediano plazo y evitar saltos abruptos que no reflejan cambios estructurales en la situación socioeconómica. La primera de estas condiciones captura la persistencia del cambio de tramo (solo si una familia cambia de tramo y lo mantiene durante tres meses, se le asigna el nuevo tramo).

La segunda captura la amplitud del cambio de tramo (solo si una familia se mantiene dos meses afuera de su tramo de origen pero el movimiento es de dos o más tramos, se le asigna el nuevo tramo).

Evaluación de medios. Se realiza una evaluación de bienes o servicios de la familia que permite inferir su nivel socioeconómico. Los cuatro medios a evaluar son:

(i) si el valor monetario de las cotizaciones de planes de salud se encuentran por sobre el 30% del universo de planes de salud privada (se utiliza la información de cotizantes de la Superintendencia de Salud);

(ii) si algún integrante de la familia está matriculado en un establecimiento educacional cuyo pago es superior o igual a la categoría mayor establecida por el Ministerio de Educación (se utiliza la base del directorio de establecimientos educacionales del MINEDUC);

(iii) si la suma de los avalúos fiscales de los vehículos de los integrantes de la familia se encuentren sobre el percentil 80% de la distribución de la tasación fiscal de vehículos livianos (se utiliza la base de tenencia de vehículos del Servicio de registro Civil e Identificación); y

(iv) si la suma de los avalúos fiscales de bienes raíces de la familia se encuentren sobre el percentil 85% de avalúos presentes en el catastro (se utiliza la base de tenencia de bienes raíces del Servicio de Impuestos Internos).

La presencia de los medios 1 a 4 permite inferir el nivel socioeconómico de la familia. En la práctica la evaluación de medios se utiliza como un mecanismo de validación del ingreso equivalente corregido, ya que si las familias presentan medios asociados a niveles socioeconómicos mayores que los demostrados en base al ingreso equivalente corregido, son asignados a tramos superiores de la Calificación Socioeconómica, dependiendo del número de medios y el valor de éstos.

Los umbrales de los medios se actualizan anualmente. La correspondencia entre los umbrales y los tramos de la calificación socioeconómica se presenta en el Tabla 3.

Tabla 3. Medios – Umbrales y Tramo Inferido

Medio	Universo	Umbral Alto Costo	Tramo	Umbral Muy Alto Costo	Tramo
Valor de la Cotización de Salud	Cotizantes	Percentil 30% de los planes de salud privada más costosos	50	Percentil 65% de los planes de salud privada más costosos	90
Valor de mensualidad de Establecimiento Educacional	Alumnos matriculados en establecimientos educacionales	\$ 100.000 o mas	No mueve en ausencia de otro medio	n/a	n/a
Tasación Fiscal de Vehículos	Vehículos tasados por SII	80% más costoso	50	95% más costoso	90
Avalúo Fiscal de Bienes Raíces	Bienes raíces tasados por SII	85% más costoso	No mueve en ausencia de otro medio	97% más costoso	90

Fuente: MDS - Resolución EXENTA 486 de Diciembre de 2015

La forma de combinar dos o más medios de alto costo se muestra en la Tabla 4.

Tabla 4. Tramo Inferido en base a Medios de Alto Costo

Numero de medios	Tramo de la CSE de la Familia
2	70
3	90
4	90

Fuente: MDS - Resolución EXENTA 486 de Diciembre de 2015

Umbrales CASEN. Se determinan a partir de la última CASEN disponible de la siguiente manera:

(i) con base a la CASEN más actualizada se estima un ingreso equivalente corregido para cada hogar e individuo, usando el ingreso autónomo per cápita, la pensión básica solidaria, el aporte previsional solidario y la información requerida para el índice de Necesidades;

(ii) en función del ingreso equivalente corregido se ordena de forma ascendente el total de familias de la base de datos de CASEN;

(iii) estas familias son distribuidas en tramos, donde el primer tramo representa al 40% de la población de menor ingreso equivalente corregido y los tramos siguientes agrupan cada uno a un 10% de la población; y

(iv) el valor máximo de ingreso equivalente en cada tramo corresponderá al umbral que se aplicará para determinar los tramos de la calificación socioeconómica de las familias presentes en el Registro Social de Hogares. El percentil que representa el límite superior del umbral de cada tramo corresponderá al puntaje asociada a ese tramo.

El artículo 2 de la Resolución EXENTA 486 indica que de conformidad con el artículo 40 del Decreto Supremo 22/2015, el MDS, en el caso que los programas o prestaciones sociales requieran identificar a un subgrupo carente dentro del 40% de la población de menores ingresos, podrá proponer la definición de uno o más modelos de caracterización complementarias al uso de la Calificación Socioeconómica, los que serán construidos sobre la base de los atributos de la población objetivo, pudiéndose determinar uno o más subgrupos dentro del tramo 40 de la CSE.

Del análisis de las normas vigentes en materia de los procedimientos y metodologías de selección de beneficiarios de prestaciones sociales se plantean las siguientes reflexiones y comentarios:

- a. Es necesario aprobar la metodología específica para la identificación de la población elegible para SSOO y las transferencias del IEF en el marco de la nueva forma de calcular la CSE de la población. La elegibilidad para acceder a SSOO, y a los beneficios de las Transferencia base, Transferencias Condicionadas, Bono por formalización y Bono por graduación de enseñanza media es para familias en extrema pobreza (Ley 20.595), mientras que para los beneficios del Bono de esfuerzo y el Subsidio para la Mujer es para

familias que pertenecen al 30% más vulnerable. La nueva metodología de cálculo de la CSE define un primer tramo al 40% pero la reglamentación, como se ha señalado, permite modalidades específicas para la identificación de poblaciones objetivo dentro de ese tramo. Esta posibilidad genera una oportunidad valiosa para ajustar los criterios de elegibilidad al SSOO y asegurarse que éstos sean totalmente compatibles con los requisitos de las transferencias monetarias.

La situación ideal sería que en base a la información de ingresos de las familias proporcionada por el Registro Social de Hogares, se reproduzca el cálculo de línea de la extrema pobreza de ingresos que se calcula en la Encuesta CASEN. Esto permitiría alinear la disposición legal de apoyar familias en situación de extrema pobreza (definida como recursos insuficientes para financiar una canasta básica de alimentos). El tamaño de la población que resulte elegible tendría que ser similar al tamaño de la población extremadamente pobre según la última medición de la CASEN. La disponibilidad de datos administrativos de ingresos que tiene el Registro Social de Hogares se constituye en un facilitador para la determinación de la elegibilidad para SSOO y para la priorización de los elegibles en el ingreso al subsistema.

- b. El procedimiento de caracterización socioeconómica de la Resolución 486 es complejo desde el punto de vista de diseño e implementación y requiere de un fuerte proceso de capacitación de los funcionarios que se relacionan con los usuarios, de forma de facilitar la transparencia en la comunicación de resultados. En el caso que el MDS decidiera utilizar el procedimiento establecido en la Resolución exenta 486, sería necesario garantizar un mecanismo amplio de capacitación a los encargados de la atención a las potenciales familias beneficiarias de SSOO y de las transferencias monetarias del IEF. Si bien el instrumento de la calificación económica descrito en la Resolución 486 es un instrumento técnicamente sólido para la identificación de familias vulnerables, su metodología está caracterizada por un alto nivel de complejidad técnica que puede condicionar la transparencia de sus resultados ante la dificultad de comprensión de sus componentes por parte de las propias familias y de los agentes públicos encargados de la atención. Este aspecto cobra relevancia ya que la compleja metodología de focalización utilizada podría limitar el ejercicio del derecho de acceso a la información de la población elegible y en consecuencia su capacidad de reclamar en el caso que se produzcan errores en el proceso de evaluación de su elegibilidad.

3.2. OBJETIVOS, MECANISMOS DE ACCESO Y ALCANCE TEMPORAL DE LAS TRANSFERENCIAS BASE Y CONDICIONADAS

Las transferencias monetarias base y condicionada buscan responder a situaciones estructurales de la familia que condicionan su nivel de vida actual (falta de ingresos para cubrir una canasta básica alimentaria) o futura (falta de acceso a los servicios de salud de educación de los niños menores de 18 años que reducirían las oportunidades para salir de la situación de pobreza cuando sean adultos).

En particular, la transferencia monetaria base tiene como objetivo proporcionar un ingreso adicional a las familias beneficiarias para cubrir la canasta alimentaria básica o superar la pobreza extrema. Por su parte, la transferencia monetaria condicionada tiene por objetivo generar un mecanismo de incentivo para que las familias garanticen el acceso de los niños y jóvenes a servicios específicos de salud y educación. En algún punto, las transferencias condicionadas visibilizan la importancia de la demanda de esos servicios, buscando el cambio de comportamiento de las familias al respecto. Es precisamente el objetivo del acompañamiento psicosocial asociado a las Transferencia base y condicionada el que busca incidir en la percepción de la familia sobre la importancia de la salud y educación para sus hijos, así como garantizar la eliminación de las trabas de oferta de servicios.

De acuerdo con el artículo 3 de la Ley 20595 el ingreso al Subsistema de las personas y familias podrá materializarse en un plazo de hasta 4 años contados desde que sean calificadas por el Ministerio de Desarrollo Social. Asimismo, dicho artículo prevé que la cobertura anual de nuevos usuarios del subsistema no podrá exceder de 70.000 personas o familias.

Cabe mencionar que supeditar el ingreso a potenciales tiempos de espera de hasta 4 años y a un número máximo por año de nuevos usuarios, es en principio incompatible con las necesidades inmediatas de las personas en situación de pobreza extrema. Asimismo, la existencia de estas potenciales limitaciones al ingreso cuestiona el enfoque de derechos adoptado explícitamente por ese mismo artículo 3, que reconoce a todas las personas y familias en situación de pobreza extrema como titulares del derecho a acceder al Subsistema. En otras palabras, las limitaciones mencionadas tienen el potencial de impedir al Estado garantizar el derecho que se intenta proteger.

En particular, si bien el principio de progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales otorga la flexibilidad para expandir la cobertura a lo largo del tiempo, dependiendo de la disponibilidad de recursos para hacerlo, es obligación del Estado adoptar las medidas necesarias para que la disponibilidad de recursos aumente a lo largo del tiempo, a fin de garantizar el ejercicio pleno de los derechos de toda la población. En ese sentido, al establecer un número máximo de beneficiarios que pueden acceder anualmente al Subsistema, el **Artículo 3 de la Ley** limita la capacidad del Estado de cumplir con sus obligaciones, ya que prohíbe abiertamente aumentar la disponibilidad presupuestaria del Subsistema más allá de ciertos topes, aun cuando el Estado haya identificado personas cuyo derecho debe garantizar, y cuente con recursos adicionales para hacerlo. En resumen, limitaciones de este tipo podrían provocar el incumplimiento por parte del

Estado de derechos protegidos constitucionalmente, y en la práctica resultan innecesarias ya que existen alternativas más flexibles, que permiten avanzar en cobertura sin comprometer recursos que no están disponibles. Por el contrario, un enfoque de derechos, más orientado a la protección de los individuos, invertiría la lógica y promovería el establecimiento de un mínimo, en vez de un máximo, al número de usuarios que pueden incorporarse anualmente al sistema.

Por otro lado, la Ley 20595 y su reglamento, el Decreto Supremo 30/2012, establecen que las Transferencias Monetarias base y condicionada se otorgan por un plazo máximo de participación de 24 meses. En todos los casos, el plazo máximo de la prestación y la permanencia dentro del mismo está relacionada con la temporalidad de los programas de acompañamientos para los miembros adultos de las familias participantes (acompañamiento psicosocial o acompañamiento socio laboral). En la normativa vigente de los programas de transferencia base y condicionadas no está prevista la renovación de los beneficios una vez que se superan los 24 meses máximos establecidos.

Del análisis de las normas vigentes y de la experiencia del Banco Mundial en el diseño e implementación de las Transferencias Monetarias Condicionadas en la Región de América Latina y el Caribe, surge que los plazos máximos de otorgamiento de las transferencias no se corresponden con los tiempos requeridos para la superación de la indigencia o la mejora de oportunidades de los niños menores de 18 años.

El horizonte temporal fijo de un máximo de 24 meses haría suponer que las familias participantes modifican esas condiciones estructurales a partir de los logros del programa de acompañamiento o del cambio de percepción de los beneficios de acceso a la salud y educación durante ese plazo de tiempo.

Durante los primeros 24 meses de una familia dentro del programa de transferencias, el programa de acompañamiento psicosocial tiene como objetivo apoyar el cambio de percepción de la familia sobre los beneficios de la salud y la educación para sus hijos, y apoyar a superar las barreras de acceso a la oferta.

La experiencia internacional en la implementación de Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos muestra que el cambio de percepción de las familias en relación al rendimiento de los servicios de salud y educación para sus hijos, incluyendo la aceptación de una posible reducción de los ingresos familiares por la menor participación de los jóvenes en actividades de generación de ingresos requiere más de 24 meses. Asimismo, si las transferencias condicionadas solo promueven mejores oportunidades futuras a los niños y jóvenes, pero no facilitan la mejora de capacidad de ingresos de los padres, la familia beneficiaria no cambia su condición de pobreza extrema en el corto plazo.

Una propuesta para el caso de las transferencias base y condicionada es que a los 24 meses se vuelvan a evaluar las condiciones socioeconómicas de las familias y en el caso de que las mismas mantengan su condición de extrema pobreza, se proceda a renovar el beneficio por un periodo similar. Para este nuevo periodo, el programa de acompañamiento podría dejar de ser obligatorio,

transformándose en un acompañamiento para los casos específicos asociados, por ejemplo, al incumplimiento de las condicionalidades.

Por último y solo a título de aclaración, de implementarse un mecanismo de renovación periódica de los beneficios, las familias se graduarían o saldrían de las transferencias base y condicionada en la medida que se modifique su situación de pobreza extrema, y la familia siga teniendo niños o jóvenes menores de 18 años (esta segunda solo para la transferencia condicionada). La posibilidad de un apoyo atemporal a la superación de la indigencia y el apoyo continuo hasta la mayoría de edad a los jóvenes sería también más consistente con lo previsto en el Artículo 3ero. de la Ley 20.595 que establece que las personas tienen derecho a acceder al Subsistema por su condición de pobres extremos, de lo cual se infiere que el derecho debería garantizarse mientras la condición de pobreza extrema persista. No hacerlo conduciría a un retroceso en el acceso a derechos y por lo tanto, en principio, constituiría una violación a la prohibición de regresividad. El mismo análisis aplica a la disminución progresiva de los montos de la transferencia a partir de cierta cantidad de meses del usuario en el Subsistema.

3.3. BENEFICIO DE LAS TRANSFERENCIAS BASE Y CONDICIONADAS

Implicancias del Cálculo del Índice de Aporte al Ingreso Familiar (IAIF), base del cálculo del beneficio de las Transferencias base y condicionada.

Como se detalla en la Tabla 4, el IAIF tiene por objetivo estimar para cada familia que accede a SSOO, el 85% de la brecha de ingreso necesaria para alcanzar la línea de pobreza extrema.

Tabla 5. SSOO – Mecanismo de cálculo del beneficio de la transferencias base y condicionada

<p>INDICE DE APORTE AL INGRESO FAMILIAR (IAIF): 85% de la diferencia entre la línea de pobreza extrema (CASEN 2009) y el ingreso per cápita potencial de la persona o familia, según corresponda, siempre que dicha diferencia sea positiva</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Línea pobreza extrema o línea de indigencia: Línea de pobreza extrema promedio ponderada entre población urbana y rural, determinada en base a la CASEN: \$ 33,166 [viene del art28 del D.30/12 y supuestamente corresponde a CASEN 2009. Monto por persona y por mes]. • Ingreso per cápita potencial: Suma: (i) el promedio nacional autónomo per cápita mensual de las familias en pobreza extrema de \$9,932 [art30 del D.30 de Sept. 12; Monto por persona y por mes]; (ii) en el caso que algún miembro de la familia habite en vivienda propia (según la Ficha de Protección Social u otras fuentes), el valor del alquiler imputado per cápita mensual promedio de la vivienda de personas en extrema pobreza de \$ 7.606 [art30 del D.30 de Sept.12; Monto por persona y por mes]; (iii) el valor per cápita de los subsidios en dinero mensuales de cargo fiscal que beneficien a cada miembro de la familia (lista de 10 subsidios) más el valor promedio mensual per cápita de las 12 o 24 del Bono Protección, según corresponda. Los valores de (i) y (ii) se ajustaran cada 1ero. de febrero en el 100% de la variación que corresponda del IPC.
<p>CALCULO DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS: El monto máximo mensual de la transferencia monetaria condicionada, será único</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 40% del IAIF calculado para familia promedio de población usuaria, multiplicado por número de integrantes de dicha familia, y luego dividido por el número de integrantes de la familia promedio a los que sean aplicables potencialmente las condicionalidades. • El monto máximo mensuales de la transferencia monetaria condicionada corresponderá al múltiplo de 1000 más cercano al valor entre un límite

para todos los usuarios que podrían potencialmente percibirla.	<p>inferior (35% del IAIF promedio para población usuaria) y uno superior (45% del IAIF promedio para población usuaria).</p> <ul style="list-style-type: none"> • En el caso que una persona o familia deba cumplir con dos o más concionantes, el monto que recibirá por cada condición cumplida será igual al monto máximo dividido el número de condicionantes
CALCULO DE LA TRANSFERENCIA BASE: Diferencia	<ul style="list-style-type: none"> • El monto es igual a la diferencia entre el índice de aporte al ingreso familiar y el monto máximo per cápita de transferencia monetaria condicionada que podría recibir una familia si cumplierse todas condicionalidades. Se paga solo si la diferencia es positiva. En el evento que a una familia no le sea aplicable el cumplimiento de ninguna condicionalidad, el monto de la Transferencia base será equivalente al IAIF. • Si la transferencia fue otorgada en un periodo de 24 meses, esta decrecerá linealmente en razón de un sexto por mes a contar del décimo séptimo mes.

Fuente: Decreto 30/2012

Del análisis de las normas vigentes en materia del cálculo del IAIF surgen las siguientes reflexiones y comentarios:

- a. Modificar el año de referencia de la CASEN para el cálculo de la IAIF: Para los efectos del cálculo del IAIF, la Ley 20.595 establece la utilización de información calculada sobre la base de la CASEN 2009, incluyendo una actualización anual sobre la base de la variación interanual del IPC. Este método podría considerarse satisfactorio en la medida que no existan variaciones metodológicas en las estimaciones de pobreza o de los componentes de ingreso del hogar. En el caso de Chile, la CASEN 2013 establece un cambio metodológico en el cálculo de pobreza, variando la información de la línea de pobreza y pobreza extrema más allá de los ajustes por IPC de las líneas calculadas por la CASEN 2009. El cálculo de la pobreza extrema al 2013 utilizando la metodología de la CASEN 2009 es más baja que la surgida con la nueva metodología. Es conveniente corregir la ley e indicar que se utilizará la información vigente de la CASEN. Sin embargo, si bien es cierto que el artículo 12 de la ley se refieren explícitamente a la CASEN 2009, también establece que “sin perjuicio de lo anterior, dicho índice podrá ser recalculado en caso que varíen los parámetros que sirvieron de base para su determinación”. Sería recomendable un análisis jurídico más en detalle de esta norma dado que se aprecia un espacio para interpretar que entre los parámetros que sirven para la determinación del índice se encuentra una CASEN cuya metodología cambió y por ende corresponde un re-cálculo en base a la CASEN 2013 y siguientes. Analizada y acogida una interpretación de esta naturaleza podría hacerse la modificación sugerida sin la necesidad de un cambio legal.
- b. Utilizar los promedios urbano y rural de línea de pobreza extrema y dejar de lado los promedios ponderados. Tomando en consideración la existencia de estimaciones de línea de pobreza y de ingresos para cada área geográfica, se propone cambiar la utilización del promedio ponderado por la información correspondiente a las áreas urbana y rural. El promedio ponderado, si bien más representativo de la distribución de población en el territorio chileno, reduce la estimación de la brecha de pobreza extrema para la población

viviendo en áreas urbanas. Asimismo, la utilización de un promedio nacional promueve diferencias entre los que están sobre el promedio que recibirían más de lo que necesitarían o les correspondería, y los que están bajo el promedio que recibirían menos, con el riesgo potencial de profundizar la desigualdad, que podría interpretarse como discriminatorio desde una perspectiva de derechos humanos.

- c. Elevar el porcentaje de cierre de brecha a la línea de extrema pobreza. No existe en la Ley actual ni en su mensaje una justificación para establecer el límite de cierre de brecha en 85%. Elevar ese porcentaje al 100% garantizaría avanzar decididamente en la eliminación de la pobreza extrema a través del apoyo del Estado, debiendo evaluarse periódicamente la situación de las familias para mantener o no el beneficio. Asimismo, este cambio sería más consistente con el enfoque de derechos ya que permitiría promover el ejercicio del derecho a la alimentación por parte de los participantes del Subsistema. La información que contiene el Registro Social de Hogares lo transforma en una herramienta muy poderosa para asegurar que no habrá errores de inclusión.
- d. Asimilar el cálculo del Ingreso per cápita Familiar al cálculo del Ingreso equivalente familiar. Mientras que el último se relaciona con el cálculo de la CSE de la familia que permite el ingreso a SSOO y a las Transferencias asociadas al IEF, el primero es la base del cálculo de los beneficios asociados a las Transferencias base y condicionada. A continuación se muestran los principales componentes de ambos. El Ingreso equivalente familiar para el cálculo de CSE no trabaja con imputaciones y en el caso de familias sin bienes o pensiones, se relaciona exclusivamente con el ingreso reportado.

Ingreso equivalente de la familia	Ingreso per cápita familiar (IPCF)
<ul style="list-style-type: none"> • Sumatoria ingresos del trabajo de los distintos individuos de la familia (ingresos netos de contribuciones o ingreso auto reportado) • Sumatoria del ingreso proveniente de capital físico o financiero (Servicio de Impuestos internos) • Sumatoria del ingreso por pensiones contributivas y no contributivas (información Instituto Previsión social o pensiones auto reportadas) 	<ul style="list-style-type: none"> • Promedio nacional del ingreso autónomo de familias en extrema pobreza (CASEN 2009, actualizado por IPC) • Alquiler imputado de la vivienda de familias en extrema pobreza (CASEN 2009, actualizado por IPC) • Subsidios de cada miembro de la familia: 10 subsidios incluyendo SUF, pensión básica solidaria y aporte por invalidez.

Mecanismo del cálculo de la Transferencias base y condicionada.

El cálculo de la transferencia condicionada se realiza sobre la base de la composición familiar y los ingresos promedios de la población usuaria de SSOO. Ese monto máximo estimado se ajusta al número de integrantes del hogar beneficiario. De esta manera, los incentivos al cumplimiento de las condicionalidades para una familia determinada dependen del número de niños de esa familia en comparación con el número promedio de niños de las familias del SSOO.

Dado que el tamaño de la transferencia condicionada es único para todas las familias beneficiarias, si el número de niños de la familia es menor al número de niños promedio, el tamaño del incentivo a cumplir la condicionalidad es mayor, y viceversa. Adicionalmente, la normativa no diferencia entre los montos de incentivos por edad del niño o joven, no reconociendo la diferencia existente de tasas de uso de los servicios promovidos para cada edad, o los costos de oportunidad mayores entre los jóvenes que pueden explicar deserciones en el nivel de educación secundario.

El cálculo de la transferencia base se estima por diferencia después de haber estimado el monto resultante de la transferencia condicionada, en el caso que esta última sea elegible para la familia. Dado que la transferencia base se calcula con el IAIF de la familia y no con el promedio del IAIF de las familias usuarias de SSOO, para familias con niños, pero con un número menor de niños que promedio de las familias de SSOO, es posible que el monto resultante de la transferencia condicionada alcance para cubrir el 85% de la brecha o en algunos casos supere dicho límite.

De esta manera, dada la metodología de cálculo aplicada, es posible que se encuentren casos donde las familias participantes del programa de transferencia condicionada no accedan a la transferencia base.

Del análisis de las normas vigentes en materia del mecanismo del cálculo de la Transferencias base y condicionada surgen las siguientes reflexiones y comentarios:

- a. La Transferencia base no es una base de ingresos de las familias. La normativa actual otorga un rol a la transferencia base de cierre de brecha de ingresos para alcanzar la línea de extrema pobreza. En la práctica, esta transferencia no es una base de ingresos para las familias que participan en SSOO, sino una compensación para salir de una situación de vulnerabilidad alimentaria. Seguir utilizando la definición de transferencia base puede poner en dificultades tanto a las familias, en el sentido de la comprensión del objetivo de esta prestación, como al Gobierno, en la medida que dicha transferencia puede no ser asignada a un número significativo de beneficiarios del SSOO si no resultan elegibles para ella. Una revisión rápida de las familias que al mes de febrero de 2016 habían cumplido 24 meses en SSOO (información disponible de 28.652 familias), indicó que un 14.3% de ellas no habían sido elegibles para la transferencia base.

- b. Establecer incentivos por condicionalidades iguales para todas las familias que además contemple diferencias por tipo de condicionalidad: El monto de la transferencia condicionada podría ser igual para cada una de las familias participantes del programa, diferenciando montos por tipo de condicionalidad y estableciendo el máximo de monto de beneficio de transferencia condicionada dentro de los límites máximos establecidos por la Ley actual. De esta manera se harían equivalentes los incentivos para cada una de las familias participantes y se establecería una diferencia en los montos de acuerdo al tamaño del esfuerzo promedio que las familias hacen para cumplir las condicionalidades asociadas a cada tramo de edad de sus hijos.

- c. Estudiar la relación de las transferencias por deberes, con otros beneficios vigentes a los que las familias tienen derecho: Las características y condiciones de las transferencias condicionadas (salud y educación) son prácticamente las mismas que las que establece el Subsidio Único Familiar (SUF). Las diferencias son el monto (mayor en el caso del SUF) y la verificación periódica de las condicionalidades (las TTMM condicionadas de SSOO verifican el cumplimiento de las condicionalidades regularmente versus el SUF que lo hace cada 3 años para la renovación o no del beneficio).

El SUF tiene una cobertura universal en la población infantil de hogares del 40% más vulnerable, y de hogares del 60% a contar de enero de 2016, por lo que todos los beneficiarios de SSOO cumplen con los requisitos de acceso siendo el SUF una de las transferencias garantizadas a esta población. Las transferencias condicionadas del IEF tendrían que servir de apoyo adicional al que ofrece el SUF y utilizarse como un mecanismo de incentivo principalmente a aquellas familias con mayores dificultades para cumplir con las condicionalidades. En lugar de hacer todo un proceso para la asignación y el pago de estas transferencias podrían asociarse al SUF como un beneficio de más alto monto para las familias de SSOO. Es recomendable un análisis detallado que ofrezca algunas opciones en base a los recursos actualmente disponibles.

3.4. TRANSFERENCIAS POR LOGROS

La Ley 20.595 establece las cuatro Transferencias o Bonos por logro que fueron presentados en la Tabla 2. La Tabla 5 a continuación describe los beneficios asociados a cada una de las transferencias, frecuencias de pago, e incentivos incluidos dentro del diseño del beneficio para apoyar el cumplimiento de los logros.

Tabla 6. SSOO/IEF – Montos involucrados en las Transferencias por LOGROS

	IEF-TRANSFERENCIAS POR LOGROS				
	Bono por Formalización	Bono de graduación de enseñanza media	Bono por esfuerzo (en educación)	Subsidio al empleo de la Mujer	
				Empleada	Empleador
Frecuencia de pagos	Una vez	Una vez	Anual	Anual (con opción a pago mensual si remuneración bruta mensual es inferior a CH\$383,391)	Mensual
Numero de pagos	1	1	Entre 5° básico y 4° medio	4 (o 48 en la modalidad mensual)	24
Monto de la transferencia	CH200,000 [al 2015, ajustable anualmente por IPC]	CH50,000 [al 2015, ajustable anualmente por IPC]	CH\$50,000 (entre 15% de mejor rendimiento); CH\$ 30,000 (entre 15% y 30% de mejor rendimiento)	20% remuneración mínima (decreciente para tramos mayores)	10% remuneración mínima (decreciente para tramos mayores)
Incentivo para logro anticipado	100% si se cumple la formalización hasta el mes 19 del acompañamiento socio laboral; A partir del mes 20 hasta el mes 24, decrece el monto un quinto por mes	N/A	N/A	Si la empleada opta por pago mensual, el subsidio no se paga si en algún mes, la remuneración es mayor a CH\$383,391. Si la empleada opta por pago mensual, el subsidio se reduce un 25% en los tres primeros años y un 50% en el cuarto año.	N/A

En los casos del Bono de Formalización y el Subsidio al empleo de la Mujer, los objetivos de los mismos apuntan a mejorar las condiciones de acceso al mercado de trabajo de los adultos de la familia participante de SSOO.

En el caso del **Bono de Formalización**, y con independencia de género, se premia el logro de la obtención de un empleo formal dentro del período de acompañamiento socio laboral. Si bien el mercado laboral chileno está caracterizado en promedio por un alto porcentaje de empleo formal, existe un porcentaje elevado de empleo informal entre la población perteneciente al primer quintil de ingresos. En una economía con una baja tasa de desempleo como la chilena, es posible que los beneficiarios de SSOO que entren al acompañamiento socio laboral no tengan incentivos para cambiar a un empleo formal en el caso que el mismo le sea ofrecido. Al mismo ingreso disponible,

la falta de información o la falta de interés en relación a los beneficios futuros de los aportes al sistema de pensiones, puede generar el sostenimiento del empleo informal. De alguna manera el Bono de Formalización intenta apoyar el interés por el empleo formal.

Para el caso del ***Subsidio al empleo de la Mujer***, se entiende que el mismo responde a una situación de menor participación relativa de la mujer en el mercado de trabajo o una menor participación relativa de la mujer en el mercado de trabajo formal, ya sea dependiente o independiente. Este subsidio se suma a otro subsidio al empleo de los jóvenes (que no forma parte del IEF), grupo que presenta restricciones similares de acceso al mercado laboral. Para el caso de las mujeres, este subsidio puede complementarse con el Bono de Formalización, garantizando de esa manera un incentivo a la mujer a mantener el empleo formal y al empleador a mantener al empleo por un período prolongado.

Comentarios y propuestas a futuro sobre el Bono de Formalización y el Subsidio de empleo de la mujer:

- a. Incrementar temporalmente el subsidio de empleo de la mujer a las mujeres inactivas al entrar en el SSO. El Subsidio al empleo de la mujer podría aumentarse para aquellas mujeres que después de las primeras entrevistas del programa de acompañamiento socio laboral o psicosocial demuestren no estar trabajando. De esta manera el subsidio podría ser mayor durante el primer año para las mujeres inactivas a la entrada al SSO y después se asimilaría al subsidio establecido en la Ley.
- b. Consideración de varias remuneraciones de la mujer en el cálculo de la elegibilidad de la mujer. Dado que para la evaluación de elegibilidad se consideran todas las remuneraciones brutas formales que perciba la mujer, es posible que exista un desincentivo a formalizar alguno de los empleos que se encuentre realizando la mujer. La mujer tiene derecho a un solo subsidio, pero puede quedar afuera si su remuneración bruta supera un determinado umbral.
- c. Ampliar el Subsidio de empleo a los hombres. En la medida que problemas de acceso al empleo formal de los hombres sea similar al de las mujeres que pertenecen al primer quintil de ingreso, a futuro puede evaluarse la extensión del subsidio al empleo de los hombres. En este sentido, el subsidio ayudaría a resolver una problemática que afecta también a los hombres y garantizaría el beneficio para las familias mono parentales de hombres.

Por su parte, el *Bono por Esfuerzo vigente* (actualmente para logros educativos) se aparta de los objetivos comunes de las transferencias condicionadas, ya que premia resultados de aprendizaje entre el 5to año de básica y el 4to. año de media. La efectividad del incentivo puede llegar a ser limitada en el caso que los niños y jóvenes provenientes de los estratos socioeconómicos más bajos tengan más dificultades para alcanzar altos estándares de resultados académicos. Esto último podría relativizarse en barrios o territorios donde existe homogeneidad socioeconómica en las escuelas. Aunque en estas escuelas con características homogéneas de pobreza de las familias, el bono se pagaría solo a un grupo con mínimas diferencias de notas.

Parece importante tener en cuenta los argumentos y fundamentos que se esgrimieron al momento de la discusión de la ley del IEF para incluir el denominado “esfuerzo” de los destinatarios del Ingreso Ético Familiar como condición para acceder a ciertos beneficios monetarios. Dichos argumentos se relacionaron con:

- a. Evitar la dependencia del Estado.
- b. Involucrar a las familias beneficiarias en el esfuerzo por salir adelante.
- c. Considerar logros que dependan únicamente del esfuerzo de las personas y familias, de forma de generar cambios conductuales.
- d. Superar la pobreza en forma sostenible en el tiempo.

El Artículo 20 de la Ley 20.595, “establece un Bono por Esfuerzo, de cargo fiscal, para quienes pertenezcan al 30% socioeconómicamente más vulnerable de la población, que logren desempeños destacados o de superación en las áreas de educación, salud, empleo, ahorro y adherencia mensual a programas intensivos o residenciales de rehabilitación de drogas, que cumplan los requisitos respectivos”. De hecho, se trata de un **premio** por un logro específico para el cual se han fijado determinados requisitos que deben acreditarse como cumplidos.

El mismo Artículo 20 señala que “el Bono por Esfuerzo se otorgará de acuerdo a los recursos que anualmente contemple la Ley de Presupuestos del Sector Público. Sin perjuicio de lo anterior, el Bono por Esfuerzo ascenderá anualmente a un monto máximo de \$50.000 (cincuenta mil pesos) y podrá ser percibido por cada beneficiario por una sola vez dentro de cada año calendario”. El monto señalado se reajustará anualmente en base al IPC. Adicionalmente, la ley establece que en el caso que se determine el Bono por Esfuerzo para dos o más áreas (de las 5 que establece la ley), un beneficiario percibirá el bono por una sola de ellas.

Adicionalmente, como todas las transferencias por logros, se trata de beneficiarios individuales y no de un beneficio a la “familia”, probablemente porque la población objetivo excede a aquella participante en el Subsistema Seguridades y Oportunidades.

También se establece que el o los montos del Bono “podrán ser diferenciados según área y grado de desempeños destacados o superación”. Esto implica que se podrían definir bonos de diferentes áreas y de montos diferenciados.

El Bono por Logro Escolar es la expresión concreta que ha tomado hasta la fecha el Bono por Esfuerzo, pero como se señaló anteriormente, corresponde solamente a una de las áreas contempladas por la ley, y el desempeño destacado es la excelencia académica de los niños en la escuela. El Bono es por niño, lo que implicaría que si en una misma familia más de un hijo consigue el resultado esperado, la familia recibe más de un Bono. Tampoco parece haber restricciones acerca de acceder al Bono por más de un período para cada beneficiario.

Por último, al referirse a los Bonos por Logros los Artículos 19 y 20 de la Ley establecen que sus montos se fijarán “de acuerdo a los recursos que anualmente contemple la Ley de Presupuestos del Sector Público para ello”. La redacción utilizada otorga *a priori* mayor discrecionalidad al Estado para decidir el monto de los bonos, y no garantiza el principio de progresividad de los derechos sociales. Más aun, el Artículo 20 de la Ley establece un monto máximo para el beneficio, que solo podrá aumentarse de acuerdo al Índice de Precios al Consumidor, impidiendo al Estado aumentarlo progresivamente en la medida que sus recursos aumenten. Como se mencionó más arriba, un enfoque de derechos se orientaría más al establecimiento de mínimos para la fijación de este monto, antes que de máximos. Teniendo en cuenta que tanto los bonos como las transferencias constituyen un ingreso que contribuye a la realización de los derechos a un nivel de vida adecuado y a la seguridad social de la población, la posibilidad de reducir su monto discrecionalmente es en principio incompatible con el principio de progresividad y la prohibición de regresividad de los derechos sociales.

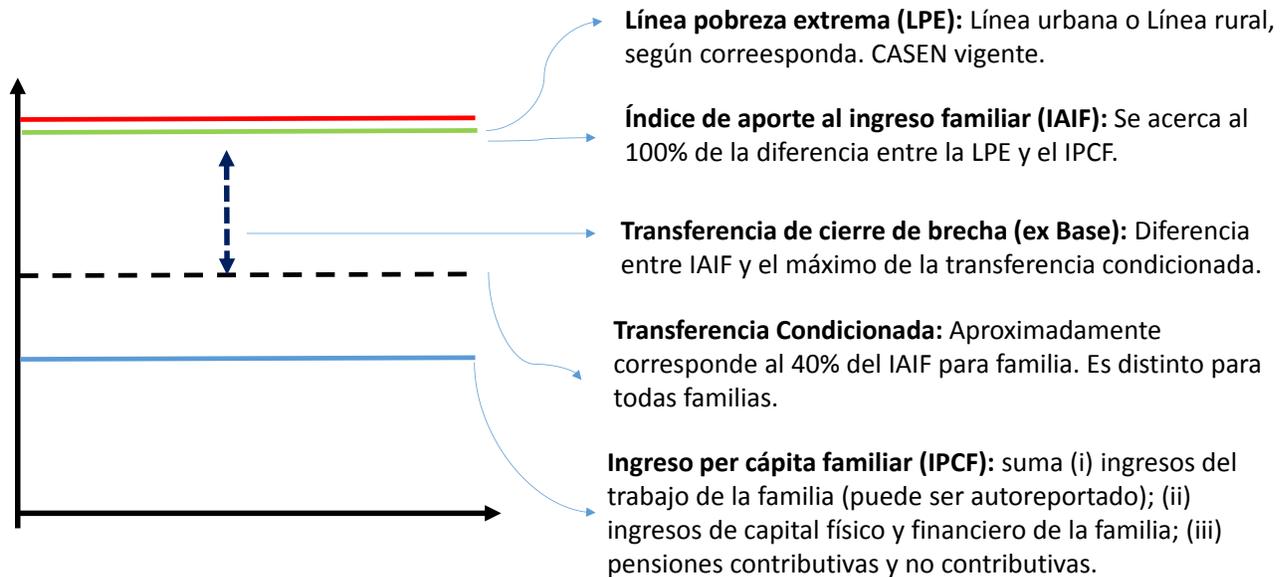
Como mínimo, a fin de mantener cierta flexibilidad, redacciones alternativas para este tipo de condicionamientos podrían incluir que como regla los montos aumentarán progresivamente, en la medida que los recursos estén disponibles, y/o que dichos montos solo disminuirán en casos excepcionales, que serán debidamente justificados.

En el **anexo 2**, se ofrece un conjunto de elementos para la discusión de potenciales cambios o ajustes al Bono por Esfuerzo.

4. PROPUESTAS DE MODIFICACIONES A LAS TRANSFERENCIAS BASE Y CONDICIONADAS

Como resultado del análisis normativo realizado, se proponen dos escenarios de reforma.

El **primer escenario** apunta a implementar de manera conjunta varios de las recomendaciones realizadas a lo largo del análisis en la sección anterior. El funcionamiento conjunto de las Transferencia base y condicionada se reflejan en el siguiente diagrama.



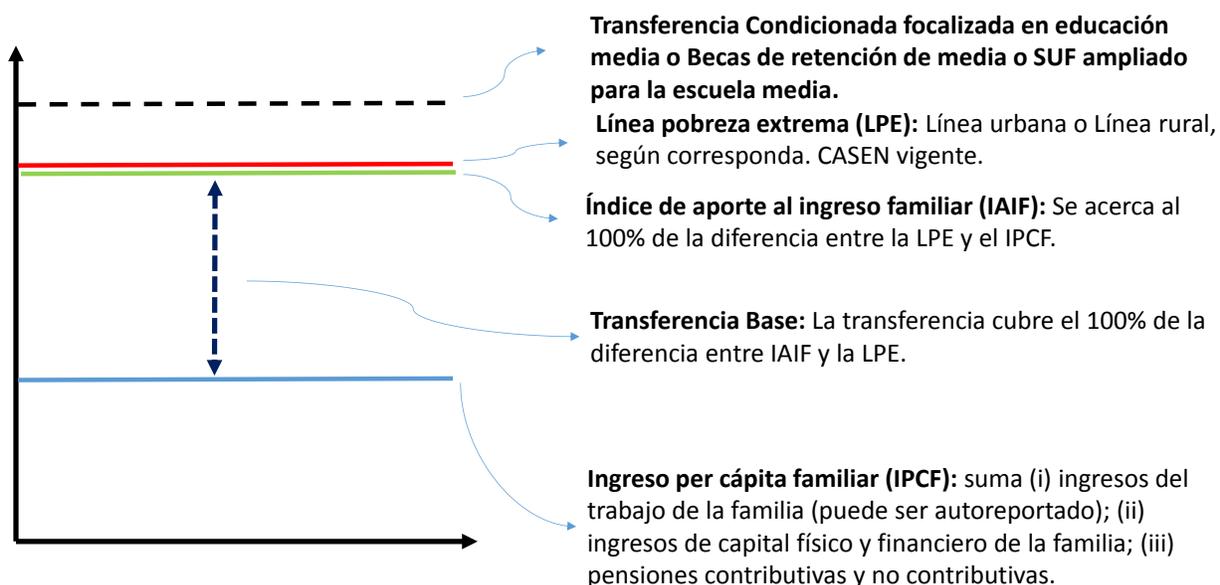
Las modificaciones a ser introducidas en este escenario suponen cambios reglamentarios y legales. Es posible identificar los siguientes, sujetos a una revisión jurídica detallada por parte del Ministerio de Desarrollo Social.

Asimilar el reglamento de focalización de SSOO al nuevo instrumento de caracterización socioeconómica del MDS	Reglas de Operación	Corto Plazo
El cálculo del IPCF se asimila al cálculo del ingreso equivalente del nuevo instrumento de caracterización socioeconómica	Cambio Legal(*)	Mediano Plazo
Actualización del año de la CASEN utilizada como fuente de información para la definición de la Línea de Pobreza Extrema	Cambio Legal (**)	Mediano Plazo
Cambio en el cálculo del Índice de aporte al ingreso familiar (de 85% al 100% de la brecha)	Cambio Legal (*)	Mediano Plazo
Permitir la renovación en la participación del SSOO y de las Transferencia Base y Condicionada en la medida que se mantenga la elegibilidad al SSOO	Cambio Legal/reglas de operación (a definir)	Mediano Plazo
Desvinculación de los programas de Acompañamiento en los períodos de renovación de los beneficios base y condicionados, luego de 24 meses de participación en SSOO.	Cambio Legal/reglas de operación (a definir)	Mediano Plazo
El monto de la Transferencia Condicionada se calcula sobre el IAIF de la familia y no del promedio de las familias usuarias del SSO	Revisión legal	Mediano Plazo

(*) En el entendido que el detalle del cálculo está expresado directamente en la Ley.

(**) Salvo que se interprete la disposición respectiva en la dirección que se plantea en el análisis en el capítulo anterior.

El **segundo escenario** apunta a sumar al primer escenario la garantía de derecho a la alimentación (extrema de pobreza de ingresos) y a pensar las Transferencias condicionadas como un incentivo que permite cerrar la brecha con la línea de pobreza. El funcionamiento conjunto de las Transferencia base y condicionada en este segundo escenario se reflejan en el siguiente diagrama.



Las modificaciones para este segundo escenario a ser introducidas suponen cambios reglamentarios y legales adicionales a los señalados en la opción anterior. Un detalle de los mismos se refleja en el cuadro a continuación:

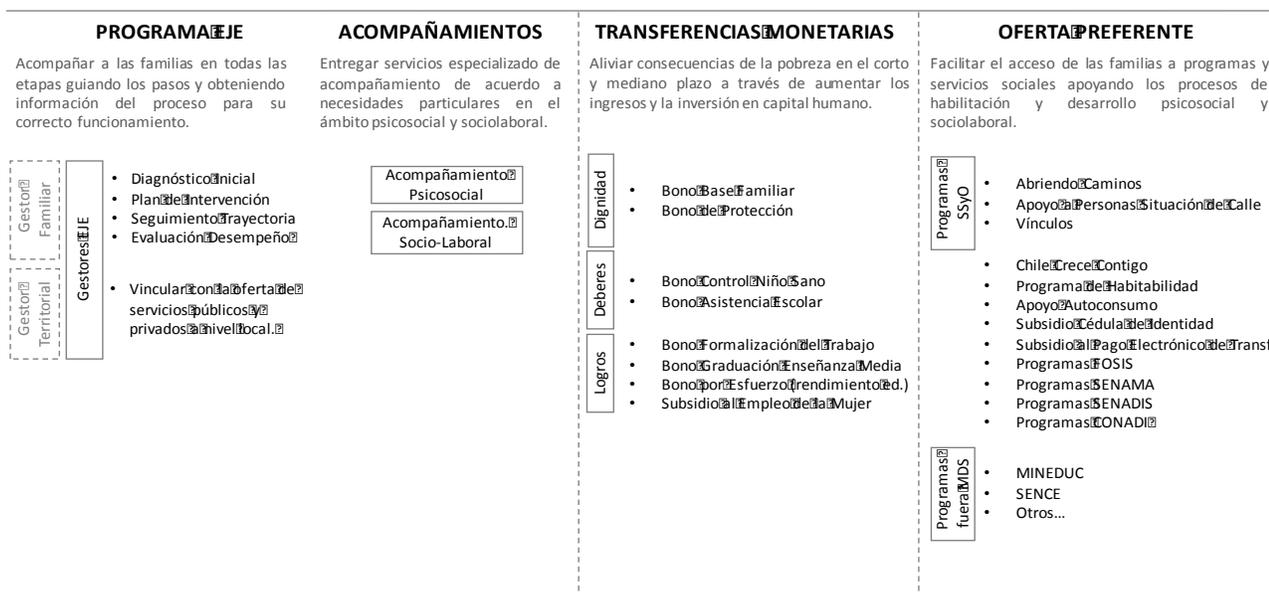
El índice de Aporte al Ingreso familiar (IAIF) no fija un límite al apoyo del IEF a las familias.	Cambio Legal/reglas de operación (a definir)	Mediano Plazo
La Transferencia Condicionada se transforma en un incentivo al cambio de comportamiento para la retención de la escuela media en complementación de las Becas del Ministerio de Educación o de un SUF ampliado para la educación media.	Cambio Legal/reglamentos respectivos (a definir)	Mediano Plazo

5. NUDOS CRÍTICOS DEL DISEÑO DEL SUBSISTEMA SEGURIDADES Y OPORTUNIDADES

Para realizar el análisis de la estrategia de intervención y del modelo de gestión del subsistema SSOO, se analizó toda la documentación existente en cuando a orientaciones, manuales operativos, instrucciones e informes. La lista de documentos fue abundante, y dada la complejidad del subsistema, se resolvió concentrar los esfuerzos en el Programa Familias que es el que provee los servicios de acompañamiento psicosocial y socio laboral a las familias en extrema pobreza. Aun cuando algunos elementos del análisis son aplicables a los demás programas (Vínculos, Calle y Abriendo Caminos), se optó por profundizar en el programa que concentra la mayor parte de los beneficiarios del subsistema. El diagrama siguiente resume los componentes.

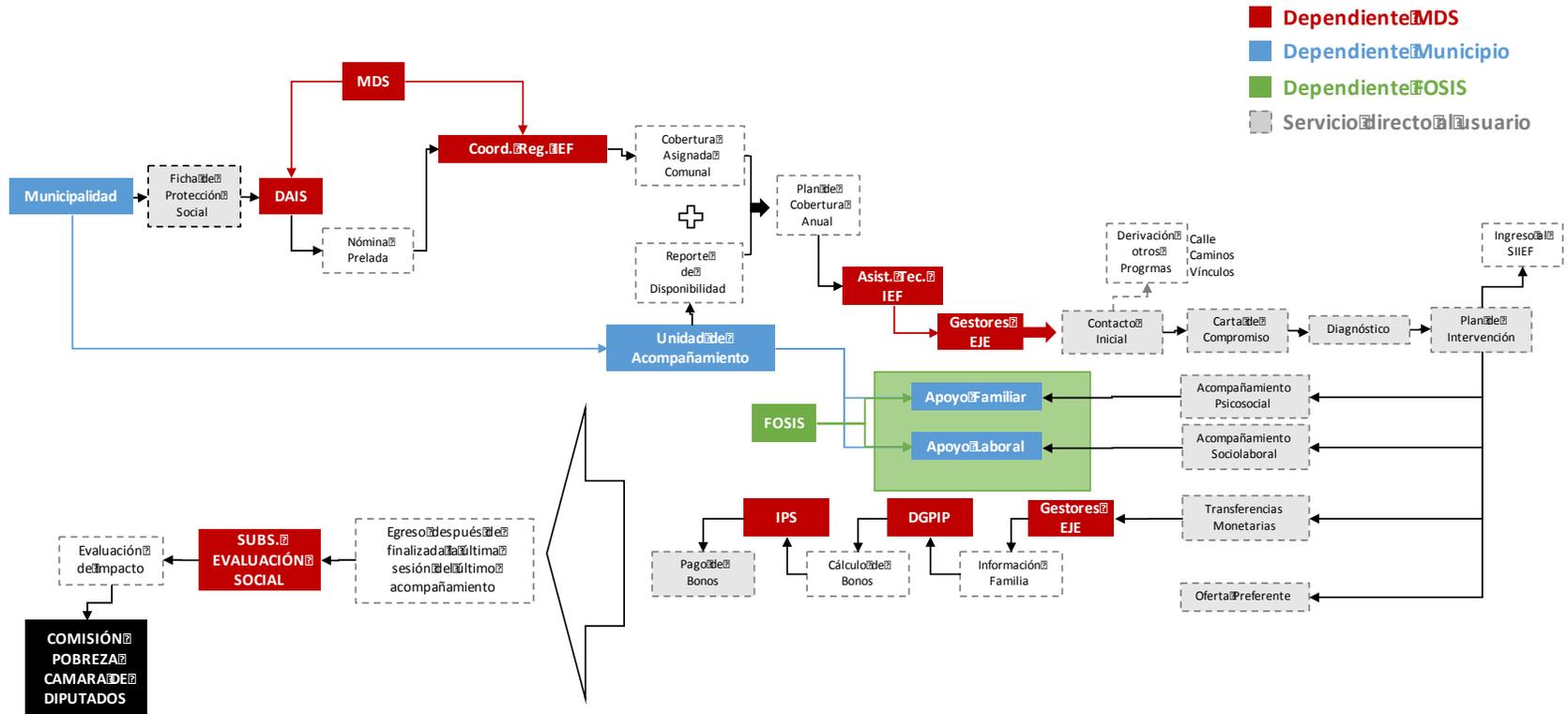
SUBSISTEMA “SEGURIDADES Y OPORTUNIDADES” (INGRESO ECONÓMICO FAMILIAR)

Promover el acceso a mejores condiciones de vida para familias que se encuentren en condición de pobreza a través de la utilización de los beneficios y servicios públicos, la entrega de transferencias monetarias y el desarrollo de capacidades que les permitan generar un ingreso autónomo.

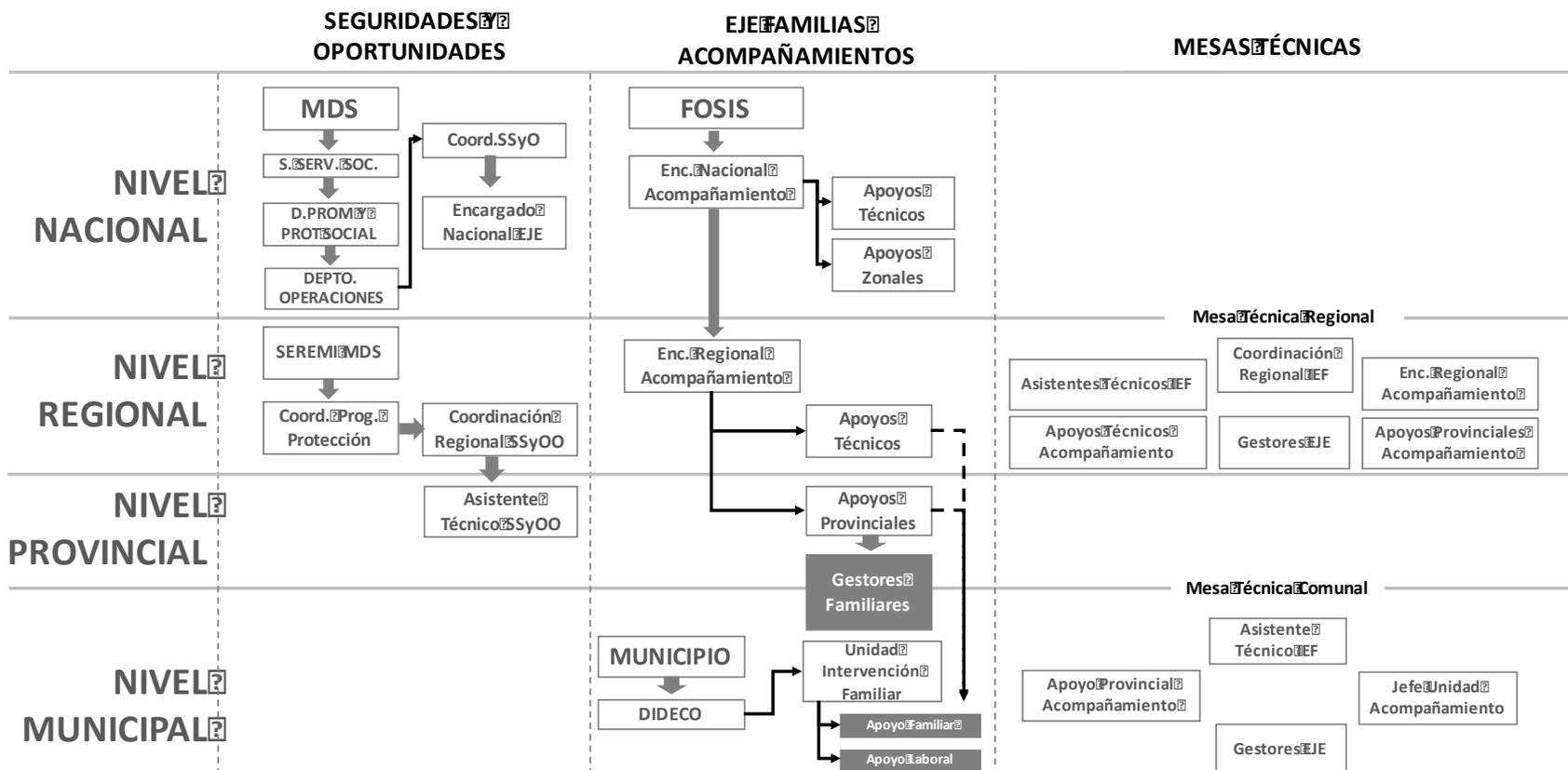


Dado el funcionamiento sistémico que se espera de un subsistema de este tipo, donde los componentes deben complementarse, aprovechar las sinergias y asegurar que la intervención con las familias será integral, es decir, los distintos componentes les serán puestos a disposición en una misma intervención, se hizo un esfuerzo especial por diagramar las fases y los procesos involucrados en el funcionamiento del subsistema. Desafortunadamente, la información se encontraba desagregada en los distintos documentos. Los diagramas en las páginas siguientes resumen los procesos involucrados en el funcionamiento del subsistema.

PROCESO Y FUNCIONAMIENTO



ROLES Y ESTRUCTURAS



Como puede apreciarse, los actores son múltiples tanto respecto de las instituciones involucradas (MDS, Fondo de Solidaridad e Inversión Social - FOSIS y Municipalidades) como de las unidades al interior del MDS (las cajas rojas) que forman parte de la cadena de acciones a realizar.

Si se presta atención al diagrama de proceso en aquello que se relaciona con el servicio directo al usuario (destacado en gris) se podrá ver que es una pequeña parte del proceso global. No obstante eso, la familia interactúa durante su permanencia en el programa con el gestor del programa EJE, con el gestor que le presta Apoyo Familiar y con el Gestor que le da el acompañamiento socio-laboral.

Por otra parte, la estructura de funcionamiento es complicada cuando se analiza por niveles territoriales. Se aprecia una estructura pesada en los niveles central y regional respecto de la estructura local que es la encargada de la relación con los usuarios.

Por otra parte, parecen no existir mesas técnicas al nivel nacional en circunstancias que el componente de oferta preferente en la práctica depende de las coordinaciones interinstitucionales que se hagan a ese nivel.

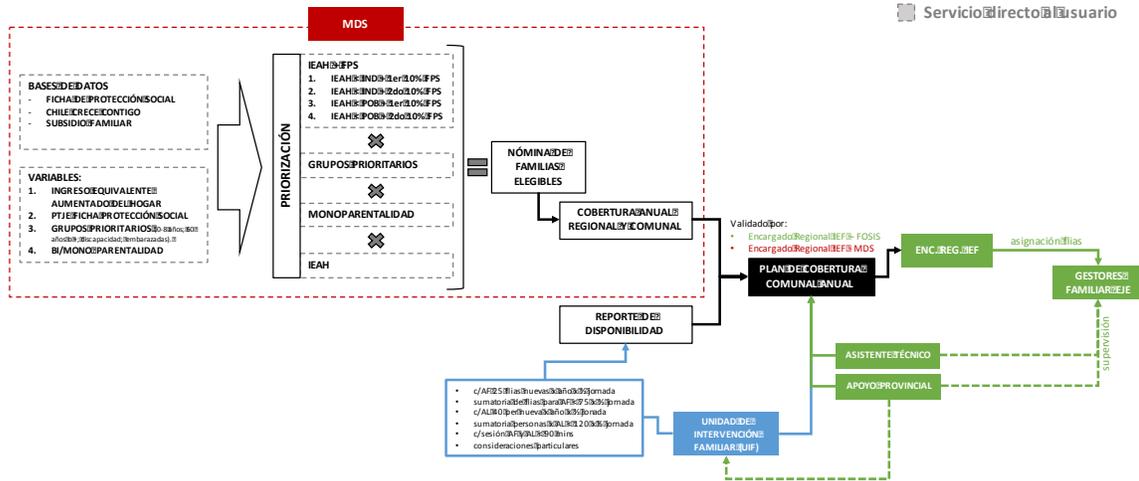
La implementación del Programa FAMILIAS (al igual que los demás programas de SSOO) está organizada en 4 etapas:

1. La selección y asignación de usuarios (beneficiarios)
2. Diagnóstico y diseño de un plan de intervención.
3. Ejecución y seguimiento del plan de intervención
4. Evaluación y egreso

Cada una de las etapas contempla un conjunto de complejos procedimientos en los que participan diferentes actores.

1 SELECCIÓN Y ASIGNACIÓN DE USUARIOS

- Dependiente MDS
- Dependiente Municipio
- Dependiente FOSIS
- Servicio Directo Usuario



La elegibilidad de los beneficiarios del programa se determina usando el instrumento de focalización vigente en el país, de donde se extrae un listado de elegibles en base a un conjunto de criterios predefinidos. En el caso del Programa Familias la selección de los elegibles no se determina únicamente en base a los ingresos inferiores a la línea de extrema pobreza, como se desprendería de la definición que hace la ley respecto de la población objetivo de SSOO.

La reglamentación vigente establece el uso combinado de 4 variables (ingreso equivalente aumentado del hogar, puntaje en la Ficha de Protección Social, pertenencia a grupos prioritarios – embarazadas, niños de 0 a 8 años, mayores de 60 años – y familia monoparental. Esas variables se combinan y se establece una priorización que genera la nómina de familias elegibles.

En base a la nómina de familias elegibles se establece una cobertura anual regional y comunal para la operación del año correspondiente. Los encargados regionales del programa en el MDS y en el FOSIS generan un plan de cobertura comunal anual y se solicita a los ejecutores (las Municipalidades) que preparen un reporte de disponibilidad para la atención de esas familias. El listado es anual y no se actualiza durante el año.

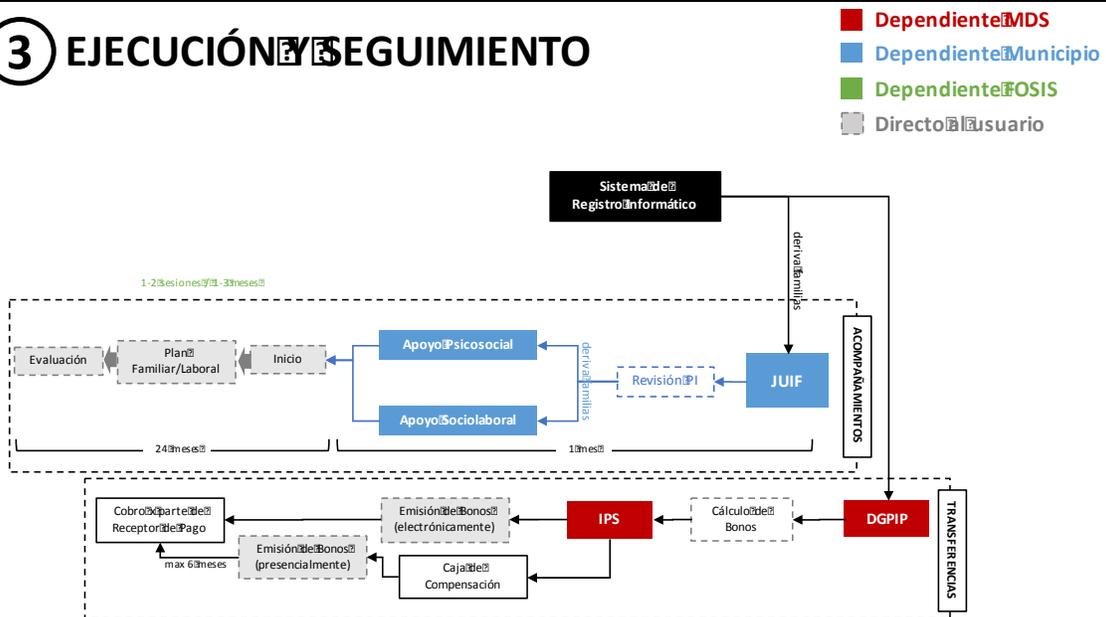
2 DIAGNÓSTICO Y PLAN DE INTERVENCIÓN



Una vez seleccionadas las familias y definido el plan de cobertura anual entra en operación el Programa EJE que es el encargado de hacer el diagnóstico de las familias seleccionadas y elaborar un plan de intervención.

Este proceso está a cargo de un Gestor Familiar EJE que depende del MDS (en el último año los gestores familiares EJE dependen del FOSIS regional), el cual realiza el contacto inicial con la familia a través de una visita domiciliaria, presenta el programa y realiza un diagnóstico a través de la aplicación de un instrumento estandarizado. Si la familia decide participar firma una carta de compromiso y se formaliza su ingreso a SSOO. El Gestor Familiar EJE prepara un plan de intervención donde se define qué beneficios y servicios tendrá la familia (acompañamiento psicosocial en todos los casos y en otros se agrega acompañamiento socio laboral). Todo este proceso se registra en un sistema informático.

3 EJECUCIÓN Y SEGUIMIENTO



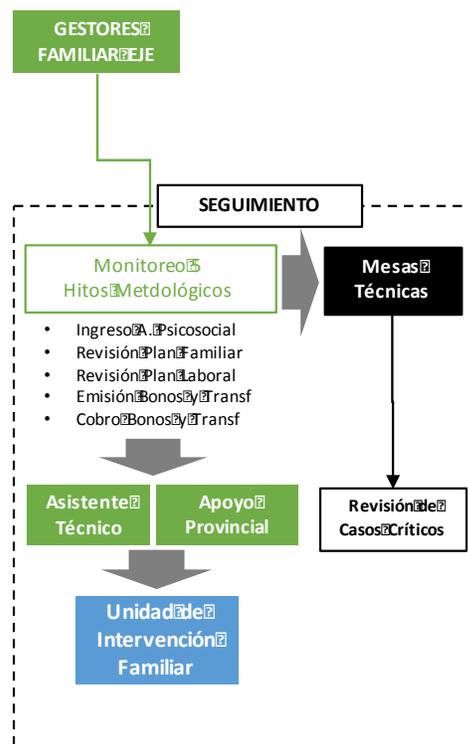
La información ingresada al sistema informático por el Gestor Familiar Eje se traslada a la Municipalidad para que se dé inicio a los acompañamientos que le correspondan a la familia. La Municipalidad revisa el Plan de Intervención generado por el Gestor Familiar EJE y deriva a las familias al o los acompañamientos indicados en el plan de intervención. Según las reglas este período debe tomar no más de un mes luego del cual se da inicio al acompañamiento psicosocial que se extiende por 24 meses. En los casos de las familias que adicionalmente tienen acompañamiento socio laboral, éste se despliega dentro del período del acompañamiento psicosocial por entre 12 y 24 meses.

En paralelo a este proceso, el MDS calcula los bonos y transferencias a los cuales la familia tiene acceso y realiza los procedimientos administrativos para autorizar el pago, el cual se concreta a través del IPS (Instituto de Previsión Social) quien realiza en todo el país los pagos de transferencias monetarias.



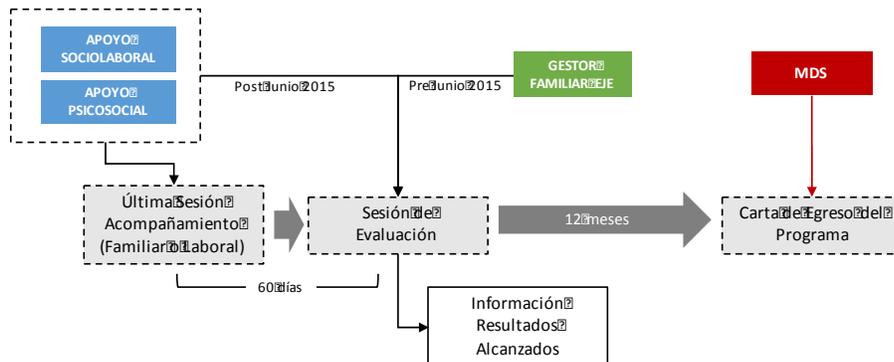
Adicionalmente a lo anterior, en el mismo período opera el componente de oferta preferente a través del mecanismo de las mesas técnicas que revisan las demandas de servicios levantadas por los acompañamientos y articulan la oferta disponible a nivel local, regional y nacional.

Para efectos del seguimiento, que es realizado por los gestores EJE, éste se concentra en el monitoreo de los denominados 5 hitos metodológicos. Las mesas técnicas revisan los casos críticos de no cumplimiento de forma de tomar las medidas que correspondan.



4 EVALUACIÓN Y EGRESO

- Dependiente MDS
- Dependiente Municipio
- Dependiente OSIS
- Directo Usuario



La última fase es la evaluación y el egreso que se expresa en una sesión de evaluación a 60 días de la última sesión del acompañamiento que esté vigente en esa fecha. Se informa sobre los resultados alcanzados durante el programa y 12 meses más tarde la familia recibe del MDS una carta de egreso del programa. No se encontraron disponibles detalles acerca del contenido de las acciones que se realizan en esta fase.

Teniendo en cuenta los elementos anteriormente descritos, del análisis realizado se desprendieron un conjunto de nudos críticos que se resumen a continuación.

5.1. OBJETO GENÉRICO Y NO ESPECÍFICO DEL SUBSISTEMA

Como se ha señalado anteriormente, el artículo 2° de la ley que crea el subsistema SSOO señala textualmente que *“el Subsistema tiene por objeto brindar seguridades y oportunidades a las personas y familias que participen en él, de modo de promover el acceso a mejores condiciones de vida”*.

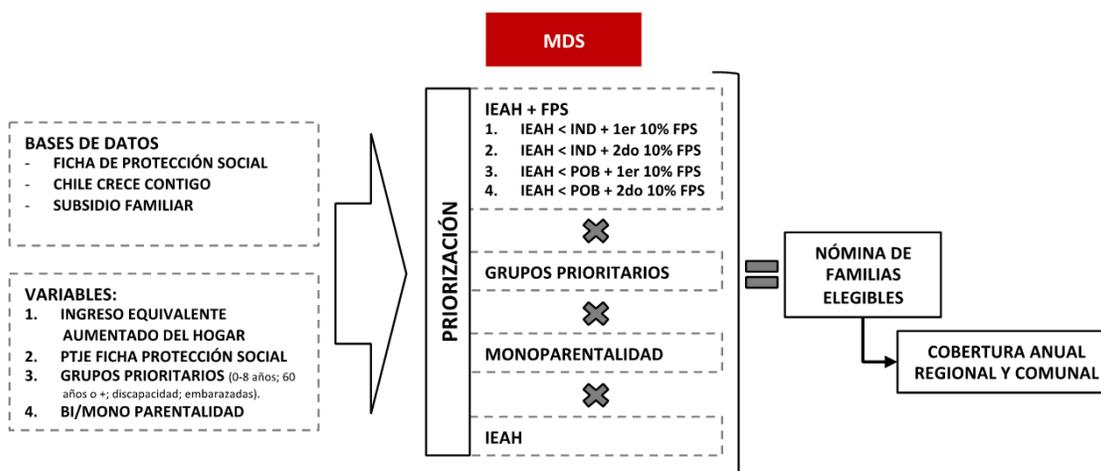
Siguiendo la redacción del objeto señalado, se trataría de acceder a mejores condiciones de vida pero no hay una definición ni explicitación acerca de qué condiciones de vida se trata. De hecho, en los distintos documentos técnicos con que cuenta el subsistema se presentan versiones distintas o diferentes interpretaciones y alcances del objeto del subsistema. Lo anterior no es un problema semántico sino operacional, en la medida que el objeto debería señalar claramente los resultados esperados de la implementación de una determinada política. Dada la amplitud del concepto *“mejores condiciones de vida”*, cualquier mejoramiento por pequeño que sea durante la permanencia de una familia en el subsistema puede considerarse como obtención del resultado esperado. Por otra parte, *“promover el acceso”* no da cuenta de acceder efectivamente a las denominadas mejores condiciones de vida.

Si bien el objeto genérico del subsistema se considera un nudo crítico en el diseño de esta política, también puede utilizarse como una ventaja para los efectos de un rediseño toda vez que existe espacio para definiciones más precisas de los resultados esperados de la intervención social que se realice.

5.2. DESALINEACIÓN ENTRE POBLACIÓN OBJETIVO Y REGLAS DE ELEGIBILIDAD

La ley que crea el subsistema SSOO es clara en determinar que la población objetivo corresponde a familias en situación de extrema pobreza de ingresos. De hecho, parte de las transferencias monetarias que contempla el subsistema están dirigidas a cubrir el 85% de la brecha de ingresos de la familia versus el valor de la línea de extrema pobreza. En la sección de este informe relativa a las transferencias monetarias se trata extensivamente este tema.

Sin embargo, al revisarse la documentación disponible que contiene las reglas de elegibilidad de las familias para ser convocadas a participar de SSOO se observa un proceso complejo de toma de decisiones con un conjunto de variables de priorización. Es entendible haber buscado mecanismos para aplicar la regla de elegibilidad que señala la ley cuando el instrumento preferente de focalización era la Ficha de protección Social que ordenaba a los hogares por nivel de vulnerabilidad y no por niveles de ingresos.



La modificación del instrumento de focalización a contar del 1 de enero de 2016 – el Registro Social de Hogares – ofrece la oportunidad de hacer una selección de familias usando directamente la variable ingresos toda vez que la Clasificación Socioeconómica que calcula para cada hogar se basa en un cálculo de ingresos.

Resulta necesario ajustar y simplificar el mecanismo para determinar la elegibilidad de las familias para acceder al subsistema SSOO. Se recomienda que sean elegibles únicamente aquellas familias que tendrían acceso a la denominada transferencia base de SSOO, de forma que efectivamente opere como base, con los ajustes que se propone en el capítulo sobre transferencias monetarias del presente informe.

El número de hogares elegibles debería tender a coincidir con el número de hogares en extrema pobreza que determinó la última medición de la encuesta CASEN, con la metodología nueva de cálculo. Datos administrativos a los que se tuvo acceso mostraron que con la metodología de elegibilidad utilizada resultaban elegibles cerca de 2 millones de hogares en circunstancias que los hogares en situación de extrema pobreza bordea los 200 mil en el país.

5.3. ALTO RIESGO DE ERRORES DE EXCLUSIÓN

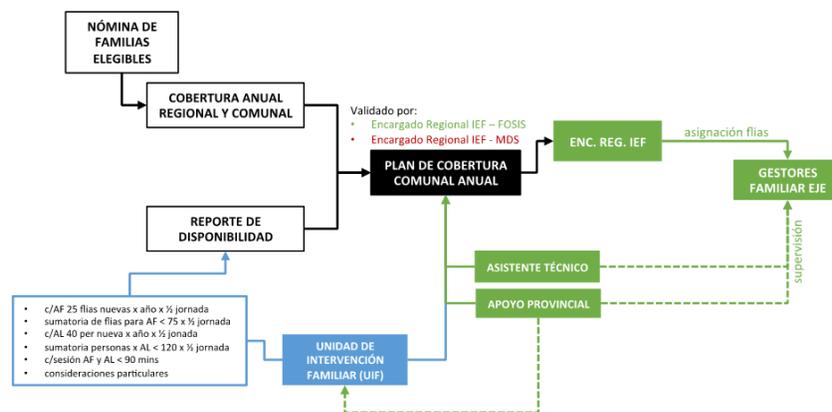
A los antecedentes señalados en el punto anterior respecto de los criterios de elegibilidad para SSOO se agrega la decisión de contar con nóminas anuales de elegibles en vez de nóminas mensuales (nóminas móviles) que permitan recoger los cambios en los hogares que no siendo elegibles en un mes si lo sean en el siguiente. Ambos elementos generan un alto riesgo de errores de exclusión de los hogares más pobres del país.

La modalidad de la nómina anual parece estar más influida por el cumplimiento del paso administrativo relacionado con el reporte de disponibilidad que tienen que hacer las Municipalidades, en tanto ejecutoras de los acompañamientos que contempla el subsistema, y no por la urgencia de las necesidades de atención de los más pobres, y menos aún por la atención de contingencias que es propia de sistemas de protección social.

Por otra parte, el plazo de hasta 4 años que otorga la ley para que una familia sea incorporada al subsistema no responde a la emergencia de la extrema pobreza (entendida como ingresos insuficientes para financiar los gastos básicos de alimentación de un hogar) ni menos al enfoque de derechos que declara la propia ley.

Cabe señalar además que el ingreso de las familias elegibles al subsistema tampoco ocurre en un solo momento sino por meses de acuerdo a la metodología de intervención que contemplan los programas de acompañamiento. No parece haber argumentos suficientes que justifiquen las nóminas anuales como una mejor herramienta que nóminas mensuales actualizadas con la información mensual que proporciona el Registro Social de Hogares.

El cálculo de la cobertura por comuna por año puede perfectamente estimarse de acuerdo al número de hogares elegibles y la capacidad instalada de la Municipalidad que de acuerdo a la información disponible es muy estable en el tiempo. El reporte de disponibilidad y todas las gestiones asociadas a este paso administrativa podría eliminarse del proceso sin que se afecte sustantivamente ni la cobertura ni la capacidad de atención, junto con ganar tiempo significativo de atención a la familias.



5.4. DIAGNÓSTICO SEPARADO DE LA INTERVENCIÓN

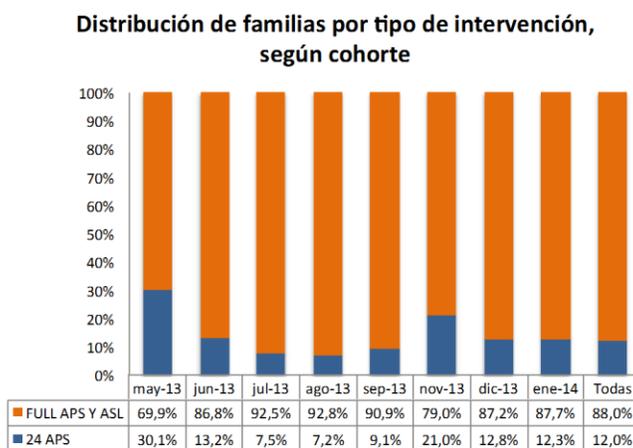
El subsistema define explícitamente actores diferentes para el diagnóstico, la intervención, el monitoreo y la evaluación. Un actor responsable del diagnóstico, diseño, monitoreo y evaluación de la intervención (Gestor Familiar dependiente de FOSIS, para el componente Familias) - el denominado programa EJE - y otro actor responsable por la implementación de los respectivos acompañamientos (Unidad de Intervención Familiar dependiente de la Municipalidad).

En los procesos de intervención social, el diagnóstico en sí mismo es parte de la propia intervención, y al intervenir se retroalimenta el diagnóstico. La modalidad escogida implica desafíos importantes de coordinación entre aquellos que diagnostican con aquellos que intervienen con la familia. Si dicha coordinación no es fluida en la forma de un trabajo en equipo de intervención, la mayor carga la tienen las familias que deben explicar una y otra vez su situación a personas diferentes. No están claras cuáles son las ventajas de mantener estas funciones por separado. Adicionalmente, esta modalidad implica un número importante de recursos humanos adicionales.

5.5. MULTIPLICIDAD DE ACTORES QUE SE VINCULAN CON EL USUARIO

En el diseño del subsistema es posible identificar, al menos, tres distintos actores (Gestor Familiar, Apoyo Psicosocial y Apoyo Socio Laboral) que se relacionan directamente con las familias durante su participación en el Subsistema, aumentando de esta manera su complejidad para el usuario. Estos actores no necesariamente están coordinados, ni son miembros del mismo equipo, y el riesgo de duplicación de funciones y mensajes no consistentes, es alto. Lo anterior, sumado al esfuerzo que tiene que hacer el usuario en la vinculación con múltiples actores. Es importante considerar el costo que tiene para el usuario estas relaciones múltiples para la misma intervención. Como los roles están segmentados por etapa de la intervención y no por el contenido de la misma, el esfuerzo de consistencia entre componentes debe hacerlo el usuario.

Una revisión de la información administrativa de las 28.652 familias que al mes de febrero de 2016 habían completado 24 meses de intervención en el programa Familias de SSOO, indicó que el 88% de las familias fueron usuarias del EJE y de ambos acompañamientos. De esta manera, la intervención solamente con acompañamiento psicosocial es minoritaria, aun cuando de los documentos vigentes y de la propia ley parecería que la opción minoritaria sería que una familia tenga ambos acompañamientos. Es necesario y recomendable estudiar los perfiles de las familias que solamente tuvieron acompañamiento psicosocial de forma de identificar sus características distintivas. El gráfico siguiente da cuenta de los datos disponibles por cohorte de ingreso en el grupo de familias que se indica.

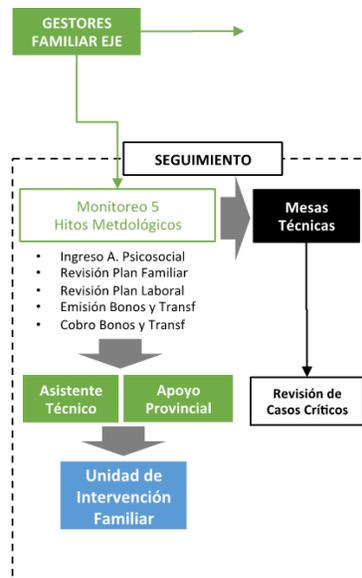


Datos de un total de 28.652 familias con 24 meses de intervención

5.6. ORIENTACIÓN A PROCEDIMIENTOS MÁS QUE A RESULTADOS

El diseño del subsistema y su operación, así como la evaluación de su desempeño, está más orientado a procedimientos o actividades, que a resultados observables en los usuarios que mejoren sus condiciones de vida. Esto se aprecia con claridad en el monitoreo que el Gestor Familiar realiza de los “5 hitos metodológicos”, donde éste observa no el proceso que el usuario está llevando y sus respectivos cambios, sino el cumplimiento de rutinas de procedimientos. Los denominados hitos metodológicos en realidad son binarios (si o no) y se refieren a actividades puntuales (ingresó al acompañamiento social, revisó el plan familiar, revisó el plan laboral, se emitieron los bonos y transferencias, cobró los bonos y transferencias).

De hecho, el subsistema no cuenta con una matriz de resultados en los usuarios que pueda servir de guía para la intervención de los acompañamientos y al mismo tiempo para la oferta preferente.



5.7. DÉBIL ALINEACIÓN DE LOS COMPONENTES DEL SUBSISTEMA

De la revisión de la documentación correspondiente se desprende que existe un desbalance entre los componentes del subsistema. Por una parte, el programa EJE opera con un carácter más administrativo que como una intervención base a través de la cual se articula el proceso de apoyo a las familias participantes. Las transferencias monetarias parecen ser el elemento central de la intervención del subsistema y lo que las familias participantes obtienen en un plazo menor de tiempo. Sin embargo, los montos de las transferencias son variables de un mes a otro y no parecen haber los mecanismos de información y comunicación con las familias que permita que comprendan a cabalidad el funcionamiento y el sentido de las transferencias monetarias. Los acompañamientos no están orientados a resultados específicos a lograr con las familias y las sesiones que se realizan con las familias también están más centradas en pasos metodológicos que en contenidos específicos a trabajar con las familias respecto de sus condiciones concretas de vida. El material de trabajo para las sesiones está basado en actividades a completar en cada sesión para que en una intervención comprehensiva. Tampoco hay una necesaria conexión entre las actividades que se realizan en cada sesión y los demás componentes del subsistema. Por último, el componente de oferta preferente aparece muy desdibujado y también centrado más en la operación de los convenios que en resultados concretos en las familias participantes.

5.8. SUMATORIA DE BONOS MÁS QUE SISTEMA DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS DE APOYO AL INGRESO FAMILIAR

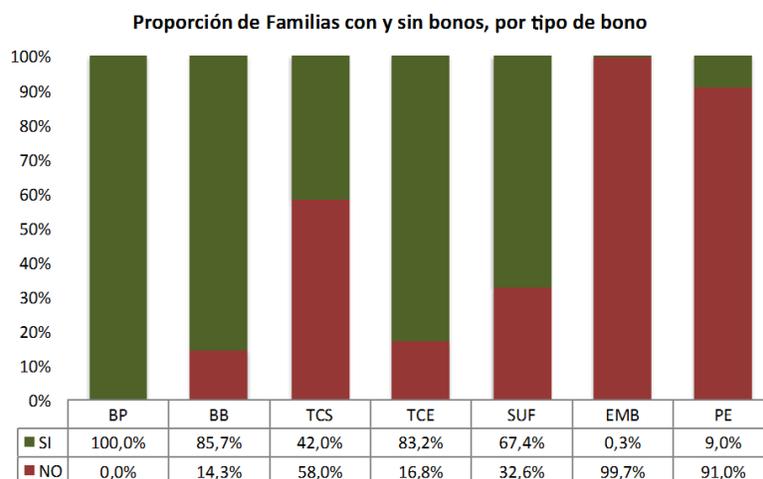
El capítulo anterior de este informe trata en detalle este tema, pero es necesario puntualizarlo como uno de los nudos críticos del subsistema. La multiplicidad de transferencias que considera el Subsistema y la diversidad en las reglas de funcionamiento de cada una de ellas, dificulta la comprensión por parte de los usuarios acerca de este componente del Subsistema y parece necesaria una revisión de la sincronía y complementariedad entre las transferencias. Adicionalmente, la ley identifica y permite alguna flexibilidad en las transferencias por logros, que

podría explorarse para fortalecer la intervención, particularmente en lo que se refiere al Bono por Esfuerzo. Hasta ahora sólo ha operado un Bono al Esfuerzo por logro escolar, sin embargo la Ley permite una variedad de ámbitos que pueden premiarse con esta transferencia.

Usando la misma base de datos que se ha mencionado con anterioridad de aquellas familias que completaron la intervención de 24 meses de SSOO, se pudo constatar que es el Bono de Protección (BP) es el que opera como base de la intervención en la medida en que todas las familias acceden a él. De cualquier manera no queda claro cuál es el objetivo de este Bono ni como se articula con los demás bonos ni con la intervención que realizan los acompañamientos. Parece más bien una transferencia por el hecho de participar en el subsistema. No se entiende el sentido que tiene el valor decreciente del bono. Parece más bien que la decisión habría sido mantener el Bono de Protección que contemplaba Chile Solidario, sin considerar que dicho Bono tenía el propósito de colaborar en el financiamiento de los costos de transacción de la participación y acceso de las familias a las redes de servicios y beneficios. Toda vez que es la mujer la que generalmente realiza las gestiones para acceder a la oferta disponible, dicho Bono era asignado a la mujer principal de la familia (haya sido o no la jefa de hogar). El monto decreciente tenía el sentido de reconocer que los costos de transacción son más altos al comienzo en el entendido que la metodología de intervención propiciaba que en los primeros 6 meses se concentrara la intervención intensiva de acceso a los servicios disponibles. Estos argumentos no aparecen en la documentación revisada ni tampoco una explicación más detallada de la función que cumple este Bono en la participación de las familias en SSOO.

Como se señaló en un punto anterior, el 14.3% de las familias analizadas no tuvieron derecho a transferencia base (TB). Como puede apreciarse en el gráfico siguiente, una mayor proporción de familias accedieron a la transferencia Monetaria Condicionada de Educación (TCE) que aquellas que accedieron a SUF (83.2% versus 67.4%), lo que podría explicarse por el eventual acceso de dichas familias tendrían a la Asignación Familiar contributiva. No se dispone de datos sobre esto pero resulta poco plausible este argumento, tanto por la diferencia de casi 20 puntos porcentuales entre ambos beneficios como porque todos los beneficiarios de SSOO tendrían acceso garantizado al SUF, el valor del subsidio es mayor que el de la asignación familiar, y los beneficiarios pueden optar por uno o por otro. Lo razonable sería que estas familias hubieran optado por el SUF.

También puede apreciarse la mínima proporción de familias que accedieron al subsidio al pago electrónico (PE), en el entendido que la inclusión financiera de las familias a través del pago de las TTMM tendría que ser uno de los resultados esperados de la intervención de SSOO ya que no habría obstáculos a lograrlo.



Cabe destacar que, de los bonos considerados en el análisis, el 70% de las familias recibieron 4 o más tipos de bonos durante su permanencia en SSOO. Se encontraron 51 combinaciones de tipos de bonos recibidos por las familias, aun cuando el 94.4% de las familias se concentran en 13 de las 51 combinaciones encontradas. El 50.2% de las familias se concentra en solamente dos combinaciones que son las centrales del componente de TTMM del subsistema: (i) Bono de protección - Bono Base – Transferencia Condicionada Educación – SUF, y (ii) a la combinación anterior se suma la Transferencia Condicionada de Salud.

Respecto del monto de recursos transferidos a las familias por efecto de los bonos, la tabla siguiente da cuenta del monto promedio per cápita mensual de las transferencias por tipo de combinación. Desafortunadamente no se contó con información acerca de los ingresos de las familias para calcular la proporción de los ingresos totales que representaron las transferencias monetarias de SSOO que terminaron al mes 25.

n	COMBINACIONES MAS FRECUENTES	TIPO DE INTERVENCION (n familias)			MEDIA PER CAPITA MES		
		24 APS	FULL APS Y ASL	TODAS	24 APS	FULL APS Y ASL	TODAS
1	BP-BB-TCE-SUF	645	6.312	6.957	\$14.129	\$14.036	\$14.044
2	BP-BB-TCS-TCE-SUF	479	5.640	6.119	\$14.018	\$13.587	\$13.621
3	BP-BB-TCE	369	2.103	2.472	\$11.966	\$11.570	\$11.629
4	BP-BB	404	1.350	1.754	\$13.896	\$13.704	\$13.748
5	BP-BB-TCS-TCE	169	1.286	1.455	\$11.444	\$10.373	\$10.498
6	BP-TCE-SUF	169	895	1.064	\$10.097	\$11.470	\$11.252
7	BP-BB-TCS-SUF	74	782	856	\$15.752	\$15.680	\$15.686
8	BP-BB-TCS-TCE-PE-SUF	53	770	823	\$14.061	\$13.699	\$13.722
9	BP-TCE	201	615	816	\$5.465	\$4.607	\$4.818
10	BP	259	484	743	\$4.766	\$4.402	\$4.529
11	BP-BB-TCE-PE-SUF	43	612	655	\$13.736	\$14.369	\$14.328
12	BP-TCS-TCE-SUF	37	452	489	\$11.232	\$11.094	\$11.105
13	BP-BB-TCS	35	360	395	\$11.771	\$10.234	\$10.370
	TODAS	3.113	22.958	26.071	\$11.842	\$12.682	\$12.582

5.9. OFERTA PREFERENTE: FOCO EN LAS MESAS TÉCNICAS

Se advierte una falta de protocolización respecto del componente “oferta preferente” en el subsistema. No están claros los responsables de la gestión de este componente, ni si los actores que juegan un papel al respecto cuentan con las atribuciones o capacidades para ello. Así tampoco queda explícito cómo se selecciona la oferta preferente ni los procedimientos de coordinación entre los distintos servicios y el programa. En los documentos se le asigna a las diversas mesas técnicas, particularmente en el nivel nacional y regional, una tarea de demanda y coordinación de la oferta, pero no se establece el mecanismo de operación de la oferta preferente ni la cobertura temporal del acceso.

5.10. INTRA-SECTORIALIDAD MÁS QUE INTER-SECTORIALIDAD

Es posible observar que el funcionamiento y los procedimientos del subsistema, dado como éste se encuentra diseñado, dependen principalmente de una coordinación intra-sectorial (MDS) más que una coordinación intersectorial. Esto a pesar de que el objeto del subsistema – la pobreza extrema – requiere de una fuerte y efectiva coordinación Intersectorial dada la multi-dimensionalidad del problema que se quiere enfrentar.

Si se revisan los componentes, sólo el de oferta preferente considera la participación de otros sectores diferentes al Ministerio de Desarrollo Social y las Municipalidades. En este sentido, el MDS puede implementar el subsistema por sí mismo toda vez que administra directamente el componente de diagnóstico y seguimiento (programa eje), asigna y administra el componente de transferencias monetarias y encarga a las Municipalidades la ejecución de los acompañamientos. Los esfuerzos están puestos en la administración de los procesos asociados a la operación de estos componentes.

5.11. ROL DISMINUIDO DE LAS MUNICIPALIDADES

Vinculado al punto anterior, el diseño del subsistema considera un rol disminuido de la Municipalidad en la implementación del subsistema. La Municipalidad cumple una función de ejecutor de los acompañamientos (social y laboral) y de miembro de las mesas de trabajo, pero no tiene injerencia en el diagnóstico de las familias seleccionadas (lo realiza el programa eje, fuera de la Municipalidad), ni en el monitoreo y evaluación del proceso global de intervención, como tampoco en la coordinación de los distintos servicios a nivel local.

5.12. LA FASE DE EGRESO Y EVALUACIÓN PARECE NO TENER CONTENIDO AUN

La ejecución del programa de acompañamiento finaliza con la última sesión de evaluación, sin embargo, el egreso del usuario del programa sucede 12 meses después de dicha sesión. No queda claro en qué consiste dicha evaluación ni tampoco qué beneficios o actividades tiene el usuario en esos 12 meses entre la evaluación y el egreso (y cuál es el sentido de dichos 12 meses). La temporalidad de la cobertura de protección social del Subsistema tendría que revisarse ya que los distintos componentes y prestaciones del Subsistema consideran duración diferente en el tiempo, que excederían los plazos de los acompañamientos y egreso.

6. FORTALECIMIENTO DE LA ORIENTACIÓN A RESULTADOS : PROPUESTA DE MATRIZ DE BIENESTAR

Teniendo a la vista los nudos críticos identificados y la necesidad de hacer ajustes al Subsistema, se trabajó en conjunto con el equipo técnico del MDS la propuesta de incorporar una matriz de resultados esperados en las condiciones de vida de las familias participantes del subsistema, como una forma de hacer un giro de los procedimientos a los resultados. El Ministerio tenía una propuesta preliminar que fue analizada en detalle y que sirvió de base para la propuesta que se presenta continuación. Se ha denominado Matriz de Bienestar.

Como es sabido, el proceso de superación de la extrema pobreza/pobreza requiere de esfuerzos mutuos entre las personas y familias afectadas por la pobreza y las intervenciones sociales implementadas por las instituciones públicas. Mientras las personas y familias aportan su disposición a enfrentar la situación a través de sus capacidades y experiencia, las instituciones públicas deben organizar las acciones de forma de atender pertinentemente las necesidades de las personas y familias, favorecer la inclusión de las personas a las redes de apoyo disponibles, y coordinar y articular intervenciones multisectoriales orientadas a resultados concretos y medibles.

El Subsistema Seguridades y Oportunidades (SSOO) del Sistema Intersectorial de Protección Social (SIPS) es la política pública vigente para apoyar a personas y familias en el proceso de superación de su situación de extrema pobreza/pobreza. Se propone incorporar como herramienta para la determinación de resultados del Subsistema, una Matriz de Bienestar para el Programa Familias, que pueda hacerse extensiva en el futuro a los demás programas de SSOO, adecuándola a las características particulares de la población objetivo de cada uno de ellos.

La Matriz de Bienestar (MB) que se propone debería ser un instrumento o herramienta que permita, a lo menos:

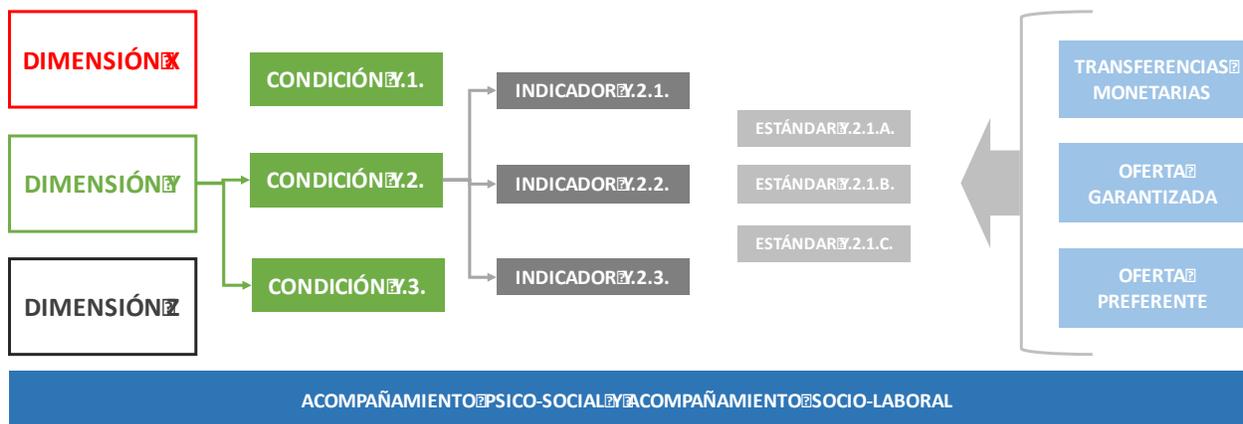
- a. Orientar los esfuerzos de las familias participantes en el mejoramiento de sus condiciones de vida.
- b. Orientar el trabajo de apoyo que se realiza con las familias participantes a través del Acompañamiento Psicosocial y del Acompañamiento Socio-laboral.
- c. Organizar la oferta programática disponible, en particular la oferta preferente, para apoyar los resultados que proponga la MB.
- d. Identificar el papel que cumplen o que potencialmente pueden cumplir las Transferencias Monetarias que contempla el Subsistema SSOO.
- e. Facilitar la conexión de los Subsistemas del SIPS, cuando éstos comparten personas y familias beneficiarias (Subsistema Chile Crece Contigo – CHCC y el Subsistema de Apoyos y Cuidados – SNAC).

- f. Apoyar el logro de indicadores claves de las políticas sociales nacionales, principalmente en materia de salud y educación.

6.1. COMPONENTES DE LA MATRIZ DE BIENESTAR

La metodología para la construcción de la Matriz de Bienestar que se propone, considera los componentes que se señalan en el diagrama siguiente. La Matriz se estructura sobre la base de CONDICIONES de bienestar, cada una de las cuales identifica un conjunto de INDICADORES (del 1 al n) que agregados definen las características de la condición. Para cada indicador se establecen ESTANDARES de cumplimiento del indicador y/o de la condición. Por su parte las transferencias monetarias que considera el subsistema SSOO, la oferta garantizada del Subsistema y la que se defina como oferta preferente, son los medios que facilitan o favorecen el cumplimiento de los estándares, de los indicadores y de la condición. Los Acompañamientos – Psicosocial y Socio-laboral – son los procesos de Apoyo que permiten a las familias avanzar en el cumplimiento de la Condiciones de Bienestar. Este instrumento permite aumentar la integración y alineación de los componentes de SSOO en la misma familia, la cual es apoyada para alcanzar o mantener las condiciones de bienestar, y la intervención de todos los actores se centra en estos resultados, incluidas las transferencias monetarias.

Componentes de la Matriz de Bienestar de SSOO



6.2. CONDICIONES BÁSICAS DE BIENESTAR

Se identificó un conjunto de ámbitos de bienestar que se han priorizado en la propuesta dada su importancia para la calidad de vida de las personas y familias. Las condiciones que se proponen están organizadas en dichos ámbitos.

Ámbito	Condición de BIENESTAR
EDUCACIÓN	ED1: Los miembros de la familia en edad escolar asisten regularmente al sistema educativo.
	ED2: Los adultos de la familia interesados en aumentar su nivel educativo, acceden a las alternativas educativas pertinentes.
	ED3: Los miembros de la familia participando en el sistema educativo logran los resultados educativos del nivel correspondiente.
SALUD	SL1: Los miembros de la familia asisten a los controles de salud preventiva correspondientes a su edad.
	SL2: Los miembros de la familia reciben las prestaciones correspondientes a los controles de salud preventiva de acuerdo a su edad.
	SL3: Los miembros de la familia afectados por algún problema de salud están recibiendo atención de salud, de acuerdo a los protocolos vigentes.
	SL4: Los integrantes de la familia en situación de discapacidad están recibiendo la atención de salud que requieren.
TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL	TS1: Uno o más miembros adultos (mayor de 18 años de edad) del hogar se encuentra(n) ocupado(s).
	TS2: Los integrantes de la familia que trabajan se encuentran cotizando en el sistema previsional.
	TS3: Los miembros de la familia interesados en insertarse laboralmente, acceden a los programas o servicios de apoyo que requieran.
	TS4: Los niños, niñas y adolescentes de la familia no se encuentran trabajando.
INGRESOS	IN1: La familia cuenta con ingresos económicos superiores a la línea de la extrema pobreza.
	IN2: Los miembros de la familia hacen uso de las garantías de ingresos económicos permanentes del sistema de protección social (contributivo y no contributivo).
	IN3: Los miembros de la familia acceden a los beneficios transitorios garantizados para los que cumplen requisitos.
	IN4: El jefe de hogar o su pareja o cónyuge se encuentran financieramente incluidos.
VIVIENDA	VD1: La familia tiene regularizada la situación de tenencia y/o arriendo del terreno y la vivienda donde residen.
	VD2: La vivienda donde reside a familia está en condiciones de seguridad adecuadas al bienestar de sus integrantes.
	VD3: La familia dispone de servicios básicos adecuados.
	VD4: La familia dispone del equipamiento básico necesario para sus integrantes.
	VD5: La familia accede a los subsidios de vivienda y al pago de servicios básicos para los que cumpla requisitos.
BIENESTAR PSICOSOCIAL	BP1: En la familia existen prácticas de buen trato entre sus miembros.
	BP2: En la familia existe una distribución equitativa de las tareas del hogar.
	BP3: La familia apoya el proceso educativo de sus integrantes.

BP4: La familia provee los apoyos y cuidados necesarios a sus integrantes con algún grado de dependencia.

BP5: La familia mantiene un vínculo regular con aquellos integrantes que se encuentren en un sistema de protección y/o de cuidado especial, fuera del hogar.

BP6: La familia apoya la participación laboral de sus miembros adultos.

BP7: La familia organiza el presupuesto en función de sus recursos y necesidades prioritarias

BP8: Los integrantes de la familia (que lo deseen) participan en instancias comunitarias existentes en su territorio, de acuerdo a sus intereses.

El acceso a bienes y servicios para alcanzar las condiciones de bienestar que se definan requiere que las personas puedan ser reconocidas por el Sistema de Protección Social vigente en el país. Estar afiliado y/o registrado se constituye en una suerte de ciudadanía social para aquellas personas y hogares cubiertos por el Sistema de Protección Social y sus componentes. Por esta razón, se propone complementar la Matriz de Bienestar con un conjunto de condiciones de Afiliación y Registro entendidas como pre-condiciones de acceso, y en esta medida requieren ser promovidas, apoyadas y monitoreadas como parte de la estrategia de intervención del Subsistema Seguridades y Oportunidades. Estas condiciones no tienen indicadores, ya que en sí mismas contienen el descriptor de logro.

Condiciones de AFILIACIÓN Y REGISTRO
AR1: Todos los miembros de la familia cuentan con cédula de identidad vigente.
AR2: La familia y todos sus miembros se encuentran integrados al Registro Social de Hogares y su información se encuentra actualizada.
AR3: Los integrantes de la familia en situación de discapacidad se encuentran integrados al Registro Nacional de la Discapacidad
AR4: Las personas que lo requieren cuentan con la acreditación de la calidad indígena.
AR5: Todos los miembros de la familia se encuentran afiliados al sistema de salud (público o privado)
AR6: Los integrantes de la familia que trabajan se encuentran afiliados al sistema previsional.
AR7: Los integrantes de la familia que se encuentran cesantes se encuentran inscritos en la oficina municipal de información laboral.

6.3. INDICADORES PROPUESTOS POR CONDICIÓN DE BIENESTAR

Las tablas siguientes proponen indicadores para cada una de las condiciones identificadas, en el ámbito respectivo, teniendo especial consideración en la viabilidad tanto para las familias como para las políticas públicas de cumplir con estos indicadores, al mismo tiempo que aporten a mejorar los indicadores de pobreza de ingresos y de pobreza multidimensional vigentes en el país.

Ámbito: EDUCACIÓN

Condición	Indicadores
ED1: Los miembros de la familia en edad escolar asisten regularmente al sistema educativo.	I1: Los niños, niñas y adolescentes se encuentran matriculados en el sistema escolar.
	I2: Los niños, niñas y adolescentes cumplen con la asistencia mínima al sistema educativo.
	I3: Los miembros de la familia con necesidades educativas especiales cuentan con apoyo educativo acorde a sus necesidades.
	I4: Las niñas, niños y adolescentes hacen uso de los servicios y prestaciones de asistencia escolar a las que tienen derecho.
ED2: Los adultos de la familia interesados en aumentar su nivel educativo, acceden a las alternativas educativas pertinentes.	I5: Los adultos que se encuentran en el sistema educativo participan de forma regular.
	I6: Los adultos interesados en completar estudios, acceden a alternativas educativas para ello.
	I7: Los adultos que no han adquirido la lectoescritura y/o el cálculo inicial, acceden a alternativas educativas para la alfabetización.
ED3: Los miembros de la familia participando en el sistema educativo logran los resultados educativos del nivel correspondiente.	I8: Las niñas y niños de 8 años de edad o más saben leer y escribir o estén participando en alguna modalidad de reforzamiento escolar para lograrlo.
	I9: Los miembros de la familia entre 7 básico y 3º medio son promovidos al año siguiente.
	I10: Los miembros de la familia que cursan 4º medio, terminan la educación secundaria.
	I11: Los adultos que participan del sistema educativo terminan el curso en el que se encuentran.

Las condiciones de EDUCACIÓN aportan a superar carencias incluidas en la medición de la pobreza multidimensional.

INDICADOR	CARENCIA
Acceso a la educación	Carencia 1: Hogares que tienen entre sus miembros al menos a una persona de 4 a 18 años de edad que no está asistiendo a un establecimiento educacional, excluyendo a quienes hayan egresado de 4º medio.
	Carencia 3: Hogares que tienen al menos una persona de 6 a 26 años que tiene una condición permanente y/o de larga duración y que no asiste a un establecimiento educacional.
Escolaridad	Carencia 4: Hogares que tienen al menos un miembro mayor de 18 años que ha alcanzado menos años de escolaridad que los establecidos por ley, de acuerdo a su edad.

Adicionalmente aportan a la política nacional de educación obligatoria entre NT1 (Kínder) y 4º medio.

Ámbito: SALUD

Condición	Indicadores
SL1: Los miembros de la familia asisten a los controles de salud preventiva correspondientes a su edad.	I1: Las gestantes de la familia tienen sus controles gestacionales al día.
	I2: Las niñas y niños menores de 10 años tienen sus controles de salud del niño al día.
	I3: Los adolescentes y jóvenes asisten a los controles de Salud Integral de Adolescentes y Jóvenes.
	I4: Los adultos de la familia tienen su examen de medicina preventiva al día.
	I5: Los adultos mayores de la familia asisten a los controles de salud del adulto mayor.
SL2: Los miembros de la familia reciben las prestaciones correspondientes a los controles de salud preventiva de acuerdo a su edad.	I6: Las embarazadas están recibiendo las prestaciones de Chile Crece Contigo.
	I7: Los niños y niñas hasta los 9 años están recibiendo las prestaciones de Chile Crece Contigo.
	I8: Los adolescentes y jóvenes están recibiendo las prestaciones del Programa de Salud Integral.
	I9: Los adultos (hombres y mujeres) están recibiendo las prestaciones de medicina preventiva que les corresponden de acuerdo a su género y edad.
	I10: Los adultos mayores están recibiendo las prestaciones del Programa del adulto mayor.
SL3: Los miembros de la familia afectados por algún problema de salud están recibiendo atención de salud, de acuerdo a los protocolos vigentes.	I11: Atención de niños y niñas menores de 6 años con malnutrición.
	I12: Atención a personas con enfermedades crónicas.
	I13: Atención a personas con Patologías AUGE.
	I14: Atención a personas con enfermedades “pocos comunes”
	I15: Atención a personas con consumo problemático de alcohol y/o drogas
	I16: Atención a problemas de violencia familiar
SL4: Los integrantes de la familia en situación de discapacidad están recibiendo la atención de salud que requieren.	I17: Se encuentran integrados a programas de rehabilitación, cuando corresponda.
	I18: Reciben las ayudas técnicas que requieran.

Las condiciones de SALUD aportan a superar carencias incluidas en la medición de la pobreza multidimensional.

INDICADOR	CARENCIA
Malnutrición	Carencia 5: En el hogar, al menos un niño o niña de 0 a 6 años está con sobrepeso u obesidad o está en desnutrición o en riesgo de desnutrición.
Acceso a atención de salud	Carencia 8: Un miembro del hogar, durante los últimos 12 meses, ha estado en tratamiento médico por enfermedad AUGE pero no ha sido cubierto por el sistema de garantías explícitas en salud.

Adicionalmente aportan a la política nacional de salud según ciclo de vida y a las Garantías Explícitas en Salud (GES).

Ámbito: TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

Indicadores	
TS1: Uno o más miembros adultos (mayor de 18 años de edad) del hogar se encuentra(n) ocupado(s).	I1: Uno o más miembros adultos del hogar se encuentran trabajando en forma dependiente. I2: Uno o más miembros adultos del hogar se encuentran trabajando de forma independiente.
TS2: Los integrantes de la familia que trabajan se encuentran cotizando en el sistema previsional.	I3: Los integrantes del hogar que perciben ingresos por concepto de un contrato de trabajo o prestaciones de servicios a honorarios, están cotizando en el sistema AFP. I4: Los integrantes del hogar que trabajan como independientes están cotizando en el sistema previsional.
TS3: Los miembros de la familia interesados en insertarse laboralmente, acceden a los programas o servicios de apoyo que requieran.	I4: Las personas en situación de discapacidad reciben servicios para su Inserción laboral. I5: Los integrantes de la familia Interesados participan en talleres de habilitación laboral o de capacitación.
TS4: Los niños, niñas y adolescentes de la familia no se encuentran trabajando.	I6: Ningún niño o niña menor de 14 años se encuentra trabajando, formal o informalmente. I7: Los adolescentes entre 15 y 17 años que se encuentren trabajando, lo hacen en las condiciones que establece la normativa legal vigente.

Las condiciones de TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL aportan a superar carencias incluidas en la medición de la pobreza multidimensional.

INDICADOR	CARENCIA
Ocupación	Carencia 9: Al menos un miembro mayor de 18 años (o menor de 19 si ha completado la enseñanza media) se encuentra desocupado (es decir, buscó trabajo la semana pasada)
Seguridad Social	Carencia 10: El hogar tiene al menos un ocupado que no cotiza en el sistema previsional y no es trabajador independiente con educación superior completa.

El Componente de APOYO SOCIO-LABORAL se constituye en la estrategia de intervención principal para este ámbito de la matriz de bienestar. Habrá que hacer los ajustes correspondientes a los indicadores teniendo en cuenta las actividades y prestaciones que realizan en el marco del acompañamiento socio laboral.

Ámbito: INGRESOS

Condición	Indicadores
IN1: La familia cuenta con ingresos económicos superiores a la línea de pobreza extrema.	I1: La familia cuenta con ingresos del trabajo de sus miembros en edad de trabajar.
	I2: La familia cuenta con ingresos provenientes de pensiones y jubilaciones, cuando corresponda.
	I3: Los integrantes de la familia que tienen derecho a una pensión alimenticia, la están recibiendo.
IN2: Los miembros de la familia hacen uso de las garantías de ingresos económicos permanentes del sistema de protección social (contributivo y no contributivo)	I4: Las mujeres mayores de 60 años y los hombres mayores de 65 años, que realizaron cotizaciones previsionales durante su edad laboral, está recibiendo su jubilación.
	I5: Las personas jubiladas o mayores de 65 años de edad cuyas pensiones base son inferiores a lo establecido en la legislación vigente y que cumplen con los requisitos, reciben la garantía estatal por pensión mínima o reciben el Aporte Previsional Solidario de Vejez.
	I6: Las personas de 65 años y más que cumplen con los requisitos, reciben la Pensión Básica Solidaria de Vejez (PBSV).
	I7: Las personas entre 18 y 65 años, que presentan algún tipo de discapacidad y que cumplan con los requisitos, están recibiendo su Pensión Básica Solidaria de Invalidez (PBSI) y/o su Aporte Previsional Solidario de Invalidez (APSI), según corresponda.
IN3: Los miembros de la familia acceden a los beneficios transitorios garantizados para los que cumplen requisitos	I8: Las personas que cumplen con requisitos están recibiendo el Subsidio de Discapacidad Mental.
	I9: Las gestantes, madres y niños y niña están recibiendo la Asignación Familiar o el Subsidio Único Familiar, según corresponda.
IN4: El jefe de hogar o su pareja o cónyuge se encuentran financieramente incluidos.	I10: Las mujeres que se han pensionado o jubilado reciben el Bono por Hijo nacido vivo o adoptado.
	I11: Los miembros de la familia beneficiarios de transferencias monetarias las reciben a través de un depósito en cuenta bancaria.
	I12: El jefe de hogar o su pareja o cónyuge disponen de una cuenta de ahorro activa.

Las condiciones de INGRESOS aportan a superar la **pobreza de ingresos** (calculado en base al valor de la línea de pobreza extrema según la nueva metodología de medición de pobreza por ingresos) carencias incluidas en la medición de la pobreza multidimensional.

INDICADOR	CARENCIA
Jubilación de personas en edad de jubilar	Carencia 11: El hogar tienen al menos un integrante que no percibe una pensión contributiva o no contributiva, y no recibe otros ingresos por arriendos, retiro de utilidades, dividendos e intereses.

Ámbito: VIVIENDA

Condición	Indicadores
VD1: La familia tiene regularizada la situación de tenencia y/o arriendo del terreno y la vivienda donde residen.	<p>I1: La familia conoce la situación de tenencia del sitio que ocupa.</p> <p>I2: La familia conoce la situación de tenencia de la vivienda que ocupa la familia.</p> <p>I3: La familia accede a los servicios de regularización de propiedad del sitio y/o la vivienda, en caso de requerirlo.</p>
VD2: La vivienda donde reside a familia está en condiciones de seguridad adecuadas al bienestar de sus integrantes.	<p>I4: La vivienda donde reside la familia cuenta con condiciones adecuadas de estructura, impermeabilización, ventilación e iluminación natural, así como aislación térmica y acústica.</p> <p>I5: La vivienda donde reside la familia dispone del número, superficie y disposición de recintos necesarios para realizar diferenciadamente sus actividades domésticas.</p> <p>I6: La vivienda donde reside la familia permite el desplazamiento de cada uno de los integrantes de la familia.</p> <p>I7: En el caso de desarrollar actividades productivas dentro de la vivienda, éstas se realizan en espacios y condiciones seguras.</p> <p>I8: La familia cuenta con un ambiente libre de contaminación.</p>
VD3: La familia dispone de servicios básicos adecuados	<p>I9: La vivienda donde reside la familia dispone de un sistema de agua potable operativo.</p> <p>I10: La vivienda donde reside la familia dispone de un sistema eléctrico operativo y seguro para el desarrollo de las actividades domésticas</p> <p>I11: La vivienda donde reside la familia dispone de un sistema de eliminación de excretas y aguas servidas operativo y seguro.</p>
VD4: La familia dispone del equipamiento básico necesario para sus integrantes.	<p>I12: La familia dispone del equipamiento básico necesario para la preparación y consumo de los alimentos.</p> <p>I13: Cada integrante de la familia dispone de su cama con equipamiento básico (colchón, sábanas, frazadas, almohada)</p>
VD5: La familia accede a los subsidios de vivienda y al pago de servicios básicos para los que cumpla requisitos.	<p>I14: La familia está postulando a un programa de vivienda social, en caso de requerirlo.</p> <p>I15: La familia está recibiendo el Subsidio al Pago al Consumo del Agua Potable, si corresponde.</p> <p>I16: La familia está recibiendo el Subsidio a la Calefacción (leña), si corresponde.</p>

Las condiciones de VIVIENDA aportan a superar carencias incluidas en la medición de la pobreza multidimensional.

INDICADOR	CARENCIA
Hacinamiento	Carencia 12: El número de personas en el hogar por número de dormitorios exclusivos es mayor o igual a 2.5
Estado de la vivienda	Carencia 13: Hogares que habitan viviendas que presentan muros, techos o suelos en mal estado de conservación.
	Carencia 14: Hogares que residen en viviendas de tipo precario (mediaguas o mejoras, viviendas precarias de materiales reutilizados – latas, plásticos, cartones, etc.).
Servicios básicos	Carencia 15: Hogares que residen en viviendas que no tienen acceso a agua potable procedente de red pública en el caso de áreas urbanas.
	Carencia 16: Hogares que no tienen acceso a agua procedente de red o sistema de distribución proveniente de fuentes subterráneas o superficiales (incluyendo agua proveniente de pozo o noria, río, vertiente, lago o estero, o camión aljibe) en el caso de áreas rurales.
	Carencia 17: Tanto en zona urbana como rural, los hogares que tienen llave fuera de la vivienda y/o no tienen servicios de eliminación de excretas adecuado (solución diferente a WC conectado a alcantarillado o fosa séptica).

Ámbito: BIENESTAR PSICOSOCIAL

Condición	Indicadores
BP1: En la familia existen prácticas de buen trato entre sus miembros.	I1: La familia desarrolla prácticas cotidianas de conversación entre sus miembros.
	I2: En la familia se respetan las opiniones e intereses de sus miembros, teniendo en consideración su edad.
	I3: La familia dispone y desarrolla mecanismos de resolución no violenta de conflictos.
BP2: En la familia existe una distribución equitativa de las tareas del hogar.	I4: Las tareas del hogar se distribuyen entre los miembros de la familia considerando las posibilidades y edad de sus integrantes.
	I5: La familia discute y acuerda regularmente la distribución de las tareas del hogar entre sus miembros.
BP3: La familia apoya el proceso educativo de sus integrantes.	I6: Existe en la familia un adulto responsable de la educación de los niños, niñas y adolescentes.
	I7: La familia promueve condiciones que favorecen el desempeño adecuado de niños, niñas y adolescentes en el sistema educativo.
	I8: Los integrantes de la familia tienen una actitud positiva frente a la educación de sus miembros.
BP4: La familia provee los apoyos y cuidados necesarios a sus integrantes con algún grado de dependencia.	I9: La familia conoce las Redes de Protección Familiar disponibles en el territorio.
	I10: Los niños y niñas menores de 6 años que no cuentan con un adulto que pueda hacerse cargo de su cuidado durante el día, se encuentran incorporados a alguna modalidad de cuidado infantil.
	I11: La o las cuidadoras principales de miembros dependientes severos cuentan con los conocimientos básicos en materia de cuidados, pertinentes a las necesidades particulares de la persona dependiente.

	I12: La familia accede a los servicios de protección de derechos de los integrantes de la familia, en el caso de requerirlo.
BP5: La familia mantiene un vínculo regular con aquellos integrantes que se encuentren en un sistema de protección y/o de cuidado especial, fuera del hogar.	I13: Uno o más integrantes de la familia visitan de forma regular a la persona que se encuentra en un sistema de larga estadía, fuera del hogar.
BP6: La familia apoya la participación laboral de sus miembros adultos.	I14: Los integrantes de la familia valoran la participación laboral de sus integrantes adultos.
	I15: Los integrantes de la familia facilitan la inserción laboral de las mujeres adultas del hogar, en caso de querer trabajar fuera del hogar.
BP7: La familia organiza el presupuesto en función de sus recursos y necesidades prioritarias	I16: El(a) jefe(a) de hogar y/o su pareja conocen y están conscientes tanto de los ingresos como de los gastos de la familia.
	I17: El(a) jefe(a) de hogar y/o su pareja establecen prioridades respecto de los gastos de la familia, teniendo en cuenta las necesidades de sus miembros.
	I18: El(a) jefe(a) de hogar y/o su pareja monitorean periódicamente los gastos de la familia y toman las medidas correctivas necesarias, en caso de requerirlo.
BP8: Los integrantes de la familia (que lo deseen) participan en instancias comunitarias existentes en su territorio, de acuerdo a sus intereses.	I19: Los integrantes de la familia conocen las instancias comunitarias (actividades y organizaciones) disponibles en su territorio.
	I20: Los integrantes de la familia (que lo deseen) participan en actividades comunitarias de su territorio.
	I21: Los integrantes de la familia (que lo deseen) participan en organizaciones comunitarias de su territorio.

El Componente de APOYO PSICO-SOCIAL, si bien apoya la totalidad de los ámbitos de la Matriz de Bienestar, la metodología y actividades que se realicen con las familias tendrían que privilegiar la consecución de las condiciones de bienestar psicosocial que se definan.

6.4. DIMENSIÓN Y COMPONENTE SOCIO-COMUNITARIO

Adicionalmente a lo anterior, se discutió la necesidad que el Programa FAMILIAS incorpore el fomento de la ciudadanía por parte de los usuarios tanto en los indicadores de bienestar, como en su estrategia, diseño de gestión e implementación.

Al igual que en el caso de la propuesta de Matriz de Bienestar, la inclusión de una dimensión socio-comunitaria ha sido pensada en el marco de la implementación del Programa Familias, sin embargo es aplicable a los demás programas de SSOO tomando las precauciones necesarias en cuanto a la adecuación de los contenidos y los procesos a las características específicas de la población objetivo.

Se entiende que el fomento de la ciudadanía se logra a través de (i) el acceso a información, operación y consulta respecto de los servicios públicos, (ii) el fortalecimiento del tejido social y los vínculos comunitarios, y (iii) la participación en actividades, iniciativas u organizaciones colectivas y sociales.

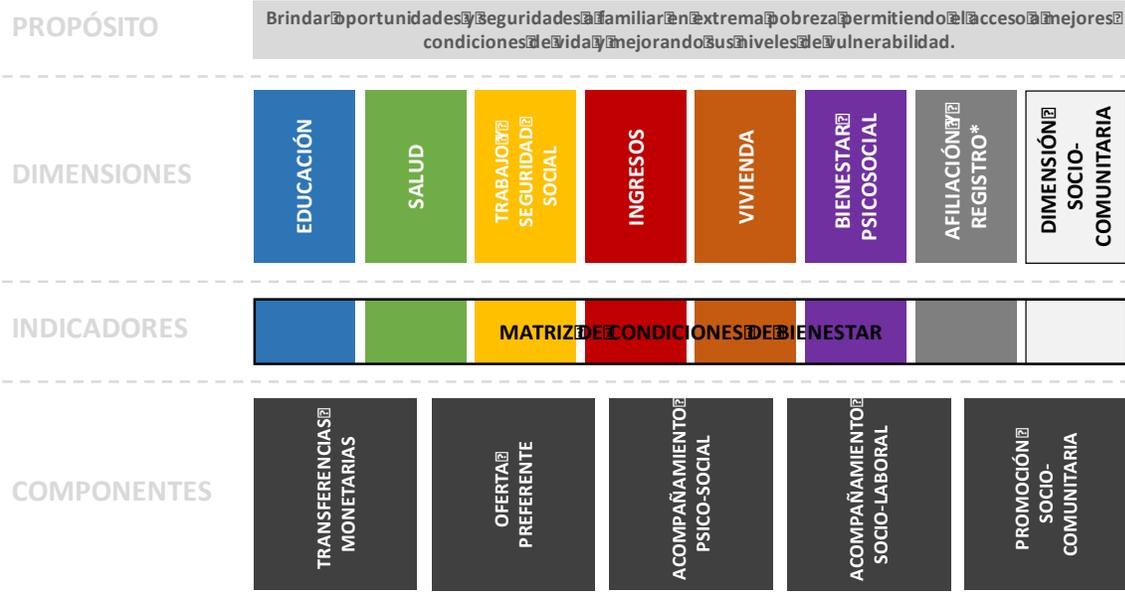
Se propone incorporar un componente socio-comunitario al subsistema SSOO que se exprese en condiciones socio-comunitarias incluidas de forma transversal en la matriz de condiciones de bienestar y que , por lo tanto, sean parte de los objetivos y resultados esperados del programa y del subsistema.

Los argumentos a favor de la inclusión de esta dimensión son los siguientes:

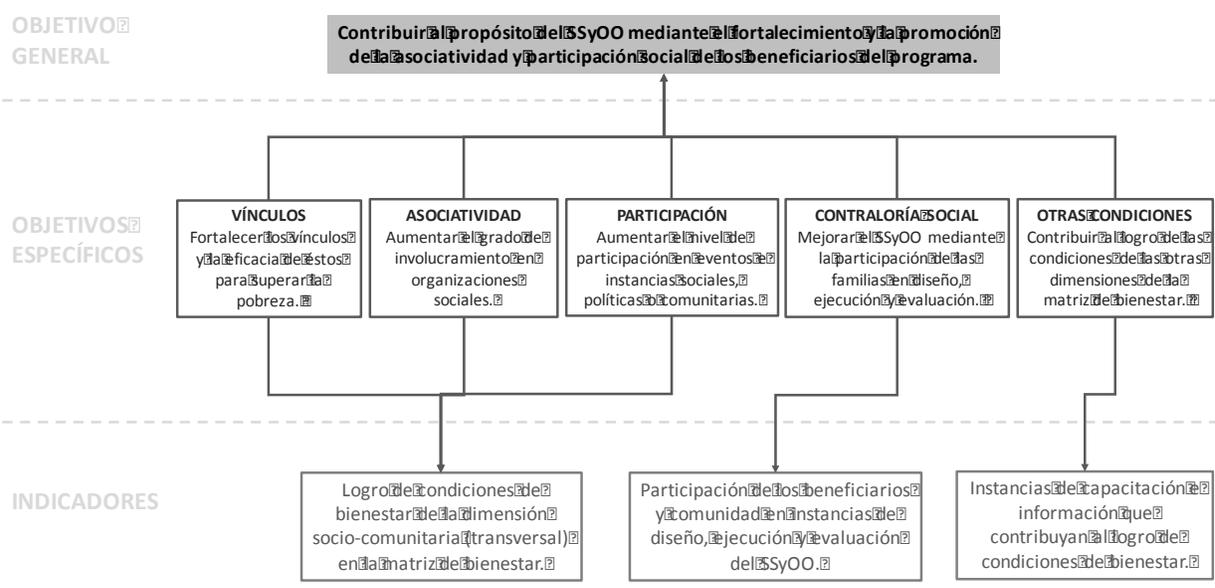
- a. Tanto la asociatividad, el fortalecimiento del tejido social, como el vínculo con los programas sociales son factores cruciales para superar la situación de pobreza, de forma sostenible en el tiempo.
- b. Las políticas sociales tienden a mejorar su desempeño cuando contemplan mecanismos de participación ciudadana en los distintos niveles, que retroalimenten y monitoreen su diseño e implementación.
- c. La Ley 20.500 sobre Asociación y Participación Ciudadana en la Gestión Pública exige el fomento de la participación por parte de los programas sociales y mecanismos de consulta y participación para los usuarios.
- d. Siendo la pobreza y la vulnerabilidad un fenómeno multidimensional, se entiende que el fortalecimiento de una dimensión socio-comunitaria es crítica para el buen funcionamiento de los demás componentes y dimensiones contemplados en el Programa y en el Subsistema.

Los siguientes diagramas grafican la incorporación de una dimensión socio-comunitaria en la matriz de bienestar propuesta y un componente de promoción socio-comunitaria a los componentes actuales del Subsistema Seguridades y Oportunidades.

SUBSISTEMA DE SEGURIDADES Y OPORTUNIDADES



COMPONENTE SOCIO-COMUNITARIO



En cuanto a las condiciones socio-comunitarias, se muestran a continuación algunos ejemplos de condiciones que podrían estar asociadas a las dimensiones de la Matriz de Bienestar en los distintos niveles de objetivos (vínculos, participación y asociatividad).

CONDICIONES SOCIO-COMUNITARIAS (ejemplos)



VÍNCULOS

- Relación de tutoría en estudios (cuando sea necesario).
- Contacto de emergencia ante cualquier problema de salud.
- Vínculo de apoyo financiero en caso de emergencia.
- Contacto que le pide de los hijos en ausencia momentánea de los padres.
- Conocer y tener contacto cotidiano con representantes sociales y/o autoridades locales.

PARTICIPACIÓN

- Asistencia a reuniones de poderados.
- Participación en actividades del Centro de Padres.
- Participación en actividades del Centro de Alumnos.
- Participación en grupos de apoyo en enfermedades (si corresponde).
- Participación en actividades organizadas por la Junta de Vecinos.
- Participación en actividades del programa Quiero mi Barrio (si corresponde).
- Participación en actividades comunitarias de grupos de interés.
- Participación en elecciones locales, regionales y/o nacionales.

ASOCIATIVIDAD

- Participación como representante dirigente del Centro de Padres.
- Participación como representante dirigente del Centro de Alumnos.
- Participación en Comité de Salud (ciudadano) en el Centro de Salud.
- Afiliación a sindicato.
- Participación en emprendimientos asociativos.
- Participación en grupos de ahorro.
- Participación en grupos de microcrédito.
- Afiliación como socio de la Junta de Vecinos.
- Afiliación como socio del Comité de Vivienda (si corresponde).
- Afiliación como socio de organizaciones funcionales de grupos de interés.
- Representante en Consejo Ciudadano Municipal.

El desarrollo del detalle de esta propuesta implica acoplar el componente socio-comunitario al funcionamiento actual del subsistema, en cada una de las etapas de la implementación

1. Selección y asignación de usuarios
2. Diagnóstico y diseño de un plan de intervención.
3. Ejecución y seguimiento de la intervención, y
4. Evaluación y egreso.

Al mismo tiempo, será necesario diseñar y preparar metodologías de trabajo para trabajar el componente socio-comunitario a tres niveles:

1. Familiar, en las sesiones de acompañamiento psicosocial y socio-laboral.
2. Grupal, en actividades que reúnan a las familias que participan en el programa, considerando la figura de un comité local de familias de SSOO.
3. Territorial, de forma de trabajar con el entorno socio-comunitario en el que las familias se desenvuelven y puedan conocer y coordinarse con otras organizaciones del territorio.

7. SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES

A lo largo del informe y en cada uno de sus secciones, se han ido planteando algunas recomendaciones específicas, producto del análisis que se realizó para cada uno de los temas o áreas del subsistema SSOO considerados. Esta sección final, ofrece solamente un resumen de las recomendaciones formuladas de manera de facilitar su revisión y eventual consideración.

7.1. ELEGIBILIDAD DE LOS BENEFICIARIOS DEL SUBSISTEMA SSOO - PROGRAMA FAMILIAS

- a. Aprovechar la oportunidad que entrega el funcionamiento del Registro Social de Hogares (RSH) como nuevo instrumento de focalización para simplificar la elegibilidad de los hogares al Programa Familias, considerando como variable central de elegibilidad el ingreso per cápita del hogar menor a la línea de la extrema pobreza.
- b. Definir como elegible solo a aquellos hogares que tendrían acceso a la denominada transferencia base de SSOO, de forma que opere como base del subsistema.
- c. Modificar la frecuencia de emisión de listados o nóminas de familias elegibles de anual a mensual, en base a la información actualizada provista por el Registro Social de Hogares.

7.2. CÁLCULO DE LOS BENEFICIOS DE LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS

- a. Modificar el año de referencia de la CASEN para el cálculo de la IAIF de la CASEN 2009 a la última CASEN vigente.
- b. Utilizar los promedios urbano y rural de la línea de extrema pobreza en lugar de los promedios ponderados.
- c. Elevar el porcentaje de cierre de la brecha a la línea de extrema pobreza del 85% al 100%.
- d. Homologar el cálculo del ingreso per cápita familiar utilizado para la transferencia base y las transferencias condicionadas al cálculo del Ingreso Equivalente Familiar que se utiliza en el cálculo de la Condición Socioeconómica (CSE) del Registro Social de Hogares.
- e. Estudiar la posibilidad de incentivos diferenciados por tipo de condicionalidad por tramo de edad de los hijos (por ejemplo, mayor para la educación media que para la educación básica).

- f. Estudiar la relación de las transferencias condicionadas con el SUF de forma que operen como apoyo adicional al SUF, por ejemplo, para familias con mayores barreras para cumplir con las condicionalidades.
- g. Posibilidad de incrementar temporalmente el subsidio al empleo de la mujer, a las mujeres que se encontraban inactivas al momento de ingresar a SSOO.
- h. Estudiar la posibilidad de ampliar el subsidio al empleo a los hombres.
- i. En la sección 4 del informe se ofrecen dos escenarios para modificaciones específicas en el cálculo de las transferencias base y condicionadas.

7.3. DURACIÓN DE LOS BENEFICIOS DE LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS DE SSOO

- a. Permitir la renovación de la transferencia base y condicionadas, luego de 24 meses, en la medida que las familias sigan siendo elegibles para dichas transferencias, por períodos anuales o bianuales, sujeta a recertificación de los requisitos de elegibilidad.
- b. Eliminar la obligatoriedad del acompañamiento psicosocial en los casos de renovación de las transferencias base y condicionadas luego de los 24 meses actuales de duración de las mismas.

7.4. AJUSTES A LA ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN DEL SUBSISTEMA SSOO

- a. Estudiar en detalle los perfiles de las familias que han concluido su participación en SSOO y analizar las prestaciones que se les entregaron (transferencias monetarias, acompañamientos, oferta garantizada y oferta preferente) de forma de entender mejor la asociación entre perfil de las familias y prestaciones recibidas. El análisis que se realice debería generar insumos importantes para una mejor alineación de los componentes de SSOO. Pueden sumarse al análisis las cohortes de familias que han permanecido un año o más en el programa Familias de forma de identificar variaciones por cohorte.
- b. Juntar en el mismo proveedor las funciones de diagnóstico e intervención, tendiendo a eliminar la función del programa EJE, o bien dejándola reservada exclusivamente para la supervisión (control y asistencia técnica) y evaluación de la aplicación de los componentes de SSOO en las familias participantes.
- c. De considerarse la recomendación anterior, la función de programa de acceso al subsistema SSOO la cumpliría la transferencia base (en la medida que se asegure que son elegibles para SSOO únicamente aquellas familias que tengan acceso a la transferencia base), o bien alguno de los acompañamientos. Por ejemplo, una opción sería:

- (i) Transferencia base para todas las familias (con recertificación anual de requisitos de elegibilidad).
 - (ii) Transferencias condicionadas que correspondan de acuerdo a la composición familiar, como suplemento al SUF, asegurando que las familias cumplan con las condicionalidades y cobren efectivamente las transferencias que les correspondan.
 - (iii) Acompañamiento socio laboral para todas las familias que tengan uno o más miembros en edad y condiciones de trabajar y generar ingresos autónomos. Foco de la oferta preferente en el empleo y la generación de ingreso.
 - (iv) Acompañamiento psicosocial para las familias que no tengan integrantes en edad y condiciones de trabajar y generar ingresos autónomos, y para aquellas familias que presenten condiciones de alta vulnerabilidad (en la medida que el apoyo psicosocial sea de utilidad para la atención de dichas vulnerabilidades). Foco de la oferta en la gestión de beneficios no contributivos y en la atención de las vulnerabilidades (a través de mecanismos de referencia).
- d. Incluir como elemento central del subsistema el logro de las condiciones de bienestar que defina la Matriz de Bienestar (ver propuesta específica en la sección 6 del documento), entendidas como los resultados esperados de la estrategia de intervención que se implemente.
- e. Asociar los contenidos o áreas priorizadas en el Bono por Esfuerzo al logro de las condiciones que se definan en la Matriz de Bienestar, de forma que este Bono sea un instrumento concreto de incentivo al logro de los resultados de la intervención.
- f. Aclarar la función que cumple el Bono de Protección en la estrategia de intervención, especialmente teniendo en cuenta que acceden a él todas las familias que se integran al subsistema SSOO.
- g. Tomar las medidas que correspondan para asegurar que las familias beneficiarias de SSOO también lo sean de la Transferencia por Pago Electrónico, promoviendo así la inclusión financiera de las familias de SSOO.
- h. Potenciar el componente de oferta preferente aliñándolo y ajustándolo a las condiciones que defina la Matriz de Bienestar. Prestar especial atención a los programas asociados al empleo y a la generación de ingresos, ya que contribuyen directamente al objetivo de superación de la situación de extrema pobreza que determina la Ley para el subsistema SSOO.
- i. Definir y detallar el contenido de la fase de egreso y evaluación que se define en las normas técnicas.
- j. Ajustar el rol de las Municipalidades incrementando su protagonismo en las decisiones acerca de la intervención con las familias participantes.

ANEXOS

ANEXO 1: Análisis desde un enfoque de derechos del Subsistema de Protección y Promoción Social denominado “Seguridades y Oportunidades”, Bono por Esfuerzo y Subsidio al Empleo de la Mujer (conjuntamente “Oportunidades por Logros”) en Chile.

ANEXO 2: Bono por Esfuerzo – Ingreso Ético Familiar, elementos para la discusión.

ANEXO 1

Análisis desde un enfoque de derechos del Subsistema de Protección y Promoción Social denominado “Seguridades y Oportunidades”, Bono por Esfuerzo y Subsidio al Empleo de la Mujer (conjuntamente “Oportunidades por Logros”) en Chile

(1) Conceptos básicos sobre el enfoque de derechos en el ámbito de la protección social en Chile

La existencia de normas internacionales y nacionales de derechos humanos obliga a los Estados a diseñar, implementar y evaluar sus políticas públicas de manera tal que éstas tiendan al cumplimiento de dichas obligaciones y por ende al mayor disfrute de los derechos humanos de toda su población.

En el caso chileno, el artículo 5 de su Constitución Política establece que es deber de los órganos del Estado respetar y promover los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana, garantizados por dicha Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes, entre ellos el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).

En particular, la Constitución chilena, en su artículo 19, inciso 18, protege el **derecho a la seguridad social**. Por su parte, el PIDESC protege el derecho a la seguridad social (artículo 9), así como el derecho a un nivel de vida adecuado (artículo 11.1). De acuerdo a lo establecido por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (órgano encargado de la supervisión del cumplimiento del PIDESC) en su Observación General 19, el derecho a la seguridad social incluye el derecho a obtener y mantener prestaciones sociales, sin discriminación, ya sea a través de esquemas contributivos o no contributivos.

De acuerdo a estándares internacionales, los Estados deben cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos, a la luz de los principios de igualdad y no discriminación, participación, transparencia y acceso a la información, rendición de cuentas, y progresividad y no regresividad, para el caso de los derechos económicos, sociales y culturales. Dichos principios son elementos fundamentales del enfoque de derechos y deben reflejarse en el diseño, implementación y evaluación de todas las políticas públicas, incluyendo aquellas adoptadas en el ámbito de la protección social.

En el ámbito de la protección social, el **principio de igualdad y no discriminación** requiere, entre otras cosas, la extensión progresiva de la cobertura del sistema de protección social a todos los habitantes del país, priorizando a aquellas personas pertenecientes a los grupos más marginados y vulnerables. En ese sentido, particular atención debe prestarse a la inclusión de los más pobres, las personas con discapacidad y LGTBI, así como a la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres, y a la protección de los niños y los adultos mayores.

El principio de igualdad y no discriminación también requiere el cumplimiento de estándares de accesibilidad, adaptabilidad, aceptabilidad y adecuación, incluyendo la remoción de obstáculos físicos, administrativos y culturales que impiden a los sectores más excluidos beneficiarse de las intervenciones. Por ejemplo, entre otras cosas, los servicios ofrecidos deberían ser físicamente accesibles para personas con discapacidad y estar disponibles en todas las zonas geográficas, incluyendo zonas rurales; los procesos administrativos deberían ser lo más transparentes, objetivos y simples posible; y la información acerca de los programas y mecanismos de reclamo estar disponibles en todos los idiomas hablados en el país, incluyendo los hablados por los pueblos indígenas.

Por otra parte, para poder ejercer su **derecho a participar** es necesario fortalecer la capacidad de la población para conocer y demandar sus derechos y establecer mecanismos institucionales específicos que promuevan, sino garanticen esa participación, desde la etapa de diseño hasta la evaluación de las intervenciones.

Asimismo, los principios de **transparencia y acceso a la información** resultan esenciales a fin de controlar la mala gestión, la corrupción y la manipulación política. El cumplimiento con estos principios requiere que la población pueda entender el contenido y funcionamiento de cada una de las intervenciones, incluyendo los mecanismos de reclamos asociados a ellas. En otras palabras, la información proporcionada debe ser fácil de comprender y ser puesta a disposición a través de canales accesibles, superando las barreras que enfrentan las personas en situación de mayor vulnerabilidad, como por ejemplo los medios económicos para el transporte o el acceso a internet. Finalmente, la transparencia y el acceso a la información también son requisitos esenciales para que la población y en particular los beneficiarios actuales y potenciales de las intervenciones puedan ejercer su derecho a reclamar.

El enfoque de derechos también requiere que las personas puedan reclamar en caso que consideren que sus derechos han sido vulnerados, y exigir la **rendición de cuentas** por parte de los funcionarios públicos responsables en las distintas etapas de la intervención en cuestión. Para ello es necesario el establecimiento de mecanismos de reclamo accesibles, así como garantizar la posibilidad de acceder a la vía judicial.

Finalmente, el enfoque de derechos requiere el cumplimiento del **principio de progresividad**, que a su vez implica que se adopten las medidas necesarias, incluyendo medidas fiscales y de otro tipo, para promover progresivamente, y a medida que los recursos estén disponibles, la extensión de la protección social, tanto en términos de cobertura de las intervenciones como en cuantía y duración de los beneficios.

El principio de progresividad requiere asimismo el respeto a la **prohibición de regresividad**. En caso de que el Estado adopte medidas regresivas, le corresponderá demostrar, al menos, que dichas medidas: (a) son razonables y están debidamente justificadas, (b) no son directa ni indirectamente discriminatorias, y (c) fueron adoptadas luego de un proceso de examen minucioso de todas las alternativas posibles. El análisis de alternativas deberá llevarse a cabo con la participación de los grupos afectados, en el contexto del pleno aprovechamiento del máximo de los recursos de que el Estado dispone, y teniendo en cuenta si la adopción de la o las medidas en cuestión podrían tener un impacto sostenido en el ejercicio del derecho a la seguridad social, o si se privaría a alguna persona o grupo del acceso a un nivel mínimo indispensable de seguridad social.

(2) Análisis de la Ley 20.595 y sus Reglamentos

- **General**

De manera general, puede decirse que el enfoque de derechos humanos requiere que las políticas y los programas de protección social estén establecidos y definidos a través de un marco legal e institucional adecuado, que le otorgue cierta predictibilidad y estabilidad en el tiempo. En ese sentido, la adopción de la Ley 20.595 (en adelante “la Ley”) que crea el Ingreso Ético Familiar que establece Bonos y Transferencias Condicionadas para las familias de pobreza extrema y crea el Subsidio al Empleo de la Mujer, resulta de por sí un aspecto positivo.

En particular, de acuerdo con el **Artículo 3 de la Ley**, “[l]as personas y familias en situación de pobreza extrema tendrán derecho garantizado al Subsistema, al programa del artículo 6 y, según corresponda, a los programas de los artículos 7 y 8 de esta ley.” El texto adopta explícitamente un enfoque

de derechos al reconocer a todas las personas y familias en situación de pobreza extrema como titulares del derecho a acceder al Subsistema.

Esta intención inicial se ve potencialmente afectada por el lenguaje utilizado más adelante en ese mismo párrafo, que limita el ejercicio del derecho a las personas que se intenta proteger, al supeditarlos a potenciales tiempos de espera de hasta 4 años, en principio incompatibles con las necesidades inmediatas de las personas en situación de pobreza extrema. En el mismo sentido, el ejercicio del derecho se ve también supeditado a la disponibilidad presupuestaria (la cobertura anual de nuevos usuarios del Subsistema no podrá exceder de 70.000 personas o familias). En otras palabras, las limitaciones mencionadas tienen el potencial de impedir al Estado garantizar el derecho que se intenta proteger.

- **Realización progresiva de los derechos sociales, hasta el máximo de los recursos disponibles**

Si bien el principio de progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales otorga la flexibilidad para expandir la cobertura a lo largo del tiempo, dependiendo de la disponibilidad de recursos para hacerlo, es obligación del Estado adoptar las medidas necesarias para que la disponibilidad de recursos aumente a lo largo del tiempo, a fin de garantizar el ejercicio pleno de los derechos de toda la población. En ese sentido, al establecer un número máximo de beneficiarios que pueden acceder anualmente al Subsistema, el **Artículo 3 de la Ley** limita la capacidad del Estado de cumplir con sus obligaciones, ya que prohíbe abiertamente aumentar la disponibilidad presupuestaria del Subsistema más allá de ciertos topes, aun cuando el Estado haya identificado personas cuyo derecho debe garantizar, y cuente con recursos adicionales para hacerlo. En resumen, limitaciones de este tipo podrían provocar el incumplimiento por parte del Estado de derechos protegidos constitucionalmente, y en la práctica resultan innecesarias ya que existen alternativas más flexibles, que permiten avanzar en cobertura sin comprometer recursos que no están disponibles. Por el contrario, un enfoque de derechos, más orientado a la protección de los individuos, invertiría la lógica y promovería el establecimiento de un mínimo, en vez de un máximo, al número de usuarios que pueden incorporarse anualmente al sistema.

Respecto al cálculo del monto de las transferencias, un enfoque de derechos requiere que se analice regularmente el impacto de las transferencias en el poder adquisitivo de los usuarios, a fin de garantizar el acceso a un mínimo esencial de bienes y servicios. En ese sentido resulta positivo que el **Artículo 12 de la Ley** contemple reajustes periódicos de acuerdo al Índice de Precios al Consumidor. Menos positivo resulta, por los motivos esgrimidos más arriba, el establecimiento de límites máximos al monto de los beneficios, de acuerdo a lo dispuesto en el **Artículo 18 del Decreto Supremo No 30**.

Al referirse a los Bonos por Logros los **Artículos 19 y 20 de la Ley** establecen que sus montos se fijarán “de acuerdo a los recursos que anualmente contemple la Ley de Presupuestos del Sector Público para ello”. La redacción utilizada otorga *a priori* mayor discrecionalidad al Estado para decidir el monto de los bonos, y no garantiza el principio de progresividad de los derechos sociales. Más aun, el **Artículo 20 de la Ley** establece un monto máximo para el beneficio, que solo podrá aumentarse de acuerdo al Índice de Precios al Consumidor, impidiendo al Estado aumentarlo progresivamente en la medida que sus recursos aumenten. Como se mencionó más arriba, un enfoque de derechos se orientaría más al establecimiento de mínimos para la fijación de este monto, antes que de máximos. Teniendo en cuenta que tanto los bonos como las transferencias constituyen un ingreso que contribuye a la realización de los derechos a un nivel de vida adecuado y a la seguridad social de la población, la posibilidad de reducir su monto discrecionalmente es en principio incompatible con el principio de progresividad y la prohibición de regresividad de los derechos sociales.

Como mínimo, a fin de mantener cierta flexibilidad, redacciones alternativas para este tipo de condicionamientos podrían incluir que como regla los montos aumentaran progresivamente, en la medida que los recursos estén disponibles, y/o que dichos montos solo disminuirán en casos excepcionales, que serán debidamente justificados.

- **Prohibición de Regresividad y limitación temporal de las transferencias**

Los **Artículos 14, 15 y 16** hacen referencia a la Transferencia Monetaria Base, los Subsidios por Dignidad y la Transferencia por Deberes respectivamente. En todos los casos se establece un plazo máximo para percibirla de 24 meses, dependiendo de la duración de la participación del usuario en los Programas de Acompañamiento Socio laboral o Psicosocial. Lo mismo ocurre, aunque con distintos plazos, con los Bonos por Logros de los **Artículos 19 y 20 de la Ley** y con el Subsidio al Empleo de la Mujer establecido en el **Artículo 21 de la Ley**. La duración limitada en el tiempo de los programas de Acompañamiento puede en gran medida justificarse en sus objetivos específicos de promover el desarrollo de habilidades y capacidades a través de intervenciones puntuales de apoyo. Sin embargo, las transferencias monetarias, bonos y subsidios, entre otras cosas por la fórmula utilizada para calcularlas y los conceptos a los cuales se las asocia (ingreso ético familiar, subsidios por dignidad), se entiende que buscan mejorar la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran los pobres extremos, o puesto de otro modo buscan dar cumplimiento a las obligaciones internacionales asumidas por el Estado de garantizar el derecho a la seguridad social y a un nivel de vida adecuado de toda su población. En ese sentido, la limitación temporal de la transferencia, en particular en los casos en los que luego de transcurridos los plazos para su otorgamiento los usuarios siguen estando en una condición tal que los hace elegibles para recibir la transferencia, conduciría a un retroceso en el acceso a derechos y por lo tanto, en principio, constituiría una violación a la prohibición de regresividad. El mismo análisis aplica a la disminución progresiva de los montos a partir de cierta cantidad de meses del usuario en el Subsistema.

- **Condicionalidades**

El **Artículo 16 de la Ley** se refiere a la Transferencia Monetaria Condicionada. Desde un enfoque de derechos se han esgrimido varias críticas al establecimiento de condiciones para acceder a ciertas transferencias. Principalmente dichas críticas están vinculadas al hecho que el Estado tiene la obligación de garantizar derechos, independientemente del comportamiento que tengan sus titulares. En otras palabras, los derechos son inherentes a las personas y por esa razón la imposición de condiciones para acceder a éstos atenta contra su propia naturaleza.

Las condicionalidades también tienen el potencial de afectar el derecho a la igualdad y no discriminación, en particular de las mujeres. Para evitar situaciones de este tipo, los programas deben prestar atención a no reforzar los patrones de discriminación existentes entre hombres y mujeres. Si bien el **Artículo 3 de la Ley**, al referirse a los usuarios del Subsistema, no distingue entre hombres y mujeres, el **Artículo 34 del Decreto Supremo No 30** impone a la mujer la recepción del pago de la transferencia, aun cuando no se beneficien de los programas que promueven el desarrollo de capacidades. Desde un enfoque de derecho corresponde observar con cuidado que esta responsabilidad no contribuya a perpetuar el rol de género de la mujer en el seno familiar en lugar de contribuir a cambiarlo. El Subsistema debería contar con mecanismos de evaluación que puedan capturar este tipo de efecto no deseado de manera periódica.

Desde un enfoque de derechos, también es importante analizar los controles al cumplimiento de las condicionalidades y las sanciones que se establecen en cada caso. Partiendo de la base que desde este enfoque las condicionalidades resultan contrarias a la naturaleza misma de los derechos, ningún método de control de cumplimiento que se establezca debería excluir personas del Subsistema. En ese sentido, lo establecido en el **inciso (c) del Artículo 18 de la Ley** podría ser cuestionado desde un enfoque de derechos.

Dicho esto, el **Artículo 16 de la Ley** incorpora ciertas flexibilidades al cumplimiento de condicionalidades que resultan positivas y más alineadas con un enfoque de derechos. Por un lado, la consulta al Comité de Sociedad Civil (si bien los usuarios no necesariamente se ven representados por este tipo de organismos y dicha representación debería incentivarse). Y por otro lado, la excepción al cumplimiento de condiciones para los usuarios que se encuentren en zonas en donde no existe la oferta de servicios correspondiente. Respecto a esto último, el enfoque adoptado evita incurrir en discriminación, que se da en los casos en los que potenciales usuarios son excluidos porque aun siendo elegibles para acceder al Subsistema no están en condiciones de cumplir con las corresponsabilidades por residir en áreas en las que el Estado no garantiza la oferta de servicios necesaria para hacerlo, profundizando una situación de exclusión y vulneración de derechos. Al respecto, no queda completamente claro de la lectura del **Artículo 16 del Decreto Supremo No 30**, si la responsabilidad de acreditar esta circunstancia es del Estado o del usuario. Desde una perspectiva de derechos es recomendable que sea el propio Estado quien identifique, registre y notifique al usuario de estas situaciones y no que se requiera al usuario que solicite certificaciones adicionales para acreditar esta situación.

- **No discriminación y Acceso a la Información en la Focalización**

El **Artículo 3 de la Ley** se refiere al mecanismo de verificación de la situación de pobreza extrema de los eventuales usuarios, en particular a la utilización del instrumento de focalización, que luego se desarrolla en detalle en el **Artículo 22 de la Ley**.

Al respecto cabe mencionar que el enfoque de derechos promueve la expansión progresiva de la cobertura de los sistemas de protección social con el objetivo de alcanzar a toda su población. Este concepto no es necesariamente incompatible con la existencia de subsistemas focalizados siempre que, más ampliamente, la suma de los subsistemas focalizados conforme un sistema que tiende a la universalidad.

Dicho esto, un enfoque de derechos requiere estudiar con cuidado los criterios y el proceso a través de los cuales se seleccionan los beneficiarios. Entre otras cosas, la focalización debe llevarse a cabo conforme al principio de igualdad y no discriminación, y de acuerdo a criterios de elegibilidad justos, objetivos y transparentes. En el caso del Subsistema bajo análisis, el instrumento del **Artículo 22 de la Ley** es aplicado, de acuerdo al **Artículo 10 del Decreto 34-2012 del Ministerio de Desarrollo Social**, para generar una nómina de usuarios potenciales en estricto orden de prelación. En otras palabras, a través de la utilización de criterios objetivos se prioriza a los más pobres para el otorgamiento de beneficios.

Respecto al proceso a través del cual se focaliza, sin embargo, la metodología utilizada es, desde la perspectiva de un potencial usuario, compleja y opaca. Estas características relativizan lo positivo de los criterios objetivos utilizados, ya que limitan las posibilidades de que las personas entiendan las razones por las cuales fueron elegidas o excluidas del Subsistema. Al no poder acceder a información relevante respecto a los criterios y metodología utilizados para establecer el puntaje que les fue asignado, los potenciales beneficiarios ven vulnerado su derecho a la información. Esto a su vez vulnera el derecho a reclamar de aquellas personas excluidas, quienes por falta de información no cuentan con los argumentos suficientes para determinar si su exclusión fue o no justificada, y por ende si corresponde reclamar. Para evitar este

tipo de situaciones, desde un enfoque de derechos se promueven mecanismos de focalización más sencillos, como por ejemplo la focalización categórica, otorgando beneficios de manera universal a todos los integrantes de las categorías en las que se focaliza la intervención.

- **Rendición de Cuentas y Mecanismos de Reclamo**

El derecho a reclamar es fundamental para garantizar el acceso de las personas a otros derechos tales como el derecho a la seguridad social, y la posibilidad de hacer efectiva la responsabilidad de los funcionarios públicos en casos de errores, abusos o mala administración. El establecimiento y buen funcionamiento de los mecanismos de reclamo es fundamental respecto a distintos aspectos de los programas. En línea con el enfoque de derechos, el marco legal del Subsistema bajo análisis se refiere a los mecanismos de reclamos en varias oportunidades. Algunas de ellas sin embargo parecen estar vinculadas exclusivamente a reclamos por errores en la focalización. Por ejemplo, el **Artículo 12 del Decreto 3-2012** del Ministerio de Desarrollo Social que regula el Subsidio al Empleo de la Mujer se refiere al mecanismo de reclamos y parece limitar el derecho al reclamo al procedimiento de otorgamiento del Subsidio. Por el contrario, el **Artículo 20 del Decreto Supremo No 75** que regula los Bonos por Logros se refiere a un procedimiento de reclamo “a que dé lugar el Bono” y por ende amplio.

Si bien hay una clara intención de la Ley y los Reglamentos a garantizar el derecho a reclamar, es importante que quede claro que los reclamos pueden generarse por distintas razones, no solo vinculadas a los criterios y procedimientos utilizados para la incorporación de los usuarios al Subsistema, sino también, por ejemplo, respecto a los requisitos para el mantenimiento dentro del programa y los procedimientos de pago, y respecto a irregularidades en el funcionamiento de los programas, tales como amenazas o solicitudes de dinero. Por esta razón es importante ratificar que el derecho a reclamar es amplio y no se encuentra circunscrito a algunos elementos de los programas, tal como parecen insinuar algunos pasajes del marco legal bajo análisis.

- **Derecho a la Participación**

Como se explicó más arriba, los Estados deben promover la participación de las personas en situación de vulnerabilidad en el diseño, implementación y evaluación de las políticas y programas de protección social. Dicha participación debe ser libre e informada, lo cual a su vez requiere fortalecer la capacidad de las personas en cuestión para conocer y demandar sus derechos.

El **Artículo 6 de la Ley** hace referencia al plan de intervención cuyo proceso de aprobación se detalla en el **Artículo 17 del Decreto 34-2012** del Ministerio de Desarrollo Social. Este establece que el usuario podrá presentar observaciones al plan de intervención antes de suscribirlo. El mencionado proceso de aprobación refleja buenas prácticas en materia de participación ya que posibilita que el usuario intervenga en el proceso de toma de decisión sobre su plan de intervención.

Dicho esto, y teniendo en cuenta la importancia de la participación de los usuarios actuales y potenciales en el diseño e implementación del Subsistema, sería deseable que se identificaran instancias adicionales en las cuales los usuarios pudieran participar. A modo de ejemplo, la modificación de las transferencias condicionadas es decidida previa consulta con el Comité Interministerial del artículo 11 de la Ley 20530. A fin de promover mayor participación de los usuarios en el proceso de toma de decisiones respecto al Subsistema, esta podría ser una instancia en la cual incorporar también la opinión de los

usuarios. Así como este existen otras instancias que podrían estudiarse a fin de fomentar la participación de los usuarios.

- **Derecho a la privacidad y confidencialidad de los datos personales**

El marco normativo bajo análisis es claro en su intención de proteger la confidencialidad de los datos personales de los potenciales usuarios y usuarios efectivos del Subsistema lo cual se identifica como un aspecto positivo desde un enfoque de derechos. El análisis de la normativa que establece los detalles sobre los procedimientos y criterios utilizados para el manejo de datos personales, que no se ha requerido en esta instancia, podría arrojar recomendaciones más específicas sobre los estándares aplicables, desde un enfoque de derechos, al manejo de datos personales.

ANEXO 2

BONO POR ESFUERZO – INGRESO ETICO FAMILIAR Elementos para la discusión

Contexto del Bono por Esfuerzo

El Bono por Esfuerzo forma parte del conjunto de transferencias monetarias del denominado Ingreso Ético Familiar, creado a partir de la Ley 20.595. Dicha ley crea el Subsistema Seguridades y Oportunidades dirigido a la población en extrema pobreza y Bonos para la población perteneciente a hogares del 30% más vulnerable.

El Mensaje Presidencial que presenta el proyecto de ley al Congreso señala textualmente “El Ingreso Ético Familiar es una política social moderna e inédita en nuestro país. No se trata de un bono, ni de una ayuda transitoria. Es mucho más que eso. Es un verdadero instrumento de promoción y ascenso social, porque establece verdaderas alianzas estratégicas entre las familias que viven en la pobreza o mayor vulnerabilidad, por una parte, y la sociedad chilena representada por el Estado, por la otra. Alianza que, como todo pacto, contempla derechos y obligaciones para ambas partes. En esencia, el Ingreso Ético Familiar corresponde a un conjunto de transferencias monetarias directas de recursos públicos, que suplementarán los ingresos autónomos de las familias más pobres y de clase media desvalida, de manera que puedan superar su condición de pobreza y aliviar las condiciones derivadas de su alta vulnerabilidad. Pero para evitar transformar a sus beneficiarios en sujetos pasivos y dependientes del Estado, como suele ocurrir con muchas políticas asistencialistas, en este caso se contempla que sólo una parte de esas transferencias se realicen de manera incondicionada, en razón de la pobreza o vulnerabilidad de sus receptores, quedando la parte restante sujeta al cumplimiento de metas muy básicas por parte de las propias familias beneficiarias, de manera de involucrarlas también en este esfuerzo por salir adelante” (Página 6 de la Historia de la Ley 20.595).

El mismo Mensaje Presidencial, cuando describe el componente de Oportunidades señala que se “contemplan ciertas oportunidades cuyo fundamento es la concreción de ciertos logros, que dependen únicamente del esfuerzo de las personas y familias, cuyo objetivo último es tender a ciertos cambios conductuales que permitirían, en el mediano plazo, la superación de la pobreza en forma sostenible en el tiempo” (Página 8 de la Historia de la Ley 20.595).

Cuando la Comisión de Superación de la Pobreza del Congreso comenta el proyecto de ley, señala que “otro beneficio del pilar Logros consiste en un premio a la excelencia académica. Como resulta difícil retribuir a la mujer que consigue apartar a sus hijos de la droga, por ejemplo, una forma indirecta de hacerlo es premiar su esfuerzo para que les vaya bien en el colegio. En este sentido, habrá un bono de \$ 50 mil anuales por cada hijo que se ubique dentro del 15% de los mejores alumnos de su escuela o liceo, y de \$ 30 mil para los se ubiquen dentro del 15% siguiente” (Página 82 de la Historia de la Ley 20.595).

Por su parte, en una de las intervenciones de la Subsecretaría de Evaluación Social de la época, recordó “que fue la Comisión Asesora Presidencial en materia de Trabajo y Equidad la que cambió el concepto de salario ético por el de ingreso ético, y destacó que lo ético está muy relacionado con un aspecto de fondo de la política social del Gobierno, que apunta a que las familias de escasos recursos se ganen sus ingresos a partir del propio esfuerzo” (Página 143 de la Historia de la Ley 20.595).

Parece importante tener en cuenta los argumentos y fundamentos que se esgrimieron para incluir el denominado “esfuerzo” de los destinatarios del Ingreso Ético Familiar como condición para acceder a ciertos beneficios monetarios.

- a. Evitar la dependencia del Estado.
- b. Involucrar a las familias beneficiarias en el esfuerzo por salir adelante.
- c. Considerar logros que dependan únicamente del esfuerzo de las personas y familias, de forma de generar cambios conductuales.
- d. Superar la pobreza en forma sostenible en el tiempo.

Definición del Bono por Esfuerzo

El Artículo 20 de la Ley 20.595, “establece un Bono por Esfuerzo, de cargo fiscal, para quienes pertenezcan al 30% socioeconómicamente más vulnerable de la población, que logren desempeños destacados o de superación en las áreas de educación, salud, empleo, ahorro y adherencia mensual a programas intensivos o residenciales de rehabilitación de drogas, que cumplan los requisitos respectivos”.

Población objetivo: Personas del 30% socioeconómicamente más vulnerable, con desempeños destacados o de superación.

Áreas de desempeño que puede cubrir el Bono:

- a. Educación
- b. Salud
- c. Empleo
- d. Ahorro
- e. Adherencia mensual a programas intensivos o residenciales de rehabilitación de drogas.

En síntesis, se trata de un **PREMIO**⁸ por un logro específico para el cual se han fijado determinados requisitos que deben acreditarse como cumplidos.

⁸ Este mismo concepto de premio es el utilizado en la creación del Bono de Egreso en Chile Solidario. Tenían acceso automático a dicho beneficio aquellas familias que concluían los 24 meses de apoyo psicosocial, como una forma de premiar su participación estable. Se trató de un “premio” por 36 meses (cuotas) del equivalente a un SUF adicional para la familia.

Monto del Bono por Esfuerzo

El mismo Artículo 20 señala que “el Bono por Esfuerzo se otorgará de acuerdo a los recursos que anualmente contemple la Ley de Presupuestos del Sector Público. Sin perjuicio de lo anterior, el Bono por Esfuerzo ascenderá anualmente a un monto máximo de \$50.000 (cincuenta mil pesos) y podrá ser percibido por cada beneficiario por una sola vez dentro de cada año calendario”. El monto señalado se reajustará anualmente en base al IPC.

Sólo como referencia, es necesario destacar que el monto máximo anual fijado equivale a 1/5 del salario mínimo mensual, lo que verifica que se trata más de un premio que de una contribución a los ingresos familiares.

Adicionalmente, la ley establece que en el caso que se determine el Bono por Esfuerzo para dos o más áreas (de las 5 que establece la ley), un beneficiario percibirá el bono por una sola de ellas.

Cabe señalar que se trata de beneficiarios individuales y no de un beneficio a la “familia”, probablemente porque la población objetivo excede a aquella participante en el Subsistema Seguridades y Oportunidades.

También se establece que el o los montos del Bono “podrá ser diferenciado según área y grado de desempeños destacados o superación”. Esto implica que se podrían definir bonos de diferentes áreas y de montos diferenciados.

Elementos a considerar en la gestión del Bono por Esfuerzo

La ley establece en el mismo Artículo 20 que el Bono por Esfuerzo se regulará a través de un reglamento expedido por el Ministerio de Desarrollo Social, suscrito además por el Ministro de Hacienda.

Dicho reglamento debe establecer:

- a. El monto del Bono;
- b. El orden de prelación respecto de la persona que reciba el pago del Bono por Esfuerzo;
- c. Las áreas de desempeños destacados o de superación, según rango de edad que darán acceso al Bono por Esfuerzo;
- d. El umbral de focalización que determinará quienes pertenecen al 30% socioeconómicamente más vulnerable de la población, según el instrumento de focalización y mecanismos de verificación de información que se determinen;
- e. Los plazos para su cumplimiento;
- f. Las normas para su concesión y pago;
- g. La periodicidad del pago, y
- h. Las demás normas necesarias para su aplicación y funcionamiento.

Argumentos y elementos para una propuesta de cambio del Bono por Esfuerzo

El Bono por Logro Escolar es la expresión concreta que ha tomado el Bono por Esfuerzo, pero como se señaló anteriormente, corresponde solamente a una de las áreas señaladas por la ley, y el desempeño destacado es la excelencia académica de los niños en la escuela. El Bono es por niño, lo que implicaría que

si en una misma familia más de un hijo consigue el resultado esperado, la familia recibe más de un Bono. Tampoco parecen haber restricciones acerca de acceder al Bono más de un período para cada beneficiario.

Si se considerara el Bono por Esfuerzo propiamente como un premio a desempeños deseados, y no como una transferencia de ingresos a la familia, parece necesario tener en cuenta, al menos, los siguientes argumentos y elementos.

1. ¿Esfuerzo individual y/o esfuerzo familiar?

Si bien la idea de esfuerzo familiar se perfila en los argumentos que se presentaron en el proyecto de ley y en las discusiones sobre el mismo en el Congreso, la norma vigente del Bono por Esfuerzo se refiere más a un esfuerzo individual que familiar.

Si se quiere enfatizar el esfuerzo familiar, es decir premiar la conducta de un miembro de la familia en razón de un logro que ha sido parte de un esfuerzo colectivo, será necesario identificar dentro de las 5 áreas que señala la ley, las conductas que cumplirían con esta condición.

Por otra parte, se trata de un “desempeño o superación” tal como lo señala la ley, por lo tanto es necesario no sólo identificar las conductas a premiar sino el desempeño (un “mejoramiento”).

2. ¿Cuáles comportamientos de la población objetivo se querría incentivar a través del Bono por Esfuerzo?

Considerando que la población objetivo es el 30% socioeconómicamente más vulnerable y que el Bono pretende incentivar cambios conductuales que contribuyan a superar la pobreza y atender factores de vulnerabilidad, sería recomendable contar con un perfil de la población objetivo (entre ella la del Subsistema Seguridades y Oportunidades) en relación a las áreas que define la ley como elegibles para su asignación. Idealmente, destacar en esos perfiles los factores de riesgos principales o más frecuentes.

Si el Bono es un incentivo o premio a una conducta específica, es necesario identificar dichas conductas a ser incentivadas. Un análisis solamente respecto a la población objetivo de Seguridades y Oportunidades puede ser limitado para los efectos de los propósitos que se le han atribuido al Bono por Esfuerzo.

3. ¿Una o más áreas?

Una de las ventajas que se observa en las normas que regulan el Bono por esfuerzo es que permite establecer simultáneamente bonos para distintas áreas y por lo tanto para incentivar diferentes conductas.

Un aspecto que habría que aclarar en esta materia, es si es posible determinar distintas áreas en poblaciones-objetivo diferentes, dentro del marco del 30% más vulnerable. Sería un aporte

significativo al logro de resultados concretos en el componente de apoyo psicosocial de Seguridades y Oportunidades, contar con un menú de cambios conductuales a ser premiados como parte de la intervención.

4. ¿Pago a la persona que consiguió el logro específico y/o a la familia que lo apoyo?

Pareciera que la ley se inclina más a hacer pagos individuales (por persona) aun cuando en el caso del BLE, el logro es de los niños pero el dinero lo reciben sus padres (mayoritariamente la madre).

Esta decisión no es menor, teniendo en cuenta las particularidades de las conductas que se quieren premiar a través del Bono por Esfuerzo. Si se quieren incentivar esfuerzos familiares, es decir apoyo de la familia al logro de uno o más de sus integrantes, sería más lógico que se pagará a un representante de la familia.

La única restricción que la ley establece para el pago del Bono por Esfuerzo es que la misma persona aunque tenga 2 o más logros de aquellos elegibles, puede recibir únicamente un bono. Este criterio tendría que aplicarse si lo que se quiere incentivar es un esfuerzo familiar, es decir que la misma familia no reciba al año más de un bono por esfuerzo.

5. ¿Pago estándar o pago diferenciado?

Tal como lo establece la ley, el Bono permite gradualidad del pago por desempeños diferenciados. Este elemento es necesario considerarlo y analizarlo para cada una de las conductas que se quiera incentivar, ya que no todas las conductas permitirían establecer la gradualidad del desempeño.

6. ¿Cómo se conecta el Bono por Esfuerzo con otros beneficios de transferencias monetarias?

Este es un elemento importante a tomar en consideración ya que debe evitarse el riesgo de duplicar beneficios, en el sentido de transferir dinero por las mismas razones. Un ejemplo de esto son los Bonos por Logro de Seguridades y Oportunidades respecto del control de salud de niño y la matrícula y asistencia escolar. En estricto rigor el SUF está condicionado a estas mismas conductas, sólo que su cumplimiento se verifica al momento de la postulación y luego cuando se quiere renovar el beneficio.

En este sentido, es recomendable que el Bono por Esfuerzo sea:

- a. Diferente de los demás bonos que la misma ley establece para la misma población objetivo (trabajo de la mujer, por ejemplo en el área de empleo).
- b. Diferente de otros beneficios a los que puede acceder la misma población objetivo (subsidio al trabajo de los jóvenes, SUF, por ejemplo).

7. ¿Cómo se conecta el Bono por Esfuerzo con políticas relevantes a las que pueda apoyar el Bono?

Entendido el Bono por Esfuerzo como premio, tiene la potencialidad de apoyar el cumplimiento de las metas de otras políticas relevantes y prioritarias relacionadas con las áreas que define la ley. Entre otras se podría destacar,

- a. Educación parental en la expansión de CHCC.
- b. Problemas relevantes de salud en que se puedan premiar cambios de conducta.
- c. Ahorro familiar (de libre disposición) para mantener algunos recursos para situaciones de emergencia.
- d. Mantención en programas de rehabilitación de drogas.

8. ¿Qué papel juega la oferta de servicios?

Entre los elementos necesarios de considerar al incentivar conductas que se refieren con acceso efectivo a servicios, es que dichos servicios se encuentren disponibles (en ubicación y capacidad de atención), de forma que todas las personas hagan esfuerzos equivalentes a ser premiados. En ausencia de un servicio por el cual se incentiva el acceso, las personas sin servicio quedan en desigualdad de condiciones respecto de las que sí tienen oferta, generándose un inequidad de responsabilidad del propio programa (las reglas del beneficio, en este caso del Bono por Esfuerzo).

9. La importancia de la información apropiada

En caso de modificarse el BLE y ampliar la variedad de Bonos por Esfuerzo a los que pueda acceder la población objetivo, es indispensable que se comunique a tiempo cuáles son las posibilidades y las reglas de operación. De esta forma se asegura que las personas estén en igualdad de condiciones para lograr el resultado esperado y acceder al Bono. Entendido como premio al esfuerzo, es necesario que las familias comprendan el sentido de este beneficio y puedan actuar en consecuencia. Si esto no se hace de forma apropiada y oportuna, el incentivo como tal no opera.