



# EVALUACIÓN DE IMPACTO SUBSIDIO FAMILIAR Y ASIGNACIÓN FAMILIAR

## Resumen Ejecutivo

**Jefe de Proyecto:**

Ryan Cooper Barratt

**Investigadores:**

Cristián Crespo Rojas

Christopher Neilson

Eduardo Toscani von Potieruchin

Angélica Vicuña Díaz

Enero 2016

## 1. Descripción de los programas<sup>1</sup>

En este estudio se evalúan los programas de transferencias monetarias Subsidio Familiar (SUF) y Asignación Familiar (AF), dependientes de la Superintendencia de Seguridad Social (SUSESO), en el periodo comprendido entre 2008 y 2014. El SUF y la AF son dos de los programas de transferencias monetarias más importantes de la oferta pública de nuestro país. Su relevancia se ve reflejada en el total de recursos transferidos, en la cantidad de personas que acceden a ambos instrumentos y en su amplia trayectoria. Mientras que el SUF lleva más de 30 años ejecutándose, la AF se remonta a principios del siglo XX.

El gasto total emitido en el año 2014 por el SUF y la AF fue \$213,7 y \$61,6 miles de millones (MM), respectivamente, entregando en conjunto \$275,3 MM. En dicho año, el SUF tuvo un promedio mensual de alrededor de 2 millones de emisiones<sup>2</sup>, lo cual implicó un aumento de 90,3% en relación a 2007. Por su parte, la AF tuvo ese año un promedio mensual de cerca de 1,2 millones de emisiones, lo que implicó una reducción de 47,3% respecto al año 2007. Para 2014 se estimaron en aproximadamente 768.000 y 790.000 los hogares que recibieron SUF y AF, respectivamente.

A continuación, se resumen las principales características de los programas<sup>3</sup>:

### 1.1. Asignación Familiar (AF)

- Breve reseña histórica: La Asignación Familiar se remonta al año 1943, con la entrega de un beneficio pecuniario a empleados particulares para que pudieran solventar los gastos asociados a la mantención de sus cargas familiares. Desde entonces, y a través de una serie de reformas, la iniciativa se convirtió en un programa financiado con recursos públicos.
- Objetivo: La Asignación Familiar tiene como objetivo formal de reducir el déficit en bienestar económico de los hogares de menores recursos del país. Adicionalmente, se identificó como un objetivo de pertinencia teórica<sup>3</sup> aumentar la participación y formalización laboral.
- Prestaciones: Una transferencia monetaria mensual, reajutable anualmente, estimada esencialmente según: i) la cantidad de causantes viviendo a expensas del beneficiario y ii) el tramo de ingreso de éste último. Los valores de la transferencia mensual por causante para el período comprendido entre el 1 de julio de 2014 y el 30 de junio de 2015 son los siguientes:

---

<sup>1</sup> Se utilizará indistintamente los términos “programas” y “subsídios” para referirse al Subsidio Familiar y la Asignación Familiar a lo largo del documento.

<sup>2</sup> Para ambos programas una emisión es equivalente a un causante, es decir una persona que otorga derecho a la transferencia. En ambos subsidios las transferencias son percibidas por un beneficiario.

<sup>3</sup> Ante la falta de un diseño formal de los subsidios que dieran cuenta de los problemas que enfrentan, su fin y propósito, parte del esfuerzo analítico de la presente investigación consistió en generar definiciones consensuadas de estos conceptos con SUSESO. Cada objetivo definido y consensuado mediante este ejercicio se categorizó como “formal”, por desprenderse de la documentación oficial del respectivo programa, o de “pertinencia teórica”, por desprenderse de aspectos específicos del diseño de cada iniciativa y de la experiencia comparada internacional.

**Tabla N°1:** Monto a pagar al mes por causante según tramo de ingreso (julio 2014 – junio 2015)

Tramo	Ingresos Percibidos Mensuales		Monto por carga
	Desde	Hasta	
1	\$ 1	\$ 236.094	\$ 9.242
2	\$ 236.095	\$ 344.840	\$ 5.672
3	\$ 344.841	\$ 537.834	\$ 1.793
4	\$ 537.835	-	\$ 0

Fuente: Superintendencia de Seguridad Social.

- Principales beneficiarios: Adultos, con causantes viviendo a sus expensas, que perciben una remuneración de carácter formal o una pensión de cualquier régimen previsional.
- Principales causantes: Hijos de ambos cónyuges o de uno de ellos hasta los 18 años, estudiantes solteros entre 19 y 24 años y la cónyuge del beneficiario.
- Entidades administradoras y ejecutoras: La SUSESO es la institución que aprueba la transferencia de recursos a más de 600 entidades administradoras<sup>4</sup>, que están a cargo del proceso de postulación de beneficiarios, reconocimiento de cargas, ejecución presupuestaria y rendición financiera. Cabe destacar que más del 80% de los pagos realizados por el programa son efectuados a través de las Cajas de Compensación de Asignación Familiar (CCAF) y del Instituto de Previsión Social (IPS).
- Proceso de acceso y renovación: Las personas deben recurrir anualmente, a contar del mes de julio, a sus respectivos empleadores o entidades administradoras (según sea el caso) para presentar la documentación que acredite el cumplimiento de los criterios de selección establecidos.

## 1.2. Subsidio Familiar (SUF)

- Breve reseña histórica: Fue creado a partir de la Ley N°18.020 de 1981 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social para atender a personas de escasos recursos que no estuvieran adscritos al sistema previsional formal. No obstante, en la actualidad un beneficiario con empleo formal puede acceder al SUF.
- Objetivo: El SUF tiene como objetivo formal reducir el déficit de bienestar económico de los hogares de menores recursos del país. Adicionalmente, se identificaron como objetivos de pertinencia teórica incrementar: i) la matrícula escolar para la población entre 6 y 18 años de edad, y ii) la asistencia al Control del Niño Sano para los menores de 6 años.
- Prestaciones: Una transferencia monetaria mensual, reajutable anualmente, estimada esencialmente según la cantidad de causantes viviendo a expensas del beneficiario. El monto por causante es equivalente al del tramo 1 de la Asignación Familiar (\$9.242 a junio del 2015).

<sup>4</sup> Las entidades administradoras son organismos a cargo de la ejecución del programa. Entre sus funciones se incluyen el reconocimiento de las cargas y la autorización de los pagos requeridos por los beneficiarios. Entre éstas se incluyen las Cajas de Compensación de Asignación Familiar, el Instituto de Previsión Social y organismos estatales descentralizados, las Administradoras de Fondos de Pensiones y la Administradora de Fondos de Cesantía, entre otras.

- Principales beneficiarios: La madre del (de los) causante(s) y, en su defecto, el padre. Las personas naturales que no sean la madre o el padre del causante y lo tengan a su cargo. El requisito de obtención del SUF es el de contar con Ficha de Protección Social (FPS) con un puntaje del hogar igual o inferior a 11.734 puntos.
- Principales causantes: Todos los menores hasta los 18 años de edad y las madres de los menores que otorgan derecho al SUF. Existe incompatibilidad entre los subsidios: no pueden ser causantes del SUF quienes a su vez son causantes de la AF.
- Entidades administradoras y ejecutoras: El municipio recaba la información que da cuenta del cumplimiento de los criterios de selección. El IPS valida la información entregada y realiza los pagos. Finalmente, esta ejecución es informada a la SUSESO, quien administra el Fondo Nacional de Subsidio Familiar, que financia la ejecución del programa.
- Proceso de acceso y renovación: El SUF debe ser solicitado en el municipio y otorga derecho a pago por tres años, momento a partir del cual debe ser renovado. Se debe comprobar la matrícula escolar o asistencia al día a Control de Niño del Sano, según corresponda.

### **1.3. Diseño de los programas mediante Teoría del Cambio**

La Teoría del Cambio, en esencia, consiste en la descripción comprehensiva respecto a cómo y porqué se espera que ocurra un cambio, efecto o resultado deseado en un contexto particular y tiene la virtud de describir de manera simple tres elementos claves en el diseño de un programa:

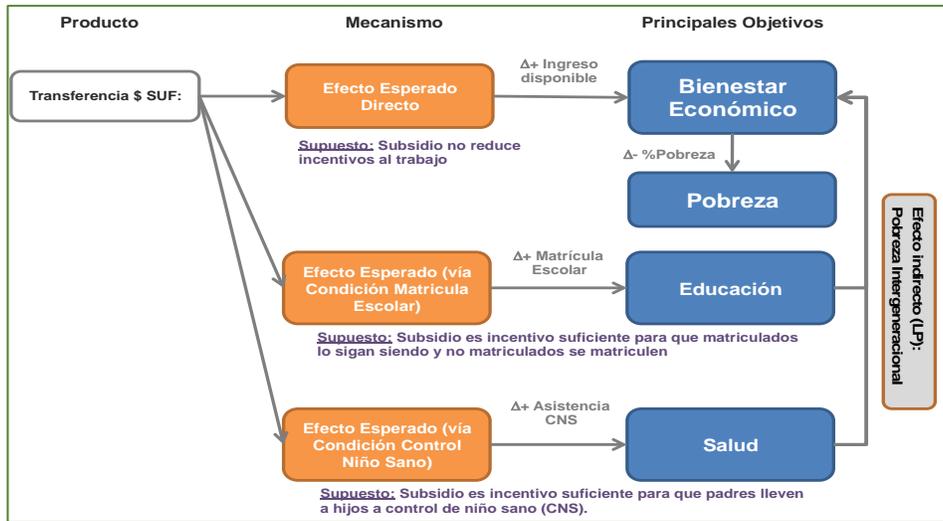
- Los objetivos del programa, que buscan resolver el problema que justifica su existencia.
- Los mecanismos mediante los cuales se espera que exista incidencia en los objetivos.
- Los supuestos necesarios para que efectivamente se consiga el efecto esperado.

Las Figuras 1 y 2 reflejan de manera simplificada la Teoría del Cambio<sup>5</sup> que vincularía al SUF y la AF, respectivamente, con sus objetivos formales y de pertinencia teórica mediante diferentes canales o mecanismos de impacto.

---

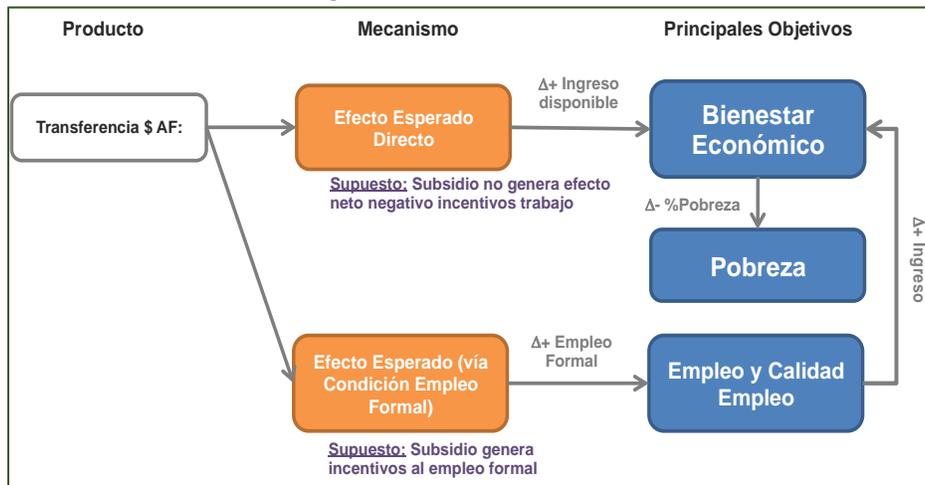
<sup>5</sup> En el sitio web <http://www.theoryofchange.org> se puede obtener una descripción detallada de la Teoría del Cambio en inglés. También el libro del Banco Mundial: Evaluación de Impacto en la Práctica, páginas 22-24, explica la teoría y se entregan diferentes ilustraciones en español. Dicho libro se encuentra disponible en el sitio web: [http://siteresources.worldbank.org/INTHDOFFICE/Resources/IEP\\_SPANISH\\_FINAL\\_110628.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTHDOFFICE/Resources/IEP_SPANISH_FINAL_110628.pdf) Por último, para un resumen del concepto se sugiere revisar la presentación de la Dra. Ximena Peña en: <http://www.povertyactionlab.org/sites/default/files/documents/2.Teor%C3%ADa%20de%20cambio%20e%20indicadores.pdf>

**Figura N°1: Diseño del SUF**



Fuente: Elaboración propia en base a descripción del diseño del programa.

**Figura N° 2: Diseño de la AF**



Fuente: Elaboración propia en base a descripción del diseño del programa.

## 2. Principales resultados

A continuación se presentan los principales hallazgos de la evaluación. Estos se separan por área de estudio.

### 2.1. Evaluación de diseño

Las necesidades que buscan resolver estos subsidios, identificadas a partir de sus objetivos formales y de pertinencia teórica se encuentran vigentes. Específicamente, el déficit de bienestar económico, que es identificado como la necesidad que justifica el objetivo formal de ambos subsidios, permanece vigente a pesar de su reducción durante la última década. Según la Encuesta Casen 2011, más de la mitad de los hogares del país tenían un ingreso per cápita menor a \$150.000 en ese entonces.

Por su parte, los déficits en las dimensiones de educación y salud también se mantienen vigentes. Por ejemplo, según la Casen 2013, se ha estimado que sobre 100.000 jóvenes entre 15 y 19 años han desertado en los últimos años. Resulta destacable que es en el rango etario de entre 15 y 19 años donde se registra la mayor tasa de incidencia de deserción escolar. Ésta apenas logra un valor de 0,6% para el caso de estudiantes de 2°, 3° y 4° básico, aumentando gradualmente hasta llegar a 1,2% para el caso de alumnos de 8° básico. Sin embargo, esta tasa aumenta a un 3,8% para los alumnos de 1° medio, nunca siendo inferior a 2,1% durante la educación media.

En el ámbito de la salud infantil, la Encuesta de Calidad de Vida del Ministerio de Salud del año 2006 determinó que aproximadamente un 30% de los menores de 5 años de edad presentaba rezago en su desarrollo. Datos provenientes del Mapa Nutricional 2013 de JUNAEB revelan que aproximadamente 57% de los niños de kínder y prekínder no cuentan con un estado nutricional normal.

Con respecto al diseño de los componentes de ambos subsidios y el cumplimiento de sus objetivos de pertinencia teórica, es posible observar un conjunto de aspectos. En el caso del SUF, el diseño del programa no se ajusta a las particularidades del fenómeno de la deserción escolar que afecta al país (cuyas tasas de incidencia son relevantes en la Educación Media y casi inexistentes en Educación Básica). En ese sentido, establecer como condicionalidad la matrícula escolar para menores de 14 años no se considera relevante. Por otra parte, la existencia de una condicionalidad en el ámbito de salud infantil pareciera tener un mayor grado de pertinencia, a la luz de la existencia de déficits en el país en indicadores de desarrollo infantil y en asistencia regular al Control del Niño Sano<sup>6</sup>.

En el caso de la AF, el programa no centra su intervención en aquellos grupos de la población con mayores déficits en participación laboral (jóvenes y mujeres). También resulta importante relevar la situación que enfrentan las mujeres. En el SUF una mujer puede ser concebida como causante, pero no así un hombre. El caso de la AF resulta aún más particular puesto que son sólo las madres que además son cónyuges las que pueden ostentar la calidad de carga familiar.

---

<sup>6</sup> Cabe señalar que en este caso existe menos información disponible para sustentar este juicio.

En la evaluación de diseño también se constató la deficiencia en la identificación de la población objetivo y potencial de ambos programas. En la sección de evaluación de resultados a nivel de productos, pudo observarse algunas de las consecuencias de este hallazgo. Por ejemplo, se aprecia que existe un traslape en la población potencial declarada por los dos subsidios, donde alrededor de 800 mil hogares en el país pertenecen a la población potencial del SUF y de la AF. Este traslape se explica en el hecho que los criterios de selección, a partir de los cuales se define la población potencial, no llevan a la práctica la deseada incompatibilidad de los subsidios.

**Tabla N°2:** Estimación de población potencial SUF y AF e indicadores de cobertura (hogares)

Año	Cantidad de Hogares en Población Potencial				Beneficiarios/Pobl. Objetivo	
	Sólo SUF	SUF y AF	Sólo AF	SUF o AF	SUF	AF
<b>2009</b>	538.446	746.157	945.885	2.230.488	124,9%	76,1%
<b>2011</b>	517.009	837.317	995.838	2.350.164	157,3%	53,5%
<b>2013</b>	498.978	844.613	1.001.606	2.345.197	155,7%	45,5%

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Casen y bases administrativas del Estado.

Otra evidencia de lo anterior es que los indicadores de cobertura de SUF tienen escasa lógica, dado que superan el 100% en todos los años evaluados e incluso sobrepasan el 150% en algunos casos. Lo anterior revela que el carácter residual que históricamente se le asignó al SUF respecto de la AF no se ve reflejado en su actual implementación. Esta situación es relevante de consignar, considerando que se distribuyeron en conjunto \$275 mil millones en el año 2014.

En materia de coherencia interna, se identificó que ambos programas presentan deficiencias respecto a los montos transferidos. Lo anterior se desprende de que dichos montos no fueron estimados en base a un cálculo de necesidades de su población objetivo, lo que no parece coherente con el propósito de mejorar el bienestar económico de los hogares.

El resultado de la evaluación de coherencia externa reveló limitaciones en el diseño de la oferta social de transferencias monetarias condicionadas, lo que se traduce en duplicidades de transferencias monetarias que buscan cumplir objetivos similares a SUF y AF para poblaciones objetivos equivalentes. Según la Encuesta Casen 2013, en hogares donde hay niños un 57,8% de los beneficiarios del Ingreso Ético Familiar también percibieron SUF. Por otra parte, entre aquellos beneficiarios del Subsidio al Empleo Joven y del Bono al Trabajo de la Mujer que viven con sus hijos en el hogar el porcentaje que también recibe AF alcanzó un 30% y un 41% ese año, respectivamente. Desde una perspectiva de eficiencia del gasto público no pareciera aconsejable que el Estado transfiera recursos a un hogar por dos vías distintas por cumplir una misma condición..

## **2.2. Evaluación de procesos y uso de recursos**

Los hallazgos obtenidos en esta sección permiten identificar que la atomización de la estructura de intervención de ambos programas genera los principales desafíos asociados a su administración. En el caso de la AF, existe un mayor grado de complejidad en tanto los procesos de ingreso de beneficiarios, pago del beneficio y rendición de los gastos involucra a más de 600 entidades administradoras. Por su parte, el SUF cuenta con una estructura centralizada de pago a través de dos entidades pagadoras que simplifica el proceso de rendición de los recursos ejecutados.

Para enfrentar el desafío inherente a la administración de la AF, la SUSESO ha implementado sistemas que permiten la validación en línea de algunos requisitos de acceso (SIAGF<sup>7</sup>) y la gestión de los pagos (SIVEGAM<sup>8</sup>). En materia de implementación de sistemas, los últimos esfuerzos de la SUSESO han sido dedicados a la implementación del SIELAF<sup>9</sup>. Sin embargo, dada las dificultades y los costos administrativos asociados a la digitalización de toda la documentación de respaldo de los requisitos de acceso, este sistema no ha sido poblado de todos los antecedentes por parte de todas las entidades administradoras.

Los principales desafíos asociados a la ejecución del SUF se desprenden del esfuerzo por coordinar la acción de 345 municipios, para lo cual tanto el MDS, la SUSESO y el IPS se han enfocado en ofrecer parámetros estandarizados que rijan la operación del mismo. Esto queda reflejado en la utilización de la plataforma SUFMUN<sup>10</sup> para establecer fechas y procedimientos comunes.

Para ambos subsidios, la utilización de criterios de selección que no cuentan con mecanismos de acreditación confiables, como por ejemplo los certificados que dan cuenta de la relación de dependencia entre causante y beneficiario, y el uso de declaraciones juradas o informes sociales para certificar ingresos, también genera dificultades para la gestión del municipio y la labor fiscalizadora de la SUSESO. Si bien la SUSESO fiscaliza la totalidad de los antecedentes que son cargados a las distintas plataformas informáticas anteriormente mencionadas, también reconoce su incapacidad de realizar una revisión exhaustiva *in situ* de la totalidad de la documentación requerida.

Respecto al uso de los recursos, dada la diferencia entre el SUF y la AF y la heterogeneidad de los actores involucrados en sus procesos, solamente fue posible realizar un análisis comparativo de la estructura de costos del IPS y la SUSESO, los únicos organismos presentes en ambos subsidios.<sup>11</sup>

Para el caso del IPS, fue posible constatar cómo las exigencias que emanan del cumplimiento de la función de una entidad administradora de la AF, a saber, el acompañamiento del beneficiario en el proceso de postulación, la creación y mantención de carpetas que contengan los documentos de verificación de requisitos de 26 relaciones posibles entre causante y beneficiario, implican un gasto administrativo equivalente al 6,4% del total de recursos destinados a su ejecución. Este valor contrasta con el 0,3% del total de los gastos que representaron los costos administrativos del IPS respecto del total de la ejecución 2014 del SUF.

---

<sup>7</sup> Sistema de Información de Apoyo a la Gestión y Fiscalización de los Regímenes de Prestaciones Familiares y Subsidio Familiar, vigente desde el año 2008.

<sup>8</sup> Sistema de Verificación del Gasto Mensual, vigente desde el año 2011.

<sup>9</sup> Sistema de Información de Expedientes Electrónicos de Asignación Familiar, vigente desde el año 2012. Este sistema, a diferencia del SIAGF que contiene información de los beneficiarios del programa y sus cargas asociadas, consiste en un repositorio digital de toda la documentación necesaria para acreditar el cumplimiento de todos los requisitos de acceso que tiene el programa

<sup>10</sup> SUF Municipal.

<sup>11</sup> Es importante precisar que el levantamiento de recursos del SUF abordó lo invertido por la SUSESO, el IPS y las entidades pagadoras. Por su parte, el análisis de la AF incluye los gastos reportados por SUSESO, IPS y las transferencias realizadas por el Ejecutivo a las Cajas de Compensación para efectos de la administración del beneficio. En vista de lo anterior, los valores agregados de los gastos administrativos de ambos programas no son directamente comparables. Sin perjuicio de lo anterior, se realiza un análisis comparativo de los gastos administrativos del IPS y la SUSESO, en tanto ambas instituciones participan de los dos programas.

Además, el mayor porcentaje de gasto administrativo de la SUSESO en la AF (0,8%) respecto del SUF (0,04%), corresponde a que este organismo destinó casi 6 veces más recursos en términos de remuneración de personal y 10 veces más en los sistemas para la gestión de los respectivos programas. Dentro de este último ítem, cabe destacar el gasto de \$61 millones en la implementación del SIELAF orientado específicamente a la gestión de la Asignación Familiar.

Los hallazgos presentados a nivel de procesos y uso de los recursos sugieren que la complejidad de procesos, roles y relaciones entre diferentes y múltiples entidades administrativas en AF derivan directamente en altos gastos administrativos para este subsidio. Los menores gastos administrativos registrados para el caso del SUF se explican, en parte, por los menores costos asociados al rol de entidad pagadora centralizada que cumple el IPS. Este servicio, al externalizar hacia los municipios el proceso de postulación y selección, limita su participación a la de gestión del proceso de pago y validación de requisitos de acceso vía cruce de bases de datos administrativas.

El equipo evaluador considera que estos hallazgos son preocupantes e invitan a un rediseño de los procesos de gestión vigentes en AF. Sin perjuicio que el IPS cumple roles distintos en ambos programas, es posible entrever una oportunidad de optimización de los procesos asociados a la administración de la AF en base a las determinantes que explican la mayor eficiencia del IPS en su rol de administrador del SUF, a saber, la utilización de este servicio como entidad pagadora centralizada y el empleo de procesos de validación de requisitos de acceso en base a cruces de bases de datos administrativas.

### 2.3. Evaluación de resultados (a nivel de productos)

La evolución de los programas evaluados durante el período 2011-2014 presentada en la siguiente tabla revela que el número promedio mensual de emisiones y la estimación de hogares beneficiarios de ambos instrumentos ha decrecido, aunque para el caso de AF, este ritmo ha sido mucho más pronunciado que lo constatado para el caso del SUF. Si bien no se constata una razón *a priori* del motivo que explica el acelerado ritmo de decrecimiento de la cobertura de la AF, en entrevistas sostenidas con SUSESO se señaló que lo anterior era el resultado de sus esfuerzos de fiscalización que han permitido eliminar del programa aquellas cargas que ya se encuentran asociadas a la oferta incompatible con la AF.

**Tabla N°3:** Evolución de promedio de emisiones mensuales, hogares beneficiarios y gasto total emitido de AF y SUF (2011-2014)

Años	Número Promedio Mensual de Emisiones		Estimación de Hogares Beneficiarios		Gasto Total Emitido (\$ Miles Junio 2014)	
	SUF	AF	SUF	AF	SUF	AF
2011	2.116.439	1.573.549	813.206	980.383	196.120.595	90.913.300
2012	2.066.619	1.390.650	798.625	896.057	199.120.340	78.752.328
2013	2.018.424	1.280.476	776.709	839.114	205.808.969	73.114.174
2014	2.000.425	1.200.306	768.086	789.877	213.740.164	61.606.301
Variación % 2011-2014	-5,48%	-23,72%	-5,55%	-19,43%	8,98%	-32,24%

Fuente: Estadísticas de Seguridad Social 2010 & 2014, SUSESO.

Para el caso del SUF se constata un aumento de casi el 9% en el gasto total emitido durante este período. Lo anterior guarda relación con el aumento del monto del pago que contempla el programa, cuyo incremento ha sido superior al IPC para el período evaluado.

## 2.4. Evaluación de focalización

La evaluación de focalización correspondió a verificar la capacidad de los subsidios de encontrar a los hogares de menores ingresos del país. Un resumen de los resultados de este ejercicio se presenta a continuación<sup>12</sup>:

**Tabla N°4:** Porcentaje de hogares SUF y AF en 40% de menores ingresos del país

% de Hogares en 40% de Menores Recursos	Subsidio Familiar		Asignación Familiar							
			Tramo 1		Tramo 2		Tramo 3		Total	
	2011	2013	2011	2013	2011	2013	2011	2013	2011	2013
	77,6	75,5	60,8	61,6	48,5	55,8	27,8	31,5	49,0	50,7

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Casen.

El análisis realizado en base a la encuesta Casen arroja que un 78% y 76% de los hogares beneficiarios del SUF en los años 2011 y 2013, respectivamente, se encontraron dentro de los 4 deciles de menores ingresos de la población. Por su parte, en el caso de la AF, las estimaciones para dichos años son menores: 49% y 51%, respectivamente. La focalización del SUF es incluso mejor que la de los beneficiarios del primer tramo de AF. En tanto, aproximadamente un 70% de los hogares del tramo 3 de AF no se encuentran en el 40% de menores recursos.

El bajo desempeño de la AF en su focalización respecto a SUF, tiene implicancias en la capacidad de este programa de proveer mayores niveles de bienestar económico. Por otro lado, el desempeño del SUF no es óptimo y también presenta oportunidades de mejora. Sin perjuicio de lo anterior, la focalización del SUF se encuentra en línea con la de otros programas de transferencias monetarias del continente.

Dentro de los posibles factores que explicarían la mayor efectividad relativa del SUF respecto de la AF en su focalización, destaca la mayor coherencia interna en su diseño. El SUF considera la situación del bienestar del hogar completo (a través de la FPS), a diferencia de la AF, que al tomar en cuenta el sueldo de una persona, sin mirar la situación económica de todo el hogar, ve mermada su efectividad para focalizar.

<sup>12</sup> Se utiliza como referencia el 40% de menores ingresos de la población. La selección de este umbral no es casual ya que éste puede ser comparado con los 11.734 puntos de la Ficha de Protección Social (FPS), puntaje de corte utilizado por SUF para determinar la elegibilidad para este programa.

Se verificó, a través de un análisis de correlaciones, que el criterio de selección utilizado por el SUF es más eficaz que el de AF. Para una misma población que tiene puntaje de FPS y al menos un ingreso de un adulto registrado en la base del Seguro de Cesantía, se mostró que la correlación entre el percentil real del puntaje de la FPS y el ingreso per cápita del hogar es superior a la correlación entre el percentil del ingreso de un trabajador y el ingreso per cápita del hogar. Lo anterior confirmó el hallazgo observado en la evaluación de diseño. El criterio de selección utilizado por AF, es decir, a través del ingreso de un adulto, es inapropiado.

El cumplimiento de los criterios de selección, en cambio, no tendría un rol considerable en explicar la menor capacidad de AF de encontrar a los hogares de bajos ingresos en relación a SUF. En ambos casos, existe un alto nivel de cumplimiento de las reglas de elegibilidad. En el año 2014, un 97,5% de los hogares beneficiarios del SUF contaba con FPS y, dentro de este grupo, un 99,3% cumplía con la regla de tener un puntaje menor a 11.734 puntos. Por su parte, la correspondencia entre el ingreso de un beneficiario de AF y el tramo asociado es mayor al 85% para cada tramo<sup>13</sup>.

En lo que concierne a la evaluación de comportamiento estratégico y barreras de acceso, a partir de aproximaciones cuantitativas y cualitativas fue posible concluir que existen ciertos niveles de autoselección entre los beneficiarios de los subsidios pero que, a su vez, existe un limitado comportamiento estratégico<sup>14</sup>. Aquellos hogares que perciben SUF tienen, en general, mayor inestabilidad laboral y están conscientes de los mayores beneficios que reciben a partir de este instrumento. Pero, por otro lado, existen brechas de coberturas amplias para ambos subsidios (entre un 28% y 36% a nivel de menores de 18 años en SUF y entre un 26% y 32% en AF califican para acceder al menos a uno de estos subsidios y actualmente no perciben estas transferencias), rotación entre la condición de beneficiario y no beneficiario para ambos subsidios, y una baja migración entre subsidios a pesar de las mejores condiciones de SUF (menos de un 4% de los causantes migró de un subsidio a otro entre 2010 y 2012). Estas situaciones, además, se dan en un escenario donde los costos personales de inscribirse en ambos subsidios son bajos, según lo declarado en los grupos focales.

---

<sup>13</sup> Los niveles de “incumplimiento” observados para SUF podrían estar explicados por efectos dinámicos de la FPS (los hogares pueden haber tenido un puntaje menor a 11.734 puntos cuando accedieron al subsidio y luego no tener un puntaje o tener un puntaje más alto). En el caso de AF, la medición de ingreso utilizada en el ejercicio no es exactamente comparable al ingreso utilizado en AF por lo que es esperable que la correspondencia no sea perfecta.

<sup>14</sup> Dado que el diseño de ambos programas contempla la necesidad de postular, el grado de focalización efectiva depende, en parte, del acceso, capacidad, conveniencia o incluso del conocimiento de la posibilidad que tiene un hogar para postular.

## 2.5. Evaluación de resultados (a nivel de objetivos)

Los principales hallazgos de resultados a nivel de objetivos son los siguientes:

- Mayor impacto potencial del SUF (comparado con AF) en proveer bienestar económico.
- No es posible afirmar ni descartar que el SUF haya afectado el empleo formal.
- No se observa impacto del SUF en matrícula escolar.

Asumiendo que la transferencia monetaria a un hogar no altera sus incentivos en términos de generación de ingresos, según la Encuesta Casen 2013, el monto proporcionado por el SUF representaría un 12,7% y 6,7% del ingreso monetario total del hogar para sus beneficiarios del primer y segundo decil, respectivamente. Entre sus hogares beneficiarios, el SUF habría potencialmente reducido tanto la pobreza (sobre 3 puntos porcentuales en 2009, 2011 y 2013) como la tasa de pobreza extrema (entre 1,9 y 3,2 puntos porcentuales en el periodo de estudio). En tanto, el programa habría impactado potencialmente la tasa de pobreza y pobreza extrema nacional entre 0,3 y 0,6 puntos porcentuales cada una.

En tanto, la Asignación Familiar sería un instrumento menos efectivo que el SUF para estos fines (bajo el supuesto que ninguno de estos subsidios impacta otros ingresos del hogar). El ingreso proporcionado por la AF representa un 8,3% y 4,2% del ingreso monetario total del hogar para sus beneficiarios del primer y segundo decil, respectivamente. El porcentaje de ingresos correspondiente a este programa no supera el 1,5% para los hogares que se encuentran sobre el cuarto decil de ingresos (lo que corresponde a la mitad de hogares beneficiarios de AF). Entre sus beneficiarios, el programa habría disminuido potencialmente la tasa de pobreza extrema en menos de un punto para los años 2009, 2011 y 2013, situación similar a lo observado para la tasa de pobreza en los años 2011 y 2013. El impacto potencial de la AF en las tasas de pobreza a nivel nacional sería muy cercano a cero, a pesar de que el subsidio llega a hogares en esta condición.

La potencial mayor capacidad del SUF en proveer bienestar económico a los hogares se explicaría a partir de dos factores. Por un lado, la transferencia promedio por hogar beneficiario del SUF es mayor que la de la AF (\$22.919 en promedio en el caso del SUF, y \$10.788 para AF, y para los hogares del primer decil, \$24.825 y \$18.043, respectivamente). Por otro lado, los mejores niveles de focalización efectiva del SUF respecto a la AF también serían muy relevantes para explicar el mejor desempeño relativo (potencial) de éste en las tasas de pobreza a nivel nacional. Estos resultados transmiten la importancia de un diseño cuidadoso, en el cual la focalización juega un rol esencial a la hora de generar los impactos deseados.

Las próximas dos Tablas resumen los principales resultados obtenidos para las estimaciones de impacto. Se emplearon dos metodologías: se realizó un análisis de Regresión Discontinua (RD) y un panel con Efectos Fijos (EF)<sup>15</sup>. Para el SUF se analizaron las variables de participación laboral, meses con cotizaciones y rentas imponibles. Estos análisis fueron realizados: i) para madres entre 25 y 59 años, ii) con Ficha de Protección Social y iii) en variables de empleo formal. Dado lo anterior, se debe entender que las conclusiones que se entregarán a continuación sólo aplican para este subconjunto de la población.

---

<sup>15</sup> Para mostrar los grados de confianza estadística de las estimaciones realizadas se emplean asteriscos, donde (\*) refleja un 90% de confianza, (\*\*) un 95% de confianza, y (\*\*\*) un 99% de confianza.

**Tabla N°5:** Estimaciones de impacto del SUF en variables de empleo<sup>16</sup>

Metodología y Universo Analizado	Variable de Resultados					
	Participación Laboral (Puntos Porcentuales)		Meses con Cotizaciones (Anuales)		Rentas Imponibles (\$ Anuales)	
	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo
RD y Todas las Madres	-0,010***	0,008	-0,069**	0,067*	-25.161**	7.703
EF y Todas las Madres	-0,005***	-0,004***	-0,011***	0,004	-9.122***	-1.477
RD y Madres con Part. laboral	-0,015***	0,003	-0,124	0,081	-65.555**	27.046
EF y Madres con Part. laboral	-0,011***	-0,011***	-0,056***	-0,026***	-48.617***	-40.116***

Fuente: Elaboración propia según bases del Registro de Información Social, Ministerio de Desarrollo Social.

Los resultados entregados sugieren que, en promedio, no hay efecto del SUF en participación laboral formal y en meses con cotizaciones, para el conjunto de madres entre 25 y 59 años presentes en la FPS. De existir un impacto promedio del subsidio, éste sería de muy baja magnitud y solo para algunos años, con poca significancia económica. En tanto, los resultados observados para el caso de la variable rentas imponibles sugieren la existencia de efectos negativos, en algunos años, para el subgrupo de mujeres con participación laboral previa. No obstante, estas estimaciones no necesariamente tienen un vínculo directo al empleo, por lo que estos resultados deben ser interpretados con cautela. Respecto al resto de los análisis realizados en variables de empleo, no es posible emitir una conclusión taxativa.

Los potenciales efectos de los subsidios en decisiones laborales también fueron áreas indagadas en la evaluación cualitativa. Al respecto, los entrevistados señalaron que no han tenido que tomar decisiones importantes en el ámbito laboral relacionadas con estos subsidios. A partir de todos estos resultados, el equipo evaluador no puede afirmar (a los niveles de confianza estadística usuales) que el SUF haya introducido incentivos negativos al empleo.

La próxima Tabla resume los principales resultados obtenidos para las estimaciones de impacto del SUF en matrícula escolar. Los resultados que aquí se presentan son válidos: i) principalmente para adolescentes en educación media, ii) presentes en la Ficha de Protección Social.

<sup>16</sup> Es importante remarcar que las estimaciones de RD que se presentan a continuación corresponden a los extremos mínimos y máximos observados en la estadística de 7 años y distintas especificaciones. Tanto en RD como en EF sólo se consideraron aquellas estimaciones que tienen mayor probabilidad de cumplir los supuestos estadísticos a partir de los cuales estas estimaciones pueden ser interpretadas de forma causal.

**Tabla N°6:** Estimaciones de impacto en variables de matrícula escolar<sup>17</sup>

Universo Analizado	Variable de Resultados					
	Permanencia Escolar (Puntos Porcentuales)		Reinserción Escolar (Puntos Porcentuales)		Matrícula Escolar (Puntos Porcentuales)	
	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo
Adolescentes (Ens. Media)	-0,005	0,000	-0,022	0,021	0,001*	0,003***

Fuente: Elaboración propia según bases del Registro de Información Social, Ministerio de Desarrollo Social.

Todas las estimaciones realizadas con Regresión Discontinua (RD) mostraron que el SUF no presentó impacto alguno en la prevención de la deserción escolar (permanencia escolar). Las estimaciones de impacto en deserción escolar fueron menores a medio punto porcentual y en casi todos los casos, no fueron estadísticamente significativas al 95% de confianza. Similar situación aconteció con las estimaciones para la reinserción escolar, donde no se observaron estimaciones mayores a dos puntos porcentuales ni tampoco estadísticamente significativas (aunque en este último caso existen algunas limitaciones de poder estadístico). Las estimaciones para efectos fijos, que parecieran tener mayor robustez estadística, arrojaron estimaciones muy cercanas a cero, estadísticamente significativas en algunos casos pero económicamente irrelevantes.

Estos hallazgos fueron refrendados por la evaluación cualitativa donde se observa que los subsidios tienen escasa capacidad de incidir en la inserción de dependientes al sistema educacional y de prevenir la deserción escolar, ya que éstos son considerados como mínimos por parte de las familias. A partir de estos resultados, es posible concluir con nitidez que el SUF no impactó en la matrícula escolar de los jóvenes del país en el período 2008-2014.

Uno de los factores de mayor relevancia que podría explicar que no exista impacto del SUF en la matrícula escolar se relaciona con su diseño. En Chile, el problema de la deserción escolar tiene una prevalencia de menor orden que la cobertura del SUF. En conjunto con lo anterior, se observaron problemas en la verificación de la condición de matrícula de sus causantes. Cerca de un 15% de los causantes de SUF entre 15 y 18 años no presentaron matrícula en el periodo analizado (alcanzando un 33% para quienes tienen 18 años). Finalmente, es importante destacar que se probó que el modelo de selección utilizado por el SUF, es decir, el puntaje de la FPS, tiene una muy baja capacidad de identificar a los adolescentes que van a desertar del sistema escolar.

<sup>17</sup> Es importante remarcar que las estimaciones que se presentan a continuación corresponden a los extremos mínimos y máximos observados (en algunos casos hasta entre 21 distintas combinaciones por celda entre los diversos años evaluados y tipos de especificaciones). Sólo se consideraron aquellas estimaciones que tienen mayor probabilidad de cumplir los supuestos estadísticos a partir de los cuales estas estimaciones pueden ser interpretadas de forma causal. Las estimaciones de permanencia escolar y reinserción escolar corresponden a la metodología de regresión discontinua mientras que las de matrícula escolar corresponden a la metodología de efectos fijos.

### **3. Principales conclusiones y recomendaciones**

#### **3.1. Principales conclusiones**

A nivel de diseño, resulta llamativo que cada programa no cuente con definiciones formales totalmente claras respecto de sus objetivos y de la población que pretende atender. No obstante, hay aspectos positivos a rescatar en el diseño de estos subsidios, como que responden a necesidades de satisfacción de bienestar económico que se encuentran vigentes, a través de estrategias de intervención validadas en términos generales.

Por su parte, los procesos del SUF y de la AF relacionados a la gestión y fiscalización de las transferencias a hogares elegibles son complejos. De acuerdo al análisis realizado, esto se debe principalmente a la cantidad y heterogeneidad de intermediarios en el sistema (más de 600 entidades administradoras para la AF y 345 municipios en el caso del SUF). En el caso de la AF, es preocupante la complejidad de sus procesos, roles y relaciones entre diferentes y múltiples entidades administrativas. Esto pareciera derivar directamente en altos gastos administrativos para este subsidio (tanto para la función de los intermediarios como también para la SUSESO, al tener mayor necesidad de coordinación y fiscalización) lo que quedó constatado en la evaluación de uso de recursos del IPS, mediante la cual se observó que para cumplir su rol de entidad administradora del AF se incurren en gastos administrativos significativamente mayores a los destinados para la administración del SUF (6,4% versus 0,3%, respectivamente).

A nivel de focalización, el SUF tiene un mejor desempeño que la AF. La evaluación mostró que un factor que incide parcialmente en este resultado es el criterio de selección utilizado por la AF. En términos simples, el ingreso de un adulto del hogar no es un criterio de selección apropiado, porque facilita que el programa transfiera dinero a hogares que no lo necesitan. Lo anterior contrasta con el criterio de selección utilizado por el SUF, la Ficha de Protección Social, la cual sí considera la situación económica del hogar y sus necesidades, logrando así una mejor focalización que la AF.

Respecto al desempeño de los subsidios en disminuir el déficit de bienestar económico de los hogares, es posible concluir que el SUF tendría un mejor desempeño que la AF. Esto se explicaría a partir de dos factores. Por un lado, la transferencia promedio por hogar beneficiario del SUF es mayor que la de AF, y por otro lado, la mejor focalización del SUF respecto a la AF facilita que este primer programa tenga mejores indicadores de impacto potencial en tasas de pobreza a nivel nacional. Sin perjuicio de lo anterior, se debe tener en cuenta que estos resultados son válidos en el evento que estos subsidios no introduzcan efectos en otros ingresos del hogar, lo que no pudo ser verificado.

Asumiendo que la transferencia monetaria a un hogar no altera sus incentivos en términos de generación de ingresos, según la Encuesta Casen 2013, el monto proporcionado por el SUF representaría un 12,7% y 6,7% del ingreso monetario total del hogar para sus beneficiarios del primer y segundo decil, respectivamente. Entre sus hogares beneficiarios, el SUF habría potencialmente reducido tanto la pobreza (sobre 3 puntos porcentuales en 2009, 2011 y 2013), como la tasa de pobreza extrema (con efectos que habrían variado entre 1,9 y 3,2 puntos porcentuales en el periodo de análisis). En tanto, el programa habría impactado potencialmente la tasa de pobreza y la de pobreza extrema nacional entre 0,3 y 0,6 puntos porcentuales.

En relación al desempeño del SUF en matrícula escolar, las estimaciones de impacto sugieren que no existirían efectos, aunque en algunos casos existen limitaciones de poder estadístico. En lo que concierne a potenciales efectos del SUF en el empleo formal de las madres entre 24 y 59 años, en general las evaluaciones realizadas no permiten afirmar, pero tampoco descartar, que este programa haya introducido alteraciones significativas en los mercados laborales formales.

### **3.2. Principales recomendaciones**

Considerando que: i) ambos programas dependen de la misma institución (SUSESO), ii) comparten el objetivo de reducir el déficit de bienestar económico, iii) su estrategia de intervención es similar y se encuentra validada en términos de política pública, y iv) tienen una población potencial cuya característica principal es compartida (hogares de menores ingresos), se recomienda que el SUF y la AF se rediseñen conjuntamente.

Se sugiere que el rediseño conjunto de estas iniciativas contenga las siguientes características:

*Respecto a sus objetivos:*

- Alcanzar un consenso respecto a lo que se considera déficit en bienestar económico.
- Aclarar si, adicionalmente al bienestar económico, se tendrá por objetivo incrementar la inversión en capital humano en infantes, niños y adolescentes, y/o fomentar el empleo formal en los adultos en edad productiva.
- Definir la población potencial y objetivo de esta iniciativa a partir de la definición anterior.
- Realizar una evaluación del resto de la oferta de transferencias monetarias disponibles, para identificar brechas que no están siendo cubiertas y fomentar la coordinación.

*Respecto a su estrategia de intervención:*

- Utilizar un criterio de selección basado en el bienestar económico del hogar, es decir, en sus ingresos y sus necesidades, por lo cual no se recomienda utilizar como criterio de selección el ingreso de una sola persona en el hogar.
- Seleccionar sus montos y umbrales de acuerdo a la población objetivo, y de una forma que permita directamente reducir el déficit de bienestar económico del hogar pero que no fomente indirectamente que los miembros del hogar reduzcan otras fuentes de ingresos.
- Dependiendo del objetivo que se seleccione, más allá de reducir el déficit de bienestar económico, debe seleccionar a sus causantes de una forma coherente con sus objetivos.

*Respecto a sus procesos y el uso de los recursos:*

- Estudiar en profundidad la posibilidad de prescindir de intermediarios (municipios, cajas de compensación y empleadores), y directamente desde la SUSESO realizar la administración del subsidio contando con la tecnología correspondiente para realizar los principales procesos, entre ellos el pago y la fiscalización.
- Avanzar hacia la utilización de criterios de selección verificables por medio de cruces de información. Por ejemplo si se optara por mantener la condicionalidad de matrícula correspondería que esta información fuera verificada utilizando la información administrativa en línea del Ministerio de Educación y no a través de la entrega de un certificado en terreno cada tres años.

- Avanzar hacia la conformación de estructuras de pago y rendición de cuentas que maximicen los recursos públicos a través del establecimiento de economías de escala. Se sugiere revisar la idoneidad de acoplar los procesos de pago a las iniciativas de bancarización que han impulsado otras instituciones públicas, avanzando hacia la activación de cuentas bancarias de los beneficiarios y su posterior depósito de los subsidios en éstas.
- Definir los nuevos procesos de acceso y renovación de estos subsidios, y considerando el futuro presupuesto de esta iniciativa, se defina si es o no deseable que exista autoselección de los usuarios. Si no es deseable lo anterior debiera primar la entrega de los recursos a la población independiente de si estos manifiestan o no una voluntad explícita de acceder o renovar los subsidios. Dicho lo anterior en la práctica existen diversos diseños que pueden matizar las dos visiones.

Finalmente, se considera recomendable realizar pilotos controlados. Esta opción podría ser considerada para indagar sobre la eficiencia de distintos diseños y con ello obtener aprendizajes básicos para futuras innovaciones. En estos pilotos se probarían y evaluarían algunos modelos de rediseño en menor escala, con el objetivo de contestar robustamente preguntas de política pública, antes de proceder a realizar cambios a gran escala en el SUF y la AF.



E4874/2016

ORD. N° 0190 25 ABR 2016 /

**ANT.** Ord.N°0441, de la Dirección de Presupuestos, de fecha 24 de marzo de 2016.

Ord.N°21436, de la Superintendencia de Seguridad Social, de fecha 11 de abril de 2016.

**MAT.** Informa sobre estudio encargado por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda sobre Evaluación del Impacto del Subsidio Unico Familiar y Asignación Familiar.

**DE :** MINISTRA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL

**A :** SERGIO GRANADOS AGUILAR  
DIRECTOR DE PRESUPUESTOS

Ha sido recepcionada en esta Secretaría de Estado, el informe final que encomendara esa Dirección de Presupuestos, conforme a sus facultades legales, relativo a una *Evaluación del Impacto del Subsidio único Familiar y la Asignación Familiar*.

Cabe indicar, que la Superintendencia de Seguridad Social, en su calidad de organismo técnico y fiscalizador en esta materia, remitió el Ord.N°21436, de fecha 11 de abril de 2016, que se adjunta, en el que expresa su opinión acerca del contenido del citado informe considerando que identifica desafíos y oportunidades de mejora. Es dable señalar, que dicha Superintendencia fue contraparte en este estudio.

En virtud de lo anterior, esta Secretaría de Estado suscribe la opinión emitida por el citado organismo fiscalizador considerando necesario subsanar las confusiones en los que se incurre en el informe en cuanto a los beneficios, contingencias cubiertas, incompatibilidades, entre otros. .

Asimismo, es pertinente señalar que la consultora en su informe, propone utilizar como instrumento de focalización de estos beneficios, la Ficha de Protección Social, instrumento que como sabemos no forma parte de nuestros mecanismos de elegibilidad, ya que fue sustituido a partir del mes de Enero de 2016 por el Registro Social de Hogares.

Finalmente, esta Secretaría de Estado coincide que en materia de gestión tanto del órgano fiscalizador como de los organismos administradores, existe un amplio espacio de mejora, reconoce el valor de las propuestas contenidas en el informe, en orden a mejorar los procesos de postulación y de acreditación de antecedentes, fiscalización de cumplimiento de requisitos pero es necesario avanzar en propuestas más detalladas sobre cuáles son los elementos que debieran ser rediseñados y cómo se implementarían.

Saluda atentamente a usted,



XIMENA RINCÓN GONZÁLEZ  
MINISTRA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL

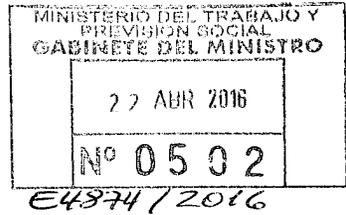
JUO

**DISTRIBUCIÓN:**

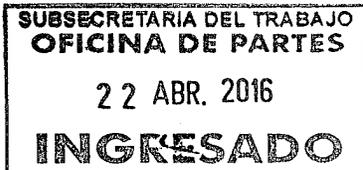
- Dirección de Presupuestos.

c/c:

- Gabinete Ministra del Trabajo y Previsión Social.
- Gabinete Subsecretaría de Previsión Social.
- Superintendencia de Seguridad Social.
- Of. de Partes N°55103.



ORD. N° 021255 22.04.2016 /



**ANT.** Providencia N°00502, del Gabinete de la señora Ministra del Trabajo y Previsión Social, de fecha 20 de abril de 2016.

Ord.N°21436, de la Superintendencia de Seguridad Social, de fecha 11 de abril de 2016.

Ord.N°0441, de la Dirección de Presupuestos, de fecha 24 de marzo de 2016.

**MAT.** Remite propuesta de oficio para la firma.

**DE :** JEFA DE GABINETE  
SUBSECRETARÍA DE PREVISIÓN SOCIAL

**A :** JEFE DE GABINETE  
MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL

Por medio del presente remito a usted, propuesta de oficio para la firma de la señora Ministra del Trabajo y Previsión Social, el que se pronuncia sobre el informe final del estudio encargado por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, sobre Evaluación del Impacto del Subsidio Unico Familiar y la Asignación Familiar.

Saluda atentamente a usted,

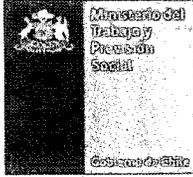
Por orden de la señora Subsecretaria,

  
MARTA DE LA FUENTE OLGUIN  
JEFA DE GABINETE  
MINISTRA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL

**DISTRIBUCIÓN:**

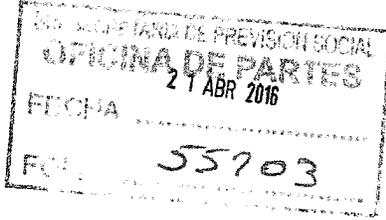
- Gabinete Ministerio del Trabajo y Previsión Social.
- c/c:
- Gabinete Subsecretaría de Previsión Social.
- Superintendencia de Seguridad Social.
- Of. de Partes Folio N°55103.





64874

PROV. N° 00502/



REF.: 1) Ord. N° 0441 de fecha 24 de marzo de 2016, del Director de Presupuesto.  
2) Ord. N° 21436 de fecha 11 de abril de 2016, del Superintendente de Seguridad Social.

Santiago, 20 de abril de 2016

**DE: JEFE DE GABINETE (S)  
MINISTRA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL**

**A: SR. GONZALO CID  
JEFE DE ESTUDIOS PREVISIONALES  
SUBSECRETARÍA DE PREVISIÓN SOCIAL**



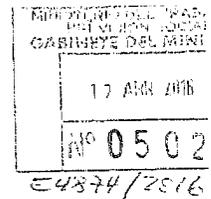
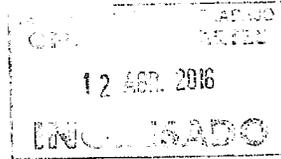
- Estudio e informe
- Estudio y proposición de respuesta para la firma del Jefe de Gabinete de la Ministra
- Estudio, respuesta directa a interesado, con copia al Gabinete de la Ministra
- Investigar e informar ampliamente
- Preparar oficio de derivación a la institución o servicio competente.
- Conocimiento y fines pertinentes,
- Para que le reciba en representación de la Ministra
- Para que le reciba en audiencia
- Con copia a: **Monica Segura, Jefa de Coordinación Institucional Subsecretaría de Previsión Social**
- Ver nota con observaciones sobre la Referencia

**Observaciones**

Solicito a usted elaborar propuesta de oficio para firma de la señora Ministra, dirigido al Director de Presupuesto, considerando informe elaborado por la Superintendencia de Seguridad Social en relación al Informe Final de impacto Subsidio Familiar y Asignación Familiar.  
Atentamente,

**MARIO SOTO SANCHEZ  
JEFE DE GABINETE (S)  
MINISTRA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL**

LFS/iba



INTENDENCIA DE BENEFICIOS SOCIALES  
DEPARTAMENTO DE REGIMENES PREVISIONALES Y  
ASISTENCIALES

AU08-2014-02061

AU08-2014-02061

11-04-2016\*21436

ORD. :

**ANT. :** Copia de Oficio Ordinario N°0441, de 24 de marzo de 2016, del Sr. Director de Presupuestos a la Sra. Ministra del Trabajo y Previsión Social. Correo electrónico, de 28 de marzo de 2016, de Sra. Karen Delgado de la Dirección de Presupuestos.

**MAT. :** Informe Final Evaluación de Impacto del Subsidio Familiar y la Asignación Familiar

**CONC. :** Oficio Ordinario N°66.962, de 22 de octubre de 2015, del Sr. Superintendente de Seguridad Social al Sr. Director de Presupuestos.

DE : SEÑOR  
CLAUDIO REYES BARRIENTOS  
SUPERINTENDENTE DE SEGURIDAD SOCIAL

A : SEÑORA  
XIMENA RINCÓN GONZÁLEZ  
MINISTRA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL

1.- Por correo electrónico del 28.03.2016 de antecedentes, la Dirección de Presupuestos hizo llegar a esta Superintendencia la copia de su Oficio Ordinario N°0441, por medio del cual remitió al Ministerio de Trabajo y Previsión Social el Informe Final de la Evaluación de Impacto del Subsidio Familiar y la Asignación Familiar, solicitando se elabore una respuesta institucional al citado informe.

Por otra parte, en el mismo correo electrónico la Sra. Karen Delgado, de la DIPRES, comunicó que debido al retraso en la firma del citado oficio N°0441 por parte del Director de Presupuestos, el plazo para la elaboración y envío de la respuesta institucional se extendía hasta el lunes 11 de abril de 2016.

2.- Sobre el particular, esta Superintendencia desea expresar, en primer lugar, que valora el esfuerzo realizado por el equipo evaluador respecto de las actividades desarrolladas y del informe final que se remitió. Este tipo de evaluaciones permite identificar desafíos y oportunidades de mejoras que enfrentan las instituciones públicas y los programas que administran.

A su vez, cabe señalar que esta Superintendencia como contraparte técnica del equipo evaluador, tuvo la oportunidad de hacerle llegar a la Dirección de Presupuestos, mediante correo electrónico, sus observaciones a los informes N°s 1 y 2, y mediante el Oficio Ordinario N°66.962 de concordancias sus observaciones al borrador del Informe Final.

- 3.- Revisado el mencionado Informe, a continuación se presentan las observaciones de esta Superintendencia a las recomendaciones realizadas por la consultora.
- 3.1 Es necesario precisar que los consultores utilizaron en su estudio el supuesto que tanto la asignación familiar como el subsidio familiar corresponden sólo a transferencias monetarias del Estado, y por ello se limitó a evaluar únicamente el impacto de ambos beneficios en este aspecto. Cabe señalar que durante las diferentes instancias en que esta Superintendencia participó en el estudio, se manifestó que ambos beneficios corresponden a sistemas previsionales que incluyen prestaciones adicionales a la transferencia pecuniaria señalada. Por mencionar algunas prestaciones, los beneficiarios y los causantes de subsidio familiar acceden a prestaciones de salud pública gratuita a través del Sistema de Servicios de Salud, mientras que los causantes de los beneficiarios de asignación familiar acceden a la cobertura de salud con que cuenta cada trabajador ya sea como afiliados al FONASA o a ISAPRE. Por lo anterior, incluso en el caso de quienes teniendo causantes de asignación familiar reconocidos no acceden a la transferencia monetaria de la asignación familiar, sus causantes son beneficiarios del esquema de protección social que deriva de dicho beneficio. Una consecuencia del supuesto utilizado por el equipo evaluador es que afectó de forma negativa la estimación de magnitud y la relevancia que los beneficios evaluados tienen para la población que atienden, especialmente en términos de la cuantificación monetaria de las prestaciones de ambos beneficios. Como se observó en las entrevistas realizadas en la etapa de evaluación cualitativa, los beneficiarios reconocen y valoran el conjunto de prestaciones a que tienen derecho tanto ellos como sus causantes por su calidad de beneficiarios de la asignación familiar y del subsidio familiar.
- 3.2 La recomendación realizada por el equipo evaluador respecto de aplicar un rediseño tanto de la asignación familiar como del subsidio familiar resulta conveniente, especialmente en la línea de evitar el arbitraje que podrían realizar los beneficiarios, mejorar los procesos de postulación y de acreditación de antecedentes, así como la fiscalización del cumplimiento de los requisitos de los causantes. Sin embargo, se considera que el análisis presentado en este estudio, sumado a las deficiencias observadas y que se detallarán más adelante, son insuficientes para determinar cuáles son los principales elementos que son necesarios rediseñar.
- 3.3 La recomendación de avanzar hacia estructuras de pago y rendición de gasto que utilicen economías de escala y que promuevan la bancarización de los beneficiarios puede tener en su aplicación una dificultad práctica para los beneficiarios. Esta propuesta requiere ser analizada de forma específica y detallada, especialmente producto de que en este estudio no se entregaron estimaciones respecto de cuál sería su costo, cuáles serían las modificaciones legales que deberían implementarse, ni cuáles serían las dificultades prácticas y consideraciones especiales que un cambio de este tipo requeriría.
- 3.4 De igual forma, el equipo evaluador propone prescindir de las actuales entidades pagadoras, sin embargo, en el documento no se entrega una justificación que avale dicha propuesta, tanto a nivel de mejoras en los procesos de gestión de estos beneficios como en términos de mejora en el uso de los recursos públicos. Por un lado, en el informe no se presenta una estimación o un modelo que permita determinar el costo que significaría la implementación del nuevo sistema de pago propuesto administrado íntegramente por la Superintendencia de Seguridad Social, y por el otro, tampoco se presenta una estimación completa del costo del actual sistema de pago de beneficios. Lo anterior, además representa un problema por cuanto se pretende asignar a una entidad reguladora y fiscalizadora, la responsabilidad de pagar los beneficios directamente. Por lo tanto, de las conclusiones derivadas del informe no es posible determinar la conveniencia de implementar el cambio propuesto ni determinar la potencial ganancia de eficiencia en el uso de los recursos fiscales.
- 4.- Por otra parte, esta Superintendencia considera necesario plantear algunas observaciones y precisiones al documento presentado por el equipo evaluador.

- 4.1 El equipo evaluador consideró en su informe que la asignación familiar actúa como un subsidio al empleo y, basado en este supuesto, realizó una serie de juicios negativos al desempeño de este beneficio. En este sentido, cuestionó la compatibilidad de la asignación familiar con las prestaciones que entregan los subsidios al empleo, tales como el subsidio al empleo joven (SEJ) y el subsidio al empleo de la mujer (SEM), señalando que existe duplicidad de beneficios. Es necesario precisar que ambos subsidios al empleo buscan aumentar la participación laboral formal de jóvenes y mujeres, mediante incentivos monetarios destinados tanto al empleador como al trabajador, los cuales son entregados sólo en una etapa de la vida laboral en el primer caso y por un tiempo máximo de 4 años para el segundo. Por su parte, la asignación familiar se entrega a todos los trabajadores formales que tengan reconocidos causantes que den origen al beneficio, mientras cumplan con tener un ingreso laboral o por pensiones dentro de los tramos establecidos en la ley. Como se puede ver, se trata de beneficios que no comparten semejanzas que permitan hacerlos comparables, puesto que los subsidios al empleo se enfocan en transferencias monetarias a los trabajadores (jóvenes o mujeres), que en caso de tener causantes a su cargo, podrán reconocerlos como causantes de asignación familiar tal como lo haría cualquier otro trabajador, mientras que la asignación familiar entrega prestaciones previsionales y transferencias monetarias para ayudar al trabajador o pensionado que tiene causantes a su cargo.
- 4.2 El equipo evaluador en línea con el punto anterior, señaló que resulta recomendable que los causantes de los beneficios de asignación familiar duplo o subsidio familiar duplo accedan automáticamente al beneficio de subsidio por discapacidad mental. Este subsidio de discapacidad mental, que es incompatible con la asignación familiar y el subsidio familiar, se centra sólo en la discapacidad mental, en tanto si bien considera una transferencia monetaria superior (3 veces mayor, aproximadamente), la asignación familiar o el subsidio familiar permiten acceder al beneficio a causantes con discapacidad física o mental debidamente acreditada por la COMPIN. Además, debe tenerse en cuenta que el subsidio por discapacidad mental de que se trata, sólo beneficia a las personas en la señalada condición, que tengan menos de 18 años de edad, en cambio la asignación familiar duplo y el subsidio familiar duplo no tienen límite de edad cuando se trata de inválidos. A su vez, el subsidio por discapacidad mental está focalizado en el 20% de la población más vulnerable (8.500 o menos puntos en la Ficha de Protección Social), mientras que el subsidio familiar duplo lo hace en el 40% de la población más vulnerable (a partir de enero del año 2016 se focaliza en el 60%), y la asignación familiar duplo en aproximadamente un 70% de la población más vulnerable.
- 4.3 El equipo evaluador señala también que debería existir una derivación automática de beneficiarios desde la asignación familiar a la pensión básica solidaria de vejez o de invalidez, producto que son instrumentos que se adecúan de mejor forma a las necesidades de esta población, específicamente en lo que se refiere al monto del beneficio. Sin embargo, este análisis nuevamente no considera que si bien el monto pecuniario es menor en el caso de la asignación familiar, ésta incluye una serie de otras prestaciones como acceso a planes de salud para los causantes, que en determinados casos se pueden ajustar de mejor forma a las necesidades del causante y su beneficiario. Además, debe tenerse en cuenta que para acceder a la pensión básica solidaria se requiere cumplir con los requisitos de carencia de recursos o vulnerabilidad que establece la legislación, los que no coinciden con los exigidos para ser beneficiario de la asignación familiar.
- 4.4 También señala el equipo evaluador que en el caso del subsidio familiar existe una alta tasa de incumplimiento en el requisito de permanencia educacional que se exige a los causantes de subsidio familiar menores de 18 años y a los causantes de asignación familiar mayores de 18 años de edad y menores de 24 años. Al respecto, cabe indicar que en la actualidad, esta Superintendencia no realiza fiscalizaciones mediante cruces masivos de información para este requisito producto de que recién se está suscribiendo el convenio de colaboración con el Ministerio de Educación que permitiría contar con información de esta materia.

4.5 El equipo evaluador utilizó los datos del seguro de cesantía de la Ley N°19.728 para evaluar la pertinencia de usar los ingresos del trabajo como criterio de focalización para acceder a la asignación familiar. Es necesario precisar que los registros del seguro de cesantía no consideran a las trabajadoras de casa particular ni a los empleados públicos, por lo cual la baja capacidad de focalización atribuida en el estudio a la asignación familiar podría ser explicada en parte por la omisión de un grupo relevante de trabajadoras con ingresos bajos.

4.6 El equipo consultor en su evaluación de coherencia de la asignación familiar señaló que, "el objetivo del programa y sus componentes, no permiten identificar una justificación que dé cuenta de la elección de los causantes, los montos que se transfieren en cada caso, los tramos de ingresos utilizados para calcular el valor de las prestaciones monetarias ni el tope máximo de ingresos que deben constatar los beneficiarios y causantes para originar el derecho a asignación".

Al respecto, esta Superintendencia quiere señalar que en el Mensaje Presidencial de la Ley N°18.987, que reajustó la asignación familiar, el subsidio familiar y las pensiones mínimas, donde además se establecieron diferentes montos del beneficio para la asignación familiar según el ingreso de los beneficiarios, se presenta la justificación entregada por el Gobierno de la época para las modificaciones que se introdujeron a la asignación familiar, indicando que "se concentrará el beneficio en alrededor de 3.000.000 de cargas familiares pertenecientes al 70% de los beneficiarios de las familias de menores ingresos, mientras que no se beneficiará al 30% de mayores recursos que perciben dos tercios del ingreso nacional", estableciéndose de este modo su grado de focalización, información que la consultora omitió en su informe. Lo anterior implicó una evaluación negativa respecto del desempeño a nivel de focalización de la asignación familiar respecto del subsidio familiar.

4.7 El equipo evaluador señala que la ficha de protección social, que es utilizada como criterio de selección de los beneficiarios del subsidio familiar, resulta ser un instrumento más apropiado para determinar a los hogares de más bajos recursos y, en consecuencia, cuestionan el criterio de selección de beneficiarios utilizado por la asignación familiar basado en los ingresos laborales de un adulto. Esta Superintendencia, además de precisar que el procedimiento utilizado por el equipo evaluador consideró en su evaluación el desempeño en la focalización para el 40% de menores recursos en vez de un 70% debe señalar que no resulta claro que la utilización del criterio de tramos de ingreso para identificar a la población de menores recursos, ni que la utilización de un criterio que considere ingresos per cápita del hogar (como lo hace la ficha de protección social) sea adecuado para entregar transferencias monetarias según número de causantes reconocidos. En este sentido, esta Superintendencia considera que los criterios de acceso a los beneficios pueden ser perfeccionados, pero que las modificaciones propuestas pueden implicar cambios operacionales relevantes, los cuales no han sido dimensionados en el presente estudio.

4.8 El equipo evaluador señaló en su informe que las restricciones de información y las características de los beneficios analizados sólo permitió implementar una evaluación de impacto para el subsidio familiar, utilizando herramientas metodológicas que evidencian efectos para un subconjunto de los beneficiarios. Dado lo anterior, esta Superintendencia considera que una evaluación de procesos realizada con mayor profundidad, y que propusiera mejoras aplicables al diseño actual de los beneficios, podría haber resultado más adecuada y factible de implementar.

4.9 En la evaluación de uso de recursos, se realizó una estimación de los costos asociados que tiene la administración de los beneficios de asignación familiar y subsidio familiar para la Superintendencia de Seguridad Social y para el Instituto de Previsión Social, sin embargo el costeo de las entidades que realmente realizan el trabajo administrativo, tales como las Cajas de Compensación de Asignación Familiar y las Municipalidades en el caso del SUF, no fue realizado y representa una oportunidad desaprovechada para cuantificar y comprender la estructura de costos involucrada en cada una de estas entidades y en el proceso completo. Lo anterior cobra relevancia puesto que la implementación de un costeo de este tipo escapa a la capacidad de esta Superintendencia para levantar dicha información.

- 4.10 El equipo evaluador en su análisis de uso de recursos homologa el gasto incurrido por el Instituto de Previsión Social (IPS), en su rol de entidad administradora de la asignación familiar, con el efectuado en su rol de administrador del subsidio familiar, gastos que no son directamente equiparables debido a la dispar complejidad que supone cada proceso. En este sentido, se observa que sólo se consideró una parte del rol que cumple el IPS en la administración de la asignación familiar, en donde tiene a su cargo la administración completa del régimen. A su vez, para el caso del subsidio familiar los consultores le atribuyeron al IPS más funciones de las que efectivamente tiene respecto de este régimen. En efecto, el IPS es sólo pagador del beneficio, ya que el otorgamiento corresponde a las Municipalidades, ello sin perjuicio que también cumple con la labor de centralizar la información de los subsidios que otorgan todas las Municipalidades.

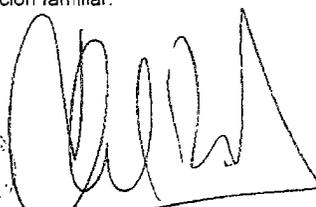
Por lo anterior, es necesario precisar que la mayor carga financiera y los costos de administración del subsidio familiar recaen en las Municipalidades, cuya estimación no está disponible en el informe en cuestión, por lo cual la mayor eficiencia que se observa en la administración del subsidio familiar respecto de la asignación familiar no es directamente comparable y debe ser tomada con cautela. Con lo anterior es necesario cuestionar la conclusión entregada por el equipo evaluador respecto de que la administración del subsidio familiar resulta más eficiente, y que a partir de este hallazgo sea necesario considerar un esquema administrativo para la asignación familiar similar al que opera con el subsidio familiar.

- 4.11 El equipo evaluador señala que la Superintendencia de Seguridad Social tiene incapacidad para realizar una fiscalización exhaustiva in situ de la totalidad de la documentación requerida para estos beneficios. Es necesario precisar que la metodología de evaluación in situ presenta restricciones al momento de implementarse, puesto que considera una revisión de antecedentes de carácter muestral, ya que resulta impracticable acceder a la documentación de respaldo de cada uno de los beneficiarios. Por tal razón, esta Superintendencia diseñó y desarrolló el Sistema de Información de Expedientes Electrónicos de Asignación Familiar (SIELAF), el cual contendrá los expedientes de todos los beneficiarios de asignación familiar de manera electrónica, cualquiera sea la entidad administradora, facilitando así realizar una fiscalización extra situ de toda la documentación que respalda un determinado reconocimiento.

Actualmente este Sistema de información se encuentra en la fase de poblamiento de datos por parte de las entidades administradoras de asignación familiar.

Saluda atentamente a Ud.,



  
**CLAUDIO REYES BARRIENTOS**  
**SUPERINTENDENTE DE SEGURIDAD SOCIAL**

  
RS/REGA/PBC/JCM

**DISTRIBUCION:**

MINISTRA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL  
(MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL)  
DEPTO. DE RÉGIMENES PREVISIONALES Y ASISTENCIALES  
UNIDAD DE GESTIÓN DE CORRESPONDENCIA Y ARCHIVO CENTRAL  
(16\*)



PROV. N° 00502/

REF.: Ord. N° 0441 de fecha 24 de marzo de 2016, del señor Sergio Granados, Director de Presupuestos.

Santiago, 30 MAR. 2016

DE: JEFE DE GABINETE  
MINISTRA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL.

A: SRA. LORENA FLORES SERRANO  
JEFA DE ESTUDIOS  
MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL.

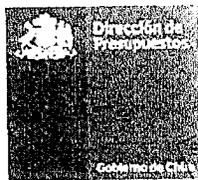
- Estudio e informe
- Estudio y preparación de respuesta para la firma de la Jefe de Gabinete de la Ministra
- Estudio respecto a carta a interesado, con copia al Gabinete de la Ministra
- Investigar e informar ampliamente
- Preparar oficio de derivación a la institución o servicio competente.
- Coprocedimiento y fines pertinentes.
- Para que lo reciba en representación de la Ministra
- Para que lo reciba en audiencia
- Con copia a
- Verificar con observaciones sobre la Referencia

#### Observaciones

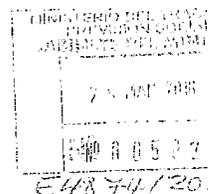
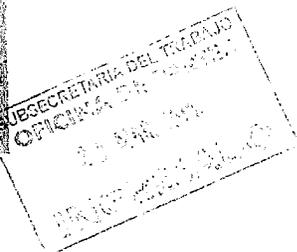
Solicito a usted preparar informe ejecutivo.  
Adjunta CD  
Ateentamente.

  
CRISTIAN CUFFINO MARTÍNEZ  
JEFE DE GABINETE  
MINISTERA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL

iba



II - 14/16



ORD. N° 0441

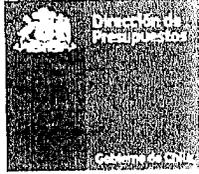
ANT.: Ord. N° 606 de 21 de abril de 2014 de Dirección de Presupuestos.

MAT: Envío Informe Final Evaluación de Impacto Subsidio Familiar y Asignación Familiar de la Superintendencia de Seguridad Social – SUSESO.

SANTIAGO, 24 MAR. 2016

DE : SERGIO GRANADOS AGUILAR  
DIRECTOR DE PRESUPUESTOS  
A : SRA. XIMENA RINCÓN GONZÁLEZ  
MINISTRA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL

1. Como es de su conocimiento, conforme a lo establecido en el artículo 52 del D.L. N°1.263, de 1975, Orgánico de Administración Financiera del Estado y su reglamento, el que faculta a la Dirección de Presupuestos a realizar evaluaciones ex post de programas públicos, el Ejecutivo y el Congreso Nacional acordaron efectuar una Evaluación de Impacto del Subsidio Familiar y la Asignación Familiar. Se adjunta Informe Final de Evaluación.
2. En los próximos días corresponde informar los resultados de la evaluación al Congreso Nacional. Con este objeto, solicito se elabore un documento de respuesta institucional al Informe Final con el fin de adjuntarlo a los antecedentes que serán enviados al Congreso. Dicho informe deberá ser enviado a esta Dirección a más tardar el 28 de marzo de 2016.
3. Cabe recordar que durante la evaluación se contó con la participación de los profesionales de la SUSESO, designados como contrapartes. El proceso de evaluación considero la entrega de informes parciales y un informe final, los que fueron enviados oportunamente a la institución para comentarios, efectuándose además las reuniones técnicas respectivas.
4. Por otra parte, el proceso de evaluación culmina con un conjunto de recomendaciones de la entidad evaluadora, las que abordan los principales problemas detectados en el estudio. La SUSESO deberá elaborar una respuesta a dichas recomendaciones, la que posteriormente servirá de base para la elaboración de compromisos entre ese Servicio y la Dirección de Presupuestos.



11 - 14/16

5. Para efectos de realizar las actividades señaladas la División de Control de Gestión de esta Dirección se comunicará con la contraparte respectiva.
6. Quisiera aprovechar esta oportunidad para agradecer la colaboración del equipo de profesionales de la SUSESO en el proceso evaluativo, cuya participación fue fundamental para llevar a cabo el estudio.

Sin otro particular, le saluda atentamente.

  
SERGIO GRANADOS AGUILAR  
Director de Presupuestos

Adjunta Informe Final  
Nº 11-14/16

Distribución

- Ministerio del Trabajo y Previsión Social
- Superintendencia de Seguridad Social - SUSESO
- Subsecretaría de Servicios Sociales
- Subsecretaría de Evaluación Social
- División de Control de Gestión
- Oficina de Partes DIPRES
- Archivo