



SOLO PARA PARTICIPANTES

8 y 9 de julio de 2014

SOLO ESPAÑOL

---

CISP

Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli (*Comité Internacional para el Desarrollo de los Pueblos*)

Seminario Regional

“Articulación entre transferencias monetarias e intervenciones para la inclusión social y productiva: estrategias diferenciadas en las áreas rurales y en las áreas urbanas”

Antigua Guatemala, 8 y 9 de julio 2014

**Estudio regional sobre reglas de graduación y estrategias de egreso de los beneficiarios de los PTC. CASO CHILE**

Luis Hernán Vargas Faulbaum

Este documento no ha sido sometido a revisión editorial

Este documento fue preparado por Luis Hernán Vargas Faulbaum, consultor del Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli (CISP), bajo la supervisión de Paolo Raciti, en el marco de las actividades de investigación sobre reglas de graduación y estrategias de egreso de los beneficiarios de los programas de transferencias con corresponsabilidad, que se llevan a cabo en el área temática de protección social del programa EUROsociAL II

# Estudio regional sobre reglas de graduación y estrategias de egreso de los beneficiarios de los PTC: **Caso CHILE**

Borrador

<b>1. INTRODUCCIÓN: BREVE CARACTERIZACIÓN DE LA EVOLUCIÓN DE VISIONES SOBRE PROGRAMAS SOCIALES.....</b>	<b>1</b>
<b>2. DESCRIPCIÓN DEL INGRESO ÉTICO FAMILIAR .....</b>	<b>3</b>
2.1 <i>Antecedente: la Asignación Social.....</i>	3
2.2 <i>Ingreso Ético Familiar .....</i>	5
<b>3. INSTRUMENTOS DE IDENTIFICACIÓN DE BENEFICIARIOS Y FOCALIZACIÓN EN CHILE .....</b>	<b>7</b>
3.1 <i>Caracterización de población objetivo.....</i>	7
3.2 <i>Caracterización Ficha de Protección Social (FPS) y nueva Ficha Social .....</i>	9
<b>4. REGLAS DE SALIDA Y ESTRATEGIAS DE EGRESO INGRESO ÉTICO FAMILIAR.....</b>	<b>12</b>
4.1 <i>Reglas de salida del programa y estrategias de egreso.....</i>	12
4.2 <i>Sistema Intersectorial de Protección Social.....</i>	12
4.3 <i>Vinculación con oferta pública de programas sociales .....</i>	14
<b>5. INSERCIÓN LABORAL Y PRODUCTIVA DE LOS BENEFICIARIOS .....</b>	<b>17</b>
5.1 <i>Nivel acción educacional.....</i>	18
5.2 <i>Desarrollo empleabilidad.....</i>	18
5.3 <i>Desenlaces laborales .....</i>	19
<b>6. SISTEMA DE MONITOREO Y EVALUACIÓN INGRESO ÉTICO FAMILIAR .....</b>	<b>21</b>
6.1 <i>Institucionalidad.....</i>	21
6.2 <i>Monitoreo y fuentes de información .....</i>	23
6.3 <i>Presupuesto y su evaluación .....</i>	23
<b>7. INDICADORES REGLAS DE SALIDA Y ESTRATEGIAS DE EGRESO .....</b>	<b>24</b>
7.1 <i>Indicadores existentes .....</i>	24
7.2 <i>Propuesta de batería de indicadores .....</i>	25
<b>8. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....</b>	<b>27</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>30</b>

Autor: Luis Hernán Vargas Faulbaum, Sociólogo de la Universidad de Chile, con diplomado en Evaluación de Impacto de las Políticas Públicas y un máster en Políticas Públicas en el *King's College London*. Ha sido Asistente de Investigación y Consultor de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Consultor del *Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli (CISP)*. Realizó una pasantía en lo *United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD)*. Actualmente se desempeña como consultor de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, trabajando en proyectos de inclusión laboral y productiva de la población en situación de pobreza, desastres naturales y protección social y en el desarrollo del enfoque de derechos en las políticas de protección social en la región.

Fecha: 18.05.2014.

El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva del autor y en ningún caso se debe considerar que refleje la opinión de la Unión Europea, del Programa EUROsociAL o del CISP.

## 1. Introducción: Breve caracterización de la evolución de visiones sobre programas sociales

La pobreza en Chile comienza a ser objeto de las políticas públicas durante la dictadura militar, mediante la confección de mapas de pobreza basados en información censal y –basado en el estudio de Altimir (1979) – la adopción de la medición de la pobreza según insuficiencia de ingresos. De esta forma, se comienza a definir y a caracterizar la pobreza como un grupo en sí mismo y no vinculado a otra categoría social vinculada con estructura de clases. En otras palabras, “la política pública asume la superación de la pobreza como un objetivo principal, para lo cual se busca identificar los factores determinantes de la falta de ingresos” (Larrañaga, 2013, p. 75).

El foco de la política pública en la reducción de la pobreza se basó en la realización de transferencias monetarias focalizadas, cuyos principales hitos son la introducción del Subsidio Único Familiar (SUF), las Pensiones Asistenciales (PASIS) y las Asignaciones Familiares dirigidas a asalariados en situación de pobreza. Como parte de la implementación de esta serie de transferencias monetarias focalizadas, se crea la ficha CAS, el cual significó un cambio y consolidación de “paradigma del Estado de Bienestar, desde uno que distribuía beneficios según afiliación laboral a otro de carácter residual, que asistía a los más pobres” (Larrañaga, 2013, p. 75). En otras palabras, se empieza a considerar el nivel de focalización del gasto social como un indicador de éxito por lo que se prioriza un Estado mínimo con un foco “pro-pobre” en la política social (reducción de pobreza, salud, educación, nutrición, vivienda, etc.) y permita proveer las condiciones básicas necesarias para una convivencia en sociedad (Martin, 2012).

Sin embargo, Chile recuperó su democracia en 1990 con una enorme deuda social que se traduce en un nivel de pobreza de 38,4%, un serio déficit de viviendas sociales y baja cobertura y calidad de los servicios sociales de salud y educación.

Respecto al acceso a la vivienda vía subsidios para sectores vulnerables, Chile tiene un sistema de subsidios que permanece en gran parte estable desde 1978, que está orientado en financiar la demanda de viviendas mediante la emisión de un certificado con un monto determinado y exigiendo un ahorro mínimo y/o posesión de un crédito hipotecario. Por un lado, a principios de la década de 1990, el déficit cuantitativo de viviendas era de alrededor de 919.000 unidades. Por otra parte, en 1990, el déficit cualitativo en materiales estaba presente en 290.000 viviendas, un déficit en saneamiento estaba reconocido en 258.000 viviendas y ambos factores combinados estaban presentes en 118.000 viviendas (Pérez-Iñigo, 1999). Por ende, al agregar ambos datos, la situación de viviendas insatisfactorias (déficit cualitativo) e inexistentes (déficit cuantitativo) era de 1.585.000, cifra bastante significativa al considerar que, de acuerdo al censo de 1992, el número de viviendas era de 3.369.849. Como muestra de las decisiones adoptadas para la disminución del déficit habitacional, en 1996 se disminuyó en 18% el déficit cuantitativo, en 37,6% viviendas con déficit de materialidad, la reducción del déficit de saneamiento fue de 53,8% y la reducción de viviendas con ambos déficit cualitativos fue de 38%.

En materia de salud, el sistema público tuvo la primera prioridad en términos de gasto público desde 1990, contemplando la elaboración de “un plan para enfrentar las necesidades más urgentes en el funcionamiento de la red de salud pública. Paralelamente se inició un diagnóstico y elaboración de proyectos a mediano plazo [...] dirigidos a mejorar la infraestructura del sector público de salud [...]” (Arellano J. P., 2005, págs. 434-435). Como consecuencia, aumentó la cobertura de atención en salud (consultas y exámenes de laboratorio), mejoramiento del estado nutricional (escolar y de mujeres embarazadas, gracias a los planes de alimentación complementaria) y de salud de la población. Pero también siguieron deudas pendientes respecto a la organización y gestión del sistema de salud que permaneció rezagado ante las nuevas exigencias sanitarias y tecnológicas (Arellano J. P., 2005).

Respecto a la situación en el área educativa, los lineamientos generales de las políticas implementadas durante el periodo dictatorial permanecieron incólumes en gran parte de los gobiernos democráticos, especialmente la municipalización (gestión local de escuelas públicas primarias y secundarias) y sistema de financiamiento (mantenimiento de vouchers destinados a la demanda educacional). En oposición a esta inercia en políticas y programas, entre 1990 y 1995 se aumentó de forma significativa el gasto público en educación, tanto como porcentaje del PIB como también del gasto público total (OCDE, 2004) y por alumno (aumento de 65% en educación primaria, 42% en educación secundaria y 23% para la educación superior) (MINEDUC, 2003). El impacto de esta mayor importancia de la educación durante la década de 1990 se tradujo, especialmente para la educación primaria, en un

mejoramiento de las tasas de aprobación (desde 89,9 en 1990 hasta 92,3 en 1995), repitencia (desde 7,8 a 6, entre 1990 y 1995), y deserción escolar (2,3 a 1,7 en el mismo periodo). En síntesis, “el sistema educacional recupera recursos y su inyección al sistema escolar se traduce en un mejoramiento de los indicadores formales y también de los educativos [...]” (Donoso S. , 2005, p. 119). Durante la segunda mitad de la década de 1990 se implementó una Reforma Educacional que involucró cambios curriculares, jornada escolar completa, programas de mejoramiento de la calidad y equidad, y profesionalización docente (García-Huidobro & Cox, 1999).

Los desafíos eran importantes y se necesitaba una fuerte inyección de recursos fiscales para financiar las soluciones. Respecto a las políticas específicas sobre pobreza, éstas mantuvieron una lógica basada en transferencias monetarias focalizadas, pero la creación del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) permitió innovar dicha política con componentes orientados a generación de capacidades, actividades de promoción y desarrollo social de las personas más pobres del país (Larrañaga, 2013).

En consecuencia, en la década de 1990 hubo un enfoque cuya prioridad estuvo basada en la satisfacción de necesidades básicas insatisfechas, sin lograr superar el *path dependency* de las reformas realizadas durante la década de 1980. Éstas estuvieron marcadas con una masificación de la dualización en la provisión de los servicios sociales, es decir, entrada de prestadores privados que compiten directamente con las entidades públicas, dejando a éstas últimas como la única opción viable para las personas de menores recursos. Lo anterior viene acompañado de una orientación marcadamente focalizada en familias con necesidades comprobadas por las autoridades gubernamentales (Draibe & Riesco, 2007).

Luego de haber saldado la mayor parte de la heredada deuda social, a partir de la década del 2000 comienzan los primeros intentos de universalizar algunas prestaciones con una visión de garantías de derechos por sobre el anterior criterio de satisfacción de necesidades (Hardy, 2011). Esto significó que para garantizar su plena realización resultaba necesaria “la construcción progresiva de una red de protección social y el desarrollo del enfoque de derechos” (Martín, 2012, pág. 5).

Concretamente, el enfoque vinculado con garantías de derechos se comienza a implementar el 2002, durante el gobierno del Presidente Ricardo Lagos (2000-2006) con el lanzamiento del nuevo seguro de desempleo y de Chile Solidario (cuya ley no fue promulgada inmediatamente), que vino a utilizar la infraestructura jurídica e institucional del programa Puente. Luego, en 2004 se legislan y aprueban las leyes 19.949 y 19.966 que crean, el Chile Solidario y la reforma de salud a través del Plan AUGE (Atención Universal de Garantías Explícitas), respectivamente.

Durante el primer gobierno de la presidenta Bachelet (2006-2010), hubo una especial preocupación por los altos niveles de prevalencia de pobreza en primera infancia, además de una baja cobertura de la educación pre-escolar. En consecuencia, se creó Chile Crece Contigo (2006) que promovía la extensión de la red de cobertura de educación pre-escolar, con un gran énfasis entre los sectores más vulnerables del país (Staab, Protección social para la infancia y la adolescencia en Chile, 2013).

Asimismo, existían altos niveles de pobreza entre los adultos mayores que se combinaba con pensiones que en muchos casos no logran financiar sus necesidades. Por ende, la respuesta fue la negociación y posterior consenso entre las principales fuerzas políticas de una reforma previsional en 2008, cuando se creó un pilar solidario, principalmente a través de la transferencia de una pensión básica para adultos mayores en condición de vulnerabilidad (Maldonado & Palma, 2013). Asimismo, durante ese año se constituye la Red Protege, unificando los distintos criterios de ingresos a programas sociales y subsidios, promoviendo el ejercicio del derecho a acceder a las distintas prestaciones a los cuales pueden optar los potenciales beneficiarios. Por último, en 2009 se funda el Sistema Intersectorial de Protección Social el cual coordina y gestiona los programas Chile Solidario y Chile Crece Contigo, entre otras prestaciones sociales (Martín, 2012).

En síntesis, el sistema de protección social chileno en los últimos años se ha expandido en base a “una red de servicios y políticas contributivas y no contributivas diseñada para ofrecer protección estatal de por vida para los diferentes grupos socioeconómicos” (Robles, 2013, pág. 13) y etapas del ciclo de vida, que se sintetiza en el siguiente diagrama.

Diagrama 1  
Red de Protección Social Protege

	Pobreza extrema	Pobres y vulnerables	Universal
Niños y niñas	Chile Crece Contigo		Plan AUGE
	Becas de estudio		
Jóvenes	Bonificación a la contratación de jóvenes		Seguro de cesantía
Adultos	Subsidios de vivienda		
	Bonificación a la contratación y capacitación		Seguridad social contributiva: pensiones y salud
Adultos mayores	Pensión Básica Solidaria		
Longitudinal	Chile Solidario		Bono por Hijo

Fuente: Robles (2013).

## 2. Descripción del Ingreso Ético Familiar

### 2.1 Antecedente: la Asignación Social

Aunque el Ingreso Ético Familiar fue promulgado en 2012, éste tuvo una primera etapa durante el 2011 la cual estaba reglamentada por el Decreto 29 del 7 de marzo de dicho año y se llamó Programa de Bonificación al Ingreso Ético Familiar (Asignación Social). La población objetivo era familias en situación de extrema pobreza, pero que también formen “parte del Programa Chile Solidario, que se encuentren recibiendo los Bonos de Protección o de Egreso, o que cuenten con Acompañamiento Familiar” (Vargas, Chile Solidario: Pasado y futuro de la vía chilena a la protección social (2003-2011), 2011, p. 35). Este programa significó un mayor esfuerzo presupuestario por parte del Gobierno, comprometiendo fondos equivalentes a CLP 64.046.000.000 (US\$ 118.603.704), lo que significó un “incremento del 39,8% respecto del total del presupuesto asignado en 2011 para Chile Solidario” (Vargas, 2011, p. 35)<sup>1</sup>.

La Asignación Social contemplaba distintas transferencias, tanto condicionadas (cumplimiento de condicionalidades asociadas a matrícula y asistencia escolar, control de salud para menores de 5 años de edad e inserción laboral de la mujer) como no condicionadas (Asignación Base). Los montos de la transferencia de la Asignación Base variaban solamente en función del puntaje en la Ficha de Protección Social, mientras que para las transferencias condicionadas se fijaban en función del número de miembros elegibles y el puntaje en la Ficha de Protección Social. Para el caso de la Asignación por Inserción Laboral de la Mujer, existía otro mecanismo de asignación de los montos que se detalla en el cuadro 1.

<sup>1</sup> En términos reales, Ruiz-Tagle (2011) establece un incremento real de 73% respecto al presupuesto para el Sistema Chile Solidario en 2010.

Cuadro 1  
**Chile: Componentes del programa de bonificación al Ingreso ético (asignación social).  
 Montos y criterios de transferencia**

Componentes	Miembros elegibles	Montos
Asignación base	Todos los miembros del hogar	Puntaje Ficha de Protección Social: Menor o igual a 2.515: CLP 7.500 (US\$ 14). Entre 2.516 y 3.207: CLP 6.000 (US\$ 11,1). Mayor a 3.208 y menor o igual a 4.213: CLP 4.500 (US\$ 8,3).
Asignación por escolaridad (matrícula)	Hijos/as entre 6 y 18 años	Puntaje Ficha de Protección Social: Menor o igual a 2.515: CLP 5.000 (US\$ 9,2). Entre 2.516 y 3.207: CLP 4.000 (US\$ 7,4). Mayor a 3.208 y menor o igual a 4.213: CLP 3.000 (US\$ 5,5).
Asignación por escolaridad (asistencia)	Hijos/as entre 6 y 18 años	Puntaje Ficha de Protección Social: Menor o igual a 2.515: CLP 5.000 (US\$ 9,2). Entre 2.516 y 3.207: CLP 4.000 (US\$ 7,4). Mayor a 3.208 y menor o igual a 4.213: CLP 3.000 (US\$ 5,5).
Asignación por control niño sano	Hijos/as entre 0 y 5 años	Puntaje Ficha de Protección Social: Menor o igual a 2.515: CLP 5.000 (US\$ 9,2). Entre 2.516 y 3.207: CLP 4.000 (US\$ 7,4). Mayor a 3.208 y menor o igual a 4.213: CLP 3.000 (US\$ 5,5).
Asignación por inserción laboral de la mujer	Mujeres mayores de 18 años que cumplen con requisitos de cotización/as	Promedio remuneraciones en cotizaciones abril-octubre 2011 Igual o menor a CLP 172.000 (US\$ 318,5): 10% del promedio multiplicado por 3. Mayor de CLP 172.000 (US\$ 318,5) y menor o igual a CLP 215.000 (US\$ 398): CLP 51.600 (US\$ 95,5). Mayor de CLP 215.000 (US\$ 398) y menor a CLP 387.000 (US\$ 716,6): CLP 172.000 (US\$ 318,5) menos 10% de diferencia entre promedio y CLP 215.000 (US\$ 398). El resultado se multiplica por 3.

Fuente: Vargas (2011), basado en Gobierno de Chile (2011).

En consecuencia, los montos que una familia puede obtener a partir de las transferencias anteriormente detalladas, son significativamente mayores a las transferencias que entrega el Sistema Chile Solidario (bono de protección y de egreso), porque “los montos de las asignaciones sociales son entre 2,4 y 5,3 veces mayores, respectivamente, que los montos de las transferencias de Chile Solidario, dependiendo del número y edad de los hijos, puntaje de la FPS y cumplimiento de las condicionalidades” (Cecchini, Robles, & Vargas, 2012, p. 4). Asimismo, cabe agregar que dichos valores representan, como máximo (es decir, según el número de miembros elegibles y puntaje en la Ficha de Protección Social), entre un 144% de la línea de indigencia urbana per cápita y el 187% para zonas rurales (84% y 122% para la línea de pobreza a nivel per cápita, respectivamente) (Cecchini, Robles, & Vargas, 2012).

A modo aclaratorio, la determinación de las líneas de pobreza e indigencia siguen la metodología que utilizó CEPAL en 1987, basada en calcular una línea de pobreza extrema según el costo de una canasta básica de alimentos utilizando información de la IV Encuesta de Presupuestos Familiares. Para zonas rurales, el valor de la línea de indigencia corresponde al 75% de la línea de pobreza extrema para zonas urbanas. Respecto a la determinación de las líneas de pobreza, se multiplica la línea de indigencia por un factor de 2 para zonas urbanas y 1,75 para zonas rurales y refleja el costo de una canasta básica que incluye alimentos, así como también gastos en transporte, arriendo, vestuario, etc. (CEPAL, 2014). El valor per cápita de las líneas se va actualizando de acuerdo a la variación de los precios y, de acuerdo a información del Observatorio Social del Ministerio de Desarrollo Social, en Febrero de 2014 el valor de la canasta básica de alimentos era de US\$ 73,8 para zonas urbanas y US\$ 55,4 para zonas rurales, por lo que la línea de pobreza se encumbraría hasta US\$ 147,7 para zonas urbanas y US\$ 129,2 para zonas rurales (Observatorio Social, 2014).

En paralelo a la implementación de la Asignación Social, se inició la discusión parlamentaria de la ley que regularía la versión final del Ingreso Ético Familiar. Durante la discusión de la ley, Illarramendi (2013) evidencia la existencia de cuatro tipo de tensiones. En primer lugar, se buscó debatir si el proyecto de ley del Ingreso Ético Familiar representaba una continuidad o, más bien, un giro radical en las políticas de reducción de la pobreza respecto a las



administraciones anteriores, que por primera vez desde el retorno de la democracia pasaban a ser oposición. Una segunda tensión se originó respecto al grado de flexibilidad o discrecionalidad de la ley en términos operativos, ya que parlamentarios de oposición abogaron por legislar sobre la operación del programa, mientras que el oficialismo fue partidario de que la ley sirviera como un marco general y dejar la redacción operativa a nivel de reglamento interno del gobierno para definir montos de las transferencias, número de beneficiarios, selección de los mismos, entre otros. En tercer lugar, la oposición planteó la necesidad de incorporar un enfoque de derechos en el diseño, de forma gradual y que contemple un mecanismo de financiamiento estable y no contingente a ciclos o decisiones políticas por la Dirección de Presupuestos u otros actores políticos del gobierno. En último lugar, existió una discrepancia sobre la concepción subyacente de que la superación de la pobreza radica en decisiones y voluntades individuales pero que debieran ser apoyadas por políticas públicas como el Ingreso Ético Familiar, mientras que la oposición argumentó dicha visión se abstrae de la influencia de factores estructurales que limitan la voluntad individual para cambiar su condición de vulnerabilidad social.

## 2.2 Ingreso Ético Familiar

En 2011, el gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014) promulgó la ley 20.595 que crea el programa Ingreso Ético Familiar, e introduce una nueva lógica del rol de las transferencias condicionadas, con montos superiores a los bonos de protección y egreso del Chile Solidario (Cecchini, Robles, & Vargas, 2012, pág. 4). En términos generales, el Ingreso Ético Familiar combina transferencias (exclusivas y también otras que buscan llegar a una población objetivo que se extiende más allá de la línea de indigencia) con intervenciones familiares. Las primeras tienen como objetivo aliviar las carencias propias asociadas a estar en una situación de extrema pobreza de forma inmediata, a través del incremento significativo de los ingresos totales de las familias. La segunda estrategia “posibilita atacar las causas de la pobreza, tanto en el corto como el mediano plazo” (Arellano M. S., 2013, p. 160), fomentando el ingreso de mujeres y adultos en general al mercado laboral, así como también continuar con un apoyo psicosocial que se viene implementando desde Chile Solidario.

Para acceder al Ingreso Ético Familiar se requiere firmar una carta de compromiso que los oficializa como usuarios del componente programa Eje. Además, la ley establece el acceso a otras condiciones de personas o familias en vulnerabilidad, tales como: personas en situación de calle, adultos mayores (viviendo sólo o con su conyugue) en situación de pobreza, y los menores de edad con algún adulto proveedor de ingresos del hogar privado de libertad (sus cuidadores también son beneficiarios). Un último aspecto del diseño respecto a los potenciales participantes es que éstos pueden seguir formando parte de otros programas insertos en la Red Intersectorial de Protección Social, por ejemplo, Chile Solidario o Chile Crece Contigo.

El programa Eje es la puerta de entrada de los beneficiarios al programa consistente en el diagnóstico, elaboración de un plan de intervención que consistirá en la recomendación de distintos esquemas de acompañamiento (psicosocial o sociolaboral, el orden dependerá de las necesidades y requerimientos de la persona o familia participante del programa), monitoreo y evaluación individual. Durante esta etapa se firma un compromiso por parte de la familia beneficiaria aceptando los términos de la intervención, en caso contrario, la ley establece que si no aceptan las referencias, entonces no podrán optar a los acompañamientos y transferencias monetarias. Una vez firmado dicho compromiso las familias se integran oficialmente a este componente de entrada del Ingreso Ético Familiar.

De este modo, se diseñan y designan los distintos tipos de acompañamiento familiar (cuya duración es de dos años, aunque con un año de diferencia entre ambos) cuyo objetivo general es “devolver la confianza, generar capacidades y proponer conductas que actúen, en conjunto, para reforzar la generación de ingresos autónomos de los adultos en situación de vulnerabilidad a través de la inserción laboral” (Cecchini, Robles, & Vargas, 2012, p. 4). Sus objetivos específicos son, en primer lugar, “promover el desarrollo de las habilidades y capacidades necesarias que permitan a los usuarios su inclusión social y desenvolvimiento autónomo” (Gobierno de Chile, 2012, p. 4), para el caso del acompañamiento psicosocial. Para el acompañamiento sociolaboral, el propósito es mejorar las condiciones de empleabilidad para permitir la generación de ingresos autónomos a través de inserciones laborales exitosas y estables. Por otra parte, el acompañamiento psicosocial tiene como objetivo identificar necesidades particulares de las familias que puedan ser resueltas con algún programa o política de la oferta pública de servicios sociales, tales

como carencias en vivienda, salud, educación, indocumentación, insuficiencia de ingresos, dinámicas familiares, entre otras dimensiones.

Sin embargo, los aspectos más representativos del programa son las prestaciones monetarias asociadas al cumplimiento de ciertos requisitos y sanciones en caso de incumplimiento. Las transferencias del Ingreso Ético Familiar se organizan bajo tres pilares:

- 1) Dignidad: Este pilar está compuesto por transferencias y subsidios. En el caso de las transferencias, existe un bono por familia y otro por persona, los cuales son decrecientes en el tiempo a partir del mes 17 y tienen una duración máxima de 24 meses. El monto del bono por familia es igual para todas las familias participantes del programa, mientras que el bono por persona es variable y depende tanto de la composición del hogar, como del monto de los otros subsidios por dignidad, con el objetivo de evitar una duplicación de beneficios (Arellano M. S., 2013). Respecto a los subsidios por dignidad, éstos ya formaban parte del sistema de transferencias públicas antes del Ingreso Ético Familiar, tales como el Subsidio al Agua Potable, el Subsidio Único Familiar (SUF), entre otros.
- 2) Deberes: El pilar de deberes está compuesto por dos transferencias condicionadas y se funda en dos principios. Dichos principios son que la sociedad tiene derechos y deberes, mientras que el segundo principio es incentivar ciertas acciones que permitan superar la condición de pobreza de forma estructural y permanente (Arellano M. S., 2013). Estas transferencias están asociadas al cumplimiento de controles de salud para niños/as menores de 6 años, y cumplir con un 85% de asistencia escolar mensual para los menores entre 6 y 18 años (Gobierno de Chile, 2012).
- 3) Logros: estas transferencias se entregan según el cumplimiento de determinadas metas suscritas en el Plan de Acción que firma cada familia al inicio del Programa Eje. Los bonos que se transfieren son dos y corresponden a un bono por egreso anticipado del Acompañamiento Sociolaboral y otro por completar la educación secundaria por parte de los adultos participantes. A lo anterior, se agrega la existencia de otros dos bonos que tienen una población objetivo que no se acota a familias o personas en situación de pobreza extrema, los cuales son:
  - a. Bono por Logro Escolar: está dirigido a familias con integrantes menores de 18 años que estén cursando entre 5to año de primaria) y último año de la secundaria en una escuela reconocida por el Ministerio de Educación. Existen dos criterios de asignación consistentes en, primer lugar, que el estudiante se encuentre dentro del 30% de mejor rendimiento académico de la generación, y también que pertenezca a una familia que se encuentre entre el 30% de las familias con menores ingresos. Al calificar de elegibles, este bono es de pago anual y asciende a la suma de CLP 50.000 (US\$ 92,6) para los que terminan en el 15% superior de rendimiento académico, mientras que para el restante 15% obtendrán un bono de CLP 30.000 (US\$ 55,6) (Arellano M. S., 2013).
  - b. Bono al Trabajo de la Mujer (BTM): Esta transferencia tiene una duración máxima de cuatro años y la población objetivo son mujeres pertenecientes a los primeros dos quintiles de ingresos<sup>2</sup> cuyas edades fluctúen entre los 25 y 59 años. Por otra parte, esta transferencia consiste, más bien, en una ampliación del Subsidio al Empleo Joven, aunque con algunas modificaciones. De acuerdo a Hernando (2013) el BTM tiene un doble objetivo: “por una parte incentiva el trabajo formal y aumenta los ingresos de las mujeres; por la otra, busca incentivar la contratación de mujeres cuyo salario resulta, al menos marginalmente y por un tiempo limitado, de menor costo para el empleador” (Hernando, 2013, p. 188). Los montos de este bono variarán ya que equivalen, como máximo, al 30% del salario de la mujer trabajadora que se divide en 20% para la mujer y un subsidio del 10% para el empleador. También va a depender de un esquema de tramos de ingresos, los cuales se detallan en el cuadro 2.

Los montos de las transferencias que componen tanto el pilar de dignidad como el de deberes, se pueden resumir en el siguiente cuadro.

---

<sup>2</sup> La cobertura ha sido implementada de forma gradual, empezando con el 30% de los hogares de menores ingresos el 2012, para ser extendido al 35% en 2013 y alcanzar dicho 40% de cobertura durante el 2014.

Cuadro 2  
**Montos mensuales de las transferencias del Ingreso Ético Familiar**

Tipo de Transferencia	Monto Mensual
Bono Familiar <sup>a</sup>	CLP 14.400 (US\$ 26)
Bono base por persona <sup>b</sup>	CLP 7.419 (US\$ 13,7)
Bono por deberes <sup>c</sup>	CLP 8.000 (US\$ 14,8)

Fuente: Arellano M.S. (2013), en base a información del Ministerio de Desarrollo Social de Chile.

Notas: <sup>(a)</sup> Es el monto de los primeros 6 meses, antes de comenzar a disminuir de forma semestral. <sup>(b)</sup> Es el promedio correspondiente para marzo 2013. <sup>(c)</sup> Están dirigidos a los menores de 18 años que cumplan con las condicionalidades según corresponda (salud o educación).

Cuadro 3  
**Montos del bono por trabajo de la mujer según tramos salariales**

Tramos salariales (mensuales)	Monto del subsidio
0 – CLP 173.974 (US\$ 322)	20% del salario (entre CLP 0 y CLP 34.795 (US\$ 64,4))
CLP 173.975(US\$ 322) – CLP 217.468 (US\$ 402,7)	CLP 34.795 (US\$ 64,4)
CLP 217.469 (US\$ 402,7) – CLP 391.442 (US\$ 725)	20% (CLP 391.442 (US\$ 725) – salario) El monto total fluctuará entre CLP 34.795 (US\$ 64,4) y CLP 0.

Fuente: Arellano (2013), basada en información del Ministerio de Desarrollo Social. Los valores son los que están vigentes en marzo del 2013.

### 3. Instrumentos de identificación de beneficiarios y focalización en Chile

#### 3.1. Caracterización de población objetivo

Según la última medición disponible y procesada por el Gobierno de Chile (CASEN 2011), la pobreza extrema afecta al 2,8% de la población que equivale a alrededor de 470.000 personas. Pero al desagregar dicha incidencia según sexo, vemos que la pobreza extrema golpea con mayor fuerza a la mujer (3,69% de las mujeres están en pobreza extrema) y a los niños/as (4,58% entre los menores de 3 años y 4,44% para los menores con edades fluctuando entre 4 a 17 años). Por último, la extrema pobreza está más presente en hogares con jefatura monoparental nuclear (4,65%) o monoparental extendidos (3,33%).

Desde el punto de vista educacional, no existen diferencias significativas respecto a la escolaridad, pero sí existen diferencias considerables respecto a la tasa de conclusión de enseñanza secundaria de la población entre 20 y 24 años. Si bien el 83,7% de los no pobres concluyeron con la educación secundaria, dicha proporción disminuye hasta 67% y 63,3% entre los pobres extremos y pobres no extremos, respectivamente. Siguiendo a Razmilic “entre familias pobres y en extrema pobreza la diferencia es menor, y en este caso, incluso va en la dirección opuesta a la esperable: mayor tasa de conclusión en familias en extrema pobreza” (Razmilic, 2013, p. 41).

Ahora bien, los ingresos percibidos por el trabajo es significativamente menor en aquellas personas que se encuentran en extrema pobreza, especialmente entre las mujeres y los jóvenes (ver cuadro 4). Esto se debe principalmente al tipo de trabajo en el cual tienen acceso altamente marcado por empleos estacionales (53,7%), o bien, trabajadores por cuenta propia (35,9%). En conclusión, los trabajadores en extrema pobreza ganan menos y “también trabajan en empleos menos permanentes y condiciones contractuales ciertamente más precarias” (Razmilic, 2013, p. 64).

Cuadro 4

## Chile (2011): Ingresos laborales promedio. Según nivel de pobreza, sexo y tramos etarios

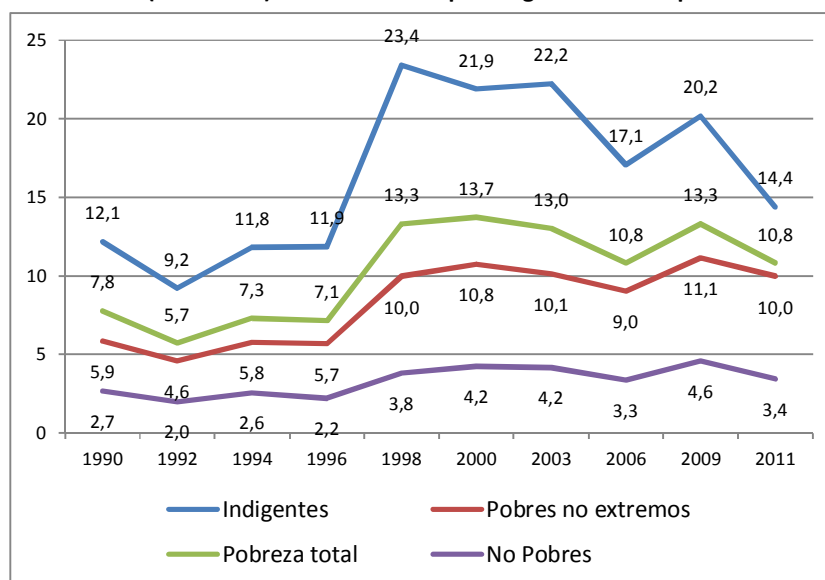
Sexo	Pobreza extrema	Pobreza no extrema	No pobre	Total
Hombre	CLP 88.043 (US\$ 163,0)	CLP 189.976 (US\$ 352,0)	CLP 569.237 (US\$ 1.054,0)	CLP 544.056 (US\$ 1.007,5)
Mujer	CLP 66.653 (US\$ 123,4)	CLP 131.330 (US\$ 243,2)	CLP 415.114 (US\$ 768,7)	CLP 395.124 (US\$ 731,7)
Tramo etario	Pobreza extrema	Pobreza no extrema	No pobre	Total
18-29 años	CLP 68.858 (US\$ 127,5)	CLP 154.232 (US\$ 285,6)	CLP 369.465 (US\$ 684,2)	CLP 356.848 (US\$ 660,8)
30-44 años	CLP 78.556 (US\$ 145,5)	CLP 173.700 (US\$ 321,6)	CLP 538.667 (US\$ 997,5)	CLP 506.152 (US\$ 937,3)
45-59 años	CLP 83.399 (US\$ 154,4)	CLP 172.012 (US\$ 318,5)	CLP 575.192 (US\$ 1.065)	CLP 549.765 (US\$ 1.018)
60 años y más	CLP 52.879 (US\$ 98,0)	CLP 126.230 (US\$ 233,8)	CLP 529.417 (US\$ 980,4)	CLP 513.329 (US\$ 950,6)
<b>Total</b>	CLP 76.056 (US\$ 140,8)	CLP 166.687 (US\$ 308,7)	CLP 507.637 (US\$ 940,1)	CLP 484.405 (US\$ 897,0)

Fuente: Elaboración propia, en base a Razmilic (2013)

Por último, resulta interesante examinar la entrada y salida de las personas en edad de trabajar y que están en situación de pobreza extrema, quienes tienen una mayor probabilidad de estar desocupado y menor probabilidad de encontrarse participando en el mercado laboral.

Al analizar la evolución de la proporción de personas desocupadas según categorías de pobreza entre 1990 y 2011, podemos observar un punto de quiebre a fines de la década de 1990 que coincide con un periodo de crisis económica ocasionado por la crisis financiera de la zona asiática y sus consecuencias en la economía de Chile. Sin embargo, la existencia de niveles de desempleo sobre el 20% comenzó una reducción a partir de mediados de la década del 2000, aunque los efectos sobre la economía de la crisis *subprime* del 2009 fueron devastadoras en el aumento del desempleo entre los trabajadores en situación de pobreza extrema. En los últimos años, la generación de empleos estuvo principalmente impulsada por la recuperación económica y el proceso de reconstrucción tras el terremoto del 2010, logrando como resultado una profundización de la reducción del desempleo entre los pobres (especialmente a los hogares en situación de extrema pobreza). En otras palabras, la economía chilena ha tardado más de 10 años para revertir la compleja situación de desempleo entre los pobres extremos, si bien se ha estabilizado un porcentaje de personas desempleadas en alrededor del 10% para los pobres no extremos desde 1998 hasta 2011.

Gráfico 1  
Chile (1990-2011): Tasas de desempleo según niveles de pobreza



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

No es sorprendente señalar que la evolución del desempleo está estrechamente relacionada con la tasa de crecimiento del PIB, es decir, las crisis económicas conllevan a una destrucción de puestos de trabajo. Esto deriva en un aumento

del porcentaje de personas desempleadas, especialmente de aquellas personas en edad laboral que no cuentan con ingresos suficientes para financiar sus necesidades alimentarias básicas. En consecuencia, es posible de afirmar que ante tales vaivenes, quedan de manifiesto “capacidades desiguales para enfrentar los efectos del desempleo o, en otras palabras, una mayor vulnerabilidad de ciertos grupos frente a las etapas bajas del ciclo económico y más capacidad de otros sectores para hacer frente a estas contracciones cíclicas” (CEPAL, 2012, p. 122).

Respecto a la participación de las personas en extrema pobreza en el mercado laboral, existe un bajo promedio de personas en edad laboral insertas de forma exitosa, entre los hogares en situación de pobreza e indigencia. Según Arellano (2013), hay un promedio 0,48 personas con empleo entre los hogares en extrema pobreza, “mientras que ese número casi se duplica en el caso de los hogares que viven en pobreza no extrema y se triplica en el caso de una familia “no pobre”, llegando a 0,92 y 1,47, respectivamente” (Arellano M. S., 2013, p. 160). Esta baja participación laboral entre los hogares en situación de pobreza extrema resulta ser un desafío clave para los programas de inserción laboral complementarios al Ingreso Ético Familiar, convirtiéndose en piedra angular de una estrategia exitosa de egreso del programa.

### 3.2. Caracterización Ficha de Protección Social (FPS) y nueva Ficha Social

Como se hizo mención anteriormente, durante los últimos años se dio inicio a un proceso de instalación progresiva de un sistema de protección social más inclusiva y con mayor cobertura llegando incluso a sectores medios vulnerables. Por ende, “la ampliación de la población objetivo y el cambio de paradigma de pobreza a vulnerabilidad, motivan la introducción de un nuevo instrumento de identificación de beneficiarios de los programas sociales” (Herrera, Larrañaga, & Telias, 2010, p. 270).

Dicho cambio de instrumento está directamente relacionado con la concepción que se comienza a definir respecto a la vulnerabilidad como objeto de intervención que supera la antigua visión referida a las carencias. Se entiende por vulnerabilidad la probabilidad de una persona o familiar de estar en una situación de pobreza de acuerdo a la posesión de distintos activos que sean significativos para la generación de ingresos. No obstante, Larrañaga (2013) argumenta de que es una exageración plantear que la Ficha de Protección Social mide vulnerabilidad, mientras que la anterior ficha de selección de beneficiarios medía pobreza, porque la principal distinción entre ambos conceptos “ocurre en la cobertura que tienen los programas y beneficios sociales, puesto que una política destinada a lidiar con la vulnerabilidad debe cubrir a un mayor número de personas que las orientadas contra la pobreza” (Larrañaga, 2013, p. 90).

En términos específicos, la Ficha de Protección Social determina la elegibilidad de un potencial beneficiario a partir de la capacidad de generación de ingresos de los miembros en edad laboral, según los niveles de necesidades económicas del hogar. Dicha capacidad de generación de ingresos “se calcula según los años de escolaridad, la experiencia laboral, el tipo de afiliación laboral, así como variables del entorno que afectan la capacidad de generación de ingresos, como es el nivel de desempleo y otras características de la comuna o región de residencia” (Larrañaga, 2013, p. 87). Si bien se pregunta sobre la tenencia de activos físicos y financieros del hogar, éstas no pasan a formar parte de la fórmula de cálculo del puntaje, entendiéndose como una señal pública de que las autoridades gubernamentales no buscan castigar el progreso material de las familias asignándoles un mayor puntaje que les impida tener accesos a determinados programas sociales (Herrera, Larrañaga, & Telias, 2010).

Cuadro 5  
Principales características de ficha de protección social

Módulo	Variables
Localización territorial	Dirección, zona urbana o rural, región, comuna, manzana, tipo de vivienda.
Identificación del grupo familiar	Nombre y RUT, edad, sexo, nacionalidad, parentescos con jefe de hogar y pertenencia a pueblos originarios.
Salud	Acceso a servicios de urgencias, realización de controles de salud (niño sano, embarazo, adulto mayor), abuso de alcohol o drogas, presencia de trastornos psiquiátricos, físicas o sensoriales.
Educación	Asistencia escolar y razones de no asistencia, nivel educacional alcanzado y último curso aprobado

Situación ocupacional	Experiencia laboral, cotizaciones previsionales, situación ocupacional actual y del último mes, tiempo de búsqueda de empleo, inscripción en OMIL, razones de inactividad laboral. Categoría ocupaciones, rama de actividad, tipo de contrato, horas de trabajo, capacitación.
Ingresos	Ingresos anuales del trabajo, pensiones, jubilaciones y otros ingresos (arriendos, subsidios, transferencias de terceras personas, etc.).
Vivienda	Estado de tenencia del sitio y vivienda, sistema de provisión de agua, eliminación de excretas, exclusividad del uso del baño, número de dormitorios, personas no familiares que utilizan dormitorios.

Fuente: Comité Ficha Protección Social (2010)

El Ministerio de Desarrollo Social (ex Ministerio de Planificación - MIDEPLAN) es el responsable de la supervisión de la aplicación de la Ficha de Protección Social en todo el país, mientras que su ejecución es responsabilidad de los distintos municipios. La relación entre ambos niveles de gobierno está regulada por un convenio que consiste en un protocolo de realización de entrevistas, mientras que el Ministerio realiza una transferencia de CLP 1.800 (US\$ 3,3), equivalente al 36% del costo de aplicación de la ficha.

El puntaje de la Ficha de Protección Social viene a resumir y dar cuenta de “la capacidad de generación de ingresos, ajustada por el nivel de necesidades económicas” (Herrera, Larrañaga, & Telias, 2010, p. 271). La capacidad generadora de ingresos se calcula a partir de características observables, tales como escolaridad, afiliación y experiencia laboral, entre otros; mientras que las necesidades económicas del hogar se consideran el tamaño y la presencia de algún miembro con alguna discapacidad (física o mental) (Herrera, Larrañaga, & Telias, 2010).

La evidencia respecto a la información recopilada por la Ficha de Protección Social nos indica ciertas distorsiones al cotejar sus resultados con otras fuentes de datos, especialmente la encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN). La consecuencia más importante de dicho desajuste es la alteración de “la prioridad que tienen los hogares en las postulaciones a los beneficios sociales, lo que atenta contra los principios de justicia y equidad que deben animar la política social” (Herrera, Larrañaga, & Telias, 2010, p. 285). Dichos autores realizaron una comparación utilizando las variables de escolaridad, tamaño del hogar, género del jefe de hogar, número de discapacitados y tasa de ocupación. Los resultados analizados para los tramos inferiores de la distribución de las distintas variables, permiten afirmar la existencia de una sub-declaración significativa de la escolaridad promedio de los miembros del hogar, del tamaño del hogar debido a que posiblemente se subdivide la familia en distintos hogares para calificar a subsidios que estén dirigidos a hogares compuestos por personas con baja capacidad de generar ingresos autónomos. No existen diferencias significativas en la tasa de ocupación.

En contraparte, los investigadores detectan otras inconsistencias entre ambas fuentes de información de sobre-declaración de discapacidad en la Ficha de Protección Social, cuya incidencia promedio más que duplica a la que se estima a través de la encuesta CASEN. Pero hay un aspecto territorial que incide en dicha sobre-declaración, porque no es transversal en todas las comunas (el rango va desde el 20% al 80%), por lo que se puede inferir “que hay importantes diferencias de criterios entre los equipos locales que recolectan la información” (Herrera, Larrañaga, & Telias, 2010, p. 284).

### ***3.2.1. Principales críticas a la Ficha de Protección Social***

El año 2010 se convocó a un comité de expertos para reformular la Ficha de Protección Social, quienes elaboraron un completo diagnóstico y propuestas para su reformulación. Dicho comité planteó que una de las principales debilidades radica en su aspecto operativo, es decir, su administración central pero con ejecución local. En Chile existe una realidad bastante heterogénea entre los gobiernos locales y existe un círculo vicioso donde los municipios más pobres tienen una alta demanda en aplicación de la Ficha de Protección Social, pero no tienen el suficiente personal calificado para realizar, de forma correcta y especializada, dichas tareas y también fiscalizar sobre la veracidad de los datos recolectados (Comité Ficha Protección Social, 2010).

Lo anterior se agrava debido a que la Ficha de Protección Social se basa en un auto reporte de las familias, sin necesidad de acreditar documentos de verificación y dando espacio a declaraciones que vayan en línea con una disminución del puntaje final, acreditando su calidad de beneficiario de determinados programas sociales. Sin

embargo, también existe un incentivo perverso a realizar dichas prácticas, porque la mayoría de los programas tienen puntos de cortes discretos y si el puntaje supera un determinado umbral, se pierde por completo la condición de elegibilidad (Herrera, Larrañaga, & Telias, 2010).

Una tercera crítica a la Ficha de Protección Social radica en la vigencia de los puntajes y su actualización. En primer lugar, la vigencia indefinida de los puntajes (salvo en caso de solicitar una nueva entrevista) permite que el acceso a ciertos beneficios se extiendan durante el tiempo, sin realizar una evaluación en posibles cambios de las condiciones de elegibilidad de los participantes, o bien, postular a nuevos programas sociales con información desactualizada que no refleje la verdadera condición socioeconómica del hogar. En segundo lugar, se producen problemas de equidad horizontal, es decir, “el ranking de puntajes se realizará sobre información que no es comparable” (Herrera, Larrañaga, & Telias, 2010, p. 287). Por último, la vigencia indefinida de los puntajes y, por ende, su no actualización aumenta la probabilidad la ocurrencia de mayores errores de inclusión, es decir, el programa tendría participantes con situaciones económicas y sociales que no coinciden con el público objetivo original (Herrera, Larrañaga, & Telias, 2010).

### *3.2.2. El nuevo instrumento de focalización: Ficha Social*

Antes las críticas antes mencionadas, se convocó a una Comité de Expertos para elaborar un informe con distintas propuestas que busquen cambiar la Ficha de Protección Social. De acuerdo a dicho Comité, el principal problema de la Ficha de Protección Social es “la no verificación de la información que se reporta en la ficha vía registro administrativo o en base a documentación que proporcionen los propios encuestados” (Comité Ficha Protección Social, 2010, p. 4). Por eso que la nueva Ficha Social (que se ha aplicado, pero que todavía no es el instrumento oficial) tiene un fuerte componente de entregar información que certifique la declaración que realiza la familia durante la entrevista, ya sea a través de la presentación de documentación requerida con anticipación, o bien, con datos administrativos de las distintas bases de datos que tiene en su poder el Estado.

El propósito final es construir el Índice Socioeconómico del Hogar (ISH) con información totalmente verificada y obtener un ranking de los hogares elegibles para distintos programas sociales que disminuyan la probabilidad de ocurrencia de errores de inclusión. Pero también para disminuir la probabilidad de fraudes debido a la elegibilidad basado en un punto de corte, dejando a quienes están levemente sobre un determinado puntaje sin acceso al programa, por lo que se propuso que la determinación población objetivo de cada programa se base en deciles de distribución de los puntajes (Comité Ficha Protección Social, 2010).

Además de la necesidad de verificar la información que es auto reportada por los encuestados, la nueva Ficha Social considera módulos de gastos y patrimonio, para mejorar la calidad de la medición respecto a las necesidades, características socioeconómicas y calidad de vida de la familia encuestada. Las familias que entreguen información incorrecta sobre éstas y las demás variables del instrumento, se derivará a dicha familia a Tribunales (en caso de que se constituya un delito) o Juzgados de Policía Local (en caso de faltas) y pagar una multa cuyo monto máximo alcanza CLP 823.000 aproximadamente (US\$ 1.525). Esta nueva Ficha ya comenzó a ser aplicada, pero todavía no entra en vigor para la admisión de beneficiarios en los programas sociales focalizados.

Sin embargo, la transición hacia la aplicación formal de los nuevos puntajes debe contemplar la no-exclusión de beneficios a familias de acuerdo al nuevo puntaje, sino, si amerita establecer un periodo de 6 meses o 1 años de salida gradual de acuerdo a los nuevos puntajes de elegibilidad. Lo anterior debe considerar como marco normativo la no violación de los derechos económicos, sociales y culturales que han sido ratificados por el Estado chileno en distintos instrumentos de derecho internacional.

## 4. Reglas de salida y estrategias de egreso Ingreso Ético Familiar

### 4.1. Reglas de salida del programa y estrategias de egreso

Seguendo a Cecchini y Madariaga (2011), en la región priman distintas reglas de salida entre los programas de transferencias condicionadas. La más simple es la pérdida de elegibilidad de los miembros del hogar, tales como superación de las edades límites para calificar a las prestaciones o superación del tiempo de permanencia en el programa. Por otra parte, existen programas que consideran de forma explícita los objetivos del programa, utilizando periodos de recertificación consistentes en “el establecimiento de umbrales de ingresos para la graduación del programa; el hecho de que las familias no logren superar estos umbrales supone una actualización de su condición de destinatarias” (Cecchini & Madariaga, 2011, p. 40).

Para el caso de las transferencias monetarias del pilar de dignidad y deberes del Ingreso Ético Familiar, tiene una duración mínima de 12 meses y una máxima de 24 meses. Dicho período se determinará en función de la duración máxima del Acompañamiento Sociolaboral, o bien, del Acompañamiento Psicosocial (en el caso de que el usuario participe de forma exclusiva de éste). Por otra parte, la duración máxima en el programa (sin necesariamente estar percibiendo transferencias monetarias) es de 12 meses posteriores al término de la participación en el Programa Eje (Gobierno de Chile, 2012).

### 4.2. Sistema Intersectorial de Protección Social

En el año 2009, la Presidenta Bachelet promulga la ley 20.379 que crea el Sistema Intersectorial de Protección Social e institucionaliza el subsistema de Protección Integral a la Infancia “Chile Crece Contigo”. La finalidad de este Sistema Intersectorial era constituir un modelo de gestión que coordine las distintas prestaciones sociales que ejecuta el Estado y que estén orientados a la población más vulnerable socioeconómicamente para lograr acceder a mejores condiciones de vida (Gobierno de Chile, 2009). Por ende, el objetivo del Sistema Intersectorial de Protección Social es “establecer un conjunto de programas y servicios sociales que se coordinan de manera intersectorial, para llegar a las mismas personas, con estrategias concordantes y con acciones que se complementen entre sí” (Riveros, 2012, p. 16).

Éste, en su formulación original y como se hizo mención en la sección introductoria, tiene tres componentes o subsistemas: el Chile Solidario, el Pilar Solidario de la Reforma Previsional del 2008 y la Protección Integral a la Infancia “Chile Crece Contigo”. Por un lado, el Chile Solidario corresponde a la iniciativa para superar la pobreza lanzada durante el gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006) para la reducción de la pobreza mediante la vinculación de los beneficiarios a la red de protección social al cual debieran tener derecho de participar, acompañamiento psicosocial para el trabajo de habilidades blandas y de autoestima, y transferencias monetarias (de protección y de egreso). Por otra parte, el programa Chile Crece Contigo marcó un hito en la política social del primer gobierno de la Presidenta Bachelet (2006-2010) orientado a una intervención integral a la primera infancia, entendiendo a los niños/as como sujetos de derechos para quienes el Estado debe garantizar las condiciones necesarias para su desarrollo personal, de acuerdo a sus propias capacidades. Por último, el Pilar Solidario de la Reforma Previsional impulsada durante el primer gobierno de la Presidenta Bachelet (2006-2010) que permitió aumentar los montos y la cobertura de las pensiones sociales para las personas que no lograron ahorrar para obtener la pensión mínima en el sistema de capitalización individual, además de contemplar un esquema de aportes voluntarios para aumentar los montos de las pensiones sociales para adultos mayores y personas con capacidades diferentes debidamente acreditadas.

Además de dichos componentes, el Sistema contempla distintos criterios para incorporar nuevos subsistemas (como el caso del Ingreso Ético Familiar) siempre y cuando cumplan con los siguientes requisitos generales: 1) tiene que estar dirigido a familias o personas que se puedan identificar y que sean vulnerables socioeconómicamente de acuerdo a un instrumento oficial; 2) que los programas tengan un componente que permita determinar el acceso de una familia o persona al beneficio específico; 3) todas las prestaciones y beneficios del programa deben estar regulados por ley; 4) la ejecución del programa debiera contemplar una coordinación intersectorial e implementación llevada a cabo, de preferencia, por los distintos municipios del país; 5) realizar mediciones y evaluaciones tanto a nivel de producto (cobertura respecto a la población objetivo, nivel de focalización y calidad de las prestaciones) como de impacto con desagregación regional, con el objetivo de realizar adecuaciones locales; 6) deben montar un sistema de información

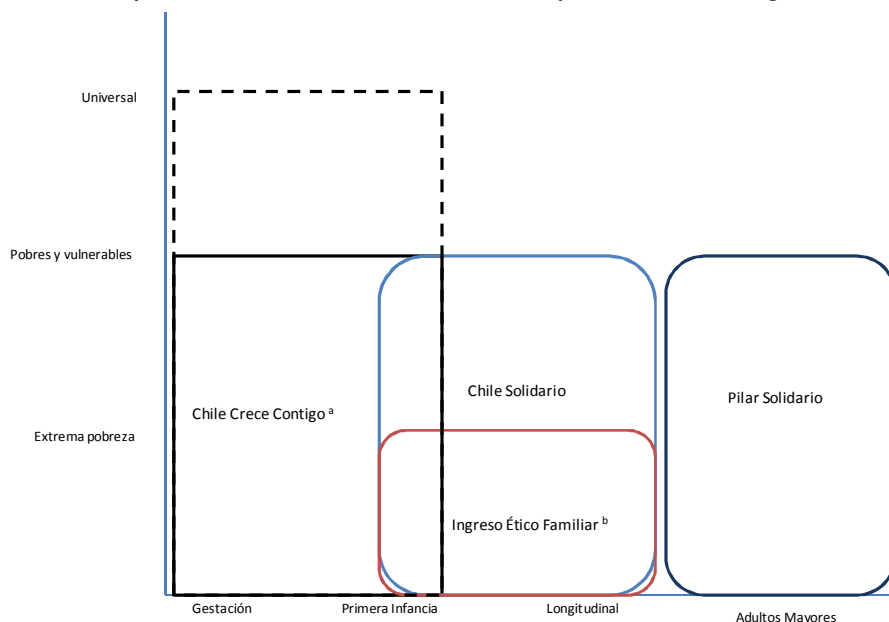


actualizado que permita entregar antecedentes relevantes para el monitoreo y evaluación del programa; y 7) considerar mecanismos de salida de los beneficiarios de forma gradual del subsistema (Gobierno de Chile, 2009).

Pero en términos sustantivos, el Sistema Intersectorial de Protección Social consolida un enfoque de derechos que busca superar un esquema más residual característico de las décadas de 1980 y 1990, es decir, “trascender la lógica de las meras prestaciones asistenciales” (Riveros, 2012, p. 16). La incorporación de este enfoque en la protección social está reconocida por Cecchini y Martínez (2011), pero matizándolo argumentando que “su extensión a la protección social del conjunto de la ciudadanía es todavía lenta” (Cecchini & Martínez, 2011, p. 75). La articulación de la Red de Protección Social (PROTEGE) materializa al Sistema Intersectorial de Protección Social bajo el concepto de garantías sociales, es decir, es un esfuerzo concreto “para ampliar y mejorar la oferta de servicios sociales y prestaciones que forman parte de la red de protección social y fortalecer la coordinación intersectorial para llevar a cabo este tipo de intervenciones” (Cecchini & Martínez, 2011, p. 87).

En consecuencia, tanto el Ingreso Ético Familiar, como el Pilar Solidario de la Reforma Previsional, el Chile Crece Contigo y el Chile Solidario son subsistemas que conforman este Sistema Intersectorial de Protección Social, el cual está abierto para la introducción de nuevos subsistemas que se estimen necesarios. El programa Chile Crece Contigo está enfocado en la primera infancia mediante una acción intersectorial de salud y educación, pero tanto Chile Solidario como Ingreso Ético Familiar son programas que tienen como objetivo la erradicación de la pobreza extrema con estrategias distintas. El primero privilegia la conexión de los beneficiarios que pertenecen a familias vulnerables con la oferta pública de programas sociales, al mismo tiempo que realiza un trabajo personalizado con las familias en el cumplimiento de distintas metas que son monitoreadas por los acompañamientos familiares. El segundo, prioriza la reducción de la pobreza extrema mediante transferencias condicionadas de ingresos y la elaboración de estrategias personalizadas de inserción laboral, capacitación y conexión con otros programas sociales a los cuales las familias tienen acceso. Sin embargo, el Ingreso Ético Familiar solamente está focalizado, principalmente, a familias en extrema pobreza, mientras que el Chile Solidario tiene una población objetivo un poco más amplia, por lo que se superponen las poblaciones objetivos de ambos programas orientados a la reducción de la pobreza.

Diagrama 2  
Chile: Extensión y cobertura del sistema intersectorial de protección social, según subsistemas



Fuente: Elaboración propia.

Notas: <sup>(a)</sup> En las líneas punteadas se incluyen los participantes del Programa Educativo Masivo, Programa Apoyo al Desarrollo Biopsicosocial y distintas prestaciones garantizadas para niños/as que pertenecen al 60% más vulnerable del país. Al interior de la línea continua son las prestaciones de acceso preferente para los niños/as pertenecientes al 40% más vulnerable del país; <sup>(b)</sup> Solamente considera la cobertura de los acompañamientos familiares y de las transferencias asociadas a los pilares de dignidad y de deberes.

A partir del diagrama 2 es posible de determinar que en términos de población objetivo, existe una superposición entre los distintos subsistemas, siendo el más emblemático entre Chile Solidario e Ingreso Ético Familiar. Como se hizo

mención anteriormente, ambos subsistemas tienen como propósito reducir los niveles de pobreza no extrema y erradicar la indigencia, con distintas estrategias y esquemas de operación. Asimismo, las personas en situación de pobreza extrema certificada mediante la Ficha de Protección Social o el instrumento que la reemplace, no pueden participar en ambos programas, sino que deben elegir en cual se quiere participar aunque los tiempos de duración son distintos (5 años en el Chile Solidario v/s 2 años en el Ingreso Ético Familiar).

### **4.3. Vinculación con oferta pública de programas sociales**

El Ingreso Ético Familiar contempla en su diseño la figura del Gestor Territorial, quien es el encargado de coordinar las ofertas públicas y privadas de programas sociales y de inserción laboral existentes en la zona de residencia, con el objetivo de que las familias participantes aprovechen al máximo la estructura de oportunidades al cual tienen acceso. Ahora bien, si bien la oferta surge a partir de la demanda de los beneficiarios, el Gestor Territorial también conecta dicha demanda con la oferta existente, tanto pública como privada. El Gestor Territorial trabaja coordinadamente con los acompañamientos psicosociales y sociolaborales quienes entregan información relevante para focalizar y priorizar entre las distintas familias y los miembros al interior de éstas. Pero el gestor territorial no tiene atribuciones en el monitoreo del desempeño de los participantes al interior de las colocaciones en la oferta social realizada por ellos.

Por el lado de la oferta pública, existen tres tipos de oferta: 1) Garantizada: programas cuya cobertura es universal o para una gran proporción de las familias. Por ende, el acceso para los participantes del Ingreso Ético Familiar está garantizado; 2) Preferente: programas que tienen cupos prioritarios para participantes del Ingreso Ético Familiar; y 3) Regular: programas que no tiene cupos prioritarios, por lo que el acceso es común para todos quienes desean postular para recibir un determinado beneficio.

Los principales programas sociales a que los beneficiarios del Ingreso Ético Familiar tienen acceso son los siguientes, según el sector que corresponda.

#### **4.3.1 Salud**

##### **4.3.1.1 Fondo Nacional de Salud (FONASA)**

El Fondo Nacional de Salud (FONASA) cubre a alrededor del 70% de la población y ofrece atenciones de salud bajo dos modalidades: atención institucional y de libre elección, siendo la primera la que generalmente “suele afiliar a los ciudadanos de menores recursos y a todas aquellas personas que se acogen al plan de beneficios del Plan de Acceso Universal con Garantías Explícitas (AUGE)” (Becerril-Montekio, Reyes, & Manuel, 2011, p. S136).

FONASA clasifica a sus usuarios en 4 grupos o tramos, de acuerdo a sus niveles de ingresos, siendo los tramos A y B los destinados a quienes perciben un salario menor al sueldo mínimo y no tienen que realizar copagos para acceder a prestaciones de salud. Es en estos dos grupos donde las familias participantes del Ingreso Ético Familiar debieran pertenecer para acceder a la oferta pública de salud de forma garantizada. Dichas personas tienen acceso al Sistema Nacional de Salud (SNS) que entrega servicios hospitalarios y ambulatorios, mientras que la atención primaria es gestionada e implementada por los municipios locales bajo supervisión del Ministerio de Salud (Becerril-Montekio, Reyes, & Manuel, 2011).

##### **4.3.1.2 Chile Crece Contigo**

Como se hizo mención en la sección anterior, el 2007 se promulga la ley que regula al subsistema Chile Crece Contigo constituyéndose como “el primer intento de desarrollar una política integrada de protección social dirigida a la primera infancia” (Staab, 2013, p. 44), y buscando disminuir las brechas entre niños y niñas debido a situaciones socioeconómicas de origen totalmente distintas por medio de distintas prestaciones y servicios sociales.

La principal puerta de entrada es el Programa de Apoyo al Desarrollo Biopsicosocial, el cual hace un diagnóstico y un sistema de alertas tempranas sobre el cual se deriva a distintas prestaciones (salud, educación, judiciales, laborales, etc.) según las necesidades específicas del niño/a (desde la gestación hasta los 4 años) y de la familia (Bedregal, 2010). Este componente ofrece el acceso garantizado a servicios de salud complementarios con el objetivo de desarrollar un plan de salud personalizado con visitas domiciliarias, con énfasis en niños/as en situación de vulnerabilidad.

Por último, las familias pertenecientes al Chile Crece Contigo tienen acceso garantizado a una serie de prestaciones sociales, tales como el Subsidio Único Familiar, acceso gratuito a jardines infantiles y salas cuna, atención especial para niños/as con discapacidad, entre otras prestaciones (Staab, 2013).

#### 4.3.1.3 AUGE-GES

Según la OMS (2000) a comienzos de la década del 2000 el sistema de salud chileno se posicionaba como uno de los más desiguales en términos de calidad de las prestaciones y de carga financiera para las familias. A lo anterior se agrega que el gasto público en salud era uno de los más bajos de la región entre los países con similares características de desarrollo económico. En consecuencia, y frente a otros factores incidieron en la realización de una reforma al sistema de salud durante el gobierno del Presidente Lagos (2000-2006).

El puntapié inicial de esta reforma fue la promulgación de la ley 19.966 que formalizaba el Plan AUGE que permite el “acceso universal a una atención de salud adecuada y oportuna para enfrentar las situaciones de enfermedad. [...] De este modo, se establece un estándar mínimo en la atención de salud para las enfermedades AUGE, que incluye desde un tiempo máximo para recibir dicha atención hasta un desembolso financiero acotado para los pacientes” (Zuñiga, 2007, p. 242).

Si bien el AUGE ha experimentado una notable expansión de la cobertura de enfermedades desde 40 (2005) a 80 (2013), además de representar un gran avance en términos de reducción de desigualdades de acceso a la salud y la promoción de un enfoque de garantías explícitas en la protección social, no ha estado exento de deficiencias y críticas. En primer lugar, existe una sobredemanda no esperada para el acceso a tratamiento de ciertas patologías, generando saturación y espera que supera los límites establecidos por ley (Zuñiga, 2007) y, en segundo lugar, los tratamientos de enfermedades que no han sido incorporadas, quedan desprovistas de cualquier tipo de asistencia en el sistema público (Oyarzo & Vergara, 2005). Por último, existen críticas respecto a los instrumentos de financiamiento del AUGE que originalmente consistía en un Fondo de Compensación de Riesgo cofinanciado por las ISAPRES (Aseguradoras Privadas de Salud), pero que fue rechazado en la tramitación parlamentaria y se optó por retirar para mantener viabilidad política del proyecto original (Infante & Paraje, 2010).

De este modo, tanto los beneficiarios del Ingreso Ético Familiar como el resto de la población, tiene un acceso garantizado al tratamiento de ciertas enfermedades en el sistema público de salud, sin costo alguno y con una disminución significativa de las listas de espera, las cuales todavía es un desafío pendiente. Por otra parte, resulta significativo que personas que están en un programa altamente focalizado y que podrían sufrir discriminaciones o cohibimiento por ser parte del Ingreso Ético Familiar, puede acceder a un programa con garantías explícitas universal donde comparten prestaciones con el resto de la población.

### **4.3.2 Educación**

#### 4.3.2.1 Beca de Apoyo a Retención Escolar

Esta beca surge para disminuir los altos niveles de deserción escolar en el nivel secundario experimentado por jóvenes vulnerables. Para ello, hay un doble proceso de identificación: 1) se seleccionan los establecimientos educacionales con mayores tasas de riesgo de deserción, denominándolos Liceos Focalizados; y 2) estudiantes vulnerables por situación de embarazo, maternidad/paternidad y los que son beneficiarios del Chile Solidario/Ingreso Ético Familiar.

La beca asciende a la suma de US\$ 330 anuales que se distribuye en 4 cuotas de monto ascendente a lo largo del año. La primera cuota es de US\$ 56, la segunda asciende a US\$ 70, luego se transfieren US\$ 84, y la cuarta y última cuota se entrega en noviembre de cada año y es de US\$ 120. La duración máxima de esta beca son los cuatro años correspondientes a la educación secundaria en Chile.

#### 4.3.2.2 Subvención Pro-Retención

La Subvención Educacional Pro-Retención tiene como propósito garantizar el término de los 12 años de educación obligatoria para los jóvenes pertenecientes a los hogares más vulnerables del país. Específicamente, consiste en una transferencia monetaria sin condiciones a los sostenedores de los establecimientos educacionales municipales o particulares subvencionados por haber logrado la retención de los estudiantes pertenecientes a familias en extrema

pobreza (Salas, Madrid, & Reveco, 2011). Los criterios de pago son que el alumno haya asistido con regularidad a clases y que se matricule en el año siguiente.

En su diseño original, esta subvención priorizaba la asignación para alumnos pertenecientes al programa Puente del Chile Solidario, quienes reúnen similares características a los potenciales usuarios del Ingreso Ético Familiar.

#### 4.3.2.3 Subvención Escolar Preferencial

La Subvención Escolar Preferencial (SEP) fue promulgada a comienzos del 2008 y consiste en una subvención extra que es dirigida a los estudiantes de pre-escolar y primarios más vulnerables del país, haciéndose “cargo de la evidencia que sugiere que los alumnos provenientes de hogares con menos recursos son más costosos de educar” (Romaguera & Gallegos, 2010, p. 191). Además la subvención considera un monto para el establecimiento educacional de acuerdo al porcentaje de alumnos vulnerables matriculados y con asistencia regular. Sin embargo, el establecimiento educacional debe suscribir un convenio con el Ministerio de Educación para poder acceder a la Subvención Escolar Preferencial, comprometiéndose a utilizar dichos recursos para financiar la educación de los alumnos prioritarios, de otorgar calidad educativa y de no discriminar a los alumnos beneficiarios.

Los potenciales beneficiarios son alumnos cuya familia pertenezca al Chile Solidario, o bien, al Ingreso Ético Familiar. En segundo lugar, que se encuentren dentro del tercer decil de familias vulnerables según la Ficha de Protección Social o el futuro instrumento a implementar. En tercer lugar, familias encabezadas por padres que hayan sido clasificados en el tramo A de FONASA. Por último, se trata de familias que tienen antecedentes de ser familias vulnerables según ingresos, escolaridad de los padres o apoderado, pobreza de la comuna y ruralidad de la localidad de residencia (Romaguera & Gallegos, 2010).

Los montos entregados por esta subvención son de 36 dólares por cada alumno prioritario, pero los montos de la subvención según la concentración de alumnos vulnerables varía entre US\$ 2,5 por alumno en escuelas con una concentración en un rango de 15% a 30% de alumnos vulnerables, hasta un máximo de US\$ 6,5 por alumno en escuelas donde la matrícula de alumnos vulnerables represente más del 60% del total de los estudiantes del recinto educacional (Romaguera & Gallegos, 2010).

Dependiendo del grado de autonomía de la escuela para la administración de los recursos, éstos se clasifican en tres grupos que van desde autonomía completa (escuelas que demuestren buenos resultados educativos), emergentes (sin buenos resultados, de forma sistemática), y en recuperación (resultados reiteradamente deficientes). A partir de esta clasificación, la ley establece que los establecimientos educacionales que se cataloguen de autónomas recibirán recursos de libre disponibilidad (subvención), mientras que los que están sujetos a una condicionalidad recibirán aportes fiscalizables por el Ministerio de Educación.

### **4.3.3 Previsión**

#### 4.3.3.1 Sistema de Pensiones Solidarias

Al igual que el Plan AUGE, a comienzos de la década del 2000 se comienza a detectar una insuficiencia en cobertura y montos de las pensiones del sistema de capitalización individual, debido a la existencia de “lagunas laborales” que no estaban consideradas en su magnitud real en el diseño del sistema de pensiones. Frente a esta situación que seguiría acrecentándose, el primer gobierno de Michelle Bachelet creó un pilar solidario al sistema de pensiones que “en la práctica, la iniciativa significó la transformación del sistema de seguridad chileno en uno mixto, que combina elementos de capitalización individual y transferencias monetarias del Estado [...]” (Huepe & Larrañaga, 2010, p. 158). Dicha reforma previsional contó además con modificaciones en instrumentos financieros, promoción de equidad de género, y otorgar mayor información y competencia de la oferta de administradoras de pensiones.

En términos específicos, la Pensión Básica Solidaria de vejez se otorga a hombres y mujeres mayores de 65 años con 20 años de residencia en Chile, que no reciban una pensión contributiva y que pertenezcan al 60% de la población de menores recursos. Asimismo, la Pensión Básica Solidaria de invalidez se otorga a personas entre 18 y 65 años, con algún tipo de discapacidad física o mental y que cumplan los demás requisitos anteriormente señalados.

Como complemento, también se creó el Aporte Previsional Solidario de vejez e invalidez. Para el caso de vejez, éste beneficia a los pensionados que reciben mensualmente un monto menor a los US\$ 472, mientras que para la invalidez el aporte previsional beneficia a quienes reciben pensiones menores a US\$ 139, hasta alcanzar dicha suma total.

La implementación de este nuevo sistema se realizó de forma gradual entre 2008 y 2011, cuyos montos y cobertura se resumen en el cuadro 6.

Cuadro 6  
Chile: Montos y cobertura del pilar solidario de la reforma previsional

Fecha	Pensión Básica Solidaria (US\$)	Pensión Máxima con Aporte Solidario (US\$)	Cobertura (% de la población más pobre)
Julio 2008	111	130	40
Julio 2009	139	222	45
Septiembre 2009	139	278	50
Julio 2010	139	370	55
Julio 2011	139	472	60

Fuente: Elaboración propia, en base a información oficial.

La selección de los beneficiarios se realiza con la aplicación de la Ficha de Protección Social y, en el futuro, con el nuevo instrumento que la reemplace. El puntaje de corte incluye a quienes reciben el Ingreso Ético Familiar, por lo que tienen un acceso garantizado al Sistema de Pensiones Solidarias, siempre y cuando sean mayores de 65 años de edad o tengan alguna discapacidad acreditada.

## 5. Inserción laboral y productiva de los beneficiarios

El Ingreso Ético Familiar busca conectar la oferta pública a la cual los participantes pueden tener acceso garantizado, preferente o regular.

La función del Acompañamiento Sociolaboral es elaborar y sistematizar las necesidades y oportunidades de los participantes en materia laboral, mediante la generación de perfiles laborales más específicos que no son fáciles de detectar con otros instrumentos de identificación. Este componente opera trabajando “en las habilidades de los beneficiarios para generar ingresos en forma autónoma y se les entrega capacitación laboral con el objetivo de mejorar sus condiciones de empleabilidad y así facilitar su participación en el ámbito laboral” (Arellano M. S., 2013, p. 164). Además de la creación de perfiles laborales, el Acompañamiento Sociolaboral trabaja en la generación de habilidades blandas, capacitación técnica e intermediación laboral acorde al Plan de Inserción Laboral que está “definido sobre la base de metas individuales que contribuyen a las metas familiares previamente definidas en el programa psico-social” (Arellano M. S., 2013, p. 165).

A lo anterior se agrega la figura del Gestor Territorial, quien es el encargado de coordinar la oferta pública y privada de inserción laboral existente en la zona de residencia a disposición de los beneficiarios. Una segunda función consiste en elevar la demanda laboral que no ha sido satisfecha para poder encontrar un cupo en la oferta pública de programas de inserción laboral a través de la generación de redes e intercediendo con los encargados programáticos. Esta labor la desempeña a través de la elaboración de un diagnóstico, características demográficas y laborales, monitoreo del Acompañamiento Sociolaboral y demandas específicas de los usuarios. Dichos programas, muchos que eran parte de las estrategias de inserción laboral del Chile Solidario, están articulados en tres dimensiones: nivelación educativa, desarrollo y promoción de la empleabilidad de los beneficiarios (desarrollo de habilidades y competencias laborales) y, por último, desenlaces laborales y capacitación técnica (ya sea como trabajador dependiente, autoempleo o promoción de autoconsumo para familias residentes en zonas rurales o periurbanas).

## 5.1. Nivel acción educacional

El programa Chile Califica comienza a operar el 2002 y está dirigido personas entre 15 a 65 años con escolaridad incompleta, por medio de dos modalidades: flexible (semi-presencial en recintos cercanos al hogar o lugar de trabajo, según la disponibilidad horaria) y regular (sesiones que se realizan en escuelas, pero no dura el mismo tiempo que la educación regular). De este modo, se propone ofrecer oportunidades para nivelación de estudios y cursos de capacitación acordes a los oficios y tareas que desempeñan en sus puestos de trabajo (Santiago Consultores Asociados, 2009).

Los beneficiarios de Chile Califica obtuvieron un incremento en sus ingresos, en promedio, del 10%. También existe un impacto en una mayor probabilidad de continuación de estudios post-secundarios, especialmente para las mujeres. Por último, las sesiones de capacitación laboral por competencias no implican una mejor empleabilidad ni mayores salarios, pero sí para contar con un contrato de trabajo (Santiago Consultores Asociados, 2009).

Un segundo programa es el Programa de Nivelación de Competencias Laborales que ejecuta el FOSIS, en conjunto con el Ministerio de Educación. Este programa tiene como objetivo mejorar la empleabilidad jóvenes y adultos con ingresos menores a la línea de pobreza, a través de la certificación de competencias obtenidas por la nivelación de estudios primarios (7mo y 8vo básico) y secundarios (I y II Medio). Por ende, cada ciclo de enseñanza corresponde a un componente del programa, en los cuales existe un subcomponente sociolaboral para desarrollar habilidades para alcanzar un mejor desempeño en los futuros puestos laborales (Bravo, Contreras, Flores, Otero, & Weintraub, 2003).

El programa no tuvo un impacto significativo en los salarios ni en una mayor formalización laboral durante el periodo 1999-2002 (no hay disponible una evaluación posterior). Sin embargo, se constata que el programa contribuye entre un 7% y 11% en una mayor probabilidad de estar empleado, pero solamente válido para quienes participan en la nivelación de estudios primarios (Bravo, Contreras, Flores, Otero, & Weintraub, 2003). En consecuencia, el programa no estaba contribuyendo de forma efectiva a una inserción laboral y a una estrategia de egreso sostenible de largo plazo.

## 5.2. Desarrollo empleabilidad

El principal programa para desarrollar las competencias necesarias con el objetivo de lograr una futura inserción laboral exitosa es el programa de Formación para el Trabajo, para personas entre 18 y 65 años. El programa de Formación para el Trabajo está dirigido a personas entre 18 y 65 años y opera a través de la entrega de una beca que financia un curso de oficios con una pasantía, además de distintos subsidios vinculados a financiar el costo de oportunidad que tiene que asumir la persona beneficiarias, tales como certificados, transporte, alimentación y la compra de herramientas de trabajo. Este programa está bajo la responsabilidad del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) y es ejecutado de forma local por los Organismos Técnicos de Capacitación (OTEC) autorizados por dicho Servicio.

No existe una evaluación de impacto porque de acuerdo al Ministerio de Desarrollo Social (2014), todavía no existe una línea base medida y pública. Respecto a los resultados de procesos, para 2012 el 59% de los beneficiarios que aprobaron los cursos lograron certificar como mínimo dos cotizaciones previsionales dentro de los primeros seis meses posteriores al egreso. Sin embargo, el programa presenta altos niveles de deserción (17%), superando el límite establecido por las autoridades del programa (16%).

El programa de Desarrollo de Competencias Laborales para la Mujer, es ejecutado por la Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Mujer (PRODEMU)-dependiente del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM)- y tiene como propósito la entrega de habilidades básicas, competencias laborales y alfabetización digital para aumentar las probabilidades de una inserción laboral exitosa para mujeres entre 18 y 65 años, desempleadas y que estén inscritas en el Ingreso Ético Familiar. . El programa también ofrece un servicio de intermediación laboral con distintas empresas a través de las Oficinas Municipales de Información Laboral (OMIL), con el objetivo final de “mejorar las posibilidades de incorporación de las mujeres al trabajo remunerado e incrementar el ingreso familiar por sobre la línea de la indigencia” (Subsecretaría del Trabajo y Fundación PRODEMU, 2013, p. 6).

El programa fue evaluado en 2009 y reflejó un impacto ambiguo porque existe una alta valoración de los cursos de generación de habilidades y competencias por parte de las participantes, pero hay un bajo cumplimiento “con las expectativas de inserción laboral y atención de la misma” (Subsecretaría del Trabajo y Fundación PRODEMU, 2009, p. 46). En 2012 se detectó una variación positiva de la ocupación entre las beneficiarias del programa de 11,5 puntos porcentuales, y en términos específicos la evaluación detectó que el 38,3% de las mujeres desempleadas y 47,8% de las inactivas al inicio del programa estaban trabajando posterior a su participación (Fundación PRODEMU, 2011).

Según el monitoreo que reportó la Fundación PRODEMU al Ministerio de Desarrollo Social, durante el 2012 se reportaron los siguientes indicadores de resultados: la tasa de inserción laboral estable fue de 45% de las participantes, mientras que en 2011 fue de 38%. En ambos casos se superaron las metas establecidas por la Fundación PRODEMU. En segundo lugar, si se agregan las inserciones laborales temporales, dicha tasa aumenta en 3 puntos porcentuales. Por último, el porcentaje de mujeres que trabajan de forma dependiente y con contrato es del 40% de las participantes (Ministerio de Desarrollo Social, 2014).

Los programas destinados a mejorar la empleabilidad para jóvenes que ofrecen cupos para beneficiarios del Ingreso Ético Familiar son principalmente tres: el programa de Empleabilidad Juvenil ejecutado por FOSIS, el programa Yo Trabajo Jóvenes del SENCE y el Fondo de Inserción Laboral ejecutado por FOSIS. El objetivo del Programa de Empleabilidad Juvenil es mejorar las condiciones de empleabilidad para incrementar las probabilidades de obtener un empleo dependiente o independiente. Según la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, en el 2012 el 26% de los jóvenes que terminaron el proceso de habilitación laboral, lograron insertarse en el mercado laboral como trabajadores con contrato, mientras que el estimado para el 2013 y la meta de 2014 son de 32%, equivalentes a 1.120 y 777 beneficiarios respectivamente.

El programa Yo Trabajo Jóvenes busca desarrollar competencias laborales a jóvenes entre 18 y 24 años por medio de talleres y la generación de un plan individual de inserción laboral, que contempla intermediación laboral y financiamiento de los costos de oportunidades (principalmente solicitud de certificados). De acuerdo a información recopilada por el Ministerio de Desarrollo Social (2014), en el año 2012 el 65% de los jóvenes atendidos en el programa, lograron insertarse en el mercado laboral o, en su defecto, derivados a otros programas de inserción laboral y generación de ingresos.

Por último, el Fondo de Inserción Laboral iniciado el 2013 busca financiar el acceso a servicios (apoyo entrevistas laborales, servicio de cuidados para menores, apoyo técnico básico) y bienes (recursos para movilización y realización de trámites y certificados, entre otras prestaciones). Su población objetivo son personas mayores de 18 años en situación de pobreza o vulnerabilidad, desocupados y que al menos tengan educación primaria incompleta. La meta de cobertura para 2013 fue de 3.822 personas, pero no existe información oficial y pública que indique la cobertura efectiva. Los beneficiarios del Ingreso Ético Familiar tienen acceso preferente a este programa, mientras estén participando del Acompañamiento Sociolaboral (Ministerio de Desarrollo Social, 2014).

### 5.3. Desenlaces laborales

#### 5.3.1 Empleo dependiente

Un primer programa que busca vincular a los beneficiarios del Ingreso Ético Familiar es el de Bonificación a la Contratación de Mano de Obra, cuyo objetivo es insertar laboralmente a mujeres y hombres cesantes y de baja empleabilidad en un empleo dependiente (Ministerio de Desarrollo Social, 2014). Este programa depende del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, y su ejecución y gestión depende del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE). Los resultados de una evaluación realizada a los participantes que estuvieron entre los años 2004 y 2006, hasta 18 meses después de su participación, no son muy auspiciosos, porque “indican que de no haber operado el programa de Bonificación a la Contratación de Mano de Obra los beneficiarios de ambos componentes habrían tenido las mismas probabilidades de obtener un empleo, o de capacitarse, o tener el mismo nivel de remuneraciones que si el programa no hubiese existido en esos años” (Ministerio del Trabajo y Previsión Social, 2009, p. 9).

Sin embargo, cabe destacar que el “[p]rograma y sus componentes no generan impacto sobre sus beneficiarios, ya sea a nivel de resultados intermedios evaluando al mismo año de ejecución del Programa, como a nivel de resultados finales evaluando el impacto a seis, doce y dieciocho meses de finalizada la participación o de acabada la bonificación”

(Fundación AGROUC, 2009, p. 11). Asimismo, dicha evaluación detecta una baja tasa de utilización de este bono para los beneficiarios del Chile Solidario Adultos y Jóvenes, pero no existe información pública disponible donde se pueda determinar si los porcentajes de cobertura de la población perteneciente al Ingreso Ético Familiar (de similares características a los usuarios del Chile Solidario) han aumentado significativamente.

El segundo programa contemplado en una inserción laboral dependiente es el Apoyo al Empleo Ingreso Ético Familiar y Sistema Chile Solidario, ejecutado por el Programa de Formación, Capacitación y Empleo (PROFOCAP) de la Corporación Nacional Forestal (CONAF). Su objetivo general es “contratar, formar, capacitar laboralmente y propiciar la inserción laboral en el ámbito privado, relacionado preferentemente con el sector agroforestal, el ecoturismo en áreas silvestres protegidas del Estado u otras actividades productivas y de servicios que se desarrollan en los sectores donde se imparte el programa” (CONAF, 2013, p. 3) Este programa opera a través de la contratación y financiamiento de actividades de capacitación (tiene una duración de 4 meses de media jornada diaria y remunerada) y proyectos de emprendimiento para futuras inserciones laborales en áreas relacionadas con oficios en sectores de ecoturismo y agroforestal. En 2012 se beneficiaron 1.887 personas y, de acuerdo a información del Ministerio de Desarrollo Social (2014), el 35% de las personas que participan del programa lograron insertarse laboralmente (mientras que un 26% logró una inserción laboral mayor a 6 meses). Asimismo, es posible de destacar altos niveles de deserción (34%) y bajos niveles de mejoramiento de las capacidades laborales de los participantes (65%), los cuales no alcanzan a cumplir con las metas determinadas por los implementadores del programa.

### **5.3.2 Auto empleo**

El Programa de Apoyo al Microemprendimiento (PAME) es una de las principales estrategias de inserción laboral basadas en el autoempleo, que fue utilizado por los beneficiarios del Chile Solidario y continua siéndolo para las familias participantes del Ingreso Ético Familiar. El propósito del PAME es que las familias de los participantes tengan las habilidades y conocimientos suficientes para generar emprendimientos exitosos que les permita obtener una fuente regular de ingresos para superar su condición de pobreza. El programa provee financiamiento de capital y bienes (cuyo monto puede ascender a alrededor de US\$ 600), además de capacitación, apoyo técnico y seguimiento. Este programa no es exclusivo para los participante del Ingreso Ético Familiar ya que elegibles personas “mayores de 18 años cesantes, desocupados, buscando trabajo por primera vez o con una ocupación precaria” (OEA/ CEPAL / OIT, 2010, p. 94). Los principales resultados de la última evaluación disponible (válidos solo para la región Metropolitana) son: 1) aumento de los ingresos laborales en un 27%; 2) aumenta en 40% la probabilidad de tener un emprendimiento; 3) el 81% de los participantes del programa están ocupados, versus el 69% de quienes formaron parte del grupo de control; 4) aumentan en 22% las horas semanales trabajadas; y 5) hay un 29% más de probabilidad de que se generen microemprendimientos al interior del hogar de la persona beneficiaria del programa (Martínez, Puentes, & Ruiz Tagle, 2013).

Un segundo programa que apoya en una inserción laboral basada en el trabajo independiente es el Programa de Generación de Micro Emprendimiento Indígena Urbano, ejecutado por la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), organismo dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, y por la Subsecretaría del Trabajo. La duración máxima de este programa es de 6 meses, tiene alrededor de 600 beneficiarios y su propósito es fomentar los ingresos autónomos por medio del autoempleo en unidades productivas pequeñas, en lo posible, formalizadas para los beneficiarios que acrediten pertenecer a uno de los pueblos originarios de Chile.

Según el Ministerio de Desarrollo Social (2013), el año 2012 el programa tuvo como resultado un 58% de usuarios que al término de la intervención, se encontraban ocupados y con un incremento significativo de sus ingresos autónomos. Sin embargo, este resultado no logra cumplir con las expectativas autoimpuestas por CONADI, cuyo umbral de insuficiencia era de 60%. Por otra parte, solamente un 29% de los usuarios declararon sentirse satisfechos con el programa. En consecuencia, los resultados de impacto del programa no han sido satisfactorios, además de que existiría algún tipo de cuestionamientos a los medios de verificación del incremento de los ingresos, ya que se basa en ingresos auto declarados por los beneficiarios al momento de iniciar la intervención.

Los planes de inserción laboral basados en la agricultura familiar con acceso para beneficiarios del Ingreso Ético Familiar residentes en zonas rurales están contemplados en el Programa de Desarrollo Local (PRODESAL) que está bajo la responsabilidad del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP). Su objetivo es apoyar a las familias rurales por medio de asesorías técnicas y fondos de inversión, para cumplir con el propósito aumentar la generación de



ingresos autónomos para mejorar las condiciones de vida. Los beneficiarios deben organizarse en Unidades Operativas “que corresponden a un conjunto de pequeños productores agrícolas y/o campesinos y sus familias del segmento multiactividad. Las Unidades Operativas están conformadas por un máximo de 100 a 120 y un mínimo de 50 o 60 beneficiarios, organizados según el rubro que desarrollan y/o por el sector o localidad” (Donoso, Cancino, López de Lériida, Contreras, & Rivas, 2010, p. 3).

De acuerdo a Donoso, Cancino, López de Lériida, Contreras y Rivas (2010), el programa no tuvo un impacto sobre el aumento de la probabilidad de utilizar nuevas tecnologías de producción, conservación y manejo ambiental, como tampoco, diversificación productiva, acceso al mercado local para comercializar excedentes, ni una mayor probabilidad de acceder a otras ayudas sociales o apoyos productivos. En consecuencia, el equipo evaluador argumenta que “los objetivos del programa que no estarían logrando impacto son, aumentar los ingresos monetarios por venta de la producción, la utilización de nuevas tecnologías (de producción, y manejo y conservación ambiental), la diversificación de productos, logro de la comercialización a nivel local, entre otros impacto del programa” (Donoso, Cancino, López de Lériida, Contreras, & Rivas, 2010, p. 245).

### **5.3.3 Auto consumo**

Otra forma de inserción laboral de los beneficiarios del Ingreso Ético Familiar residentes en zonas rurales y periurbanas es el apoyo para la producción de alimentos para su autoconsumo y el consecuente ahorro en el presupuesto familiar, ya que se estima que la incidencia del gasto de alimentación en los presupuestos familiares de las familias en extrema pobreza residentes en zonas rurales es del 66,3% (MIDEPLAN, 2006). En específico, el Programa de Apoyo a Familias para el Autoconsumo ofrece las siguientes prestaciones: 1) acceso a tecnologías de preparación y preservación de alimentos, con eficiencia energética; 2) capacitación en el uso y mantenimiento de dichas tecnologías y la provisión de los correspondientes materiales e insumos; y 3) generación de actividades de consejería en aspectos nutricionales y formación de hábitos alimenticios saludables.

Tapia, Obreque y Ruz (2012) determinan que resultaría impropio determinar el efecto del programa en las condiciones de vida de sus beneficiarios, debido a que la información disponible no era confiable ni válida. A pesar de dichas limitantes, basado en evaluaciones anteriores estiman el efecto del programa en el ingreso promedio de los beneficiarios señalando que “un techo realista para el Programa en cuanto a su potencial efecto [...] 10%” (Tapia, Obreque, & Ruz, 2012, p. 14). Además, el porcentaje de ahorro que sería atribuible a la acción del programa fluctúa entre 6% y 16,2% mensuales, aunque recomiendan, para una mejor medición, “contar con un diagnóstico y línea de base respecto de la estructura y composición del presupuesto familiar de la población objetivo estimada, con un detalle específico sobre el consumo y gasto en ítems de alimento” (Tapia, Obreque, & Ruz, 2012, p. 39).

En síntesis, el Programa de Apoyo a Familias para el Autoconsumo, resulta ser una instancia de inserción laboral apropiada a la realidad exclusivamente rural, donde la extrema pobreza resulta ser más extendida en incidencia y profunda en términos de severidad. Sin embargo, resulta urgente contar con mejores sistemas de información que alimenten el sistema de monitoreo y evaluación del programa para poder determinar su pertinencia como un componente de inserción laboral y productiva exitosa del Ingreso Ético Familiar en zonas rurales.

## **6. Sistema de monitoreo y evaluación Ingreso Ético Familiar**

### **6.1. Institucionalidad**

#### **6.1.1 Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda (DIPRES)**

El origen de un sistema de evaluaciones públicas de políticas y programas data de 1996 con un acuerdo entre el Congreso y el Gobierno para “generar mayor información de calidad para la discusión acerca de los proyectos anuales de ley de presupuesto” (Olavarría, 2012, p. 1), estableciéndose el Programa de Evaluación de Programas al interior de la Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda.

El Programa de Evaluación es un instrumento que se enmarca al interior del Sistema de Control de Gestión y Presupuestos por Resultados de la DIPRES. Cabe señalar que los otros instrumentos son: Definiciones Estratégicas, Indicadores de Desempeño, Programa de Mejoramiento de Gestión, Balance de Gestión Integral y el Fondo

Concursables (Rojas, et al., 2005). Los objetivos del Programa de Evaluación es mejorar la eficiencia en la asignación de recursos, mejorar las políticas y la gestión de los programas y rendición de cuentas públicas del desempeño (DIPRES, 2005). Este programa consta, principalmente, de dos componentes: 1) Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG), 2) Evaluación de Impacto (EI).

En los primeros años se desarrolló la Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG) bajo la modalidad juicios de expertos, compuestos tanto por profesionales del sector público como también externos a la administración pública, pero en 1998 se circunscribieron solamente a profesionales expertos ajenos al gobierno que ingresaban mediante concursos públicos y quedan registrados como consultores del Estado (Olavarría, 2012). En términos operativos, la evaluación se realiza entre los meses de enero y julio con la entrega de cinco informes en distintos momentos. Los consultores deben dar cuenta de “la justificación del programa, el grado de cumplimiento de su fin y propósito, la producción de bienes y servicios, la cobertura y focalización, la satisfacción, las fuentes de financiamiento y el gasto, la eficiencia del gasto, y recomendaciones” (Olavarría, 2012, p. 2).

El principal instrumento para realizar la EPG es el análisis del Marco Lógico para comparar la implementación con el diseño del programa. Sin embargo, la fuente de información puede ser el Ministerio o servicio que ejecuta el mismo, o bien, la misma DIPRES, aunque existe la posibilidad de realizar estudios complementarios (Olavarría, 2012).

En segundo lugar, la Evaluación de Impacto (EI) se comenzó a implementar el 2001 y se lleva a cabo, principalmente, a través de diseños cuasi-experimentales debido a que la decisión de evaluar el impacto se suele tomar durante la implementación del programa, por lo que resulta imposible medir una línea base en el año 0. Olavarría (2012) plantea que la construcción de una línea de base posterior al lanzamiento del programa se suelen realizar en base a autorreportes de los usuarios lo que deriva en un sesgo de las estimaciones. Asimismo, detecta que la construcción de grupos de comparación se realiza a través del *propensity score matching*, “pero frente a la dificultad de identificar el “par” que presenta la más alta puntuación se ha usado la opción del “vecino más cercano”, lo que implica una mayor diferencia respecto de la población intervenida” (Olavarría, 2012, p. 16).

En síntesis, el Programa de Evaluación llevado a cabo principalmente por la DIPRES tiene como fin contribuir a mejorar la asignación de recursos públicos a través de sus distintos instrumentos de evaluación. De forma indirecta, también contribuye a la formación de una cultura de evaluación y, de forma limitada, contribuye a la formación de políticas públicas y fomento de rendiciones de cuentas (Rojas, et al., 2005).

Sin embargo, existen algunas críticas respecto al doble rol que juega la DIPRES durante el proceso, ya que impulsa las distintas evaluaciones y selecciona los programas que se someterán a la evaluación. En consecuencia, “los evaluadores o paneles de evaluación no sean, en estricto rigor, independientes, sino que están sujetos a las directrices de quien los mandata para tal cometido, cuya función principal se orienta al control presupuestario” (Olavarría, 2012, p. 9). En otros términos, la DIPRES es juez y parte en el proceso de evaluación, por lo que algunos actores políticos cuestionan su independencia ya que su preocupación principal sería el control del gasto.

Una segunda crítica dice relación con la usabilidad de dichas evaluaciones. De acuerdo a Olavarría (2012), durante la discusión de las leyes de presupuesto entre 2006 y 2011, existen escasas referencias a las evaluaciones. Asimismo, solamente cuando existe una evidente disputa política, se realizan referencias superficiales, o bien, la inclusión de programas a evaluar previo acuerdo entre el Congreso y la DIPRES, si es que existen controversias o dudas sobre la efectividad, probidad y cumplimiento de los propósitos de un determinado programa.

### **6.1.2 Subsecretaría de Evaluación Social del Ministerio de Desarrollo Social**

Durante el gobierno encabezado por el Presidente Sebastián Piñera (2010-2014) se hizo una profunda reforma institucional del Ministerio de Planificación (MIDEPLAN), aprobándose la ley 20.530 que crea el nuevo Ministerio de Desarrollo Social. Dicho Ministerio está compuesto por dos subsecretarías: Evaluación Social y Servicios Sociales.

Para efectos de la revisión de la institucionalidad pública de monitoreo y evaluación de las políticas y programas públicos, se hará solamente mención al rol de la Subsecretaría de Evaluación Social. Sus funciones referidas a la evaluación y monitoreo tienen como propósito mantener una coherencia programática del Sistema Intersectorial de Protección Social a través de informes de recomendación de los programas sociales nuevos o respecto a reformulaciones significativas de programas existentes por parte de los distintos Ministerios o servicios. Dichos

informes deben evaluar la coherencia, consistencia y atingencia de los programas en cuestión, además de que serán considerados durante la discusión de la ley de Presupuestos para la asignación de recursos (Gobierno de Chile, 2011).

Por otra parte, dicha Subsecretaría debe colaborar en el monitoreo de la gestión e implementación de los distintos programas sociales a través de la evaluación de su eficiencia, eficacia y focalización, que debieran quedar consignados en informes de seguimiento de ejecución. Asimismo, esta nueva dependencia pública definirá el diseño, uso y formas de aplicación de los instrumentos de focalización de los programas sociales sin afectar la potestad de los Ministerios ejecutores en la realización de dicha tarea (Gobierno de Chile, 2011).

En consecuencia, la nueva Subsecretaría de Evaluación Social adquiere un mayor peso político y técnico en resguardar una coherencia y coordinación programática del sistema de protección social. Para ello, realiza monitoreo y evaluaciones, además de autorizar nuevos programas que se quieran incorporar a la política social chilena, disputando atribuciones que antes estaban sujetas a la acción de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda en base a su programa de asignación presupuestaria en base a resultados.

## 6.2. Monitoreo y fuentes de información

El Ingreso Ético Familiar contempla tres formas de medios de verificación de sus indicadores de proceso y resultado: 1) el programa contempla un sistema de registro informático desde donde se podrán calcular la evolución de los ingresos autónomos familiares y el egreso exitoso del programa, asimismo algunos indicadores de procesos como planes familiares y laborales contruados y el acceso efectivo a las transferencias monetarias; 2) para el monitoreo de la asistencia escolar, el cumplimiento del control del niño sano y el cobro de las transferencias se utiliza información proveniente de bases de datos utilizadas por el programa para la focalización y el pago del beneficio, es decir, sistemas de información social externas al propio sistema informático construido para el programa; y 3) un formulario de autoevaluación para las familias recién egresadas del programa, el cual no se encuentra disponible debido a que todavía no se cumple el periodo de implementación necesario para que las familias terminen su participación en el programa (Ministerio de Desarrollo Social, 2014).

Respecto a la realización de evaluación de impacto, ésta se realizará en conjunto con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), cuyo trabajo de campo y resultados, tanto preliminares como finales, no están disponibles al momento de la elaboración de este documento.

El sistema de monitoreo del Ingreso Ético Familiar publica los resultados de indicadores de resultados, procesos, satisfacción de usuarios y administración de recursos (éste último se detalla en el siguiente apartado, mientras que el resto se desarrolla en el siguiente capítulo) en forma anual. Los resultados son publicados por la Subsecretaría de Evaluación Social del Ministerio de Desarrollo Social en la Guía de Programas Sociales del Estado de Chile, disponible online en [www.programassociales.cl](http://www.programassociales.cl).

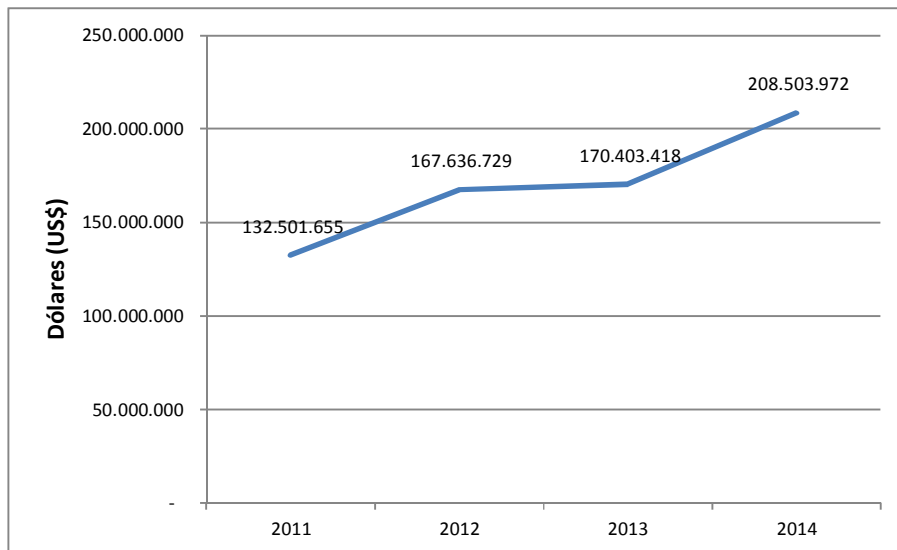
Asimismo, la ley que regula al Ingreso Ético Familiar mandata al Ministerio de Desarrollo Social a elaborar un informe que proporcione información sobre la situación post-egreso de los beneficiarios del Ingreso Ético Familiar, respecto al porcentaje de cumplimiento en el mejoramiento de la capacidad de generación de ingresos autónomos, mejoramiento de condiciones de empleabilidad y una mayor participación en el mercado laboral. Dicho informe se entrega en Septiembre de cada año a la Comisión de Superación de la Pobreza, Planificación y Desarrollo Social de la Cámara de Diputados.

## 6.3. Presupuesto y su evaluación

La evolución del presupuesto asignado para el Ingreso Ético Familiar (o para la Asignación Social para 2011 y 2012) ha sufrido un notorio incremento en los montos equivalente a 57,6% en términos nominales, lo que significa el creciente interés del gobierno en dar viabilidad financiera a la implementación de este programa. Asimismo, dicho aumento se explica principalmente por la inclusión de 50.000 familias a partir del primer año de funcionamiento del Ingreso Ético Familiar propiamente tal.

Como es posible de observar en el gráfico 2, para el 2011 y 2012 los montos del presupuesto destinados al financiamiento de la Asignación Social era de US\$ 132.501.655 y US\$ 167.636.729, respectivamente. El año de inicio de la implementación del Ingreso Ético Familiar (2013), el presupuesto no sufre grandes variaciones en los montos, mientras que el presupuesto para el 2014 contempla el financiamiento del Bono al Trabajo de la Mujer que representa el 33,2% del presupuesto total del Ingreso Ético Familiar.

Gráfico 2  
Chile (2011-2014): Presupuesto Asignación Social e Ingres Ético Familiar



Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Dirección de Presupuestos (DIPRES) y del Banco Central de Chile.

De acuerdo a información oficial publicada por el Ministerio de Desarrollo Social (2014) la evaluación realizada a la administración de los recursos es considerada buena, debido a que el 97,4% del gasto del programa en 2012 (no existe una evaluación más actualizada) es considerado gasto social directo que se transfiere a los beneficiarios. Sin embargo, dicho indicador no alcanza a superar el umbral destacado establecido por las autoridades para los programas de transferencias, es decir, con estructura de gastos similares al Ingreso Ético Familiar. Dicho grupo está compuesto por 103 programas (transferencias, bonos, subsidios, becas, etc.), donde el porcentaje de gasto social máximo está en 99,9%, el promedio en 97,5% y la mediana en 99,4%.

El gasto administrativo directo representa el restante 2,61% del presupuesto del programa para el año 2012, financiando funcionarios, equipamientos, bienes y servicios que están directamente vinculados en la implementación del programa. Por último, el gasto indirecto (que no se contabiliza como porcentaje del presupuesto) se otorga según el número de funcionarios que trabajan directamente en el programa y es administrado y asignado directamente por la Subsecretaría de Servicios Sociales del Ministerio de Desarrollo Social, representando el 23,9% de dichos fondos (Ministerio de Desarrollo Social, 2014). No obstante, la coordinación del programa argumenta dicho porcentaje debido al gasto en instalación de recursos humanos y administrativos en su primer año de funcionamiento.

## 7. Indicadores reglas de salida y estrategias de egreso

### 7.1. Indicadores existentes

El siguiente cuadro resume las distintas dimensiones, indicadores y la descripción de su forma de cálculo, que han sido publicados oficialmente por el Gobierno de Chile.

Cuadro 7  
Indicadores de resultados, procesos y satisfacción de Ingreso Ético Familiar

Dimensiones	Indicadores	Descripción
Indicadores de Resultados	Evolución de los ingresos autónomos familiares	Nº de familias egresadas que aumentaron sus ingresos autónomos durante su estadía en el programa/Nº de familias egresadas
	Egreso exitoso	Nº de familias egresadas con el 100% del Plan de Intervención ejecutado año t/ Nº de familias egresadas año t
	% de cumplimiento control del niño sano	Nº de niños beneficiarios por control niño sano / Nº de niños elegibles control niño sano
	% cumplimiento asistencia escolar	Nº de niños beneficiarios por cumplimiento de asistencia / Nº de niños elegibles asistencia
	% de cobro del bono por parte de las familias elegibles	Nº documentos cobrados/Nº documentos emitidos
Indicadores de Proceso	Familias con planes familiares contruidos	Nº de familias activas con más de 10 meses de intervención con planes familiares contruidos durante el año t/ Nº de familias activas con más de 10 meses de intervención durante el año t
	Usuarios con planes laborales aprobados	Nº de familias activas con más de 6 meses de intervención con planes laborales aprobados durante el año t/ Nº de familias activas con más de 6 meses de intervención durante el año t
	Aumento de ingresos monetarios	Nº de familias que accede efectivamente a transferencias monetarias que le corresponden al año t/ Nº de familias elegibles para las transferencias monetarias consideradas en el Programa en el año t
	Aumento o creación de oferta local	Nº de convenios regionales firmados año t/ Nº de convenios regionales firmados año t-1
Indicadores de satisfacción	Satisfacción de los usuarios	Nº de familias egresadas con autoevaluación conforme o muy conforme año t / Nº de familias egresadas año t

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Desarrollo Social (2014).

De acuerdo al Ministerio de Desarrollo Social (2014), solamente existen datos publicados y disponibles para tres indicadores de resultados: asistencia escolar, cumplimiento de los controles de salud del niño sano y porcentaje de cobro de las transferencias asociadas al programa.

Durante el 2012 (único año con datos disponibles), el 84% de los niños y niñas beneficiarias del programa cumplieron con los controles de salud y vacunación que certifican la condición de “Niño Sano”. Respecto a la asistencia escolar de los niños y jóvenes en edad escolar participantes del Ingreso Ético Familiar, el 73% de ellos cumplieron la condicionalidad asociada a la asistencia regular a un establecimiento educacional reconocido por el Ministerio de Educación. Ambos indicadores superan las metas de satisfacción propuestas por el Ministerio de Desarrollo Social en el diseño del programa. Por último, el 93% de las familias elegibles cobraron las transferencias, resultado que no logra superar el umbral destacado del 95% por parte de las autoridades del programa.

Si bien todavía no existe una evaluación de impacto oficial que indique que los participantes del Ingreso Ético Familiar tuvieron una mayor asistencia escolar y de control del niño sano, explicados por la participación en el programa. Sin embargo, es necesario abrir una discusión preliminar respecto a la pertinencia de las condicionalidades para el caso chileno porque ambos (educación y salud) tienen una alta cobertura entre la población general y específica. Asimismo, no se podrían catalogar de innovaciones porque “en el caso del IEF, las condiciones respecto del control del niño sano y de asistencia a un establecimiento escolar reconocido ya eran parte del Chile Solidario. En particular, se trata de las condiciones que en teoría se exigen para recibir el SUF” (Huneus & Repetto, 2013, p. 228).

## 7.2. Propuesta de batería de indicadores

En términos generales, la regla de salida del Ingreso Ético Familiar es el cumplimiento de los 24 meses de permanencia, es decir, la regla más simple de salida existente en los programa de la región como lo es la pérdida de las condiciones de elegibilidad debido a razones de tiempos de permanencia. Además Chile adhiere a la corriente general existente en la región, donde “se ha puesto más énfasis en la definición de reglas de salida de los programas

que en las estrategias de graduación, esto es, mecanismos que permitan asegurar a las familias que no volverán a necesitar de la asistencia social” (Cecchini & Madariaga, 2011, p. 40).

Para el caso chileno, los indicadores anteriormente expuestos no son suficientes para dar cuenta de un cambio significativo de las condiciones además de que no existe información pública sobre una evaluación de la calidad del Plan de Intervención que van a realizar los acompañamientos familiares. La formulación actual de las reglas de salida y esquemas de graduación deben estar orientadas a la inclusión social y económica para lograr una sostenibilidad de largo plazo, evitando el deterioro de su calidad de vida en el corto plazo debido al retiro de las transferencias monetarias o inserción en programas laborales que no tengan un impacto significativo en sus ingresos autónomos. Esto es importante debido a que el principal criterio de egreso exitoso es el cumplimiento del 100% de dichos planes por las familias participantes. Además, tampoco se considera el monitoreo de la situación post-egreso de los beneficiarios en la batería oficial de indicadores, tales como tasas de retención laboral, porcentajes de inserción laboral formal, aumento de los ingresos autónomos 6 meses y 1 año posterior al egreso de la familia del programa, entre otros.

Lo anteriormente planteado cobra mayor relevancia ante la evidencia de la alta rotación de las familias en situación de pobreza y extrema pobreza donde entran y salen de esas condiciones de forma constante, por lo que esquemas de salida de espacios temporales resulta complejo por dos motivos: 1) la excesiva focalización deja sin acceso a pobres no indigentes que tienen una altísima probabilidad de caer en la indigencia ante cualquier factor externo que dañe sus ingresos autónomos; y 2) la diversidad de objetivos propios de los programas de transferencias condicionadas (educación, salud infantil, mayores ingresos) tienen distintos espacios temporales para cumplirse, por lo que una ventana estrecha de dos años carece de cierto sentido (Barrientos & Santibañez, 2009).

Para ello, se proponen una serie de indicadores que permitan dar cuenta de la situación de las familias posterior a su egreso del Ingreso Ético Familiar y que están en consonancia con los criterios planteados anteriormente sobre reglas de salida y estrategias de egreso.

Desde un enfoque de derechos, dicha batería de indicadores debe estar en línea con el principio de igualdad y no discriminación, por lo que debiera tener desagregaciones de género, pertenencia a un grupo indígena, ubicación geográfica, población con capacidades diferentes y adultos mayores que permitan cumplir con parte de las obligaciones legales que mandatan la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. De este modo, al considerar dichas desagregaciones, el Estado logra darse cuenta y tomar posible medidas para “adoptar de forma inmediata las medidas necesarias para prevenir, reducir y eliminar las condiciones y actitudes que generan o perpetúan la discriminación sustantiva o *de facto*” (Sepúlveda M. , 2014, p. 23).

En primer lugar, se propone tener presente el porcentaje de reingreso al programa de los antiguos beneficiarios posterior al cumplimiento de los dos años de duración de la intervención, con el objetivo de dar cuenta del resultado neto sobre egreso sostenible de la extrema pobreza. Dicho indicador debiera ser medido a los 6, 12 y 18 meses de egreso del Ingreso Ético Familiar.

En segundo lugar, el Ingreso Ético Familiar tiene un esquema de inserción laboral y productiva de sus beneficiarios que fue descrita anteriormente. Sin embargo, solamente se considera la aprobación de los planes laborales, y no su eficacia y resultados posteriores. Por ende, se propone la medición de cuatro indicadores de logros entre quienes participaron del Ingreso Ético Familiar y de algún programa asociado a capacitación y generación de empleo directo e indirecto: 1) participación laboral, que se mide mediante la declaración de cotizaciones e ingresos autónomos por parte de los ex beneficiarios durante los 6, 12 y 18 meses posteriores al egreso del Ingreso Ético Familiar. Se podría considerar una participación laboral exitosa si al menos la persona se encuentra ocupada por sobre la mitad del período de referencia; 2) retención laboral de las personas que lograron una inserción exitosa: corresponde al porcentaje de personas que logran estar en el mismo puesto laboral 6 meses y 1 año posterior a su egreso del programa. Para una facilitación de su cálculo se puede basar en la proporción de meses en el mismo trabajo por sobre el total de meses ocupados; 3) rotación laboral, que corresponde al número de veces que el ex beneficiario se cambia de trabajo a los 6, 12 y 18 meses, evidenciando inestabilidad laboral en su trayectoria posterior a la salida desde el Ingreso Ético Familiar y; 4) inserción laboral formal, es decir, de aquellos ex beneficiarios que declararon estar ocupados, cuál es el porcentaje de trabajadores que lograron cotizar a los 6, 12 y 18 meses posteriores al egreso del

programa, medido como la proporción de meses con cotizaciones sobre el total de meses en que se encontraron ocupados.

En tercer lugar, los beneficiarios del Ingreso Ético Familiar tienen mecanismos de vinculación con programas de micro-emprendimiento o de apoyo al trabajo independiente. En consecuencia, para monitorear la situación de dichos beneficiarios posterior al egreso del programa se proponen cuatro indicadores de resultado: 1) generación de micro-emprendimientos, es decir, monitorear la generación de nuevas instancias de micro-emprendimientos por parte de los ex participantes del Ingreso Ético Familiar, tanto los que fueron beneficiarios de los programas respectivos, como también de aquellos que tomaron una decisión posterior como forma de generar ingresos adicionales; 2) generación de nuevos micro-emprendimientos al interior de los hogares de las personas participantes y no participantes de los programas relacionados y que pertenecieron al Ingreso Ético Familiar; 3) duración de los micro-emprendimientos, obteniendo tasas de sobrevivencia a los 6, 12 y 18 meses posteriores a su generación; y 4) tasa de “mortalidad” o finalización de micro-emprendimientos debido a que el rendimiento de las iniciativas no lograron satisfacer sus expectativas y necesidades, o bien, tuvieron que cerrar por fuerza mayor.

Finalmente, una salida del programa que derive en un egreso exitoso y sostenible de la extrema pobreza en el largo plazo dice relación con un aumento significativo de la capacidad de generación de ingresos autónomos. Al terminar la participación en el programa, las familias deben tener las capacidades suficientes para reemplazar las transferencias que recibían por ingresos autónomos, o en caso contrario, volverán a caer en situación de pobreza extrema. De esta forma, resulta altamente necesario que, como corolario de las políticas de inserción laboral y productiva así como también de vinculación con otros programas de la oferta pública de servicios, se realice un monitoreo de la generación de ingresos autónomos a los 6, 12 y 18 meses posteriores al egreso de la familia de las transferencias públicas contempladas en los pilares de dignidad y deberes del subsistema de Seguridades y Oportunidades.

## 8. Conclusiones y recomendaciones de políticas públicas

Las reglas de salida y estrategias de egreso del Ingreso Ético Familiar debieran guardar coherencia con un discurso que busque la ampliación de la protección social en Chile. Por el lado de CEPAL, se ha puesto en la mesa de discusión que la protección social debe ser un derecho ciudadano consistente en “un acuerdo político al que concurre la sociedad para establecer las bases sobre las que desea construir y regular su convivencia” (CEPAL, 2014, p. 172). En este marco discursivo y conceptual, se debe implementar un principio de universalidad entendida como la garantía de derechos, tanto en cobertura como en calidad, pero también entendiendo a la focalización como un instrumento de selectividad para que sectores más deprimidos económica y socialmente puedan acceder a un goce pleno de derechos (CEPAL, 2006).

Siguiendo con dichos principios generales, también se puede situar al Ingreso Ético Familiar como una puerta de entrada a un sistema de protección social más amplio e inclusivo que considere un egreso sostenible de la condición de pobreza, mediante la garantía de derechos. En otras palabras, “se asegura que la vinculación de una familia o una persona a las actividades previstas en un programa le permita acceder a un nuevo nivel de protección social” (Cecchini & Martínez, 2011, p. 168).

A lo largo de este documento hemos revisado las reglas de salida y estrategias de egreso que se pueden derivar de la implementación y los documentos legales que regulan y formalizan al Ingreso Ético Familiar. A grandes rasgos se puede concluir que las reglas de salida de este programa de transferencia condicionada se ciñen a un criterio de pérdida de elegibilidad por la duración limitada de las prestaciones y la estrategia de egreso se circunscribe a un objetivo de mediano plazo de incrementar la generación autónoma de ingresos gracias al apoyo sociolaboral y la vinculación con la oferta pública de apoyo al empleo y micro-emprendimiento.

Sin embargo, resulta altamente necesario el cumplimiento de una condición previa referida a la calidad de las instituciones y programas vinculados en las estrategias de egreso y, en el caso chileno, muchos programas de inserción laboral y productiva no tienen evaluaciones satisfactorias respecto a su impacto en mayores ingresos y probabilidad de empleabilidad y ocupación. En el caso de que un esquema de graduación asegure una “propulsión”

hacia fuera de la línea de extrema pobreza tendrá resultados distintos que en el caso contrario, es decir, una graduación donde el término de las transferencias monetarias deje a los beneficiarios en una situación precaria sin garantías de mayores recursos disponibles (Barrientos & Santibañez, 2009). Conformemente, el diseño de una ventana de tiempo y mecanismos de graduación deben considerar la naturaleza, calidad y coordinación de las instituciones encargadas de la implementación y entrega de programas públicos (Barrientos & Santibañez, 2009).

A modo de recomendación de políticas, las reglas de salida debieran formularse mediante un criterio más sustantivo que se vincule con el cumplimiento de los objetivos del programa y no por la superación de un tiempo límite de permanencia.

La experiencia mexicana de Oportunidades (ex Progresá) comenzó con la discusión para reformular su sistema de egreso basado, originalmente, en una recertificación de la familia posterior a los tres años de ingreso al programa. Sin embargo, dicho esquema no resultaba del todo satisfactorio para cumplir con el objetivo de “evitar la dependencia del programa y garantizar que sólo las familias que cumplen con los requisitos permanezcan en el padrón” (Yaschine & Dávila, 2009, p. 9). A partir de una serie de estudios (Banegas & Mora, 2012; Escobar Latapí & González de la Rocha, 2005) se puso en evidencia el largo aliento para superar las condiciones de privaciones materiales mínimas, un bajo porcentaje de hogares que lograron permanecer por sobre el umbral de elegibilidad y se debieran tener consideraciones especiales para hogares con miembros vulnerables (adultos mayores o adultos enfermos, hogares con altas tasas de dependencia, etc.). Como corolario, el sistema de salida y estrategia de egreso se construyó bajo la premisa de que la reducción de la pobreza y egreso sostenible de ella es un proceso de largo plazo, por lo que el tiempo máximo de permanencia en el programa Oportunidades es de 12 años, con recertificación de las condiciones de elegibilidad al finalizar los primeros 6 años de participación.

Por ende, en Chile se debieran tomar medidas orientadas a reformular las reglas de salida del programa en función con el objetivo de erradicación de la pobreza extrema a través del fortalecimiento de las capacidades de generación de ingresos autónomos. Asimismo, se deben considerar las críticas que se han hecho al esquema diferenciado de apoyos del programa Oportunidades, tales como: 1) la determinación del criterio de superación del umbral de elegibilidad centrado en pobreza monetaria que contradice con los objetivos de largo plazo relacionados con el fortalecimiento de las capacidades humanas; y 2) una inexistencia de programas sociales más específicos que puedan absorber a las familias egresadas en una red más amplia de protección social y evitar su regreso a situaciones de pobreza e indigencia (Cecchini & Madariaga, 2011).

Entonces, ¿por qué el Ingreso Ético Familiar tiene una duración acotada de dos años? De acuerdo a Hernando (2013) el eje de funcionamiento de este programa es lograr la vinculación de los beneficiarios con el empleo formal, evitando la creación de trampas de pobreza debido a un potencial cálculo racional de seguir en una situación desaventajada para no perder beneficios monetarios de corto plazo. Asimismo, se considera oficialmente como egreso exitoso el cumplimiento de los planes de intervención en su totalidad, los cuales no implican necesariamente una superación sostenible de la pobreza extrema, ni tampoco ingresos autónomos que superen la línea de pobreza extrema.

Lo anterior se complejiza ante la discusión pública respecto a la futura medición de la pobreza multidimensional, la cual debiera estar considerada en los indicadores de resultado y de egreso del principal programa orientado a la superación de la indigencia. Si la nueva línea de indigencia se fijara en 2/3 de la línea de pobreza (actualmente corresponde a la mitad del valor de la línea de pobreza) y sufrir más del 33% de las carencias sociales<sup>3</sup>, entonces se considera como pobreza extrema al hogar dejando un nivel más difícil la superación de dicho estado y abriendo la posibilidad de ampliación de las transferencias monetarias hacia la totalidad de hogares en situación de pobreza. Este argumento fortalece la moción de que una duración máxima de dos años resulta altamente insuficiente, y existe una alta probabilidad de que las familias egresadas vuelvan a una situación de indigencia por lo que debieran ser incorporadas nuevamente al Ingreso Ético Familiar.

---

<sup>3</sup> Según el informe de la Comisión de Expertos los indicadores de privación se agrupan en 5 dimensiones que contienen un total de 14 indicadores, tales como: 1) Educación: asistencia, escolaridad y nivel de aprendizaje; 2) Salud: autopercepción de salud y acceso; 3) Empleo y Seguridad Social: ocupación y seguridad social; 4) Vivienda: hacinamiento, estado de la vivienda y acceso a servicios básicos; y 5) Entorno y Redes: seguridad pública, medioambiente, equipamiento y redes de apoyo. Para más detalles de la medición y descripción de dichos indicadores, revisar informe final (Comisión para la Medición de la Pobreza, 2014).



A modo de cierre, la batería de indicadores propuesta busca dar cuenta de los objetivos explícitos del programa sobre superación de la extrema pobreza mediante la inserción laboral formal de los miembros en edad y condiciones para trabajar. Así, se debiera determinar la salida del programa si es que existe una inserción exitosa y estable en el mercado formal del trabajo como trabajador asalariado o como micro-emprendedor. No obstante, la información disponible de indicadores oficiales no contempla necesariamente dichos logros como criterios de salida, por lo que resulta relevante la consideración de la batería propuesta en este documento para reformar y dotar de coherencia al programa para alcanzar logros estables en el mediano y largo plazo.

## Bibliografía

Abramo, L. (2004). ¿Inserción laboral de las mujeres en América Latina: una fuerza de trabajo secundaria? *Estudios Feministas*, 12 (2), 224-235.

Altimir, O. (1979). *La dimensión de la pobreza en América Latina*. Santiago: Naciones Unidas.

Arellano, J. P. (2005). Políticas sociales para el crecimiento con equidad en Chile, 1990-2002. *El Trimestre Económico*, 72 (286(2)), 409-449.

Arellano, M. S. (2013). El Ingreso Ético Familiar: Sobre el diseño y sus componentes. In J. Fantuzzi (Ed.), *Ingreso Ético Familiar: Innovando en la lucha contra la pobreza* (pp. 157-173). Santiago: Ediciones LyD.

Arenas, A., & Guzmán, J. (2003). Política fiscal y protección social en Chile. *Revista de la CEPAL* (81), 123-141.

Assael, H., Guardia, A., Infante, R., Molina, S., Muñoz, O., & Osvaldo, S. (2009). Una Nueva Estrategia para Chile en el Siglo XXI. En O. Sunkel, & R. Infante (Edits.), *Hacia un desarrollo inclusivo en Chile*. Santiago: CEPAL/Fundación Chile 21/OIT.

Banegas, I., & Mora, M. (2012). Transferencias condicionadas y reducción de la pobreza en México: entre lo real y lo imaginado. *European Review of Latin American and Caribbean Studies* (93), 41-60.

Barrientos, A., & Santibañez, C. (2009). New Forms of Social Assistance and the Evolution of Social Protection in Latin America. *Journal of Latin American Studies*, 41 (01), 1-26.

Becerril-Montekio, V., Reyes, J. d., & Manuel, A. (2011). Sistema de salud de Chile. *Salud Pública*, 53 (supl. 2), S132-S143.

Bedregal, P. (2010). Chile Crece Contigo: el Desafío de la Protección Social a la Infancia. En O. Larrañaga, & D. Contreras (Edits.), *Las Nuevas Política de Protección Social en Chile* (págs. 237-264). Santiago: Uqbar Editores.

Benveniste, E., & Peticara, M. (2007). Análisis de los cambios en la participación laboral femenina en Chile. *Revista de Análisis Económico*, 22 (1), 71-92.

Betcherman, G., Olivas, K., & Dar, A. (2004). *Impacts of Active Labor Market Programs: New Evidence from Evaluations with Particular Attention to Developing and Transition Countries*. Washington D.C: The World Bank.

Brandt, N. (2012). *Reducing Poverty in Chile. Cash Transfers and Better Jobs*. OECD Economics Department. Paris: OECD Publishing.

Bravo, D., Contreras, C., Flores, V., Otero, A., & Weintraub, M. (2003). *Evaluación de Impacto del Programa Nivelación de Competencias Laborales. Informe Final*. Resumen Ejecutivo, Universidad de Chile, Departamento de Economía, Santiago.

Cecchini, S., & Madariaga, A. (2011). *Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Santiago: Naciones Unidas.

Cecchini, S., & Martínez, R. (2011). *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*. Santiago: Naciones Unidas.

Cecchini, S., Robles, C., & Vargas, L. H. (2012). *La Ampliación de las Transferencias Monetarias y sus Desafíos en Chile: el Ingreso Ético Familiar*. International Policy Center for Inclusive Growth. Brasilia: International Policy Center for Inclusive Growth.

- Centro de Microdatos. (2012). *Evaluación de Impacto del Programa de Subsidio al Empleo Joven*. Universidad de Chile, Departamento de Economía. Santiago: Centro de Microdatos.
- CEPAL. (2006). *La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad*. Santiago: Naciones Unidas.
- CEPAL. (2012). *Panorama Social de América Latina 2011*. Santiago: Naciones Unidas.
- CEPAL. (2013). *Panorama Social de América Latina 2012*. CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). Santiago: Naciones Unidas.
- CEPAL. (2014). *Panorama Social de América Latina 2013*. Santiago: Naciones Unidas.
- Coloma, F., & Vial, B. (2003). Desempleo e inactividad juvenil en Chile. *Cuadernos de Economía*, 40 (119), 149-171.
- Comisión para la Medición de la Pobreza. (2014). *Informe Final*. Santiago: Gobierno de Chile.
- Comité Ficha Protección Social. (2010). *Informe Final. Comité de Expertos Ficha Protección Social*. Santiago: MIDEPLAN.
- CONAF. (2013). *Informe Inicial Programa de Apoyo al Empleo Ingreso Ético Familiar y Sistema Chile Solidario*. CONAF (Corporación Nacional Forestal), Coordinación Nacional de Empleo, Santiago.
- Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad. (2008). *Hacia un Chile más justo: Trabajo, Salario, Competitividad y Equidad Social*. Informe Final, Santiago.
- Contreras, D., de Mello, L., & Puentes, E. (2011). The determinants of labour force participation and employment in Chile. *Applied Economics*, 43 (21), 2765-2776.
- Contreras, D., Herrera, R., Larrañaga, O., & Perticará, M. (2014). *Hacia un sistema de formación de competencias laborales en Chile*. Borrador incompleto, Santiago.
- Contreras, D., Sepúlveda, P., & Cabrera, S. (2010). *The effects of lengthening the school day on female labor supply: evidence from a quasi-experiment in Chile*. Universidad de Chile, Departamento de Economía. Santiago: Departamento de Economía.
- DIPRES. (2005). *Sistema de Control de Gestión y Presupuestos por Resultados. La Experiencia Chilena*. Santiago: Gobierno de Chile.
- Donoso, G., Cancino, J., López de Lérida, J., Contreras, H., & Rivas, W. (2010). *Evaluación de Impacto de los Programas de INDAP: Programa de Desarrollo Local - Programa de Desarrollo de Comunas Pobres*. Pontificia Universidad Católica de Chile, Departamento de Economía Agraria, Santiago.
- Donoso, S. (2005). Reforma y política educacional en Chile 1990-2004: el neoliberalismo en crisis. *Estudios Pedagógicos*, XXXI (1), 113-135.
- Draibe, S., & Riesco, M. (2007). Latin America: Modernizing on the threshold of the twenty-first century. En M. Riesco (Ed.), *Latin America: A New Developmental Welfare State Model in the Making?* Basingstoke: UNRISD/Palgrave Mcmillan.
- Encina, J., & Martínez, C. (2009). *Efecto de una mayor cobertura de salas cuna en la participación laboral femenina: evidencia de Chile*. Universidad de Chile, Departamento de Economía. Santiago: Departamento de Economía.
- Escobar Latapí, A., & González de la Rocha, M. (2005). Evaluación cualitativa de mediano plazo del Programa Oportunidades en zonas rurales. En B. Hernández, & M. Hernández (Edits.), *Evaluación externa de impacto del*

*Programa Oportunidades 2004. Aspectos económicos y sociales* (págs. 246-316). Cuernavaca: Instituto Nacional de Salud Pública.

F., H. d., Hojman, A., & Larrañaga, O. (2011). Evaluating the Chile Solidario program: results using the Chile Solidario panel and the administrative databases. *Estudios de Economía*, 38 (1), 129-168.

Fundación AGROUC. (2009). *Evaluación de Impacto Programa de Bonificación a la Contratación de Mano de Obra*. Santiago.

Fundación PRODEMU. (2011). *Programa de Competencias Laborales para Mujeres Chile Solidario (DCL)*. Dirección de Programas y Gestión Regional. Santiago: Fundación PRODEMU.

García-Huidobro, J. E., & Cox, C. (1999). La Reforma Educacional Chilena 1990-1998. Visión de Conjunto. En J. E. García-Huidobro (Ed.), *La Reforma Educacional Chilena* (págs. 7-46). Madrid: Editorial Popular.

Gobierno de Chile. (2011). *Decreto 29*. Santiago.

Gobierno de Chile. (2009). *Ley 20.379*. Santiago: Gobierno de Chile.

Gobierno de Chile. (2009). *Ley n. 20.338*.

Gobierno de Chile. (2011). *Ley n. 20.530*. Santiago: Gobierno de Chile.

Gobierno de Chile. (2012). *Ley n. 20.595*. Santiago: Gobierno de Chile.

Gobierno de Chile. (2009). *Ley No. 20.379*. Santiago: Gobierno de Chile.

Hardy, C. (2012). *Proyecto de Ingreso Ético Familiar: ¿Se requería de una nueva ley?* Santiago: CED (Centro de Estudios del Desarrollo).

Hardy, C. (2011). The Red Protege, the Social Protection System, 2006-2010. En I. -S. (UNDP), *Sharing Innovative Experiences: Successful Social Protection Floor Experiences* (págs. 159-175). Nueva York, Estados Unidos.

Henocho, P., & Troncoso, R. (2013). *Transferencias Condicionadas en Chile: Una Positiva Evaluación del Programa Ingreso Ético Familiar*. Libertad y Desarrollo. Santiago: Libertad y Desarrollo.

Hernando, A. (2013). Desafíos del Diseño del Ingreso Ético Familiar. In J. Fantuzzi (Ed.), *Ingreso Ético Familiar: Innovando en la lucha contra la pobreza* (pp. 175-194). Santiago: Ediciones LyD.

Herrera, R., Larrañaga, O., & Telias, A. (2010). La Ficha de Protección Social. In O. Larrañaga, & D. Contreras (Eds.), *Las Nuevas Políticas de Protección Social en Chile* (pp. 265-296). Santiago: Uqbar Editores.

Huepe, M., & Larrañaga, O. (2010). El Sistema de Pensiones Solidarias. En O. Larrañaga, & D. Contreras (Eds.), *Las Nuevas Políticas de Protección Social en Chile* (págs. 157-188). Santiago: Uqbar Editores.

Huneus, C., & Repetto, A. (2013). Los desafíos pendientes del Ingreso Ético Familiar. En J. Fantuzzi (Ed.), *Ingreso Ético Familiar: Innovando en la lucha contra la pobreza* (págs. 219-251). Santiago: Ediciones LyD.

Illarramendi, P. (2013). *Racionalidad en la toma de decisiones y políticas de protección social: el caso del Ingreso Ético Familiar*. RIMISP. Santiago: RIMISP.

Infante, A., & Paraje, G. (2010). Reforma de Salud: Garantías Exigibles como Derecho Ciudadano. En O. Larrañaga, & D. Contreras (Eds.), *Las Nuevas Políticas de Protección Social en Chile* (págs. 77-118). Santiago: Uqbar Editores.

- Kluve, J. (2010). The Effectiveness of European Active Labor Market Programs. *Labour Economics*, 17, 904-918.
- Lamaute-Brisson, N. (2013). Redistribuir el cuidado: para un nexo de políticas públicas. En C. Calderón (Ed.), *Redistribuir el cuidado. El desafío de las políticas públicas* (págs. 69-125). Santiago: Naciones Unidas.
- Larrañaga, O. (2013). Historia reciente de la política contra la pobreza en Chile. In J. Fantuzzi (Ed.), *Ingreso Ético Familiar: Innovando en la lucha contra la pobreza* (pp. 71-92). Santiago: Ediciones LyD.
- Larrañaga, O. (2010). *Las nuevas políticas de protección social en perspectiva histórica*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) - Chile, Área de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad. Santiago: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) - Chile.
- Maldonado, C., & Palma, A. (2013). *La construcción de pactos y consensos en materia de política social: el caso de la reforma previsional en Chile, 2005-2008*. Santiago: Naciones Unidas.
- Margotta, P., & Contrucci, I. (2013). *Pobreza y mercado laboral: desafíos de Política Pública*. Pontificia Universidad Católica de Chile, Centro de Políticas Públicas UC. Santiago: Centro de Políticas Públicas UC.
- Márquez, F. (2002). Innovación institucional en la formación laboral con perspectiva de género: El Programa de Habilitación Laboral para Mujeres de Escasos Recursos, Chile. En A. Posthuma, *Diálogo Social, Formación Profesional e Institucionalidad*. Montevideo, Uruguay: CINTERFOR.
- Martin, M. P. (2012). El cambio en el Sistema de Protección Social en Chile: un análisis de policy frames. *3er Encuentro de la Sociedad Chilena de Políticas Públicas*, (pág. 25). Santiago.
- Martínez, C., Puentes, E., & Ruiz Tagle, J. (2013). *Micro-Entrepreneurship Training and Asset Transfers: Short term impacts on the poor*. Universidad de Chile, Departamento de Economía. Santiago: Universidad de Chile.
- MIDEPLAN. (2006). *¿Cómo son las Familias que Construyen el Puente?* Santiago: Ministerio de Desarrollo Social.
- MIDEPLAN. (2010). *Cuenta Pública*. Santiago: MIDEPLAN (Ministerio de Planificación).
- MIDEPLAN. (2009). *Trayectorias Familiares al Egreso del Programa Puente*. Santiago: Secretaría Ejecutiva del Sistema Intersectorial de Protección Social.
- MINEDUC. (2003). *Indicadores de la Educación en Chile 2002*. Santiago: Ministerio de Educación.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2014). Retrieved 2014 йил 16-Enero from Banco Integrado de Programas Sociales (BIPS): [www.programassociales.cl](http://www.programassociales.cl)
- Ministerio del Trabajo y Previsión Social. (2009). *Evaluación de impacto Programa Bonificación a la Contratación de Mano de Obra. Minuta Ejecutiva*. Santiago: Dirección de Presupuestos.
- Ministerio del Trabajo y Previsión Social. (2011). *Informe Final Comisión Revisora del Sistema de Capacitación e Intermediación Laboral*. Santiago.
- Mizala, A., Romaguera, P., & Henríquez, P. (1999). *Female Labor Supply in Chile*. Universidad de Chile, Centro de Economía Aplicada. Santiago: Universidad de Chile.
- Montaño, S. (2010). El cuidado en acción. En S. Montaño, & C. Calderón (Edits.), *El cuidado en acción. Entre el derecho y el trabajo* (págs. 13-68). Santiago, Chile: Naciones Unidas.
- Observatorio Social. (2014). *Costo de la Canasta Básica de Alimentos. Febrero 2014*. Santiago: Ministerio de Desarrollo Social.

- OCDE. (2004). *Chile. Revisión de las políticas nacionales de Educación*. París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).
- OEA/ CEPAL / OIT. (2010). *Protección social y generación de empleo: análisis de experiencias derivadas de programas de transferencias con corresponsabilidad*. Washington D.C.: Organización de los Estados Americanos (OEA).
- Olavarría, M. (2012). La evaluación de programas en Chile: análisis de una muestra de programas públicos. *Reforma y Democracia*, 54.
- OMS. (2000). *Informe sobre la salud en el mundo 2000 - Mejorar el desempeño de los sistemas de salud*. Ginebra: Organización Mundial de la Salud.
- Oyarzo, C., & Vergara, M. (2005). *Reforma de la salud en Chile: lo logrado y lo pendiente*. Santiago: Expansiva.
- Pérez-Iñigo, Á. (1999). *El factor institucional en los resultados y desafíos de la política de vivienda de interés social en Chile*. Santiago: Naciones Unidas.
- Razmilic, S. (2013). Caracterizando la extrema pobreza en Chile. In J. Fantuzzi (Ed.), *Ingreso Ético Familiar: Innovando en la lucha contra la pobreza* (pp. 31-70). Santiago: Ediciones LyD.
- Riveros, C. (2012). *Las Redes de Intervención Local en la Implementación del Sistema Intersectorial de Protección Social*. Memoria para optar al grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Santiago.
- Robles, C. (2013). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Chile*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago: Naciones Unidas.
- Rojas, F., Mackay, K., Matsuda, Y., Shepherd, G., del Villar, A., Zaltsman, A., y otros. (2005). *Chile: Análisis del Programa de Evaluación del Gasto Público*. Washington D.C: Banco Mundial.
- Romaguera, P., & Gallegos, S. (2010). Financiando la Educación de Grupos Vulnerables: La Subvención Escolar Preferencial. En O. Larrañaga, & D. Contreras (Edits.), *Las Nuevas Políticas de Protección Social en Chile* (págs. 189-236). Santiago: Uqbar Editores.
- Ruiz-Tagle, J. (2011). La superación de la pobreza en Chile durante el primer año del gobierno de Sebastián Piñera. *Política / Revista de Ciencia Política*, 49 (2), 97-111.
- Salas, V., Madrid, Á., & Reveco, O. (2011). *Informe Final de Evaluación Programa Subvención Pro Retención*. Santiago: Dirección de Presupuestos (DIPRES).
- Santiago Consultores Asociados. (2009). *Evaluación en Profundidad Programa Chilecalifica*. Resumen Ejecutivo, Santiago.
- Sepúlveda, L. (2009). *Políticas de inserción laboral de mujeres y jóvenes en Chile*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago: Naciones Unidas.
- Sepúlveda, M. (2014). *De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social en América Latina*. Santiago: Naciones Unidas.
- Staab, S. (2013). *Protección social para la infancia y la adolescencia en Chile*. Santiago: Naciones Unidas.
- Staab, S. (2013). *Protección social para la infancia y la adolescencia en Chile*. Santiago: Naciones Unidas.

Staab, S., & Gerhard, R. (2010). *Childcare Service Expansion in Chile and Mexico. For Women or Children or Both?* Ginebra: UNRISD.

Subsecretaría del Trabajo y Fundación PRODEMU. (2009). *Programa de Desarrollo de Competencias Laborales para Mujeres pertenecientes al Sistema Chile Solidario*. Fundación PRODEMU, Dirección de Programas y Gestión Regional. Santiago: PRODEMU.

Subsecretaría del Trabajo y Fundación PRODEMU. (2013). *Programa Desarrollo Competencias Laborales Mujeres Chile Solidario e Ingreso Ético Familiar - Informe Técnico Inicial*. Dirección de Programas y Gestión Regional, Santiago.

Tapia, L., Obreque, F., & Ruz, M. Á. (2012). *Informe Final. Programa de Apoyo a Familias para el Autoconsumo*. Ministerio de Desarrollo Social, Subsecretaría de Servicios Sociales, Santiago.

Tokman, V. E. (2004). *Desempleo juvenil en Chile*. Expansiva. Santiago: Expansiva.

Vargas, L. H. (2011). Chile Solidario: Pasado y futuro de la vía chilena a la protección social (2003-2011). *Revista CIS*, 14, 23-44.

Vargas, L. H. (2012). *Ingreso ético familiar: Presentación y propuestas*. Santiago: CED (Centro de Estudios del Desarrollo).

Weller, J. (2007). La inserción laboral de los jóvenes: características, tensiones y desafíos. *Revista de la CEPAL* (92), 61-82.

Yaschine, I., & Dávila, L. (2009). ¿Por qué, Cuando, y Cómo Deberían Egresar los Beneficiarios de un Programa de TMC? (D. Hailu, & F. Veras Soares, Edits.) *Poverty in Focus: Transferencias Monetarias. Lecciones de África y América Latina*, 15, 8-10.

Zuñiga, A. (2007). Sistemas sanitarios y reforma AUGE en Chile. *Acta Bioethica*, 13 (2), 237-245.