

MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS

ANEXO N°1

PROGRAMA DE EVALUACIÓN DE PROYECTOS GUBERNAMENTALES
LISTA DE PROGRAMAS A EVALUAR DURANTE EL AÑO 1997

Institución	Programas	Ppto'97 Miles \$
Ministerio de Educación	Programa de Escuelas de Sectores Pobres (P-900)	1,135,269
	Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME)	3,202,499
	Programa de Alimentación Escolar	45,531,293
Ministerio de Salud	Programa Nacional de Alimentación Complementaria	30,482,206
	Reforzamiento de la Atención Primaria (SAPU)	7,223,597
Ministerio de Vivienda y Urbanismo	Pavimentación Participativa	40,248,250
	Mejoramiento Comunitario	2,532,000
	Programa de Subsidios Especiales	19,281,303
Ministerio de Planificación y Cooperación	Apoyo a Mujeres Jefas de Hogar-Capacitación Laboral	733,440
	Asistencia y Capacitación a Microempresarios	5,878,319
Ministerio del Trabajo y Previsión Social	Fondo Nacional de Subsidio Familiar (SUF) AA	29,667,990
	Fondo Nacional de Pensiones Asistenciales (PASIS)	97,579,711
	Programa Capacitación Laboral Fase II (SENCE)	9,115,590
	(FOSIS)	3,424,895
Ministerio Economía	Bonificación Inversiones de Riego y Drenaje Ley 18450	8,651,000
	Fontec	6,191,424
Ministerio de Agricultura	Transferencia Tecnológica (PTT INDAP)	11,408,437
Ministerio de Bienes Nacionales	Programa Saneamiento de Títulos Banco Mundial	800,861
Ministerio de Obras Públicas	Programa Agua Potable Rural (APR)	12,739,125
Ministerio del Interior	Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR)	118,048,389
Ministerio de Minería	Programa de Asistencia y Modernización de la Minería Artesanal	791,250

MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS
PROGRAMA DE EVALUACIÓN DE PROYECTOS GUBERNAMENTALES

332.678
CH37H
1997
Tomo 2

INFORME FINAL DE EVALUACION

PROGRAMA DE SUBSIDIO UNICO FAMILIAR (SUF)

MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL SUPERINTENDENCIA DE SEGURIDAD SOCIAL INP

PANEL DE EVALUACIÓN:

CLARISA HARDY - Evaluadora Externa (Coord.)
GUSTAVO BUSO - Evaluador Externo
DANTE CONTRERAS - Evaluador Externo
ANA QUINTANA - MIDEPLAN

33767

AGOSTO - 1997

**MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS
PROGRAMA DE EVALUACIÓN DE PROYECTOS GUBERNAMENTALES**

FORMATO “A”

**CORRESPONDE A LA PRESENTACIÓN DEL PROYECTO
EVALUADO EN FUNCIÓN DE LOS ANTECEDENTES
ENTREGADOS POR LA INSTITUCIÓN RESPONSABLE DE SU
EJECUCIÓN, SISTEMATIZADO POR EL PANEL DE
EVALUACIÓN**

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO A

FICHA DE SÍNTESIS DE INFORMACIÓN DE PROYECTO / PROGRAMA

I. DATOS BÁSICOS DEL PROYECTO/PROGRAMA	
1.- Nombre del Programa SUBSIDIO UNICO FAMILIAR (SUF).	
	Código 11
1.1.- En caso de ser proyecto, programa o política a la cual se vincula o es parte: El estado dispone de un conjunto de instrumentos asistenciales, siendo el SUF uno de ellos. De modo que, este Subsidio no es propiamente un proyecto, sino que un instrumento de asistencialidad social. Pero, como tal, el SUF no forma parte de un programa asistencial más amplio, ni integra una política consistente de asistencialidad social, como se desprende del análisis evaluativo realizado por este Panel.	
2.- Ministerio Responsable MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL	
2.1.- Servicio responsable (si corresponde) SUPERINTENDENCIA DE SEGURIDAD SOCIAL	
2.2.- Unidad interna responsable directa del proyecto / programa: En lo que respecta a las responsabilidades de administración financiera, la Superintendencia de Seguridad Social administra el Fondo Nacional de Subsidios Familiares que es responsabilidad del Subdepartamento Nacional de Fondos Nacionales, que depende del Departamento Actuarial. En lo que se refiere a la tuición del régimen, la responsabilidad recae en el Departamento Jurídico.	
2.3.- Nombre del profesional responsable del proyecto / programa: Sra. Eliana Quiroga (Jefe Dpto. Actuarial); Sra. Julieta Pehuén (Jefe Subdpto. Fondos Nacionales).	
3.- Año de inicio del proyecto / programa	Ley N° 18.020 del 17 de agosto de 1981.
3.1.- Principales cambios introducidos por año (si corresponde)	Año
1) Inicialmente el Subsidio Unico Familiar beneficia con un pago monetario y prestaciones gratuitas de salud a menores de hasta 6 años de edad de	

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO A

FICHA DE SÍNTESIS DE INFORMACIÓN DE PROYECTO / PROGRAMA

hogares de escasos recursos sin acceso a la asignación familiar por carecer de previsión. Dichos beneficios se asignan a todos los que, cumpliendo los requisitos, los soliciten y se revisa cada tres años la vigencia de los requisitos.

Ley N° 18.029 AÑO 1981

2) Se hace extensivo el beneficio, con los mismos requisitos, a mujeres embarazadas.

Ley N° 18.136 AÑO 1982

3) Se hace extensivo el beneficio, con los mismos requisitos, a menores de hasta 15 años.

Ley N° 18.382 AÑO 1984

4) Se hace extensivo, con los mismos requisitos, a deficientes mentales, en cuyo caso se establece un pago duplo (dos beneficios monetarios por causante). **NOTA:** esta norma no se pudo aplicar sino hasta años después, cuando se decretó el respectivo reglamento.

Ley N° 18.600 AÑO 1987

5) Se limita la universalidad del SUF a cupos máximos comunales y, por lo tanto, dependiendo de las cupos disponibles, se asignan los beneficios según criterios de mayor pobreza relativa comunal. (creándose listas de espera con los postulantes que exceden los cupos). Asimismo, en un artículo transitorio, se complementa lo anterior, con el establecimiento de cupos mínimos que los alcaldes deben garantizar con revisiones mensuales.

Ley N° 18.611 AÑO 1987

D.S. N° 368 AÑO 1987

6) Se hace extensivo el beneficio a la madre del menor que vive a sus expensas y por el cual percibe subsidio.

Ley N° 18.806 AÑO 1989

7) Se aprueba el reglamento para que pueda aplicarse la norma establecida en la Ley 18.600 que permite el acceso de los deficientes mentales al beneficio.

D.S. N° 48 AÑO 1993

8) Se hace extensivo el beneficio, con los mismos requisitos, a menores de hasta 18 años y a los inválidos de cualquier edad.

Ley 19.454 AÑO 1996

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO A

FICHA DE SÍNTESIS DE INFORMACIÓN DE PROYECTO / PROGRAMA

4.- Aporte fiscal (en millones de pesos):				4.1.- Gasto Ejecutado (en millones de pesos)			
1994	1995	1996	1997	1994	1995	1996	1997
18.952	20.053	21.968	26.668	18.918	20.191	21.970	s/d

II. CARACTERÍSTICAS DEL DISEÑO DEL PROYECTO/PROGRAMA:

5.- Justificación que da origen al proyecto:

5.1.- Justificación a nivel de políticas públicas:

NOTA: no existe justificación explícita.

Si bien no existe explicitación en la ley que origina el SUF respecto de su justificación, este subsidio monetario se inserta, en sus orígenes, en la acción asistencial del estado (la llamada red social) que focaliza el esfuerzo de las políticas sociales hacia los más pobres del país, en cuyo caso se reconoce una función indelegable del estado subsidiario.

A partir de 1990, aún cuando tampoco hay una explicitación de la justificación del SUF en particular, la implementación de este subsidio forma parte de un cambio en las políticas sociales que, priorizando la inversión social en las personas como motor de superación de la pobreza (en especial la educación), le asigna al SUF el supuesto de ser un instrumento de retención de estudiantes en todo el sistema escolar, especialmente en la educación media, donde se advierte mayor nivel de deserción escolar de jóvenes de menores recursos.

5.2.- Justificación a nivel de condiciones sociales y/o económicas a mejorar:

NOTA: no existe justificación explícita.

Si bien no existe justificación documentada sobre las condiciones sociales y económicas que se pretendían mejorar en los orígenes del SUF, este subsidio monetario se originó en momentos que el país mostraba una importante proporción de su población en condiciones de pobreza y de extrema pobreza o indigencia (medido según ingresos familiares), en un período de altos niveles de cesantía y subocupación, con un amplio segmento de los trabajadores carentes de seguridad social (dado el ejercicio de empleos informales, por cuenta propia y temporales) y, por consiguiente, sin acceso a las asignaciones familiares. Tanto la situación de pobreza derivada de la desocupación y de los bajos ingresos, como la existencia de empleos precarios desprotegidos de la seguridad social, eran el trasfondo de este subsidio monetario que se incorporaba a la red social asistencial. De modo que, si bien el SUF no aparece con el propósito de resolver la pobreza de ingresos, sí aparece como un paliativo.

Asimismo, en tanto este subsidio monetario contempla como requisitos originarios

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO A

FICHA DE SÍNTESIS DE INFORMACIÓN DE PROYECTO / PROGRAMA

demostrar el cumplimiento con los controles de salud de los menores y de las madres embarazadas (garantizando además acceso gratuito de salud), así como demostrar la escolarización regular de los menores causantes del beneficio, es un instrumento supuestamente facilitador de la posibilidad de que los más pobres del país accedan a las oportunidades que se brindan a través de las políticas de salud y educacionales. En tal sentido, es un instrumento que, si bien asistencial, puede contribuir a la superación más estructural de la pobreza.

5.3.- Antecedentes constitucionales, legales, administrativos, de políticas de inversión que fundamentan la justificación del proyecto y su continuidad:

Desde el punto de vista de la fundamentación legal y administrativa, en la Constitución Política existe una mención explícita a los derechos constitucionales referidos al ejercicio de la seguridad social:..."la acción del estado estará dirigida a garantizar el acceso de todos los habitantes al goce de prestaciones básicas uniformes, sea que se otorguen a través de instituciones pública o privadas...La ley podrá establecer cotizaciones obligatorias...El estado supervigilará el adecuado ejercicio de la seguridad social".

Desde el punto de vista de la continuidad del SUF, además de las condiciones legales, hay disponibilidades financieras, puesto que el reconocimiento de la responsabilidad del estado en la provisión de esta modalidad de asistencia social a grupos vulnerables de escasos recursos, se fundamenta en la constitución de un Fondo Nacional de Subsidios Familiares, de aporte fiscal, y que tiene asiento en una institucionalidad permanente del estado (la Superintendencia de Seguridad Social). Es decir, aún cuando esta modalidad de asistencialidad tiene un carácter transitorio, asociado a la situación socioeconómica de las personas a quienes se destinan los beneficios, la vigencia del instrumento SUF, como tal, es permanente.

6.- Supuestos que están involucrados en la ejecución del proyecto / programa

6.1.- A nivel de otras instituciones públicas co-ejecutoras:

Son co-ejecutores públicos:

1) Ministerio del Interior: fiscalización y control respecto de las funciones que competen a los Intendentes y Alcaldes.

2) MINSAL (COMPIN): visación y certificación de la discapacidad.

3) MIDEPLAN: revisión de la CAS, monitoreo y seguimiento cuatrimestral de la ejecución de

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO A

FICHA DE SÍNTESIS DE INFORMACIÓN DE PROYECTO / PROGRAMA

los SUF a nivel nacional (por regiones), así como estudios evaluativos del desempeño y gestión.

4) INP: pago del beneficio y verificación de beneficiarios.

5) Intendencias Regionales: asignación comunalizada de cupos.

6) Municipios: postulación y aplicación de la CAS, selección de postulantes y revisión de asignaciones anteriores, concesión y extinción del beneficio.

Esta desagregación institucional de funciones vinculadas a la eficiente ejecución del SUF desde la postulación hasta su pago al beneficiario, supone **un esfuerzo permanente de coordinación** que debe involucrar a la entidad responsable, a las entidades públicas centrales y descentralizadas, coejecutoras, así como a la DIPRES (Ministerio de Hacienda) para la correspondiente provisión de recursos.

Asimismo, el mejor desempeño y ejecución de todo el proceso administrativo y de gestión del SUF, dada la dispersión de funciones que involucran a reparticiones distintas, supone **un personal adecuadamente informado de todo el proceso y no sólo de su función acotada, así como un adecuada capacitación en las tareas.**

El supuesto de que existe una **adecuada información actualizada socioeconómica de nivel local, así como disponer de listas de espera al día y de revisiones mensuales por parte de los municipios**, es condición para que las Intendencias Regionales asignen adecuada y oportunamente los cupos comunales.

De igual manera, el supuesto de que existe una **adecuada información socioeconómica actualizada desagregada territorialmente a nivel nacional y por grupos de edad**, es condición para que la Superintendencia de Seguridad Social prevea universos potenciales de cobertura, tamaño de los cupos anuales y la provisión de recursos de aporte fiscal que ello significa.

El supuesto de que todos los beneficiarios potenciales reciben **una adecuada información para postular al SUF**, es condición para asegurar la mejor focalización del SUF.

El supuesto de que los municipios **actualizan cada tres años la CAS y que revisan las asignaciones anteriores** es condición para que no exista discriminación en la postulación y no se pierdan cupos.

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO A

FICHA DE SÍNTESIS DE INFORMACIÓN DE PROYECTO / PROGRAMA

El supuesto de que MIDEPLAN informa oportunamente a la Superintendencia de Seguridad Social, a las Intendencias y a la DIPRES sobre las necesidades presupuestarias para la aplicación de la CAS en los respectivos municipios, es condición para que los municipios, especialmente los más pobres, cuenten o dispongan de los recursos para su aplicación oportuna.

El supuesto de que MIDEPLAN actualiza la ficha CAS para asegurar su capacidad de discriminar adecuadamente ante una realidad socioeconómica cambiante y dinámicas sociales veloces, es condición para que se cuente con un subsidio adecuadamente focalizado y con impacto en los grupos sociales a los que está destinado..

El supuesto de que MIDEPLAN realiza un monitoreo y seguimiento regular e informa de ello a la Superintendencia de Seguridad Social, es condición para introducir las correcciones durante la ejecución y gestión de los SUF.

Asimismo, el supuesto de que MIDEPLAN realiza estudios evaluativos, es condición para revisar la pertinencia y relevancia de los SUF, de modo de introducir las innovaciones que sean adecuadas a la realidad socioeconómica del país según sus especificidades territoriales.

El supuesto de que el INP mejora los tiempos y la calidad de la atención disminuyendo los tiempos de demora entre la adjudicación y el pago, así como la información al público, es condición para la oportunidad del subsidio momentario en los hogares beneficiados y el menor gasto en el que tienen que incurrir los beneficiarios para cobrar mensualmente el SUF.

El supuesto de que el INP pone a disposición de las Intendencias información general sobre los beneficios de modo que eso mejore la focalización e impida la pérdida de cupos.

6.2.- A nivel de otras instituciones públicas:

Otras instituciones que intervienen asociadas al SUF:

- 1) MINSAL: prestaciones a beneficiarios.
- 2) MINEDUC: ofrece escolarización a nivel de enseñanza básica y media.
- 3) INTEGRAL y JUNJI: atención preferente a preescolares beneficiarios.

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO A

FICHA DE SÍNTESIS DE INFORMACIÓN DE PROYECTO / PROGRAMA

La gratuidad de la atención en salud a la que tienen derecho los causantes SUF, supone que **los programas de atención primaria materno infantil y de salud del adolescente, así como la atención de mayor complejidad, cubren efectivamente de manera gratuita a todos los beneficiarios SUF cuando éstos lo demandan.**

El cumplimiento del requisito de escolarización, supone que hay **cobertura gratuita garantizada para atender toda la demanda de enseñanza básica y media de los menores beneficiarios del SUF.**

La atención preferente de párvulos causantes SUF por parte de INTEGRRA y JUNJI, **si bien no es parte de ningún requisito para acceder al beneficio, es parte del supuesto de que ello apoya el mejor desarrollo de estos menores de escasos recursos y que puede incentivar la inserción laboral de sus madres.**

6.3.- A nivel de las condiciones sociales, económicas y políticas:

A nivel social, que los potenciales beneficiarios cuentan con la **información adecuada para decidir su potulación al SUF.**

A nivel económico, la **mantención de estables tasas de crecimiento que permiten contar con la disponibilidad de recursos fiscales suficientes para financiar los requerimientos de asistencia social.**

A nivel económico, que los requerimientos de gasto público y de recursos humanos involucrados en las exigencias y actuales procedimientos de focalización son una **proporción razonable respecto del monto de subsidio monetario que llega a manos de los beneficiarios.**

A nivel económico, que el actual monto del subsidio familiar y el promedio de **beneficios que llega a cada hogar tiene un impacto distributivo significativo, que estimula la mantención de los menores en el sistema escolar y que, a su vez, no desincentiva la búsqueda de empleo en los jefes de hogar.**

A nivel político, la **existencia de un consenso nacional sobre la prioridad de políticas destinadas a asegurar igualdad de oportunidades a todos los menores y a las mujeres y el ineludible rol social del estado en estas materias, lo que permite generar las iniciativas que aseguren la continuidad (al margen de la evaluación específica del SUF) y el eventual incremento de los recursos que pueda requerir un fondo social de protección y apoyo integral a los menores y madres de escasos recursos del país.**

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO A

FICHA DE SÍNTESIS DE INFORMACIÓN DE PROYECTO / PROGRAMA

6.4.- A nivel de instituciones o empresas privadas ejecutoras:

Puesto que el procesamiento computacional de la información de las fichas CAS con la que postulan los potenciales beneficiarios es ejecutado por instituciones privadas, el supuesto es el de la **idoneidad y calidad técnica de las mismas, así como el cumplimiento en los plazos requeridos**. Asimismo, que las instituciones privadas responsables de estudios evaluativos, así como de factor discriminativo de la ficha CAS2 sean idóneas y competentes profesionalmente.

7.- Objetivos del proyecto / programa

7.1 a.- ¿Cuál es o cuáles son los propósitos planteados por el programa?

Nota: estos propósitos no son explícitos sino que se desprenden de la definición legal de causantes, beneficiarios y requisitos.

- Complementar los ingresos monetarios de familias de escasos recursos de hogares jóvenes con mujeres en edad fértil y jefes de hogar en condiciones de trabajar, pero que tienen empleos precarios o temporales, carentes de previsión, sin acceso a asignaciones familiares.
- Asegurar a los causantes del SUF (menores de hasta 8 años y madres embarazadas) atención gratuita de salud y acceso a programas preventivos y curativos materno infantil.
- Incentivar el ingreso y la mantención de los estudiantes en el sistema escolar durante toda la educación básica y media.

7.1.b. ¿Cuál es o cuáles son los resultados planteados por el programa?

Nota: estos resultados no son explícitos, sino que se desprenden de la normativa legal.

- Proveer un monto mensual de dinero por cada menor de 18 años escolarizado y por el período de gravidez de la madre embarazada a contar del quinto mes de embarazo (equivalente a la asignación familiar, es decir, el SUF tiene un valor de \$2.800 a contar del 1 de julio de 1997).
- Proveer prestaciones gratuitas de salud.

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO A

FICHA DE SÍNTESIS DE INFORMACIÓN DE PROYECTO / PROGRAMA

- Aumentar los años de escolaridad de los menores de escasos recursos e, indirectamente, mejorar la calidad de vida de estos estudiantes al ser beneficiarios de programas de asistencia estudiantil (alimentación y salud escolar, becas, etc).

7.2.a- ¿Cuáles son los indicadores que permitirán observar el cumplimiento de los propósitos del programa?

Nota: al no estar explicitados los propósitos, tampoco existen indicadores explícitos acompañando el desempeño histórico del SUF.

7.2.b. Cuáles son los indicadores que permitirán observar el cumplimiento de los resultados del programa?

Nota: al no estar explicitados los resultados tampoco existen indicadores explícitos acompañando el desempeño histórico del SUF.

7.3. a. Cuáles son las metas que a nivel de propósitos se ha propuesto el programa?

Nota: si bien no existen metas ministeriales de propósitos en relación al SUF específicamente, existen metas formuladas al año 2000 en el Programa Nacional de Superación de la Pobreza por el entonces Comité Interministerial Social (actualmente Comité de Ministros Social) en términos generales para todos los subsidios monetarios (SUF, PASIS, pensiones mínimas, montepíos, etc.). Estas metas fueron formuladas sin explicitar cuantificablemente sus alcances al año 2000.

- Perfeccionado el Sistema de Seguridad Social.

- Incrementados los subsidios y pensiones destinados a los hogares de mayor pobreza y riesgo social.

- Pensiones y subsidios debidamente focalizados y adecuados a la realidad social y territorial de los grupos y hogares de mayor pobreza y riesgo social.

- Oferta de subsidios, pensiones y otros beneficios sociales adecuadamente difundida e informada a los potenciales usuarios.

7.3.b. Cuáles son las metas que a nivel de resultados se ha propuesto el programa?

Nota: estas metas son parte de los compromisos de metas definidos por los respectivos Ministerios y Servicios responsables y que se explicitan en el documento de metas que, anualmente, elabora la SEGPRES.

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO A

FICHA DE SÍNTESIS DE INFORMACIÓN DE PROYECTO / PROGRAMA

- Cumplimiento de metas anuales de cobertura (expresadas en cantidad de beneficios a ser asignados por región cada año) y de gasto (expresado en gasto asignado a ser ejecutado a nivel nacional cada año).
- Simplificación de trámites (expresado en unidades de reducción de tiempos de espera entre la adjudicación y el pago del beneficio de 90 y 60 días a 30 días, sin establecer el cronograma de cobertura regional de estas medidas por año hasta cubrir todo el territorio)
- Mejoramiento en la asignación de pensiones y subsidios (expresado en términos no cuantificables de disminución de los errores por sustitución de los procesos manuales de registro por procesos computarizados).
- Reajustabilidad progresiva del SUF (no precisada).
- Ampliación de cobertura del SUF en 140 mil jóvenes entre 15 y 18 años (1996)
- Mejoramiento del factor discriminatorio de la CAS 2 (a través de un estudio realizado en 1996 que permita modificar la ficha CAS-2 en 1997)
- Distribución cartilla informativa, para mejorar capacidad de los responsables de la operación SUF en regiones (no especificada en términos de cobertura territorial ni de usuarios).

7.4. ¿ Cuáles son los resultados (efectos) del uso que los beneficiarios hacen de los bienes y/o servicios que entrega el programa?

Nota: no existen estudios evaluativos en base a indicadores de propósitos y resultados de modo que no tenemos información respecto de los efectos del SUF en los beneficiarios. Sólo existe procesada información agregada, a través de la CASEN, del impacto distributivo de todos los subsidios monetarios en los ingresos de los hogares (proporción que representan los distintos subsidios monetarios en el total del ingreso familiar de los beneficiarios).

7.5.- ¿ En que medida se han cumplido el o los objetivos de resultado del programa?

Nota: al no tener disponible la información requerida en el punto anterior, no es posible evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos (propósitos y resultados), del SUF.

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO A

FICHA DE SÍNTESIS DE INFORMACIÓN DE PROYECTO / PROGRAMA

III. ANTECEDENTES DE EJECUCIÓN DEL PROYECTO:

8.- Descripción de los bienes y/o servicios que produce el proyecto / programa:

a) Un monto de dinero mensual, equivalente al valor de la asignación familiar que reciben los trabajadores formales (con previsión) de más bajos ingresos del país. En 1997 el valor del SUF es de \$2.800, igual a la asignación familiar que reciben los trabajadores que ganan hasta \$85.999. Este monto del SUF se duplica en el caso de que el causante sea deficiente mental o inválido.

b) Dicho subsidio monetario se destina a los siguientes causantes:

- Menores de hasta 18 años que estén estudiando (requisito que no es exigible si los menores son deficientes mentales o inválidos), que vivan a expensas del beneficiario y que no tengan otros beneficios iguales o superiores al monto del SUF (a excepción de la pensión de orfandad).

- Mujeres embarazadas.

- Madres de los menores que viven a sus expensas y por los cuales percibe subsidio.

- Deficientes mentales e inválidos de cualquier edad.

- Todos los anteriores, de hogares de escasos recursos, con jefes de hogar o tutores en condiciones de trabajar, pero que carezcan de previsión y, por lo mismo, de acceso a la asignación familiar;

- De modo que, en cada hogar que cumpla los requisitos, puede haber más de un causante (según la Superintendencia de Seguridad Social, actualmente, el promedio de beneficios por hogar es de 1.6).

c) Junto con el aporte monetario directo, los causantes SUF cuentan con atención gratuita de salud y con acceso a los programas curativos y preventivos destinados a los grupos de hasta 8 años y a madres embarazadas, provistos por el sistema público de salud.

d) Puesto que para recibir el aporte en dinero, los causantes de hasta 18 años (que no sean deficientes mentales o inválidos) deben demostrar su escolarización, de manera indirecta el SUF es un facilitador de la mayor escolaridad, así como de prestaciones que otorga el sistema público educacional para sectores de escasos recursos, tales como alimentación y reforzamiento escolar, salud dental, acceso a materiales de estudio y becas.

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO A

FICHA DE SÍNTESIS DE INFORMACIÓN DE PROYECTO / PROGRAMA

Evolución de la cobertura (beneficios) y del gasto efectivo SUF (en millones \$)

año	Nº Benef.	Gasto SUF	Gasto SUF/Gasto Público	Gasto SUF/Gasto Social	Gasto SUF/PIB
1988	947.147	6.981	0.49	0.84	0.12
1989	930.252	7.577	0.47	0.80	0.10
1990	913.662	9.952	0.53	0.86	0.11
1991	864.032	12.983	0.49	0.80	0.11
1992	840.447	14.785	0.45	0.73	0.10
1993	862.997	17.621	0.45	0.71	0.10
1994	809.695	18.918	0.41	0.64	0.09
1995	774.196	20.191	0.38	0.58	0.08
1996	766.082	21.970	0.36	0.54	0.08

Fuente: DIPRES.

9.- Descripción de los sistemas de producción de los bienes y/o servicios:

9.1.- Descripción de los mecanismos mediante los cuales se producen los bienes y/o servicios:

a) *De las disponibilidades comunales de beneficios y cupos.* Sobre la base de lo que para la entidad responsable se define como "universo potencial de beneficiarios" (es decir, aquellos postulantes al SUF que están en listas de espera, porque cumpliendo con los requisitos y habiendo sido elegibles a partir de la CAS, son supernumerarios respecto de los cupos disponibles a esa fecha), más aquellos que tienen vigente la asignación del subsidio que se renueva cada tres años, se estiman anualmente las coberturas de beneficios a asignar y el gasto que ello significa. Dicha cobertura anual asignada a nivel nacional, se regionaliza a partir del tamaño regional de beneficios vigentes, más el tamaño de las listas comunales de espera en las respectivas regiones, y una vez definidas las asignaciones regionales de beneficios, se distribuyen por comunas, de tal manera que cada municipio tiene asignada la cantidad de beneficios que le corresponde según los beneficios vigentes y a los nuevos cupos que puede asignar por sus listas de espera. Pero, adicionalmente, cada municipio puede aumentar nuevas disponibilidades dependiendo de la cantidad de revisiones que haga de beneficios que le fueron otorgados antes de 1987 y que, una vez saneados, le generan nuevas disponibilidades.

b) *De las postulaciones, asignaciones y extinciones:* los interesados postulan en sus respectivos municipios y son elegibles en la medida que cumplan con los requisitos legales y que se compruebe su elegibilidad, como causante de escasos recursos, a través de la CAS, requisitos e información socioeconómica que deben ser actualizados cada 3 años (en el caso de los causantes menores de 18 años, además deben demostrar, anualmente, que mantienen su escolaridad regularizada, si no se pierde el derecho del beneficio). El cambio

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO A

FICHA DE SÍNTESIS DE INFORMACIÓN DE PROYECTO / PROGRAMA

en la situación socioeconómica de los hogares (que sólo es verificable cada tres años) provoca la extinción del beneficio y no puede ser adjudicado a nuevos causantes, que sólo pueden recibir beneficios en función de nuevos cupos que se ofrezcan, sea porque la Superintendencia de Seguridad Social estima que las condiciones socioeconómicas de la región lo ameritan, sea porque se liberan nuevos cupos fruto de las revisiones de beneficios otorgados con anterioridad a 1987.

El detalle del proceso y de los mecanismos, es el siguiente:

9.1.1. La Superintendencia de Seguridad Social, en base a los beneficios vigentes, las listas de espera y a información socio económica, debe estimar la cobertura y los aportes fiscales que se requieren para ella, información que elabora para la confección anual del presupuesto destinado a SUF y para determinar el número de beneficios anuales.

9.1.2. Cada Intendencia Regional recibe el número de cupos de que dispone y los desagrega comunalmente, según las listas de espera de cada comuna y los niveles relativos de pobreza intercomunales.

9.1.3. Los interesados deben postular en la municipalidad que les corresponde, acreditando los requisitos y ésta les aplica la ficha CAS 2, instrumento que permite calificar la situación socioeconómica del causante. Los beneficiarios que cumplen 3 años en el sistema, deben repostular y ser nuevamente encuestados (ficha CAS 2), de modo de evaluar si mantienen los requisitos socioeconómicos. Asimismo, todos los años, los cuasantes menores de 18 años deben demostrar que sigue vigente su escolaridad para seguir cobrando el SUF (o que están afectos a las situaciones de excepción en caso de incapacidad).

9.1.4. El procesamiento de la información contenida en las fichas CAS es contratada a empresas privadas especializadas.

9.1.5. Con dicha información procesada, la municipalidad ordena a los postulantes en orden de prelación según sus puntajes y el alcalde asigna los SUF, seleccionando de aquéllos cuyos puntajes están bajo la línea de corte según el número de cupos disponibles (de modo que la línea de corte y los puntajes máximos para recibir el SUF varían entre comunas). Aquéllos postulantes que no logran, por razones de cupo, beneficiarse de la asignación del SUF, integran las listas de espera que tienen 9 meses de vigencia.

9.1.6. Las listas de los seleccionados es remitida a las Intendencias, información que éstas proporcionan al INP -responsable del pago del beneficio- y a cuyo cargo se encuentra el control de cupos del beneficio, comparando dichas listas con las resoluciones de concesión y los cupos disponibles por Municipio, para emitir finalmente un informe mensual sobre el resultado de dicho control dirigido a la Superintendencia de Seguridad Social y a cada una de las municipalidades. La institución pagadora mantiene en sistema computacional toda la

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO A

FICHA DE SÍNTESIS DE INFORMACIÓN DE PROYECTO / PROGRAMA

información sobre causantes y beneficiarios del SUF, verificando su validez.

9.1.7. El proceso de asignación y de revisiones de asignaciones del SUF previas a 1987 por parte de los municipios, es monitoreado cuatrimestralmente por MIDEPLAN, enviando tal información a la DIPRES, a la Superintendencia de Seguridad Social, y a las Comisiones CAS, de modo que se prevean las correcciones necesarias para el cumplimiento de los cupos y del gasto efectivo asignado para éstos. Asimismo, esta información generada por MIDEPLAN debe cautelar la provisión de recursos a nivel comunal y preparación de los encuestadores para la aplicación oportuna de la ficha CAS 2.

9.2. Descripción de la organización que se ha dado el programa para la producción de los bienes y/o servicios:

La participación de múltiples organismos públicos y privados con funciones específicas no tiene una instancia institucionalizada de coordinación. Como paliativo, las Comisiones CAS que funcionan a niveles regionales y que fueron creadas a inicios de los noventas para mejorar las funciones de seguimiento, revisión y entrenamiento de las entidades y personal relacionado con la administración de la CAS, apoyan en parte algunas coordinaciones institucionales para la operación de los subsidios que se focalizan a través de la CAS.

9.3.- Descripción de los niveles y organización públicas o privadas que participan en el proyecto:

En lo que respecta a la administración del Fondo, a la determinación de los criterios, al seguimiento presupuestario y de las normas, así como a la sistematización de la información y la realización de estudios, participan los organismos de nivel central: Superintendencia de Seguridad Social y MIDEPLAN (División Social).

En lo que respecta a la postulación, aplicación de la CAS, procesamiento de ésta, selección, revisión, asignación y pago de los beneficios, así como el seguimiento o monitoreo de las revisiones y asignaciones, el procedimiento es descentralizado, radicando en los municipios las mayores responsabilidades y siendo las otras entidades involucradas aquéllas que operan a niveles regionales: Intendencias Regionales, Direcciones Regionales del INP, SERPLAC's.

9.4.- Descripción de la estructura de la gerencia del Programa y de sus responsabilidades:

Tal como se señalaba en el punto 1.1. de esta ficha A, la inexistencia de una organización de programa en el funcionamiento del SUF no permite reconocer una estructura gerencial del mismo, salvo las mayores responsabilidades legales que recaen en la Superintendencia de Seguridad Social cuya función es, básicamente, la administración del Fondo de Subsidios Familiares, pero sin una clara tuición de todas las decisiones que, implícita y explícitamente,

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO A

FICHA DE SÍNTESIS DE INFORMACIÓN DE PROYECTO / PROGRAMA

atañen a los SUF.

De hecho, y a modo de ejemplo, la decisión de extender el SUF a menores entre 15 y 18 años vinculándolo con la reforma educacional, fue tomada por el Ministerio de Hacienda, sin la intervención de la Superintendencia de Seguridad Social.

9.5.- Descripción de los principales gastos y costos de la ejecución del programa a nivel de todas las instituciones públicas involucradas el año 1996 , a nivel de:

NOTA: No existe este tipo de información. La información que se presenta a continuación ha sido reconstruida por el Panel con información proporcionada, a solicitud del Panel, por el organismo responsable y co-ejecutores (ver ANEXO 3)

Superintendencia de Seguridad Social (1996)

a) Remuneraciones y viáticos	\$ 16.609.406
b) Bienes y servicios de consumo	\$ 1.511.417
c) Evaluación y estudios	
d) Transferencias ¹	
e) Otros	
SUBTOTAL 1	\$ 18.120.823

INP (1996)

a) Remuneraciones y viáticos	\$ 206.812.000
b) Bienes y servicios de consumo	\$ 266.707.000
c) Evaluación y estudios	
d) Transferencias ²	
e) Otros	
SUBTOTAL 2	\$ 473.519.000

SUBTOTAL 1+2 \$ 491.639.823

Número Beneficios (1996) (750.626)

Costo por Beneficio SSS+INP (1996) \$ 655

Costo Unitario Ficha CAS (1996)* \$ 2.033

* Sólo incluye costo aplicación encuesta y procesamiento, no incluye gastos en estudios o evaluaciones, ni monitoreo de MIDEPLAN.

¹ Traspaso efectivo de recursos a ejecutores para la realización del Programa a través de licitaciones y bonificaciones crediticias.
² Traspaso efectivo de recursos a ejecutores para la realización del Programa a través de licitaciones y bonificaciones crediticias.

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO A

FICHA DE SÍNTESIS DE INFORMACIÓN DE PROYECTO / PROGRAMA

10. Presentación de para qué y/o para quienes se producen los bienes y/o servicios del proyecto

10.1. Caracterización socio-económica de los beneficiarios inicialmente identificados para el programa?

La propia definición legal de causantes, beneficiarios y requisitos del SUF, permiten la siguiente caracterización: niños, jóvenes, mujeres y personas con discapacidad física o intelectual bajo la línea de la pobreza, de hogares jóvenes, con jefaturas de hogar en edad fértil y en aptitudes para el trabajo, pero que carecen de empleo o tienen empleos precarios, desprotegidos de la seguridad social.

10.2. Presentación del universo total de potenciales beneficiarios directos e indirectos:

No existe una estimación de potenciales beneficiarios hecha por ninguno de los organismos involucrados. Aunque de manera insuficiente y provisoria, de acuerdo a la información CASEN (para 1994, porque aún no está procesada la información 1996), sólo considerando a los menores de hasta 15 años bajo la línea de pobreza, tenemos un universo aproximado de 1.576.473 niños, al que se agregan 214.999 jóvenes entre 16 y 18 años bajo la línea de la pobreza (ver ANEXO 2).

10.3. Identificación del N° real de beneficiarios que utilizan los bienes y/o servicios producidos por el proyecto:

Aún cuando existe una base de datos con tal información en el INP, ella no es procesada y no está, por lo tanto, disponible, puesto que las entidades sólo reportan públicamente el número de beneficios efectivamente asignados por años (lo que no es equivalente a beneficiarios). En todo caso, de acuerdo a la CASEN 1994 (cifra estimativa que puede permitir algún contraste con el dato anterior) se reporta un total de 446.317 beneficiarios SUF en el país (ver ANEXO 2).

Solicitada por el Panel la información de cantidad de beneficiarios reales al INP, éste reporta un total de 797.014 beneficiarios a julio de 1997, desagregado de la siguiente manera (ver ANEXO 4):

- a) 748.305 menores entre 0-18 años (de los cuales, menos de 40 mil son de 16 a 18 años)
- b) 303 inválidos y deficientes mentales
- c) 42.600 madres causantes
- d) 5.806 mujeres embarazadas

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO A

FICHA DE SÍNTESIS DE INFORMACIÓN DE PROYECTO / PROGRAMA

10.4. Caracterización socio-económica de los beneficiarios reales del programa:

NOTA: las instituciones no tienen registros con este tipo información. El Panel solicitó información de la CASEN y se obtuvieron algunos datos parciales 1992 y 1994 de los jefes de hogar en hogares con SUF (no disponibles para 1996; ver ANEXO 2):

<u>Caract.socioeconóm. jefes hogar</u>	<u>1992</u>	<u>1994</u>
ocupado	79%	74%
desocupado	3%	4%
inactivo	18%	22%
masculino	81%	78%
urbano	65%	62%
edad promedio	42.25	43.14
años educación	5.87	5.82
tamaño hogar	5.66	5.45
<u>Población SUF/Línea Pobreza</u>	<u>1992</u>	<u>1994</u>
indigente	27.0%	27.1%
pobre	39.1%	38.2%
no pobre	33.9%	34.7%
<u>Ingresos Hogares</u>	<u>1992</u>	<u>1994</u>
ingreso autónomo	\$107.550	\$127.702
ingreso/canasta	4.18	4.24

11. Descripción de los sistemas de monitoreo, seguimiento y/o evaluación del proyecto:

a) Se realiza un monitoreo o seguimiento cuatrimestral a niveles comunales, que contempla: cantidad de subsidios otorgados por puntaje; tamaño de listas de espera por puntajes; revisiones de SUF antiguos.

b) Estudios evaluativos: evaluación de gestión y desempeño del SUF en VI región (Mideplan 1996); inicio de un estudio de gestión municipal y regional del SUF en la XI región (Mideplan 1997); inicio del estudio para determinar el factor discriminador en la actual CAS-2

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO A

FICHA DE SÍNTESIS DE INFORMACIÓN DE PROYECTO / PROGRAMA

(Mideplan 1997); inicio del estudio par determinar el factor discriminador en la actual CAS-2 (Midepaln 1997); inicio del estudio de simplificación de trámites a nivel municipal (Subdere-Mideplan 1997); e inicio de la evaluación de la política de subsidios focalizados a través de la CAS-2 (Mideplan 1997).

11.1. Presentación de los indicadores de gestión e impacto del proyecto:

a) Indicadores de gestión: sólo existen indicadores explícitos de gestión en una de las instituciones co-ejecutoras, el INP, quien, de acuerdo a los compromisos de desempeño y metas de modernización suscritos, ha comprometido:

- Reducción de los tiempos de espera entre la adjudicación y el pago.
- Reducción de los errores en el proceso de concesión, modificación y extinción del beneficio
- Calificación de los recursos humanos a niveles municipales.

b) Indicadores impacto: no existen estudios, ni indicadores formulados.

IV. PROYECCIONES EN LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO (en base a la opinión de la institución responsable).

Nota Aclaratoria: las opiniones que sustentan algunos de los puntos que se señalan a continuación, no recogen específicamente la opinion de la institución legalmente responsable de administrar el SUF (Superintendencia de Seguridad Social) sino de profesionales ligados a distintas instituciones involucradas: unidad social de la Intendencia Metropolitana, División de Asistencia Social del INP, División Social de Mideplan, Dpto. Actuarial de la Superintendencia de Seguridad Social.

12. Presentación en torno a la sustentabilidad del proyecto:

Este subsidio monetario es parte de las acciones de asistencialidad social que provee el estado a quienes no están en condiciones de generar por sí mismos, de manera transitoria, sus propias soluciones. De modo que el SUF no tiene condiciones de autosustentabilidad y debe contar con aportes fiscales permanentes.

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO A

FICHA DE SÍNTESIS DE INFORMACIÓN DE PROYECTO / PROGRAMA

12.1. Descripción en torno a si existe algún tipo de retorno social, económico o político, directo o indirecto, que permita pronosticar la autosustentabilidad del proyecto a mediano plazo:

Por lo anterior, ello no es posible. A la inversa, el logro de los objetivos de las políticas de la que este instrumento debe formar parte, debería significar que cada vez se requiera menos subsidios monetarios de tipo asistencial.

12.2. Pronóstico en torno de la situación sin continuidad del proyecto:

Como no existen estudios de impacto, ni valorizaciones del significado monetario, social o, incluso, simbólico del SUF en sus beneficiarios, vis a vis grupos que, con iguales rasgos socioeconómicos, carecen de SUF, no se dispone de información que permita pronosticar qué ocurriría si se descontinuara el SUF. Sin embargo, fruto de los supuestos implícitos que surgen del marco legal que precisa causantes, beneficiarios, requisitos y normativas, se pudiera hipotetizar:

- Que afectaría la disponibilidad monetaria de los hogares de más bajos ingresos.
- Que no mejorarían los actuales niveles de deserción escolar, lo que redundaría, además, en peor calidad de vida de los actuales menores más pobres.
- Que permanecerían los actuales bajos niveles de inserción laboral de las mujeres de los hogares de más bajos ingresos
- Que se acentuaría aún más la marginalidad o exclusión de las personas más pobres con discapacidad.
- En suma, que se mantendrían las condiciones de reproducción intergeneracional de la pobreza.

13.- Identificación de los principales aprendizajes y lecciones que deja la ejecución del proyecto:

NOTA: no se registran observaciones en estas materias por parte de los entrevistados, salvo el reconocimiento de que los cambios sociales y económicos ocurridos no significan que hay que eliminar el SUF, pero sí adecuarlo a dicha realidad. Hay además, conciencia de deficiente gestión y de escasa información compartida entre todas las instituciones involucradas e instancias de nivel central y descentralizado.

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO A

FICHA DE SÍNTESIS DE INFORMACIÓN DE PROYECTO / PROGRAMA

13.1.- Identificación de los reales o potenciales beneficiarios de dicho aprendizaje

Los que tienen responsabilidades decisorias de políticas sociales y en la priorización programática y de destinación del financiamiento público.

Los que tienen responsabilidades en la gestión y desempeño permanente del SUF a niveles centrales, en las Intendencias Regionales y en las Municipalidades.

**MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS
PROGRAMA DE EVALUACIÓN DE PROYECTOS GUBERNAMENTALES**

FORMATO “B”

**CORRESPONDE A LOS COMENTARIOS Y OBSERVACIONES
PLANTEADOS POR EL PANEL DE EVALUACIÓN A CADA UNO
DE LOS PUNTOS PRESENTADOS EN EL FORMATO A**

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO B

FICHA DE SÍNTESIS DE OBSERVACIONES Y COMENTARIOS POR TEMA

I. DATOS BÁSICOS DEL PROYECTO/PROGRAMA	
1.- Nombre del Proyecto/Programa	SUBSIDIO UNICO FAMILIAR (SUF) Código 11
1.1.- En caso de ser proyecto, programa o política a la cual se vincula o es parte:	<p>El estado dispone de un conjunto de instrumentos asistenciales, siendo el SUF uno de ellos. De modo que este Subsidio no es propiamente un proyecto, sino que un instrumento de asistencialidad social. Pero, como tal, el SUF no forma parte de un programa asistencial más amplio, ni integra una política consistente de asistencialidad social, como se desprende del análisis evaluativo realizado por este Panel.</p>
2.- Ministerio Responsable	MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL
2.1.- Servicio responsable (si corresponde)	SUPERINTENDENCIA DE SEGURIDAD SOCIAL
II. OBSERVACIONES EN TORNO AL DISEÑO DEL PROYECTO/PROGRAMA:	
3.- Observaciones y comentarios en torno a la justificación que da origen al proyecto:	3.1.- Observaciones y comentarios en torno a la justificación a nivel de políticas públicas:
<p>En su origen el SUF no tiene justificaciones explícitas, de modo que hemos reconstruido tal justificación a partir de la evidencia disponible sobre la operación de la red social en los ochentas, período en el que se origina ese subsidio.</p> <p>Desde sus inicios este subsidio, junto con otros que integraron la llamada red social asistencial, fue parte de una batería de acciones que el estado orientó hacia la población más pobre y vulnerable, bajo el supuesto que el crecimiento sostenido habría de tener logros que llegarían, en definitiva, a toda la población. En esta concepción del rol y comportamiento del crecimiento, la red social consiste en un conjunto de instrumentos transitorios de compensación a quienes pagan los costos sociales más altos hasta tanto empiecen a beneficiarse de los logros del crecimiento.</p> <p>A partir de los noventas, adoptada la política de crecimiento con equidad, se replantea esta concepción originaria que acompaña al SUF, cuestión que se refleja en la propuesta programática social de la Concertación y en la gestión gubernamental de las políticas sociales: se asume que la manera perdurable de salir de la pobreza requiere, no sólo de crecimiento económico, sino que éste debe articularse con políticas sociales destinadas a fortalecer los recursos humanos (inversión social) y que, para aquellos grupos y sectores de</p>	

**MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTO
PROGRAMA DE EVALUACIÓN DE PROYECTOS GUBERNAMENTALES**

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO B

FICHA DE SÍNTESIS DE OBSERVACIONES Y COMENTARIOS POR TEMA

la sociedad que transitoriamente están en condiciones de vulnerabilidad, rezago o con dificultades de integración económica, es necesario construir una política asistencial que, junto con compensar la presente situación adversa y de rezago, se constituya en un puente para que tales grupos sociales y sectores puedan beneficiarse de las políticas de inversión social (ver en el ANEXO 1: Bases Programáticas del Segundo Gobierno de la Concertación "Un Gobierno para los Nuevos Tiempos" 1993; y Comité Interministerial Social "Programa Nacional de Superación de la Pobreza" 1995). Consistente con ello, al SUF se le atribuye un papel incentivador en la retención escolar de los estudiantes de escasos recursos y, por existir una casi universal cobertura en la educación básica, se extiende el SUF a jóvenes entre 15 y 18 años de bajos recursos, de modo de incidir en las altas tasas de deserción escolar presentes en estos grupos de estudiantes de enseñanza media.

Sin embargo, del análisis evaluativo de la información disponible surge que, a pesar del cambio en las justificaciones que estarían subyaciendo al SUF (aquéllas que estuvieron implícitas en su origen, y las que se sostienen en el actual discurso público gubernamental), el diseño actual del SUF y su lógica operativa no ha sufrido modificaciones cualitativas que expresen los cambios enunciados, y sigue siendo el SUF un instrumento asistencial que no forma parte de una nueva política de asistencialidad social consistente con la prioridad de la inversión social explicitada como justificación de las actuales políticas sociales.

3.2.- Observaciones y comentarios en torno a la justificación relativa a las condiciones sociales y/o económicas:

El SUF se origina en un período de elevados niveles de pobreza y desempleo, fenómenos que implicaban un agravamiento de las condiciones de riesgo social en los grupos más vulnerables (niños, mujeres en edad fértil y personas con discapacidades físicas y mentales, todos de escasos recursos).

De modo que la justificación socioeconómica del SUF descansa, en sus orígenes, en la severidad del problema de pobreza y desocupación, así como en la vulnerabilidad de determinados grupos sociales ante tales condiciones. La magnitud de la población vulnerable de hogares económicamente excluidos era, en esas fechas, de tales proporciones, que no se requerían mayores precisiones para identificar lo que se entendía por población vulnerable de escasos recursos que podían ser beneficiarias del SUF. Fue desde 1987, cuando el SUF pierde universalidad y deja de otorgarse a todos los que lo solicitan y se limita su asignación por cupos, que surge un instrumento (la ficha CAS) que mide las condiciones socioeconómicas de los postulantes y cuyo puntaje define si debe o no ser elegible para el beneficio. El puntaje de corte que determina la elegibilidad de los postulantes (es decir, que fija el límite a partir del cual se considera que el postulante tiene características de escasos recursos) no tiene una predefinición establecida que descansa en una conceptualización conocida y compartida (como lo puede ser la línea de pobreza medida por ingresos en la CASEN) y varía, empíricamente, entre comunas y de año en año.

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO B

FICHA DE SÍNTESIS DE OBSERVACIONES Y COMENTARIOS POR TEMA

A partir de 1987, y especialmente en los noventa, se producen cambios en las dinámicas económicas, sociales y laborales que fuerzan a interrogarse sobre las justificaciones sociales y económicas del SUF, cuestión de la mayor importancia para fundamentar su vigencia, pero sobretodo sus propósitos y la población a la que debería destinarse. El primer hecho a consignar, es que existe una tendencia sistemática a la reducción de población bajo la línea de la pobreza e indigencia. Sin embargo, no existe en igual medida una reducción de las distancias en los accesos equitativos a una salud, educación, vivienda y equipamiento social de calidad, en general para los hogares de menores ingresos y, particularmente, para las zonas rurales. De igual forma, si bien el desempleo que estuvo en los orígenes del SUF decrece consistentemente, el nuevo empleo que se genera tiende a ser, en los hogares de los primeros deciles, más bien precario, escasamente protegido de la legislación laboral y de la seguridad social. De modo que, si bien disminuye la población en condiciones de riesgo social por exclusión económica, hay nuevas formas de riesgo social asociadas la precarización del trabajo, a los bajos ingresos, a los deficientes o insuficientes accesos de prestaciones sociales universales y a fenómenos sociales emergentes (que afectan de manera particular a los menores y jóvenes, así como a las mujeres).

La globalización y la incorporación de Chile, por la vía de varios tratados comerciales, a los distintos mercados internacionales, tendrán, además, impactos en el mercado de trabajo y en los procesos productivos, con consiguientes reconversiones que afectarán la fuerza de trabajo, creando nuevas fuentes de inseguridad y riesgo social.

Ante todas estas dinámicas en curso, cabe señalar que, salvo modificaciones en los causantes (ampliación de grupos de edad e inclusión de inválidos) el SUF no ha experimentado innovaciones que recojan las nuevas realidades socioeconómicas del país.

3.3.- Observaciones y comentarios en torno a los antecedentes constitucionales, legales, administrativos y de políticas de inversión que fundamentan la justificación del proyecto:

Cabe destacar que existe un marco constitucional y jurídico que avala la responsabilidad del estado en materia de seguridad social, así como está vigente una sólida institucionalidad estatal permanente reconocida como responsable en la materia, que ha acumulado experiencia operativa y de gestión. De igual manera, la constitución de un fondo estable con aportes fiscales regulares, asegura la provisión anual de recursos para alimentar acciones asistenciales.

Sin embargo, contrasta esta solidez jurídica e institucional con montos de beneficios individuales exiguos (en 1997 el valor del beneficio es de \$2800, con un promedio de 1.6 beneficios por hogar, significa un ingreso mensual SUF por hogar de \$ 4.480) y con una muy débil presencia de otros subsidios y programas sociales públicos. ligados al SUF de manera integral, de modo de potenciar la acción social del estado. El SUF, como subsidio monetario,

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO B

FICHA DE SÍNTESIS DE OBSERVACIONES Y COMENTARIOS POR TEMA

aún si aparece vinculado, en su gestión y operativamente, a otros subsidios monetarios (en especial al PASIS), poco o nada tiene que ver con los fundamentos de éstos y, a su vez, poco o nada tiene que ver, en su diseño, operación y gestión, con programas sociales destinados a los mismos grupos a los que, potencialmente, se destina, el SUF.

4.- Observaciones y comentarios en relación a los supuestos que están involucrados en la ejecución del proyecto/programa

4.1.- Observaciones y comentarios a los supuestos a nivel de otras instituciones públicas co-ejecutoras:

El supuesto de la coordinación, desde la postulación hasta el pago, no se cumple eficazmente (a pesar de que se ha avanzado en algunos esfuerzos administrativos de coordinación) lo que se traduce en pérdidas de cupos, lentitud para disminuir listas de esperas, en desiguales oportunidades de los potenciales beneficiarios más pobres para acceder al SUF, entre otras.

Si bien cada entidad pública co-ejecutora conoce bien sus propias funciones en la operación del SUF, el personal involucrado, especialmente en los niveles descentralizados, sabe poco de todo el proceso y se centra en sus tareas específicas. Ello tiene consecuencias de ineficiencia, en la medida que no existen responsabilidades con todo el proceso, con los logros o resultados finales, sino con los procedimientos intermedios de cada repartición o entidad (esta situación tiende a agravarse con la alta rotación de personal en los niveles locales, con el consiguiente desperdicio de esfuerzos de capacitación destinados a este tipo de personal).

El supuesto de la adecuada información socioeconómica de nivel municipal para adoptar las mejores medidas que aseguren que el beneficio llegue a los grupos y sectores de menores recursos no siempre se cumple, especialmente en las comunas más pobres que son, por lo mismo, las que sufren mayores debilidades técnicas, de medios y recursos calificados. Esto se traduce, como puede observarse en los monitoreos, en pérdidas e incumplimiento de cupos precisamente en regiones con mayores índices de pobreza.

Si bien existe la CASEN como instrumento adecuado para suministrar información socioeconómica relevante para prever y programar coberturas y beneficiarios a nivel nacional y regionalizadamente, ella ha sido subutilizada como fuente de información respecto de estos subsidios monetarios y de su focalización social y territorial. Este insuficiente uso de la CASEN se suma al hecho que, todavía, no se ha concluido un estudio riguroso que permita compatibilizar la CASEN con la CAS y su capacidad efectiva para discriminar beneficiarios. Todo ello significa que dominan criterios inerciales de asignaciones anuales y regionales, así como priman las desiguales capacidades locales

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO B

FICHA DE SÍNTESIS DE OBSERVACIONES Y COMENTARIOS POR TEMA

y regionales de gestionar mejor el SUF para orientar su destinación territorial.

No sabemos si los beneficiarios potenciales tienen acceso a una información adecuada que les permita postular voluntariamente al SUF, porque la información CASEN del alto porcentaje de beneficiarios potenciales pobres e indigentes que no reciben el SUF, no consigna las razones: por ejemplo, si a pesar de estar los potenciales beneficiarios en conocimiento del SUF, éste no fue solicitado; si es que están en listas de espera; o, finalmente, si es que los potenciales beneficiarios ignoran lo relativo al SUF.

La información de los monitoreos cuatrimestrales revelan pérdidas de cupos en algunas regiones, así como altos rendimientos en las reducciones de las listas de espera de otras, lo que podría demostrar las siguientes alternativas: a) no todas las comunas actualizan oportunamente la CAS; b) no todas las comunas revisan los SUF anteriores a 1987; c) problemas comunales y regionales de gestión.

Si bien existen monitoreos regulares que permiten contar con información relevante sobre el desempeño SUF en todas las regiones del país, tal información no parece ser usada como fuente correctiva, puesto que no se aprecian cambios en las asignaciones de recursos financieros, técnicos y humanos especiales, orientados a las regiones y comunas más deficitarias y de peor desempeño a lo largo de un mismo año.

Se realizaron algunos estudios sobre la capacidad de la CAS-2 para discriminar adecuadamente (en 1990 y en 1992) y , a pesar de ello, no se introdujeron los cambios a la CAS-2 que dichos estudios sugerían. Una vez más, en 1997, se encarga un nuevo estudio para adecuar la CAS-2, estudio que está en curso. De modo que, hasta el momento, y por información que emana de la CASEN (que se entrega más adelante), podemos ver que hay dificultades en la focalización del SUF lo que, entre otras razones, podría atribuirse a la inadecuación de la CAS-2 vigente.

Si bien los monitoreos son un insumo relevante para efectos de propuestas de modificaciones operativas y de gestión de los SUF (y por tanto, para incidir en la eficiencia del proceso), la ausencia de estudios evaluativos de impacto, así como de estudios que incorporen grupos de control, son una limitación para evaluar la pertinencia y relevancia del SUF (eficacia y efectividad de los subsidios monetarios).

El cumplimiento de las metas de gestión que se impuso el INP en la gestión de todos los subsidios, ha implicado que, respecto del SUF, se hayan acortado los tiempos de espera entre que el beneficio es concedido y éste puede ser finalmente cobrado, mejorando la calidad de la atención de los usuarios.

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO B

FICHA DE SÍNTESIS DE OBSERVACIONES Y COMENTARIOS POR TEMA

4.2.- Observaciones y comentarios a los supuestos a nivel de otras instituciones públicas:

La universalidad de los programas materno-infantil y la preferente atención del sistema público de salud a personas indigentes y de bajos ingresos garantizan una atención gratuita a los beneficiarios SUF. En sus orígenes, el problema ha sido, más bien, inverso, y es que existiendo una suerte de "discriminación positiva" del sistema público de salud hacia estos sectores sociales, no ha habido una "cultura" de control y atención en el sistema formal de salud por parte de muchos de estos sectores sociales (especialmente los más marginalizados y en zonas rurales), de modo que el SUF puede haber contribuido a la creación de esta "cultura sanitaria" que, masivamente, parece tener toda la población del país.

La obligatoriedad de la enseñanza básica y los actuales niveles de cobertura aseguran una atención gratuita a todos los menores beneficiarios del SUF, así como la retención en el sistema escolar. Sin embargo, la obligatoriedad no se extiende a la enseñanza media, lo que facilita la deserción escolar, **hecho que, por medio del otorgamiento del SUF vinculado a una escolarización regular de jóvenes entre 15 y 18 años, pudiera ser revertido.**

En igual medida, la inexistencia de atención preescolar obligatoria y las insuficientes capacidades de cobertura actuales, además de limitar a las madres para insertarse laboralmente, pueden ser lesivas para algunos de estos menores de escasos ingresos que no tienen una adecuada situación económica y/o afectiva familiar, lo que afecta sus condiciones de vida y su desarrollo intelectual y emocional. **El hecho que instituciones como JUNJI e INTEGRA den preferencia a estos niños beneficiarios SUF pudiera ser un incentivo a su escolarización, aún si no es un requisito para otorgar el SUF.**

4.3.- Observaciones y comentarios a los supuestos relativos a los condicionantes sociales, económicos y políticos:

Aún cuando el monto del SUF es igual al de la asignación familiar del tramo de trabajadores de más bajos ingresos, y eso crea una equiparidad entre trabajadores de bajos ingresos formales e informales, el hecho de que no sea el SUF automático y que no esté garantizado para todas las cargas familiares, le resta equidad al tratamiento que reciben los trabajadores dentro y fuera del sistema del seguridad social, siendo aún más precarias las condiciones de los trabajadores informales y, por tanto, con mayores riesgos e inseguridades.

Se carece de estudios que muestren las relaciones existentes entre el comportamiento de los indicadores de salud y educacionales con la presencia y ausencia del SUF en los hogares. No obstante lo anterior, cabe destacar que la información disponible de las

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO B

FICHA DE SÍNTESIS DE OBSERVACIONES Y COMENTARIOS POR TEMA

CASEN entre 1987 y 1994 muestran un mejoramiento sostenido de los indicadores básicos de salud y educacionales del país y su progreso por quintiles, pero en donde se mantienen brechas en el desempeño de estos indicadores según los niveles de ingresos de los hogares.

Durante una década se mantiene una estable y sostenida tasa de crecimiento del país lo que permite contar con disponibilidades de recursos para financiar el gasto social asistencial. Pero, lo anterior no se ha acompañado de un debate político nacional que permita dirimir cómo financiar y cuántos recursos destinar a las prioridades sociales del país, a los grupos de riesgo social y para quienes están fuera del sistema de seguridad social.

No obstante la falta de estudios y la precaria e imprecisa información disponible, para asignar cada SUF, la relación que existe entre los gastos que el estado debe realizar y lo que recibe un beneficiario, pareciera ser muy razonable. Por cada subsidio anual, equivalente a \$33.600 en 1997, el Estado gasta aproximadamente \$2.033, por concepto de aplicación y procesamiento de la ficha CAS-2 (con la que se asignan, además, el PASIS, SAP y Viviendas Sociales). Aparte de este gasto para focalizar, existen aquéllos relativos a los gastos administrativos, de seguimiento del proceso, capacitaciones de personal, informatización, proceso de pago, etc. realizados por la institución responsable y por las instituciones co-ejecutoras a nivel central y descentralizado que equivalen, estimativamente, a \$655 anuales por subsidio.

Como se señaló en el 3.3., el monto promedio de ingreso SUF por hogar en 1997 es de \$4.480. Con el mismo procedimiento, en 1996 es de \$4000. Si consideramos los datos de ingresos monetarios de los hogares procesados por la CASEN 1996, el ingreso SUF por hogar representa el 6.9% del total del ingreso promedio monetario de los hogares del primer decil, el 3.7% del segundo decil y el 2.8% del tercer decil. **De modo que podemos afirmar que, si bien es en el primer decil de hogares donde el SUF tiene mayor impacto (ya en el segundo decil su impacto es casi la mitad), en general su impacto económico es bajo.** De todos modos, no hay estudios que revelen, por una parte, cómo valoran los beneficiarios el aporte económico del SUF en sus hogares y, por otra, cuál debería ser el monto óptimo percibido a través de este tipo de subsidios que, teniendo un impacto económico en los hogares, no desincentive la búsqueda de empleo o los cambios a mejores empleos en los jefes de hogar beneficiarios.

5.- Observaciones y comentarios en torno a los objetivos del proyecto / programa:

5.1.a. Observaciones y comentarios en torno a los propósitos del programa:

5.1.b. Observaciones y comentarios en tono de los resultados del programa:

Como se señala en la Ficha A, los objetivos (de propósitos y resultados) del SUF no son

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO B

FICHA DE SÍNTESIS DE OBSERVACIONES Y COMENTARIOS POR TEMA

explícitos, ni están formulados en ningún documento institucional de las entidades responsable y co-ejecutoras del SUF. De modo que el esfuerzo de sistematización de tales objetivos lo ha realizado el Panel sobre la base de las precisiones legales que definen causantes, beneficiarios y requisitos, precisiones legales que norman el acceso, procedimientos y la extinción del beneficio. En razón de lo anterior, también ha sido un esfuerzo del Panel articular de manera consistente los propósitos con los resultados.

En todo caso, respecto de los objetivos que el Panel logró reconstruir, cabe señalar que ellos no han sido modificados cualitativamente en el tiempo y que, salvo la vinculación que se hace entre el SUF y la enseñanza media en la reciente extensión del SUF hasta los 18 años, parecieran responder a una realidad social y económica muy distinta a la que existía cuando se inició la red social y el SUF en particular. En suma, existe una **inadecuación de objetivos con la actual realidad económico-social del país.**

5.2.a.- Observaciones y comentarios en torno a los indicadores que permitirán observar el cumplimiento de los propósitos del programa:

5.2.b.- Observaciones y comentarios en torno a los indicadores que permitirán observar el cumplimiento de los resultados del programa:

Tal como se señala en la Ficha A, no existen indicadores formulados por las entidades responsable y co-ejecutoras para observar el cumplimiento de los objetivos del SUF, puesto que, como se afirma en el 5.1, tampoco los objetivos son explícitos.

De modo que este Panel, a partir de los objetivos (de propósitos y resultados) que el mismo Panel sistematizó a partir de los supuestos que implícitamente estuvieron presentes en la creación del SUF, propone los siguientes indicadores (medidos en población SUF y con grupos de control):

a. Indicadores de Propósitos:

- participación del subsidio monetario en el ingreso familiar.
- comportamiento y evolución de los indicadores de salud materno infantil
- evolución de los años de escolaridad y de cobertura de enseñanza básica y media
- evolución del rendimiento escolar.

b. Indicadores de Resultados

- proporción del SUF de la brecha de pobreza e indigencia.
- evolución de la brecha en los indicadores de salud de la población
- evolución de la brecha en los indicadores de años de escolaridad y de cobertura.
- evolución de la brecha de rendimientos.

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO B

FICHA DE SÍNTESIS DE OBSERVACIONES Y COMENTARIOS POR TEMA

Cabe señalar, en todo caso, que los **indicadores propuestos tienen fuentes de información disponibles y son susceptibles de medición (encuesta CASEN, registros del MINSAL, prueba SIMCE)**, aún si sería interesante complementar dicha información con estudios en profundidad que permitan comparar estos indicadores con otras variables en hogares de los mismos deciles y áreas territoriales (beneficiarias del SUF y sin SUF).

5.3.a.- Observaciones y comentarios en torno a las metas que a nivel de propósitos se ha propuesto el programa:

Una de las consideraciones importantes de señalar es que estas metas fueron formuladas por una instancia de coordinación como el Comité Interministerial Social al aprobar el Programa Nacional de Superación de la Pobreza e informada a las instituciones responsable y co-ejecutoras del SUF, pero no fueron metas nacidas de las mismas instituciones involucradas, cuestión que explica que no exista un seguimiento o monitoreo del cumplimiento de estas metas, en tanto las propias instituciones pueden no tener incorporadas estas metas en sus compromisos institucionales y en la medida que el Comité Interministerial Social que las originó, cambió de composición y de funciones a partir de finales de 1996 cuando pasó a ser Comité de Ministros Social. **De modo que, pareciera ser que la única meta que ha ido cumpliéndose en materia de subsidios monetarios es el relativo a los incrementos en sus montos (cuestión que en el SUF no tiene mayor ingerencia en tanto se ajusta anualmente al valor de la asignación familiar).**

5.3.b.- Observaciones y comentarios en torno a las metas que a nivel de resultados se ha propuesto el programa:

En lo que respecta a estas metas de resultados, ellas sí corresponden a las metas medibles y evaluables con que se han comprometido las entidades involucradas en el SUF:

- En cuanto a metas de cobertura y gasto son responsabilidad de la Superintendencia de Seguridad Social y les da seguimiento en conjunto con MIDEPLAN y la DIPRES.

- Las metas de simplificación de trámites y medidas de mejoramiento de gestión son responsabilidad del INP y en efecto han sido acompañadas de procesos sistemáticos de seguimiento para asegurar su desempeño, como se verá con mayor detalle al analizar el cumplimiento de los indicadores de gestión.

- La ampliación de cobertura a un nuevo grupo de edad fue una meta que, si bien asociada a las necesidades educacionales derivadas de la reforma educacional para darle equidad, en especial a la enseñanza media, no nació ni es asumida por el MINEDUC, sino que fue una propuesta del Ministerio de Hacienda, sin que se responsabilice dicha entidad del seguimiento de la meta, supuesto que es la Superintendencia de Seguridad Social la que

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO B

FICHA DE SÍNTESIS DE OBSERVACIONES Y COMENTARIOS POR TEMA

debe asumirlo como parte de sus responsabilidades de dar seguimiento a las metas generales de cobertura y gasto. Es esta ausencia de responsabilidad institucional precisa en el seguimiento de esta meta particular, la que seguramente explica que ella no se esté cumpliendo. Según el registro más reciente entregado por el INP, en julio de 1997 los causantes entre 15 y 18 años no alcanzaban a 40 mil (de los 140 mil comprometidos), lo que significa que la ampliación de cobertura se ha estado usando para disminuir listas de espera, llegando el SUF a los otros grupos de edad.

- Siendo MIDEPLAN la entidad responsable de la formulación y cumplimiento de la meta de mejorar el factor discriminador de la ficha CAS-2, el estudio que servirá de base sufrió un atraso y recién ha sido iniciado en el curso de 1997, lo que posterga la readecuación de la CAS.

- Respecto de la cartilla informativa para usuarios públicos, responsabilidad de MIDEPLAN, no hay información disponible de su cumplimiento, ni cuenta con criterios cuantificables. En todo caso, habría que consignar que esta meta puede contribuir a mejorar la gestión estatal del SUF, pero no la mayor y mejor información de los potenciales beneficiarios.

5.4.- Observaciones y comentarios en torno a los resultados (efectos) del uso que los beneficiarios hacen de los bienes y/o servicios

Por no haber estudios evaluativos basados en indicadores de propósitos y resultados (solamente se cuenta con un estudio realizado, a nivel de la VI región, que está destinado más bien a focalización, gestión y operación, pero no a un análisis de impacto), y no existiendo todavía propuestas sobre la metodología más adecuada para realizar los estudios evaluativos, no existe información disponible respecto de los efectos del SUF en los beneficiarios.

5.5.- Observaciones y comentarios en torno al cumplimiento del o los objetivos de resultado del programa

Dado lo anterior, y por no existir información sobre el grado de cumplimiento de los objetivos del SUF, no es posible hacer comentarios. **Salvo señalar que, con independencia de ello, existe una demanda social permanente de SUF en todas las comunas que sobrepasa la actual disponibilidad de cupos, lo que está significando que, al menos desde la perspectiva de los usuarios, el SUF llena algunas necesidades y se valoran positivamente sus efectos.**

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO B

FICHA DE SÍNTESIS DE OBSERVACIONES Y COMENTARIOS POR TEMA

III. OBSERVACIONES Y COMENTARIOS EN RELACIÓN A LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO

6.- Observaciones y comentarios en torno a los bienes y/o servicios provistos por el proyecto / programa:

NOTA: *en primer lugar, cabe señalar que existen discrepancias de información respecto del número de beneficios y del gasto efectivo ejecutados anualmente por el SUF, según distintas fuentes (Superintendencia de Seguridad Social, INP y MIDEPLAN). En segundo lugar, también es necesario señalar que, habitualmente, la información pública usada sobre cobertura se refiere a número de beneficios y no de beneficiarios, lo que no es equivalente y que complica al momento en que se pueda requerir información de potenciales usuarios SUF de otros programas sociales complementarios.*

- Si bien desde su origen el monto del SUF es equiparado al de la asignación familiar, no hay fundamentación sobre el por qué del valor del monto del beneficio. Este hecho se junta al escaso significado que tiene el SUF en el ingreso monetario total de los hogares, máxime cuando, además, no existe universalidad y hay que postular, cuando no necesariamente todas las cargas automáticamente son beneficiarias salvo el cumplimiento de requisitos y cuando, por lo tanto, la tendencia es a decrecer el número de beneficios por hogar lo que disminuye las disponibilidades monetarias por hogar a través del SUF.

- Existen dificultades operativas y de gestión para agilizar la destinación del SUF a causantes entre 15 y 18 años en la cantidad que ha sido prevista por ley (como veíamos, solo está llegando a 40 mil de los 140 mil nuevos cupos) lo que para evitar la pérdida de cupos y del gasto asignado va a ampliar la cobertura en los restantes grupos etáreos. Por otra parte, observando la distribución etárea de población pobre e indigente (según fuente CASEN 1992 y 1994), no queda claro qué llevó a las autoridades a definir tal tamaño de nuevos cupos para la población entre 15 y 18 años.

- Cabe preguntarse si con el actual desempeño del MINSAL y con la ya larga tradición de control de la salud asumida por la población como parte de sus derechos y deberes, es el SUF una garantía de cobertura en la atención de salud de la población, o si es independiente del SUF. En todo caso, puede ser irrelevante la pregunta porque no tiene costo alguno mantener el requisito y sería muy alto el riesgo si, por eliminar un requisito considerado superfluo, se deterioran los indicadores de salud.

- Se supone que el monto SUF es un incentivo para retener a los niños y jóvenes en el sistema escolar (aún si no hay información que permita probarlo). En todo caso, si así fuere, el hecho de que se asocia al sistema escolar e, indirectamente, al acceso de bienes y servicios de la asistencia estudiantil, cabe preguntarse por qué el SUF no es parte de la asistencia estudiantil de manera más directa y no integra, junto con las prestaciones

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO B

FICHA DE SÍNTESIS DE OBSERVACIONES Y COMENTARIOS POR TEMA

que otorgan los distintos programas de asistencialidad estudiantil, un paquete integrado de bienes y servicios a los niños y jóvenes de menores recursos.

- No es requisito la escolarización para otorgar el SUF a menores de 6 años, en circunstancia que la falta de atención preescolar es una limitación para muchos de estos menores (que los afecta en el presente y puede generar secuelas futuras) y para la inserción laboral de sus madres.

7.- Observaciones y comentarios en torno al o los sistemas de producciones de bienes y/o servicios

7.1.- Observaciones y comentarios en torno a los mecanismos específicos mediante los cuales se producen los bienes y/o servicios del proyecto / programa:

7.1.1. Para la institución responsable, el "universo potencial de beneficiarios" es el criterio que está presente en la asignación anual de cobertura y presupuesto SUF, definiendo como universo potencial de beneficiarios a los postulantes en lista de espera (cuestión que se cotejaría, para su distribución regional, con información de la CASEN). De modo que, finalmente, en la asignación del SUF prima la inercialidad, puesto que las decisiones de cobertura están determinadas, más que por las realidad social de la pobreza, por las capacidades regionales y comunales para generar postulantes y listas de espera.

7.1.2. Lo anterior determina que el número de cupos que cada región recibe está más condicionado por sus propias capacidades y no recoge de manera equivalente la situación real de la pobreza regional. Por otra parte, de las capacidades técnicas regionales y comunales depende, asimismo, la distribución comunalizada que las regiones hacen de sus cupos.

7.1.3. Un mérito del modelo operativo del SUF es el alto nivel de descentralización en que quedan radicadas las postulaciones y selección, así como, también, el que sea la autofocalización el procedimiento para acceder al beneficio. Sin embargo, ello requiere que operen efectivamente los supuestos de difusión y transparencia informativa hacia la comunidad, así como la existencia de capacidades técnicas y de gestión en los municipios y una CAS con capacidad de discriminar adecuadamente.

7.1.4. Respecto del procesamiento de la CAS a través de empresas privadas cabe señalar que, aunque puede ser parte de un proceso más transparente en la medida que la municipalidad, que debe seleccionar, no puede manipular los antecedentes recogidos en la ficha CAS, no siempre estas empresas trabajan idóneamente y de producen adulteraciones en los resultados, lo que exigiría de parte de los municipios mayor rigurosidad en la selección de empresas y mayor fiscalización en el procesamiento, con la elevación de costos que ello supone.

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO B

FICHA DE SÍNTESIS DE OBSERVACIONES Y COMENTARIOS POR TEMA

7.1.5. El procedimiento empleado para la selección responde a dos hechos: por una parte, a que no hay cupos suficientes para toda la demanda, de modo que ésta se ordena según los niveles relativos de carencia existentes en cada localidad y, por otra, a que no existen criterios explícitos de cómo entiende el sistema, en términos absolutos, las carencias, de modo que opera el criterio empírico de la realidad relativa de pobreza de los postulantes de cada comuna. Eso puede provocar distorsiones en la focalización, entre aquellas comunas que dejan afuera a personas con un puntaje de corte que, en otras comunas, forman parte de los beneficiarios.

7.1.6. El hecho de que el INP atienda a los beneficiarios de todo el sistema de subsidios y pensiones permite que los usuarios SUF se beneficien de todos los avances institucionales y servicios que provee el INP. Sin embargo, eso alude al hecho de que el SUF es entendido, de esta manera, como parte de un sistema de subsidios asociados al ámbito de la seguridad social (en este caso, en compensación por la carencia de asignación familiar) y no como un incentivo económico asociado a la escolaridad, cuestión que siendo un componente de este subsidio, responde a otra lógica.

7.1.7. Si bien hay un monitoreo cuatrimestral del desempeño del SUF en todas las regiones del país, no parece ser que esta información sea utilizada como correctivo en el desarrollo y gestión regular del proceso, cuestión que se advierte en los resultados sucesivos de los monitoreos: como lo es el hecho de que se sobrecumplan las metas de cupos en algunas regiones y se pierdan cupos en otras.

7.2.- En relación a la estructura y organización interna que se ha dado el programa / proyecto

No es usual en la administración pública una desagregación institucional de funciones tan amplia en la operación de un programa, como la que se advierte en el SUF en que, por ejemplo, las decisiones de cobertura y gasto asignado anualmente están separadas de las responsabilidades de generación y localización de cupos; en que la selección de postulantes y la administración del instrumento para evaluar su elegibilidad está separada del análisis de la población potencialmente beneficiaria y del perfeccionamiento del instrumento de selección; en que están separados el proceso de selección y asignación con el que corresponde al pago del subsidio; en que las responsabilidades legales y administrativas están separadas de la gestión y, esta última, del monitoreo, etc.

7.3.- En relación a los niveles y rol de otras organización públicas o privadas que participan en el proyecto:

Por lo anterior, tampoco es usual en los programas públicos la intervención de tan amplio tramado de instituciones, de niveles centrales y descentralizados, como el que se advierte para gestionar el SUF. Lo habitual, cuando hay intersectorialidad institucional, es la

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO B

FICHA DE SÍNTESIS DE OBSERVACIONES Y COMENTARIOS POR TEMA

convergencia de múltiples instituciones con acciones programáticas complementarias y no, como ocurre en el caso SUF, la presencia de instituciones que tienen, cada una de ellas, una función parcial en los distintos pasos operativos que hacen posible que el SUF llegue al usuario.

7.4.- En relación a la estructura de Gerencia del Programa y sus responsabilidades:

A pesar de que existe una responsabilidad legal y administrativa de la Superintendencia de Seguridad Social en el SUF, tanto por la dispersión de funciones operativas, por el ejercicio de funciones y responsabilidades parciales dispersas en distintas instituciones de nivel central y descentralizadamente, como por el hecho de carecer el SUF de un diseño y estructura de programa, no es posible identificar una responsabilidad gerencial en él.

7.5.- En relación a la descripción de los gastos y costos del proyecto / programa:

NOTA: No existe tal información disponible en la institución responsable del manejo presupuestario y de la administración del Fondo del SUF. Los gastos y costos involucrados están repartidos en las distintas entidades participantes en la operación del SUF (este fenómeno reafirma que el SUF, ni siquiera en lo presupuestario, tiene estructura de programa). Si bien el Panel logró reconstruir una estimación aproximada de tales gastos y costos, hay que advertir que es altamente imprecisa la información, por dos tipos de razones: por una parte, los gastos en que cada institución involucrada incurre para efectos del SUF forman parte de los gastos corrientes generales de dichas instituciones y hay, además, muchas actividades involucradas de difícil registro; y por la otra, es difícil calcular con precisión los gastos y costos específicos del SUF en muchas actividades en que el SUF es parte de una actividad compartida con otras prestaciones y subsidios (a modo de ejemplo, el INP administra el pago de todos los subsidios monetarios y no sólo del SUF; asimismo, la ficha CAS sirve a los propósitos de asignar distintos subsidios monetarios y para identificar beneficiarios de varios programas sociales públicos e, incluso, privados).

Asumiendo, pues, las limitaciones mencionadas, el cálculo estimativo que el Panel logró realizar (ver ANEXO 3) permite afirmar que, desde el punto de vista de la relación costo-beneficio, el SUF es altamente eficiente, puesto que los gastos operativos representan en torno del 8% de las transferencias a los beneficiarios.

8.- Observaciones y comentarios en relación a quienes está dirigido el proyecto

8.1.- En relación a la Caracterización socio-económica de los beneficiarios inicialmente identificados para el programa?

Dos son los rasgos que cruzan la caracterización inicial de los beneficiarios del SUF: por

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO B

FICHA DE SÍNTESIS DE OBSERVACIONES Y COMENTARIOS POR TEMA

una parte, la marginalidad o exclusión económica (implícita en la definición de beneficiarios de escasos recursos) y, por otra, la condición de vulnerabilidad y riesgo social asociada a la precariedad de recursos.

Si bien la precisión de los grupos vulnerables permite tener claridad respecto de quienes son los beneficiarios (niños y jóvenes de determinados grupos de edad, mujeres pobres y madres embarazadas, deficientes mentales e inválidos), no hay igual precisión en la concepción de beneficiarios de "escasos recursos", cuestión que se hace más compleja aún, posteriormente, cuando se introduce la CAS para seleccionar a los beneficiarios (instrumento que incluye variables de ingresos y habitabilidad y que no fija puntajes absolutos para determinar cuando un beneficiario es de escasos recursos y cuando deja de serlo).

8.2.- En relación al universo total de potenciales beneficiarios directos e indirectos y sus criterios de identificación y de focalización:

Dejando de lado la definición operativa con que el SUF define al universo potencial de beneficiarios como aquéllos que integran las listas comunales de espera (los demandantes efectivos) y asumiendo que ese universos potencial deberían constituirlo todos aquéllos que llenan los requisitos para postular (grupos vulnerables de escasos recursos, medida esta última condición por línea de pobreza), tenemos que:

a) *Desde el punto de vista de la magnitud*, la reducción sostenida de población bajo la línea de pobreza e, igualmente, la tendencia a la reducción del tamaño familiar y de la tasa de fecundidad, explica una tendencia a la disminución de la población potencialmente beneficiaria del SUF. Si consideramos sólo a los menores (puesto que los grupos de niños y jóvenes representan el 94% del total de causantes beneficiados con SUF en 1997), resulta que, entre 1992 y 1994, la población pobre e indigente hasta 15 años años pasó del 45 al 39% y la población entre 16 y 18 años del 35 al 30% (ver ANEXOS 2 y 4).

b) *Desde el punto de vista de su identificación y focalización*, si bien la caracterización por condición etárea, de género y discapacidad permite una identificación precisa del tipo de beneficiarios, la imprecisión de la definición de "escasos recursos", sobre todo en una etapa como la actual, en que las dinámicas económicas y sociales hacen tan visibles como los problemas de la pobreza absoluta, los de la pobreza relativa (a modo de ejemplificación, precarización del trabajo, mejoramiento de calidad de vida con bajos ingresos, etc.) dificulta la precisión en la identificación de los beneficiarios, afectando las decisiones de cuál debería ser la cobertura potencial de este subsidio y cuál, además, debería ser la línea de corte en la ficha CAS que determina la elegibilidad de beneficiarios

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO B

FICHA DE SÍNTESIS DE OBSERVACIONES Y COMENTARIOS POR TEMA

8.3.- En relación al número real de beneficiarios que utilizan los bienes y/o servicios del proyecto y sus mecanismos de integración y participación en el mismo:

- Una primera observación que cabe destacar, es que si bien el INP maneja un registro informativo interno de beneficiarios, la información publica se refiere a "beneficios" y no a "beneficiarios". Esto nos lleva a dos comentarios: por una parte, existe dificultad por saber, salvo que se solicite expresamente el procesamiento de la información al INP, el tamaño de la población que se beneficia con el SUF, puesto que no existe una correspondencia automática entre número de beneficios y de beneficiarios (los deficientes mentales e inválidos causan dos beneficios). Y, por otra, en la medida que no se maneja pública y regularmente la información sobre el número de beneficiarios diferenciados según tipos de causantes SUF, difícilmente será posible vincular activamente a otras entidades de desarrollo social para complementar o vincular a los usuarios del SUF con distintos programas sociales.

- La segunda observación, y tiene importancia desde el punto de vista de la reflexión que habrá que hacer respecto de los cambios a introducir en el SUF, la población mayoritaria es, ciertamente, la infantil, seguida a considerable distancia por las madres, en su mayoría mujeres en edades fértiles y activas como fuerza laboral. En cambio, la población beneficiaria con discapacidad física o mental, es claramente marginal desde el punto de vista cuantitativo (apenas 303 beneficiarios de un total cercano a los 800 mil beneficiarios SUF). Respecto de los menores, el grupo etáreo de hasta 18 años representa el 94% del total de beneficiarios SUF, siendo muy numeroso el grupo de menores hasta 15 años (muy pocos jóvenes todavía del grupo de edad entre 15 y 18 años) y, particularmente alto, los menores beneficiarios entre los 5 y 10 años de edad (ver ANEXO 4).

- La tercera observación, es que hay una distancia considerable entre los beneficiarios reales del SUF y la población total bajo la línea de pobreza que cumple con los requisitos de elegibilidad (o población potencialmente beneficiaria). Ello, asociado a la aparente desfocalización del SUF (según datos CASEN, en el ANEXO 2), está dejando a una importante proporción de menores en situaciones de riesgo social sin protección.

- Finalmente, a pesar del potencial participativo del SUF por su estrecha vinculación con los municipios y por la asociación que existe con el área de educación y salud, salvo la "autofocalización (postulación voluntaria) no existen mecanismos participativos.

8.4.- En relación a la caracterización socio-económica de los beneficiarios que hacen uso efectivo de los bienes y servicios del proyecto:

(ver ANEXO 2)

a) En lo que se refiere a variables sociales, en los hogares con SUF: aún cuando la jefatura de hogar es mayoritariamente masculina, ha tendido a aumentar la jefatura femenina

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO B

FICHA DE SÍNTESIS DE OBSERVACIONES Y COMENTARIOS POR TEMA

entre 1992 y 1994); asimismo, si bien son hogares mayormente urbanos, lo son en una proporción menor que la presencia relativa de hogares urbanos pobres en el país, es decir, el peso de los hogares rurales con SUF es muy significativo; por ser el promedio de escolaridad de los jefes de hogar inferior a los 6 años, tenemos una alta presencia de adultos con educación básica incompleta, fenómeno que tiende a asociarse a la baja escolaridad de los hijos o, lo que es igual, a apoyar la mayor deserción temprana de la educación de estos hijos; finalmente, los hogares tienen un tamaño promedio mayor que el nacional, con más de 5 miembros por hogar y, por lo tanto, con una más alta tasa de dependencia, si bien entre 1992 y 1994 se advierte, al igual que todos los hogares del país, una tendencia a la reducción del tamaño de estos hogares.

b) En lo que respecta a variables económicas, en los hogares SUF: dos terceras partes de los jefes de hogar están ocupados, mientras que un cuarto de estos jefes de hogar se ubican como inactivos (son muy pocos los que declaran estar desocupados, menos del 5% en 1994, período en que se registró un alto nivel de desempleo en el país en hogares del primer quintil); y los ingresos de estos hogares cubren el equivalente a 4 canastas básicas, es decir, una cantidad inferior al número de miembros de estos hogares, lo que estaría indicando, a diferencia de otras variables medidas en la CASEN, un adecuado nivel de focalización del SUF.

c) En lo que se refiere a la relación entre beneficiarios SUF y línea de pobreza, la CASEN arroja los siguientes resultados: por una parte, son más los beneficiarios SUF pobres que indigentes y, por otra parte, del total de beneficiarios SUF más de un tercio corresponde a población no pobre:

NOTA1: la información CASEN anterior, debe ser tomada con cautela por los eventuales errores debidos a razones metodológicas. En primer lugar, el tamaño muestral arroja un número de casos SUF poco representativo (al cotejar los resultados CASEN con los resultados del monitoreo para el mismo período se advierte un subregistro de beneficiarios SUF que pudiera deberse, además del problema muestral, al subregistro del dato por parte de los encuestadores). En segundo término, no se conoce en qué tramo de canastas básicas se concentran los beneficiarios SUF no pobres, lo que pudiera significar que muchos de estos casos sean personas en los límites de la línea de la pobreza (entre 2 y 3 canastas).

NOTA 2: la problemática de la focalización, en el caso del SUF, no está referida solamente a los procesos de identificación de beneficiarios y/o de gestión, sino que puede atribuirse a la lógica operativa del funcionamiento nacional de este subsidio, en que la determinación de cupos, la conformación de listas de espera y la utilización de la línea de corte para la elegibilidad, están determinadas por las capacidades individuales de las comunas.

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO B

FICHA DE SÍNTESIS DE OBSERVACIONES Y COMENTARIOS POR TEMA

9.- Observaciones y comentarios a los sistemas de monitoreo, seguimiento y/o evaluación del proyecto:

- El hecho de que se exista un sistema de monitoreo cuatrimestral del SUF que permite darle seguimiento al proceso en todas las regiones del país es muy útil desde la perspectiva de contar con un instrumentación que permite mejorar la eficiencia y efectividad del instrumento (consideración que tiene validez, al margen de que, en la actualidad, el monitoreo no sea utilizado en todo su potencial).

- La escasez de estudios de validez nacional (sólo se ha realizado uno de nivel regional en la VI y se está iniciando otro, en la XI región), son una seria limitación para evaluar las distintas dimensiones de la acción del SUF en los beneficiarios y, por lo mismo, una dificultad para precisar los cambios que se requieren para asegurar mayor eficiencia, eficacia y efectividad.

- Asimismo, el tardío inicio de un estudio de actualización de la CAS-2 habrá de atrasar mejoras en este instrumento y, en consecuencia, posterga decisiones que hacen a la mejor focalización del subsidio.

9.1.- Observaciones y comentarios sobre los indicadores de gestión e impacto del proyecto:

a) En lo que se refiere a indicadores de gestión, sólo están los que ha comprometido el INP como parte de sus compromisos de desempeño, con los siguientes logros a la fecha:

- Se ha avanzado en la reducción de los tiempos de demora de 90 y 60 días a 30 días entre la concesión y el pago del beneficio SUF en las comunas de la VIII Región.

- Fruto de la sustitución del procedimiento manual por uno computarizado, se han reducido errores en el proceso de concesión, modificación y extensión del beneficio en 9 regiones del país.

- Con capacitaciones especializadas, ha mejorado la calificación de los recursos humanos involucrados con los aspectos legales y administrativos del SUF en las municipalidades de 3 regiones del país.

b) En lo que se refiere a los indicadores de impacto, desde su vigencia el SUF no ha producido indicadores ni se han realizado estudios que los contemplen.

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO B

FICHA DE SÍNTESIS DE OBSERVACIONES Y COMENTARIOS POR TEMA

IV.- OBSERVACIONES Y COMENTARIOS ESPECÍFICOS EN TORNO A LAS PROYECCIONES DEL PROYECTO / PROGRAMA (por parte del Panel de Expertos):

10.- Observaciones y comentarios en torno a sustentabilidad del proyecto:

Tal como se señala en la Ficha A, este subsidio monetario es parte de las acciones de asistencialidad que provee el estado a quienes no están en condiciones de generar por sí mismos, de manera transitoria, sus propias soluciones. De modo que el Fondo del Subsidios Familiares no tiene condiciones de autosustentabilidad en el tiempo y es parte del gasto social que deberá financiarse con aportes fiscales, mientras subsistan las condiciones que fundamentan su vigencia.

La reducción o desaparición de las condiciones sociales y económicas que fundamentan la vigencia del SUF, es decir la disminución o desaparición de las condiciones de inseguridad, vulnerabilidad y riesgo social, así como de las inequidades que por razones económicas viven determinados grupos de la población en materia de educación, salud y calidad de vida, sería la mejor señal del impacto que ha tenido el SUF y sustentaría, por lo mismo, su progresiva reducción hasta, en el mejor de los casos, ser innecesaria su existencia.

10.1.- Observaciones y comentarios en torno a los posibles retornos del proyecto y su relación con su autosustentabilidad:

Cabe destacar que, aún si no es autosustentable el Fondo de Subsidios Familiares, su vigencia y perfeccionamiento (con reformas o innovaciones) puede contribuir a fortalecer procesos de integración social y a facilitar la promoción de políticas sociales de igualdad de oportunidades (cuestión que debería ser estudiada y evaluada, de modo de estimar el retorno económico, social y político que para el país tiene la presencia de este tipo de instrumentos asistenciales).

10.2.- Observaciones y comentarios sobre la situación sin la continuidad del proyecto:

Aún si no existen estudios ni información adecuada para estimar el impacto que tendría la supresión del SUF, está claro que el hecho de que exista una demanda permanente de estos subsidios en los municipios, supone un costo político su supresión, salvo que fuera sustituido por algo mejor desde el punto de vista de la satisfacción del usuario y de su impacto.

Preguntas relativas a si los actuales montos del SUF sin efectivamente un desincentivo a la deserción escolar y, a su vez, un incentivo para la búsqueda de empleo y/o de integración a algún sistema de seguridad social. Asimismo, sobre las relaciones entre la búsqueda y acceso al SUF y los cambios en los indicadores de salud y escolaridad, entre SUF e

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO B

FICHA DE SÍNTESIS DE OBSERVACIONES Y COMENTARIOS POR TEMA

inserción laboral de las mujeres, etc. son algunas de las que deberían orientar las reflexiones propositivas sobre el SUF.

Es decir, se requieren estudios que permitan evaluar qué significados (económico, social, simbólico) le asignan los usuarios al SUF, qué expectativas y percepciones tienen, acompañando estudios de impacto económico y social en hogares beneficiarios y hogares sin beneficio.

11.- Observaciones y comentarios en torno a los principales aprendizajes y lecciones que deja la ejecución del proyecto:

a) Sobre la dispersión institucional de funciones que conlleva la ejecución del SUF y las exigencias desmedidas de coordinación que ello exige, así como sobre los requerimientos de información y formación que se necesita para hacer posible que los responsables de las diversas instituciones orienten sus esfuerzos en pos de resultados y no, como es la realidad de la ejecución actual, de procedimientos.

b) Por todo lo anterior, sobre la evidencia de que no existe un diseño programático que oriente la ejecución de todo el sistema.

c) Sobre la compleja realidad social del país y de los actuales potenciales beneficiarios, así como la heterogeneidad territorial y social que muestran los sectores populares.

d) Sobre la necesidad de repensar fórmulas operativas que permitan articular las acciones asistenciales con los programas de educación, salud, vivienda, capacitación laboral y de apoyo productivo.

11.1.-Observaciones y comentarios en torno a los reales o potenciales beneficiarios de dicho aprendizaje

Puesto que lo que está en juego es algo más que el propio perfeccionamiento o modificación de este instrumento particular y se trata de integrarlo dentro una política de asistencialidad social coherente con el esfuerzo de inversión social, no se puede agotar el esfuerzo sólo en las instituciones directamente responsable y co-ejecutoras, sino que debería ser parte de una reflexión que involucre a las más altas autoridades del sector público, aquéllas que tienen directa ingerencia en las decisiones programáticas y presupuestarias de las políticas sociales

Y puesto que lo anterior habrá de involucrar un debate de propuestas que implica a sectores no gubernamentales, es necesario que también formen parte de este aprendizaje los parlamentarios.

A N E X O S

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO B

FICHA DE SÍNTESIS DE OBSERVACIONES Y COMENTARIOS POR TEMA

ANEXO 1

***Bases Programáticas del Segundo Gobierno de la Concertación
Un Gobierno para los Nuevos Tiempos.
1993***

Pág. 49.

14. La principal contribución del gasto social al crecimiento es la inversión en recursos humanos que incrementa el acceso a las oportunidades económicas que el desarrollo ofrece. Cada vez más el éxito de un país depende de la calidad, creatividad, iniciativa y organización de sus recursos humanos. En este contexto, la inversión social, entendida fundamentalmente como inversión en la gente, pasa a ser una condición necesaria para el crecimiento. Así, crecimiento y equidad se potencian entre sí y dejan de percibirse como objetivos contradictorios.

15. Las políticas asistenciales, destinadas a los sectores más rezagados, contribuyen a atenuar el aspecto más urgente de la pobreza extrema, pero ellas deben darse en el marco de una política económica que promueva el acceso de los grupos más pobres al sistema productivo y de una política social que combine las políticas asistenciales con políticas de acceso. Estas suponen privilegiar la inversión en educación, capacitación laboral y apoyo a las pequeñas empresas y microempresas.

16. La política social irá transitando, gradualmente, hacia políticas de acceso, reforzando el componente productivo del gasto social que implica redistribuir oportunidades y alcanzar formas duraderas de equidad...

Págs. 76 - 78.

3. Pero el crecimiento económico no basta para eliminar la pobreza. El "chorreo" no funciona... Se trata de proteger adecuadamente a quienes están inhabilitados para acceder a las oportunidades del desarrollo y de proporcionar al resto, la gran mayoría de los más pobres, los instrumentos necesarios -educación, capacitación, apoyo institucional y financiero- para que puedan transformar, por sí mismos, esas oportunidades en mayor bienestar personal y familiar.

4. Es común que las políticas orientadas a eliminar la pobreza se describan como un conjunto de acciones asistenciales encaminadas a beneficiar, en la forma más focalizada posible, a los pobres, considerados como individuos. Esta, si bien es una perspectiva que no puede ser abandonada, en tanto haya sectores vulnerables que no se vean beneficiados directamente por el desarrollo, es insuficiente y parcial. Las políticas a la extrema pobreza,

**MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTO
PROGRAMA DE EVALUACIÓN DE PROYECTOS GUBERNAMENTALES**

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO B

FICHA DE SÍNTESIS DE OBSERVACIONES Y COMENTARIOS POR TEMA

no deben ser vistas sólo como una red para recibir a personas que no acceden a las oportunidades del desarrollo o a las víctimas del libre mercado. La pobreza no se elimina sólo aliviando los problemas económicos de algunos que quedan marginados, sino que integrando activamente a los resultados del progreso a los diferentes grupos sociales excluidos.

5. Conjuntamente con el crecimiento y el vuelco activo de las políticas estatales hacia la superación de la pobreza es decisivo un esfuerzo por derribar las barreras que impiden a sectores sociales muy significativos acceder a las mayores oportunidades que abre el progreso: niños y jóvenes de bajos ingresos, mujeres jefas de hogar, personas discapacitadas y adultos mayores.

8. Deberá cautelarse que en cada una de las políticas del Estado, el objetivo de luchar contra la pobreza tenga la más alta prioridad. Para ello concentraremos nuestros esfuerzos en diversas áreas de acción, algunas de las cuales se mencionan a continuación:

- Agrupar, racionalizar y complementar los diversos programas aislados de subsidios hoy día existentes. Cuando sea posible, tales subsidios se utilizarán para estimular la participación en los programas educacionales, de capacitación para el trabajo y de reentrenamiento laboral dirigidos a los más pobres...

9. Los subsidios monetarios o asistenciales...constituyen una importante herramienta de apoyo a los grupos más vulnerables de la población. Buscaremos mejorar el impacto global de estos subsidios constituyendo con ellos un sistema integrado y mejor focalizado.

10. El Programa (Nacional de Superación de la Pobreza) buscará reorientar y concentrar gradualmente los subsidios asistenciales en la atención de menores, ancianos y personas discapacitadas e inválidas. Estos subsidios generan dependencia del Estado y desincentivan la afiliación a los programas normales de seguridad social y al incorporación al mercado de trabajo. Por ello, salvo en el caso de los grupos ya identificados, propenderemos a sustituirlos por instrumentos que hagan posible y estimulen la capacidad de emprender o la incorporación al mercado formal de trabajo de los más pobres.

Comité Interministerial Social.

***Programa Nacional de Superación de la Pobreza. Compromisos y Metas.
1995.***

Nos comprometemos a mejorar el impacto distributivo del Gasto Público Social, perfeccionando la focalización social y territorial de los subsidios, así como readecuándolos a las nuevas necesidades de los grupos vulnerables, en especial, los niños, las madres, los ancianos y las personas con discapacidad y asegurando que las inversiones, servicios y

**MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTO
PROGRAMA DE EVALUACIÓN DE PROYECTOS GUBERNAMENTALES**

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO B

FICHA DE SÍNTESIS DE OBSERVACIONES Y COMENTARIOS POR TEMA

prestaciones sociales lleguen a los grupos y áreas territoriales pobres, en la cantidad requerida, con la calidad debida, con respeto a la dignidad de las personas y estimulando sus propias capacidades (pág.10).

Las nuevas oportunidades que el crecimiento ofrece a los trabajadores y familias chilenas, ya no son posibles para aquella parte de la población que hizo el aporte de su vida activa, los ancianos y ancianas que, en su gran mayoría, vive de modestas pensiones y jubilaciones... Nos comprometemos a reforzar la progresividad de sus pensiones, así como la creciente provisión de prestaciones y servicios sociales básicos hacia los adultos mayores de menores ingresos, estimulando paralelamente iniciativas comunitarias de integración social...(pág.13).

La necesidad de un proyecto de país incluyente, requiere la promoción de políticas sociales destinadas a facilitar el mayor y mejor acceso a las oportunidades de quienes, por exclusión o marginalidad económica, por condicionantes culturales y por históricas discriminaciones sociales, tienden a quedar afuera de los beneficios del crecimiento. En esta situación están quienes, paradójicamente, constituyen el mayor potencial de desarrollo del país y cuya ausencia, o limitada presencia en la vida económica, política, social y cultural, limita las propias perspectivas del crecimiento y del progreso al que se aspira, en especial, los niños y niñas, los jóvenes y mujeres. Nos comprometemos a producir aquellas reformas legales que permitan la plena integración e igualdad de oportunidades de estos grupos sociales prioritarios al entrar al próximo siglo, y a priorizar los esfuerzos y recursos de inversión social en la infancia, juventud y las mujeres, de modo de romper con los círculos reproductores de la pobreza (pág.13).

Todo lo anterior (invertir socialmente en las personas) no exime de la responsabilidad de implementar aquellas políticas y programas asistenciales, así como la canalización de subsidios monetarios hacia quienes no pueden, transitoria o permanentemente, hacerse cargo de sí mismos por sus propios medios, situación que en especial afecta a los niños y niñas, madres, ancianos y discapacitados. En suma, y frente a las situaciones de extrema pobreza, el Estado tiene el deber de garantizar mínimos básicos de bienestar (pág.19).

La adecuada identificación y tipificación de los usuarios, así como de los condicionantes de sus situaciones de pobreza y falta o insuficiente acceso a las oportunidades habrá de permitir, no sólo correctivos de focalización que aseguren que los programas asistenciales y los subsidios lleguen efectivamente a los grupos que más lo necesitan, sino una readecuación de los mismos en función de sus realidades, de modo de permitir su progresividad, mejor uso y resultados, en respeto a la dignidad de las personas y estimulando, cuando ello sea posible, la generación de capacidades propias (pág.19).

**MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTO
PROGRAMA DE EVALUACIÓN DE PROYECTOS GUBERNAMENTALES**

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO B

FICHA DE SÍNTESIS DE OBSERVACIONES Y COMENTARIOS POR TEMA

Beneficios Asistenciales Permanentes. Destinados a quienes su condición de edad o discapacidad física o mental les impide de manera permanente hacerse cargo, por sus propios medios, de una vida digna:

- Subsidios Monetarios Focalizados.
- Prestaciones Sociales Focalizadas que mejoran calidad de vida.
- Redes Solidarias para grupos vulnerables.

(pág.20).

Beneficios Asistenciales Transitorios. Destinados a quienes sus situaciones familiares económicas o de marginalidad social, les impiden acceder a las nuevas oportunidades que se abren con los programas prioritarios (de inversión social) que les están destinados y que permiten romper con los círculos reproductores de la pobreza. Estas iniciativas deben facilitar su participación en distintos programas y, por lo mismo, permitir su egreso del sistema de asistencialidad, sobre la base de un compromiso de deberes y derechos mutuos.

- Subsidios Especiales vinculados a algunos Programas Prioritarios de Inversión Social.
- Prestaciones Sociales Especiales vinculadas a algunos Programas Prioritarios.

(pág.20).

ANEXO 2

Información SUF a partir de CASEN 1992 - 1994

Subsidio Unico Familiar

I. Focalización

	1992	1994
	27,0%	27,1%
Indigente	39,1%	38,2%
Pobre	33,9%	34,7%
No-Pobre		

II. Características Regionales y Correlaciones 1994

Región	# SUF	Tasa Pobreza	Población	# Pobres
I	4539	22,3	349119	77854
II	6289	25,6	417382	106850
III	7043	32,4	235506	76304
IV	34087	32,2	517521	166642
V	43642	28,5	1429274	378758
VI	26672	32,5	714486	232208
VII	34282	39,6	852255	337493
VIII	80838	39,6	1798256	712109
IX	43093	33,5	791837	265198
X	51216	32,4	975443	316044
XI	3040	28,1	79776	22417
XII	780	14	140602	19684
RM	110817	19,8	5507938	1090572
	448317	27,5	13809195	

Coefficiente de Correlación

Tasa de Pob.	19%
Población	89%
Pobres	97%

III. Población Potencial

III.

	1992	1994	
<u>Menores a 16 años</u>			
Indigentes	558806	480900	
Pobres	1252988	1085553	1576453
No-Pobres	2247945	2502982	
	4059739	45%	4079415
			39%
<u>Entre 16 -18 años</u>			
Indigentes	67289	69978	
Pobres	199561	156021	214999
No-Pobres	492681	507243	
	759531	35%	722242
			30%

IV. Características del Jefe de Hogar - SUF

Ocupación	1992	1994
Ocupado	79%	74%
Desocupado	3%	4%
Inactivo	18%	22%
Otras		
Masculino	81%	78%
Urbano	65%	62%
Edad	42,25	43,14
Educación	5,87	5,82
Tamaño Hog.	5,66	5,45
Ing. autónomo	107550	127702
Ing/canasta	4,18	4,24

Costos Totales y Unitarios 1996		
INP	SUF	PASIS
Gastos de Ejecución		
Personal	48475000	36569000
Servicios Básicos	2143000	1616000
Infraestructura	9180000	6925000
Mobiliario	444000	588000
Agencias Regionales	158337000	119448000
Servicios Computacionales	254940000	194340000
TOTAL INP	473519000	359486000
Superintendencia		
	SUF	PASIS
Gastos de Ejecución		
Personal	16609406	8339518
Viativo	871023	377476
Correo	347220	19440
Teléfono	180909	72678
Fax	75361	75361
Materiales	36904	3978
Total Superintendencia	18120823	8888451
Total INP + Superintendencia	491639823	368374451
Número de Beneficios	750626	324080
Costo por beneficio	655	1137
Costo Unitario Mideplan Ficha CAS-2	6100	6100
Costo Real Mideplan (3 años)	2033	2033
Costo Total Unitario Anual	2688	3170
Monto Beneficio Unitario Mensual	2800	21972
Monto Beneficio Unitario Anual	33600	263664
Relación Costo-Beneficio	8,0%	1,2%

SUBSIDIO UNICO FAMILIAR (SUF)			
	Menores	Def. Mental	Inválidos
0-5	209.241	52	1
5-10	261.805	113	2
10-15	237.618	90	0
15-18	39.641	33	3
18- +	***	3	6
Total	748.305	291	12
Madres	Madres Embarazadas		
0-15	291	12	
15-20	6	39	
20-25	782	1.292	
25-30	4.193	1.587	
30-	8.203	1.239	
Total	29416	1649	

ANEXO 4

SUBSIDIO ÚNICO FAMILIAR (Datos al 30.07.97)			
Región	Comunas	Total	%
I	10	10034	1,26
II	9	13622	1,71
III	9	14934	1,87
IV	15	48986	6,15
V	37	90714	11,38
VI	33	40385	5,07
VII	29	59398	7,45
VIII	49	143786	18,04
IX	30	75605	9,49
X	42	86024	10,79
XI	10	4108	0,52
XII	3	2846	0,36
R.M.	51	206572	25,92
Total	327	797014	100

SUF

N° SUBSIDIOS FAMILIARES EMITIDOS POR REGIONES

REGIONES	1990-1997										
	1990	1991	1992	1993	1994	# personas	Tasa Pobreza	SUF%pob	SUF%pobre	1995	1996
I	9.554	8.979	8.467	9.400	9.308	349.119	23,7	0,027	0,112	9.010	9.308
II	17.030	16.488	15.352	16.106	15.570	417.382	26,5	0,037	0,141	13.645	12.943
III	13.607	13.044	12.585	14.083	14.836	235.506	35,1	0,063	0,179	14.796	14.258
IV	47.154	46.137	44.239	48.922	47.957	517.521	39,8	0,093	0,233	46.048	44.866
V	106.840	105.667	98.267	100.534	99.066	1.429.274	29,4	0,069	0,236	94.314	89.233
VI	45.660	43.743	41.574	42.584	40.645	714.486	42,1	0,057	0,135	38.365	37.187
VII	65.816	64.005	59.983	60.799	57.884	852.255	49,8	0,068	0,136	52.921	52.566
VIII	125.770	123.963	119.431	132.112	130.658	1.798.256	45,3	0,073	0,160	130.412	131.088
IX	76.732	74.411	71.102	77.141	75.006	791.637	43,3	0,095	0,219	73.834	69.343
X	97.244	93.140	88.850	93.493	92.044	975.443	42,4	0,094	0,223	88.784	83.903
XI	4.949	4.660	4.302	4.418	4.354	79.776	37,1	0,055	0,147	4.217	4.013
XII	2.615	2.490	2.310	2.786	2.781	140.602	15,5	0,020	0,128	2.878	1.671
METROP.	329.792	307.299	270.764	259.639	238.318	5.507.938	21,5	0,043	0,201	212.776	200.247
TOTAL	942.733	904.026	837.226	862.017	828.427	13.809.195	32,1	0,060	0,187	782.000	750.626

**MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS
PROGRAMA DE EVALUACIÓN DE PROYECTOS GUBERNAMENTALES**

FORMATO “C”

**CORRESPONDE A LAS CONCLUSIONES ESPECÍFICAS
PLANTEADAS POR EL PANEL DE EVALUACIÓN AL
PROGRAMA, LAS CUALES SE CONCENTRAN EN:
JUSTIFICACIÓN, SUPUESTOS Y OBJETIVOS, Y EN SU
EFICACIA, EFICIENCIA Y EFECTIVIDAD.**

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO C

FICHA DE SÍNTESIS DE CONCLUSIONES ESPECÍFICAS

I. DATOS BÁSICOS DEL PROYECTO/PROGRAMA	
1.- Nombre del Proyecto/Programa	SUBSIDIO UNICO FAMILIAR
	Código 11
1.1.- En caso de ser Proyecto, programa o política a la cual se vincula o es parte:	<p>El estado dispone de un conjunto de instrumentos asistenciales, siendo el SUF uno de ellos. De modo que este Subsidio no es propiamente un proyecto, sino que un instrumento de asistencialidad social. Pero, como tal, el SUF no forma parte de un programa asistencial más amplio, ni integra una política consistente de asistencialidad social, como se desprende del análisis evaluativo realizado por este Panel.</p>
2.- Ministerio Responsable	MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL
2.1.- Servicio responsable (si corresponde)	SUPERINTENDENCIA DE SEGURIDAD SOCIAL
II. CONCLUSIONES EN TORNO A LA JUSTIFICACIÓN, SUPUESTOS Y OBJETIVOS DEL PROYECTO/PROGRAMA:	
3.- Conclusiones en torno a la validez y pertinencia de la justificación del proyecto:	<p>3.1. No obstante los avances sociales y económicos ocurridos en el país durante el período en que ha estado vigente el SUF, subsisten viejos y estructurales problemas de pobreza, así como también se generan nuevas realidades de inseguridad y riesgo social que validan la necesidad de mantener instrumentos de asistencialidad social:</p> <ul style="list-style-type: none">- <i>Es efectivo el proceso de reducción sostenida de la pobreza, pero todavía un cuarto de la población se encuentra bajo la líneas de la pobreza y, en especial, se mantienen, proporcionalmente mayores tasas de pobreza e indigencia en las zonas rurales.</i>- <i>Sigue siendo la población infantil la que mayormente integra los contingentes sociales de pobreza y riesgo social en el país y la que justifica las inversiones de largo plazo.</i>- <i>No obstante el incremento de la tasa de participación laboral de las mujeres, incluso mayor que la que experimentan los varones, esta tasa sigue siendo más baja que la masculina y, particularmente más baja entre las mujeres de los hogares más pobres que son, precisamente, los de mayor tamaño y con mayor presencia de menores.</i>- <i>Si bien la cobertura de la enseñanza básica es casi universal, todavía hay problemas de</i>

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO C

FICHA DE SÍNTESIS DE CONCLUSIONES ESPECÍFICAS

cobertura a niveles de enseñanza media y preescolar, en especial de niños y jóvenes de hogares de mayor pobreza. Y todavía los rendimientos escolares son muy desiguales según las condiciones socioeconómicas.

- Cada vez más la pobreza se asocia a los bajos ingresos, es decir, a los empleos precarios. Eso conlleva el ejercicio de trabajos legalmente desprotegidos y con escasa cobertura del sistema de seguridad social.

- Los procesos de integración económica en curso han creado y habrán de generar mayores y veloces fenómenos de reconversión productiva y, consecuentes procesos de reconversión laboral, con efectos en la inseguridad laboral (entradas y salidas coyunturales de la mano de obra del mercado de trabajo).

3.2. Si bien es efectivo que las políticas de inversión social son las que habilitan a los más pobres para salir de su condición, la igualdad de oportunidades requiere de instrumentos que permitan que, efectivamente, los programas y esfuerzos de inversión social (en especial en la educación, la salud y la capacitación) lleguen a quienes tienen mayores rezagos o mayores probabilidades de quedar excluidos. Eso valida la necesidad de instrumentos de asistencialidad social fuertemente asociados a las políticas y programas de inversión social, especialmente orientados al fortalecimiento de los recursos humanos:

- El importante mejoramiento de los indicadores sociales del país, tiene todavía una muy desigual distribución social y territorial, como lo revela el comportamiento de los indicadores de salud y educación (esperanza de vida, mortalidad materno infantil, desnutrición, años de escolaridad, rendimientos escolares, etc), en las distintas regiones y comunas, en las zonas urbanas y rurales, así como en los hogares según niveles de ingresos (información CASEN).

3.3. La presencia de un marco jurídico que reconoce la responsabilidad del estado en materia de seguridad social, la vigencia de una solvente institucionalidad con larga tradición y experiencia en la ejecución y gestión de instrumentos de asistencialidad social, así como la provisión de aportes fiscales permanentes para estos propósitos, validan la capacidad pública para abordar y hacerse cargo de políticas, acciones e instrumentos asistenciales.

3.4. No obstante lo anterior, es decir, asumiendo que la realidad nacional plantea la validez de instrumentos asistenciales de la naturaleza del SUF, cabe preguntarse sobre la pertinencia del SUF para abordar eficazmente los desafíos actuales y previsibles de enfrentamiento de la pobreza y de igualdad de oportunidades. Y, ante tal pregunta que se formula este Panel, el análisis evaluativo conduce a afirmar que el SUF actual requiere cambios:

- Relativos a precisar sus destinatarios, según las nuevas dinámicas sociales, demográficas, territoriales y laborales de la pobreza.

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO C

FICHA DE SÍNTESIS DE CONCLUSIONES ESPECÍFICAS

- *Relativos a los objetivos a alcanzar.*

- *Relativos al tipo de institucionalidad que permite el mejor desempeño de los objetivos.*

4. Conclusiones en torno a los supuestos de ejecución del proyecto:

Del análisis de los supuestos que acompañan la ejecución del SUF es posible agrupar algunas conclusiones relativas a los supuestos que hacen a las instituciones públicas y a las condiciones socio-económicas del país.

4.1. *Respecto de los supuestos institucionales:*

Coordinación e Integralidad. No obstante la solidez institucional que tienen cada una de las entidades (responsable, co-ejecutoras y relacionadas) involucradas en el desempeño del SUF, el comportamiento general de todas estas instituciones se guía más por la lógica propia, sectorial, corporativa, que por la búsqueda de la intersectorialidad y la efectiva coordinación. Ahora bien, también hay que destacar que en la lógica operativa que acompaña el desempeño SUF, hay una sobreexigencia de coordinación por la gran cantidad de entidades, a niveles central y descentralizados, involucrados. Tal como se señala en la Ficha B, en la concepción operativa del SUF hay una contradicción que es base de las posibles limitaciones o dificultades operativas: el SUF convoca la presencia de múltiples entidades que realizan funciones parciales cuya agregación debe dar cuenta del funcionamiento total del SUF, y no se busca, en cambio, la complementariedad programática que pueden aportar todas las entidades involucradas, de modo que la coordinación surja como una necesidad y resultante de una acción más integral de diferentes entidades, instituciones, programas e instrumentos, de los cuales el SUF es un componente.

Gestión. Lo anterior se traduce, necesariamente en problemas de gestión. Si la coordinación que se requiere es aquella que hace a la exigencia de juntar muchas entidades para que cada una haga una parte o asuma alguna función parcial de un proceso, eso requiere grandes esfuerzos de información y formación de los agentes responsables para conocer y entender el proceso global, de modo de comprometer sus esfuerzos más allá de sus propias funciones, con el objetivo final o logro. Esta forma de articulación que resulta de agregar parcialidades refuerza las prácticas de los funcionarios en torno a procedimientos más que a resultados, sobretodo porque el producto o servicio que llega al beneficiario no está presente en la cadena de funciones intermedias: ¿cómo comprometer a la empresa que procesa la información de las fichas CAS con la madre embarazada que es postulante del SUF? ¿cómo involucrar al técnico que ordena la información de cobertura para que en vez de cuadrar las cifras globales visualice las necesidades de coberturas comunales?, a modo de ejemplos.

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO C

FICHA DE SÍNTESIS DE CONCLUSIONES ESPECÍFICAS

Pero también los problemas de gestión se advierten en el desigual reparto de capacidades técnicas y profesionales, así como de recursos, a nivel territorial. El supuesto de que la descentralización tiene ventajas desde el punto de vista de una gestión más cercana a la realidad y necesidades de las personas, choca con la realidad de desigualdades comunales: la evidencia señala que son inversamente proporcionales las capacidades y recursos municipales, con el tamaño y profundidad de las situaciones de pobreza comunales, lo que significa que, desde el punto de vista de la gestión, cuánto más pobre el municipio, mayores deficiencias para administrar el SUF.

Calidad de la Información Social y Focalización. Se cuenta con adecuados y múltiples sistemas de información social gubernamentales que tienen cobertura nacional y representatividad regional y comunal (CASEN, encuestas INE, SIMCE, registros computarizados de indicadores de usuarios de la salud pública, registros computarizados de beneficiarios y procedimientos vinculados a los causantes del INP, sistemas de monitoreo, estudios evaluativos sectoriales, etc.) y, no obstante ello, se advierten problemas en la focalización, lo que ciertamente es una señal de la subutilización de la información disponible. Es decir, más allá de las limitaciones operativas y de gestión, hay además un insuficiente e inadecuado uso de la información (subutilización de los registros disponibles), que hace casi irrelevante la existencia de tal cantidad de información disponible, cuya utilidad central debería estar vinculada al diseño y correctivos de políticas sociales y de programas, y no a la mera contabilización estadística de indicadores. Esto es evidente en el caso del SUF, en que el Panel constató la inexistencia de información procesada en manos de las instituciones que habitualmente operan el SUF.

Universalidad de prestaciones sociales básicas. Está claro que el incremento presupuestario que han tenido las políticas sociales en los noventa apuntan a ampliar sus coberturas y la variedad de prestaciones a las que la población puede acceder. Si en algún momento, la existencia del SUF fue una condición o garantía para que sus beneficiarios pudieran acceder a servicios de atención primaria de salud y de enseñanza básica, en la actualidad ello está garantizado a todos los chilenos, al margen del SUF. Tanto porque la cobertura es universal, como porque existe internalizada una cultura de demanda de la población sobre los servicios de salud y de educación, no pareciera el SUF tener mayor gravitación en los actuales buenos indicadores sociales básicos.

En cambio, sí parece razonable buscar su vinculación con aquéllos en los que se evidencian déficits, aunque responden a fenómenos distintos, como lo es el acceso y la retención de estudiantes en la educación media (en donde se cuenta con suficiente disponibilidad pública para ofrecer cobertura nacional), la atención preescolar a hijos de madres pobres (con insuficiencias de oferta pública en materia de cobertura), e inserción laboral de las mujeres pobres (asociado a lo anterior, así como a las reducidas coberturas de programas de capacitación laboral especializados para éstas, por ejemplo).

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO C

FICHA DE SÍNTESIS DE CONCLUSIONES ESPECÍFICAS

4.2. Respecto de los supuestos socio económicos:

Aun cuando la tasa de desocupación se mantiene en niveles relativos bajos de manera constante (no excede del 6% en los últimos años), sí también se mantiene constante el nivel de trabajos precarios en los segmentos más pobres del país, con un alto porcentaje de la actual fuerza de trabajo fuera de los sistemas de seguridad social, lo que genera inequidades entre trabajadores formales e informales que, el actual SUF, repara de manera parcial (si bien se asimilan los montos per cápita de las asignaciones familiares con los SUF, este último tiene restricciones que las asignaciones familiares a las que acceden los trabajadores formales no tienen, lo que limita los beneficios totales por hogar y el volumen de hogares cubiertos).

Pero, si en el pasado (cuando se instauró el SUF la desocupación era muy alta, como también lo eran los índices de pobreza), el monto unitario del subsidio y el número de beneficios por hogar, pudiera haber significado un complemento monetario significativo y un incentivo económico en tales hogares para retener estudiantes en el sistema escolar y forzar los controles periódicos de salud, probablemente hoy no sea así. De modo que, aun cuando parece que está vigente el supuesto de que un subsidio monetario puede ser un incentivo para la participación en programas de inversión social (educacionales, laborales, etc.), habría que explorar cuál es el subsidio óptimo que, desde el punto de vista del monto en dinero (o del bien que ofrece) y del tipo de programas sociales a los que se asocia, incentiva en la población potencialmente beneficiaria el uso de las oportunidades que brindan las políticas sociales, sin desincentivar la búsqueda de empleos.

Asociado a esto surge el hecho de que, aún cuando opera en efecto un Fondo permanente con aportes fiscales para financiar este subsidio, cabe plantearse si cuenta con la magnitud de recursos suficientes para llegar, con una cantidad per cápita óptima, a todos los que, potencial y previsiblemente, son sus destinatarios. Y si, de ser necesario revisar la provisión de recursos, existen las condiciones políticas y sociales para debatir su prioridad, vis a vis el uso alternativo de los mismos recursos.

También cabe preguntarse si, dadas las condiciones anteriores, la población potencialmente beneficiaria logra informarse adecuadamente, puesto que el acceso a este subsidio supone una postulación voluntaria y realizar esfuerzos de tramitación para acceder a este derecho. Puesto que son menos las disponibilidades que la demanda efectiva y, mucho menos todavía, que la demanda potencial (y dados los aparentes problemas de desfocalización detectados por el Panel), cabe preguntarse si ello es la consecuencia de: la falta de transparencia y difusión informativa hacia los potenciales beneficiarios; si responde a ineficiencias operativas y de gestión; o finalmente, si no hay incentivo suficiente en la población para demandar este tipo de beneficio.

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO C

FICHA DE SÍNTESIS DE CONCLUSIONES ESPECÍFICAS

5.- Conclusiones en torno a la definición y cumplimiento de los objetivos del proyecto

Sin ser explícitos los objetivos del SUF, éstos se deducen del marco legal que ha ido construyéndose en el tiempo, con las modificaciones que se han ido introduciendo en los cuasantes, en los requisitos y en algunas operatorias y procedimientos. Todo lo cual, de alguna manera, refleja las lógicas distintas que han imperado, por una parte, en el origen del SUF y, por otra, la que ha intentado precisarse en los noventas, con el paso de las políticas asistenciales compensatorias a las políticas de igualdad de oportunidades que sustentan el mayor esfuerzo de inversión social.

El resultado es un híbrido de objetivos, en que se mezclan los propósitos originales, con nuevos propósitos (todos subyacentes). Así, coexisten objetivos de equiparidad de condiciones entre trabajadores informales y formales (el SUF como alternativa de acceso a un subsidio monetario a quienes no pueden percibir asignaciones familiares), con objetivos de complementar, a través de este subsidio monetario, exiguos ingresos familiares autónomos, con objetivos de mejorar indicadores sociales (educacionales y de salud) en los sectores económicamente más desprotegidos, con objetivos de mediano y largo plazo de habilitar a los más pobres para asegurar mayor igualdad social de oportunidades.

Este conjunto de objetivos implícitos de diversa naturaleza y nivel, se pretenden alcanzar, además, a través de un instrumento que no ha introducido, en su diseño, conceptualización y ejecución, las modificaciones necesarias para asumir los cambios socio-económicos y demográficos acaecidos en la sociedad chilena en el período en que el SUF ha estado vigente (como se aprecia en la heterogeneidad de situaciones laborales y de ingresos que tienen los beneficiarios reales, en la brecha cuantitativa entre potenciales y reales beneficiarios, entre el tipo de destinatarios y los que realmente demandan o son potenciales demandantes, etc.).

La no explicitación de objetivos tiene, como otra de sus consecuencias, la ausencia de indicadores y de metas verificables y evaluables que permitan acompañar el desempeño del SUF, lo que explica y retroalimenta la mantención de una ausente explicitación de objetivos que, por lo mismo, no permite correctivos ni innovaciones de ejecución (salvo los que puedan referirse a problemas de procedimientos).

Domina, pues, un funcionamiento inercial que no es objeto de interrogaciones: se sigue haciendo lo que se conoce y se sabe hacer, para lo que ya hay constituida "una clientela" asegurada, como lo demuestra la demanda existente, independientemente de si con este tipo de subsidio y con los recursos involucrados se cumplen los propósitos implícitos.

Todo lo cual lleva a señalar la necesidad de precisar y definir expresamente los objetivos del SUF, acorde a la realidad social actual y previsible de pobreza, marginalidad y riesgo social,

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO C

FICHA DE SÍNTESIS DE CONCLUSIONES ESPECÍFICAS

en el marco de las políticas sociales en curso. La precisión de los objetivos del SUF, no sólo debe ser una respuesta para orientar más eficazmente el resultado de su intervención, sino para tener claridad respecto de lo que la población más pobre del país necesita y cuyas necesidades se expresan en la persistencia de su demanda por acceder al SUF, aún si no sabemos, y debemos descubrir, lo que tales demandas significan, subjetiva y objetivamente, para esta población.

III. CONCLUSIONES ESPECÍFICAS EN TORNO A LA EFICACIA, EFICIENCIA Y EFECTIVIDAD DEL PROYECTO:

6.- Conclusiones específicas en torno a la eficacia del proyecto

Para poder emitir juicios conclusivos respecto de la eficacia del SUF, se debería tener claridad sobre los objetivos, contar con metas de cumplimiento e indicadores para ir midiendo el desempeño, nada de lo cual está disponible. Como tampoco existen estudios que permitan tener evaluaciones conclusivas sobre la eficacia del proyecto.

El único juicio conclusivo que es posible formular de la evidencia empírica es, por una parte, que existe una demanda social por SUF que sobrepasa, año con año, la oferta disponible de beneficios, lo que estaría indicando la importancia que los beneficiarios potenciales le asignan al SUF en sus vidas; y, por otra, que son los menores, los niños y jóvenes, los más significativos demandantes SUF, cuestión que es consistente con el hecho de que la pobreza infantil es la mayoritaria en el país.

Ahora bien, aún sin contar con la información requerida y considerando los objetivos implícitos que el Panel ha logrado reconstruir, es posible aventurar algunas conclusiones que pudieran servir de hipótesis para estudios evaluativos que necesariamente habrá que realizar:

6.1. En lo que se refiere al impacto monetario, y de acuerdo a los antecedentes aportados en la Ficha B en el punto 4.3, podemos concluir que el SUF sólo parece tener un impacto monetario significativo en el segmento de hogares más pobres, con mayor número de hijos dependientes en edad escolar. Si consideramos 1996 (fecha para la que tenemos información comparable de ingresos de los hogares a través de la CASEN), el impacto del SUF tiene mayor significado en el 10% de los hogares más pobres, en que el monto del beneficio promedio (1.6 beneficios por familia) puede llegar a significar el 7% del total de los ingresos (a partir de ahí, el impacto baja considerablemente: en el segundo decil más pobre es la mitad del anterior).

6.2. De acuerdo a mediciones internacionales, Chile no sólo registra un alto nivel de desempeño en sus indicadores sociales básicos, sino que ha estado progresando consistentemente en ellos (ver Índice de Desarrollo Humano del PNUD en los noventas). Sin embargo, no tenemos evidencia de cómo (si es que ello ocurre) interviene el SUF, al menos

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO C

FICHA DE SÍNTESIS DE CONCLUSIONES ESPECÍFICAS

para los hogares más pobres del país, o si la evolución de los indicadores sociales es simplemente el resultado de las propias políticas educacionales y de salud del país, que han tendido a hacer más efectivas la universalidad de sus respectivas coberturas en estos años.

6.3. Por otra parte, aunque las mejorías de los indicadores sociales han sido consistentes a lo largo de estos años, de igual manera se mantienen brechas importantes en el comportamiento de estos indicadores, dependiendo de las variables de ingresos de los hogares y de su pertenencia urbano-rural, de modo que también cabe interrogarse respecto del papel que desempeña el SUF en estos resultados.

6.4. Sin embargo, y aún si en la actualidad pudiera no haber una relación estrecha entre SUF y desempeño de indicadores sociales en salud y educación, cabe interrogarse respecto del rol que la trayectoria del SUF ha jugado en la materia, puesto que si la población que hoy cuenta con mejores indicadores de salud y educación es fruto de un proceso en que el SUF jugó un papel, es un antecedente importante a considerar para reforzar la ligazón entre el SUF y aquellas prestaciones que siguen siendo deficitarias (como lo es el caso de la atención preescolar, de la inserción de estudiantes en la enseñanza media y/o en programas de capacitación y, asimismo, en materia de facilitar apoyos para la inserción ocupacional de las mujeres, madres de estos menores).

7.- Conclusiones en torno a la eficiencia del proyecto

Es de destacar el buen desempeño institucional que significa que, anualmente, se asignen y ejecuten a lo largo de todo el país una suma considerable de beneficios. En el transcurso de 1997, casi en la totalidad de las comunas (en 327 de ellas) de las 13 regiones, se canaliza un subsidio monetario que llega, mes a mes, a manos de aproximadamente 800 mil personas.

Y para quienes reciben la adjudicación del SUF por primera vez, es importante destacar que, al menos en las comunas de la octava región, los nuevos beneficiarios no deben esperar más de un mes para iniciar el cobro regular del subsidio, gracias a la agilización de trámites que antes demoraban hasta 3 meses (procedimiento que hay el compromiso de extender a otras regiones).

Asimismo, es destacable el hecho del bajo costo en que incurre el estado para materializar estas transferencias monetarias. Aún si es necesario hacer una revisión más rigurosa, de la preliminar e imprecisa información recabada por el Panel, se advierte que los costos en que se incurre para seleccionar, adjudicar y pagar, representan no más del 8% del valor del beneficio que llega a cada beneficiario. En efecto, al como se señala en la Ficha B, en el punto 4.3. resulta considerando los gastos administrativos y operativos de la Superintendencia de Seguridad Social y del INP, así como la aplicación de la Ficha CAS, el costo administrativo es de \$2.688 anuales para transferir al beneficiario el equivalente a

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO C

FICHA DE SÍNTESIS DE CONCLUSIONES ESPECÍFICAS

\$33.800 anuales por cada beneficio SUF

Sin embargo, también se advierten insuficiencias de gestión que afectan la eficiencia del proceso SUF y que señalamos a continuación:

7.1. Aun si existen dudas respecto de la veracidad de la información entregada por la CASEN (limitaciones de representatividad de la población con SUF por tamaño muestral y problemas eventuales de subregistro de la información), pareciera existir desfocalización (un tercio de hogares no pobres serían beneficiarios SUF según las encuestas CASEN de 1992 y 1994) hecho que podría ser atribuible a: limitaciones del instrumento (CAS-2); ausencia de criterios que determinen algunas orientaciones comunes a todo el país para elegir beneficiarios; desigual distribución de capacidades técnicas y de recursos a niveles comunales, lo que genera discriminaciones en los accesos; etc.

7.2. La lógica de procedimientos, que hace eficiente la operación SUF mirada desde los criterios de desempeño de coberturas y gasto nacionales, domina por sobre la lógica de resultados que permitiría mejorar la destinación territorial y social de los recursos disponibles, focalizando mejor en las localidades y grupos sociales más pobres del país. Y esta lógica operativa, que forma parte de una cierta "cultura" de gestión pública, se refuerza por el modelo institucional existente: un tramado institucional complejo participando en el proceso SUF, cada cual con una función o tarea parcial, que puede ser eficiente en sí misma, pero que, por estar separada de otras funciones, pone en riesgo la eficiencia del proceso global o del resultado final, y que exige altos niveles de coordinación de todos los entes involucrados. La contrapartida de esta forma de coordinación de funciones parciales, es aquella que convoca a diversas instituciones que tienen en común el mismo tipo de beneficiarios, para que pongan, también en común, esfuerzos programáticos, de modo de dar mayor integralidad a los resultados que cada cual persigue con sus instrumentos y programas. Y este tipo de coordinación, por objetivos y resultados, no existe en torno del SUF, porque no existe una entidad rectora que precise objetivos, metas, indicadores, etc. En definitiva, el SUF es un instrumento que no forma parte de una programa asistencial más integral, con un asiento institucional reconocible, responsable gerencialmente de los logros finales y, por ende, de todo el proceso.

8.- Conclusiones específicas en torno a la efectividad del proyecto

Al igual que respecto de los análisis sobre eficacia, en lo que respecta a la efectividad del SUF, se carece de estudios de impacto que permitan emitir análisis conclusivos.

Sin embargo, y con la información parcial disponible por este Panel, se pueden adelantar algunas conclusiones que deberían servir como hipótesis de los estudios de impacto que habrá que efectuar con análisis de poblaciones beneficiadas por el SUF y grupos control:

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO C

FICHA DE SÍNTESIS DE CONCLUSIONES ESPECÍFICAS

8.1. La evidencia disponible señala que, aun cuando existe una tendencia a la reducción de la población potencialmente beneficiaria del SUF, por el hecho de que se ha ido reduciendo progresivamente la pobreza en el país y que la tendencia indica que ese seguirá siendo el proceso, todavía hoy existe una proporción importante de la población en condiciones de riesgo social, que tiene los requisitos para ser beneficiaria del SUF, que no puede ser cubierta por este subsidio y que queda fuera del beneficio. De modo que, independientemente de cuán efectivo sea el SUF en las vidas de la población que hoy se beneficia de su acceso, se constata que su cobertura es limitada.

8.2. La otra evidencia disponible es que los beneficiarios casi exclusivos del SUF son los menores, siendo absolutamente irrelevante la presencia de personas con discapacidades físicas o mentales. Y ello habla de cuán poco significativo es el monto de dinero que proporciona este subsidio: las familias que tienen dependientes con discapacidades pueden postular al PASIS o al SUF. En 1997, los beneficiarios discapacitados del PASIS son 174 mil personas, contra 303 personas discapacitadas beneficiadas con el SUF, lo que significa que la inmensa mayoría opta por el PASIS, que representa un monto mensual en dinero 7 veces superior al SUF.

8.3. La búsqueda de condiciones de equiparidad entre los trabajadores informales y los formales pareciera ser uno de los propósitos que, aunque con restricciones, tiende a cumplirse (las restricciones tienen que ver con las limitaciones de cobertura y con el hecho de que no hay en el SUF, como sí lo hay en el caso de las asignaciones familiares, asignación automática cumpliendo los requisitos, sino que se postula caso a caso). De modo que, puesto que la equiparidad de situaciones se cumple parcialmente, ello trae consecuencias de inequidad entre los trabajadores formales e informales, tanto desde el punto de vista de las condiciones de acceso a la seguridad social (mientras unos tienen derechos automáticos, los otros deben postular y ser seleccionados), como en los montos percibidos por los respectivos hogares (si bien el monto del SUF es equivalente al de la asignación familiar para los trabajadores de los tramos de menores ingresos, el número de beneficios de los hogares de los trabajadores formales está determinado por el tamaño familiar, mientras que en los informales depende del cumplimiento de requisitos y de las disponibilidades comunales de cupos).

8.4. Finalmente, respecto del impacto del SUF en el logro de las políticas de igualdad de oportunidades, no tenemos evidencia, porque no sabemos en qué medida este instrumento ha contribuido (o puede eventualmente contribuir) a que los programas educacionales y de salud lleguen a los más pobres y rezagados, no sólo en la cantidad requerida, sino con la debida calidad.

¿Es el SUF vigente, o puede llegar a ser el SUF modificado, un incentivo para la mayor y mejor escolarización, para el mejor rendimiento escolar, para que se rompan los círculos intergeneracionales reproductores de la pobreza, tanto porque ofrecen un espacio de

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO C

FICHA DE SÍNTESIS DE CONCLUSIONES ESPECÍFICAS

calidad a los niños y jóvenes pobres de hoy, como porque ayudan a la mayor y mejor integración laboral de sus madres? Esa debería ser la pregunta a responder para evaluar la efectividad del SUF en las políticas de igualdad de oportunidades, de modo de reorientar su diseño a futuro.

**MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS
PROGRAMA DE EVALUACIÓN DE PROYECTOS GUBERNAMENTALES**

FORMATO “D”

**CORRESPONDE A LAS CONCLUSIONES Y
RECOMENDACIONES FINALES PLANTEADAS POR EL PANEL
DE EVALUACIÓN, LAS QUE SE CONCENTRAN EN LA
JUSTIFICACIÓN, DISEÑO Y GESTIÓN DEL PROGRAMA
EVALUADO.**

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO D

FICHA DE SÍNTESIS DE CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES FINALES

I. DATOS BÁSICOS DEL PROYECTO/PROGRAMA	
1.- Nombre del Proyecto/Programa	SUBSIDIO UNICO FAMILIAR
	Código 11
1.1.- En caso de ser Proyecto, programa o política a la cual se vincula o es parte:	<p>El estado dispone de un conjunto de instrumentos asistenciales, siendo el SUF uno de ellos. De modo que este Subsidio no es propiamente un proyecto, sino que un instrumento de asistencialidad social. Pero, como tal, el SUF no forma parte de un programa asistencial más amplio, ni integra una política consistente de asistencialidad social, como se desprende del análisis evaluativo realizado por este Panel.</p>
2.- Ministerio Responsable	MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL
2.1.- Servicio responsable (si corresponde)	SUPERINTENDENCIA DE SEGURIDAD SOCIAL
II. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES FINALES	
3.- Recomendaciones en torno a la validez y pertinencia de la justificación y supuestos del proyecto / programa	<p>Antes de precisar algunas recomendaciones específicas, hay un punto de partida a considerar, tal es, que debe construirse, finalmente, una propuesta explícita de objetivos que hacen a la existencia, vigencia y continuidad del SUF, reparando la omisión que, en este sentido, acompaña al SUF desde sus orígenes. Los fundamentos sobre la validez y pertinencia del SUF sistematizados por el Panel, después de haber hecho un esfuerzo de reconstrucción a partir de los materiales legales y normativos disponibles, y que han llevado al Panel a sostener la continuidad de este subsidio, aún si debe ser revisado, son todavía insuficientes. Hay, pues, una tarea pendiente de sistematización rigurosa de los fundamentos del SUF, que permitan hacer expresos y explícitos la justificación y supuestos de este subsidio.</p> <p>3.1. Existe mucha información disponible en el sector público que está subutilizada y cuyo procesamiento y adecuado análisis puede alimentar una revisión acerca de la justificación y supuestos socio-económicos que fundamentan la vigencia de un Subsidio monetario destinado a grupos sociales que viven condiciones transitorias de emergencia social o cuya situación presente es una limitación para acceder, en igualdad de oportunidades, a los beneficios del crecimiento. De modo que, una primera recomendación que formula el Panel, es un llamado a utilizar de mejor manera el cúmulo de información disponible y, en especial,</p>

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO D

FICHA DE SÍNTESIS DE CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES FINALES

la CASEN. Esta última debe potenciarse como instrumento capaz de proveer información útil para el análisis evaluativo, con fines de diseño y rediseños correctivos, de las políticas y programas sociales en general y, en especial, en el ámbito de los subsidios y políticas asistenciales, en donde la CASEN es especialmente débil e imprecisa, tanto en materia de registro de la información (el tamaño de la muestra limita la representatividad de los casos con subsidios y, además, los encuestadores mal registran la información), como del análisis posterior (hay escaso procesamiento de la información recabada, centrada exclusivamente en el impacto distributivo agregado de los diferentes subsidios monetarios, y ninguna referencia a la caracterización de los beneficiarios reales y potenciales de cada subsidio, a la relación entre hogares con subsidio y línea de pobreza, rasgos ocupacionales, composición y tamaño del hogar, por mencionar algunas de las variables en las que se debe incursionar).

3.2. Una segunda recomendación, y con base en la información previamente obtenida, está en la línea de adecuar el SUF a la realidad de las dinámicas socio económicas en curso y previsibles, de modo que realmente sea un instrumento adecuado a las necesidades de las actuales formas de vulnerabilidad, inseguridad y riesgo social, y cumpla con los objetivos que justifican su existencia. Esto, porque resulta ser que, no obstante los cambios sociales ocurridos desde que el SUF está vigente y los nuevos énfasis en las políticas sociales, salvo algunas modificaciones procedimentales y la extensión del beneficio hasta los 18 años, no ha habido innovaciones.

3.3. Las innovaciones deben ir en la dirección de adecuar los propósitos del instrumento a la realidad, precisando objetivos de un mismos rango y nivel. Un subsidio difícilmente puede ser eficaz para propósitos heterogéneos, como los que, de alguna manera, enfrenta el actual SUF al intentar contribuir a: equiparar la situación de los trabajadores formales e informales; ser un vehículo de igualdad de oportunidades; compensar situaciones económicas adversas y mejorar indicadores sociales.

3.4. En rigor, estas precisiones de objetivos acotados que deben acompañar el funcionamiento del SUF como instrumento de asistencialidad social, supone dejar objetivos a ser cumplidos por otros instrumentos. En rigor, esto nos lleva a recomendar que, acompañando la definición más precisa de los objetivos del SUF, debe realizarse un esfuerzo en la dirección de proponer una política asistencial consistente y coherente a las políticas de igualdad de oportunidades que están orientando el actual esfuerzo de las políticas sociales, de modo de enmarcar programas más integrales de asistencialidad social destinados a los grupos sociales vulnerables, de los cuales el SUF y otras herramientas pueden formar parte. Es decir, el SUF puede mejor cumplir sus propósitos si existe una política que lo enmarca y si se integra en un programa más integral que potencia sus logros, al complementarse con otros proyectos destinados a los mismos tipos de beneficiarios.

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO D

FICHA DE SÍNTESIS DE CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES FINALES

3.5. Lo anterior es importante, porque de no mediar una definición de políticas que enmarquen los programas e instrumentos asistenciales de acuerdo a sus especificidades, pueden mantenerse inercias como las que hoy existen y que terminan por forzar un tratamiento similar a subsidios tan distintos (más allá de tener una común institucionalidad y procedimientos), como son el SUF y el PASIS, en circunstancias que responden a lógicas diferentes ante objetivos distintos. En efecto, es necesario distinguir políticas destinadas a compensar, apoyar y proteger a quienes no pueden valerse por sí mismos de manera permanente (la vejez y el sector pasivo que vive situaciones de pobreza o marginalidad de los sistemas de seguridad social, los que tienen discapacidades físicas o mentales que los inhabilita para trabajar, estudiar, etc.), de aquéllas políticas que se destinan a quienes transitoriamente no pueden valerse por sí mismos y que, de no mediar dichas políticas, quedan marginados de las oportunidades (grupos vulnerables, sectores en riesgo o emergencia social, etc.), de aquéllas que protegen o compensan frente al riesgo e inseguridad como parte de un proceso de inserción laboral (trabajadores informales, grupos inactivos en edad y condiciones de trabajar, cesantía por procesos de transformación productiva, etc.).

El reconocimiento de estos distintos tipos de políticas de asistencialidad, al reconocer diferentes objetivos permiten distinguir tipos de beneficiarios, precisar la institucionalidad más adecuada, modalidades de gestión y plazos de vigencia, así como tipos de bienes o servicios que se deben proveer. En definitiva, facilitan el diseño de cada uno de los instrumentos más idóneos.

4.- Conclusiones y recomendaciones en torno al diseño del proyecto

La conclusión que surge del esfuerzo evaluativo realizado por el Panel, es que el SUF carece de diseño explícito, lo que explica parte de sus falencias. De modo que el punto de partida de las recomendaciones es sugerir la formulación explícita de un diseño que precise objetivos, metas e indicadores, procedimientos, institucionalidad, procesos de seguimiento y evaluación, etc. Respecto del diseño mismo, el Panel sugiere algunas recomendaciones:

4.1. En el SUF coexisten dos grandes propósitos que suponen distintos beneficiarios, requisitos, institucionalidad, procedimientos y bienes o servicios destinados. De modo que, en consideración a ello, este Panel recomienda evaluar la posibilidad de diferenciar en dos tipos de instrumentos distintos los propósitos implícitos que hoy norman el funcionamiento del SUF: por una parte, un subsidio monetario destinado a los trabajadores informales (todos aquellos que quedan fuera del sistema de seguridad social) de modo de equiparar las situaciones con los trabajadores formales, equiparidad que debería contemplar la equidad en los beneficios (homologando montos, requisitos, coberturas entre las asignaciones familiares y los actuales SUF, a modo de ejemplo); y, por otra, un subsidio (que puede ser monetario o en servicios y/o bienes, o una mezcla de ambos) destinado a fortalecer la igualdad de oportunidades educacionales para los menores de mayor riesgo social o con mayores

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO D

FICHA DE SÍNTESIS DE CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES FINALES

probabilidades de quedar fuera de las oportunidades educacionales, y que incorpore a los preescolares, estudiantes de enseñanza básica y media. Esta diferenciación en dos tipos de subsidios identifica beneficiarios distintos, requisitos y procedimientos para acceder específicos a cada cual e, igualmente, el tipo de institucionalidad que asume la responsabilidad decisoria y operativa, en uno y otro caso.

4.2. Mientras para el primer tipo de subsidio, la institucionalidad responsable podría mantenerse en el Ministerio del Trabajo, en el segundo podría pensarse en transferirlo al Ministerio de Educación, integrando los programas y recursos de asistencialidad estudiantil existentes. En ambos casos, esta radicación de responsabilidades institucionales debería acompañarse de exigencias de coordinaciones programáticas intrasectoriales, de modo de potenciar a cada uno de los respectivos instrumentos: en el caso del subsidio para trabajadores informales, su dependencia del Ministerio del Trabajo puede permitir su articulación con otras prestaciones proporcionadas por el INP y con programas de capacitación del SENCE; de igual manera, la dependencia de un nuevo subsidio del MINEDUC permitiría articulaciones con programas de la JUNJI, JUNAEB, MECE Básica y Media, etc.

4.3. En lo que se refiere a la identificación más precisa y diferenciada de beneficiarios, los beneficiarios del primero, siendo en general los trabajadores informales, debería acoger con particular interés a las mujeres (de modo de incentivar la inserción laboral de las mujeres de los hogares de menores ingresos, para ser consistente con una de las prioridades sociales del período) y, en el segundo, los menores de hogares de escasos recursos, sin exclusiones intrahogar (habría que evaluar hasta qué edad es extensible el beneficio). Es opinión del Panel que los actuales causantes inválidos y deficientes mentales del SUF sean traspasados y se concentren en un solo instrumento, el PASIS. En la práctica, los escasísimos casos cubiertos por el SUF revelan que esa opción sólo se ejerce cuando los postulantes no pueden acceder al PASIS y que, siendo tan pocos los casos, deberían quedar cubiertos por el PASIS que puede ampliar, para este segmento de beneficiarios, su cobertura: en efecto, aparentemente se ha llegado a una situación en que actualmente hay un número equivalente de cupos de vejez con el universo potencialmente beneficiario, lo que permitiría, con un esfuerzo adicional relativamente menor, adicionar cupos para cubrir las demandas potenciales de personas con discapacidades en situación de pobreza (como lo son los pocos beneficiarios inválidos y deficientes mentales que actualmente cubre el SUF).

4.4. La imprecisión con que se define a los "beneficiarios de escasos recursos" en el actual SUF, es parte de una deficiencia de diseño que el Panel recomienda subsanar, sobre la base de elaborar una definición operacional de "beneficiarios de escasos recursos" que permita, por una parte, prever y estimar coberturas a partir del universo potencial de beneficiarios y, por otra, adecuar los procedimientos e instrumentos de focalización (en especial, la ficha CAS).

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO D

FICHA DE SÍNTESIS DE CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES FINALES

4.5. En cuanto al diseño de los bienes ofrecidos, cabe plantear que no existe fundamento que explique el actual monto del subsidio monetario asociado al SUF. Salvo que es igual al de la asignación familiar del tramo de trabajadores de ingresos más bajos, pero tampoco se sabe por qué tiene, en el caso de la asignación familiar, ese monto. Debería explicitarse algún criterio que permita determinar el monto (o montos variables, como ocurre en el caso de las asignaciones familiares) por beneficio, dado un cierto supuesto de número de beneficios por hogar, como base para la fijación del monto per cápita del subsidio, compatible con las necesidades de los hogares a los que se destina, sin ser un desincentivador para la búsqueda de empleos formales de los jefes del hogar y, por lo mismo, de la adscripción a los sistemas vigentes de seguridad social, y siendo asimismo un incentivo para retener a los jóvenes escolarizados.

En lo que respecta al complemento de los subsidios monetarios con otras prestaciones y bienes, ello debería ser incorporado como parte de un diseño de programas integrales destinados a grupos vulnerables en que se articulan distintas instituciones que confluyen territorialmente (podría ser que el tipo de bienes y/o servicios complementarios varíe según las realidades específicas de las regiones y comunas, permitiendo flexibilizar los programas asistenciales, cuestión que supone una alta descentralización programática).

5.- Conclusiones y recomendaciones en torno a la gestión del proyecto

La conclusión que surge en materia de gestión es que, desde la perspectiva de los procedimientos, el proceso de gestión denota, en términos generales, eficiencia, cuestión que se torna más dudoso si se evalúa desde la perspectiva de los logros o resultados esperados, y ello es la consecuencia de la ausencia de un diseño operativo basado en resultados que, por lo demás, no son explícitos, ni conocidos por los distintos actores institucionales involucrados. La complejidad es que, no se trata solamente de mejorar las capacidades gestonarias de cada quien actualmente involucrado en el sistema SUF, sino de reformular el propio proceso de gestión. Es frente a ello que caben algunas recomendaciones:

5.1. La actual modalidad de responsabilidad legal institucional es meramente administrativa y responde a la ausencia de una lógica programática ordenando el proceso desde la asignación hasta la recepción del beneficio por parte de los usuarios. Ello se complica por la intervención de múltiples entidades participando en distintas fases del proceso, parcializando el todo en distintas tareas que recaen en diferentes instituciones y en diferentes niveles administrativos, de nivel central y descentralizados. Ante esta realidad, el Panel sugiere evaluar la conveniencia de reducir el número de entidades involucradas de modo de evitar esta dispersión de funciones, asignando responsabilidades "gerenciales" y no sólo administrativas o legales a la entidad que sea responsable. Debe ser esta entidad o institución reponsable, la que encabece las coordinaciones necesarias para el cumplimiento de las tareas secuenciales que involucra el proceso de asignación del subsidio

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO D

FICHA DE SÍNTESIS DE CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES FINALES

y la que tenga la tuición sobre todas las fases del proceso (seguimiento y monitoreo) de modo de asegurar el cumplimiento de las metas de propósitos y resultados comprometidos anual y plurianualmente. De igual manera, la institución responsable debe encabezar los esfuerzos de coordinaciones, intra e interinstitucionales, para complementar este subsidio con otros instrumentos y programas sociales destinados a los mismos tipos de beneficiarios.

5.2. Este esfuerzo debe contemplar, asimismo, una administración financiera no sólo del Fondo con que se financia el subsidio, sino también de los costos y gastos operativos en que se incurre para realizar las transferencias, de modo de hacerle un seguimiento y facilitar su articulación con otros programas e inversiones sociales afines.

5.3. De la mayor importancia aparece para el Panel corregir las limitaciones que, en el desempeño del subsidio, aparecen fruto de las desiguales capacidades y disponibilidades territoriales, por lo que se recomienda fortalecer las capacidades gestonarias de las regiones y comunas con peores desempeños históricos y que tienen mayores niveles relativos de pobreza y/o poblaciones en riesgo social. Esto es particularmente importante, en la medida que el desempeño más integral de las políticas de asistencialidad social (y por tanto, del impacto de los subsidios) deberán contar con mayores grados de descentralización de las políticas sociales.

5.4. También aparece como relevante que el proceso de mayor rigurosidad que habrá de acompañar el rediseño del SUF y de las definiciones operacionales que hacen a la precisión de sus objetivos y destinatarios, se acompañe de una readecuación del instrumento CAS. Respecto de éste, el Panel manifiesta sus dudas de cuán útil pueda ser que se empleen las mismas ponderaciones y variables para administrar, a través de la CAS, subsidios de distinta índole y destinados a distintos tipos de beneficiarios, lo que probablemente le resta capacidad de discriminar frente a situaciones diversas.

En opinión del Panel, esta preocupación amerita una revisión de los módulos de la CAS y de sus ponderaciones para especializar su aplicación según tipos de subsidios y destinatarios, aprovechando el proceso general de revisión de la ficha CAS y del software para su procesamiento, que ha iniciado MIDEPLAN durante este año.