CSP · INGENIERÍA INDUSTRIAL UNIVERSIDAD DE CHILE
CENTRO DE SISTEMAS PÚBLICOS

Subsecretaría de Evaluación Social

Evaluación de Impacto del Subsistema de Protección y Promoción Social Seguridades y Oportunidades (Ley N°20.595) - Usuarios Egresados

INFORME FINAL

Junio 2018

CSP | INGENIERÍA INDUSTRIAL UNIVERSIDAD DE CHILE

Estudio realizado entre
mayo de 2017 y mayo de 2018

DIRECTOR ACADÉMICO

Pablo González S.

JEFE DE PROYECTO

Pablo González S.

EQUIPO

Macarena Andrade M.

Fernanda Castañeda Z.

Andrés Fernández V.

Paulina Gajardo S.

Laura Gutiérrez F.

Hernán Marín G.

Ximena Pizarro B.

Jimena Ramos V.

Rodrigo Salas P.

Raimundo Undurraga

CONTRAPARTE INSTITUCIONAL

Jefe/a de la División de Políticas Sociales
Subsecretaría de Evaluación Social
Ministerio de Desarrollo Social

LICITACIÓN PÚBLICA N°

730566-37-LQ16

Las opiniones expresadas en el presente documento no representan necesariamente la posición de la Contraparte Institucional.

TABLA DE CONTENIDOS

TABLA DE CONTENIDOS 2
1. Contexto del estudio 5
2. Antecedentes 6
2.1. El sistema de protección social chileno: desde chile solidario al subsistema de protección y promoción social seguridades y oportunidades 6
2.1.1. ¿Qué se entiende por Protección Social? 7
2.2. Sistema Chile Solidario (2004-2012): Diagnóstico e innovaciones al modelo de política social 8
2.3. Subsistema de Protección y promoción Social Seguridades y Oportunidades (2012-2017) 11
2.3.1. Período de diseño e implementación inicial (años 2010 a 2013) 11
2.3.2. Período de ejecución y reformulación (años 2014 a 2017) 13
2.4. Marco Normativo que regula el Subsistema 15
2.4.1. Tópicos que regula la Ley Nº 20.595 15
2.4.2. Definiciones de la Ley Nº 20.595 respecto a la elaboración de reglamentos 17
2.4.3. Tópicos que se regulan a nivel de Reglamentos 20
2.4.4. Umbral de focalización y definición de la prelación 20
2.4.5. Reglas de cálculo del monto máximo de transferencias condicionadas 21
2.5. Descripción de los programas del Subsistema 22
2.5.1. Programa Familias 22
2.5.2. Programa Vínculos 24
2.5.3. Programa Abriendo Caminos 27
2.5.4. Programa Calle 29
2.5.5. Componente Oferta 32
2.5.6. Componente Transferencias Monetarias 35
3. Evaluación cualitativa del Subsistema de Protección y Promoción Social Seguridades y Oportunidades 37
3.1. Objetivos específicos 37
3.2. Etapas de la evaluación 38
3.3. Diseño del Subsistema de Protección y Promoción Social Seguridades y Oportunidades 39
3.3.1. Lógica Vertical 39
3.3.2. Sistema de Indicadores: Lógica Horizontal 47
3.3.3. Eficiencia de los programas 50
3.4. Análisis del diseño y evolución del Subsistema 54
3.4.1. Origen del Subsistema y de los Programas que lo conforman 54

3.4.2. Enfoques incorporados en el Subsistema y en los Programas que lo conforman 57
3.4.3. Matriz de Recursos 61
3.4.4. Diagnóstico Problemática Subsistema y programas que lo conforman 62
3.4.5. Evolución del Diseño Subsistema 66
3.5. Análisis y evaluación según componentes y programas 67
3.5.1. Focalización 67
3.5.2. Componente Eje 79
3.5.3. Componentes de Acompañamientos 87
3.5.4. Componente Oferta 98
3.5.5. Componente Transferencias Monetarias 105
3.5.6. Evaluación de aspectos de diseño de carácter transversal 114
3.5.7. Evaluación de Institucionalidad: Actores y Niveles de Coordinación 125
3.6. Evaluación de programas del subsistema desde la dimensión de usuarios y ejecutores 131
3.6.1. Aspectos a mejorar en la evaluación de los programas 131
3.6.2. Efectos, Satisfacción y Sostenibilidad desde perspectiva de ejecutores 134
3.6.3. Evaluación de usuarios 137
4. Evaluación cuantitativa del Subsistema de Protección y Promoción Social Seguridades y Oportunidades 144
4.1. Análisis de disponibilidad de la información 144
4.2. Resultados cuantitativos 147
4.2.1. Programa Familias 147
4.2.2. Programa Vínculos 168
4.2.3. Programa Calle 186
4.2.4. Programa Abriendo Caminos 194
5. Conclusiones 204
5.1. Diseño Subsistema 205
5.1.1. Enfoques 205
5.1.2. Definición de la problemática a abordar 205
5.1.3. Lógica vertical y horizontal 206
5.1.4. Otros hallazgos relevantes 206
5.2. Institucionalidad 207
5.3. Sistemas de información 208
5.4. Focalización y cobertura 209
5.5. Componente Eje 211

5.6. Componente acompañamiento 212
5.7. Componente transferencias monetarias 213
5.8. Componente oferta 215
5.9. Efectos y satisfacción 216
5.10. Perfil y resultados por programa 216
6. Recomendaciones 221
6.1. Diseño subsistema 221
6.2. Institucionalidad 223
6.3. Sistemas de información 224
6.4. Focalización y cobertura 224
6.5. Componente Eje 225
6.6. Componente Acompañamiento 227
6.7. Componente transferencias monetarias 227
6.8. Componente Oferta 228
6.9. Recomendaciones futuras para la evaluación de impacto 229
7. Anexos 232
7.1. Antecedentes relevantes 232
7.1.1. Conceptos fundamentales del Sistema de Protección Social Chile Solidario (MIDEPLAN, 2004) 232
7.2. Evaluación cualitativa 234
7.2.1. Anexo metodológico 234
7.2.2. Anexo matriz de recursos y descripción de sesiones de acompañamiento 238
7.3. Evaluación cuantitativa 253
7.3.1. Tabla detalle y frecuencia prestaciones – Componente Oferta 253
7.3.2. Tablas análisis descriptivo 262
7.3.3. Proceso de fusión de bases de datos y análisis de calidad de los registros administrativos 294
7.3.4. Análisis de calidad de los instrumentos de diagnósticos y evaluación de los programas utilizados en la evaluación 300
7.3.5. Análisis de selección de la metodología de evaluación de impacto 303
7.3.6. Descripción procedimiento matching 314

1. CONTEXTO DEL ESTUDIO

El presente documento corresponde al informe final del estudio titulado "Evaluación de Impacto del Subsistema de Protección y Promoción Social Seguridades y Oportunidades (Ley N°20.595) - Usuarios Egresados", encargado al Centro de Sistemas Públicos (CSP) de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile, de acuerdo a los requerimientos de la Subsecretaría de Evaluación Social, y desarrollado entre julio del año 2017 y mayo de 2018.

El objetivo consiste en analizar los resultados intermedios y finales atribuibles al Subsistema de Protección y Promoción Social Seguridades y Oportunidades, y los programas que lo componen (Familias, Calle, Abriendo Caminos y Vínculos) específicamente en aquellas familias o personas egresadas al 31 de diciembre de 2016, lo que corresponde a la **cohorte de ingreso 2013 para los programas Familias, Calle y Abriendo Caminos, y a las cohortes de ingreso 2013-2014 para el programa Vínculos.** El estudio entrega juicios evaluativos respecto de aspectos de diseño, resultados a nivel de productos y efectos de los programas del Subsistema en la población usuaria, elaborados a partir de entrevistas realizadas a actores clave y el análisis de registros administrativos disponibles en el Ministerio de Desarrollo Social. Estos juicios evaluativos son los insumos principales de las conclusiones y recomendaciones que se presentan, según lo establecido en las Bases Técnicas del estudio.

Resulta relevante mencionar que, los hallazgos del estudio podrían no ser extensibles a cohortes posteriores debido a que los programas del Subsistema de Protección y Promoción Social Seguridades y Oportunidades han tenido reformulaciones desde el año 2015.

El informe se estructura en seis capítulos, incluyendo esta contextualización. Se comienza presentando los antecedentes del Subsistema hasta la presentación del marco normativo sobre el que surge el Subsistema de Protección y Promoción Social Seguridades y Oportunidades en específico. Posteriormente, se detallan los elementos del diseño y la evaluación cualitativa del Subsistema, sus programas y componentes. A dicho capítulo le sigue la sección de evaluación cuantitativa, donde en primer lugar se presenta una descripción de la población usuaria de cada programa, se analizan las posibilidades de uso de metodologías de evaluación de impacto, para luego proceder a la evaluación de cada programa en función de esa factibilidad. Los últimos dos capítulos corresponden a las conclusiones generales y recomendaciones del estudio.

En la sección de anexos se han incorporado otros antecedentes e insumos que han servido para el análisis realizado.

2. ANTECEDENTES

2.1. EL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL CHILENO: DESDE CHILE SOLIDARIO AL SUBSISTEMA DE PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL SEGURIDADES Y OPORTUNIDADES

La política social chilena ha tenido importantes transformaciones desde el retorno a la democracia hasta la actualidad. Se ha transitado desde una política social con enfoque asistencialista focalizada en grupos prioritarios, que fue acompañada de un contexto de aumento de gasto social y de alto crecimiento económico, a una política social que ha buscado instaurar una mirada garantista a través de un enfoque de derechos, que avance hacia una universalización de pisos mínimos proporcionados por el Estado en el marco de un sistema de protección social, en concordancia con recomendaciones de organismos internacionales.

Este sistema de protección social busca instaurar una serie de garantías para las familias en situación de pobreza e indigencia por medio de su incorporación a las redes del Estado. Su primer hito relevante fue la creación del Sistema Chile Solidario en el año 2004. Ese mismo año, se promulgó el Plan de Acceso Universal de Garantías Explícitas (AUGE), que buscaba garantizar a toda la población un acceso oportuno a la atención de salud para un conjunto de patologías de alto impacto social. El año 2008, se instala un nuevo componente con la Reforma Previsional, que creó, entre otros elementos, un sistema solidario de pensiones dirigido a población adulto mayor que no logró ahorrar lo suficiente para su pensión. El enfoque de protección social se consagra hasta el año 2009, con la promulgación del Sistema Intersectorial de Protección Social, que define un modelo de gestión constituido por prestaciones sociales coordinadas y concertadas por distintos organismos del Estado, quedando conformado en ese momento por dos Subsistemas: el Chile Crece Contigo, dirigido a la infancia; y el Chile Solidario, dirigido a la población en extrema pobreza[1]. El año 2010, se continúa trabajando en un enfoque de protección social, y en reemplazo del Ministerio de Planificación, se crea el Ministerio de Desarrollo Social, cuya principal función es administrar el Sistema Intersectorial de Protección Social. Junto con ello, se crea, el año 2012, el Subsistema de Protección y Promoción Social Seguridades y Oportunidades, conocido como "Ingreso Ético Familiar", que pasa a hacerse cargo del Programa Familias, y se le agregan a dicho Subsistema los programas Abriendo Caminos, Apoyo a personas en situación de calle, y Vínculos.

En este contexto, el presente capítulo analiza la evolución que ha tenido el sistema de protección social chileno en las últimas dos décadas, centrándose en los principales conceptos sobre los que se ha sustentado, estructurándose el documento de la siguiente forma: primero, se abordará el concepto de protección social fundamentalmente desde el marco conceptual y analítico que han entregado organismos como Naciones Unidas, CEPAL, y la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Segundo, el enfoque estará en dos momentos de la política social chilena: el Sistema Chile Solidario y el Subsistema de Protección y Promoción Social Seguridades y Oportunidades, y sus principales orientaciones como política pública, esto es, la visión de superación de la pobreza que tiene detrás, cómo fue traducida dicha mirada a través de un conjunto de

[1]Montenegro, X. & Rosales, L. (2015). Evaluación del Modelo de Gestión del Programa Ingreso Ético Familiar. Informe Final. Ministerio de Desarrollo Social, Subsecretaría de evaluación social. Pág. 6-7.

prestaciones sociales del Estado, y cómo dichas prestaciones innovan en lo realizado por la política pública hasta ese momento.

2.1.1. ¿Qué se entiende por Protección Social?

Distintos países de América Latina han instaurado en las últimas décadas sistemas de protección como principal componente de su política social, los que han sido implementados de maneras diversas, con foco en distintos grupos de población, y a través de distintas herramientas o componentes, existiendo al respecto una serie de estudios y análisis comparados.[2]

La Comisión de Desarrollo Social de las Naciones Unidas ha definido el concepto de protección social como "un conjunto de políticas y programas gubernamentales y privados con los que las sociedades dan respuestas a diversas contingencias, a fin de compensar la falta o reducción sustancial de ingresos provenientes del trabajo, brindar asistencia a las familias con hijos y ofrecer atención médica y vivienda a la población". Para este organismo, estas medidas se ocupan tanto de las necesidades de protección y promoción de quienes se encuentran en situación de pobreza y pobreza extrema, como de las de aseguramiento de quienes, no siendo pobres, deben sentirse seguros ante circunstancias adversas y determinadas etapas del ciclo de vida.[3]

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha ido más allá de lo definido por Naciones Unidas, ampliando la cobertura del concepto a otros ámbitos de la vida de las personas, señalando que la protección social tiene por objetivos garantizar un ingreso que permita mantener niveles mínimos de calidad de vida para el desarrollo de las personas, posibilitar el acceso a servicios sociales y de promoción, y procurar la universalización del trabajo decente. La institución agrega que para lograrlos deben considerarse tres grandes componentes: la protección social no contributiva (tradicionalmente conocida como asistencia social, que puede incluir tanto medidas universales como focalizadas); la protección social contributiva (o seguridad social), y la regulación de los mercados laborales, que consiste en normativas y estándares orientados a fomentar y proteger el trabajo decente.[4]

Cabe destacar que los conceptos de riesgo y vulnerabilidad constituyen dos ideas centrales dentro de los sistemas de protección social. En este sentido, se ha planteado que las condiciones del entorno de las personas que constituyen un riesgo son aquellas que pueden impactar negativamente en su bienestar, y sobre las cuales no se tiene certeza respecto a su ocurrencia. El problema es que si bien el riesgo y situaciones de riesgo podrían afectar a todos dentro de una sociedad, lo hacen de manera más intensa a quienes viven en situación de pobreza y a los que, no siendo pobres, son vulnerables a la pobreza[5], pudiendo generarse una dinámica de entrada y salida de la misma, conforme a las situaciones de riesgo que sucedan (desempleo, incorporación de un nuevo integrante en el hogar, enfermedad, entre otras).

---

[2] Una muy buena referencia la constituye: Cecchini, S., Filgueira, F., Robles, F. (2014). Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: una perspectiva comparada. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega.

[3] Naciones Unidas (2000). El mejoramiento de la protección social y la reducción de la vulnerabilidad en el actual proceso de mundialización. Informe del Secretario General" (E/CN.5/2001/2), Comisión de Desarrollo Social.

[4] Cecchini y Martínez (2011). Protección social inclusiva en América Latina. CEPAL. Pág. 18-19.

[5] Cecchini y Martínez (2011). Pág. 43.

Para enfrentar este riesgo y vulnerabilidad se ha trabajado en los últimos años respecto a la idea de un "Piso de Protección Social" (OIT, 2011[6]). Este concepto se basa en principios de justicia social y en la concepción de un derecho de todas las personas a la seguridad social y a un nivel de vida adecuado para la salud y bienestar de ellas y sus familias, que incluya aspectos tales como la alimentación, la vestimenta, la vivienda, la atención médica y los servicios sociales que se requieran. En este sentido, la OIT destaca como idea fundamental que nadie debería vivir por debajo de un determinado nivel de ingresos y que todo el mundo debería, al menos, poder acceder a servicios sociales básicos con el fin de mejorar sus posibilidades de acceder a un trabajo decente. La organización define finalmente el concepto de la siguiente forma:

"Un conjunto integrado de políticas sociales diseñado para garantizar a toda persona la seguridad de los ingresos y el acceso a los servicios sociales esenciales, prestando especial atención a los grupos vulnerables y protegiendo y capacitando a las personas a lo largo del ciclo de vida. El Piso Social prevé garantías en materia de: seguridad básica de los ingresos, mediante diversas formas de transferencias sociales (monetarias o en especie) (…); acceso universal y asequibilidad a servicios sociales esenciales en los ámbitos de la salud, agua y saneamiento, educación, seguridad alimentaria, vivienda y otras esferas definidas en las prioridades nacionales."[7]

Sobre la base de estos antecedentes, hay una idea fundamental que refiere a que la protección social se considera un mecanismo fundamental para contribuir a la realización plena de los derechos civiles, económicos, y sociales de toda la población, los que han sido reconocidos en una serie de instrumentos legales de carácter internacional que han sido suscritos por una gran mayoría de países. En este sentido, es importante considerar que si bien los países de América Latina, debido a un contexto de altos niveles de pobreza, desigualdad, y exclusión social, han destinado las prestaciones de sus sistemas de protección a grupos prioritarios de la política social mediante mecanismos de focalización. Desde el estándar definido por las organizaciones internacionales, se debe avanzar en generar pisos mínimos para toda la población, sobre la base de una visión garantista que no condicione, vía cumplimiento de metas, la entrega de dichos pisos.

2.2. SISTEMA CHILE SOLIDARIO (2004-2012): DIAGNÓSTICO E INNOVACIONES AL MODELO DE POLÍTICA SOCIAL

Desde el año 1990, las cifras de pobreza y pobreza extrema fueron disminuyendo progresivamente a lo largo de la década. Sin embargo, detrás de esta disminución de la pobreza total había un problema, si bien disminuía el porcentaje de población pobre, el porcentaje de extrema pobreza se mantenía similar, estabilizándose alrededor de un 5,6% desde el año 1996. El diagnóstico en ese momento fue que había problemas en materias de focalización de las políticas sociales. Había una pobreza dura, resistente, que no

[6]Organización Internacional del Trabajo (2011). Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva. Informe del Grupo consultivo presidido por Michelle Bachelet Convocado por la OIT con la colaboración de la OMS. Pág. 9

[7]Organización Internacional del Trabajo (2011). Pág. 9

respondía de buena forma a las políticas de superación de la pobreza, y por ello se planteó que había que cambiar el paradigma de intervención de la política social en esta población.[8]

Desde el Ministerio de Planificación se puso foco en buscar las razones que estaban detrás de esta situación de falta de impacto en el fenómeno de la extrema pobreza. Los resultados de este proceso fueron compilados en el documento "Conceptos fundamentales del Sistema de Protección Social Chile Solidario" (MIDEPLAN, 2004). A continuación se presentan sintéticamente tres planteamientos centrales respecto al diagnóstico que se genera desde la institución, que serán la base para la creación del Sistema Chile Solidario (en Anexo 7.1 se describen en mayor detalle).

a) MIDEPLAN realizó un estudio panel de hogares con la Encuesta Casen en el período 1996-2001, instrumento que permite analizar la conducta dinámica de la población en situación de indigencia, pobreza no indigente y no pobre, permitiendo estudiar los cambios ocurridos en la situación de la población encuestada e indagar en los factores asociados a tales variaciones. Un resultado relevante de este estudio es que este dinamismo se generaba en torno a la vulnerabilidad, es decir, los estratos más bajos pueden tanto subir como bajar con facilidad en materia de ingresos, pudiendo transitar entre la pobreza y la vulnerabilidad en varias ocasiones en un período de tiempo determinado[9].
b) Segundo, antes de Chile Solidario, el foco de intervención en torno al cual se habían organizado tradicionalmente las prestaciones sociales del Estado eran las personas individuales, no las familias, lo que generaba grados importantes de dispersión en la provisión de beneficios.
c) Tercero, antes de Chile Solidario, los beneficios del Estado eran entregados de manera incondicional sobre la base de antecedentes principalmente socioeconómicos, fundamentalmente a partir del puntaje obtenido por los postulantes en la ficha CAS. Una vez asignado el beneficio, no se verificaba la mantención de estas condiciones a lo largo de su vigencia, pero si se observaba avances en la condición, se perdían todos los beneficios adquiridos, desincentivando el esfuerzo por generar mayores ingresos autónomos por parte de las familias.[10]

Es sobre esta base que se comienza a trabajar sobre una política que sería conocida posteriormente como Sistema Chile Solidario. Este sistema tuvo lineamientos que intentaban innovar respecto a la política social anterior: primero, a través de la comprensión del fenómeno de la pobreza como un problema complejo, no determinado solamente por los factores ingreso y carencia, sino avanzando en su superación a través de la potencialidad de las capacidades; segundo, a través de la focalización de los programas sociales hacia la extrema pobreza, fenómeno que había sido resistente a programas anteriores; tercero, a través del cambio de eje de intervención desde los sujetos individuales a las familias, como entes contenedores de activos sociales que pueden ayudar en su autopromoción; y cuarto, a través de la incorporación de un apoyo familiar

[8]MIDEPLAN (2004). Conceptos fundamentales del Sistema de Protección Social Chile Solidario. Disponible en: http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/btca/txtcompleto/chs/centrodoc_170.pdf

[9]Para el año 2004 se indicaba que más del 50% de la población era vulnerable de caer en la pobreza, mientras se observaba inmovilidad social sólo en el noveno y décimo decil (MIDEPLAN, 2004).

[10]MIDEPLAN (2004).

que constituyera un nexo y mediara entre el programa y la familia, quien pasa a ser la principal herramienta de apoyo y el encargado de bajar los componentes del programa a sus destinatarios finales.[11]

Respecto a estos lineamientos se puede señalar que el Sistema Chile Solidario es crítico hacia la labor histórica del Estado de Chile en materia de pobreza. Se pone en cuestión la visión de los sectores pobres como incapaces de tomar decisiones, carentes de recursos; el rol asistencialista del Estado, esto es, enfrentar la pobreza únicamente a través de subsidios, beneficios y recursos materiales; y el centralismo a la hora de elaborar las políticas sociales desde el gobierno central para sólo ser ejecutado por el nivel local. Asimismo, entra a la palestra la exclusión social, cultural y política, principal obstáculo para la integración social de las familias en condición de extrema pobreza, además de las críticas al Estado mismo como diseñador de las políticas públicas. Las municipalidades, implementadores de programas sociales, también son motivo de reflexión, identificando el "clientelismo" como uno de sus grandes problemas, es decir, que favorecer a los sectores que apoyan y votan al Alcalde es un mecanismo instaurado de intercambio de favores.

El Sistema Chile Solidario se creó a partir de la Ley 19.949 el año 2004. Las acciones y prestaciones para familias en situación de extrema pobreza consideraban un componente de apoyo psicosocial; bonos de protección familiar; acceso preferente al subsidio familiar de la ley N°18.020; a las pensiones asistenciales del decreto ley N°869 de 1975; al subsidio al pago de consumo de agua potable de la ley N°18.778; y acceso a un bono de egreso para las familias que hayan terminado su participación en el sistema.[12]

El sistema se ejecutaba principalmente a través del Programa Puente, que se concebía como la puerta de entrada al Sistema de Protección Social. Si bien la estrategia del programa buscaba cubrir necesidades básicas insatisfechas, asumiendo que la situación de carencia se ve traducida en déficit material, asumía también que hay carencias que no son sólo económicas. Sobre esta base es que inicialmente el programa apuntó al funcionamiento básico de las familias, a generar competencias para luego enfrentar procesos más complejos de inclusión social. En este proceso eran necesarios agentes externos de intervención (apoyos familiares) que acompañaran a las familias en el proceso, quienes no eran sólo un ejecutor, sino un "satisfactor" y catalizador de procesos; es quien construía el puente entre el programa, en tanto política social, y las familias. Estos procesos debían ser consistentes en el tiempo debido a la complejidad de la extrema pobreza, convirtiendo las intervenciones en procesos que buscan lograr transformaciones actitudinales y prácticas para que las familias puedan resolver sus problemas y satisfacer necesidades de forma autónoma.[13]

La implementación y ejecución del programa estuvo a cargo de las Municipalidades, donde se formaban las Unidades de Intervención Familiar (UIF). De esta unidad dependían los Apoyos familiares, que eran los profesionales y técnicos que trabajaban y se relacionaban con las familias. Su rol central era facilitar los procesos para lograr un acercamiento progresivo de las familias a las redes institucionales locales. Ellos eran elementos habilitadores que buscaban dotar de ciertas capacidades a los sujetos, como análisis de

[11] MIDEPLAN (2004).

[12] Ley Nº 19.949 (2012), que establece un sistema de protección social para familias en situación de extrema pobreza denominado Chile Solidario. Disponible en Biblioteca del Congreso Nacional:

<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=226081&buscar=19949>

[13] FOSIS, 2004, Cuadernillo 4, pág. 6

alternativas, autodiagnóstico, negociaciones de opciones al interior de la familia; construcción de proyectos, que permitían a las familias utilizar de mejor manera los recursos puestos a su disposición, y los que ellas mismas tuvieran y que no habían sabido valorar. También tenían un rol de contención, ligado más a la parte afectiva-emocional, como alguien en quien se encontraba apoyo, con quien conversar y que generara confianza.[14]

La construcción del programa está basada en pilares que dan cuenta de la mirada integral del problema de la extrema pobreza. Estos pilares se relacionan con las 53 condiciones mínimas de calidad de vida que deberían cumplir las familias una vez terminado el trabajo con ellas (las que posteriormente aumentaron a 79).[15] Estas condiciones mínimas de calidad de vida eran resultado de la operacionalización del propósito del programa. Se suponía que, al haber alcanzado estas condiciones, las familias estarían integradas a su espacio local cotidiano, teniendo acceso a los beneficios sociales que les corresponden, logrando la vinculación con las redes sociales existentes y pudiendo así superar la línea de la indigencia en cuanto al ingreso económico. Cuando la familia superaba todas estas condiciones se decía que tuvo un egreso exitoso.

2.3. SUBSISTEMA DE PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL SEGURIDADES Y OPORTUNIDADES (2012-2017)

2.3.1. Período de diseño e implementación inicial (años 2010 a 2013)

El Subsistema de Protección y Promoción Social Seguridades y Oportunidades o "Ingreso Ético Familiar" (IEF) fue creado el año 2012 (con implementación desde 2013) como el eje estructurante de la política de gobierno para la superación de la extrema pobreza. Estuvo formado en su inicio por cuatro componentes principales: Programa Eje de acompañamiento a la trayectoria de los usuarios, programas de acompañamiento (psicosocial y sociolaboral), transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas, y el acceso a prestaciones implementadas por organismos públicos (oferta). El IEF es, en cierta medida, una continuidad del Sistema Chile Solidario debido a que mantiene un conjunto de sus elementos, incorporando otros, como el componente eje, el acompañamiento sociolaboral y las transferencias monetarias de carácter

[14] FOSIS 2004, Cuadernillo 4, pág. 7

[15] Los pilares son: identificación, salud, educación, dinámica familiar, habitabilidad, trabajo e ingresos. Con ellos se busca regularizar la situación de cada integrante de la familia en el registro civil, situación militar, ficha de protección social, antecedentes y discapacidad, en caso de ameritarlo. También se busca regularizar la situación familiar en el Servicio de Atención Primaria de Salud; supervisar los controles de salud de niños, embarazadas, tercera edad; y aquellas enfermedades crónicas en las que el Estado que provee ayuda. Se busca además asegurar la asistencia preescolar y escolar de los niños y jóvenes de la familia, asegurar contenidos mínimos para los jóvenes, y que éstos puedan acceder a los beneficios de asistencia escolar que les correspondan; y que los adultos tengan una actitud positiva frente al estudio y escolaridad de sus hijos. Se busca la racionalización de los hábitos familiares, formas de enfrentar conflictos, normas de convivencia, distribución de tareas del hogar; conocer los recursos comunitarios y programas de desarrollo disponibles; regularizar la situación habitacional, contar con equipamiento básico que permita una higiene adecuada y establecer un estándar mínimo para una vivienda. Además vela por que ningún niño menor de 15 años trabaje, que existe un ingreso estable y trabajo regular. Por último busca un acceso a beneficios económicos y a una organización de los recursos en función de las necesidades prioritarias. (FOSIS 2004 Cuadernillo 1: 47)

condicionado. Respecto al componente sociolaboral, se busca mejorar las capacidades de los usuarios para fortalecer su estrategia de generación de ingresos de forma autónoma (IPOS, 2013). En las transferencias monetarias condicionadas se fomenta suplir ingresos en quienes tienen brecha de ingresos; y a nivel del componente Eje, sobre la base de un diagnóstico inicial, se intenta lograr una estrategia de intervención que se adapte a las necesidades específicas de la familia.

La base de la estrategia del Subsistema fue la creación de oportunidades y un incentivo al mérito y al esfuerzo, condicionando una serie de transferencias monetarias al cumplimiento de determinados "deberes" y "logros". Para una efectiva reducción de la pobreza y extrema pobreza, se plantea que el Ingreso Ético Familiar debe ser complementado con alto crecimiento económico y la creación de empleos, pues se considera que el empleo es el principal factor que permite una salida permanente y autónoma de la pobreza. Con ese objetivo se fomentó también los programas de micro emprendimiento y se hizo cambios a nivel legal para facilitar la creación de empresas.

El ingreso de la primera cohorte de familias participantes al Ingreso Ético Familiar ocurre en 2013, mientras la última cohorte de participantes de Chile Solidario ingresó en el año 2011 y egresaría en el 2016, por lo que, Chile Solidario siguió operando al tiempo que se implementaba el IEF. Ambas iniciativas se traslaparon, sin que hubiera un quiebre temporal entre ellas. De hecho, toda la oferta programática para Chile Solidario se hizo extensiva al IEF, a la vez que el componente de transferencias monetarias del IEF benefició también a los participantes del Chile Solidario: casi dos años antes de la entrada en vigencia del IEF (2011), empezó a pagar a los beneficiarios de Chile Solidario en extrema pobreza un conjunto de bonos y subsidios similares a los que traería consigo el IEF,[16] que se denominó Asignación Social[17], y fue dado a conocer por el Gobierno desde el año 2011 como la "primera etapa del Ingreso Ético Familiar".

Si bien la política de Ingreso Ético Familiar, en la medida que busca generar pisos mínimos para las familias más pobres (a través de un Pilar de Dignidad) se puede entender como una política de protección social, desde el Gobierno se plantea que es más "una herramienta de promoción social más que de protección social", en el sentido de que "el Estado asume el rol de *nivelar la cancha* a través de la entrega de las herramientas necesarias para que las personas puedan acceder a trabajos dignos, estables y de buena calidad." Finalmente "el objetivo es promover su autonomía, potenciando capacidades que les permitan incorporarse y desenvolverse en el mundo del trabajo, según la máxima de que ninguna ayuda estatal puede reemplazar el propio esfuerzo."[18]

Por último, el año 2013 se plantea el enfoque de intervención que se encuentra detrás del Programa de Acompañamiento Psicosocial, específicamente en el Informe de Política Social (IPOS) de ese año. Se señala,

---

[16]PNUD, 2015. Políticas Contra la Pobreza: de Chile Solidario al Ingreso Ético Familiar. Pág. 19

[17]La asignación social es definida como una prestación monetaria directa de cargo fiscal dirigida a quienes forman parte del sistema Chile Solidario, teniendo como meta llegar a 130.000 familias. El bono consiste en una asignación mensual que se paga a través del Instituto de Previsión Social (IPS) en un tiempo de intervención que dura ocho meses. Contiene un componente base mensual e incrementos por el cumplimiento de condicionantes, cuando corresponda. Los incrementos vienen dados por: 1) Matrícula y asistencia escolar de los niños entre 6 y 18 años. 2) Control de Niño Sano de los niños menores de 6 años. 3) Inserción laboral de las mujeres mayores de 18 años (IPOS, 2011, pág. 53).

[18]IPOS (2013). Pág. 6

en dicho documento, que la intervención se fundamenta en: 1) Un enfoque de comprensión e intervención multidimensional de la pobreza, que implica trabajar en las diversas áreas de la vida de una familia; 2) un enfoque sistémico, que considera el trabajo con familias en su contexto estructural y relacional; y 3) un enfoque basado en los recursos familiares, los cuales existen en todas las familias, de los cuales algunos necesitan ser desarrollados para favorecer la vinculación con la estructura de oportunidades y mejorar su calidad de vida.[19]

Sobre el primer enfoque, de pobreza multidimensional, se puede señalar que se incluyen las variables necesarias para generar cuatro dimensiones de este indicador en la Encuesta de Caracterización Socioeconómica del año 2013. Respecto al segundo enfoque, se basa en la perspectiva ecológica-sistémica, que clasifica distintos sistemas del entorno de las personas y las familias, desde el entorno inmediato o microsistema, hasta los macro marcos culturales a nivel social, siendo utilizada esta perspectiva hasta el día de hoy en algunos de los programas del Subsistema.[20] Respecto al tercer enfoque, se basa en los planteamientos que se han desarrollado a nivel teórico por Rubén Kaztman y Carlos Filgueira de CEPAL, en un marco conceptual sobre Activos, Vulnerabilidad y Estructura de Oportunidades, más conocido como Enfoque AVEO.[21]

En términos sintéticos, el Enfoque AVEO se sostiene sobre la base de la premisa de que los recursos que controlan los hogares no se pueden valorar con independencia de la estructura de oportunidades a la que tienen acceso. En este sentido, se plantea que los recursos se convierten en activos en la medida que permiten el aprovechamiento de las oportunidades que ofrece el medio a través del mercado, el Estado o la sociedad. Como consecuencia de esto, el nivel de vulnerabilidad de un hogar, que se define por los autores como la capacidad para controlar las fuerzas que lo afectan, depende de la posesión o control de activos, esto es, de los recursos requeridos para el aprovechamiento de las oportunidades que brinda el medio en que se desenvuelve. De ello se desprende que los cambios en la vulnerabilidad de los hogares pueden producirse por cambios en los recursos que posee o controla, por cambios en los requerimientos de acceso a la estructura de oportunidades de su medio o por cambios en ambas dimensiones.[22]

2.3.2. Período de ejecución y reformulación (años 2014 a 2017)

En el año 2014 comienza una revisión del funcionamiento del Subsistema sobre la base de una serie de insumos, identificándose elementos del Subsistema que debían ser fortalecidos:

- Rescate de la experiencia del Sistema Chile Solidario, poniendo énfasis en el fortalecimiento del componente sociocomunitario, relevando la vinculación que tiene la familia con el entorno

[19] IPOS (2013). Pág.28

[20] Ministerio de Desarrollo Social (2017). Orientaciones metodológicas para el acompañamiento integral. Programa Familias. Unidad de Diseño de Programas Sociales, Subsecretaría de Servicios Sociales.

[21] Kaztman R. y Filgueira, C. (1999). Marco conceptual sobre vulnerabilidad, activos y estructura de oportunidades. CEPAL, Montevideo.

[22] Kaztman R. y Filgueira, C. (1999).

comunitario, en un territorio que tiene características particulares, que define y determina su mayor o menor estado de exclusión.[23]

- Se visualiza la necesidad de fortalecer el espacio institucional de promoción y protección social en el territorio, de modo de lograr una mayor eficiencia en la gestión de recursos y en la coordinación de oferta pertinente.
- Se busca fortalecer el acompañamiento en el proceso de inserción laboral de los participantes del Subsistema. Esto implica generar una vinculación efectiva entre el plan laboral desarrollado y una inserción laboral al mercado del trabajo.

El año 2015 la revisión del funcionamiento del Subsistema incluyó evaluaciones internas y externas, que tuvo como producto principal el documento "Claves del Proceso de Fortalecimiento del Subsistema de Protección y Promoción Social Seguridades y Oportunidades", el cual finalmente se centró específicamente en el Programa Familias. En este documento, y a modo de guía futura, se proponen los siguientes ámbitos centrales de cambio:

- A nivel de **Estrategia y metodología**, se plantea ampliar el ámbito de acción desde las familias al territorio, incorporar una mirada integral del bienestar, y fundir la figura del Acompañamiento Psicosocial y Sociolaboral para dar paso a la figura de un Acompañamiento integral.
- A nivel de **roles**, se incorpora la figura de un Gestor Sociocomunitario que tiene como función desarrollar acciones grupales y comunitarias, quedando así los equipos territoriales conformados por Apoyos Integrales y Gestores Sociocomunitarios.
- A nivel de **Gestión de Redes**, a nivel regional y provincial se intenciona la articulación intersectorial y la colaboración pública privada a través de los Gestores Sociocomunitarios a nivel local.
- A nivel **Sociolaboral**, se diseña un Plan de Acción Sociolaboral del Subsistema en el nivel regional.
- Por último, a **Nivel Estratégico**, se crea una Matriz de Bienestar como herramienta estratégica para cada programa del Subsistema, las que contienen dimensiones, condiciones e indicadores.

[23] No obstante la definición de esta línea programática, la incorporación de un componente comunitario no se da en el Subsistema sino hasta inicios del año 2017.

2.4. MARCO NORMATIVO QUE REGULA EL SUBSISTEMA

El presente capítulo entrega un análisis de la Ley Nº 20.595 en relación a los tópicos que regula, las definiciones que establece respecto a lo que debe ser regulado a nivel particular por reglamentos[24] y decretos, y lo que finalmente termina siendo regulado por estos instrumentos. Cabe señalar que la Ley Nº 20.595 se compone de 32 artículos, más 12 que regulan disposiciones transitorias. Por otra parte, las disposiciones específicas están determinadas en siete reglamentos y tres resoluciones exentas.

2.4.1. Tópicos que regula la Ley Nº 20.595

La Ley Nº 20.595 (en adelante, la ley) crea el Subsistema de Protección y Promoción Social denominado Seguridades y Oportunidades y establece los lineamientos estratégicos para su institucionalización, detallando los programas y componentes del Subsistema, las condiciones para poder acceder a ellos, los distintos beneficios y obligaciones que impone la participación, los plazos de permanencia de los beneficiarios, las responsabilidades que deben asumir las instituciones involucradas en su implementación, y las disposiciones transitorias que permiten una transición entre el Sistema Chile Solidario y el Subsistema, sobre la base de que la cohorte de familias y personas que ingresan al Sistema Chile Solidario el año 2012, egresarían el año 2016, generándose por algunos años una existencia paralela de ambas políticas.

A continuación se analizará en detalle los distintos tópicos del Subsistema regulados por la Ley:

a) La ley define la **población potencial** a la que está dirigido el Subsistema, señalando que tendrán acceso las personas y familias que se encuentren en situación de pobreza extrema, declarando además que estas personas y familias tendrán este acceso como un derecho garantizado (artículo 3º). Por otra parte, se establece en las disposiciones transitorias que las personas y familias en situación de pobreza no extrema podrán ser usuarias del Subsistema en el caso de que la cobertura anual definida por el Ministerio de Desarrollo Social para una comuna en particular exceda el número de familias en situación de pobreza extrema calificadas por el Ministerio, quedando entonces cupos disponibles para estas personas y familias (artículo duodécimo). Por último, respecto a población potencial, la ley también establece que "otros usuarios" podrán acceder al Subsistema, ampliando con ello su población potencial a personas de 65 años o más años que vivan solos o con una persona y estén en situación de pobreza; personas en situación de calle; y niños, niñas y adolescentes (NNA), con un adulto significativo privado de libertad, y los cuidadores de tales NNA (artículo 4º).
b) La ley define la **cobertura** anual de nuevos usuarios del Subsistema, señalando que no podrá exceder de 70.000 personas o familias (artículo 3º). Por otra parte, en su artículo 23º, señala que se identificará la cobertura anual de nuevos usuarios del Subsistema según la disponibilidad de recursos consultados en la Ley de Presupuestos del Sector Público, siendo éste el factor para la definición de dicha cobertura.

[24] Un Reglamento es definido como una "norma general, obligatoria, abstracta y dictada por parte de un órgano distinto del Poder Legislativo. En general, los reglamentos complementan el ordenamiento jurídico existente, especificando y detallando las normas legales. Conforme con el artículo 32 Nº 6 de la Constitución Política, el Presidente de la República tiene la potestad dictar reglamentos en todas aquellas materias que no son de ley." (BCN, 2017).

c) La ley define los conceptos de **pobreza y pobreza extrema**, que son los indicadores sobre los que se define la población potencial. Señala que se entenderá que están en situación de pobreza las personas y familias cuyo ingreso per cápita mensual sea inferior al necesario por persona para satisfacer sus necesidades básicas (artículo duodécimo, Disposiciones Transitorias); y que están en situación de pobreza extrema las personas y familias cuyo ingreso per cápita mensual sea inferior al necesario para satisfacer sus necesidades alimentarias (artículo 3º).
d) La ley describe los distintos **componentes** del Subsistema, señalando en cada uno (según aplique) a quiénes está destinado, su objetivo, etapas, plazos de permanencia, condiciones de egreso, y los encargados de su implementación. Los componentes descritos son: Oferta pública de acciones y prestaciones sociales (artículo 5º), Programa Eje (artículo 6º), Programa de Acompañamiento Psicosocial (artículo 7º) y Programa de Acompañamiento Sociolaboral (artículo 8º).
e) La ley define los **mecanismos para determinar las transferencias** que contempla el Subsistema, esto es, la transferencia monetaria base y la transferencia monetaria condicionada. Para ello ocupa el Índice de aporte al ingreso familiar, que es el monto equivalente al 85% de la diferencia entre la línea de pobreza extrema y el ingreso per cápita potencial de la persona o familia beneficiaria. Además, la ley define que para efectos del cálculo del índice de aporte al ingreso familiar se considerará la línea de la pobreza extrema, el promedio nacional del ingreso autónomo y el valor del alquiler imputado, que serán determinados en base a la encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) del año 2009 (artículo 12º).
f) La ley define, sin precisiones, las **causales de suspensión** de la participación de los beneficiarios en el Subsistema, señalando que el Ministerio de Desarrollo Social puede generar esta suspensión a petición del usuario, y cuando éste acredite que está impedido temporalmente de continuar su participación en el Subsistema (artículo 17º).
g) La ley define, también sin precisiones, las **causales de término** de la participación de los beneficiarios en el Subsistema, sobre la base de que hayan transcurrido 12 meses desde el término de su participación en el Programa Eje, por la renuncia voluntaria de la persona usuaria, o por incumplimiento del compromiso o el plan de intervención (artículo 18º).
h) Respecto al principio de **focalización** del gasto social, la ley define el porcentaje de población más vulnerable al que apuntará el Bono al esfuerzo, y el Subsidio al empleo de la mujer. Para el Bono al esfuerzo, se señala en la ley que está dirigido a quienes pertenezcan al 30% socioeconómicamente más vulnerable de la población, y que logren desempeños destacados o de superación en una serie de áreas, quedando para la posterior definición en el reglamento, elementos como la prelación y los cálculos para definir quienes pertenecen a ese 30% (artículo 20º). En el caso del Subsidio al empleo de la mujer, la ley señala que tendrán acceso a este subsidio aquellas trabajadoras dependientes e independientes que tengan entre 25 y 60 años de edad y que pertenezcan al 40% socioeconómicamente más vulnerable de la población (artículo 21º). Respecto a otros bonos, no se establecen criterios de focalización en relación a porcentajes, sino que sólo en términos de acceso y las condiciones requeridas para ello.
i) En relación al punto anterior, la ley define que para la selección de las familias y personas beneficiarias del Subsistema, el Ministerio de Desarrollo Social utilizará un **instrumento técnico de focalización** para toda la población del país, que considere, a lo menos, la información contenida en la Ficha de Protección Social o en el instrumento que la reemplace (artículo 22º).
j) La ley establece que se debe realizar una **evaluación de impacto** del Subsistema, y que el Ministerio de Desarrollo Social debe enviar un informe de monitoreo anual relativo a la realidad social de quienes egresan del Subsistema, a la Comisión de Superación de la Pobreza, Planificación y Desarrollo Social de la Cámara de Diputados (artículo 22º).

k) Por último, en términos de **implementación** de los programas que componen el Subsistema, la ley establece que durante los años 2013 y 2014, al Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) le corresponderá implementar en el marco del Programa Familias, los componentes de Acompañamiento Psicosocial y/o de Acompañamiento Sociolaboral (artículo noveno).

2.4.2. Definiciones de la Ley Nº 20.595 respecto a la elaboración de reglamentos

La Ley Nº 20.595 determina que una serie de especificaciones, procedimientos, formas de cálculo, montos, instrumentos y condiciones, serán definidos por reglamentos, señalando en su Artículo 32 un plazo máximo de seis meses para que sean dictados desde la fecha de publicación de la ley en el Diario Oficial (17 de mayo de 2012). En este sentido, la Tabla 1 detalla los distintos mandatos de la ley respecto a la elaboración de reglamentos, y su contenido, y junto a ello, los distintos reglamentos que, desde su publicación, se han hecho cargo de estos mandatos.

Tabla 1: Reglamentos y mandatos que regulan materias definidas en Ley N°20.595

	Definiciones de la Ley Nº 20.595 respecto a la elaboración de reglamentos	Reglamento que se hace cargo
1	**Artículo 21.- Del Subsidio al Empleo de la Mujer.** Define que un reglamento establecerá las normas para: a) La concesión y pago de este subsidio. b) Fijar el umbral de focalización que determinará quienes pertenecen al 40% socio- económicamente más vulnerable de la población, según el instrumento de focalización que se aplique al efecto, el cual considerará, a lo menos, la información contenida en la Ficha de Protección Social o el instrumento que la reemplace. c) Determinar las condiciones en las cuales el Ministerio de Desarrollo Social celebrará convenios con entidades públicas o privadas para la ejecución de este subsidio.	Decreto Supremo Nº 3: establece requisitos y condiciones para las beneficiarias, los mecanismos de solicitud del subsidio, y de acreditación y otorgamiento del beneficio; la forma de pago al empleador y a la trabajadora, las incompatibilidades con otras bonificaciones, la reliquidación del subsidio, y los mecanismos de focalización y fiscalización.
2	Artículo 10.- Encargados de implementar los Programas. Define que un reglamento determinará: a) Los requisitos y condiciones del contrato de los encargados de implementar los programas. b) Las normas para controlar y evaluar el desempeño del profesional o técnico. c) El modo de implementar un sistema que entregue información detallada respecto de los ejecutores del Programa Eje, Acompañamiento Psicosocial y Acompañamiento Sociolaboral, y las modalidades a que se sujetará el concurso público de éstos. Artículo 13.- Concesión, Pago, Suspensión y Extinción de la Transferencia Monetaria Base y la Transferencia Monetaria Condicionada. Define que un reglamento establecerá: a) El procedimiento de concesión, suspensión y de extinción de las transferencias, cuando corresponda. b) La entidad pagadora y forma de pago. c) El orden de prelación respecto de la persona que reciba el	Decreto Supremo Nº 34 de 2012. Regula otorgamiento y acceso de las prestaciones a sus usuarios. Define que las prestaciones del Subsistema son: 1. Programa Eje. 2. Programa de Acompañamiento Psicosocial. 3. Programa de Acompañamiento Sociolaboral. 4. Bono de Protección. 5. Subvención Educacional Pro Retención de Alumnos. 6. Subsidio al Pago de Consumo de Agua Potable y de Servicios de Alcantarillados de Aguas Servidas. 7. Transferencia Monetaria Base. 8. Transferencias Monetarias Condicionadas. 9. Bono de Formalización. 10. Bono de Graduación de Enseñanza Media.

	Definiciones de la Ley Nº 20.595 respecto a la elaboración de reglamentos	Reglamento que se hace cargo
	pago de la transferencia monetaria base y la transferencia monetaria condicionada entre los integrantes de la familia, cuando corresponda. d) Los efectos de la suspensión de las transferencias. e) Las demás normas necesarias de administración y supervisión de las referidas transferencias monetarias. **Artículo 14.- De la Transferencia Monetaria Base.** Define que un reglamento establecerá las normas necesarias para la aplicación, funcionamiento y pago de la transferencia monetaria base. **Artículo 15.- Subsidios por Dignidad.** Define que el reglamento a que se refiere el artículo 12 establecerá: a) El procedimiento de concesión y de extinción del Bono de Protección. b) La forma de pago del Bono de Protección. c) Las normas necesarias para la administración y supervisión del Bono de Protección. Artículo 17.- Causales de Suspensión de la Participación en el Subsistema. Define que un reglamento precisará: a) Las causales justificadas por las que podría suspenderse la participación de un usuario en el Subsistema. b) El procedimiento para impetrar dicha suspensión. c) Las normas necesarias para su aplicación y funcionamiento. **Artículo 18.- Causales de Término de la Participación en el Subsistema.** Define que un reglamento establecerá las formalidades y demás procedimientos que deberán seguirse para determinar el término de la participación de los usuarios en el Subsistema.	
3	**Artículo 22.- Focalización**. Define que para la selección de las familias y de las personas como usuarias del Subsistema, el Ministerio de Desarrollo Social utilizará un instrumento técnico de focalización y un procedimiento de acreditación y verificación uniforme para toda la población del país, y que un reglamento determinará: a) El procedimiento de focalización y reclamo. b) La forma de utilizar la información contenida en el registro de información social y demás bases de datos.	Decreto Supremo Nº 16 de 2012. Establece procedimiento de focalización, y mecanismos de acreditación y verificación. Define bases de datos que se usan para ello, y describe instrumento técnico de focalización. Establece mecanismos de acreditación de extrema pobreza de usuarios no beneficiarios que quieran ingresar un reclamo. Describe manejo de confidencialidad de información para las instituciones involucradas.
	Artículo 12.- Índice de Aporte al Ingreso Familiar. Define que un reglamento establecerá: a) En qué casos corresponde considerar el valor del alquiler imputado y el listado de subsidios anuales y mensuales que se	Decreto Supremo Nº 30 de 2012. Determina requisitos para acceder a la transferencia monetaria base, su monto, proceso de decrecimiento, mecanismos

	Definiciones de la Ley Nº 20.595 respecto a la elaboración de reglamentos	Reglamento que se hace cargo
	incluirán en el índice, los que, en todo caso, deberán estar contenidos en el registro de información social. b) Las normas necesarias para la determinación y aplicación del índice al que se refiere este artículo. Artículo 16.- De la Transferencia Monetaria Condicionada. Define que un reglamento establecerá: a) La metodología de cálculo. b) Las condicionantes según rango de edad que serán exigibles respecto de cada usuario del Subsistema. c) Los plazos para su cumplimiento. d) La periodicidad de su pago. e) Las demás normas necesarias para su aplicación y funcionamiento. f) Los grados de cumplimiento y excepciones a las condicionantes.	de concesión y pago, período en que se pagará, y plazo para cobro de mensualidades. En transferencias monetarias condicionadas, determina requisitos para acceder, su monto, mecanismos de concesión y pago, plazo y periodicidad de pago, mecanismos y reglas de cálculo, y describe condicionantes del Control del niño sano y Asistencia escolar. En el Bono de Protección, define los requisitos de acceso, montos, mecanismos de concesión y pago, plazo y periodicidad de pago, y el plazo para el cobro de las mensualidades. Define las reglas para la determinación del Índice de Aporte al Ingreso Familiar.
4	**Artículo 20.- Del Bono por Esfuerzo.** Define que un reglamento establecerá: a) El o los montos a que ascenderá este bono, el cual podrá ser diferenciado según área y grado de desempeños destacados o superación, cuando corresponda. b) El orden de prelación respecto de la persona que reciba el pago del Bono por Esfuerzo. c) Las áreas de desempeños destacados o de superación, según rango de edad que darán acceso al Bono por Esfuerzo. d) El umbral de focalización que determinará quienes pertenecen al 30% socioeconómicamente más vulnerable de la población. e) Los plazos para su cumplimiento. f) Las normas para su concesión y pago. g) La periodicidad del pago. h) Las demás normas necesarias para su aplicación y funcionamiento.	Decreto Supremo Nº 24 de 2013. Define bono por Esfuerzo en el área de desempeño destacado o de superación en la educación, según rango de edad. Define desempeño destacado: beneficiario que hubiere cursado entre 5° de Educación Básica y el 4º de Educación Media y tenga el mejor rendimiento académico de su promoción o grupo de egreso, en el mismo establecimiento educacional. Define requisitos que se deben satisfacer, el monto del bono, su gradualidad y momento y forma de pago.
5	Artículo 4º.- Otros Usuarios del Subsistema. Define que un reglamento precisará: a) Los casos y formas en que las personas y sus familias, según corresponda, podrán ingresar al Subsistema de Protección y Promoción Social Seguridades y Oportunidades. b) El mecanismo de selección, la forma, elementos y duración que tendrán los Programas, cuando éstos se destinen a los beneficiarios señalados.	Decreto Supremo Nº 29 de 2013. Define casos y formas en que los beneficiarios podrán ingresar al Subsistema, estableciendo el mecanismo de selección, la forma, elementos y duración que tendrán los Programa. Identifica los componentes esenciales de las metodologías y estrategias de intervención.

	Definiciones de la Ley Nº 20.595 respecto a la elaboración de reglamentos	Reglamento que se hace cargo
6	Artículo 19.- Bonos por Logros del Subsistema. Define que un reglamento especificará: a) Los requisitos que deberán cumplir los usuarios del Subsistema para acceder al Bono de Graduación de Enseñanza Media y al Bono por Formalización. b) Las condiciones para acceder a los mismos. c) Las normas para su concesión y pago. d) Las demás normas necesarias para su aplicación y funcionamiento.	Decreto Supremo Nº 119 de 2015. Regula bonos de Graduación de Enseñanza Media y Formalización. Define a quién está dirigido, requisitos de acceso; mecanismos para nóminas de beneficiarios, las órdenes y emisiones del pago; los montos, el receptor del pago, y plazo de cobro. Define mecanismos de suspensión de usuarios, la confidencialidad de la información, condiciones de finalización anticipada de la entrega de los bonos por infracciones (entrega de información falsa, parcial, o adulterada), y procedimientos de reclamo.
7	**Artículo 23.- Cobertura**. Define que mediante decreto del Ministerio Desarrollo Social "por orden del Presidente de la República" y suscrito por el Ministro de Hacienda, se identificará cobertura anual de nuevos usuarios del Subsistema, según la disponibilidad de recursos en la Ley de Presupuestos del Sector Público.	El MDS dicta un decreto en forma anual.

Fuente: Elaboración propia

2.4.3. Tópicos que se regulan a nivel de Reglamentos

Los Reglamentos, que especifican y detallan las normas legales contenidas en la ley y que son establecidos mediante Decretos, tratan fundamentalmente de los elementos contenidos en el apartado anterior, esto es, descripciones más profundas de los programas, requisitos de acceso, procedimientos, formas de cálculo; montos de subsidios, bonos y transferencias; instrumentos de intervención, condiciones de permanencia, entre otros. No obstante estas descripciones específicas, que son propias para cada programa, hay dos temas que en la ley son determinado a nivel de reglamento: los umbrales de focalización, y con ello, la prelación; y las reglas de cálculo de las transferencias condicionadas. Respecto a este segundo tema, si bien se detalla en la ley que su cálculo debe definirse mediante reglamento, finalmente a nivel reglamentario sólo se establecen disposiciones generales para realizar este cálculo, quedando la especificación de la fórmula o algoritmo específico, a nivel de Resolución Exenta.

2.4.4. Umbral de focalización y definición de la prelación

El Reglamento establecido por el Decreto Supremo 16, señala que el procedimiento de focalización general del Subsistema considerará las siguientes etapas: primero, la determinación de las familias y personas que cuentan con encuesta vigente del Instrumento Técnico de Focalización; segundo, la determinación de las personas y familias que se encuentran dentro del 10% más vulnerable de la población nacional encuestada; tercero, con quienes se encuentren dentro del 10%, se elabora una nómina de las personas y familias a calificar en orden de menor a mayor puntaje; y, cuarto, se identifica a todas aquellas personas o familias de la nómina que se encuentren en situación de pobreza extrema. Cabe destacar que si bien se define este

principio de focalización general para el Subsistema, hay bonos específicos que tienen otras focalizaciones: El Subsidio al Empleo de la Mujer[25] determina el 40% socioeconómicamente más vulnerable (Decreto Supremo 3), y el Bono al Esfuerzo el 30%.

Sobre la base de esta focalización, y para efecto de la priorización comunal de la cobertura, el Ministerio de Desarrollo Social confecciona una nómina de usuarios potenciales (según los recursos disponibles en la Ley de Presupuestos), en estricto orden de prelación, la que se comunica posteriormente al ejecutor del Programa Eje de la comuna en que estos usuarios potenciales residan (Decreto Supremo 34).

La selección e incorporación al Subsistema de los beneficiarios de los programas Vínculos, Abriendo Caminos y Calle está definida en los artículos 9, 21 y 15 del Decreto 29 del Ministerio de Desarrollo Social del 2013, respectivamente. Para los programas Abriendo Caminos y Calle se establece que la selección e incorporación al Subsistema de los beneficiarios se realiza por intermedio de los ejecutores de los Programas Eje, de Acompañamiento Psicosocial, o de Acompañamiento Sociolaboral, quienes deben realizar las acciones necesarias para detectar, identificar y contactar a los usuarios potenciales.

En ambos programas, los potenciales usuarios que aceptan participar son inscritos, por orden de llegada, hasta completar los cupos disponibles a nivel regional para cada programa.

Los requisitos establecidos para los usuarios del Programa Abriendo Caminos son acreditados por la información que obtenga el Ministerio o por aquella que provea el Registro de Información Social del Ministerio de Desarrollo Social. Por su parte, los ejecutores del Programa Eje certifican la situación de calle de los beneficiarios del Programa Calle.

2.4.5. Reglas de cálculo del monto máximo de transferencias condicionadas

Respecto la regla de cálculo, el reglamento señala que el monto máximo mensual de las transferencias condicionadas será el resultado de multiplicar el 40% del Índice de Aporte al Ingreso Familiar, determinado para la familia promedio de la población usuaria, por el número de integrantes de dicha familia, y luego dividir el resultado anterior por el número de integrantes de la familia promedio a los que sean aplicables potencialmente las condicionantes correspondientes. El monto máximo mensual de las transferencias monetarias condicionadas corresponderá al múltiplo de 1.000 (mil) más cercano al valor calculado (Decreto Nº 30). Como se adelantó más arriba, la fórmula específica para la realización de este cálculo y el monto que se obtiene como resultado se define mediante Resolución Exenta (Nº 238, 2013).

[25] La determinación de las fórmulas para el cálculo de los puntajes de focalización de este subsidio se encuentran definidos en la Resolución Exenta 47 del año 2012.

2.5. DESCRIPCIÓN DE LOS PROGRAMAS DEL SUBSISTEMA

2.5.1. Programa Familias

2.5.1.1. Objetivos

Durante el período 2013 - 2014, el propósito del Programa Familias fue planteado como: Personas y familias superan su situación de pobreza extrema de manera sostenible, a través del desarrollo de capacidades y generando ingresos autónomos por la vía del trabajo.

2.5.1.2. Focalización y cobertura

Respecto a la población objetivo, la ley estipula que tienen acceso al Programa Familias todas aquellas personas y familias que se encuentran en situación de extrema pobreza. Para la selección de las familias y de las personas como usuarias del Subsistema en 2013 y 2014, el Ministerio de Desarrollo Social utilizó la Ficha de Protección Social, la cual constituía el Instrumento Técnico de Focalización.

Respecto a la identificación y selección de potenciales beneficiarios, el procedimiento de focalización consideró las siguientes etapas:

a. Determinación de las familias y personas que cuentan con el último cuestionario vigente del Instrumento Técnico de Focalización.
b. Determinación de las personas y familias que se encuentran dentro del 10% más vulnerable de la población nacional según el Instrumento Técnico de Focalización, a partir de los datos recabados mediante el último cuestionario vigente.
c. Dentro del 10% antes señalado, se identifican las personas y familias que se encuentran en situación de extrema pobreza de conformidad con la ley. Para estos efectos se consideran, a lo menos, los datos disponibles respecto de ingresos de la persona o familia, la composición familiar y los montos de subsidios monetarios que reciben.
d. Elaboración de una nómina de los hogares a calificar en orden de menor a mayor puntaje[26], conforme a lo establecido en la letra precedente.

En el período 2013 – 2014, el Ministerio, para efecto de la cobertura comunal, confeccionó una nómina de usuarios potenciales, de acuerdo a la cobertura anual, en estricto orden de prelación. El ejecutor del Programa Eje, que en ese período radicó en las Secretarías Regionales Ministeriales de Desarrollo Social del país, invitaba a los potenciales usuarios a participar en el Subsistema, siguiendo estrictamente el orden de prelación ya señalado.

La cobertura anual definida por el Ministerio era distribuida en las distintas comunas del país, y en el caso que en alguna comuna la cobertura definida no pudiera ser cubierta por los hogares en extrema pobreza, era posible considerar como beneficiarios del programa a hogares en situación de pobreza.

[26]Según el artículo primero transitorio del DecretoN°16 de 2012, se requería que las familias y personas por aplicación de la Ficha de Protección Social, contaran con un puntaje igual o inferior a 4.213 puntos.

2.5.1.3. Enfoque metodológico: Matriz de recursos

La matriz de recursos constituyó el instrumento que dio sustento conceptual al diseño metodológico de la intervención del programa Familias en el período bajo evaluación, teniendo a su base el enfoque que respalda teóricamente al Subsistema, el Enfoque AVEO. El detalle de los contenidos de la matriz de recursos considerada para los distintos programas del Subsistema se presenta en anexo.

2.5.1.4. Componentes

A partir de lo que refiere la ley respecto a las acciones de los programas del Subsistema, el Programa Familias cuenta con los siguientes componentes en materia de intervención: a) Programa Eje; b) Acompañamiento Psicosocial; y c) Acompañamiento Sociolaboral.[27]

a) Programa Eje

Según consigna el documento metodológico del programa, el componente Eje está destinado a todos los usuarios del Subsistema siendo su objetivo acompañarlos durante toda su permanencia en éste. Los procesos considerados en este componente son: diagnóstico, seguimiento y evaluación de la intervención. Cabe señalar que para la implementación de la atención de la cohorte 2013, este componente fue ejecutado por las Seremías, a partir de la figura de los Gestores.[28]

- Diagnóstico

Durante esta etapa se realizan las actividades de presentación inicial del Programa, la firma de la Carta de Compromiso, la aplicación del instrumento de diagnóstico de recursos de la familia participante de carácter auto-reportado, junto al establecimiento de una caracterización de las particularidades de su entorno, la elaboración de un Plan de Intervención, y, finalmente, la confirmación de los integrantes identificados en la etapa de diagnóstico que participarán en la intervención. En el período 2013 - 2014 esta fase considera dos sesiones, que temporalmente corresponden al primer mes de intervención.

- Seguimiento

Según consignan los documentos de la época, el seguimiento corresponde a la supervisión sistemática de la implementación del Plan de Intervención de cada familia usuaria del Subsistema. Este seguimiento se realiza a través de dos mecanismos: el monitoreo programado y el monitoreo por evento. El primero contempla la observación de distintos hitos que exige la progresión metodológica de la intervención. El monitoreo por evento, tiene por objeto responder a cualquier evento extraordinario que dificulte la continuidad de la intervención, así como examinar las solicitudes de términos de participación o suspensión.

- Evaluación

[27] Cabe señalar que en 2013 el programa denomina a estos componentes: Apoyo Social y Apoyo Laboral.

[28] La figura de Gestor operó en las Secretarías Regionales Ministeriales de Desarrollo Social durante los años 2013 y 2014. A contar de 2015, el componente Eje para el programa Familias se traspasa, tanto en la operación como en materias presupuestarias, a FOSIS. Para la implementación del programa Eje para los programas que atienden a los otros usuarios a los que refiere el artículo 4° de la Ley, en las Seremías se crea el cargo de Especialista en Grupos Vulnerables (EGV).

Según los documentos disponibles, el Eje evalúa el Plan de Intervención tanto en términos de procesos, como de resultados. Esto lo hacía a través de dos mecanismos: una autoevaluación de los usuarios y una evaluación conjunta entre la familia y el profesional Eje. En esta etapa, y según queda señalado en los documentos metodológicos vigentes para la cohorte bajo estudio, el profesional debía aplicar nuevamente a la familia el cuestionario diagnóstico realizado al momento de ingresar al Subsistema, para medir los efectos psicosociales y sociolaborales que la intervención generó entre las familias beneficiarias.

b) Acompañamiento Psicosocial y Sociolaboral

En el diseño metodológico de la intervención de las familias que ingresaron en la cobertura del año 2013, el proceso de acompañamiento se dividió en Acompañamiento Psicosocial y Acompañamiento Sociolaboral, de 24 meses de intervención máximo cada uno.

El primero corresponde a un apoyo a la familia participante del Programa, que tiene por objeto identificar las habilidades y cualidades que tienen como familia y trabajar diversas herramientas para diseñar y planificar las metas que les ayudarán a alcanzar sus sueños. En dicho período, el trabajo con las familias estuvo a cargo del Asesor Familiar, quien trabaja con el grupo familiar en su conjunto, en la construcción de Planes Familiares, identificando recursos y capacidades que permitan alcanzar un mayor aprovechamiento de la estructura de oportunidades y, por consiguiente, una mejor calidad de vida. El asesor realiza este trabajo mediante visitas a las familias en sus domicilios.

El objetivo del Acompañamiento Sociolaboral, por su parte, consiste en acompañar el proceso de algún integrante del grupo familiar que decidiera participar de este apoyo con el objeto de adquirir nuevas herramientas, conocimientos y experiencias que le permitan mejorar su capacidad de generar ingresos y contribuir así al bienestar de sus familias. Estas sesiones se realizan fuera del hogar.

En anexo se detallan las sesiones de acompañamiento para los distintos programas del Subsistema, su modalidad (individual o grupal) y su periodicidad.

2.5.2. Programa Vínculos

2.5.2.1. Objetivos

En el período en evaluación, y considerando que el programa Vínculos tenía una duración de 12 meses de intervención, le correspondieron las cohortes de usuarios de las coberturas de los años 2013 y 2014. En este período, el Programa Vínculos contempló un propósito distinto cada año: Para 2013, el documento metodológico disponible declara como propósito del programa el “Promover el desarrollo y fortalecimiento de recursos y capacidades que permitan al adulto mayor alcanzar y sostener, mejores condiciones de vida”. Para el 2014, en tanto, el propósito del programa se reformuló, dando énfasis a la focalización en adultos mayores vulnerables, declarándolo como: ”Adultos mayores que viven en situación de vulnerabilidad social desarrollan y fortalecen recursos, acceden de forma preferente al conjunto de prestaciones sociales pertinentes a sus necesidades; y están integrados a la red comunitaria de promoción y protección social.”

2.5.2.2. Focalización y cobertura

La construcción de la población potencial del Programa Vínculos comienza con la identificación de las personas que cumplen con los siguientes requisitos:

a. Tener 65 o más años.
b. Vivir solo o acompañado por otra persona.

c. Encontrarse en situación de pobreza, lo cual se acredita de conformidad con lo dispuesto en la ley.

La determinación de la población objetivo, durante el período 2013 - 2014, se basa en los siguientes criterios:

a. Nivel de ingresos: El primer 30% de la nómina potencial de usuarios está conformado por los hogares de menores ingresos, de acuerdo a la información proporcionada por la FPS.
b. Territorialidad: El 70% de la nómina potencial de usuarios, se organiza de acuerdo a un criterio de territorialidad (concentración de personas mayores por unidad vecinal), las que se ordenan por nivel de ingresos, quedando priorizados los adultos mayores de menores ingresos.

2.5.2.3. Enfoque metodológico: Matriz de recursos

La matriz de recursos constituyó el instrumento que dio sustento conceptual al diseño metodológico del programa Vínculos implementado en los años 2013 y 2014. Al igual que como se señaló para el caso de Familias, la matriz de recursos se basa en el Enfoque AVEO, mismo que respalda teóricamente al Subsistema.

2.5.2.4. Componentes

En las cohortes 2013 y 2014, los componentes comprendidos en el Programa Vínculos fueron los siguientes:

a) Programa Eje

Tiene como objetivo general brindar acompañamiento durante la trayectoria de los adultos y adultas mayores que participan del programa Vínculos, para asegurar su acceso a mejores condiciones de vida, de acuerdo a las características y requerimientos de la etapa del ciclo vital en la que se encuentran. Considera las fases de diagnóstico, seguimiento y evaluación, las que se describen a continuación:

- Diagnóstico

La etapa de diagnóstico comprende la primera visita en la que se efectúa el contacto inicial con los adultos mayores seleccionados, la aplicación de los instrumentos de caracterización y diagnóstico y la formulación del plan de intervención. Este proceso se realiza en tres sesiones como máximo.

En la primera sesión, se presentan los objetivos y la estructura general del Programa a los potenciales usuarios y se les invita a tomar libre e informadamente la decisión de participar. De ser positiva la respuesta, se suscribe una carta de compromiso, hito a partir del cual se acredita legalmente la participación en el Programa. En esta sesión se aplica el instrumento de Caracterización (Ficha de Caracterización en 2013 e Instrumento Diagnóstico en 2014), herramienta que tiene por objetivo verificarlos antecedentes de la FPS utilizada en el proceso de focalización. En la segunda sesión, se aplica el Instrumento de Diagnóstico (Diagnóstico II en 2014) con el objeto de identificar los recursos (bienes tangibles e intangibles) con que cuentan los adultos mayores y el grado de autovalencia de éstos para realizar las actividades de la vida diaria. En la tercera sesión, se formula un Plan de Intervención personalizado a la realidad de cada usuario, definiendo los componentes del Subsistema que se aplicarán en el proceso de intervención.

- Seguimiento

La etapa de seguimiento fue diseñada para ser implementada en paralelo al acompañamiento psicosocial. En ésta se verifican los avances, retrocesos y dificultades de los participantes en el proceso de intervención, efectuando, de ser necesario, ajustes en el Plan de Intervención elaborado en la primera etapa.

Esta etapa contempla un monitoreo programado a partir de la verificación del cumplimiento de hitos. En el caso del diseño 2014 se detallaron hitos trimestrales, así como fichas de monitoreo ad hoc.

Se establece que en los casos donde se detecte el incumplimiento o por expresa solicitud del ejecutor del acompañamiento psicosocial, se traten estos casos en Mesas Técnicas Comunales de modo de identificar acciones que permitan subsanar las dificultades constatadas. En caso de que los problemas detectados revistan mayor gravedad, podrían ser derivados a una Mesa Técnica Regional e inclusive al Encargado Nacional del Programa.

- Evaluación

La evaluación considera la aplicación de una autoevaluación de los usuarios y la verificación de los resultados del Plan de Intervención, en términos del cumplimiento de los objetivos establecidos por el adulto mayor según el Plan de Acción Conjunta establecido en el acompañamiento psicosocial.

Es importante señalar que a diferencia del diseño del componente para el año 2013, en el año 2014 se contempló la materialización de la etapa mediante dos sesiones (una individual y una grupal).

b) Acompañamientos Psicosocial y Sociolaboral

El acompañamiento psicosocial en el Programa Vínculos tiene como objetivo el desarrollo de habilidades y capacidades necesarias que les permitan a los adultos(as) mayores tener los recursos psicosociales que faciliten el logro del Plan de Intervención y avanzar en un proceso de desenvolvimiento autónomo e inclusión social. Según consignan los documentos disponibles, además, de forma transversal se trabaja en el fortalecimiento de la identidad, pertenencia y autonomía de los adultos(as) mayores.

Durante los años 2013 y 2014 este componente contempló la realización de sesiones distribuidas en dos fases, a saber, una individual y otra grupal.

La fase Individual consideró un total de 10 sesiones en el 2013 y de 8 en el 2014, siendo las dos primeras obligatorias. En éstas se abordan contenidos vinculados a los ámbitos de identidad, autonomía y pertenencia, constituyendo una preparación para la generación del Plan de Acción Conjunta (2013) o el Plan de Desarrollo (2014), el cual corresponde a un instrumento complementario al Plan de Intervención en el que se condensan las metas del adulto mayor y los requerimientos de oferta asociados. Este plan se formula en las sesiones 3 y 4 de la Fase Individual. Luego se contemplan sesiones obligatorias y otras de carácter optativo, de acuerdo con los intereses específicos de cada adulto mayor.

La fase grupal consideró 10 sesiones en el 2013 y 9 en el 2014, las que se orientan a la integración de los adultos mayores con las redes de apoyo local compuestas por organizaciones e instituciones locales. En estas sesiones participan representantes de las organizaciones y autoridades de las instituciones locales y se efectúan en una sede municipal o donde el ejecutor convenga, procurando reducir la dependencia del adulto mayor hacia el monitor a cargo de la implementación del componente.

En el año 2013 no hubo una metodología de acompañamiento sociolaboral propiamente tal, sino que en el marco del acompañamiento psicosocial se levantó la trayectoria laboral de los adultos mayores a efectos de acceder a información que permitiera desarrollar una metodología específica de acompañamiento sociolaboral para el Programa Vínculos en el 2014.

En el 2014 el componente sociolaboral define como objetivo el desarrollo y mantención de habilidades y competencias que permitan a los usuarios y usuarias mantenerse activos/as, mejorar sus condiciones de

empleabilidad, fortaleciendo su inserción sociolaboral y la generación de ingresos. Considera 7 sesiones individuales y 3 grupales. Las tres primeras sesiones individuales contemplan la caracterización de la historia ocupacional, el diagnóstico y elaboración de un perfil ocupacional, y la elaboración de un Plan Ocupacional. La ejecución de éste es monitoreada en 4 sesiones individuales, apoyándose en tres sesiones grupales o talleres formativos.

En ambos años, la extensión de los programas de acompañamiento del programa Vínculos, se implementaron considerando 12 meses de intervención.

La identificación de las sesiones de acompañamiento de Vínculos, su modalidad (individual o grupal) y su periodicidad, se reportan en anexo.

2.5.3. Programa Abriendo Caminos

2.5.3.1. Objetivos

–Respecto de la cohorte evaluada, correspondiente a la cobertura del año 2013, el Programa Abriendo Caminos tuvo como propósito mitigar los efectos psicológicos, familiares y sociales que genera en los niños, niñas y adolescentes (NNA), la separación forzosa prolongada de un adulto significativo privado de libertad.

2.5.3.2. Focalización y cobertura

La población objetivo de este programa está compuesta por niños, niñas y adolescentes (NNA) menores de 18 años de edad, con un adulto significativo privado de libertad, por una resolución judicial dictada en un proceso penal, donde también son usuarios los cuidadores/as de tales NNA.

Para la identificación y selección de los potenciales beneficiarios del programa, a nivel de cada Seremi se lleva a cabo un proceso iterativo que contempla, dos momentos de identificación de beneficiarios: Primero, la conformación de nóminas de potenciales beneficiarios a partir de: i) información del nivel central de Gendarmería que proporciona información respecto de las personas privadas de libertad que declaran tener hijos/hijas y datos para llegar y contactar al grupo familiar, ; ii) visita a las unidades penales, con el fin de presentar el programa para que los adultos que se interesen inscriban a los niños, niñas y/o adolescentes junto al cuidador/a para ser contactados; y, iii) la derivación desde la red local (Oficina de Protección de Derechos (ODP), centros de salud, escuelas, etc.). Y un segundo momento, de contacto directo con los potenciales beneficiarios, donde se explica el alcance del programa y se verifica su voluntad de participar, instante en el que además se verifica su elegibilidad para el programa.

En el 2013, un instrumento de "elegibilidad y diagnóstico" permite determinar la existencia del vínculo entre el adulto significativo y el NNA. Para ello, se deben cumplir los siguientes criterios:

- La persona privada de libertad cumple la función de sostenedor material del NNA y/o
- Cumple la función de crianza, es decir brindar cuidados domésticos cotidianos del NNA y/o
- Cumple la función de ser apoderado frente a los estudios del NNA y/o
- Cumple la función de ser principal responsable de los controles de salud del NNA

Respecto al orden de ingreso de los postulantes, el programa abre sus postulaciones hasta llenar los cupos y/o agotar el presupuesto asignado a nivel regional por año. Respecto a la cobertura a nivel nacional, para 2013 el total de beneficiarios asignados al programa fue de 2.500 niños, niñas y adolescentes y sus respectivos cuidadores principales.

2.5.3.3. Enfoque metodológico: Matriz de recursos

La matriz de recursos constituye el instrumento que da sustento conceptual y metodológico a la intervención del programa Abriendo Caminos, pues tiene a su base al Enfoque AVEO, que es el respaldo teórico del Subsistema en su creación. Sus contenidos se presentan detallados en el anexo.

2.5.3.4. Componentes

A continuación, se describen los componentes contemplados en la intervención del Programa Abriendo Caminos.

a) Acompañamiento a la Trayectoria (EJE)

A partir del artículo único de la disposición transitoria del Decreto 29, para la población atendida en la cobertura del año 2013, el Eje es aplicado por los organismos ejecutores a través de los profesionales que realizan el acompañamiento psicosocial. El componente EJE, según consigna la ley, está destinado a todos los usuarios del Subsistema siendo su objetivo acompañarlos durante toda su permanencia en éste. El componente EJE incorpora las fases de diagnóstico, seguimiento y evaluación de la intervención. A continuación, se describen brevemente estas etapas.

- Diagnóstico

Una vez focalizados los usuarios, el programa toma contacto presencial con ellos y éstos comienzan a formar parte del programa en el momento que firman su carta de compromiso de participación. La suscripción de este documento luego, permite que las personas y familias se incorporen a la fase diagnóstica.

Durante esta etapa de diagnóstico se recogen los antecedentes y recursos con los que cuentan los usuarios, permitiendo estructurar un Plan de Intervención. En este Plan se define la trayectoria específica que los usuarios tendrán en los Programas Psicosocial y/o Sociolaboral, adicionalmente, los programas de Oferta que contribuyen directamente con el desarrollo de sus capacidades o las complementan.

- Seguimiento

El seguimiento de la intervención constituye un proceso de monitoreo periódico y ajustes al Plan de Intervención. Su principal finalidad es resguardar la pertinencia del proceso en cada momento, considerando la aparición de distintas circunstancias y eventos que puedan emerger durante la intervención y afectar su debido cumplimiento.

En el diseño del programa, se plantea el proceso de seguimiento, a través de dos modalidades: el monitoreo informático y el monitoreo presencial. El primero, lo debía realizar el profesional Eje, a través de la información contenida en los sistemas informáticos. El segundo, se relaciona a acciones directas entre el equipo Eje y los usuarios, cuando esto se considera necesario. Dado que, para el período en evaluación, las plataformas informáticas no operaron con la profundidad ni con la oportunidad esperada, el monitoreo informático no tuvo lugar, siendo más bien reemplazado por la relación directa entre el profesional Eje, el ejecutor y los usuarios, y la utilización del espacio de reuniones técnicas para el seguimiento de casos específicos.

- Evaluación

La evaluación contempla la revisión del proceso y de los resultados esperados. De acuerdo a la metodología aplicada a la cohorte 2013, la primera de estas evaluaciones comprendió el análisis de las etapas y actividades en que participan los NNA y sus cuidadores, mientras que la evaluación de resultados buscaba dar cuenta del efecto de la intervención, en relación al logro del plan de desarrollo.

b) Acompañamientos Psicosocial y Sociolaboral

El acompañamiento psicosocial en el programa Abriendo Caminos está orientado al reforzamiento y desarrollo de las capacidades funcionales de los NNA y su cuidador principal con el objetivo de que los primeros desarrollen sus capacidades de acuerdo a su etapa de la vida, en un proceso de autonomía progresiva, alcanzando adecuadas condiciones de bienestar. Para el caso de los cuidadores, el objetivo es que éstos desarrollaran competencias parentales, generando así contextos de cuidado y protección físico y emocional para los NNA. El acompañamiento psicosocial tiene una duración máxima de 24 meses.

Dada las características de la población beneficiaria del Programa, se establecen líneas diferenciadas de intervención: i) orientada al trabajo con niños y niñas mayores de 6 años, en grupos definidos según su rango de edad; ii) orientada al cuidador(a) principal y a los niños y niñas menores de 6 años; y iii) orientada a la prestación de servicios complementarios y especializados a los usuarios.

Respecto al proceso de acompañamiento psicosocial éste ocurre a través de dos etapas: una intensiva y otra de consolidación y egreso. La primera, de 9 meses de duración, hace referencia a la puesta en marcha del conjunto de estrategias de intervención definidas, esto es: profundizar la visualización y valoración de los recursos identificados en la fase diagnóstica, construir un plan de desarrollo, dar comienzo a la realización de las sesiones individuales y grupales según corresponda, dar inicio de las derivaciones a las redes institucionales, a la concreción de cursos de capacitación y a las inserciones escolares, entre otras.

La segunda fase de consolidación y egreso, continúa las acciones desplegadas en la primera etapa con la diferencia que una frecuencia quincenal del contacto.

El Programa Abriendo Caminos no incorpora en el año 2013 el acompañamiento sociolaboral propiamente tal, más bien se encuentra dentro de las acciones que desarrolla el equipo ejecutor dentro del acompañamiento en general, y el énfasis estuvo puesto en levantar información relevante sobre la trayectoria laboral de los/as cuidadores(as), a objeto de desarrollar una metodología específica para abordar el acompañamiento sociolaboral, cuya implementación se introduce en propiedad para la cohorte que ingresó al Programa el año 2014, y que no ha sido sujeto de este estudio

2.5.4. Programa Calle

2.5.4.1. Objetivos

El año 2013, el objetivo del Programa Calle quedó establecido como: “Personas en situación de calle mejoran sus condiciones psicosociales y superan la situación de calle, a través del despliegue de alternativas de seguridad y protección, junto al desarrollo de capacidades psicosociales y sociolaborales que les permitan su inclusión social.”

2.5.4.2. Focalización y cobertura

La población objetivo del Programa Calle corresponde a todas las personas que viven en situación de calle en el país. El Ministerio de Desarrollo Social define a la persona en situación de calle como aquellas que por carecer de un alojamiento fijo, regular y adecuado para pasar la noche, pernoctan en lugares públicos o

privados, sin contar con una infraestructura que pueda ser caracterizada como vivienda, aunque la misma sea precaria (esto excluye a las familias y personas que viven en campamentos); o aquellas que encuentran residencia nocturna, en forma temporal —pagando o no por este servicio— en residencias, hospederías (solidarias o comerciales), o albergues dirigidos por entidades públicas, privadas o particulares.

Reglamentariamente, los requisitos establecidos para participar en el programa son el haber cumplido la mayoría de edad y encontrarse en situación de calle desde hace al menos un mes. Además, en las disposiciones transitorias del Decreto 29 se estableció que durante los años 2013 y 2014 los niños, niñas y adolescentes que se encontraran en situación de calle también podían ser usuarios del Subsistema, en la medida que el modelo de intervención tuviera la finalidad de proteger los derechos de dichas personas o, de prevenir, reparar o mitigar su vulneración[29].

La identificación, contacto e invitación a participar del programa en dicho año fue desarrollada por los ejecutores en coordinación con la Seremi de cada región, con el apoyo de las instituciones ejecutoras, realiza a personas en situación de calle encontradas durante rondas de calle. Las personas que aceptan participar son inscritas, por orden de llegada, hasta completar los cupos disponibles a nivel regional. En el caso de beneficiarios acompañados por hijos(as) menores de edad, éstos también acceden a los beneficios y prestaciones, de acuerdo a sus necesidades.

Durante el período definido, se identifican grupos prioritarios de intervención de acuerdo a los siguientes criterios: grupo etario, nivel de complejidad (asociado a salud mental y al consumo problemáticos de drogas y alcohol) y situación de fragilidad (deterioro temprano en mayores de 50 años). A partir de estos criterios, se definen tres grupos prioritarios:

- Grupo 1 de personas con apoyo a la empleabilidad: consideraba a personas de 18 a 59 años con situaciones de menor complejidad (en cuanto a la salud mental), con énfasis en la superación y el mejoramiento de sus condiciones de empleabilidad.
- Grupo 2 de personas con apoyo en salud: consideraba a personas de 18 a 59 años con situación de complejidad media en salud mental, con énfasis en el desarrollo de recursos y capacidades asociadas a la salud.
- Grupo 3 de personas mayores: consideraba a adultos mayores de 60 años (incluyendo a mayores de 50 años con condiciones de fragilidad), con énfasis en el desarrollo y mantención de recursos y capacidades asociadas a la salud, fruto de procesos de deterioro temprano y envejecimiento.

2.5.4.3. Enfoque metodológico: Matriz de recursos

La matriz de recursos basada en el enfoque AVEO es el instrumento que dio sustento conceptual y metodológico a la intervención del programa Calle. Sus contenidos se presentan detallados en anexo.

2.5.4.4. Componentes

A continuación, se describen los componentes del Programa Calle–:

[29] En 2016, y a objeto de implementar una línea piloto de atención a niños, niñas y adolescentes en situación de calle, el Decreto 29 fue modificado en esta disposición transitoria, a fin que la autorización para atención de esta población también fuera extensiva para los años 2016 y 2017.

a) Acompañamiento a la Trayectoria (EJE)

Este componente tiene por objetivo el acompañamiento durante la trayectoria o itinerario que realizarán las personas en situación de calle que acepten participar en el Subsistema, durante su permanencia en éste. Las actividades que este componente involucran la realización de un diagnóstico y un plan de Intervención, el seguimiento de la trayectoria y la evaluación de los avances y logros.

- Diagnóstico

En la primera etapa del componente Eje se desarrollan las siguientes actividades i) contactar y determinar elegibilidad; ii) realizar una invitación formal a participar en el Programa; iii) caracterizar y realizar un levantamiento de diagnósticos Inicial; y iv) definir un Plan de Intervención para cada participante.

Posteriormente al levantamiento del diagnóstico inicial se genera el Plan de Intervención el cual define las acciones y prestaciones a las que tiene derecho la persona en situación de calle durante la intervención, identificando el tipo de trayectoria que tendrá el usuario donde el acompañamiento (APS o APS y ASL), el grupo prioritario al que pertenece, la fecha de inicio de la intervención y la duración de la participación.

La etapa de diagnóstico tiene una duración de un mes, durante el cual se realiza entre 2 a 4 sesiones.

- Seguimiento

La etapa de seguimiento tiene por objeto supervisar la participación de los beneficiarios en el programa, de acuerdo a lo definido en cada Plan de Intervención. Esta etapa corresponde a un monitoreo periódico de las actividades desarrolladas por el acompañamiento psicosocial y sociolaboral, cuyo propósito es detectar de manera oportuna los avances y deficiencias del proceso de intervención, a fin de efectuar ajustes para un óptimo cumplimiento del Plan de Intervención y del Plan de Desarrollo o Laboral, según consignan los documentos revisados. Además, el seguimiento incorpora la entrega y pago del Bono de Protección y demás transferencias monetarias que correspondan a cada caso, así como la Oferta que exista en cada territorio, velando por la pertinencia y suficiencia de la misma.

Esta etapa tiene una duración de entre 10 a 24 meses y estuvo pensado para ser implementado a través de la utilización de mecanismos de monitoreo informático y monitoreo directo. El primero, que permitiera realizar un seguimiento periódico de los avances, retrocesos y dificultades de los procesos de intervención, a través de un sistema de registro. No obstante, dado que, para el período en evaluación, las plataformas informáticas no operaron con la profundidad ni con la oportunidad esperada, el monitoreo informático no tuvo lugar, siendo más bien reemplazado por la relación directa entre el profesional Eje, el ejecutor y los usuarios. En este último caso, a través de Mesas de Monitoreo, donde se analizaban casos particulares.

- Evaluación

El proceso de evaluación corresponde a la ponderación, valoración y constatación de los logros alcanzados por las personas en virtud del diagnóstico levantado, del plan de intervención y de los planes de desarrollo y/o laborales. Esta etapa se realiza al finalizar la trayectoria definida para cada beneficiario.

b) Acompañamientos Psicosocial y Sociolaboral

El objetivo del componente psicosocial es desarrollar capacidades que le permitan a los usuarios mejorar su calidad de vida y contribuyan a su inclusión social. Su metodología, en concordancia con lo establecido normativo, comprende una intervención de mínimo 12 y máximo 24 meses.

Durante el proceso de acompañamiento psicosocial se establece un plan de desarrollo, se ejecutan las sesiones individuales, posteriormente se realizan encuentros personalizados y actividades grupales en lo que se denomina una fase de consolidación, finalmente los usuarios egresan.

Todo participante del Programa Calle con acompañamiento psicosocial, potencialmente puede ser beneficiario de la línea de acompañamiento sociolaboral. Sin embargo, los beneficiarios pertenecientes al Grupo 1 tienen su cupo garantizado, mientras que los beneficiarios de los Grupos 2 y 3 pueden optar a este acompañamiento, en la medida que se encuentren en condiciones de realizarlo y exista disponibilidad para ingresarlos.

El objetivo de este componente es mejorar la capacidad de los usuarios para generar ingresos de forma autónoma, el mejoramiento de sus condiciones de empleabilidad y la participación en el ámbito laboral. El beneficiario recibe apoyo emocional y orientación laboral, instrumental y formativa en el puesto de trabajo.

Por su parte, la metodología de intervención del acompañamiento sociolaboral tiene una duración mínima de 3 meses y una máxima de 24 meses, y comprende las etapas de levantamiento de plan laboral, gestión sociolaboral a cargo del preparador laboral, la inclusión laboral del beneficiario quien sigue accediendo al proceso de acompañamiento y, por último, el egreso.

En anexo se detallan las sesiones de acompañamiento para los distintos programas del Subsistema, sus etapas, modalidad (individual o grupal) y su periodicidad.

2.5.5. Componente Oferta

El componente Oferta constituye un apoyo en la vinculación de familias y beneficiarios del Subsistema de Protección y Promoción Social Seguridades y Oportunidades con un conjunto de prestaciones y oferta de programas sociales del Estado, cuyo principal objetivo es complementar el proceso de intervención, colaborando así al mejoramiento de las condiciones de vida de las personas.

Este conjunto de prestaciones y oferta de programas sociales es transversal a los distintos programas que conforman el Subsistema. A continuación, se detalla la oferta preferente dispuesta a los usuarios que forman parte de esta evaluación.

2.5.5.1. Oferta preferente Subsistema de Protección y Promoción Social Seguridades y Oportunidades

Cada año es solicitada al Ministerio de Hacienda la asignación de recursos específicos en los distintos servicios y programas del país para ser aplicados a beneficiarios del Subsistema de Seguridades y Oportunidades. Es a partir de aquí que quedan establecidos los servicios y prestaciones de acceso preferente a estos usuarios. A continuación, se detalla la oferta preferente para el período analizado.

- Subsidio a la Cédula de Identidad: subsidio monetario destinado a todos los usuarios o integrantes de un hogar usuario del Subsistema de Protección y Promoción Social Seguridades y Oportunidades, que no cuentan con una cédula de identidad vigente y necesiten obtenerla o bien renovarla.
- Programa Alimentación Escolar - Tercer Servicio: para todos los niños, niñas y jóvenes de hogares usuarios del Subsistema de Protección y Promoción Social Seguridades y Oportunidades, que asisten a establecimientos educacionales municipales y particulares subvencionados del país, adscritos o no al Programa de Alimentación Escolar (PAE) de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (Junaeb), en los niveles de educación pre-básica, básica y media.

- Subsidio al pago del consumo de agua potable: descuento en las cuentas mensuales de suministro del servicio de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas servidas, para los jefes (as) de hogar pertenecientes al Subsistema de Protección y Promoción Social Seguridades y Oportunidades, que cuenten con una conexión a la red de agua potable con medidor individual. Tiene una duración de 3 años.
- Habitabilidad: para hogares y personas usuarias del Subsistema, que presentan al menos una condición de habitabilidad que requiera atención, según diagnóstico realizado, al momento de ingresar al Subsistema. Se establecen grupos prioritarios.
- Apoyo a Familias para el Autoconsumo: Hogares y personas usuarias del Subsistema de Protección y Promoción Social Seguridades y Oportunidades, excepto las personas que se encuentran en situación de calle. Se prioriza utilizando los siguientes criterios: que presenten interés en iniciar y/o fortalecer una actividad de producción familiar; que dispongan de espacios suficientes para el desarrollo de la actividad; que dispongan del tiempo necesario para participar en las actividades del programa, lo que se verifica al momento de la visita. No pueden acceder a este programa las personas que hayan participado en años anteriores en el programa y beneficiarios del Programa de Desarrollo Local de Indap.
- Generación de Microemprendimiento Indígena Urbano: personas con 18 años o más, usuarios del Subsistema de Protección y Promoción Social Seguridades y Oportunidades, que pertenecen a alguno de los nueve pueblos indígenas. Deben encontrarse desempleados(as), cesantes o buscando trabajo y estar registrados en la Oficina Municipal de Intermediación Laboral (OMIL) respectiva. Adicionalmente, deben vivir en zonas urbanas de las regiones en las que se implementa el programa: Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta, Atacama, Biobío, Metropolitana, La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos. Cada postulante debe aportar el 5% del costo total del proyecto. Un 10% de los cupos a nivel regional es para las personas que acrediten situación de discapacidad. Las personas no pueden tener incumplimientos con la Conadi o con el Programa Chile Indígena. Existe incumplimiento cuando el postulante (persona natural) haya ejecutado proyectos fuera de plazo o cuando no haya presentado las rendiciones de los recursos entregados dentro del plazo establecidos en los convenios de ejecución.
- Programa Piloto de Salud Mental Chile Solidario: NNA de entre 10 y 19 años, con un adulto significativo privado de libertad, y/o sus cuidadores, usuarios del Subsistema de Protección y Promoción Social Seguridades y Oportunidades a través de Abriendo Caminos, y que requieren atención de salud mental en las comunas de Maipú y Colina. Personas de 18 años o más en situación de calle, usuarias del Subsistema a través de Calle, que requieren atención de salud mental, y que residan en las comunas de Recoleta, Santiago, Estación Central y San Bernardo.
- Yo Trabajo - Apoyo a tu Plan Laboral: Personas de 18 años o más, usuarias del Subsistema Seguridades y Oportunidades, que participan del Acompañamiento Sociolaboral (ASL), es decir, que cuenten con un Plan Laboral. Se priorizará: que sean integrantes de hogares o personas usuarias con mayor antigüedad en el Subsistema; que posean un mayor número de sesiones del Acompañamiento Sociolaboral; que tengan participación previa en los programas Yo Trabajo Jóvenes, Yo Trabajo, o Yo Emprendo Semilla.
- Yo Emprendo Semilla – SSyOO: Personas o integrantes de hogares usuarios del Subsistema de Protección y Promoción Social Seguridades y Oportunidades, con 18 años o más, que se encuentren desocupadas (cesante o buscando trabajo por primera vez) o que tengan una ocupación precaria al momento de postular. Las personas deben residir en las comunas donde se implementa el programa; información disponible en los municipios y oficinas regionales de Fosis. Se prioriza usando los siguientes criterios: mayor antigüedad en el Subsistema; ser miembro de un hogar que requiera de

inserción laboral para su mantención; tener menor escolaridad respecto de otros postulantes; haber participado previamente de los programas Yo Trabajo, Yo Trabajo Jóvenes, Apoyo Tu Plan Laboral de Fosis y Mujer Jefa de Hogar de Sernameg; otros criterios definidos en cada región; no deben haber sido usuarios(as) del programa Yo Emprendo Semilla y/o del programa Yo Emprendo, al menos los dos años anteriores a su postulación.

- Yo Trabajo Jóvenes – SSyOO: El programa busca mejorar las condiciones de empleabilidad de jóvenes del Subsistema de Protección y Promoción Social Seguridades y Oportunidades, y así aumentar sus ingresos. Este programa ofrece preparación para: presentarse a una entrevista laboral, hacer un currículo, apoyo para buscar un empleo dependiente, formación para encontrar un empleo, financiamiento para cuando se elabore un Plan de Inserción Laboral. Incluye la entrega de un aporte económico no reembolsable, destinado a la adquisición de servicios o bienes que favorezcan la inserción laboral de los beneficiarios, entre los cuales se pueden mencionar: indumentaria personal, formación específica e implementación básica para su iniciativa de autoempleo, entre otros. Para ello se dispone de un monto de hasta 4 UTM.
- Programa de Formación y Capacitación (PROFOCAP): Es un programa que imparte competencias laborales a los usuarios del Subsistema de Protección y Promoción Social Seguridades y Oportunidades para propiciar la inserción laboral en el ámbito privado, ya sea en el sector agroforestal, ecoturístico, o bien en actividades productivas o de servicios que se desarrollen en los sectores donde se imparte el programa. Esto, a través de cursos de habilitación sociolaboral, formación en oficios y prácticas laborales en empresas, para posteriormente realizar intermediación laboral para la inserción laboral de los egresados. Los contratos son por un período de 4 meses, a plazo fijo, en régimen de media jornada, con remuneración en base al salario mínimo vigente, donde el último mes es de pasantía o práctica laboral.
- Programa de Desarrollo de Competencias Laborales para Mujeres: mujeres de 18 años y más, desocupadas (cesantes o que buscan trabajo por primera vez), usuarias del Subsistema de Protección y Promoción Social Seguridades y Oportunidades, que cumplan con los siguientes requisitos: que hayan participado preferentemente en el Programa Apoyo a la Dinámica Familiar; que no estén participando simultáneamente en otro programa financiado por el Estado.
- Programa Servicios Sociales: Es un programa que busca la inserción laboral de usuarios del Subsistema de Protección y Promoción Social Seguridades y Oportunidades, mediante un concurso público que entrega financiamiento a proyectos de instituciones de derecho privado sin fines de lucro, que les permiten a los usuarios acceder a capacitación en habilidades blandas y en oficio, a una práctica laboral y finalizar con la inserción laboral en un puesto de trabajo dependiente.
- Ayudas Técnicas – SSyOO: Es un programa que entrega recursos de apoyo (elementos, equipamientos o tecnologías) que potencian las características individuales de las personas en situación de discapacidad, para el financiamiento del valor total de la ayuda técnica para quienes pertenecen al Subsistema de Protección y Promoción Social Seguridades y Oportunidades. La cobertura para el financiamiento es del valor total de la ayuda técnica, con un tope máximo de 5 ayudas técnicas a solicitar por persona.
- Programa Apoyo a la Dinámica Familiar: Es un programa que entrega capacitación a personas de hogares usuarios del Subsistema de Protección y Promoción Social Seguridades y Oportunidades, que se encuentren a cargo de NNA, con el objetivo de fortalecer sus habilidades personales, sociales y parentales.

2.5.5.2. Otras ofertas preferentes y garantizadas para usuarios del Subsistema

Además de la oferta preferente dispuesta específicamente para los usuarios del Subsistema, existen otras ofertas más a las que pueden acceder estas personas y familias. Es el caso de la oferta preferente originada del Subsistema Chile Crece Contigo, la Subvención Pro Retención Escolar y el Subsidio al pago electrónico de prestaciones monetarias Chile Cuenta. También, se tiene la oferta preferente producida por otras entidades públicas, especialmente Ministerios como el Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud y el Ministerio del Trabajo, pero también desde SENAMA, CONADI, SENADIS o JUNJI. Por último, oferta garantizada, es decir, aquella orientada a toda la población que cumple con condiciones de focalización establecidas, como la que administra el IPS, entre las que destaca el Subsidio Familiar y el Aporte Familiar Permanente.

2.5.6. Componente Transferencias Monetarias

Las Transferencias Monetarias son aportes desde el Estado, en forma de dinero o servicio de pago de una cuenta por servicio básico, dirigido a las familias y personas usuarias del Subsistema, y que tiene por objeto una seguridad económica base, complementando sus ingresos autónomos. En específico, el Subsistema ofrece a sus beneficiarios los siguientes bonos:

- Bono de Protección: Es una prestación social de cargo fiscal establecida por ley, a la cual acceden las familias participantes del Subsistema, independiente del número de integrantes que tenga el grupo familiar, por 24 meses a partir de su concesión.
- Transferencia Monetaria Base: Prestación que tiene como objetivo cubrir una parte de la brecha que la familia tiene para superar la línea de extrema pobreza. Acceden solo los usuarios del Subsistema que se encuentren en situación de pobreza extrema.
- Transferencias Monetarias Condicionadas (por deberes): Están dirigidas a familias en extrema pobreza, que cuenten con integrantes NNA de hasta 18 años y que se encuentren asistiendo regularmente a clases y/o a los controles de salud, según corresponda.
- Transferencias Monetarias Condicionadas (por logros): Transferencias asociadas al logro de desempeños destacados en diversas áreas como educación y trabajo. El Bono Logro Escolar y el Subsidio al Empleo de la Mujer, se encuentran entre este tipo de transferencias.

En la Tabla 2 se muestran los montos asociados a las distintas transferencias monetarias para los años 2013-2014.

Tabla 2. Montos de transferencias del Subsistema de Protección y Promoción Social Seguridades y Oportunidades, 2013-2014.

Transferencia	▪ 2013	▪ 2014
BONO DE PROTECCIÓN	▪ Mes 1 a 6: $ 14.440 ▪ Mes 7 a 12: $ 10.972 ▪ Mes 13 a 18: $ 7.542 ▪ Mes 19 a 24: $ 8.426	▪ Mes 1 a 6: $ 14.834 ▪ Mes 7 a 12: $ 11.303 ▪ Mes 13 a 18: $ 7.770 ▪ Mes 19 a 24: $ 9.242
BONO BASE FAMILIAR	Monto mensual per cápita entregado varía entre $0 y $18.315	Monto mensual per cápita entregado varía entre $0 y $20.647
BONO CONTROL NIÑO SANO	$8.000 mensual por niño/a que cumpla con los requisitos (Tener los controles de salud de sus hijos al día al momento de presentarlos en el municipio).	$7.000 mensual por niño/a que cumpla con los requisitos (Tener los controles de salud de sus hijos al día al momento de presentarlos en el municipio).
BONO POR ASISTENCIA	$8.000 mensual por alumno que cumpla los	$7.000 mensual por alumno que cumpla los

ESCOLAR	requisitos (es entregado a la familia por cada integrante que tenga entre seis y 18 años de edad, que cumpla con una asistencia escolar mensual igual o superior al 85%[30]).	requisitos (es entregado a la familia por cada integrante que tenga entre seis y 18 años de edad, que cumpla con una asistencia escolar mensual igual o superior al 85%).
BONO POR LOGRO ESCOLAR	$50.000 para alumnos pertenecientes al 30% más vulnerable de la población, que se encuentren dentro del primer tramo de mejor rendimiento. $30.000 para alumnos pertenecientes al 30% más vulnerable de la población, que se encuentren dentro del segundo tramo de mejor rendimiento.	$51.500 para alumnos pertenecientes al 30% más vulnerable de la población, que se encuentren dentro del primer tramo de mejor rendimiento. $30.900 para alumnos pertenecientes al 30% más vulnerable de la población, que se encuentren dentro del segundo tramo de mejor rendimiento.

Fuente: Informe de Política Social 2013 e Informe de Desarrollo Social 2014. Ministerio de Desarrollo Social.

[30] Informe de Desarrollo Social 2013. Ministerio de Desarrollo Social. Chile

3. EVALUACIÓN CUALITATIVA DEL SUBSISTEMA DE PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL SEGURIDADES Y OPORTUNIDADES

El siguiente capítulo busca identificar los juicios evaluativos emitidos por los diversos actores entrevistados respecto del diseño y la implementación del Subsistema de Protección y Promoción Social Seguridades y Oportunidades. Esto se realiza en base al diseño ejecutado para las cohortes de usuarios egresados del Subsistema que son objeto de evaluación, pero también considera los cambios introducidos en el diseño y la implementación de los programas para las cohortes siguientes y hasta la actualidad.

Se estudian los componentes y procesos relevantes de cada programa, analizando los ámbitos comunes a los cuatro programas y luego se incorporan las particularidades de cada uno.

En primer lugar, se considera el origen del Subsistema y de cada Programa, lo cual busca situar cada intervención en el contexto de la evolución de la política pública vinculada a la protección social en el país, así como los programas nacionales o internacionales que se tomaron en cuenta al momento de diseñar cada uno de los programas. Posteriormente se analizan los procesos de focalización y cobertura, los cuales constituyen procesos centrales de la política en tanto tienen como fin entregar los bienes y servicios a la población definida por ley. En tercer término, se analizan cada uno de los componentes o bienes y servicios entregados a la población, para terminar con los principales nudos críticos señalados por los entrevistados.

Complementariamente a lo anterior, en cada sección se incorpora el análisis de la implementación de los programas el cual se enfoca en la evaluación de la situación actual de los mismos, en base a consideraciones metodológicas.

Finalmente, el informe entrega una evaluación en base a la opinión de los propios beneficiarios, las cuales fueron recogidas a través de la realización de grupos focales por programa. En éstos se consideró aspectos de satisfacción, elementos significativos, impacto personal, entre otros.

3.1. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

A continuación se entregan los objetivos de la evaluación cualitativa de los programas que conforman el Subsistema desde la perspectiva de los actores:

- Analizar la consistencia entre los diagnósticos levantados (“problemática”), la declaración de objetivos y las decisiones de diseño de cada uno de los Programas del Subsistema de Protección y Promoción Social Seguridades y Oportunidades (“resolución”).
- Evaluar la *lógica vertical* de los programas del Subsistema de Protección y Promoción Social Seguridades y Oportunidades, en términos de analizar la consistencia de su diseño, en cuanto a si los objetivos declarados y los componentes diseñados responden a lógicas de causa – efecto bien definidas y delimitadas.
- Evaluar la *lógica horizontal* de los programas del Subsistema de Protección y Promoción Social Seguridades y Oportunidades, en términos de analizar la correspondencia que existe entre cada nivel de objetivo (fin, propósito, componente y/o actividades) con la medición del logro (indicadores y medios de verificación) y con los factores externos que potencialmente afectan su ejecución y desempeño.
- Describir las características de los programas del Subsistema de Protección y Promoción Social Seguridades y Oportunidades desde una perspectiva de diseño: objetivos, componentes, población objetivo, población potencial, metas declaradas, entre otras.

- Describir, analizar y evaluar la operación de los programas desde la perspectiva de los actores involucrados, identificando las fortalezas y debilidades encontradas en la ejecución de los mismos.
- Conocer el juicio evaluativo que los diversos actores tienen respecto del diseño e implementación de cada programa en evaluación, identificando las principales falencias y dificultades existentes, así como las recomendaciones para su perfeccionamiento y optimización.
- A nivel de productos, la evaluación cualitativa incorpora un análisis de la satisfacción de los usuarios con los servicios recibidos en cada programa evaluado a través de grupos de foco.
- A nivel de percepción, se indaga desde una perspectiva exploratoria, la vinculación que existe entre la participación en el programa y los cambios o resultados observados en los egresados de los mismos.
- A nivel de percepción, se identifican los efectos no deseados (positivos y negativos) y externalidades que los Programas en evaluación generan entre los usuarios atendidos.
- Se identifica la opinión que los intermediarios y ejecutores tienen respecto de las características de la población beneficiaria, y de los resultados observados.
- Se levantan las recomendaciones que los actores involucrados tienen respecto al diseño y operación de los programas.
- Se analizan los niveles de coordinación existentes entre las diversas instituciones involucradas, así como entre los diversos niveles territoriales de las mismas (nivel local, regional, central).

3.2. ETAPAS DE LA EVALUACIÓN

Para el cumplimiento de los objetivos descritos se realizó: i) un análisis de información secundaria de carácter institucional; y, ii) una indagación cualitativa con actores relevantes.

El **análisis de la información secundaria** de carácter institucional consideró:

i) Los documentos de diseño de cada programa (definición de objetivos, componentes y actividades, matriz de indicadores y variables de gestión interna, documento de observaciones y calificación respecto al diseño, entre otros);

ii) Las normas legales que rigen algunos de los programas en evaluación (Ley 20.595; Decretos 3, 16, 24, 29, 30, 34 y 119 que aprueba el Reglamento que regula el Ingreso Ético Familiar; Resoluciones Exentas vinculadas, entre otros);

iii) Los documentos que regulan la ejecución de cada uno de los programas en evaluación tales como manuales de operaciones, bases de postulación de licitaciones públicas orientadas a la contratación de servicios de acompañamiento (Apoyo Psicosocial; Apoyo Socio Laboral, asistencia técnica u otra según corresponda);

La Evaluación Cualitativa de los programas a nivel de diseño consideró un total de 34 entrevistas, las que fueron realizadas entre el 21 de septiembre y el 2 de noviembre del 2017 en la Región Metropolitana. Las entrevistas consideraron a expertos y académicos en las temáticas de pobreza y de las poblaciones objetivo atendidas en cada uno de los programas; consultores y académicos que participaron en evaluaciones de los programas del Subsistema; y representantes institucionales del Ministerio de Desarrollo Social del nivel central.

Por su parte, la evaluación cualitativa de la implementación de los programas del Subsistema de Protección y Promoción Social Seguridades y Oportunidades incorporó 35 entrevistas semiestructuradas, individuales y colectivas, con directivos y profesionales ejecutores del nivel regional y local y 11 grupos de foco con

beneficiarios egresados (ver detalle en Anexo 7.2.1). Se efectuaron entre el 27 de noviembre y el 22 de enero del 2018 en la Región Metropolitana.

El horizonte de la evaluación de la implementación de los programas se enmarcó en la situación actual, dada restricciones de carácter metodológico (efecto de recordación) y operativo.

3.3. DISEÑO DEL SUBSISTEMA DE PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL SEGURIDADES Y OPORTUNIDADES

El Subsistema de Protección y Promoción Social Seguridades y Oportunidades está asociado al primer Objetivo Estratégico de la Subsecretaría de Servicios Sociales: "Eliminar la extrema pobreza y sentar las bases para erradicar la pobreza". Para cumplir con dicho objetivo, se establece como Producto Estratégico el Sistema Intersectorial de Protección Social, definido como un "Modelo de gestión constituido por el conjunto de acciones y prestaciones sociales ejecutadas y coordinadas intersectorialmente por distintos organismos del Estado, destinado a la población más vulnerable socioeconómicamente, y que requieran de una acción concertada de dichos organismos. Lo anterior, considerando la incorporación de la variable género, según corresponde".

En este marco se definen los 4 programas que componen el Subsistema como los bienes y/o servicios que se ofrecen a los beneficiarios para el cumplimiento de dicho objetivo estratégico. A partir de estas definiciones ministeriales, a continuación se analizarán los programas que componen el Subsistema en términos de sus objetivos (fin y propósito) y sus indicadores, en lo que se denomina **la lógica vertical y horizontal** de los programas.

3.3.1. Lógica Vertical

La lógica vertical se basa en las relaciones de causa efecto entre los distintos niveles de objetivo de la matriz de marco lógico partiendo por el nivel inferior -las actividades- hasta llegar a nivel del fin. Para efectos del presente análisis, no se tuvo a la vista las matrices de marco lógico de los cuatro programas, por consiguiente, esta sección se basa en los antecedentes aportados por los documentos programáticos y las fichas de descripción y seguimiento de los distintos programas para la ventana de evaluación.

3.3.1.1. Programa Familias

El objetivo del programa a nivel de propósito, enunciado en los documentos de diseño del programa, se expresa como una contribución a que las personas y familias superen su situación de pobreza extrema de manera sostenible, a través del desarrollo de capacidades que le permitan generar ingresos autónomos por la vía del trabajo y alcanzar mejores condiciones de vida. A su vez, el programa dispone de cinco componentes para prestar los servicios de apoyo a sus beneficiarios, los que se expresan en los productos, bienes y/o servicios que se despliegan a continuación:

Figura 1: Diseño Vertical Programa Familias

Fuente: Elaboración propia en base antecedentes programáticos

Cuando Chile recuperó su democracia el año 1990[31], las situaciones de pobreza y pobreza extrema afectaban a un porcentaje importante de la población. Entre 1990 y 2011, la indigencia disminuyó en 76,2% y los pobres no indigentes en 71,8%. El total de pobres para el mismo período cae en 72,98%. Sin embargo, estas positivas cifras muestran también algunas dificultades que estaba teniendo el país para erradicar la pobreza, como es el hecho que las altas tasas de disminución de las personas en pobreza extrema hasta el año 1996 bajaron ostensiblemente en los años siguientes – con la excepción del año 2006.

Sin embargo, un elemento central que debe agregarse es el concepto de *vulnerabilidad* que pone en evidencia que lograr la disminución de la situación de pobreza por ingresos tiene dificultades. La vulnerabilidad hace referencia a aquellas personas u hogares que, sin ser pobres, viven al límite de caer en la pobreza o si salen, lo hacen transitoriamente. Es lo que constató el seguimiento de la encuesta panel de la CASEN 1996, 2001 y 2006 que analiza la movilidad social de las personas durante una década.[32] La conclusión más relevante es que permitió distinguir para el período una pobreza crónica (4,2% de la población) que no logró salir nunca de la pobreza y otra transitoria (34%) que entra y sale de la pobreza. Por lo tanto, existía un tercio de la población que estaba en una situación límite en cuanto a sus posibilidades de salir de la pobreza en forma más permanente, que es un guarismo bastante mayor que lo que indicaba los porcentajes de pobreza medidos en forma estática.

[31] Ministerio de Desarrollo Social. CASEN 2013. Una Medición de la Pobreza Moderna y Transparente para Chile. Enero 2015.

[32] Denis, Ángela -, Prieto, José Joaquín - y Zubizarreta, José Ramón. **Dinámica de la pobreza en Chile: evidencias en los años 1996, 2001 y 2006**. Persona y Sociedad / Universidad Alberto Hurtado. Vol. XXI. Nº 3. 2007. Págs. 9-30

En este sentido, como fue mencionado anteriormente, la creación del Sistema Chile Solidario marcó un hito novedoso en el proceso de implementación de las políticas públicas destinadas a la superación de la pobreza.

Se considera que el problema que dio origen al programa fue correctamente identificado, los datos cuantitativos y cualitativos lo avalan, existe un amplio consenso entre los diversos sectores políticos y académicos que el abordaje de la superación de la pobreza involucra un esfuerzo multisectorial, de ahí las diversas iniciativas legales que apuntaron en esa dirección.

A través del Subsistema de Protección y Promoción Social Seguridades y Oportunidades, se busca seguir avanzando en la promoción y protección de las familias, retomando parte importante de la estrategia iniciada con Chile Solidario. Además de las transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas que constituyen una respuesta inmediata y efectiva para aliviar la situación de pobreza extrema según ingresos, este programa integra un servicio especializado de acompañamiento a las familias en el ámbito psicosocial al que se agrega el acompañamiento sociolaboral para generar o mejorar su nivel de ingresos autónomos, mediante la participación en el mercado laboral.

Se entiende que, para que esta inserción sea posible, las familias deben aumentar sus condiciones de empleabilidad, y el objetivo del Componente de Acompañamiento Sociolaboral da cuenta de ello parcialmente a través de la estrategia de mejorar la capacidad de las familias para generar ingresos en forma autónoma, el mejoramiento de sus condiciones de empleabilidad y participación en el ámbito laboral. No obstante, la empleabilidad incluye capacidades transversales para la adaptación a los cambios ya sea en el mercado laboral o en la propia situación laboral de las personas (empleado, desempleado o inactivo), capacidades que no son abordadas por el programa.

Según el mapa conceptual-causal identificado en el Diseño del Programa, el problema para superar la situación de extrema pobreza se relaciona con los ingresos insuficientes para financiar una canasta básica, pero también abarca otras dimensiones que van más allá de los ingresos y que atañen a las condiciones de vida (acceso a educación, salud, redes y entorno, entre otras), esto en el marco de la incorporación del enfoque de pobreza multidimensional.

A nivel de propósito, esto es, superación de la extrema pobreza, la declaración de mejorar las condiciones de vida a través de la generación de ingresos autónomos por la vía del trabajo, eventualmente, permitiría superar la condición de extrema pobreza. Respecto del concepto condiciones de vida en este nivel de objetivo, definido operativamente como el alcanzar ciertos umbrales mínimos en salud (por ejemplo, Índice de Esperanza de vida y/o tasa de mortalidad infantil) y educación (por ejemplo, puntajes mínimos en pruebas de lectura y matemática de acuerdo a evaluaciones internacionales y/o acceso a estudios técnicos o superior después de terminada la educación media[33]), sería necesario precisar las relaciones de causalidad efectivas que se espera producir por la acción del programa, es decir, contemplando indicadores o índices que permitan medir el impacto en las condiciones de vida de las familias.

Respecto de las actividades diseñadas para producir los componentes del programa, se puede señalar que, si bien el Programa cuenta con una serie de actividades necesarias y comunes para la producción de los 5 Componentes (contacto inicial, número de visitas, sesiones individuales y grupales, entre otras), estas actividades centrales están diseñadas como etapas o fases secuenciales de tipo administrativas que permiten

[33] Umbrales Sociales para Chile 2013, Fundación para la Superación de la Pobreza, Chile 2013

entregar el servicio dirigido a la población objetivo. Estas actividades podrían ser complementadas con instrumentos de monitoreo que faciliten el seguimiento de la trayectoria de las familias egresadas permitiendo medir el logro del propósito del programa.

En relación a los supuestos que subyacen a la ejecución del programa (matriz de marco lógico), no se han definido hasta el momento, pero se da por establecido que las condiciones macroeconómicas y del mercado laboral debieran mantenerse estables o mejorar para el logro del propósito del programa, lo cual excede el ámbito de control del Ministerio. No obstante, el programa no establece supuestos para cada nivel de objetivo.

3.3.1.2. Programa Vínculos

Durante el año 2013, se declara como propósito: promover el desarrollo y fortalecimiento de recursos y capacidades que permitan al adulto mayor alcanzar y sostener mejores condiciones de vida. En 2014, se reformula el propósito, enfatizando la focalización en adultos mayores vulnerables: "Adultos mayores que viven en situación de vulnerabilidad social desarrollan y fortalecen recursos, acceden de forma preferente al conjunto de prestaciones sociales pertinentes a sus necesidades; y están integrados a la red comunitaria de promoción y protección social".

Figura 2: Diseño Vertical Programa Vínculos

PROPÓSITO	COMPONENTES	ACTIVIDADES
Adultos mayores que viven en situación de vulnerabilidad social desarrollan y fortalecen recursos, acceden de forma preferente al conjunto de prestaciones sociales pertinentes a sus necesidades; y están integrados a la red comunitaria de promoción y protección social	EJE	Diagnóstico Seguimiento Evaluación
	Acompañamiento Psicosocial	▪ Fase Individual ▪ Fase Grupal
	Acompañamiento Laboral	Derivación a Programa de Oferta Laboral
	Oferta de Servicios y Prestaciones	Levantamiento Demanda Gestión de la Oferta Mesas de Coordinación Estrategias de Vinculación Comunitaria
	Transferencias Monetarias	Procesos de pago de bonos y transferencias monetarias

Fuente: Elaboración propia en base antecedentes programáticos

El aumento progresivo de la población Adulta Mayor en Chile, que al año 2003 alcanzaba al 11,5% de la población[34] así como estimaciones del Instituto Nacional de Estadísticas que indican que al año 2035 la cifra de adultos mayores superará la de los jóvenes, resalta la relevancia de esta población como foco de las políticas públicas. Las perspectivas de rápido envejecimiento de la estructura de población hacen necesario considerar cuales son las condiciones de vida en que se encuentran los adultos mayores. Las carencias de los adultos mayores están relacionadas fundamentalmente con la merma considerable de sus ingresos al finalizar su vida de trabajador activo: el año 2003[35] el 9,7% de los mayores de 60 años se encontraba en situación de pobreza. La inseguridad económica, las necesidades básicas insatisfechas, especialmente en salud, la pérdida del rol social y la soledad o aislamiento son los problemas mencionados con mayor frecuencia por los adultos mayores, lo cual refleja una sensación de desprotección social de las personas. Si a lo anterior se suman los efectos psicosociales relacionados con el proceso de adaptación que significa envejecer, los cambios en la vida laboral, la nueva percepción de sí que generalmente afecta la autoestima y la nueva modalidad que requiere el relacionarse con un medio que no siempre es el más amigable para el adulto mayor, nos encontramos con que un número significativo de personas de este tramo etario que no logran satisfacer variadas necesidades debiendo recurrir a diversas estrategias de supervivencias, situación que se puede caracterizar como de "carencias" y, en este caso, el adulto mayor, más que vivir en situación de pobreza lo hace en situación de carencia y vulnerabilidad.[36]

Según el mapa conceptual-causal identificado en el diseño del Programa[37], el problema para superar la situación de vulnerabilidad social de los adultos mayores, se relaciona con el desarrollo y fortalecimiento de recursos. Estos recursos se activan a partir de un proceso de acompañamiento para la integración social, el que permite fortalecer la identidad, autonomía y pertenencia de las personas, y a través de esto fortalecer su relación con el entorno y su participación social.

De acuerdo a la definición del propósito, esta activación de recursos es lo que permitiría a las personas mayores mejorar sus condiciones de vida. No obstante, no existe evidencia suficiente que permita determinar la relación de causalidad entre la activación de estos recursos y el mejoramiento o superación de la situación de vulnerabilidad, en tanto no es clara la determinación del mejoramiento sólo a partir de dicho fortalecimiento. Si bien es esencial la articulación de prestaciones, subsidios y otros servicios, el mejoramiento de la calidad de vida de esta población debiese definir también en qué áreas se podría alcanzar la superación de la vulnerabilidad (salud, entorno, desarrollo individual y comunitario, por ejemplo).

El Programa desarrolla los cinco componentes como productos que se entregan de manera temporal y secuencial: Diagnóstico y elaboración de un plan de intervención de las personas, seguimiento y evaluación, acompañamientos, acceso a oferta y transferencias. No obstante, se debe analizar si dichos componentes son suficientes y se adaptan correctamente al perfil de esta población objetivo, en especial, el componente de acompañamiento sociolaboral. El programa debe indagar acerca de las características del empleo de las personas mayores, especialmente, en relación con el tipo de empleo (formal o informal), las razones de

[34] INE, Censo 2002.

[35] MIDEPLAN, CASEN 2003

[36] MIDEPLAN, Programa Vínculos Chile Solidario, septiembre 2007.

[37] Fichas de Diseño y Seguimiento: www.programassociales.cl. MDS.

desempleo y la relación que pudiese existir entre el deseo de continuar trabajando y las condiciones de jubilación. El componente sociolaboral, en este programa, incorpora un cierto sesgo hacia el desempeño ocupacional que no se condice con la etapa del ciclo vital de este tipo de población.

Respecto de las actividades diseñadas para producir los componentes del programa, éste cuenta con una serie de actividades necesarias y comunes para la producción de los cinco Componentes: diagnóstico, evaluación, seguimiento, acompañamientos, con sus respectivas visitas y sesiones. No obstante, es posible identificar que en el Componente de Oferta, el programa define correctamente un proceso de levantamiento de demanda y gestión de la oferta de prestaciones y servicios que parece ser efectivo en la determinación de las derivaciones y vinculaciones de sus beneficiarios con la red de servicios del Estado. Según los requerimientos del adulto mayor, se gestiona un conjunto de prestaciones y servicios que buscan favorecer el envejecimiento activo, a través de prestaciones tales como: PACAM, exámenes preventivos, cédula de identidad, ayudas técnicas, habilitación y/o equipamiento básico del hogar, entre otros.[38]

3.3.1.3. Programa Abriendo Caminos

El problema atendido por el programa se centra en la vulnerabilidad que viven los niños y niñas menores de 18 años cuando algún o algunos de los adultos significativos es privado de libertad. El impacto negativo de la privación de libertad, de uno o más adultos significativos, en el desarrollo y bienestar de niños y niñas menores de 18 años se expresa principalmente en la reducción de las oportunidades que tienen a disposición, para generar e incrementar capital humano y social, así como de participar de manera segura y estable en la vida social, en un contexto de grave deterioro de las condiciones del entorno familiar en el que se desenvuelven y se desarrollan.[39]

El programa Abriendo Caminos tiene como propósito mitigar los efectos psicológicos, familiares y sociales que genera en los niños, niñas y adolescentes (NNA), la separación forzosa prolongada de un adulto significativo privado de libertad.

Los objetivos específicos del programa indican que este busca acompañar la trayectoria de los niños, niñas y adolescentes y sus cuidadores durante toda la permanencia de los usuarios en el programa, desde su ingreso al egreso de éste, y que estos NNA desarrollen al máximo sus capacidades de acuerdo a su etapa del desarrollo, alcanzando adecuadas condiciones de bienestar. Desde el punto de vista de su diseño vertical, el programa Abriendo Caminos se despliega a continuación:

[38] Fichas de Diseño y Seguimiento: www.programassociales.cl. MDS.

[39] DIPRES, EPG 2011. Evaluación de proceso Programa Abriendo Caminos.

Figura 3: Diseño Vertical Programa Abriendo Caminos

Fuente: Elaboración propia en base antecedentes programáticos

Al igual que los programas antes descritos, el Programa Abriendo Caminos contempla para el cumplimiento de su propósito, la entrega de servicios a través de cinco componentes.

A nivel de propósito, el programa define como objetivo la mitigación de los efectos psicológicos, familiares y sociales que genera en los niños, niñas y adolescentes la situación de separación prolongada de adultos significativos privados de libertad, no obstante, de acuerdo a la documentación programática que se tuvo a la vista, no se encontró suficiente evidencia que permita determinar la relación causal entre la intervención diseñada y el resultado propuesto por el programa. Sólo se hace alusión, para mitigar estos efectos, acompañar la trayectoria de los NNA para que desarrollen al máximo sus capacidades de acuerdo a su etapa del desarrollo, alcanzando adecuadas condiciones de bienestar.

El componente de Acompañamiento Psicosocial es el servicio directo y central que entrega el programa y se implementa mediante la estrategia de consejerías dirigidas a las familias y tutorías socioeducativas a los niños. Estas estrategias se configuran con el fin de dar respuesta desde un enfoque multidimensional de la situación de vulnerabilidad, incorporando acciones que impacten en diversos niveles individuales, familiares y comunitarios. Sin embargo, con las definiciones conceptuales que aborda el programa, no es posible determinar el efecto de los dispositivos otorgados en la mitigación de las condiciones de vulnerabilidad de los beneficiarios atendidos.

Respecto de sus actividades, el programa define las fases o etapas de manera temporal y secuencial sin evidenciar los protocolos de seguimiento o monitoreo de cada etapa y el cumplimiento de condiciones de mejoramiento esperado.

3.3.1.4. Programa Calle

El propósito de este programa es que personas en situación de calle mejoran sus condiciones psicosociales y superan la situación de calle, a través del despliegue de alternativas de seguridad y protección, junto al desarrollo de capacidades psicosociales y sociolaborales que les permitan su inclusión social.

El perfil de este grupo es complejo y muy heterogéneo entre sí, diferencias que refieren al origen de la situación que van desde la falta de vivienda más o menos puntual hasta procesos graves de ruptura y desvinculación social de distinto tipo. Teniendo en cuenta lo anterior, el proceso de superación de la situación de calle dice relación con la revinculación de las personas con sus propios proyectos de vida, con la reconstrucción de relaciones edificantes y con la progresiva reincorporación al mercado del trabajo que les permita obtener su autonomía de acuerdo a su contexto. Asimismo, el elemento diferenciador de cada persona incluye la necesaria personalización de los procesos, y la visión de que los niveles de autonomía esperados son diferenciados de acuerdo a la edad, la trayectoria en situación de calle, el nivel de deterioro biopsicosocial, el acceso a redes pertinentes, entre otros factores.[40]

Figura 4: Diseño Vertical Programa Calle

Fuente: Elaboración propia en base antecedentes programáticos

De acuerdo a su diseño, el programa Calle dispone de los cinco componentes que se evidencian en la figura 4. A nivel de Propósito, el programa busca la inclusión social de las personas en situación de calle, a través del mejoramiento de sus condiciones psicosociales.

[40] Fundación San Martín de Porres, 2007

El programa tiene por objetivo que las personas en situación de calle mejoren sus condiciones psicosociales y/o superen la situación de calle, a través del despliegue de alternativas de seguridad y protección, y el desarrollo de capacidades psicosociales y sociolaborales que les permitan su inclusión social. Como es sabido, el perfil de las personas que se encuentran en esta situación es heterogéneo y variado (según la edad, sus condiciones de salud, entre otras). El Programa ha definido correctamente que potencialmente todo beneficiario del acompañamiento psicosocial podría ser beneficiario del acompañamiento sociolaboral, no obstante, se opta por priorizar al grupo de personas definidas en el Grupo N° 1[41], esto es, personas con apoyo para la empleabilidad, las que se definen según el diagnóstico y el plan de intervención realizados en la etapa diagnóstica Eje. Con ello, el programa se asegura una intervención acotada y adecuada para personas que pueden conseguir insertarse en el mercado laboral. No obstante ello, esta focalización es acotada presupuestariamente, y la cobertura está determinada por el presupuesto disponible sobre un catastro que no es censal.

Respecto de sus actividades, si bien el programa se diferencia de los anteriores por la particularidad de su población objetivo, estas actividades también se definen de manera temporal y secuencial según las fases programáticas: diagnóstico, evaluación y seguimiento, acompañamientos, acceso a oferta, transferencias monetarias y cierre.

3.3.2. Sistema de Indicadores: Lógica Horizontal

La lógica horizontal de la matriz de marco lógico, se basa en el principio de correspondencia, que vincula cada nivel de objetivo (fin, propósito, componente y actividades) a la medición del logro (indicadores y medios de verificación) y a los factores externos que pueden afectar su ejecución y posterior desempeño (supuestos principales).

Cabe señalar que para el análisis de esta sección no se tuvieron a la vista las matrices de cada programa, pero se dispuso de las fichas de diseño y seguimiento de cada uno de ellos en el horizonte de evaluación, documentación que ha sido considerada para el siguiente análisis.

Respecto del propósito, ninguno de los programas en análisis dispone de indicadores que permitan medir la eficacia de cada uno de ellos, tanto a nivel de resultados como de productos. A nivel de resultado final, cada programa perteneciente al Subsistema requiere diseñar un indicador para verificar el cumplimiento del propósito de cada uno de ellos, cuestión trascendental para evaluar su funcionamiento.

3.3.2.1. Programa Familias

El programa no define indicadores para verificar el cumplimiento de los productos y/o servicios entregados a través de sus cinco componentes. Sólo define los siguientes indicadores como se observa en la Tabla 3:

[41] Correspondiente a jóvenes y adultos de 18 a 59 años con situaciones de menor complejidad (en cuanto a la salud mental), con énfasis en la superación y el mejoramiento de sus condiciones de empleabilidad

Tabla 3: Indicadores, fórmula de cálculo y cuantificación para 2013 – 2014, Programa Familias

Nombre del Indicador	Fórmula de Cálculo	**Cuantificación**	
		2013	2014
Indicador H: Porcentaje de familias con diagnóstico realizado	(Número de familias en extrema pobreza que participan del Ingreso Ético Familiar con diagnóstico realizado en el año t /Número de familias planificadas para realizar diagnóstico el año t)*100	87,00%	99,00%
Porcentaje de cobertura	(Beneficiarios efectivos año t / Población potencial año t)*100	33,65%	23,11%

Fuente: Informe de Seguimiento Programas Sociales (diciembre, 2014)

El primer indicador corresponde al componente Eje y se configura como un indicador de producto en tanto busca cuantificar la cantidad de familias que realizan diagnóstico de acuerdo a la planificación programática. Es decir, es un indicador que permite levantar evidencia acerca del cumplimiento de una meta, pero no es suficiente para verificar el efecto del componente en las familias atendidas.

El siguiente indicador propuesto, de cobertura, es un indicador que mide la eficacia en materia de cumplimiento de la meta de participación de la población que se planifica atender por año. En este caso, resulta relevante que se produzca la conversación entre DIPRES y MDS para ajustar el entendimiento de población objetivo y población potencial, acordando la forma en que será medida la cobertura.

3.3.2.2. Programa Vínculos

Este programa ha definido cuatro indicadores presentados en la Tabla 4:

Tabla 4: Indicadores, fórmula de cálculo y cuantificación para 2013 – 2014 Programa Vínculos

Nombre del Indicador	Fórmula de Cálculo	**Cuantificación**	
		2013	2014
Porcentaje de usuarios que se vinculan a la red local.	(Usuarios que presentan un aumento en su índice de vinculación en el año t / Usuarios ingresados con Plan de Intervención firmado en el año t-2)*100	S/I	85,00%
Porcentaje de usuarios que fortalecen recursos.	(Usuarios que presenta un aumento en su índice de recursos en el año t / Usuarios con Plan de Intervención firmado en el año t- 2)*100	S/I	89,00%
Porcentaje de adultos mayores con plan de intervención elaborado	(Número de adultos mayores con plan de intervención elaborado en el año t/Número total de adultos mayores que ingresan al Componente Eje en la convocatoria iniciada en el año t-1)*100	S/I	71,00%
Porcentaje de cobertura	(Beneficiarios efectivos año t / Población potencial año t)*100	S/I	7,42%

Fuente: Informe de Seguimiento Programas Sociales (diciembre, 2015)

A nivel de componentes, el programa establece la medición de tres indicadores asociados al componente Eje o Plan de Intervención. Estos indicadores corresponden al tipo proceso en la medida que dan cuenta del cumplimiento de hitos que se desarrollan en esta fase de intervención. Por un lado, existen los primeros dos indicadores que buscan la medición de índices de vinculación a redes y de recursos[42], sobre la totalidad de adultos mayores con plan de intervención adscrito al finalizar esta fase. En ambos casos, el indicador permite calcular el aumento de dichos recursos a través del correspondiente índice. Por su parte, el indicador que mensura la elaboración del plan de intervención, puede ser considerado como un indicador de resultado o producto ya que busca medir la cantidad de beneficiarios que cuentan con dicho instrumento con respecto a los usuarios ingresados al programa.

Finalmente, el programa considera un indicador de eficacia para medir la cobertura del mismo. Se repite la apreciación respecto del indicador de cobertura del programa Familias. Sin ese acuerdo, es difícil pronunciarse respecto de la pertinencia del mismo.

3.3.2.3. Programa Abriendo Caminos

Este programa considera dos indicadores, tal como se indica en la Tabla 5:

Tabla 5: Indicadores, fórmula de cálculo y cuantificación para 2013 – 2014 Abriendo Caminos

Nombre del Indicador	Fórmula de Cálculo	**Cuantificación**	
		2013	2014
Porcentaje de niños/as y adolescentes egresados del Programa Abriendo Caminos	(Número de niños/as y adolescentes que egresan del programa Abriendo Caminos en el año t / Número de niños que ingresaron al programa Abriendo Caminos en el año t-2) *100	S/I	100,0%
Porcentaje de cobertura	(Beneficiarios efectivos año t / Población potencial año t)*100	S/I	34,62%

Fuente: Informe de Seguimiento Programas Sociales (diciembre, 2015)

El programa establece un indicador de eficacia/producto a nivel de propósito, define la medición de la tasa de egreso de los beneficiarios del mismo. Lo anterior, supone que se han cumplido todas las fases de intervención con sus respectivos hitos. No obstante, este indicador no permite establecer el cumplimiento del objetivo principal del programa, esto es, la "mitigación de los efectos psicológicos en niños y niñas", sólo permite dimensionar la cantidad de egresados.

Finalmente, el programa también considera un indicador de cobertura que mide la tasa de participación de acuerdo a la población potencial.

[42] Vinculación con familias, entorno y redes. Recursos: habilidades y capacidades laborales y personales. Fuente, Documentos Programáticos.

3.3.2.4. Programa Calle

El programa establece dos indicadores que se presentan en la Tabla 6:

Tabla 6: Indicadores, fórmula de cálculo y cuantificación para 2013 – 2014 Programa Calle

Nombre del Indicador	Fórmula de Cálculo	**Cuantificación**	
		2013	2014
Porcentaje de incorporación de personas al servicio de apoyo psicosocial.	(Número de personas incorporadas al servicio de apoyo psicosocial en el año t / Número de personas comprometidas para su atención en el año t)*100	100,0%	100,0%
Porcentaje de cobertura	(Beneficiarios efectivos año t / Población potencial año t)*100	17,95%	17,95%

Fuente: Informe de Seguimiento Programas Sociales (junio, 2015)

A nivel de componentes, el programa define un indicador de producto para el acompañamiento psicosocial que permitiría medir la tasa de participación de los usuarios en este acompañamiento, de acuerdo a la cobertura estimada o planificada atender para el año de medición. La lógica que subyace a la intervención, supone la participación del 100% de los usuarios del programa en la primera fase de los acompañamientos, por consiguiente, este indicador siempre tenderá a un resultado máximo, y desde ese punto de vista, no es relevante para medir los productos del componente.

El siguiente indicador que define el programa, corresponde al indicador de eficacia para medir la tasa de cobertura anualmente. Este indicador presenta la misma problemática que los definidos anteriormente en el resto de los programas, siendo necesario acordar con DIPRES la forma que será considerada correcta para medirlo.

En resumen, respecto del sistema de indicadores de los programas que componen el Subsistema, se observa la inexistencia de indicadores de propósito que permitan medir el resultado de cada uno de ellos. Adicionalmente, con algunas diferencias, todos los programas establecen algún tipo de indicador de la fase de diagnóstico Eje o acompañamiento Psicosocial, sin embargo, no existen indicadores del componente Sociolaboral, situación relevante si se considera que es parte fundamental del diseño propuesto por el Subsistema para mejorar y mantener las condiciones de vida de personas y familias.

3.3.3. Eficiencia de los programas

Una aproximación a la medición de la eficiencia de los programas que componen el Subsistema de Protección y Promoción Social Seguridades y Oportunidades puede realizarse analizando la relación de los recursos presupuestarios asignados y ejecutados en función de la población potencial y objetivo de los distintos programas. En el caso de las cohortes 2013-2014, el análisis se realiza considerando distintas alternativas que permitan evidenciar de manera fiable el uso de recursos asociados a la ejecución de los programas Familias, Vínculos, Abriendo Caminos y Calle en apoyo a las personas y familias en situación de pobreza y vulnerabilidad.

La Tabla N° 1 reporta información presupuestaria y de cobertura asociada a los programas que conforman el Subsistema para los años 2013 y 2014. Específicamente, se considera el presupuesto vigente al cuarto trimestre de cada año, esto es, el presupuesto inicialmente aprobado por la Ley de Presupuestos para el sector público del año respectivo ajustado por las modificaciones presupuestarias que se pudieron haber llevado a cabo en el año, requeridas por el Ministerio que administra dichos recursos, en este caso, el Ministerio de Desarrollo Social. Respecto de las coberturas, se contempla la información de las coberturas planificadas, las que normativamente, se establecen por decreto, propuesto por MDS y aprobados por DIPRES. Respecto de las coberturas, éstas consideran los nuevos usuarios que cada programa incorporará en su atención en el año presupuestario corriente. Cabe señalar que los programas Abriendo Caminos, Calle y Vínculos consistentemente han contemplado la misma cobertura anual, a saber, la atención de 2.500 niños, niñas y adolescentes y sus cuidadores principales, 2.000 personas adultas en situación de calle, y 11.242 adultos mayores. No obstante, para el período considerado, el programa Calle contempló además, la atención de 200 niños, niñas y adolescentes en situación de calle en una línea piloto de intervención, que se entiende como excepcional, por cuanto emplea una disposición transitoria en el Decreto 29 que le autorizó a atender población no adulta.

Respecto del programa Familias, la cobertura planificada de atención para los años 2013 y 2014 fue de 50 mil nuevas familias, lo que se corrigió a la baja a partir de 2015, en que el programa planificó la atención de 45 mil nuevas familias.

Al observar los valores de esta tabla, un primer elemento a tener en consideración es que, con la puesta en operación de los programas en el marco de la Ley 20.595, los programas Abriendo Caminos y Calle rompen la trayectoria de ejecución anual que traían desde su creación en el marco de Chile Solidario -i.e., atención de la cobertura en el mismo año presupuestario- por una ejecución bianual, al adoptar 24 meses de intervención. En este sentido, el crecimiento presupuestario que experimentan en el período, de 26,1% y 83,3% respectivamente, consideran que en el segundo año de implementación (2014), si bien los programas mantienen su cobertura en cuanto a las incorporaciones de nuevos usuarios, la población atendida con estos recursos presupuestarios es más amplia puesto que considera a los nuevos usuarios del año 2014, más aquellos de la cobertura del año anterior, que en 2014 inician su segundo año de intervención. Otro elemento significativo, es que la reformulación del programa Abriendo Caminos en 2013 –para pasar a ser parte del Subsistema Seguridades y Oportunidades-, consideró que la intervención que realiza el componente sociolaboral sólo tiene una duración de 12 meses. Esto es, los recursos destinados a la implementación del primer año de intervención consideran el financiamiento del recurso humano necesario de los equipos ejecutores requeridos para desarrollar los componentes de APS y ASL, en tanto que en el arrastre, el segundo año, sólo financia la intervención (y, en consecuencia, el recurso humano del equipo ejecutor) para la implementación del APS. En definitiva, el segundo año, el arrastre es más barato que el costo de implementar el primer año de intervención. Esto no ocurre así en Calle, en que ambos componentes, APS y ASL tienen 24 meses de intervención, lo que lleva a que el crecimiento de los recursos presupuestarios para Calle sean más significativos que para Abriendo Caminos, puesto que el programa Calle, en 2014, debe cubrir financieramente la atención de la cobertura 2014 más la cobertura de arrastre de 2013, que tendría un costo similar por año, corregido por el crecimiento inercial del sector público. También es necesario considerar que ambos programas contemplan que sólo entre el 30% y 40% de las personas adultas atendidas, recibirán el componente ASL, en tanto que APS es universal, para todos los usuarios (todas las personas en situación de calle, adultos y NNA en el caso del programa homónimo, y todos las cuidadores principales más los niños y niñas del programa Abriendo Caminos).

A diferencia de lo anterior, en el período de referencia, el programa Vínculos mantuvo una duración de 12 meses de intervención. En este sentido, el incremento presupuestario que se aprecia en este programa, responde exclusivamente a la reformulación que tuvo el programa en 2013, que determinó que el componente sociolaboral atendiera la población de interés. Si bien ambos años mantienen la cobertura planificada de 11.242 adultos mayores a atender, al iniciar su implementación en el IEF, consideró que el 30% de estos adultos mayores recibiría el componente sociolaboral; en tanto que en 2014, una primera reformulación del programa extendió este componente al 50% de los adultos mayores, lo que supuso financiar la contratación de más recurso humano en los ejecutores. En consecuencia, el incremento experimentando de 56,1% en este período, da cuenta de este cambio.

Por su parte, respecto del programa Familias, donde para efectos presupuestarios la Tabla 1 presenta la suma de los recursos presupuestarios de los programas Apoyo Psicosocial y Apoyo Sociolaboral, es necesario considerar que si bien la meta de cobertura del año 2013 contempló la incorporación de 50 mil nuevas familias a la intervención, este programa en la práctica operó como un continuador legal del programa Puente en el maco de Chile Solidario, y toda vez que se habían incorporado familias a Puente en el año anterior, a quienes se le entregaría una atención de acompañamiento psicosocial por 24 meses, los recursos presupuestarios de 2013 no sólo financiaron el inicio de la intervención de Familias sino también entregar la intervención comprometida a las familias de arrastre del Puente, lo que se extendió también en el año 2015[43].

Tabla 7. Presupuesto promedio vigente de los programas del Subsistema de Protección y Promoción Social Seguridades y Oportunidades por metas de cobertura1, 2013-2014

Programa	2013			2014			Variación 2013-2014
	Presupuesto M$	Meta	Presupuesto promedio (M$)	Presupuesto M$	Meta	Presupuesto promedio (M$)	
Familias[2]	19.942.520	50.000	399	21.219.477	50.000	424	6,40%
Abriendo Caminos[3]	3.505.414	2.500	1.402	4.421.698	2.500	1.769	26,1%
Calle[3]	2.034.738	2.200	925	3.729.424	2.200	1.695	83,3%
Vínculos[4]	1.897.476	11.242	169	2.961.655	11.242	263	56,1%

Fuente: Elaboración propia a partir de información presupuestaria de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda y de la Subsecretaría de Servicios Sociales (SSS).

1. Considera las metas de cobertura establecidos en los decretos de cobertura de los años respectivos.
2. Considera los recursos de las asignaciones presupuestarias para los programas Apoyo Psicosocial y Apoyo Sociolaboral, en el presupuesto otorgado por ley al Fondo de Solidaridad e Inversión Social, FOSIS.
3. Corresponde a los gastos de administración (financiamiento del recurso humano necesario para entregar asistencia técnica a los ejecutores, sus viáticos y pago de pasajes, además de la compra de materiales necesarios para la operación); los recursos asociados a la compra de materiales y herramientas metodológicas que se entregan directamente a los usuarios, y las

[43] La ficha de seguimiento y cierre del programa "Apoyo Integral a Familias Indigentes (Puente)" en el Banco Integrado de Programas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social, da cuenta de la atención de estas familias, en un programa que no contaba con recursos presupuestarios para ello (http://www.programassociales.cl/pdf/2015/PRG2015_3_3232.pdf).

transferencias directas a los ejecutores. Se excluyen los recursos destinados al componente Eje, debido a .que este programa tiene su propia asignación presupuestaria. Adicionalmente, durante los años 2013 y 2014, la disposición transitoria del Decreto 29 autorizó que las actividades propias del programa Eje, fueran implementadas por los mismos ejecutores de los programas de acompañamiento, en el caso de los grupos vulnerables que refería el Art. 4° de la Ley 20.595.

4. El presupuesto del programa Vínculos sólo contempla recursos destinados a la transferencia a ejecutores, por lo que los gastos de administración y la compra de otros bienes y servicios de consumo que derivan del proyecto, fueron financiados con cargo a la Subsecretaría de Servicios Sociales.

La primera lectura que se puede dar a la tabla, respecto del año 2013, es que la solución por usuario del programa Vínculos es significativamente menos costosa que la solución propuesta en el modelo de intervención del programa Abriendo Caminos. En efecto, la inversión por usuario de este último es más de 8 veces el primero. La explicación está detrás del modelo de intervención que se considera, y el costo en recurso humano asociado a su implementación. El programa Vínculos financia sólo un monitor comunitario, en tanto que el acompañamiento que contempla el programa Abriendo Caminos considera un equipo de tutores, consejero, un gestor y un profesional de servicio especializado para la atención del niño, niña y adolescente y su cuidador. Por su parte, ni el programa Familias ni el programa Vínculos consideran como inversión social la financiación de quien desempeñe la función de coordinación en el equipo ejecutor, ya que al ser implementados a partir de ejecutores municipales, el profesional que se desempeñe como contraparte municipal para la implementación del mismo (el encargado comunal en el caso de Vínculos o el/la Jefe de la Unidad de Intervención Familiar, en el caso de Familias) es provista por el municipio, con cargo a sus recursos. A diferencia de esto, tanto Calle como Abriendo Caminos, en la configuración del equipo profesional (recurso humano) que define su modelo de intervención, consideran la figura de "coordinador", quien no presta servicios al usuario propiamente tal, incorporando así un gasto administrativo adicional, que los encarece.

No obstante lo anterior, la inversión social que supone la implementación del programa Vínculos al Estado está sub-reportada para cada año, por la razón de que la asignación presupuestaria no considera todos los recursos destinados a la compra de servicios de impresión de los materiales y herramientas metodológicas que se destinan a la operación del programa y a los usuarios durante la intervención; problema que se presenta para este programa para los años 2013 y 2014, en el análisis, y para los años que siguen, puesto que esto no ha cambiado. Una recomendación en este sentido es que se debe crear estructura presupuestaria a este Programa, a objeto de poder establecer comparaciones efectivas y análisis de benchmark respecto de su financiación.[44]

Siguiendo con la tabla 1, los costos por usuario por programa para el año 2014 también estarían sub-reportados, toda vez que, como ya se señaló, los programas que consideran intervención plurianual deben atender con el presupuesto del año t, a los usuarios del año t, que se conforman por la cobertura del año, en su primer año de intervención, más la cobertura del año t-1, en su segundo año de intervención, o arrastre. Por esto, la tabla 2 presenta una medida más precisa, al considerar los beneficiarios efectivos por programa, en lugar de una medida sobre las metas de cobertura anual. Del mismo modo, para establecer relaciones

[44] Un ejercicio de valorizar a pesos de 2013 y 2014 el set de materiales impresos que acompañan la intervención a adultos mayores que desarrolla Vínculos, indica que a la asignación presupuestaria informada, deberían adicionarse entre 75 millones y 79 millones de pesos, para determinar la inversión social que considera este Programa.

entre cifras efectivas, se considera en esta tabla el presupuesto ejecutado al cuarto trimestre de cada año en cada programa, por lo que el ratio de ambos, entrega una medida de la inversión social efectiva a través de un costo promedio por beneficiario atendido.

Tabla 8. Presupuesto ejecutado al cuarto trimestre de cada año y cobertura efectiva de los programas del Subsistema de Protección y Promoción Social Seguridades y Oportunidades, 2013-2014.
(en miles de pesos corrientes)

Programa	2013			2014			Variación
	Presupuesto ejecutado (M$)	**Cobertura efectiva**	**Promedio (M$)**	**Presupuesto ejecutado (M$)**	**Cobertura efectiva**	**Promedio (M$)**	**2013-2014**
Familias	16.951.314	39.773	426	21.303.332	87.166	258	20,43%
Abriendo Caminos	3.385.555	2.330	1.453	4.411.440	4.370	1.009	23,26%
Vínculos	1.897.468	10.430	182	2.954.935	11.538	256	35,79%
Calle	2.023.149	2.250	899	3.720.602	5.046	737	45,62%

Fuente: Elaboración propia a partir de información presupuestaria de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda y de la Subsecretaría de Servicios Sociales (SSS).

La Tabla 7 permite apreciar que, entre los años 2013 y 2014, el costo promedio por beneficiario atendido ha disminuido en todos los programas del Subsistema, a excepción de Abriendo Caminos. Del mismo modo, también se aprecia que en programas que atienden a un mayor número de usuarios, se producen economías de escala que permite disminuir el costo promedio, con esta lógica, mientras más masivo es el programa, más eficiente es la intervención. Del mismo modo, intervenciones menos específicas, como Familias y Vínculos, suponen un menor costo promedio que aquéllas que atienden una vulnerabilidad más compleja que requiere una atención más especializada. En el caso de Abriendo Caminos y Calle, se conjuga tanto la mayor especialización como la menor cobertura.

3.4. ANÁLISIS DEL DISEÑO Y EVOLUCIÓN DEL SUBSISTEMA

3.4.1. Origen del Subsistema y de los Programas que lo conforman

Es ampliamente aceptado por los entrevistados que existe una continuidad entre el Sistema Chile Solidario y el Subsistema de Protección y Promoción Social Seguridades y Oportunidades, especialmente el Programa Familias. Sin embargo, también se señala que el Subsistema se diseñó como un programa radicalmente distinto, con una impronta distinta, la cual se establece en una nueva ley, la Ley N° 20.595.

> Mi opinión es que en algún momento se quiso hacer un quiebre sin entender muy bien lo que era Chile Solidario. Hay un tema transversal a cualquier Gobierno que entra, que quiere hacer algo nuevo, y aquí se entendió que el Chile Solidario necesitaba cambios, lo que era cierto, pero en vez de proponerse cambios al Chile Solidario se decide hacer algo nuevo, por lo tanto, ya había una idea como de romper con la historia. (Experto)

La continuidad entre ambas políticas se manifiesta en la mantención de una casi idéntica estructura de componentes, a la que se agregan los Componentes Eje, de Acompañamiento Laboral[45] y las Transferencias Monetarias Condicionadas, ambos incorporados en base a evaluaciones realizadas al Sistema Chile Solidario por el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) y el Banco Mundial. Al respecto, salvo diferencias particulares, son transversalmente valorados los aportes que realiza el Subsistema a la política social existente, al incorporar componentes que respondieran a los déficits identificados en las evaluaciones, y por los mismos profesionales del MDS relativos a la capacidad de las familias y beneficiarios de generar y acceder a ingresos monetarios a través de la inserción en el mundo del trabajo, como uno de los ámbitos centrales que les permitiera a la población objetivo superar la situación de pobreza o de extrema pobreza.

Respecto a los componentes que se agregan, es decir, el Eje, el Acompañamiento Laboral y las Transferencias Monetarias Condicionadas, se destaca la influencia que tuvo la propuesta del Monseñor Goic respecto a la idea de un "salario ético" en el origen de esta política social, discurso que mutó hacia un ingreso ético posicionando al Estado en un rol fundamental para su obtención.

No obstante, la valoración transversal que se realiza de los componentes que agrega el Subsistema de Protección y Promoción Social Seguridades y Oportunidades, incluye algunas críticas al enfoque que está detrás, y muchas veces, a la poca pertinencia que puedan tener dependiendo de la población a la que apunte (lo que es desarrollado en otros apartados). Por otra parte, se señala que el Subsistema carece de algunos elementos, los cuales se han intentado incorporar posteriormente, principalmente en lo que refiere a incorporar un componente sociocomunitario y de gestión de redes a nivel local.

Por su parte, el Programa Familias, si bien es incorporado formalmente en la Ley 20.595 como eje estructural del Subsistema, al igual que la continuidad en términos de política pública que se establece entre el Sistema Chile Solidario y el Subsistema de Protección y Promoción Social Seguridades y Oportunidades, se puede establecer una continuidad entre el Programa Puente y el Programa Familias, con excepción de los componentes nuevos que fueron detallados en los párrafos anteriores, pero apuntando hacia una misma población potencial en pobreza y extrema pobreza, y con una misma lógica de intervención, sustentada en visitas regulares de un profesional a las viviendas de los usuarios del programa.

En términos de la transición de una política a la otra, los entrevistados señalan que ésta fue compleja en el sentido de que cambió el modo de operación que tenía el Ministerio de Desarrollo Social desde sus orígenes en ODEPLAN y MIDEPLAN, el cual históricamente había estado orientado más a la planificación que a la implementación. En este marco, la necesidad de ejecutar un gran volumen de recursos destinados a la operación de programas del Subsistema, particularmente Familias generó una serie de dificultades, principalmente debido a la poca experiencia que poseían las Seremías, y el Ministerio en general, de tener personal en terreno, directamente en los lugares donde se pretendía incidir, y ejecutar dicho gasto, sin tener consolidados los mecanismos y procedimientos para lograrlo.

Respecto al origen del Programa Vínculos, se destaca, por parte de los entrevistados del Ministerio, que si bien las preocupaciones respecto a la problemática de la población adulto mayor comienzan a surgir a fines de la década de los 90' y comienzos del 2000 con la creación de algunos organismos institucionales como el Comité Nacional del Adulto Mayor, y que tuvo especial tratamiento a través de un proyecto piloto del FOSIS,

[45] A partir del año 2017 comenzó a denominarse "Acompañamiento Sociolaboral"

Programa Más Vida para tus Años, no es sino hasta mediados de la década del 2000 que esta problemática se incorpora al Sistema Chile Solidario, y con ello, al Ministerio de Planificación (MIDEPLAN), con el nombre Programa Integral de Apoyo al Adulto Mayor, para lo cual se realizaron convenios de transferencias con SENAMA, institución a la que se le encarga la asistencia técnica del programa, y con los Municipios en su calidad de ejecutores finales.

Por otra parte, profesionales de SENAMA señalan un origen distinto de la política respecto del planteado por los profesionales del Ministerio. Plantean que si bien fue un programa piloto, la institución encargada habría sido PRODEMU, habiendo un traspaso posterior a SENAMA y luego a MIDEPLAN, institución que aplica los mecanismos de selección y el enfoque de intervención creado para el Programa Puente que acompaña a los beneficiarios en sus domicilios en vez de que éstos acudan a las instituciones. Se destaca, una valoración, en los inicios del Programa, de la visibilización que se hace de la población y de la problemática del adulto mayor, lo que hasta ese momento no existía.

Respecto al origen del Programa Abriendo Caminos, los entrevistados plantean que es un programa diseñado en el 2008 que comienza a ejecutarse el 2009 en el marco del Chile Solidario. Toma como base diversos programas internacionales, destacándose el *Mentoring Children's Prisioners Program* (MCP), programa norteamericano, basado en tutorías a adolescentes, hijos de privados de libertad, el cual tenía un carácter preventivo orientado a evitar la deserción escolar y las conductas delictivas. Además, el Programa Abriendo Caminos incorpora como base de su diseño, programas ejecutados por organizaciones de la sociedad civil especializadas en la materia y algunas iniciativas de SENAME, particularmente los Programas de Prevención Comunitaria (PPC).

Los entrevistados plantean que el Programa Abriendo Caminos constituye la única oferta pública a nivel latinoamericano que trabaja en la materia. Al mismo tiempo resaltan el bajo nivel de investigación que se da respecto de la problemática, por lo que, señalan, no había disponibles diagnósticos o estudios acabados en su origen que permitieran desarrollar el diseño. Ante esto, sostienen que el Ministerio realizó una serie de estudios y solicitó estadísticas a Gendarmería de Chile (GENCHI) que sirvieron como un insumo para el diseño del programa.

> En verdad en este tema hay poca investigación, a nivel latinoamericano el Abriendo Caminos es la única oferta pública para esta población objetivo. Las únicas otras experiencias están a nivel de EE.UU. y Europa. (Nivel Central)

En base a lo anterior, en el año 2008 se levantó un diagnóstico que resaltaba el aumento de la incidencia de la problemática a nivel nacional, cuando se proyectaban los datos desde el 2008 al 2020. En este marco se diseñó un programa que se estructuró en una lógica de control social buscando "romper el círculo o la transgeneracionalidad de la delincuencia", lo cual implicó una alianza con el Ministerio del Interior.

En el año 2012 se decide ampliar la focalización y, además de incorporar a los hijos de privados de libertad, se consideran a los niños, niñas y adolescentes (NNA) con adultos significativos privados de libertad, decisión que, de acuerdo a los entrevistados, se funda en que la separación forzosa con un adulto significativo puede estar dada no solamente por la separación del padre o madre, sino que también puede estar asociada a la separación con un adulto que, sin ser padre o madre, ha sido significativo en el proceso del niño o niña (un hermano/a, un abuelo/a); es por esto que el foco se centró en cuándo un adulto es significativo para un niño o niña, lo que se establece para el programa a través de criterios de elegibilidad. Por último, cabe destacar que, no obstante el enfoque centrado en la prevención de conductas delictivas que se atribuye al origen de la política en el año 2008, formalmente el programa tiene como objetivo mejorar las condiciones de bienestar

de estos NNA a través del desarrollo de sus habilidades y capacidades, y de la mitigación de los efectos negativos que pueda generar en ellos la separación forzosa y prolongada de un adulto significativo.

Respecto al **Programa Calle,** existe consenso entre los entrevistados en situar su origen en el marco del Catastro Nacional de Personas en Situación de Calle realizado por el Ministerio de Planificación durante el año 2005, el cual constituye el primer hito en materia de política pública a nivel nacional alrededor de la temática. Sin embargo, los entrevistados mencionan antecedentes de más larga data, como por ejemplo las acciones de visibilización de la problemática desde distintos organismos de la sociedad civil, y en especial desde el Hogar de Cristo, a partir de su creación en los años cuarenta.

Más que ningún otro programa del Subsistema de Protección y Promoción Social Seguridades y Oportunidades, el Programa Calle se conforma como una respuesta a una demanda expuesta desde la sociedad civil. El año 2005 el Presidente Lagos recibe una carta en la que se le solicita la visibilización y tratamiento de la problemática, ante lo cual se levanta el catastro, el cual impulsa la implementación de un piloto del Programa en el año 2006, bajo el alero del Sistema Chile Solidario.

Este piloto, con fuerte énfasis en apoyo psicosocial, se extiende hasta el 2011, cuando luego del levantamiento de un segundo catastro de personas en situación de calle, planteado como un compromiso en la actualización del diagnóstico nacional, se establece la necesidad de implementar una metodología que responda a las constataciones que de allí se derivan. En este contexto, en 2012 surge el Programa Noche Digna, y durante ese mismo año se establece el Programa Calle mediante su incorporación en la ley, formando parte del Subsistema de Protección y Promoción Social Seguridades y Oportunidades.

Señalan expertos que, desde la sociedad civil no hubo claridad, y tampoco se adoptó una postura en ese momento, acerca de si el Programa Calle debía formar parte del Subsistema que se estaba creando. A pesar de esto, los entrevistados coinciden en que el ingreso del Programa Calle al Subsistema de Protección y Promoción Social Seguridades y Oportunidades fue muy relevante desde el punto de vista de una ética social, en el sentido que se define el acceso de las personas en situación de calle a beneficios, que antes estaban muy lejos de ellos, como un derecho explicitado en una ley, visibilizando con ello la problemática de su población objetivo. En este marco, se plantea que la anexión del Programa Calle al Subsistema significó darle continuidad al mismo y obtener presupuesto a nivel nacional.

3.4.2. Enfoques incorporados en el Subsistema y en los Programas que lo conforman

El enfoque de superación de la pobreza que estaba a la base del diseño del Subsistema de Protección y Promoción Social Seguridades y Oportunidades en su inicio corresponde al Enfoque AVEO, que se basa en la premisa de que los recursos que controlan los hogares no se pueden valorar con independencia de la estructura de oportunidades a las que tienen acceso. En este sentido, se plantea que los recursos se convierten en activos en la medida que permiten el aprovechamiento de las oportunidades que ofrece el medio a través del mercado, el Estado o la sociedad. Como consecuencia de esto, el nivel de vulnerabilidad de un hogar, definido como la capacidad para controlar las fuerzas que lo afectan, depende de la posesión o control de activos, esto es, de los recursos requeridos para el aprovechamiento de las oportunidades que brinda el medio en que se desenvuelve. De ello se desprende que los cambios en la vulnerabilidad de los hogares pueden producirse por cambios en los recursos que posee o controla, por cambios en los

requerimientos de acceso a la estructura de oportunidades de su medio o por cambios en ambas dimensiones.[46]

Al respecto, algunos entrevistados plantean que en el enfoque de superación de la pobreza que estaba detrás del Subsistema en las primeras cohortes de intervención, el Estado asumió una función de acompañamiento, y un rol como fuente de recursos, pero sobre la base de que las familias debían realizar determinadas acciones para las cuales se confía en que tienen las capacidades, por lo que el Estado a través de incentivos monetarios y de diversos apoyos, podría activarlas, y así las familias, superar la pobreza de manera autónoma.

En este marco, algunos entrevistados señalan también que, en su origen, el Subsistema se planteaba en una lógica de recursos, capacidades y competencias de las familias beneficiarias que podría activar o traspasar el Estado a través de la intervención, enfatizando soluciones individuales y no colectivas.

En una línea similar, se plantea por parte de algunos entrevistados que la política social contendría un trasfondo subsidiario, en el sentido de que los programas se hacen cargo de las necesidades que las familias no pueden satisfacer a través del mercado, surgiendo el desafío de avanzar hacia la construcción de garantías universales.

Al respecto, algunos entrevistados del Ministerio de Desarrollo Social han señalado la existencia de un avance en años recientes, a partir de la incorporación de los enfoques de pobreza multidimensional y de derechos en el Subsistema. Respecto al primero, se plantea que la generación de una metodología de medición de la pobreza multidimensional ha servido para tener una mayor cantidad de datos estadísticos, pero que no ha habido una coherencia con una aplicación efectiva en los programas del Ministerio. Respecto al enfoque de derechos, en base al levantamiento documental y de las entrevistas realizadas a los diversos actores, se releva que el Ministerio ha realizado numerosas iniciativas tendientes a incorporar en el diseño de los programas del Subsistema, particularmente de sus metodologías, el enfoque de derechos y la perspectiva de pobreza multidimensional, las que se operativizaron en la práctica a través de la adopción de la Matriz de Bienestar, y que rige la intervención de los usuarios de los programas Calle, Abriendo Caminos y Vínculos desde la cobertura del año 2016, y se implementa en Familias a partir de la cobertura del año 2017[47].

Respecto al enfoque del **Programa Familias**, éste va en línea con el paradigma sobre el cual se sostiene el Subsistema completo, asociado a que a través del fortalecimiento de los recursos y capacidades de los usuarios es posible lograr una superación autónoma de la situación de pobreza, siendo un factor importante el esfuerzo que éstos deban realizar. En palabras de los entrevistados:

---

[46] Kaztman R. y Filgueira, C. (1999).

[47] En palabras del Ministerio de Desarrollo Social, la incorporación de estos enfoques implicó establecer el bienestar "como eje primordial y como un conjunto de derechos que deben ser visibilizados". Esto determinó una mirada multidimensional del bienestar, estableciendo indicadores a través de las matrices de bienestar que imponían "pisos mínimos de bienestar que debieran alcanzar los ciudadanos", permitiendo la "adopción o fortalecimiento del enfoque de derechos". (Minuta Fortalecimiento del Subsistema de Protección Social Seguridades y Oportunidades", Memorándum N° 01-A /1268 del Ministerio de Desarrollo Social. Mayo 2017. Disponible en http://www.senado.cl/site/presupuesto/2017/cumplimiento/Glosas%202017/primera_subcomision/21%20Des.%20Social/ORD.%20031-A-1229%20Subs.%20Serv.%20Sociales/SSOO/MINUTA%20SS&OO.pdf)

> Cuando nos pusimos a mirar la propuesta conceptual del IEF, lo primero que salta a la vista es la definición de los recursos y capacidades de las personas, te hablo desde el Programa Familias, pero también puede extenderse perfectamente a grupos vulnerables, con énfasis muy potente en los recursos y capacidades de las personas y familias para salir de la pobreza. (Nivel Central)

Respecto al enfoque que estuvo detrás del Programa Vínculos, los entrevistados critican que, entre los años 2013 y 2014 el programa tuviese una intervención enfocada en los aspectos psicológicos –individuales- de los adultos mayores, en sus habilidades y recursos, sin considerar los factores estructurales que están detrás de la situación de pobreza y/o abandono de este grupo etario, así como tampoco de la transición demográfica que estaba generando el progresivo envejecimiento de la población, con las consecuencias futuras que ello puede tener. Al respecto, los entrevistados plantean que en el 2013 y parte del 2014, la intervención estaba centrada sólo en el individuo y no en la inserción en las redes de su entorno.

Se critica, además, por los entrevistados, la baja pertinencia del enfoque sociolaboral que tenía el Programa, es decir, que estuviese orientado a favorecer la búsqueda de empleo por parte de este grupo poblacional, con el fin de que pudiesen insertarse laboralmente. Es así que, a partir del 2015, desde una iniciativa que parte de los profesionales encargados del MDS, a nivel metodológico se comienza a instalar un enfoque sociocupacional, centrado en la realización de actividades que pudieran resultar significativas para los adultos mayores, que es el que perdura hasta el día de hoy.

Respecto del enfoque sociocupacional, éste surge a partir del conocimiento de la escuela de Terapia Ocupacional de la Universidad de Chile como una alternativa que promueve el envejecimiento activo y la autonomía del individuo, mejorando su eficacia para el desarrollo de las actividades de la vida diaria y previniendo su dependencia. A partir de las entrevistas, es posible determinar que este enfoque fue bien recibido por las jefaturas de la época. Al considerar cómo se da una bajada operativa al enfoque sociocupacional, los entrevistados señalan que esto se ha realizado a través de la incorporación, tanto a nivel del acompañamiento psicosocial como del sociolaboral, de actividades significativas para los adultos mayores, las que fueron diseñadas en conjunto con profesionales de SENAMA. No obstante los avances metodológicos en este ámbito, persiste el problema con aquellos adultos mayores que desean trabajar, tanto por la inserción real que se pueda lograr, como por la pérdida de beneficios sociales que pueda traer aparejada esta nueva llegada de ingresos, como por ejemplo, del Aporte Previsional Solidario de Vejez (APV) que tiene como función complementar las pensiones contributivas de menor valor, o de la Pensión Básica Solidaria (PBS).

Si bien se reconoce que no se ha avanzado en la ejecución plena del enfoque de derechos en el Programa, y que éste actualmente tiene más bien un rol de promoción, se señala por parte de los entrevistados que donde sí se ha avanzado es en la educación de los adultos mayores en el ejercicio de sus derechos, haciéndoles tomar consciencia de que pueden exigirlos, ya sea cuando se atienden en los centros de salud, o en el relacionamiento con otras personas, lo que podría incidir en un mejor trato hacia ellos.

Respecto a los enfoques que están a la base del diseño del Programa Abriendo Caminos, en opinión de los entrevistados estos son: sistémico, de capital social y de competencias, considerando además al NNA como el centro de la intervención. Esto es, un enfoque "niño-céntrico".

En el 2014, asumiendo aún el enfoque AVEO, se adicionan los enfoques: sistémico de intervención, de derechos y de capital social, lo cual *"permitió ampliar la mirada respecto que los niños que recibían este acompañamiento no eran mirados con los ojos de un posible infractor de leyes, como un posible personaje privado de libertad, sino que más bien desde el entendimiento y la comprensión de que son niños, niñas y*

adolescentes con las mismas posibilidades que otros niños, pero que están enfrentando la separación forzosa prolongada de un adulto significativo privado de libertad, por lo tanto aquello afecta posiblemente la garantía de derechos que esos niños requieren tener para su desarrollo y su bienestar". (Nivel Central)

Lo anterior implicó la necesidad de capacitar a los equipos en la incorporación de dichos enfoques, en el entendimiento de la necesidad de buscar mejores condiciones para NNA que viven en espacios territoriales *"donde la delincuencia o las situaciones delictivas son el común y de buscar qué condiciones le podemos dar a estos niños en términos de que ellos sufren discriminación, desvinculación de sus redes, están insertos en lógicas muchas veces vinculadas al tráfico (de drogas), entonces necesitan espacios protegidos, conocer de sus derechos para re vincularse con sus redes a nivel local, a nivel institucional, entre otras". (Nivel Central)*

Al respecto, se plantea que, en el marco de la gestión del Ministerio de Desarrollo Social, los NNA estaban invisibilizados como sujetos de intervención, señalando los entrevistados que aún queda mucho que avanzar en el país en términos de reconocer a dicha población como sujetos de derecho y como sujetos participantes del proceso de acompañamiento.

Respecto al enfoque del **Programa Calle,** los entrevistados plantean la marcada diferencia que se establece entre los enfoques comprendidos en el Subsistema de Protección y Promoción Social Seguridades y Oportunidades durante los años 2013 a 2015 y los que se establecieron desde el 2016 en adelante.

El enfoque que predomina en los primeros años está centrado en la responsabilidad y capacidad del propio individuo en mejorar sus condiciones de bienestar, apoyándose en los recursos que tiene a su disposición o a su alcance, pero que aún no ha explotado.[48] Distintos entrevistados señalan que, al interior de esta visión, el rol del Estado se percibe como disminuido respecto al ámbito de protección, donde predomina un énfasis centrado en lo individual o en la responsabilidad familiar.

La impronta que se instala a partir de 2014 está, en cambio, basada en el enfoque de derechos, aunque éste está prescrito por ley en la creación del IEF.[49] Según Faulbaum y Socías (2016), "Desde un enfoque de derechos, la pobreza es causa y consecuencia de violaciones de los derechos humanos, debido a la relación existente entre esta situación y privaciones del acceso al goce de derechos políticos, económicos, sociales y culturales" (p. 190).

En relación al enfoque de derechos, los entrevistados coinciden en señalar que al Programa Calle, dada la naturaleza de la problemática que enfrenta, le fue más fácil su incorporación al momento en que aquél se instala como una prioridad.

Con todo, los entrevistados critican la falta de preocupación del Estado por mantenerse actualizado en relación a experiencias internacionales en materia de situación de calle. Observan en esta situación un Estado tradicional, falto de innovación y con poco compromiso con la problemática.

---

[48] En el informe metodológico del Programa Calle de 2013, estos enfoques se presentan como Enfoque de Capacidades y Enfoque AVEO.

[49] Para más información se sugiere revisar Faulbaum L. y Socías F. (2016). "El Subsistema Seguridades y Oportunidades del Ingreso Ético Familiar de Chile desde un enfoque de derechos: análisis de su trayectoria y de sus desafíos futuros", OPERA, Nro. 1 8, enero-junio 2016, pp.183 -202.

> Me preocupa que el Estado nunca haya estado disponible para hacer innovaciones que se han probado en otros países como Housing First (…) siento que se sigue pensando que en el fondo te tienes que ganar el techo. (Nivel Central)

Finalmente, en términos de política pública, se plantea como un desafío la generación de una política nacional de Situación de Calle.

3.4.3. Matriz de Recursos

Según opinión de expertos, la lógica de condiciones mínimas que tenía el Programa Puente buscaba generar autonomía no sólo a través del ingreso sino de todos los recursos disponibles en los hogares para aprovechar las oportunidades, generando con ello una vinculación entre las personas en condición de pobreza extrema y el Estado, particularmente la oferta pública orientada a superar dicha condición. Ésta era la posibilidad de asegurar la protección social a través de ámbitos básicos. El Subsistema de Protección y Promoción Social Seguridades y Oportunidades lo que hacía era identificar los recursos a disposición para visualizar de qué forma se estructuraba en torno a una estrategia que el hogar definía para lograr sus propias metas, por lo tanto, el programa suponía que el hogar identificaba metas propias y todos los recursos que tenía disponibles y coordinaba estos recursos en una estrategia para lograr sus metas.

A juicio de FOSIS, la matriz de recursos buscaba identificar los recursos que las familias requieren para superar sus condiciones mínimas a través del cumplimiento de metas asociadas. En este marco, los *"recursos de acceso se constituyen en medios para lograr un indicador. Entonces la lógica de la matriz de recursos era disponer de una serie de recursos en distintos niveles y dimensiones: capital social, financiero, físico, entre otros, que podían ponerse a disposición para cualquier meta". (Nivel Central)*

A partir del 2014, se discute y analiza el que la matriz de recursos esté actuando como condiciones mínimas y, por ello, se transita hacia la posibilidad de conocer y acceder a un nivel de bienestar de las familias a través de una nueva matriz, en el tránsito hacia la incorporación del enfoque de derechos.

> Entonces, construimos la matriz, pero también haciendo una lectura de lo que había ocurrido con el Chile Solidario y dijimos, pero también el estándar, el piso no puede ser mínimo, también eso es una crítica, los mínimos eran tan mínimos que la gente los tenía cumplidos antes de partir el programa, tenía una batería de indicadores en las dimensiones que ya estaban cumplidas, entonces también eso fue un debate, cuáles son esos estándares y en qué ámbito. (Nivel Central)

Los funcionarios del MDS entrevistados señalan que a partir del 2013 se encuentra vigente una nueva metodología y enfoque para la medición de pobreza, presente en la Encuesta CASEN, la cual no sólo se basa en el ingreso, sino que aborda diversos ámbitos desde una perspectiva multidimensional, basado en el enfoque de capacidades desarrollado por Amartya Sen y Martha Nussbaum, y aplicado al tema pobreza por el equipo de OPHI liderado por Sabina Alkire. En este marco surge la creación de una matriz de bienestar, la cual aborda diversos ámbitos como trabajo y seguridad social, ingresos, educación, salud, vivienda y entorno y, según el grupo específico, se incorporan algunos otros ámbitos. Cada una de estas áreas de bienestar contiene indicadores para establecer determinados logros. Algunos plantean que la incorporación de la pobreza multidimensional es lo que llevó a diseñar una matriz de bienestar, distinta a la lógica de la carencia.

Respecto a la matriz de recursos, los entrevistados del Programa Abriendo Caminos critican diversos aspectos. En primer lugar, que estuviese formulada sólo para los adultos y no incorporara la perspectiva de los niños. En segundo lugar, señalan que la matriz de recursos se constituía en un *check list* de conductas, muy concretas, que se debían observar las que no necesariamente eran indicativas de un proceso de cambio de la

situación y tampoco desarrollaba un proceso que llevara a las familias a problematizar que, por ejemplo, la higiene personal constituyese un proceso importante de vinculación e integración.

Respecto al proceso de construcción de la matriz de bienestar, los entrevistados sostienen que, si bien en el 2014 estaba diseñada la estructura legislativa (normativa y reglamentaria) del Subsistema, la arquitectura documental (metodología) no estaba aún terminada. En este marco, lo que hace el equipo ministerial es darle continuidad al programa y en el 2015 comienza el diseño de la nueva matriz de bienestar, para no paralizar el proceso donde ya estaban siendo intervenidas las familias y beneficiarios. Este mecanismo, aseguran, permitió incorporar en la metodología los enfoques de derechos y de pobreza multidimensional.

3.4.4. Diagnóstico Problemática Subsistema y programas que lo conforman

Considerando y evaluando la existencia del diagnóstico de la realidad social sobre la que se construye el Subsistema de Protección y Promoción Social Seguridades y Oportunidades, hay opiniones divergentes, habiendo algunas que señalan que el diagnóstico sobre el que se basó su diseño estaba dado por el mismo del Sistema Chile Solidario (y el Programa Puente), habiendo una especie de continuidad entre ambos. Otras posturas más críticas, en cambio, plantean que no hubo diagnósticos sólidamente construidos que sirvieran de base para el diseño del Subsistema, habiendo sólo algunos supuestos respecto al impacto de ciertos componentes y lineamientos surgidos a partir de evaluaciones realizadas. Independiente de las posturas, se señala que el diagnóstico sobre el que se basó el diseño general del Subsistema requería profundizar en ciertas problemáticas que enfrentaba la población, lo cual explicaría las reformulaciones que se han ido realizando con el transcurso del tiempo.

En esta línea, se plantea que el Subsistema no tuvo, en su gestación, diagnósticos acabados sobre la realidad social del país, y que más bien mantuvo algunos supuestos del Sistema Chile Solidario, pero haciéndose cargo de una pobreza con características distintas, con un diagnóstico limitado respecto de dichos cambios, y priorizando la inserción laboral y la pobreza por ingresos.

> Yo diría que casi no se hace un análisis un diagnóstico tan acabado como se hace al inicio de la estrategia, pero se mantienen ciertos supuestos y por eso te digo que hay cierta continuidad porque el diagnóstico está, queremos seguir en esto, pero la pobreza ha cambiado, pero ¿cuál es el diagnóstico de que la pobreza cambió? (…) el diagnóstico estuvo basado en el tema de que no se estaba logrando eficazmente la inserción laboral y la superación de la extrema pobreza vinculada a ingresos. (Nivel Central)

En un sentido similar al anterior, en términos de que el Subsistema de Protección y Promoción Social Seguridades y Oportunidades se hace cargo de una pobreza distinta en comparación con la que había al inicio del Chile Solidario, a nivel de expertos se plantea que el Estado no puede pretender seguir interviniendo sobre esta 'nueva pobreza' con las mismas concepciones, instrumentos y oferta pública con las que históricamente lo había hecho. Esto dada la naturaleza distinta de la problemática que se enfrenta, la cual da cuenta de una pobreza más equipada en lo material, con mayores niveles de empleo, sin grandes déficits de vivienda, aunque segregada territorialmente, con buenos indicadores a nivel de alfabetización, y por ello más difícil de captar, más invisible.

> Estamos hablando hoy en día en Chile de una pobreza de características y naturaleza distinta a la que hablamos en los 80 y la que hablábamos en los 90 e incluso la primera mitad de los 2000. Y a esa pobreza no puedes pretender seguir llegándole con las mismas concepciones y los mismos instrumentos y en definitiva con la misma oferta pública que lo ha hecho históricamente. (Experto)

En línea con lo anterior, a nivel de expertos se plantea que el diagnóstico del Subsistema no refleja directamente el dinamismo que se genera al interior del fenómeno de la pobreza, donde las personas pueden caer o salir de la situación de pobreza, desde la perspectiva de ingresos, en repetidas ocasiones en un determinado período de tiempo, lo que da cuenta de una situación de vulnerabilidad como un fenómeno distinto al de pobreza, debiendo la política social de hacerse cargo de dicho dinamismo. Al respecto se plantea como argumento la realización de diversos análisis longitudinales tipo panel de la Casen 1996 – 2006, a partir de los cuales se señala que:

> El análisis de la primera ronda de la encuesta panel CASEN 1996 al 2001, nos indicó que en un país con una pobreza en torno del 18 o 19%, había más de un tercio de la población que había tenido en uno de esos años un episodio de pobreza, y esto se reiteró con la segunda ronda del PANEL (2006), en que nuevamente sólo un 2,2% de la población había permanecido en pobreza el 96, el 2001 y el 2006. Pero había un universo de más de 30% o 32% que había tenido más de un episodio de pobreza, o sea entraba y salía. (Experto)

Otras visiones consideran que el Subsistema de Protección y Promoción Social Seguridades y Oportunidades parte de un diagnóstico, particularmente por ejemplo en el caso del Programa Familias, en que las familias en situación de pobreza estaban vinculadas a la oferta pública disponible y por tanto la intervención debía enfatizar su capacidad para generar ingresos autónomos, mediante la incorporación del componente de acompañamiento laboral. Así, el Subsistema buscaba *"trabajar con familias ya vinculadas para que aprovecharan mejor las oportunidades a las que accedían por esa vinculación. Se podía ver como un segundo paso en un programa de protección social"*. Sobre esta base, el Subsistema se diseña considerando este supuesto avance generado por el Chile Solidario, y en este sentido lo que busca es trabajar con familias ya vinculadas a la oferta social del Estado, con el fin de que aprovecharan mejor las nuevas oportunidades a las que se les permitía acceder. Al respecto, un entrevistado señala que:

> Después de 10 años del Puente había un diagnóstico de que las familias Puente habían cambiado y que estaban llegando con condiciones mínimas cumplidas por lo tanto se decía que la familia no era la misma de Chile Solidario, en situación de exclusión, que no tenía vinculación con el Estado a través de los gobiernos locales, etc. (…) entonces teníamos familias diferentes que llegaban en una situación de mayor vinculación con condiciones mínimas cumplidas, por lo tanto necesitábamos un programa que trabajara desde ese avance de inclusión que ya había logrado el Chile Solidario. (Experto)

Sin embargo, el diagnóstico sobre el que se basó el diseño del Subsistema de Protección Social Seguridades y Oportunidades no consideró la naturaleza dinámica de la pobreza y la vulnerabilidad, lo cual fue apareciendo con el tiempo cuando se constató que efectivamente seguían existiendo familias en una situación grave, en términos de exclusión social del aparato estatal. Por otra parte, se evidencia también el problema de la existencia de familias que habían pasado por el Programa Puente y que seguían siendo pobres, pero que no podían ser contactadas nuevamente debido a que el sistema no lo permitía. Al respecto, un entrevistado señala que *"cuando partió el Ingreso Ético Familiar los mismos apoyos familiares decían que se volvieron a encontrar con las familias tipo Puente originales, volvieron a aparecer las familias totalmente excluidas"*.

Por otra parte, se plantean algunas críticas respecto a que los supuestos diagnósticos del Subsistema tenían la debilidad de simplificar una realidad eminentemente compleja, específicamente respecto al Componente Laboral, que asumía que las familias podían superar la condición de pobreza sobre la base de insertarse laboralmente, pero finalmente se señala que, en muchos casos, hasta el día de hoy, dicha superación no ha ocurrido.

Por último, se critica también el diagnóstico que está a la base del componente Oferta, señalando a nivel de expertos que no se consideraron los factores que podrían reducir la capacidad de atender las demandas de

las familias, las que se levantaban en el desarrollo y elaboración de los planes para mejorar sus condiciones de vida. En este sentido se plantea que el diagnóstico de fondo que se debería haber tenido, y que hubiese permitido moderar las expectativas respecto al componente y a los programas, es que el modelo de intervención suponía una reforma de modernización del Estado que permitiera la administración flexible de los recursos públicos, para poder responder oportunamente a las necesidades y metas que cada familia se planteaba en base a la metodología establecida en el diseño original del Subsistema.

> Los llevábamos a cuestionarse sus metas, la lógica era 'estos son ustedes y sus recursos, veamos cuáles son tus sueños y tus metas, armemos proyectos con estos recursos para cumplir esas metas'. Entonces tenemos un plan y en el minuto de hacerlo decíamos tu plan supone capacitación entonces traigámosla, supone que a todos tus hijos les vaya bien entonces falta reforzamiento, supone que tu silla de ruedas funcione traigamos una que funcione, supone que tienes todos tus dientes, traigamos dentista, pero si estas cosas llegan dos años después o no llegan el plan se queda en el papel. (Nivel Central)

Respecto al diagnóstico de la problemática que afecta a los beneficiarios del **Programa Vínculos,** se plantea por parte de los entrevistados que si bien, en el marco de la creación del Ingreso Ético Familiar, se levantó información a partir de grupos de foco realizados con Monitores y distintos actores relacionados al Programa Vínculos a nivel local, provincial y regional, el diagnóstico que está detrás del programa se ha heredado del Sistema Chile Solidario que daba cuenta, a través de la Ficha de Protección Social, de la existencia de un número importante de adultos mayores que vivía solo y en condición de pobreza, manteniéndose casi inercialmente este diagnóstico hasta el día de hoy, prácticamente sin actualizarse. Los últimos trabajos en la materia han destacado el problema de la dependencia, sobre el cual el MDS diseñó el Sistema Nacional de Cuidados, al alero de Presidencia, y con financiamiento del Ministerio de Desarrollo Social.

A nivel de expertos, se destaca que el problema de situación de pobreza que vive la población adulto mayor se origina fundamentalmente en el sistema de seguridad social existente en el país, el que proporciona pensiones con bajos montos, que finalmente no permiten cubrir los costos básicos de los que debe hacerse cargo una persona para poder vivir. Sobre esta base es que se recomienda avanzar, tanto desde un punto de vista ético como desde un Estado de Derechos, hacia un concepto de renta básica. Por otra parte, se evidencia por los entrevistados, una contradicción entre una percepción subjetiva respecto a las malas condiciones de vida en que vive esta población, y los indicadores socioeconómicos que ha entregado la Encuesta Casen, que han mostrado durante las últimas décadas una menor prevalencia de pobreza por ingresos de esta población. Pero finalmente esto se revierte con la incorporación del indicador de pobreza multidimensional durante el año 2013, a partir del cual se constata una serie de carencias en aspectos distintos al ingreso, y con ello un aumento importante en los porcentajes de pobreza que entrega este nuevo indicador.

Respecto al diagnóstico de la problemática del **Programa Abriendo Caminos**, como ya se mencionó, a partir del 2008, antes de la Ley IEF, el Ministerio debió realizar estudios para levantar un diagnóstico que permitiera diseñar el programa. En dichos estudios se identificó que la problemática de los niños, niñas y adolescentes (NNA) con adultos significativos privados de libertad se asociaba a dinámicas familiares donde se daban crisis familiares y una alta rotación de cuidadores de los NNA. Además, se plantea la existencia de patrones de aislamiento social donde las mismas familias se autoexcluyen, aislándose de los mecanismos de participación de los territorios donde viven.

> En este marco, se plantea que en estos niños "la vulnerabilidad está dada por el impacto de la privación de libertad, no habiendo necesariamente una coincidencia respecto a una situación socio económica de las familias". No obstante, los entrevistados reconocen que al ejecutar el programa se percataron que

> efectivamente si había una relación entre ambas variables. De acuerdo a la voz de un entrevistado "había una traza (de vida) de la familia vinculada a situaciones de exclusión, de pobreza, de discriminación que eran anteriores incluso a la privación de libertad". (Nivel Central)

Los entrevistados plantean una serie de situaciones que configuran el diagnóstico de la situación familiar de los beneficiarios. Al respecto señalan el etiquetamiento y la estigmatización que sufren las familias, la desvinculación de la redes dado el aislamiento que muchas veces las mismas familias se autoimponen, el manejo de la verdad con respecto a la situación de la persona privada de libertad, la existencia de un deterioro económico importante en la familia, porque muchas veces quien queda privado de libertad corresponde al proveedor principal de los ingresos familiares, se observa una dispersión no sólo física sino que territorial de la familia que quebranta los vínculos familiares, la existencia de cuidadoras mujeres adultas mayores que corresponden a las abuelas de los NNA, para quienes se configura *"una suerte de doble estigmatización, dado que tiene un hijo privado de libertad y tiene mucho temor a que este niño adolescente caiga también en esto mismo" (Nivel Central)*. Todo esto va configurando las bases para el diseño de la intervención que considera, por ejemplo, el desarrollo de la metodología del Componente Sociolaboral y de la Línea Sociocomunitaria en el año 2015 como una experiencia piloto.

> Muchas veces nos damos cuenta que familias que son 4 o 5 hijos, 2 quedan con un cuidador, 1 queda con otro, otro queda en un hogar del SENAME, entonces hay una dispersión familiar importante que quebranta los vínculos. (Nivel Central)

Todo lo anterior configura un campo de posibles vulneraciones de derechos, en este caso los NNA que están en potencial riesgo de vivir una situación de vulneración, al enfrentar la separación forzosa de un adulto significativo. Esto, a juicio de los entrevistados, justifica por qué el programa está en el sistema de protección social y por qué *"tiene esta lógica preventiva"*.

Respecto al diagnóstico de la problemática del Programa Calle, los entrevistados coinciden en señalar que la situación de calle configura una problemática altamente compleja, en términos de la heterogeneidad de su población, la multicausalidad de su origen y el dinamismo de sus características. Al respecto plantean que esto constituye una dificultad para la aproximación a esta población.

En este marco, el universo de personas en situación de calle involucra una variedad de perfiles difícilmente abordables en una sola intervención, y es por eso que no es casualidad que los distintos diseños del Programa Calle hayan considerado más de una modalidad y subgrupo de intervención, incluso en la actualidad. Al respecto, los entrevistados señalan que los distintos actores involucrados (ONGs, Ministerio, municipalidades, entre otros) en la implementación del programa han visto frustradas sus intenciones de coordinarse entre sí, porque la comprensión de la problemática ha sido distinta.

Es por eso que, en relación al proceso de diagnóstico, los entrevistados señalan como un avance el hecho que a partir de la creación del Subsistema de Protección Social Seguridades y Oportunidades una persona en situación de calle fuera considerada en vulnerabilidad social y, por tanto, considerada como prioritaria para la intervención.

En el 2017, el Registro Social de Calle da cabida a una comprensión mayor de la población beneficiaria del Programa, lo cual es considerado como un avance para el establecimiento de un diagnóstico. Por primera vez, señalan los entrevistados, se cuenta con una base de datos unificada, posible de ser contrastada con otros sistemas de información nacional, la cual entrega información más detallada sobre las características y requerimientos de la población que permita confluir en un diagnóstico más fidedigno y actualizado respecto a la situación de calle.

3.4.5. Evolución del Diseño Subsistema

Respecto al nivel de avance del diseño del Subsistema en general en el año 2014, algunos entrevistados destacan que en el 2013 se puso en marcha el Subsistema de Protección y Promoción Social Seguridades y Oportunidades sin haber un diseño metodológico completamente terminado (con una arquitectura documental incompleta). En este sentido, se destacan una serie de debilidades en elementos de implementación de los programas que conforman el Subsistema, señalando que el año 2014 encontraron que no existía asistencia técnica para los ejecutores, ni tampoco programas de capacitación ante equipos con poca formación en los programas, lo cual implicó que los profesionales salieran a terreno sin haber accedido a capacitaciones que les permitieran comprender de manera clara las metodologías, y así poder darle una bajada efectiva a las mismas. Al respecto, se plantea, existieron falencias en términos de elaboración de las metodologías de intervención, y la creación de sistemas de información que funcionaran, lo que finalmente llevó a que se creara una institucionalidad, pero que en la práctica ésta funcionara mal.

Al respecto, existe un diagnóstico compartido a nivel de profesionales y directivos del Ministerio de Desarrollo Social, y de otras instituciones ejecutoras como FOSIS, respecto a la existencia de un pobre nivel de avance en la generación de la arquitectura documental que debía tener cada programa del Subsistema para poder implementarse de manera correcta, al momento de arribar la nueva administración al Ministerio en el año 2014. Si bien se reconoce que la dimensión donde hubo mayores avances fue la jurídica, en el sustento legal de los programas a nivel de reglamentos por ejemplo y en el diseño de algunos componentes; en las otras dimensiones no hubo mayores avances, especialmente a nivel de diseño de detalles a nivel metodológico o en el diseño de instrumentos de seguimiento y evaluación que permitiera evaluar a las familias egresadas.

Otros entrevistados destacan avances a nivel del Componente de Transferencias Monetarias, pero critican, por ejemplo para el **Programa Familias,** que la metodología estuviese fundamentada sobre la base de la existencia de un componente Oferta que funcionase, pues ello no sucedía finalmente, por lo que se paralizaban las intervenciones, sin considerar que se podía avanzar a través del resto de las dimensiones si este componente no funcionaba.

> A nivel metodológico estaba fundamentado en sesiones de trabajo súper rígidas en donde si tú mirabas los manuales estaban definidos los pasos, eran sesiones que se fundamentaban 100% en la oferta. Por ejemplo, en el componente sociolaboral una persona dijo que quería participar en un programa de capacitación en un oficio de restaurador de algo o soldador. El programa paraba ahí esperando para que la oferta lloviera, y como la oferta nunca estaba el programa quedaba parado porque dependía de la oferta, de que estuviese el curso. No había una consideración de que otros temas se podían trabajar a nivel sociolaboral o psicosocial si es que la oferta no existía. (Nivel Local)

En otros temas, se detectó que la implementación de los programas se estaba dando de manera diferente en las distintas comunas, y que los Apoyos Laborales tenían una carga laboral muy alta. Todo lo anterior explica por qué se comenzó un largo proceso de rediseño de cada uno de los programas a partir del 2015.

Por otra parte, se critica otra vez a nivel transversal, que no haya habido mayor transparencia respecto a qué se había hecho y qué no en cada uno de los programas, en términos de traspaso de información. Debido a esto, a partir del 2014 se debió invertir una importante cantidad de tiempo y trabajo inicialmente para poder definir los grados de avance en cada materia, buscar documentos, y así 'reconstruir la historia'' de lo que se había realizado anteriormente, con el fin de poder tomar decisiones sobre su permanencia.

> Y nos ocurrió que nosotros nos encontramos con que no nos dejaron información, por lo tanto, si tú dices "oye ¿hubo algún documento que hablara del diagnóstico por ejemplo?" yo no accedí a él, nunca me lo entregaron, si es que existió. (Nivel Central)

Por último, se destaca la inexistencia de un modelo de gestión, por lo que se debió deducir la forma de gestionar a través de algunos documentos metodológicos, como las normas técnicas.

En el caso del **Programa Vínculos**, los entrevistados plantean que se debió recopilar documentos con el fin de poder reconstruir una evaluación ex-ante, y poder tomar decisiones de reformulación del programa. Finalmente, esto tuvo como consecuencia el que los profesionales del Ministerio hayan debido replicar los modelos de intervención de un año a otro (de 2013 a 2014), hasta conseguir la aprobación de la evaluación ex-ante.

En el caso del **Programa Abriendo Caminos**, en general, también se reconoce que en el 2013 no había un diseño metodológico acabado del Programa en términos de especificar en qué diagnósticos se basaba el diseño de la intervención, cuál era la estrategia metodológica que el programa tenía para enfrentar la problemática o cuáles eran los procedimientos que permitían ejecutar los componentes del programa. En este marco, se señala que tampoco existía una ruta de diseño que estandarizara los pasos para rediseñar el programa.

Al respecto, los entrevistados institucionales señalan que en el 2013 el programa no contaba con manuales con sesiones definidas que facilitaran y orientaran el proceso de acompañamiento a los equipos ejecutores, aunque se sostiene que los enfoques estaban definidos. Sin embargo, los entrevistados reconocen que aunque no existiera un manual de acompañamiento, sí existían diversos materiales que les sirvieron de base para construir la arquitectura documental del Programa Abriendo Caminos.

En cambio, respecto al **Programa Calle**, se señala que en el período 2013/2014 existía una arquitectura documental significativa para el Programa. Esto, a propósito de la importancia que se le atribuyó a la temática de calle anteriormente. Para el año 2014, la nueva administración decide continuar con el diseño heredado, sobre todo porque se debía ajustar a los plazos de intervención, sin embargo, esta situación produjo diversas dificultades, en el sentido que tuvo que implementarse durante este año una intervención que no era muy comprendida por parte de los nuevos integrantes del Ministerio, que tampoco estaba acorde a la política que éste buscaba impulsar (basada en el enfoque de derechos), y que se ve constreñida por la presión del cumplimiento de compromisos asumidos por la nueva autoridad que no llegarían en definitiva a concretarse durante ese año.

En este marco, el rediseño del programa Calle que surge del mandato de establecer un nuevo enfoque de derechos, es recordado por los entrevistados como el más importante. Este rediseño repercute en la inclusión de un nuevo instrumento (la matriz de bienestar) llegando al diseño actual.

3.5. ANÁLISIS Y EVALUACIÓN SEGÚN COMPONENTES Y PROGRAMAS

3.5.1. Focalización

A continuación, se entrega el análisis del levantamiento de entrevistas realizadas a actores institucionales, el cual se divide en dos secciones: la primera se vincula a los procesos de focalización, prelación y cobertura correspondiente a los beneficiarios de los programas Familias y Vínculos, y posteriormente se presenta la

evaluación correspondiente a los programas Abriendo Caminos y Calle. Lo anterior porque los programas Familias y Vínculos incorporan criterios socioeconómicos y de vulnerabilidad en sus procesos de focalización y prelación, por lo que utilizan instrumentos técnicos de focalización (FPS, RSH), en tanto los programas Abriendo Caminos y Calle se basan principalmente en criterios de vulnerabilidad dado por la separación forzosa de un adulto significativo o por la situación de calle que enfrentan sus beneficiarios respectivamente, por lo cual sus procesos de focalización no consideran los instrumentos técnicos de focalización. A su vez, cada sección se divide en el análisis de diseño y luego en la implementación.

Cabe señalar que los entrevistados consultados por el diseño del Programa, expertos y actores institucionales del nivel central, se situaron en el tiempo actual y cómo ha evolucionado el proceso de focalización, por consiguiente, el análisis corresponde al instrumento de focalización vigente, en comparación con el utilizado en los años 2013-2014, la Ficha de Protección Social. En efecto, la gran mayoría de los entrevistados tienden a evaluar dicha evolución en términos de las dificultades anteriores y aquellas que permanecen hasta la ejecución en la actualidad. Por su parte, los entrevistados vinculados a la evaluación de implementación pertenecientes a los niveles regionales y locales de ejecución evalúan la situación actual del proceso de focalización.

3.5.1.1. Evaluación del Proceso de Focalización de Programas Familias y Vínculos a nivel de diseño

El proceso de focalización del Programa Familias está determinado legalmente y el MDS define características y mecanismos para seleccionar a las familias que potencialmente pueden participar del Programa, a partir de un proceso que permite su identificación e incorporación a una Nómina de Familias Elegibles, que indica quiénes y en qué oportunidad deben ser invitados a participar del Programa.[50] Esta nómina, establece una prelación de las familias que determina el orden en que deben ser invitadas a participar. Para su construcción, se consideran criterios por etapas: hogares en extrema pobreza y hasta el 10% de vulnerabilidad de acuerdo al instrumento de focalización vigente, hogares en extrema pobreza y entre el 10% y hasta el 20% de vulnerabilidad, hogares en pobreza y hasta el 10% de vulnerabilidad, y hogares en pobreza y entre el 10% y hasta el 20% de vulnerabilidad.[51]

Por su parte, el proceso de focalización del Programa Vínculos durante los años 2013 y 2014 se basó en los siguientes criterios:

a) Nivel de ingresos: El primer 30% de la nómina potencial de usuarios está conformado por los hogares de menores ingresos, de acuerdo a la información proporcionada por la FPS.
b) Territorialidad: El 70% de la nómina potencial de usuarios, se organiza de acuerdo a un criterio de territorialidad (concentración de personas mayores por unidad vecinal), las que se ordenan por nivel de ingresos, quedando priorizados los adultos mayores de menores ingresos.

[50] Esto también se aplica al Programa Vínculos.

[51] La Focalización del Subsistema está definida en el marco de la Ley 20.595 en su Decreto N°16 que estipula el procedimiento de focalización del Subsistema a través de diversas fuentes institucionales y sistemas informáticos de diversos Servicios del Estado que acreditan la calidad de pertenencia al segmento de personas o familias en extrema pobreza. Hasta el año 2016 el instrumento utilizado era la Ficha de Protección Social, y, en la actualidad, el Registro Social de Hogar.

De acuerdo a lo recabado en los documentos técnicos de los programas Familias y Vínculos, así como en las entrevistas, el proceso de focalización del 2013 – 2014 consideró la Ficha de Protección Social (o Ficha Social transitoria). En el 2014 se realizó una corrección del ingreso y del universo que se estaba utilizando, y en el 2015, se identificaron las dimensiones adicionales (asociadas a vulnerabilidad) que se considerarían en el proceso de prelación de los beneficiarios de los programas Familias y Vínculos, entre las cuales se identificaron número de niños dentro del hogar, embarazadas, personas con dependencia, adultos mayores, entre otros, para el Programa Familias, y la situación de dependencia y la dimensión territorial a partir de la variable unidad vecinal para el Programa Vínculos.

Respecto a la Ficha de Protección Social (FPS), instrumento de focalización utilizado en los años 2013 y 2014, se observan variadas críticas, las cuales tienen un carácter transversal. Estas críticas se concentran en consideraciones de índole técnico metodológico pero también se basan en el análisis de la potencia de la FPS como instrumento de focalización. Al respecto, se plantea que análisis retroactivos del proceso de focalización de los años 2013 y 2014 realizados a partir de esta Ficha demuestran que este instrumento generó importantes errores de inclusión, al incorporar a hogares que no correspondían a población de bajos ingresos.

> Nosotros nos damos cuenta que muchos hogares que ingresaron al Seguridades y Oportunidades por ejemplo hace cuatro o tres años, estaban lejos de ser la población de menores ingresos. (Nivel Local)

En la voz de los actores, la Ficha de Protección Social se basaba en los ingresos auto-declarados por la población a través de una encuesta (foto), la cual permitía vulnerar el sistema o subdeclarar ingresos, conteniendo incentivos a mentir. Además, se plantea que en ese período los procesos de focalización y de prelación se basaban sólo en los ingresos de las familias y beneficiarios, no considerando condiciones de vulnerabilidad, lo cual fue incorporado posteriormente. Al respecto, se plantea que este mecanismo ordenaba el ingreso a los programas en base a supuestas diferencias de las personas en base a sus ingresos, lo cual no es visto como correcto.

> El que era más pobre era que tenía un peso menos, pero tenía un peso menos en la foto y un peso menos no hace diferencia. (Nivel Central)

Lo anterior, implica que la focalización, y particularmente la prelación, ordenaba a la población a partir de un puntaje continuo arrojado por la FPS, donde una familia o beneficiario podía quedar fuera del programa porque tenía un puntaje determinado. En este marco, los entrevistados plantean que dichas diferencias en los puntajes no necesariamente implicaban diferencias significativas en cuanto a vulnerabilidad y situación de pobreza, en tanto se reconoce que la información no era perfecta, dado el origen autoreportado de la misma.

> Abandonamos esta idea pretenciosa que había antes que éramos capaces de ordenar los hogares uno a uno, y a un hogar le decíamos que tenía 8.520 puntos y al otro de le decíamos que 8.519, entonces decíamos usted es un poco menos vulnerable que el de al lado, cuando en realidad eso no era tan cierto y además tampoco teníamos información tan perfecta como para llegar a ordenar uno a uno. (Nivel Regional)

Otra de las dificultades levantadas respecto a la Ficha de Protección Social dice relación con la desactualización de ésta respecto a la información de las familias o adultos mayores, particularmente sus domicilios, debido a que la data de la aplicación de la FPS (o Ficha Social transitoria) en general es muy

antigua[52]. A nivel de implementación, esto ha provocado dificultades para ubicar a las familias y beneficiarios, por parte de los profesionales que realizan en terreno las primeras visitas de contacto, lo que genera pérdida de tiempo y recursos, retrasando el levantamiento de cobertura y el cumplimiento de las metas vinculadas a este proceso[53].

> Los gestores tienen que salir a visitar a las familias, y son tres visitas antes de dejar a alguien inubicable, tres veces para dejar a una familia inubicable entonces es como harto trabajo y eso también nos ha perjudicado en las coberturas en cierta forma porque no hemos llegado a la meta que se llegaba en años anteriores. (Nivel Regional)

Por último, también se plantea cierta deslegitimización de la Ficha de Protección Social puesto que se señala "era muy disímil la información que se entregaba a la gente. Entonces había un malestar gigantesco asociado a la Ficha".

Respecto del proceso de focalización en su conjunto, en opinión de los entrevistados, se producen algunos errores de inclusión y exclusión. Desde el punto de vista de la inclusión, los entrevistados establecen que la Ley determina como foco de la intervención a las familias y adultos mayores en situación de pobreza, no obstante, se identifican comunas que participan en los programas Familias y Vínculos que no tienen población bajo la línea de pobreza y, por tanto, no tienen justificación para ser intervenidas.[54]

Otros de los problemas de inclusión surgen a partir de la mencionada falta de actualización y veracidad de la información existente en la FPS. Se señala que el análisis de los procesos de focalización realizados a partir de la Ficha arroja que parte de la población que fue beneficiaria en las cohortes 2013 y 2014 no formaba parte de la población con menores recursos, consignando que análisis de los procesos más recientes (efectuado por el PNUD) que incorporan el Registro Social de Hogares (RSH) y consideran variables de vulnerabilidad generan mejores niveles de precisión en los procesos de focalización. Sin embargo, la crítica relativa al error de inclusión a partir de la FPS persiste en el análisis del RSH. Al respecto, se plantea que la población que vive en situación de pobreza o de pobreza extrema, habitualmente, no posee registros administrativos que permitan constatar su nivel de ingresos, por lo que la información disponible se basa en información autodeclarada levantada mediante encuestas que datan de hace más de 10 años. Además, algunos entrevistados plantean que muchas de las familias que están dentro del 40% no tienen incentivos a actualizar la información del Registro, puesto que podrían perder el acceso a beneficios estatales o bien algunas poblaciones como los adultos mayores beneficiarios del Programa Vínculos poseen un menor manejo de internet como para solicitar una actualización por esa vía, y que por tanto habría una buena cantidad de ellos que no lo ha actualizado por no tener motivaciones para hacerlo o no saber cómo.

---

[52] Los entrevistados señalan esta inquietud, sin embargo, es importante aclarar que en el año de la cohorte en estudio, se hacía un esfuerzo de actualización de la FPS por parte de los Municipios.

[53] Según declaran los entrevistados del Programa Familias, sólo en la Región Metropolitana, por ejemplo, mantienen hasta un millón de familias inubicables.

[54] A partir de esta dificultad, en el 2015 se modifica el reglamento de focalización y se incorporan familias de extrema pobreza dentro del primer 20% y después, si no se encuentran, avanza hacia el siguiente percentil y así sucesivamente hasta llegar a la población sobre la línea de la extrema pobreza, pero bajo la línea de la pobreza.

Respecto de errores de exclusión, estos son, por lo general, de carácter normativo, es decir, se establecen en las bases programáticas. En este marco, se critica por parte de los entrevistados el hecho de que el Programa Vínculos sólo se concentre en beneficiar a los adultos mayores, no haciéndose cargo, a través de una intervención de tipo familiar, de aquellas personas que son dependientes de estos adultos mayores, quienes muchas veces se encuentran en situación de discapacidad, o de problemas de drogadicción, por ejemplo. En este contexto, se critica que el Programa no considere o invisibilice estos otros integrantes, quienes inciden finalmente de manera negativa en la calidad de vida del adulto mayor, por lo que debiese incorporarse esta situación de alguna manera en los procesos de intervención, a través de la definición de contenidos transversales a los programas. Cabe notar que, el equipo evaluador no levantó este tipo de errores en el análisis del Programa Familias.

Respecto a la incorporación del Registro Social de Hogares (RSH), existe bastante consenso entre los entrevistados que el paso desde la Ficha de Protección Social (FPS) hacia el Registro Social de Hogares (RSH) ha sido un gran avance. El modelo del Registro y la calificación socioeconómica se diseñaron a partir del uso de datos administrativos, lo que es altamente valorado ya que permite identificar cuándo alguien requiere del apoyo del Estado, y facilita la actualización de la información para los usuarios.

La instalación de este nuevo sistema de focalización implicó para el Ministerio procurar que los usuarios de los beneficios del Estado percibieran que éste era un sistema más simple, moderno, justo y transparente, dadas las críticas que se hacían a la FPS. Junto con lo anterior, se buscaba que el Estado dispusiera de los datos administrativos para no solicitar papeles a las personas, facilitando además el uso de plataformas informáticas para que la población pudiera realizar trámites online y actualizar la información del RSH cuando hubiese cambios en la situación socioeconómica o familiar.

> El Registro Social de Hogares lo que hace es sincerar más efectivamente cuáles son las condiciones de las familias y creo que ese es un tremendo instrumento que el Estado de Chile ha desarrollado en la medida que lo vaya perfeccionando, el cruce de bases de datos podrá precisamente focalizar de mejor manera los beneficios en Chile. (Nivel Central)

Por último, más allá de la incorporación del RSH, otros aspectos positivos relevados por los entrevistados del rediseño del proceso de focalización y prelación, es que éste no sólo se concentra en lo estrictamente económico, y en los aspectos de tenencia de bienes y características de las viviendas, sino que considera también la situación de vulnerabilidad que afecta a las familias y a la situación de soledad y aislamiento en la que viven los adultos mayores.

Respecto a la construcción de las nóminas preladas, algunos entrevistados consideran que éstas constituyen un retroceso en relación a lo que existía como mecanismo de focalización en el Chile Solidario, donde se establecían puntajes de corte en base a los cuales los municipios tenían la facultad de elegir a los beneficiarios que participarían en cada uno de los programas. Este diseño, plantean, reconocía la información disponible a nivel local a partir de la cual cada municipio puede analizar con mayor precisión la situación de cada familia o adulto mayor, y ponderar las distintas realidades que podrían estar afectándole.

A nivel operativo, las principales dificultades que impone la centralización del proceso de focalización y de confección de listas preladas se relacionan con los potenciales problemas de inclusión y exclusión que genera la tenencia de listados centralizados, especialmente cuando existen ingresos informales o no declarados en los instrumentos técnicos de focalización, los cuales pueden ser pesquisados por la información que disponen los municipios. En la voz de los entrevistados, esta situación conlleva problemas de focalización, en el sentido de beneficiar a algunas personas que no cumplen -al momento de otorgar el beneficio- con las condiciones de elegibilidad de los programas. En este marco, la principal dificultad dice relación con la imposibilidad que

los niveles locales intervengan en las nóminas, lo cual genera que ante problemas puntuales de focalización detectados no pueden eliminar los casos de las listas de beneficiarios, por la normativa que se encuentra detrás de la construcción de las nóminas preladas.

Un ejemplo de lo anterior, es lo que los entrevistados señalan ocurre en el Programa Vínculos cuando se incorporan adultos mayores en condiciones de dependencia grave, o con problemas de deterioro mental, considerando que el programa apunta a adultos mayores con dependencia leve o moderada. Esta situación se ha dado por la imposibilidad de rechazar a algunas personas, y también por la no detección a tiempo por parte de los Monitores, quienes han hecho firmar las cartas de aceptación del programa a personas que no cumplen con las condiciones, no pudiendo echar pie atrás en esas decisiones. Al respecto actores del nivel central señalan que esta situación también ha significado terminar trayectorias de participación a personas cuyas situaciones de salud grave requieren de un programa de otro carácter y prestaciones como ChileCuida. En este marco, enfatizan la necesidad de contar con un sistema de apoyo y cuidado, que pudiera recibir a adultos mayores con dependencia grave y postrados, a partir de un esquema de derivaciones, en que la protección y promoción social que le entrega el Estado sea pertinente a sus necesidades y condiciones.

Al respecto, considerando que el Ministerio no tiene la posibilidad de testear los niveles de veracidad y actualidad de la información que dispone, y que las labores de ejecución las realizan los Municipios, algunos entrevistados plantean que se debería aprovechar de cotejar un porcentaje de las nóminas preladas con la información disponible en los niveles locales, en cuanto a la adecuada aplicación de los criterios de vulnerabilidad y pobreza. En este marco se plantea la posibilidad de introducir un mecanismo mixto de focalización, aunque existen divergencias respecto de la institución en la que debiese recaer la decisión final. Algunos entrevistados consideran que la última palabra debiese estar en el Municipio, el cual tiene información extra respecto a la realidad de las familias y adultos mayores que habitan en la comuna. Otros, en cambio, plantean que las nóminas finales debiesen ser cotejadas y autorizadas por el Ministerio, e incluso señalan, se pueden generar instancias de discusión al respecto en las Mesas Técnicas Comunales.

Sin embargo, se reconoce que las nóminas construidas con estricto orden de prelación, permiten evitar las lógicas clientelistas de los Municipios, que también pueden generar el riesgo de entregar beneficios no necesariamente a quienes más lo necesitan.

Otra de las dificultades asociadas a las listas preladas, es la desactualización de la información relativa a los domicilios de los beneficiarios, debido a que la data de la aplicación de la FPS, es muy antigua. Esta falta de actualización de la información genera, por un lado, problemas de contactabilidad, en el sentido de que un buen porcentaje de las personas que deben ser invitadas no logran ubicarse, habiendo una importante cantidad de gestiones institucionales en esa línea, sin resultados.

En el caso del Programa Familias, se plantea, que se han realizado esfuerzos por actualizar dichos domicilios, especialmente con FOSIS y la información de las redes locales (municipios, salud primaria, educación, etc.-). No obstante, este procedimiento ha sido engorroso y la Norma Técnica del programa establece hasta tres visitas para invitar a las familias a participar del programa. De acuerdo a lo informado por FOSIS y el Ministerio, actualmente existe un 30% de familias inubicables por la falta de actualización de estos registros.

En el caso del Programa Vínculos, algunos entrevistados también plantean que se debe avanzar en la actualización de los datos de contacto de los adultos mayores potencialmente beneficiarios de modo de mejorar la posibilidad de ubicarlos, señalando que esto se puede realizar a través de barridos en las comunas, siendo esto difícil de hacer para el Gobierno Central, pero no para los Municipios, los cuales en general saben dónde viven las personas.

a. Evaluación del Proceso de Focalización de los programas Familias y Vínculos a nivel de implementación

En el caso del Programa Familias, la baja actualización de los datos de las nóminas preladas se manifiesta, en la voz de los equipos regionales y locales, por la incorporación de adultos mayores postrados que podrían ser potenciales beneficiarios del Programa Vínculos, fallecidos y también personas, incluso niños(as), institucionalizadas, casos que no son corregidos desde el Ministerio. Los entrevistados señalan que esto constituye una situación problemática, puesto que no disponían en los años 2013 y 2014 de una orientación clara desde el Ministerio, no pudiendo, por ejemplo, derivar a los adultos mayores al Programa Vínculos sino que deben ser invitados al Programa Familias, existiendo dificultades para convocar a esta población. Se establece que, algunas veces, estas dificultades son superadas por el trabajo de coordinación que realizan los gestores y la unidad de intervención en el municipio para revisar caso a caso, lo cual responde a orientaciones entregadas desde el Ministerio emitidas posteriormente.

> Los perfiles de algunas familias, absolutamente no corresponden al perfil de este programa porque por ejemplo ahora, en esta nueva cargas de familia nos hemos encontrado con adultos mayores postrados que no tienen cabida en la metodología, no tienen posibilidades de movilizarse, y segundo como vas a trabajar la matriz después con ellos sí están con cuidado, están preocupados sólo de su salud, entonces no aplica, no es perfil para aplicar esta metodología, entonces no deberían participar en este programa, o deberían participar en otro, por ejemplo en el Vínculo, o el adulto mayor. (Nivel Local)

En otros casos, aparecen en las nóminas familias que desertaron o fueron desvinculadas del Programa por incumplimiento y vuelven a estar en los listados, generando dificultades en el equipo ejecutor, el cual debe volver a invitar a familias que no están comprometidas con el Programa y con las cuales hubo conflicto al ser desvinculadas. Esta situación es percibida por los equipos locales como una falta de consideración del nivel central para con su trabajo, aunque de acuerdo a lo señalado a nivel central responde a que este tipo de familia no pueden ser desvinculadas del Subsistema en la medida que persista su condición de vulnerabilidad.

En esta línea, también se observan en las nóminas familias ya intervenidas en cohortes anteriores o en programas como el Puente. El problema, según señalan algunos profesionales, es que hay familias sobre-intervenidas, puesto que en los sistemas de información siguen siendo vulnerables, no existiendo un seguimiento real del egreso que impulse a las familias a salir de su condición de vulnerabilidad y pobreza, sino más bien habría familias a las que "les acomoda" seguir participando en estos programas por años y hasta por generaciones, restando con ello la oportunidad a otras familias que no han accedido al Programa.

> Ese es un gran tema, nosotros en todas las jornadas, siempre hemos hecho presente que es complicado para nosotros recibir las nóminas del Ministerio ya con las familias designadas, porque primero se repiten familias que fueron del Puente por años, se repiten porque el programa desde que se creó no ha tenido un seguimiento que diga "esta familia ya no es vulnerable", o egresó y ya le dan la oportunidad a otro, porque hay familias que además van a seguir siendo vulnerables, porque no quieren tomar otras alternativas para mejorar su situación. (Nivel Local)

Como se analizó a nivel de diseño, esto constituye una de las mayores dificultades detectadas ya que, según la Ley, se establece que las nóminas deben ser trabajadas en estricto orden de prelación, no pudiendo dejar a ninguna familia de la nómina fuera de las visitas, aunque el equipo conozca que la familia ya ha sido intervenida, ha desertado, ha sido desvinculada, no corresponda a la población objetivo o que los equipos conozcan situaciones especiales que justifiquen no atenderla como microtráfico o delincuencia, por ejemplo.

> Hemos atendido familias Puente, etapa Ingreso Ético y ahora vuelven a venir con la nueva metodología entonces las hemos intervenido tres a cuatro veces, porque como ejemplo en la etapa del Ingreso Ético

> atendíamos familias que no cumplían, se procedía a aplicar la normativa y se sacaba a la familia por incumplimiento, después de eso volvían a aparecer en la misma nómina y teníamos que volver a tomarla, aunque como unidad tenemos ese conocimiento y tenemos toda la argumentación de respaldo no tenemos ninguna injerencia de decir no podemos atenderla, la nómina se respeta sí o sí. Es la ley. (Nivel Regional)

Durante la ejecución del Programa Familias durante los años 2013 y 2014, se producía otra problemática. A diferencia del Puente, el diseño del Programa Familias no contenía el trabajo de condiciones mínimas que permitiera medir pobreza y vulnerabilidad en las familias y como las etapas de contacto inicial y de diagnóstico eran realizados por profesionales distintos a los equipos que realizaban el acompañamiento, generaba que éstos no conocieran el diagnóstico realizado por cohortes anteriores, donde, según opinión de los equipos ejecutores, no podían visualizar la trayectoria de la familia y en qué condiciones egresó.

No obstante, como una manera de superar esta dificultad, en períodos posteriores al 2013 y 2014 se han realizado esfuerzos de los encargados programáticos y las unidades encargadas del proceso de focalización del Ministerio, para revisar las nóminas y actualizar la información que arrojan los sistemas con el fin de no duplicar beneficios.

En el caso del Programa Vínculos, además de los problemas de actualización de la información contenida en las nóminas preladas (problemas con los domicilios, incorporación de fallecidos, etc.), los que provocan una inversión en tiempo y recurso humano para la limpieza y barrido de las nóminas de modo tal de actualizar la información, los equipos regionales y locales a cargo de la ejecución manifiestan una serie de problemas adicionales que se suscitan en el proceso de levantamiento de cobertura de este Programa, los cuales son similares a los señalados por parte de los entrevistados del nivel central. Estos aluden a la incorporación en las nóminas de adultos mayores con problemas cognitivos o demencia senil, así como la inclusión de beneficiarios que han sido rechazados en procesos anteriores, pero que siguen apareciendo en los listados.

> Los datos de la ficha de protección social igual están desactualizados, yo me he encontrado con gente fallecida. Nosotras tenemos más experiencia en cobertura, llevamos años haciéndolo, y son los mismos adultos mayores de otros años que aparecen en el orden, incluso algunos que se le han dicho dos veces que no, y ésta es la tercera vez que aparecen en los listados. (Nivel Regional)

Otra de las expresiones de la desactualización de la información que el Ministerio utiliza para el proceso de focalización y construcción de listas preladas, es que muchas veces en terreno los monitores detectan que la composición familiar se ha extendido, por lo que el adulto mayor es invitado por el Programa Vínculos y al mismo tiempo por el Programa Familias, lo cual no constituye un problema según lo que señala el Ministerio, pero sí lo es desde la perspectiva de las Transferencias Monetarias puesto que aunque el adulto mayor participe en dos programas y firme dos cartas de compromiso que especifican las transferencias monetarias a las que tiene derecho, accederá sólo a una, lo cual no es bien recibido por parte de los beneficiarios.

> A veces uno va y se encuentra con un adulto mayor que su composición familiar ha cambiado, no vive sólo, y a veces no con una persona, sino que con un grupo familiar más extenso, o ha sido invitado a otro programa dentro del Subsistema, como hay una ventana entre que se genera la nómina, esta lista de prelación, puede ser que se haya cruzado con el programa Familias, o bien, haya sido invitado en otro programa, entonces a veces cuando se invita a la persona, tenemos cruces de un participante dentro de otro programa del Subsistema, cosa que por lo que nos señalan del Ministerio no es dificultad, que un participante esté en más de un programa, pero lo dificultoso que sí nos trae, son las transferencias monetarias, porque aunque una persona esté en dos programas, no va a recibir nunca más de una transferencia. Entonces ahí no siempre eso es bien acogido por parte del participante, porque firman cartas de compromiso con transferencia monetaria propia de cada uno de los programas. (Nivel Local)

En otro orden, los entrevistados señalan la falta de recurso humano en los municipios para realizar esta tarea, donde solicitan apoyo a otros programas insertos en las comunas, como por ejemplo, Familias o cualquier programa que tuviera personas disponibles para realizar este levantamiento. Sumado a ello, en comunas rurales o lugares "peligrosos", el trabajo para los monitores se torna problemático y esta etapa se hace en forma más lenta.

Finalmente, en opinión de los entrevistados, el Programa Vínculos ha avanzado y corregido varias dificultades a partir de la firma de convenios con los municipios y desde el 2016, transferencias de recursos para realizar la labor de diagnóstico. Éstos han servido para ordenar el proceso de levantamiento de cobertura ya que son los municipios los que tienen el mayor conocimiento de sus territorios y sus vecinos, además, en base a instrucciones operativas emanadas desde el nivel central se comunican con los otros programas y ello permite detectar duplicidad de beneficios, por ejemplo. Según algunos entrevistados, otro aspecto positivo de la actual ejecución es el hecho que sea la misma persona la que realice el contacto inicial y el acompañamiento ya que evita la sobre intervención y genera un vínculo de confianza con el adulto mayor.

b. Cobertura Familias y Vínculos

La determinación de las coberturas anuales de los programas Familias y Vínculos, son establecidas por el Ministerio, mediante decreto suscrito además por el Ministerio de Hacienda donde se identifica la cobertura anual de nuevos usuarios del Subsistema, según la disponibilidad de recursos establecida en la Ley de Presupuestos.

Para el caso del Programa Familias, de acuerdo a lo establecido en los procedimientos programáticos para definir las coberturas comunales anuales, la definición final de éstas es el producto de una evaluación de resultados del año anterior entre FOSIS, el Ministerio y la capacidad máxima de ejecución de las comunas, principalmente en función de la capacidad de carga del recurso humano que éstas dispongan.

De acuerdo a lo señalado por los entrevistados, desde el origen del Programa Puente hasta la actualidad, se sigue asignando la cobertura en base a la capacidad de atención (o carga) y no a los territorios o comunas con mayores niveles de pobreza. Un diagnóstico compartido por los entrevistados es que no hay claridad respecto a la distribución territorial de la población objetivo de cada programa, los que no necesariamente se instalan reconociendo la demanda, existiendo otras variables que influyen también en el establecimiento de un programa en un territorio por sobre otro, que tiene que ver con capacidades locales para la ejecución del mismo, voluntades que son de orden más bien político.

En esta línea, los entrevistados señalan que la definición de las coberturas comunales tiende a replicar la de años anteriores, lo cual le imprime un fuerte carácter inercial. Al respeto, se plantea que las coberturas comunales se tienden a mantener, no estando necesariamente en concordancia con la distribución de familias que están en situación de pobreza. Algunas voces plantean que esto genera que ingresen al programa familias en situación de pobreza en desmedro de familias en situación de extrema pobreza de otras comunas del país. A juicio de algunos funcionarios del Ministerio, estas coberturas inerciales tienen una mirada de costo beneficio sobre el de pertinencia.

Sin embargo, funcionarios de FOSIS consideran que no existiría un error de inclusión dado que todas las familias atendidas son extremadamente pobres y vulnerables, ni tampoco se estaría dejando fuera a familias con estas características. Desde su perspectiva, el problema se relaciona con las cargas laborales que tienen los ejecutores del programa. Plantean que no existen las dotaciones suficientes para impactar donde efectivamente existen más concentraciones de población, donde estén las prioridades o donde exista una mayor cantidad de familias extremadamente pobres.

Por último, respecto a la distribución regional y comunal de la cobertura (cupos) del Programa Vínculos, se plantea que ésta es inercial y depende de la capacidad de carga de los municipios.

3.5.1.2. Focalización Abriendo Caminos

Dadas las características del programa, para referirse a la focalización es necesario partir considerando aspectos de su población potencial.

Los entrevistados plantean que el dimensionamiento de la población potencial del programa constituye una cifra desconocida. Sin embargo, se señala que ésta debe alcanzar los 70.000 casos de NNA con un adulto significativo privado de libertad en el país, cifra que surge a partir de estadísticas disponibles en Gendarmería de Chile correspondiente al número aproximado de hijos e hijas declarados por las personas privadas de libertad según nóminas de esa institución, estos alcanzan los 43.000 NNA. En este marco, se considera que las cifras finales son superiores, dado que el programa no sólo incorpora a los NNA con padres y madres privados de libertad, sino que también incorpora a aquellos que tienen otros adultos significativos privados de libertad. En palabras de los actores entrevistados, la ampliación de la focalización es positiva para el Programa, puesto que permite llegar a más niños y niñas afectados por la separación forzosa con un adulto que ha sido significativo en su trayectoria.

Los entrevistados plantean que existen tres modalidades para levantar la focalización del programa. En primer lugar, señalan el uso de bases de datos y nóminas proporcionadas por Gendarmería de Chile con información sobre personas privadas de libertad con condena efectiva que reportan tener hijos o hijas en los rangos etarios definidos por el programa. Este traspaso se realiza en virtud de un convenio de colaboración suscrito entre el Ministerio de Desarrollo Social y Gendarmería de Chile. Al respecto, los profesionales del Ministerio reportan dificultades en términos de la actualización de las nóminas, en cuanto que los adultos significativos aún estén cumpliendo condena, así como también respecto de las direcciones de los domicilios de los NNA, toda vez que esta población no está necesariamente incorporada en registros públicos.

Otro mecanismo se realiza a través de la difusión del programa en los centros penitenciarios, donde los privados de libertad pueden inscribirse y dar su autorización para que posteriormente los Especialistas en Grupos Vulnerables (EGV) puedan visitar a las potenciales familias beneficiarias.

El tercer mecanismo utilizado para el levantamiento de la población objetivo del programa es mediante derivaciones que realizan entidades públicas y privadas (colegios o centros de salud presentes en territorios con alta concentración de población potencial), o bien en casos donde las familias conocen el programa y solicitan participar en él.

A nivel de implementación, una de las dificultades detectadas por los equipos locales entrevistados en la construcción de las nóminas y levantamiento de la población potencial, dice relación con la desactualización de las direcciones. Los entrevistados reportan la existencia de nóminas provenientes de Gendarmería donde las personas se encuentran en libertad, están fallecidas, etc.

La estrategia utilizada para superar estas dificultades consistió, por ejemplo, en incluir demanda espontánea, visitar los centros penitenciarios, contactar a dirigentes vecinales y otros actores en los territorios y recurrir al "boca a boca". Además, se utiliza la red de colegios en los territorios, donde se trabaja con otros programas escolares.

3.5.1.3. Cobertura Abriendo Caminos

En base a la cobertura anual de 2.500 niños, niñas y adolescentes, es que los entrevistados consideran que el programa, aunque significativo, es marginal para atender al universo de NNA potenciales. Al respecto, los entrevistados agregan que se debe tener en consideración que el programa sólo trabaja con NNA con adultos significativos que están privados de libertad puesto que han recibido una condena y no considera a los adultos significativos imputados.

Para ingresar al programa es necesario cumplir con el criterio primordial que la persona que está privada de libertad esté cumpliendo una condena efectiva y sea significativa para el NNA. En el 2014 se aplicó un instrumento de elegibilidad que establece, junto con los requisitos de ingreso al Programa, cinco criterios para evaluar el vínculo significativo, de los cuales se debían cumplir a lo menos dos.

No obstante lo anterior, los entrevistados plantean estar conformes con el carácter focalizado del programa en base a consideraciones presupuestarias, aunque señalan la necesidad de avanzar hacia la universalización de los beneficios para su población objetivo.

Este programa presenta particularidades que no están presentes en los otros programas del Subsistema y que afectan la población cubierta. La primera dice relación con que este programa no identifica a sus beneficiarios a partir de registros públicos (como FPS o RSH) puesto que el criterio de selección determinante es la situación de vulnerabilidad que enfrentan los NNA con adultos significativos privados de libertad. Lo cual, a juicio de algunos entrevistados, *incorpora discrecionalidad* en la nómina de beneficiarios.

En dicho marco, se plantea que el nivel central debió generar un instrumento de elegibilidad, el cual fue variando entre el 2013 al 2016, en base a los posibles impactos que la privación de libertad generaba en las familias y niños beneficiarios. Al respecto se plantea la incorporación del enfoque territorial en la intervención, en la medida que muchos de los potenciales beneficiarios se congregaban en espacios territoriales acotados.

Por otra parte, se plantea que la decisión de participar en el programa está radicada fundamentalmente en la voluntad y aspiración del cuidador/a principal, quien firma la carta de compromiso y plan de intervención y con ello confirma su participación y no se funda en las necesidades de atención del NNA, aunque éstos también deben manifestar su interés en participar.

> O sea, uno podría decir que finalmente hay cierta voluntariedad de los adultos a cargo y de este adulto significativo si el niño entra o no entra (al programa), entonces también uno podría cuestionarse eso de si es correcto o no, porque finalmente no está mediado por la necesidad de atención del niño. (Nivel Central)

Otra limitación se relaciona con la voluntad de las familias a participar en el programa, lo que es reforzado por los entrevistados. Esto se explica porque el Programa tiene un carácter preventivo y porque, en estricto rigor, no existe una *constatación de vulneración de derechos de los NNA* y no aplica una medida de protección hacia ellos desde el poder judicial. Por su parte la firma de la carta de compromiso y plan de intervención para participar del acompañamiento, así como la permanencia en el programa, están mediadas por la voluntad de la familia. Por otro lado, si durante el proceso diagnóstico un Especialista en Grupos Vulnerables

tomara conocimiento de que los NNA están expuestos a vulneración de sus derechos, están obligados a actuar activando las redes correspondientes en el territorio.[55]

Por otra parte, a partir de lo expuesto por los entrevistados, dado el diagnóstico de la necesidad de fortalecer la inclusión social de los niños y niñas del programa y sus cuidadores en su espacio territorial, es que en la cohorte 2015 el Ministerio de Desarrollo Social incorpora como una experiencia piloto, una Línea Sociocomunitaria en cuatro comunas donde se implementa el programa.

Algunos entrevistados plantean como vía de solución a las particularidades señaladas, la generación de un sistema de seguimiento de los niños del país que permita contar con alertas para identificar a los potenciales beneficiarios.

Por último, un ámbito ampliamente cuestionado lo constituye la no inclusión de los adultos privados de libertad como parte de la intervención del programa, puesto que incorpora una serie de dificultades en la implementación cuando en el marco de la misma éste sale de los recintos penitenciarios y se reinserta en las dinámicas familiares. Este aspecto será analizado más adelante como un nudo crítico del programa.

3.5.1.4. Focalización Calle

El proceso de focalización del programa Calle aparece como uno de los menos estrictos, en comparación con los otros programas del Subsistema, con criterios de elegibilidad mínimos, según la opinión de los entrevistados. Una fuerte sensibilización a nivel país respecto a la condición de calle ha parecido favorecer esta concepción de derecho para las personas que están en esta condición, esto además a partir de la incorporación de este grupo como prioridad nacional en su calidad de población vulnerable.

> Hay una elegibilidad que es mínima que en ese tiempo fue mayor de edad y más de 30 días en situación de calle, (Nivel Central)

La focalización en el período bajo estudio consideraba dos variables: edad y tiempo en situación de calle y contemplaba distintos grupos que responden a diversas características y necesidades de intervención, lo cual responde a la heterogeneidad de la población. Al respecto, se señala la definición de tres grupos: i) apoyo a la empleabilidad; ii) salud mental; y, iii) adultos mayores o con condición de fragilidad.

Los entrevistados plantean, que el Registro Social de Personas en Situación de Calle (RSC), levantado a partir del 2017, favorece el actual proceso de focalización, en tanto permite identificar y caracterizar el universo potencial (anteriormente sólo se consideraban como criterios de elegibilidad la edad y el tiempo en calle). Sin embargo, profesionales del nivel central señalan que este registro no constituye un aporte a nivel práctico del proceso de focalización en la medida que la estructura de la información del RSC no permite encontrar a las personas en situación de calle, ya que no presenta alias ni fotografías que permitan ubicar a la persona.

3.5.1.5. Cobertura Calle

En el caso del **Programa Calle**, el levantamiento de cobertura, por el perfil de usuarios, es distinto al resto de los programas del Subsistema. Por lo general, cuando se asignan los cupos a los ejecutores, son éstos en conjunto con los EGV de las Seremías quienes despliegan distintas estrategias para el contacto inicial con las

[55] Profesional regional con calidad de agente público, y a contar de 2016 y 2017, progresivamente funcionarios públicos.

personas en situación de calle. Algunas de estas estrategias son, por ejemplo, recorrer los territorios buscando puntos de calle, establecer redes con los municipios y, especialmente, con comedores sociales que estén insertos en algunas comunas. Este último tipo de instituciones es el lugar de referencia para muchos ejecutores que contactan e invitan allí a los usuarios y donde después pueden ubicarlos ya que es el lugar que mayormente frecuentan los beneficiarios.

Complementariamente a lo anterior, los ejecutores también recurren al mecanismo de demanda espontánea, es decir, si encuentran a una persona en situación de calle que quiere participar, se chequean sus datos en el RSC y si no ha participado en los tres años anteriores, puede ingresar al programa. Al respecto, un profesional del nivel central plantea la necesidad que los ejecutores levanten alertas ante esta situación, de modo de ir complementando la información contenida en el Registro. Estos mecanismos se continúan hasta completar los cupos disponibles.

Sin embargo, dado el perfil de estos usuarios, se detectan algunas dificultades para completar las coberturas y luego intervenirlas, principalmente debido a la alta movilidad territorial de las personas que por su condición son altamente nómades.

Una de las estrategias que señalan los ejecutores permite reubicar a las personas en distintos puntos de calle, es utilizar el sobrenombre de las mismas. Las nóminas del MDS indican el nombre y RUT de las personas pero al momento de preguntar en la calle por dichas personas éstas no son conocidas por esos nombres, sino por sus sobrenombres.

Otra dificultad, a juicio de los equipos entrevistados, es el uso de la información y el acceso a sistemas. En años 2013 y 2014, se tuvo que recurrir a cruce de listados manualmente por no disponer de una plataforma que consolide la información de las personas en situación de calle a nivel nacional y territorial. Cabe señalar que la plataforma existe partir del 2017.

3.5.2. Componente Eje

3.5.2.1. Evaluación del Componente Eje a nivel de diseño

De acuerdo a lo que establece la ley, los procesos o acciones que competen al Componente Eje corresponden al diagnóstico, seguimiento y evaluación de la intervención, separando estas funciones del ámbito de acción del ejecutor. A nivel institucional, en el caso del Programa Familias el componente estuvo a cargo de las Seremías durante los años 2013 y 2014, para ser traspasado a FOSIS a partir del 2015. En el resto de los programas del Subsistema, esto es Vínculos, Abriendo Caminos y Calle el componente está a cargo de las Seremías a través de profesionales denominados Especialistas en Grupos Vulnerables (EGV).

Transversalmente se observa que a nivel de diseño original del componente, esto es el ejecutado a través de las cohortes 2013 y 2014, varios actores entrevistados de los programas Familias, Vínculos y Abriendo Caminos señalan que el Eje constituyó una "buena idea", ya que independizó del ejecutor las tareas de elegibilidad, diagnóstico, seguimiento y evaluación, lo cual, afirman, constituye una práctica virtuosa. De esta forma, plantean que el contar con un especialista del área social que esté continuamente observando la ejecución y que esté levantando alertas respecto de situaciones que no se condicen con el diseño de la intervención constituye, en teoría, un aporte. También lo es el independizar los procesos de elegibilidad y evaluación con el ejecutor, de esta forma éste, al no ser juez y parte de estos procesos no tienen incentivos a levantar cobertura en función de sus intereses o a sesgar los procesos evaluativos hacia resultados favorables a su gestión.

En cambio, los entrevistados del Programa Calle tienen, en general, una opinión desfavorable respecto a la incorporación del Eje en el Programa, la cual se asocia a la baja pertinencia del diseño de este componente a las características de la población beneficiaria, referida especialmente a su carácter móvil y a las dificultades que implica ubicarlos y seguirlos durante 24 meses. Respecto al diagnóstico, en la voz de los entrevistados, el problema recae en la complejidad que implica la presencia de dos profesionales diferentes (EGV y ejecutor) para los beneficiarios, donde además el primero que se contacta con ellos corresponde al EGV, profesional que posee menor conocimiento y experiencia con esta población. A juicio de los entrevistados, esta situación genera complicaciones en el trabajo con los beneficiarios, dada la relevancia de generar vínculos para una adecuada intervención.

Transversalmente a todos los programas del Subsistema, más allá de las evaluaciones que se realicen a nivel teórico del Componente Eje, en el relato de los entrevistados, es posible identificar un sinnúmero de dificultades que implicó que el componente, especialmente respecto a su función diagnóstica, estuviese en manos de las Seremías durante los primeros años de la instauración del Subsistema, particularmente en el Programa Familias, el cual concentra la mayor cobertura de todos los programas del Subsistema. Al respecto, se plantea que en la base de las dificultades está el hecho que el Ministerio de Desarrollo Social no fuese una institución orientada históricamente a la ejecución y administración de políticas y programas públicos, lo cual implicó, en la voz de los entrevistados, la necesidad de arrendar oficinas, comprar vehículos y contratar a un gran contingente de personal para ejecutar la labor de diagnóstico, con el consecuente desgaste institucional y con la dificultad que conllevó la preparación de dicho personal, el cual, aseguran, no contó con procesos exhaustivos de capacitación respecto a las características y alcances de la intervención que debían afrontar, ni tampoco con un instrumental que les permitiera realizar una labor de calidad.

En esta línea, los entrevistados señalan que existieron una serie de incidencias a nivel de la implementación del componente en sus primeros años de ejecución (2013 - 2014), como, por ejemplo, que los profesionales de las Seremías, encargados de realizar la primera aproximación con los beneficiarios, no les comunicaban adecuadamente a éstos el alcance del programa en el que iban a participar. Al respecto, entrevistados plantean que algunos profesionales de las Seremías ofrecían empleo, generando conflictos que luego los ejecutores debían resolver.

Otros, además señalan dificultades de implementación como retrasos en contactar a los beneficiarios y el paso de un tiempo considerable entre la realización del diagnóstico y el inicio del acompañamiento (3 meses), con los cambios naturales que, en ese período, podía ocurrir con la estructura y dinámicas de los beneficiarios, anulando el valor que el diagnóstico potencialmente podía entregar.

Más allá de la entidad a cargo del Componente, de acuerdo a los entrevistados se observan críticas estructurales a la escisión del diagnóstico desde los ejecutores locales o municipios. Al respecto, los entrevistados exponen variadas críticas a la función diagnóstica del componente como una baja valoración de la calidad de los instrumentos de levantamiento diseñados con los que tenían que trabajar los profesionales Eje, lo cual generaba críticas por parte de los ejecutores quienes “terminaban aplicando sus propios diagnósticos”.

En la base del diseño, también es posible constatar que la labor del Eje no sólo se circunscribe, en una primera etapa, a realizar el contacto con las familias seleccionadas, realizar el diagnóstico y obtener la carta de compromiso de las familias que decidían participar, sino que en base a dicho diagnóstico se debía generar

un plan de intervención. Al respecto, los entrevistados plantean variados reparos a este diseño. En primer lugar, se señala que los profesionales de las Seremías a cargo de realizar esta labor (cohortes 2013 – 2014)[56], no contaban con los conocimientos y experiencia suficiente como para generar un plan de intervención a partir de la aplicación del instrumento de diagnóstico.

En segundo lugar, el valor del diagnóstico para el diseño de la intervención, teóricamente es casi nulo, al estar ésta estrictamente definida y pauteada a partir de los manuales de acompañamiento, donde se especifica sesión a sesión cuál es la intervención adecuada a aplicar a las familias y beneficiarios participantes. En este marco, la única decisión que podía y aún puede tomar el ejecutor del Eje en materia de diseño de intervención, es si las familias o beneficiarios acceden sólo al acompañamiento psicosocial o si realizan una "doble trayectoria", esto es, si además algunos integrantes del grupo familiar reciben el acompañamiento laboral o sociolaboral según corresponda a la presencia de un adulto sin trabajo en condiciones de trabajar.

En tercer lugar y en base a lo anterior, también se observan reparos por parte de los entrevistados, referidos a que en el período que transcurre entre la visita del Eje y la del profesional que ejecuta el Componente de Acompañamiento, la conformación y situación de la familia, del beneficiario o del cuidador principal puede cambiar, por lo que esta decisión referida a aplicar uno o ambos acompañamientos también puede no ser pertinente a las necesidades de la familia o del beneficiario, una vez que comienza a realizarse el proceso de acompañamiento.[57]

En otro orden, los entrevistados señalan la dificultad que implica para familias y beneficiarios en situación de extrema pobreza y vulnerabilidad, la presencia de varios profesionales de diversas instituciones en sus hogares, generando con ello incomodidad y dificultades para establecer el vínculo necesario para una adecuada intervención.

En base a lo anterior, se funda el juicio, en la mayoría de los entrevistados, de que es el ejecutor, particularmente el profesional a cargo de ejecutar el Acompañamiento Psicosocial, quién es el indicado y preparado para levantar un diagnóstico que efectivamente aporte a una adecuada intervención, tanto desde una perspectiva de generación de vínculo como desde la necesidad de comprender la dinámica familiar o del beneficiario, según corresponda, y los requerimientos que éstas o éstos posean para superar la situación de pobreza y vulnerabilidad en la que se encuentran.

En este marco, y consistente a todo lo planteado, es que el nuevo diseño que el Ministerio ha impulsado, relativo a establecer que el Eje realice una caracterización diagnóstica para que luego sea el ejecutor, quien realice una profundización de ello, lo cual constituye un mecanismo por el cual se cumple lo establecido en la ley, porque se señala que si ésta no normara sobre esta materia, probablemente el Eje se circunscribiría sólo a las labores de seguimiento y evaluación, donde la mayoría de los entrevistados tienen una evaluación más favorable del Componente.

---

[56] Esto funcionó de esta manera sólo a partir del año 2014 para el Programa Calle.

[57] Cabe señalar que para el Programa Abriendo Caminos en el año 2015, se comienza a utilizar el diagnóstico abreviado que posibilita acotar los tiempos en la aplicación de los instrumentos de elegibilidad y diagnósticos que desarrolla el EGV.

La incorporación de una profundización diagnóstica por parte de los ejecutores, constituye un cambio ampliamente valorado por parte de los entrevistados tanto del SENAMA y FOSIS, como del MDS. Esta evaluación positiva se funda en el fortalecimiento que implica esta modificación para el trabajo que se realiza a nivel local, generando un espacio de confianza con la persona que efectivamente realiza el acompañamiento (y no primero con uno, y después con otro), y se levanta un diagnóstico más profundo que el que podía realizarse desde las Seremías o del mismo FOSIS. Además se plantea que este cambio disminuye la sobreintervención de los usuarios, en el sentido de que podía ser agobiante para los beneficiarios de los diversos programas del Subsistema el tener que tratar sus temas personales con varias personas. En este sentido, la profundización diagnóstica asumida por el ejecutor adquiere valor, en tanto entrega información que permite elaborar el plan de desarrollo de cada participante y a su vez, existe la posibilidad de que el equipo ejecutor ajuste la trayectoria del plan de intervención en el acompañamiento.

Respecto a los procesos de monitoreo y evaluación, las posturas son menos críticas que las expuestas respecto al diagnóstico desde una perspectiva de diseño. Algunos funcionarios del Ministerio consideran que el Componente Eje aporta más significativamente en monitoreo y evaluación, estimando que es eficaz para tener una mirada de conjunto de todas las intervenciones y para la evaluación final. Aunque, los entrevistados señalan que no había un diseño acabado del componente de monitoreo y evaluación cuando hubo cambio de administración, en cuanto a la identificación de hitos de monitoreo o instrumentos de evaluación.

Por otra parte, se señala que, dadas las funciones del Eje en los programas que funcionan a través de los EGV, para cumplir en forma cabal con sus objetivos el Ministerio debiera contratar un gran volumen de profesionales, para lo cual no existen normas técnicas que permitan su adecuado dimensionamiento a partir de la determinación de las coberturas locales, ni tampoco existen las condiciones presupuestarias para contratar la dotación de profesionales requeridos a nivel regional. En contraposición, se plantea que en la práctica son muy pocos los profesionales que cumplen dicho rol en las Seremías, y además éstos son multifuncionales, puesto que prestan servicios a más de un programa del Subsistema, lo que dificulta aún más su desempeño.

Más allá de las diversas evaluaciones del Eje, algunos entrevistados plantean la necesidad de eliminar el componente como tal, en la medida que los procesos de evaluación y seguimiento son inherentes al rol que cualquier Servicio Público debe cumplir en la implementación de programas sociales, en términos de cautelar la adecuada aplicación de las políticas públicas en pos de un adecuado uso de los recursos públicos.

Al respecto, transversalmente a todos los programas, los entrevistados plantean la posibilidad de externalizar, por ejemplo, la labor de evaluación en entidades independientes:

> Porque para eso mejor contrato a una consultora o a una universidad vía un convenio y va y hace una muestra una vez al año y eso cuesta 70 millones, no 2000… (Nivel Central)

Respecto al Componente Eje en el marco de la ejecución del Programa Familias, se aprecia que las críticas entregadas por los entrevistados varían en contenidos y alcances de acuerdo, principalmente, a la institución que se hace cargo de su implementación, esto es las Seremías o FOSIS.

En la voz de los entrevistados, las dificultades vinculadas con la implementación del Componente en el período 2013 – 2014 se lograron soslayar al traspasar el componente a FOSIS durante el 2015, institución con experiencia en la implementación de políticas orientadas a la superación de la pobreza con presencia en todo el país. Sin embargo, su rol en la ejecución del componente estaba a contrapelo con las bases conceptuales del diseño del mismo, en la medida que FOSIS constituye la entidad encargada de ejecutar el programa ante

los municipios, aunque dicha modificación formaba parte del diseño original al estar consignada en la Ley que crea el Subsistema, lo cual implica a juicio de los evaluadores una inconsistencia presente en el diseño original del programa.

En opinión de algunos expertos, el Eje está en FOSIS porque se les devolvió algo que sintieron se les había quitado y en la práctica, consideran que este componente tenía que estar en dicha institución porque ésta tiene la capacidad de estar en Chile en cada uno de los municipios y afrontar la cobertura del Programa Familias, capacidad que las Seremías no tuvieron, lo cual, afirman, quedó demostrado en la implementación del Componente en los años 2013 y 2014.

Además, a juicio de FOSIS, el trabajo de seguimiento que implica monitorear la trayectoria de las familias constituye una labor que se adecúa a lo que la institución venía haciendo en la materia. Algunos entrevistados aseguran que FOSIS hacía un trabajo similar con el equipo de asistencia técnica cuando ejecutaba el acompañamiento psicosocial (Puente), equipo que aún realiza monitoreo, supervisión, retroalimentación de la gestión y formación. Sin embargo, actores de FOSIS señalan que el presupuesto que disponen para ejecutar el componente no les alcanza como para dotar de una cantidad de profesionales suficientes para ejecutar el componente, en sus tres funciones, en forma adecuada. Plantean que para afrontar esta situación, los equipos se ven en la necesidad de utilizar distintas estrategias para movilizarse en terreno.

No obstante, la mayor adecuación de la inserción institucional del Componente Eje en FOSIS, se plantea la existencia de dificultades como roces y tensiones que se producen entre los equipos centrales, regionales y locales, donde se preguntan quién es jefe de quién, generándose una gestión compleja.

En base a lo expuesto por los diversos entrevistados, se estima que es mucho más efectivo que el ejecutor realice el diagnóstico, el plan de intervención y el acompañamiento, y el MDS se encargue del monitoreo y la evaluación, a través de sus servicios relacionados que tienen la competencia (FOSIS en Familias).

Respecto al componente Eje en el marco del Programa Vínculos, los entrevistados relevan la poca capacidad que tienen los Especialistas en Grupos Vulnerables (EGV) para ejecutar estas etapas, las cuales, en la práctica, se traducen sólo en un chequeo de cumplimiento de determinados hitos y la aplicación de los instrumentos de percepción y autoevaluación, no agregando mayor información para la toma de decisiones respecto al valor que está entregando el programa. Otros entrevistados señalan que difícilmente los EGV podrían mejorar su desempeño debido a la sobrecarga de trabajo que tienen en las Seremías, el cual incorpora actividades adicionales a las de Seguimiento y Monitoreo.

No obstante, desde SENAMA se plantea que efectivamente los EGV debiesen concentrarse sólo en el chequeo de hitos, que es lo que está definido a nivel normativo, ya que ellos son quienes realizan las asesorías técnicas a los profesionales que intervienen en el programa. Pero se plantea que esta división de roles, que está muy clara en el papel, no se cumple en la realidad, criticando que los EGV avanzan más allá de sus labores, realizando tareas que le competen a SENAMA en su calidad de asistentes técnicos.

Respecto al Programa Abriendo Caminos, se observan variadas visiones respecto al rol de los Especialistas de Grupos Vulnerables (EGV) en el proceso de elegibilidad de los beneficiarios. Por un lado, se establece que la ley, al acotar la función del Eje sólo al EGV, coarta la incorporación de otros actores locales, como los mismos ejecutores, quiénes podrían apoyar el proceso, acortándolo.

> Yo siento que, la obligatoriedad de que el eje, por ejemplo, levante el proceso de elegibilidad te cierra la posibilidad de poder combinar ciertos apoyos cuando tú no tienes los recursos necesarios para poder que solo el eje se haga cargo de ese proceso. (Nivel Central)

Además se plantea que los ejecutores son más eficientes y rápidos que los EGV para levantar cobertura. Esto en base a sus conocimientos de las características de los territorios y de la población potencialmente beneficiaria. Sin embargo, también se reconocen desventajas en la incorporación de los ejecutores en el proceso de elegibilidad de las familias participantes como por ejemplo, el eventual manejo de la información que éstos pueden efectuar para acomodar este proceso a su conveniencia, lo cual podría generar perjuicios en el proceso de elegibilidad y en la focalización del programa.

Respecto al rol que cumple el Eje en los ámbitos de evaluación y seguimiento, algunos entrevistados señalan que, en esta materia, la labor del Eje ha funcionado bien en algunas regiones, constituyendo un aporte para la gestión del programa, al levantar alertas relativas a problemas con los diversos niveles de ejecución. Sin embargo, afirman que el desempeño de los EGV no es homogéneo en todas las regiones, por lo que también se observan regiones con menores niveles de desempeño.

Por otra parte, contar con un representante del MDS a nivel local que permita enfrentar anomalías en la ejecución ante los beneficiarios y que a la vez aliviane la labor de los ejecutores, es valorado positivamente por parte de los entrevistados.

3.5.2.2. Evaluación del Componente Eje a nivel de implementación

A juicio de entrevistados de los niveles regionales y locales, una gran dificultad en la ejecución del Componente Eje durante los años 2013 y 2014, particularmente para el Programa Familias, fue la coexistencia de tres instituciones o actores involucrados en la ejecución del Componente: las Seremías, FOSIS y los Municipios. Según relatan los entrevistados, no estaba suficientemente claro quien realizaba el levantamiento de cobertura y quien el diagnóstico, y se señala que esta separación aún en la actualidad es "nebulosa". No obstante, un profesional del nivel central consigna que desde la metodología y la operación (Norma Técnica) existe claridad respecto de las acciones y quienes la ejecutan, al momento del levantamiento de cobertura y diagnóstico.

Según relatan los equipos entrevistados a nivel regional y local, muchas de las dificultades levantadas en la ejecución de la primera etapa de este Componente se podrían superar si se actualizara la información que proviene de las nóminas preladas desde el Ministerio, puesto que, reiteran, la falta de actualización de dichos listados produce pérdida de tiempo, recursos y genera estrés en los equipos que deben realizar el diagnóstico. Cabe señalar que esta desactualización responde a que la información que tiene el Estado no es fidedigna.

> Un ejemplo cuando viene la nómina, la señora rechazó y no participa entonces se entrega un registro pero si esta persona voy y no la encontré y no tengo ningún dato de ella debo volver hasta tres veces más, para ir limpiando la nómina. Por eso es una etapa desgastadora. (Nivel Local)

Coincidentemente a lo establecido en la evaluación del Componente Eje a nivel de diseño, en opinión de algunos equipos municipales, la primera etapa del Componente Eje (diagnóstico) debe ser ejecutada por los Municipios, puesto que son quienes mejor conocen la realidad local, tienen mayor conocimiento de las familias y poseen mayores redes para poder ubicarlas. También, señalan la relevancia de que el primer contacto sea realizado por los profesionales que luego van a ejecutar el Componente de Acompañamiento, para evitar la sobreintervención de las familias.

> Le encuentro mucho sentido que la persona que contacta es la que continúa trabajando con la familia, porque de partida efectivamente a la familia viene alguien que les presenta algo, que la familia escucha lo que quiere escuchar y entiende lo que quiere entender y después llega otro que le explica y no entiende nada y no entiende en qué está. Entonces yo creo que esa parte del Eje, yo creo que la del diagnóstico sería adecuado que la tenga el municipio, ahora el monitoreo y la evaluación creo que deberían estar acá (en FOSIS) y ahí la evaluación le encuentro sentido la haga también el gestor. (Nivel Regional)

En el caso del Programa Vínculos, los entrevistados plantean que, durante los años 2013 y 2014, la principal dificultad de este Componente fue que incorporó la visita de varios profesionales a los hogares de los adultos mayores, generando muchas veces desconfianza y rechazo por parte de los mismos. En esta línea, de acuerdo a lo expresado por los equipos entrevistados, una dificultad que se mantiene en la ejecución del Componente Eje, es que durante las supervisiones de diagnóstico que realiza SENAMA aleatoriamente, se visita nuevamente al adulto mayor, generando incomodidad por parte de los beneficiarios al volver a someterse a preguntas sobre aspectos que ya fueron levantados en las primeras visitas.

En otro orden, se plantea que muchos de los profesionales que ejecutaban el Eje en las etapas iniciales de primer contacto, levantamiento de cobertura y diagnóstico, eran contratados por períodos acotados (tres meses), en los cuales debían cumplir metas de cobertura, lo cual implicaba privilegiar la cantidad sobre la calidad, incorporando adultos mayores que no cumplían con el perfil requerido metodológicamente por el Programa, lo que implicaba que los equipos de Acompañamiento debían desvincular a dichos adultos mayores en las etapas posteriores.

> Creo que el primer año no hacían diagnóstico, solo el levantamiento de cobertura, generaba por un lado que la persona recibía la visita de dos o tres personas distintas en su casa, para cualquier persona eso ya es complejo porque hay que empezar a recapitular. Segundo conflicto que me tocó ver como operador y después también como SENAMA era que muchas veces estos Ejes eran contratados por tres meses por ejemplo y tenían que levantar cobertura entonces muchas veces la cobertura no era la adecuada porque ellos tenía que cumplir en un plazo y cuando se les acercaba el límite nos da la impresión que incorporaban gente que no era la idónea, en el caso de adultos mayores personas que presentaban niveles de demencia que no eran autovalentes, como para cumplir se incorporaba gente entonces después había que egresarla, empezar a buscar otros. (Nivel Regional)

Respecto a los profesionales que ejecutan el Componente Eje, se plantea que muchas veces éstos deben ejecutar actividades para otros programas del Subsistema o labores adicionales a las propias del Componente, faltando una dotación adecuada de gestores que permita acompañar y supervisar de mejor forma la intervención, considerando la carga administrativa que implica este rol.

En el caso del Programa Abriendo Caminos, el principal problema que se levanta respecto de la etapa inicial del Componente Eje se relaciona con la generación de falsas expectativas entre los usuarios del Programa, principalmente respecto de los bonos y transferencias a los que tendrán acceso.

En el caso de este Programa, las evaluaciones de los ejecutores son coincidentes respecto a la baja calidad del levantamiento de cobertura que hacen los equipos de las Seremías y la dificultad e incomodidad que implica para las familias beneficiarias la presencia de varios profesionales en sus hogares, provocando confusión y falta de complementariedad en el trabajo que realizan los distintos actores frente a los usuarios.

> Cuando la levantó equipo externo a nosotros, que fue contratado por la SEREMI, hubo muchos problemas con el tema de la elegibilidad, donde efectivamente había por nóminas privados de libertad y la cuidadora principal decía “sí, yo lo conozco”, pero no había ningún vínculo con la familia. (Nivel Regional)

Actualmente, según se señala, permanecen algunas dificultades al no existir claridad sobre el funcionamiento del Componente Eje, habiendo confusión entre los ejecutores respecto de los roles desempeñados por el asistente técnico y el especialista en grupos vulnerables.

> Hay confusiones a partir de que no ha habido mucha claridad en el funcionamiento del Eje, porque es el asistente técnico quien acompaña la ejecución en la intervención, en donde hay supervisión de caso, hay supervisión de los procesos diagnósticos y posteriores elaboraciones de los planes de desarrollo, pero había una figura que ahora no está, especialista en grupos vulnerables. Era la que acompañaba más bien… la garantía de que las familias pertenecientes al Subsistema y Abriendo Caminos en particular, estuviesen dispuestas todas las prestaciones y servicios del Subsistema. Ahora está difuso ambos roles. (Ejecutor)

En el caso del Programa Calle, en la evaluación del Componente se observan agudizadas varias de las dificultades levantadas en los otros programas del Subsistema en términos de problemas con la ubicación de las personas en situación de calle, dado su carácter móvil, y respecto a la baja pertinencia de que en las etapas iniciales sean varios los profesionales del Programa que se contacten con los beneficiarios.

Además, los entrevistados señalan que también ocurre que algunos beneficiarios diagnosticados e ingresados al programa no cumplen con el perfil requerido, percatándose en la ejecución del acompañamiento que son personas con problemas severos de salud mental que no fueron oportunamente detectadas, puesto que un programa promocional no constituye la intervención que este tipo de población requiere desde el Estado.

También se reiteran las dificultades asociadas a la carga laboral que debe enfrentar una insuficiente dotación de profesionales. Se plantea que, por lo general, la sobrecarga de trabajo administrativo impide que los profesionales le dediquen el tiempo necesario para levantar los diagnósticos en forma adecuada.

Sin embargo, los entrevistados señalan dificultades que son propias de la población en situación de calle y que complejiza aún más la implementación del Componente. En este sentido, relevan la dificultad que implica realizar el diagnóstico en los meses de verano puesto que muchos de los beneficiarios se movilizan hacia las regiones costeras y lugares de esparcimiento donde cuentan con posibilidades de generación de ingresos a través de estrategias informales de empleo.

> Como los programas empiezan en enero y febrero, etapa de verano, los participantes generalmente no están. Algunos se van a la playa, a cuidar autos, o se van a los cerros, a la quebrada de Macul, a San Ramón... Entonces a nosotros nos cuesta mucho volver a localizar a las personas. Enero y febrero fue casi sólo acción de búsqueda. (Ejecutor)

Respecto al contacto inicial con esta población, los ejecutores han adoptado diversas estrategias como, por ejemplo, determinar que las personas estuvieran sin consumo de alcohol y drogas durante esta etapa con el fin de que pudieran entender de qué se trataba el programa al que se les estaba invitando a participar. Además, algunos entrevistados señalan que, por lo general, no se informa a los beneficiarios, durante el primer contacto, acerca de las transferencias monetarias a las que pueden acceder para no contaminar la decisión de participar por el beneficio económico.

En opinión de algunos entrevistados, la etapa de seguimiento y monitoreo del Componente Eje está invisibilizada ya que no dispone de una plataforma que permita realizar efectivamente un acompañamiento a la trayectoria. Esto provoca problemas para realizar el seguimiento y posterior egreso de los beneficiarios y disponer de sistemas que permitan tener la información oportuna para el trabajo con las personas.

> Con respecto al ingreso de los usuarios, eso es un proceso que también es sumamente difícil de llevar, que se ha ido regularizando con la plataforma SIIEF 2015, 2014, tengo que siempre hacerlas cuadrar. Entonces saco la información tengo que ir a la planilla, tengo que ver cuantos están cuantos no están, tengo que ver cuáles son

> los activos, cuales son los interrumpidos cuales son los que se encuentran en la plataforma a nivel completa y a nivel no completa. (Nivel Regional)

Por último, los equipos valoran la actual metodología implementada por el Programa, especialmente en la etapa diagnóstica. Reconocen que está muy bien explicada y expresada la fase Eje en términos del perfil de usuarios y los tres grupos que se han incorporado en el diseño. Sin embargo, perciben algunas dificultades en la metodología, como por ejemplo, en el trabajo de intervención con el grupo de adultos mayores.

3.5.3. Componentes de Acompañamientos

A continuación se analizan las componentes de acompañamiento desde el diseño y la implementación.

3.5.3.1. Acompañamiento Psicosocial

a. Evaluación del Componente de Acompañamiento Psicosocial a nivel de diseño

A nivel transversal de todos los programas que componen el Subsistema, el Acompañamiento Psicosocial corresponde a un apoyo a la familia o al beneficiario participante según corresponda, que tenía por objeto, *identificar habilidades y cualidades que tienen como familia o persona y trabajar diversas herramientas para diseñar y planificar las metas que los ayudarán a alcanzar sus sueños.*

Desde una perspectiva de diseño, el Acompañamiento Psicosocial es valorado por los entrevistados en la medida que corresponde a un componente que busca a través de la definición de metas familiares o individuales, según corresponda, generar *"musculatura en términos de gestión, organización y planificación familiar/personal básica, en forma autónoma entre los beneficiarios"*, configurándose en un acompañamiento psicosocial que permite tener un traje a la medida a las características y necesidades de los beneficiarios y que por lo tanto respeta la autonomía familiar o personal.

> Por lo tanto yo te acompaño en un plan de tres metas, pero la idea es que la familia aprenda una forma de hacer, para que cuando yo te deje solo, como familia, tengas autonomía para seguir haciendo este ejercicio. (Nivel Local)

Se percibe cierta disconformidad entre los entrevistados respecto a los componentes de acompañamiento, en general. Desde el Ministerio, se admiten falencias en el período 2013 – 2014 respecto de lo que llaman la "transferencia metodológica", es decir, en la transmisión de las orientaciones metodológicas a los monitores para el adecuado uso de los manuales, más allá que la mera entrega de los mismos. Los entrevistados señalan que el Ministerio no explicó la lógica que subyacía al diseño de los manuales, ni cómo se debían utilizar en el marco del diseño del componente. Al respecto, existe consenso en torno a la escasa capacitación que se ha realizado sobre los equipos regionales y locales hasta la actualidad.

Respecto a la valoración del componente de Acompañamiento Psicosocial, los entrevistados coinciden en señalar una alta valoración por parte de las familias y beneficiarios, particularmente sobre la figura del profesional que ejecuta el componente, con quien se establecen importantes lazos de amistad y un fuerte vínculo que muchas veces excede al período de intervención.

En el caso del Programa Familias, en la voz de los entrevistados, el acompañamiento psicosocial estaba orientado a un trabajo al interior de los hogares o de las dinámicas cotidianas de los beneficiarios, mientras el acompañamiento sociolaboral metodológicamente planteaba la necesidad de que se realizara fuera del hogar, en dependencias del municipio, del ejecutor u otro lugar de modo de potenciar el hábito de salir de sus casas o de sus zonas de confort. Sin embargo, en la voz de los entrevistados, este diseño que optó por

separar los acompañamientos psicosocial y sociolaboral, aunque adecuado, tenía el riesgo de sobre intervenir a las familias.

En el caso del Programa Vínculos, los entrevistados plantean que la relación de cercanía que se genera entre los monitores comunitarios y los adultos mayores en el Acompañamiento Psicosocial, favorece el desarrollo o fortalecimiento de sus habilidades personales, de relacionamiento con los demás, y de autoestima, haciendo que se sientan valorados y estimados, mejorando así su calidad de vida. No obstante, algunas voces aisladas consideran adecuado el diseño que separa ambos acompañamientos, en el entendido que constituyen ámbitos diversos, uno familiar y otro personal o individual, los cuales obedecen a dinámicas distintas que deben ser abordadas por profesionales con perfiles y competencias distintas. En la voz de un experto, esta necesidad de separar ambos acompañamientos proviene desde un aprendizaje del Puente donde el apoyo familiar se veía sobrecargado al abordar el ámbito laboral.

> La idea de separarlos viene de una evaluación del Puente, éste decía que se necesitaba un acompañamiento asociado a la colocación laboral de sus participantes, y el Puente ya estaba absolutamente sobrecargado, y eso significaba un proceso de formación para el empleo, de diagnóstico de oportunidades laborales, proceso de identificación de lo que yo necesito desarrollar para poder acceder a las posibilidades laborales del entorno, y eso es algo personal y no familiar. (Experto)

Otro foco de dificultad en ambos acompañamientos, se produjo cuando las familias o beneficiarios optaban por los dos acompañamientos, el problema era que si dentro de los 24 meses se abandonaba el componente sociolaboral, toda la familia debía salir del programa. Es decir que si dentro del periodo una persona incumplía algún trato o compromiso, o si renunciaba al acompañamiento sociolaboral, toda la familia debía renunciar. A juicio de algunos entrevistados, esto no constituía una reglamentación justa por lo que fue eliminado del programa en el diseño del 2017.

A continuación se entregan valoraciones específicas relativas a los siguientes programas del Subsistema:

En el caso del Programa Abriendo Caminos, se plantea que el componente de acompañamiento tiene una estructura más flexible cuando se lo compara con los otros programas del Subsistema. En este marco se señala la existencia de un período relevante (4 meses) donde se realiza un diagnóstico en base al cual se diseña un proceso de acompañamiento que sea pertinente a las características y necesidades tanto de los cuidadores y de los niños, niñas y adolescentes, como del entorno.

Para el caso del Programa Calle, si bien los entrevistados coinciden en señalar una alta valoración del componente por parte de la población beneficiaria, algunos de los entrevistados señalan que esto no significa necesariamente que realmente causen un impacto en la superación de la situación de calle, dado que consideran difícil que el acompañamiento genere cambios en todas las condiciones necesarias para superar dicha situación. Al respecto, distintos actores están de acuerdo en señalar la insuficiencia de los 24 meses que dura el acompañamiento como máximo, considerando las características de esta población. Plantean que intervenciones efectivas sobre esta población tienen una duración de al menos 5 años, donde afirman es posible contar con *"resultados en términos de adherencia a ciertas actitudes y hábitos que vayan en pos de su bienestar". (Nivel Central)*

b. Evaluación del Componente de Acompañamiento Psicosocial a nivel de implementación

En términos generales, y tal como se había adelantado por parte de los equipos institucionales centrales encargados del diseño de la política pública, unos de los componentes más valorados por parte de los beneficiarios de todos los programas del Subsistema es el acompañamiento psicosocial. Esto es refrendado

por los equipos implementadores de los programas, ya sean Organismos No Gubernamentales o Municipalidades, y las respectivas contrapartes regionales. En lo específico, se valora tanto las visitas de los apoyos familiares como los encuentros grupales[58], especialmente la generación de un vínculo personal altamente significativo entre el profesional que realiza el acompañamiento y el beneficiario y su entorno familiar, que en muchas ocasiones desborda las obligaciones contractuales estipuladas en las metodologías de los programas. Por una parte, este lazo favorece, en los beneficiarios, el desarrollo o fortalecimiento de sus habilidades personales, de relacionamiento con los demás, y de autoestima, haciendo que se sientan valorados y estimados, mejorando así su calidad de vida. Por el otro, el profesional facilita desahogos emocionales por problemas que se puedan presentar en el hogar, la posibilidad de compartir las vivencias y situaciones de la vida cotidiana que puedan estar provocando dificultades, pasando a ser el profesional un pilar fundamental en la red de apoyo familiar, destacándose y valorándose la utilidad de poder conversar los problemas familiares con alguien externo a ésta.

> Los adultos mayores agradecen mucho el acompañamiento. Si bien muchos de ellos no son adultos mayores solos, quizás viven con un hijo, con su nieto o con una familia completa, pero en la realidad están bastante solos en términos de redes familiares, entonces es súper bueno que un externo vaya. Finamente se genera una empatía o un vínculo de confianza mucho mayor. Desde ahí ellos mismos agradecen el estar pendiente, más que nada estar presente y acercarlos a las redes. Nosotros teníamos adultos mayores que no conocían ningún beneficio social, así que ha sido un muy buen aporte. (Nivel Local)

En el caso de los encuentros grupales facilitados por los equipos implementadores de los programas, desde la mirada de los profesionales es posible destacar su impacto en los beneficiarios en tres ámbitos. Primero, se da cuenta de un traspaso de contenidos y aprendizajes sobre temas específicos que pueden resultar útiles en la vida cotidiana de los beneficiarios y sus hogares. Segundo, se da cuenta de un trabajo en conjunto sobre temáticas que promueven autonomía, empoderamiento y un aumento de la autoestima de los beneficiarios en el marco de un enfoque de derechos. Y tercero, se valora de estos encuentros el que se constituyan como un facilitador de la generación de relaciones de amistad entre los mismos beneficiarios que puedan posibilitar la formación de una red de apoyo futura.

No obstante se destaca la importancia de la formación de un vínculo personal entre los beneficiarios y los profesionales ejecutores del acompañamiento como un favorecedor del éxito de la intervención (por el logro de un mayor nivel de compromiso), se plantea por parte de los equipos ejecutores y la institucionalidad regional ministerial, que la rotación profesional al interior de los programas constituye un obstáculo relevante para la generación y sostenibilidad del vínculo. Cabe destacar que las condiciones laborales de los equipos profesionales, referidas al nivel de remuneraciones y condiciones contractuales, en general constituyen las razones o las causas que explican la alta rotación del personal

> Lamentablemente tenemos una gran rotación, pero eso se da netamente por el tema monetario. Los sueldos se encuentran muy bajos para las personas que realizan el acompañamiento psicosocial, por lo tanto cuando ven una posibilidad laboral que sea mayor, ellos se cambian y se hace una rotación de la persona. (Nivel Regional)

> Ningún profesional tiene contrato indefinido, y no sé si habrá algún municipio que tenga. Son trabajos precarios y nosotros hacemos un esfuerzo por capacitarlos, pero las mejores personas se van. (Nivel Regional)

[58] Para la cohorte en estudio, sólo el Programa Vínculos tenía sesiones grupales. En el caso del Programa Familias, en la metodología se incluía una sesión grupal en la componente ASL, pero esta era optativa.

A continuación se detallarán algunas observaciones particulares relevantes por cada uno de los cuatro programas que componen el Subsistema:

En el marco del Programa Familias se critica que el Componente Sociolaboral haya sido incorporado de manera independiente y en paralelo al Acompañamiento Psicosocial. En este sentido se plantea que, debido a la naturaleza integral de la familia en tanto unidad, es recomendable que el trabajo de acompañamiento sea realizado por un solo profesional, agrupando el área psicosocial con la sociolaboral.

> Sí, yo creo que no es tan distinto de lo que hacíamos, no es distinto, lo único que a mí no me pareció bien, es que separáramos un área laboral con un apoyo distinto en un espacio distinto, o sea a mí eso me parece que no contribuye en nada, porque uno cuando constituye una familia va a tratar el grupo familiar en su integralidad. (Nivel Local)

En el caso del Programa Vínculos, existen aprehensiones importantes en los equipos de implementación sobre la pertinencia de los elementos considerados en las sesiones de acompañamiento psicosocial, tanto respecto al contenido de las sesiones como a su flexibilidad, en relación a poder adaptarse a las realidades específicas que vive cada adulto mayor en su cotidianeidad y las dificultades que se le puedan presentar. En este sentido se señala que el apoyo esencial que valora el adulto mayor es el acompañamiento, la visita, y la conversación que se genera, por lo que muchas veces cuando tiene problemas personales quiere aprovechar esa instancia para poder compartirlo con el profesional, desahogarse y pedirle su consejo, generándose la dificultad de que se debe reprogramar la sesión que estaba planificada. Sobre esta base es que los equipos ejecutores recomiendan flexibilizar las sesiones permitiendo adaptar las temáticas definidas en los cuadernillos o dejar algunas libres, con foco en las necesidades particulares que pueda tener el adulto mayor.

> Pasa mucho que en el día a día nosotros trabajamos con unos cuadernillos que son súper estructurados, y no sirven mucho. En el acompañamiento que tú haces te tienes que salir de eso, dejarlo a un lado, y hacer una sesión que no está considerada, y en cuanto a eso nosotros hemos hablado de que no nos coincide con lo que en verdad es la vida cotidiana del adulto mayor. Nos ha pasado que de repente a un adulto mayor le pasó una tragedia, o le sucedió algo en el día a día, y quiere conversar más de eso que de los roles, que es lo que viene en el cuadernillo, y uno como monitora tiene que flexibilizar un poco y hablar de lo que ellos sientan la necesidad de hablar. (Nivel Local)

Por otra parte, junto con señalar problemas de pertinencia del programa respecto a la realidad de los adultos mayores originados en la poca flexibilidad de las sesiones y los instrumentos, se plantea también por parte de los equipos la falta de pertinencia provocada por una falta de disponibilidad u oferta de atenciones y procedimientos, especialmente en el ámbito de la salud (operaciones y tratamientos fundamentalmente), que generan que el adulto mayor no disponga de las condiciones mínimas para poder realizar las actividades consideradas en algunas de las sesiones. Cabe señalar que esta dificultad levantada excede las posibilidades de intervención del Subsistema, en tanto responde a dificultades estructurales del Sistema de Salud Pública chileno.

> Le he dado vuelta a la pertinencia del concepto de apoyo psicosocial. Supongamos que yo estoy tratando el tema del autocuidado en la salud. El adulto mayor no tiene una buena salud porque no conoce recomendaciones para cuidarse, entonces yo voy y le hablo de que tome agua y camine, pero en verdad la situación en la que está el adulto mayor responde a un problema que no tienen que ver solo con él, un problema individual, sino que un problema estructural. Por ejemplo, el otro día fui a ver una señora que está esperando hora hace un montón de tiempo en el Barros Luco porque tiene un problema al corazón, y llego a hablarle de que tiene que caminar y tomar agua. Entonces es súper poco pertinente a su realidad y condiciones de vida. (Nivel Local)

Obviando los cambios metodológicos que ha tenido el Programa Vínculos recientemente, respecto a las cohortes evaluadas y la metodología válida en dicho momento, se critica, por parte de los equipos, la frecuencia de las sesiones y la cantidad de adultos mayores considerados por cada cobertura, señalándose que es muy complejo cumplir con ambos requerimientos, considerando que el profesional encargado se contrata por media jornada en algunas Municipalidades, teniendo que en la práctica cumplir una jornada laboral mucho más extensa, con el desgaste natural que ello provoca.

> Siempre ha sido lo más difícil la frecuencia de las visitas. Antiguamente en las versiones se hacía cada 15 días una visita domiciliaria, y eran 45 adultos mayores por cobertura. Todos planteamos que era imposible cumplir cada 15 días las sesiones teniendo en cuenta que los monitores están media jornada, y que uno hace mil cosas más, y gestiones mucho más grandes que no son solamente las sesiones con el adulto mayor, considerando también que uno está mínimo una hora en sus casas, sumando a esto el trayecto ida y vuelta. (Nivel Local)

Por último, desde la visión de los ejecutores, algunos entrevistados señalan como una dificultad las diferencias en la duración de la ejecución de los acompañamientos según las distintas versiones. Se plantea la confusión y desgaste que produce esta situación a nivel de los equipos de profesionales que deben comprender y ejecutar diversas versiones del Componente de Acompañamiento.

> Algo que nos han pedido los encargados comunales, es que todos los acompañamientos tengan la misma cantidad meses de acompañamiento, de ejecución. Porque es muy diferenciado la versión once, con la versión doceava, o la versión décima. Entonces hay una confusión y un desgaste en torno a la presentación. No siempre es la misma intervención para todos. Entonces hay que tener información muy específica para poder trabajar correctamente una intervención. (Ejecutor)

En el caso del Programa Abriendo Caminos unas de las principales dificultades levantadas por los equipos de intervención refieren a la definición de los planes de desarrollo en base a un diagnóstico inicial. Se plantea que el plan de desarrollo para cada familia muchas veces está en constante transformación debido a que se basa en un diagnóstico que igualmente cambia debido a que en la etapa inicial de acompañamiento psicosocial las familias no han logrado transparentar sus problemas internos, conflictos, violencia intrafamiliar, y otros elementos de carácter íntimo. Esta situación provoca que haya estrategias de intervención que pueden haber avanzado considerablemente al momento de modificarlas, afectando la efectividad de éstas.

> Uno tiene como un plan de desarrollo como más planificado y eso igual se ve interrumpido por situaciones como contingentes que ocurren en la familia, entonces ahí uno igual tiene que adaptarse a los tiempos de cada familia también, a contener esas situaciones, a darles cierto apoyo. A mí particularmente también me pasó con muchas familias que, como no está la confianza al inicio, muchas veces ni al sexto mes, porque estas cuestiones son lentas, hay muchas cosas que no se saben y que uno no contempla en el diagnóstico, y por ende no las contempla a la hora de la elaboración de los planes de desarrollo, entonces después se te desdibuja todo y esa situación puede afectar, porque significaría ir para atrás, echarle mano nuevamente al diagnóstico, porque hubo muchos elementos que no salieron. (Ejecutor)

Por último, una segunda dificultad en la intervención y realización de las sesiones de acompañamiento psicosocial refiere a la alta carga laboral que tienen los equipos profesionales, pero no en términos generales como se ha tratado en los programas anteriores, sino que en específico para los profesionales que desempeñan la labor de Tutor, que son quienes trabajan directamente con los niños, mientras las cuidadoras de los NNA trabajan con los profesionales de consejería. El problema para ellos es que una cuidadora va a tener, por lo general, de uno a tres niños a su cargo. Estos niños van al colegio y muchas veces sus edades son disímiles, generando por ejemplo que tengan horarios distintos. Así se configura un escenario donde los tutores trabajan aproximadamente con el doble de personas que los consejeros, debiendo adaptar sus

horarios a los colegios, y teniendo que, por lo mismo, avanzar en gestionar la realización de las tutorías al interior de los mismos colegios.

> Otra de las evidencias que he tenido a partir de los reportes de los compañeros tiene que ver con la alta carga laboral que tienen los tutores. Las consejeras trabajan con las cuidadoras principales, que siempre van a ser menos, porque por ejemplo, en una cobertura de 70 niños van a tener 26 familias, entonces hay 2 consejeras que trabajan con 13 cuidadoras cada una, sin embargo los tutores son 2 y las cargas laborales suben a 25. Es difícil poder configurar los horarios para poder intervenir. Los niños van a colegios, entonces los que van en la mañana salen a las cuatro o cinco de la tarde. Hemos generado formas de poder aliarnos a los colegios y poder generar intervenciones dentro de los colegios, para poder mermar un poco esta dificultad de poder acceder a las visitas con los niños. (Ejecutor)

En el caso del Programa Calle, las principales dificultades levantadas por los equipos de intervención refieren a las condiciones personales y de entorno en que viven las personas en situación calle, que obstaculizan la realización y el desarrollo normal de las sesiones, e incluso la continuidad de la participación del beneficiario en el programa. Por una parte, se encuentra el hecho de que una buena parte de los beneficiarios tiene consumo habitual de alcohol o drogas, el que, al coincidir con la agenda de sesiones de acompañamiento, impide que esta se pueda realizar, debiendo ser reagendada. En un escenario donde el día laboral de los profesionales está con una agenda con muy poca flexibilidad debido a la programación de sesiones, este hecho, que se repite constantemente, resulta sumamente desafortunado. En algunos casos, impide también la asistencia del beneficiario a los centros de salud donde se atienden.

> Creo que la principal dificultad es encontrar a los usuarios con consumo de alcohol o drogas. No se pueden hacer gestiones cuando ellos están con consumo, y es muy difícil gestionar algo. Además que los sistemas de salud tampoco les permiten la entrada cuando están ebrios. Ahí no podemos cambiar la sesión, o reagendar para el día siguiente. En este caso le explicamos al usuario que se tiene que presentar sin consumo para ir al CESFAM y el usuario accede la mayoría de las veces. Al otro día nos está esperando sin consumo, y nos piden disculpas, porque sabía que ese era el día que se juntaba con nosotros, pero no aguantó las ganas de consumir alcohol o pasta base, y ahí completamos la sesión. (Ejecutor)

Por otra parte, una segunda dificultad en la intervención y realización de las sesiones de acompañamiento psicosocial con personas en situación calle, es su inubicabilidad. Por lo general estas personas se localizan junto a su "ruco", que es el espacio que ocupan habitualmente para pernoctar y donde mantienen sus pertenencias. La ubicación de este espacio es relativamente estable, pero cambia muchas veces sin que los profesionales se enteren en verano y en invierno. En verano, algunos viajan a la costa y habitan allá por la temporada; y en invierno, algunos son desalojados por equipos de las Municipalidades. Una buena parte se mantiene en el espacio a pesar de los desalojos, pero otra parte busca un nuevo lugar donde residir. Finalmente, y después de algunos intentos de encontrar al beneficiario, si resultan infructuosos, se realiza un egreso anticipado, acabando su participación en el programa. Cabe destacar que una buena práctica para poder facilitar la ubicabilidad de los beneficiarios es recoger tanto sus nombres como apodos, ya que muy pocos son llamados o reconocidos por sus nombres reales.

> En términos del participante, una problemática que presenta en su mayoría la población en situación de calle es el tema de la movilidad. Como decíamos, esto de que hay muchas personas que después están inubicables, pero más allá de eso también tiene que ver con la complejidad de bueno problemas de salud mental problemas de alto consumo eso en términos en cuanto al usuario, ahora desde la gestión o desde la metodología. (Nivel Regional)

Por último, se plantea por parte de los equipos profesionales, que algunos contenidos a trabajar en las sesiones con los beneficiarios son poco pertinentes, debido a que infantilizan su condición de adulto. Varias

de las sesiones consideran dinámicas de juegos y trabajo en conjunto, que puede resultar muy básico o que subestime su capacidad intelectual, por lo que algunos beneficiarios señalan que es para niños, o que no les hace sentido. No obstante los profesionales deben igual aplicar las sesiones con los contenidos programados en los cuadernillos, por lo que solicitan una mayor flexibilidad en adaptar dichos contenidos a la realidad y características de la persona con la que están realizando la intervención.

> Yo creo que todo depende de la situación del usuario. Igual a veces como que hay como módulos o cosas que aplicar, que yo en lo que he visto que no le hace mucho sentido, y ellos igual lo encuentran que es como para niños, es como súper didáctico. (Nivel Local)

3.5.3.2. Acompañamiento Sociolaboral

a. Evaluación del Componente de Acompañamiento Sociolaboral a nivel de diseño

En el marco de los programas del Subsistema, el Acompañamiento Sociolaboral tenía por objetivo, en las cohortes 2013 y 2014, mejorar la capacidad de las familias y beneficiarios para generar ingresos en forma autónoma, así como mejorar sus condiciones de empleabilidad y participación en el ámbito laboral.

El concepto de competencia laboral que subyace al componente es el siguiente: "Son las capacidades para desarrollar eficientemente una tarea". En general, corresponden a un conjunto de conocimientos, habilidades, hábitos y actitudes que, según la necesidad, actividad o tarea, son utilizadas de manera intencionada y estructurada para hacer posible una acción efectiva: ser competente para encontrar trabajo, elegir el trabajo que se quiere tener y mantenerse en él.[59]

Bajo estas definiciones, los entrevistados del Ministerio coinciden en que el diseño de este componente se planteó más bien como una promoción o habilitación de competencias blandas, tipo apresto laboral, que una real herramienta para la inserción al mercado laboral. Esta visión estaría respaldada por un diagnóstico que planteaba que en los sectores de menores ingresos la dificultad para emplearse tenía relación con ciertos comportamientos o prácticas laborales de la gente.

Una premisa básica, de acuerdo a un experto, es que un programa que entrega transferencias monetarias, está reconociendo una incapacidad de las familias para generar ingresos, lo cual implica la existencia de causas que se deben abordar, puesto que si éstas no se abordan se corre el riesgo que las familias queden dependiendo de las transferencias por siempre. Esta reflexión fundamenta la incorporación del Componente de Acompañamiento Sociolaboral.

No obstante, también se señala que la introducción de este nuevo componente generó en las personas y familias falsas expectativas. El Componente Sociolaboral era visto como un componente para conseguir trabajo, lo cual no correspondía a la realidad.

Al respecto, los entrevistados recuerdan que éste surge en el Subsistema en el año 2013 con la implementación de la Ley, y se ratifica en gobiernos posteriores, por considerarse un importante aporte a la intervención. No obstante, funcionarios del MDS subrayan que no consideró la "colocación laboral" o la inclusión en el mercado laboral.

[59] Manual de Trabajo Apoyo Social (2013).

Otro aspecto que relevan los entrevistados es que, si bien el Componente Sociolaboral es visto como importante, al comienzo de la implementación del Subsistema la metodología no estaba bien definida y no incorporaba mayor contenido, el cual se restringía a la elaboración de un plan laboral para encontrar trabajo basado en el conocimiento de las redes que tenían las personas, pero no incorporaba actividades ni metodologías tendientes al fortalecimiento de las competencias de los beneficiarios. Los entrevistados plantean que el Acompañamiento Sociolaboral constituía una metodología fundamentada en la oferta, pero señalan que su diseño debió considerar la heterogeneidad de las familias y beneficiarios, así como la dificultad y baja pertinencia de estandarizar la intervención. Otro elemento relevado por los entrevistados, es que el componente no se complementaba con una oferta pública tendiente a mejorar las condiciones de empleabilidad de los beneficiarios, ni a fortalecer la institucionalidad local orientada a la intermediación laboral, sino que ésta se acotaba a aquella que provenía de FOSIS o de los municipios, pero los programas, en sí mismos, no disponían de una oferta de alternativas de trabajo y de mejoras.

Transversalmente se critica desde algunos entrevistados del Ministerio el que la Ley fuerce la uniformidad de los componentes de los programas, particularmente los relativos a los acompañamientos, sin considerar los distintos grupos de usuarios del Subsistema, los cuales tienen características disímiles. En este sentido, incorporar el Acompañamiento Laboral en el Programa Vínculos o para los cuidadores del Programa Abriendo Caminos, fomentando en ellos la inserción laboral formal, tuvo malos resultados, lo que se puede observar por ejemplo en el bajo número de personas que lograban cuatro cotizaciones continuas, que es el requisito para la entrega del bono por formalización.[60]

En el marco que el Acompañamiento Sociolaboral[61], algunos entrevistados apuntan que podrían ocurrir diversas situaciones o crisis familiares que ameriten una mayor flexibilidad en los tiempos de ejecución y en la aplicación de los manuales de acompañamiento, especialmente para los programas Familias, Vínculos y Abriendo Caminos, los que poseen tiempos estancos de ejecución del componente.

Respecto a lo anterior, se señala que dado los cambios en la situación familiar y/o personal, el período de aplicación del Componente Sociolaboral puede verse disminuido en forma sustantiva, restando con ello potencia a la intervención en la familia o beneficiario en materia laboral.

Por otra parte, algunos expertos plantean la dificultad que existe en el país de contar con profesionales con la suficiente experiencia y conocimiento para enfrentar la complejidad que se da en los contextos donde se insertan los cuatro programas, plagada de historias que muchas veces combinan ambientes de alta precariedad socioeconómica y diversos tipos de vulnerabilidad.

En el caso del Programa Familias, según la visión de los funcionarios de FOSIS el Componente Sociolaboral es un acompañamiento psicosocial con cierta especialidad en lo laboral, y por lo tanto lo que se hace es

[60] Cabe destacar dos precisiones: en primer lugar, que el Componente Laboral no formó parte de la cohorte 2013 en los programas Vínculos y Abriendo Caminos y, en segundo lugar, porque el componente diseñado posteriormente del Programa Vínculos no buscaba la inserción de los adultos mayores, sino que tenía un énfasis ocupacional. Al mismo tiempo, se precisa que la inserción puede ser también informal, en cuyo caso no es pertinente el bono de formalización como una medida del desempeño del Componente.

[61] El Acompañamiento Sociolaboral se ejecutó en las cohortes 2013 y 2014 por un período de 24 meses en el Programa Familias y de 3 a 24 meses en el Programa Calle. En los programas Vínculos y Abriendo Caminos sólo se ejecutó en la cohorte 2014 por un periodo de 12 meses.

transitar desde un acompañamiento familiar que venía del Puente con una lógica centrada en la superación de las condiciones mínimas de calidad de vida, pasando a una lógica de metas familiares.

Al respecto, los entrevistados reflexionan que en una familia de extrema pobreza, no podrían no aparecer los problemas de ingresos, no obstante en la nueva metodología, la familia priorizaba las tres metas que serían parte del acompañamiento, las cuales entregaban la posibilidad de que las familias autónomamente armaran su plan familiar desde sus propias necesidades, generando con ello que el acompañamiento psicosocial fuese un traje a la medida para cada familia, aunque éste no necesariamente se vinculase a la generación de ingresos autónomos, mediante una estrategia laboral. Ante esto, los entrevistados plantean, que la incorporación de un componente de carácter laboral es congruente con la necesidad de generación de ingresos que las familias tienen, salvando la posibilidad de que las metas que se propusieran no considerase ese ámbito.

> En el IEF y después que pasó a llamarse Familias, el riesgo estaba en que si la familia no lo mencionaba y al apoyo familiar se le escapaba, podría escaparse de un plan. Sin embargo, el Componente Sociolaboral permitía que pudiera recuperar el terreno perdido que podía tener un plan. (Nivel Central)

En el marco del **Programa Vínculos**, considerando la población objetivo a la que apunta el Programa, hay acuerdo tanto en los entrevistados de SENAMA como del Ministerio de Desarrollo Social, respecto a la poca pertinencia del enfoque laboral que se intentó instalar en los primeros años del programa, desde su incorporación al Subsistema. Se critica que se haya buscado la inserción laboral como condición de éxito del acompañamiento, considerando el alto promedio de edad de los beneficiarios, y por centrarse sólo en la superación de la pobreza por ingresos, sin considerar otras dimensiones de la vida de las personas que pueden incidir de igual forma en su calidad de vida.[62]

Coherentemente con lo anterior, desde SENAMA se plantea que hubo una respuesta negativa por parte de los adultos mayores hacia el Acompañamiento Sociolaboral, quienes prefieren, según los entrevistados, la posibilidad de realizar actividades de esparcimiento, como viajar a través de los programas de Sernatur, por ejemplo.

> Todo lo que tiene que ver con el componente sociolaboral es un tema que nosotros como SENAMA nunca estuvimos de acuerdo, es verdad que muchos adultos mayores trabajan, pero es porque no les alcanza la pensión, no porque quieran trabajar. (Nivel Regional)

En el marco del **Programa Abriendo Caminos**, se señala que se recarga a la figura de cuidador(a) principal las funciones de cuidado y trabajo, no considerando la necesidad de conciliación entre la esfera del cuidado y de la dimensión laboral, ni tampoco se incluye a otros integrantes del hogar que podrían aportar en materia de generación de ingresos, pero que no se pueden incorporar debido a las especificaciones dadas en materia de focalización a nivel normativo.

En el marco del **Programa Calle**, los entrevistados critican la falta de rediseños hacia la incorporación de acompañamientos relacionados a temáticas relevantes para la población objetivo, como por ejemplo el área

[62] En este sentido se valora que con la nueva administración (M. Bachelet), se haya avanzado hacia la configuración de un enfoque sociocupacional.

de salud, y la falta de especificidad del Componente Sociolaboral a las características de las personas en situación de calle.

b. Evaluación del Componente de Acompañamiento Sociolaboral a nivel de implementación

En términos generales, y tal como se había adelantado por parte de los equipos institucionales centrales encargados del diseño de la política pública, existe consenso en la opinión de que la ley uniformiza el Componente Sociolaboral sin considerar los distintos grupos de usuarios del Subsistema, los cuales tienen características disímiles, no habiendo por ende idoneidad entre sus necesidades y los objetivos del componente. Específicamente, en los términos en que está planteado, el Acompañamiento Sociolaboral está pensado idealmente para el Programa Familias, mas no para el Programa Vínculos, que por el perfil de edad de sus beneficiarios no tiene entre la mayoría de sus usuarios el objetivo de desarrollar habilidades y competencias que les permitan insertarse laboralmente; tampoco en el Programa Calle, cuyos usuarios tienen una situación de entorno, de no tener las condiciones básicas para poder lograr este objetivo, lo que es agravado por problemas, en su mayoría, de adicción al alcohol y otras drogas; y por último, tampoco en el Programa Abriendo Caminos, en el que se busca favorecer la inserción laboral de las cuidadoras/es, que son justamente quienes se hacen cargo de los niños y con quienes se busca realizar una parte de la intervención. Ellas, debido a las distintas funciones que cumplen en sus hogares, difícilmente logran insertarse formalmente en un trabajo, por lo que buscan alternativas de trabajo independiente, participando muchas veces en el mercado informal, lo cual constituye una estrategia de generación de ingresos.

Segundo, y también en consonancia con los equipos institucionales centrales encargados del diseño de la política pública, existe consenso a nivel de los equipos que implementan los programas en que este componente genera expectativas de empleo entre sus usuarios o beneficiarios, ya sea de forma dependiente o independiente, pero que muchas veces no se cumplen debido a que no existe una demanda de empleo que pueda satisfacer esa expectativa. Esto especialmente en las convocatorias en que la invitación a participar en los programas la realizaba el profesional Eje.

> Yo creo que el acompañamiento laboral, especialmente desde el Eje, generaba mucha expectativa a la gente, entonces nunca la gente decía que no, entonces cuando se daba cuenta que no era tan concreta lo que tú le podías entregar, no podías materializar los sueños que ellos tenían porque no habían ofertas. (Nivel Local)

Tercero, existe consenso en los equipos respecto a la complejidad que genera en el trabajo con los usuarios la incorporación del Componente Sociolaboral, que finalmente termina siendo una segunda intervención, paralela al Componente Psicosocial, y pensada como una intervención independiente, especialmente para el programa Familias. Al respecto se plantea que tiene un efecto de sobreintervención en el sentido de que se exige mucho tiempo y esfuerzo a los beneficiarios debido a la cantidad de sesiones que deben realizar por semana, al llenado de cuadernillos que en varios aspectos tienen duplicidad ya que la caracterización y el diagnóstico tienen algunos aspectos compartidos. Además, se genera un problema respecto a la confianza que se da entre los profesionales y el beneficiario que permite que pueda contar su historia de vida, aspectos íntimos, teniendo que muchas veces pasar por ese proceso dos veces, con dos personas distintas. Debido a esta situación algunos municipios han tratado que ambos acompañamientos sean realizados por un mismo profesional (mientras otros han buscado exactamente lo contrario), pero no siempre es posible por las cargas laborales que pueden mantener. En este sentido, se plantea como necesidad por parte de los equipos que la intervención pueda avanzar a ser integrada en un mismo profesional, disminuyendo las cargas, para que un único profesional pueda trabajar ambos componentes.

> Cuando ingresé estaba el acompañamiento familiar y el laboral, y me costaba separar ambas cosas porque entendía que estábamos sobre interviniendo una familia. Me causaba ruido tanta cosa, sentía que agotabas a la

> familia porque muchas veces no tienen tanto tiempo como para poder trabajar con dos asesorías. Antes yo hacia la asesoría desde aquí en el municipio y en caso extremo uno iba a las casas por algún embarazo o enfermedad. Yo sentía que iba a ver a la familia en la primera sesión con la colega de psicosocial y luego yo la volvía a ver cuándo me hacía la derivación. Entonces es poco adecuado contar nuevamente la historia, porque la colega ya lo había trabajado y la familia se había soltado con ella, entonces volver a preguntar es complejo. (Nivel Local)

Cuarto, en consonancia con el punto anterior respecto a la carga que se genera para el usuario con la doble intervención, existe consenso en los equipos respecto a que es difícil por parte de los beneficiarios diferenciar ambos acompañamientos.

Por último, considerando que en muchos casos este componente se busca ejecutar a través de trabajos independientes (emprendimientos), se vuelve un obstáculo para su formalización la obtención de permisos municipales y de otras instituciones que finalmente permitan que el emprendimiento pueda funcionar. Cabe destacar que debido a las características de los usuarios que participan de los programas, quienes comparten una situación de vulnerabilidad, generalmente con un bajo nivel de escolaridad y con poca experiencia en el relacionamiento con los canales institucionales estatales, a ellos les cuesta más la realización de los trámites, que en muchos casos requiere conocimiento u orientación que no tienen, salvo la ayuda que se pueda brindar en el marco de los acompañamientos.

> Y lo otro no es dejar de lado tampoco el trabajo independiente porque muchos de los chiquillos que nosotros intervenimos ellos tienen trabajo independiente, se dedican a ciertos oficios, como la venta ambulante, por ejemplo, y que ahí también tiene como ciertas trabas porque les cuesta más aun poder tener ciertos permisos para poder formalizar su trabajo independiente. Yo entiendo que hay criterios políticos que se cruzan, dependiendo de quién esté de Alcalde, pero sería bueno facilitar la obtención. (Ejecutor)

3.5.3.3. Situación Actual de Componentes de Acompañamiento

Se incorporan algunos elementos relevantes de la situación actual de esta componente, pues se reconoce el avance de la misma y, por ende, no serán incluidos como recomendaciones.

Respecto a la **situación actual** del Componente de Acompañamiento, para los programas Familias y Calle, a partir del año 2017 se pasa de dos profesionales que realizan dos tipos de acompañamientos distintos, uno psicosocial y otro sociolaboral, hacia un acompañamiento integral, lo que significa que el componente en sus dos modalidades se funde en un único profesional que realiza integralmente ambos acompañamientos. No obstante, según señalan los funcionarios MDS, por Ley sigue estando regulada la existencia de dos acompañamientos y también de dos metodologías diferenciadas con número de sesiones y contenidos específicos a cada uno de los tipos de acompañamientos. Cabe destacar que para el Programa Abriendo Caminos, los acompañamientos en el 2017 mantienen la metodología relativa a que son ejecutados por profesionales distintos. En el caso del Programa Vínculos, si bien se mantienen ambas metodologías en forma independiente, pueden o no ser ejecutadas por el mismo monitor, lo que depende de la cobertura y la decisión del municipio.

Este cambio aborda la reflexión que se realizó acerca de potenciar el acompañamiento social en lo laboral, y trabajar en competencias. De esta reflexión surge el acompañamiento integral que, de acuerdo a la opinión de los entrevistados, nunca debió separarse del psicosocial, porque consideran que lo laboral constituye una arista en la vida de las personas. En este sentido, actualmente se apuesta por competencias no solo a nivel laboral, sino transversales; que las familias y beneficiarios potencien sus competencias para mejorar su comunicación y a la vez enfrentar distintas situaciones problemáticas que tienen.

Existe una alta valoración por parte de los entrevistados en el cambio hacia la integralidad de ambos acompañamientos, lo cual se percibe como una demanda permanente de los equipos, puesto que se concibe el fenómeno de la pobreza como un problema altamente complejo, multidimensional, dinámico y diferenciado.

Se establece, además, en el nuevo planteamiento, un plan de desarrollo en base a una nueva "matriz de bienestar", lo que configura el aspecto de rediseño más relevante, al replantear los indicadores de la intervención, y sobre todo aquellos que se relacionan con el Acompañamiento Psicosocial. Los entrevistados subrayan la pertinencia del componente y la relevancia que adquirirán los nuevos indicadores, relacionados a las esferas de la educación, salud, trabajo, vivienda y entorno (hábitat para el caso del Programa Calle), en la mejora de los niveles de bienestar y calidad de vida de las personas y familias beneficiarias del Subsistema.

Respecto al ámbito sociolaboral, los entrevistados relevan que el nuevo rediseño incorpora la necesidad de acercar al acompañamiento sociolaboral modelos como el de "empleo con apoyo", en una apuesta de contribuir a la sostenibilidad en el tiempo de la consecución de una ocupación laboral.

Junto con la conformación de un acompañamiento integral, en el Programa Calle, desaparecen los antiguos tres grupos prioritarios, y se establece un énfasis sociolaboral para algunos participantes definido como Acompañamiento Integral Tipo II para algunos de los participantes del Acompañamiento Integral Tipo I.

Cabe destacar que el Programa Abriendo Caminos realizó un piloto de la Línea Sociocomunitaria, el cual está fuera del horizonte de evaluación del presente estudio. La evaluación que los actores hacen de ella se presenta en Anexo.

3.5.4. Componente Oferta

a. Evaluación del Componente Oferta a nivel de diseño

A nivel transversal, este componente busca apoyar la participación de las personas y familias en el Subsistema, a través de la coordinación y ejecución de acciones que permiten poner a su disposición, las prestaciones sociales y oportunidades dirigidas a los usuarios como herramientas de apoyo al proceso de intervención y desarrollo de sus capacidades.

Esta gestión busca poner énfasis en los requerimientos de los usuarios, favoreciendo la activación de aquellos recursos que se orientan hacia el cumplimiento de las metas de las familias. Estas alternativas de apoyo provienen de la estructura de oportunidades que provee la institucionalidad pública, mediante variados servicios, programas y beneficios de apoyo al desarrollo psicosocial o sociolaboral de las personas y familias en extrema pobreza y/o vulnerabilidad.[63]

Respecto a este componente, se señala, en primer lugar, que la oferta que lo conforma es la misma que tenía el Chile Solidario, y, por tanto, además de no constituir una oferta actualizada, está seleccionada en base a los requerimientos del Programa Familias, el cual aborda una problemática diametralmente distinta a la que enfrentan el resto de los programas del Subsistema.

Al respecto, se plantea que la oferta disponible es insuficiente y además no es oportuna a los requerimientos que impone el proceso de intervención. Respecto a la suficiencia de la oferta, se plantea que los cupos

[63] Ley N° 18.778

disponibles para los beneficiarios de los distintos programas son escasos y no cubren en forma adecuada los requerimientos de las familias y beneficiarios participantes. Además, los entrevistados señalan una baja pertinencia de la oferta respecto de los plazos y espacios territoriales donde se entrega, restando con ello potencia al rol que el componente tiene para el cumplimiento del propósito de los programas del Subsistema. Cabe destacar, que, de acuerdo al juicio de la mayoría de los entrevistados, el Programa Familias es el que accede a los mayores cupos del Componente Oferta, estando los otros tres programas del Subsistema en una aún peor situación.

Al respecto, los entrevistados señalan que la definición de las coberturas no las establece el Ministerio de Desarrollo Social, sino que las define el Servicio Público que ejecuta el programa en convenio, lo cual genera un proceso de negociación con cada "intersector".

Se destaca que, no obstante la escasez de oferta útil, se avanza en la solución del problema fundamentalmente a través de la gestión, tanto desde las mismas instituciones como desde la sociedad civil. Por otra parte, se señala que mientras existía el Sistema Chile Solidario, este componente funcionaba de manera eficiente, dado principalmente por una buena coordinación intersectorial, tanto a nivel nacional, regional, y provincial, logrando que los distintos Ministerios y sus reparticiones respetaran que para los beneficiarios del Subsistema debía haber una oferta realmente preferente. En cambio, plantean, hoy eso no funciona, habiendo una serie de gestiones que se están llevando a cabo para avanzar hacia cómo funcionaba mientras existía el Chile Solidario, pero ha sido un proceso difícil, señalan los entrevistados.

Además, se destaca que en el componente de oferta existen grandes diferencias a nivel territorial. Se plantea que ésta está concentrada a nivel urbano, pero sólo se entrega en algunas comunas, dependiendo mucho de la gestión que puedan realizar las autoridades regionales y locales en la materia.

Todo lo anterior es muy importante, dado el juicio de algunos actores que señalan que "el 50% o más del éxito de los programas del Subsistema está en la oferta", puesto que el objetivo es trabajar con las familias y beneficiarios para que sean capaces de aprovechar la estructura de oportunidades. Sin embargo, se plantea que el Componente no tenía un modelo de gestión a nivel local, que movilizara y articulara la oferta y la pusiera a disposición de las familias y beneficiarios cuando estuviesen preparados para tomarla una vez hubiese realizado su trabajo, los acompañamientos quienes suponen que ante una necesidad de las familias y beneficiarios, existe oferta disponible que pueda superar dicha necesidad, si no existe, el programa debe asegurar su gestión, lo cual no ha ocurrido.

> Se supone que había un componente de articulación importante, iba a tener un diseño, una estrategia y recursos disponibles, que iba a ser un actor distinto, en Chile Solidario siempre se reclamó que al Puente se le colgaba todo y el apoyo familiar tenía que hacer todo, un taller de lo que fuera, hay que ser psicólogo o terapeuta, doctor, superhéroe… era una ventanilla única. (Nivel Central)

Las dificultades explicitadas con el Componente Oferta por parte de los profesionales de los diversos programas del Subsistema, a juicio de los entrevistados, obedecen a los siguientes aspectos:

Uno de los principales nudos críticos del Componente Oferta planteados, es la débil articulación existente entre los distintos sectores en el marco de las prestaciones sociales orientadas a la superación de extrema pobreza y las diversas condiciones de vulnerabilidad. Se señala que cada Ministerio posee una agenda propia a desarrollar y metas institucionales que debe cumplir, lo cual dificulta la disposición del "intersector" a considerar como preferente a la población del Subsistema de Protección Social Seguridades y Oportunidades, si ésta no forma parte de las declaraciones institucionales de la propia institución. Esto trae como consecuencia que no se han anexado nuevos programas o prestaciones como parte de la oferta preferente

del Subsistema, al respecto se señala que la estructura de oportunidades que éste pone a disposición de sus beneficiarios responde a una lógica inercial basada en una gran cantidad de programas públicos orientado al trabajo independiente o al fomento de microemprendimientos. A juicio de algunos entrevistados, la mayoría de los convenios del Ministerio se vinculan a la oferta programática de FOSIS, lo cual también es considerado como una ventaja en la medida que constituyen programas pertinentes a las características y necesidades de la población del Programa Familias. Sin embargo, se confirma que la oferta existente es la misma que tenía el Chile Solidario, lo que no es consistente con el diagnóstico del problema que plantea que la expresión y características de la situación de pobreza y vulnerabilidad que aqueja a las diversas poblaciones objetivo que atiende los programas del Subsistema han cambiado.

En opinión de funcionarios del Ministerio, no se ha logrado convocar a representantes de todos los servicios públicos y visibilizar a las distintas poblaciones en situación de extrema pobreza y vulnerabilidad que atiende los cuatro programas del Subsistema, lo cual consideran constituye una tarea pendiente. Al respecto, algunos entrevistados plantean que esta dificultad responde a la baja capacidad de convocatoria que posee el Ministerio ante sectores de gran relevancia nacional y envergadura como son Salud, Vivienda u otros. En esta línea, se señala una falta de voluntad política desde el Estado en su conjunto, una estructura pública que no favorece la articulación entre los distintos sectores y la ausencia de liderazgo desde el Ministerio para realizar esta función de coordinación, convocatoria y articulación.

Al respecto, se señala la importancia de un mayor involucramiento de los distintos sectores, porque la experiencia ha señalado el círculo virtuoso que esta práctica genera. Un ejemplo fue la participación de Senda en Magallanes en el marco del Programa Calle lo que favoreció la incorporación de los beneficiarios a un circuito institucional que amplió la oferta de beneficios para ellos en materia de consumo problemática de drogas y alcohol.

Un último elemento relevado por los entrevistados, es la dificultad que existe en traducir los convenios a nivel nacional en la gestión de cupos a nivel regional y local. En este ámbito, se resalta la relevancia de que el Ministerio logre sensibilizar a los demás sectores, de modo de sumar un mayor número de cupos para los beneficiarios de los distintos programas del Subsistema.

Para superar estas dificultades, se plantea que, en el diseño, la articulación de la oferta debía estar inserta en un modelo de gestión robusto y diseñado con perfiles y roles claros. Sin embargo, en opinión de los entrevistados, esto no se diseñó, faltando un modelo de gestión que contenga evaluación, canales de comunicación y sistemas de soporte para poder desarrollarlo. Por otra parte, se plantea que un modelo de gestión supone flexibilidad y capacidad de reacción, pero, en opinión de los entrevistados, en la práctica se sigue trabajando con la lógica de la demanda preferente del Puente, una convocatoria anual de una lista de programas que, como ya se mencionó, son los mismos del Chile Solidario.

> Es uno de los grandes problemas del Subsistema y ninguna administración ha podido hacerse cargo de un modelo que administre el tema de los convenios y de las convocatorias anuales. (Nivel Local)

Otro de los factores que afectan el adecuado desempeño del Componente Oferta es, en la voz de los entrevistados, que a pesar que en el diseño del 2013 y 2014 estaba contemplado un gestor territorial para lo cual se contrataron equipos profesionales los cuales no contaron con un modelo de gestión a aplicar, en la práctica en la actualidad no hay en los equipos experiencia en manejo de redes o gestión de redes, no existiendo un profesional que se encargue de movilizar la oferta a nivel local para que esté disponible ante los requerimientos de las familias y beneficiarios. En opinión de varios entrevistados, el componente oferta

sólo administra cupos. Al respecto, se señala que la gestión de convenios y cupos para las familias depende de la capacidad o voluntad de los profesionales en los territorios, no habiendo un diseño de ello.

Por otra parte, se plantea que la sobre intervención constituye un riesgo del Componente Oferta, debido a la incapacidad del programa por gestionar y canalizar la oferta ordenadamente hacia las familias y beneficiarios en el territorio. Esto se explica por la ausencia de un modelo de gestión que permita ofrecer soluciones integrales a las familias y los beneficiarios del Subsistema.

Por otra parte, la falta de información respecto a la adecuación y efectos de los programas sobre las familias y beneficiarios, constituye otro nudo crítico del componente, lo cual es visto como parte de un escenario ideal, puesto que, afirman, ni siquiera se maneja en forma expedita el número de beneficiarios atendidos por todos los programas vinculados al Componente Oferta, particularmente aquéllas que tienen un carácter preferente.

Al respecto, la falta de sistemas informáticos en el período 2013 y 2014 explica, de acuerdo a algunos entrevistados, parte de las dificultades que este componente ha tenido para desenvolverse en forma adecuada, debido a la dificultad de los equipos de los diversos niveles de ejecución para dimensionar la cantidad de cupos que se requerían frente a cada uno de los programas incorporados como oferta del Subsistema. De esta forma, arguyen se podrían negociar en forma más eficiente con los sectores, en tanto se podrían planificar de mejor forma la intervención.

En la actualidad, se señala que lo que se ha ido generando en el Comité de Ministros de Desarrollo Social, es definir que se incorporen glosas presupuestarias en la Ley de Presupuesto del respectivo Ministerio o servicio, con el objetivo de atender preferentemente a la población del Subsistema de Seguridad y Oportunidades. A juicio de varios entrevistados, el nudo crítico está en que algunos actores del sector público son facilitadores de esta preferencia y otros, en cambio, se ajustan a sus propias demandas sectoriales de focalización. Cabe destacar que profesionales del Ministerio plantean que *"en el comité interministerial, que es donde se presentan estas nuevas oportunidades, se presentaron cuatro nuevas iniciativas para que sean incluidas el año 2018 en la glosa presupuestaria"*.

Además, según los funcionarios, el Ministerio está mandatado por Ley para proponer anualmente al Ministerio de Hacienda nuevas oportunidades programáticas. Existen dos modalidades, una de convenios de transferencia de recursos y otra de convenios de colaboración. Los de transferencia, tienen mayores exigencias en términos de obligaciones, reportabilidad de informes técnicos, modificaciones presupuestarias, plan de cuentas a través de plataformas, etc. En cambio, los convenios de colaboración no tienen estas exigencias, son más bien una declaración de intenciones o protocolo donde se operacionaliza cómo se accede a la prestación[64].

Por último, se reconoce que en la actualidad la consecución del cumplimiento de los indicadores asociados a las matrices de bienestar en cada programa pueden generar una aproximación mayor con el Componente Oferta, en específico, en lo que refiere al acceso a prestaciones y servicios en materia de salud, educación y trabajo.

[64] Según fuentes de MDS, los convenios de transferencia y colaboración existentes en el año evaluado y hasta el día de hoy, son los mismos, con mínimos ajustes en algunos de ellos.

A continuación se entregan, además de lo planteado transversalmente a los cuatro programas del Subsistema, algunas particularidades de cada programa evaluado:

En el caso del Programa Vínculos, se plantea que uno de los programas con mayor valoración por parte de los beneficiarios, en el que ya no se cuenta con preferencia, es el de Habitabilidad, y que en esta situación, en general, podría estar incidiendo la visión de que SENAMA cuenta con una amplia oferta para los adultos mayores, habiendo incluso una situación de privilegio respecto a los usuarios del resto de los programas.

> Antes se priorizaba la población de Vínculos, pero eso después se perdió. Eso pasó con el cambio de Chile Solidario a Ingreso Ético Familiar. No se cauteló que se mantuviese la oferta preferente. Ahí perdimos Habitabilidad. (Nivel Regional)

Se plantea también por parte de los entrevistados que los problemas del Componente Oferta afectan el acceso de los beneficiarios del Programa Vínculos a servicios y prestaciones fundamentales para que tengan niveles de calidad de vida adecuados. En este sentido se señala que se requiere que los adultos mayores vivan en una vivienda adecuada, puedan alimentarse bien, puedan tratar sus enfermedades sin largas listas de espera, puedan acceder a sus medicamentos sin gastar gran parte de los exiguos ingresos a los que acceden por medio de sus pensiones, que sus principales enfermedades estén incorporadas en el AUGE, etc.

En el caso del Programa Abriendo Caminos, en general, los entrevistados plantean una evaluación negativa relativa a la falta de una oferta preferente para los niños, niñas y adolescentes (NNA) participantes del programa desde el ámbito de salud, educación u otro sector relevante. En este marco, se plantea que este Componente no entrega un valor al Programa, puesto que la oferta pública a la que acceden los beneficiarios corresponde a aquella disponible en los diversos sectores donde focalizan o priorizan su intervención sobre una población similar, no contando con preferencia.

Las críticas al componente se centran más en los ámbitos de cobertura que en la pertinencia de la oferta disponible a las características de la población que atiende el programa. Al respecto, califican como pertinente la oferta, pero no suficiente. En este marco, los entrevistados plantean que han usado la figura de pilotos para proveer servicios asociados al ámbito de salud mental en la Región Metropolitana, el cual funciona a través de un convenio entre el Ministerio de Desarrollo Social con el Ministerio de Salud.

> Entonces tenemos muchos problemas de salud mental asociado a los niños y a las cuidadoras, principalmente, por eso hay un piloto que trabaja en la Región Metropolitana con algunas coberturas, un convenio que tenemos con el Ministerio de Salud. (Nivel Regional)

Se establece que además de la falta de cobertura, hay programas que no se orientan al perfil de los beneficiarios del programa y focalizan su intervención en otro tipo de población como la que atiende el Subsistema Chile Crece Contigo. En este marco, se plantea que muchos de los programas que conforman el Componente Oferta están dirigidos a población precaria desde la perspectiva de sus ingresos y que disponen de Ficha de Protección Social, lo cual no necesariamente coincide con el perfil de las familias beneficiarias del programa Abriendo Caminos.

> Entonces el no tener el corte en el registro social de hogares con un puntaje asociado, también limita en cierto sentido la acción de estos otros programas. (Nivel Regional)

Cabe destacar que si bien Chile Crece Contigo y Abriendo Caminos tienen distintos objetivos, enfoques y rangos de edad para su población, Chile Crece Contigo es de carácter universal, por lo que los niños y niñas del Abriendo Caminos que cumplen con la edad acceden a su oferta. Sin embargo, se plantea que

efectivamente pudiesen existir déficits respecto al acceso y conocimiento de la información del Subsistema Chile Crece Contigo por parte de las familias beneficiarias.

Otro de los elementos que explican la baja relevancia, o valor, del componente de Oferta en la ejecución del Programa Abriendo Caminos, dice relación con la necesidad de sensibilizar a los servicios púbicos a nivel local (escuelas, consultorios) respecto a que puedan comprender la problemática de los NNA que tienen un adulto significativo privado de libertad, puesto que su situación muchas veces se oculta por parte del grupo familiar o por el cuidador.

En el caso del Programa Calle, se plantea, que la oferta disponible a los beneficiarios es escasa y además no existe una oferta orientada a que la población objetivo acceda a un techo, como un subsidio de arriendo o alguna política de vivienda.

Por otra parte, los requisitos establecidos por los servicios y prestaciones sociales no están pensados para las personas en situación de calle, las cuales mayoritariamente viven solas y no forman parte de un núcleo familiar. Se señala que la mayoría de estos programas focalizaban sus recursos en base a criterios de precariedad, en términos de ingresos, o bien en base a otro tipo de consideraciones, las cuales, como ya se mencionó, no constituyen necesariamente parte de la problemática que enfrenta esta población objetivo. Además, la condición de esta población muchas veces se encuentra invisibilizada en la FPS y luego en el Registro Social de Hogares, ya sea porque los datos del Registro están desactualizados, o también porque muchas personas en situación de calle disponen de patrimonio que los deja fuera del alcance de políticas orientadas a la población en situación de pobreza.

> Por ejemplo, un hombre en situación de calle, que es soltero y que tiene sus ahorros, no puede acceder a un subsidio de vivienda porque es soltero, y el subsidio está enfocado en familias. (Ejecutor)

Se señala que la falta de oferta orientada a los beneficiarios en situación de calle constituye un problema estructural, puesto que en la práctica el componente no está disponible para los beneficiarios de este programa. Aunque resaltan la existencia de algunos programas orientados a los beneficiarios en situación de calle en el ámbito de salud mental (disponible sólo en algunas comunas de la Región Metropolitana) y en el consumo problemático de sustancias, también son críticos al considerar que estos avances han sido acotados y que urge una preocupación por la definición de oferta especializada de la mano de metodologías y criterios de aplicación acorde a las características de esta población.

b. Evaluación del Componente Oferta a nivel de implementación

Según señalan los entrevistados, una situación que en 2013 perjudicó la ejecución del Componente Oferta fue la imposibilidad de generar acuerdos con privados directamente desde el Estado con el objetivo de ampliar la oferta de prestaciones sociales disponibles para los usuarios del Subsistema, dado el marco normativo del Ministerio.

> En el 2013, nos encontramos con la dificultad que no había una base metodológica que permitía generar acuerdos con privados directamente desde el Estado central, y ahí fue el primer choque, entonces nosotros en esa época estábamos felices trabajando, se hacía de tú a tú, y se generaron varias redes y convenios pero que finalmente quedaron en letra muerta porque la Seremi no podía conseguir compromisos y convenios con los privados. (Nivel Regional)

Una de las principales dificultades que presenta el Componente Oferta dice relación con que las prestaciones y servicios sociales que en mayor medida podrían estar disponibles en la actualidad para los usuarios se

encuentran en el ámbito de lo local, específicamente al interior de las Municipalidades, entidades con las cuales el Estado no ha dialogado, según consignan los entrevistados.

> Lo que pasa es que no se genera como el nexo real entre las instituciones, ejemplo SENCE, que es una institución que da capacitación, podría generar un vínculo en el cual, porque hay cupos que se pierden de cursos específicos, entonces podría generarse un vínculo en tal Municipalidad que le dé esos cupos para ese curso específico a la Municipalidad tanto, pero no se genera ese nexo, no hay una conversación. (Nivel Regional)

Por otro lado, distintos actores plantean que desde el Ministerio no se ha establecido un serio compromiso por informar, mandatar y apoyar a las Municipalidades en la tarea de constituir oferta para el Subsistema.

> La oferta debería expandirse desde el Ministerio a las Municipalidades, en cuanto a información de que se va a ejecutar el Programa, que va a estar tal Fundación, para que tenga una buena recepción. (Ejecutor)

La oferta disponible así ha quedado subsumida al esfuerzo de los distintos ejecutores, muchas veces personalizada en el esfuerzo de su director o algún profesional de los equipos con mayor conocimiento de la red local, o las características territoriales más o menos favorables.

Otra dificultad respecto al Componente Oferta tiene relación con la falta de información que tienen los usuarios respecto a la oferta disponible, por ejemplo, los adultos mayores.

> Y es más que nada hacer la gestión para que el adulto mayor se acerque al consultorio a pedirlo, no es que falten recursos, sino que el adulto mayor no lo pide, no sabe que existen ofertas disponibles para él. (Nivel Local)

Por otro lado, distintas incompatibilidades se generan entre algunas ofertas y la condición de pobreza extrema o vulnerabilidad de los usuarios del Subsistema que no les permite acceder a las prestaciones. En este marco, los entrevistados plantean que aunque la participación de los beneficiarios en algunos programas es vista como exitosa, muchas veces la situación de extrema pobreza no permite que se generen los impactos esperados en ámbitos, como por ejemplo, la salida de la informalidad en el ámbito laboral.

> Tengo una persona que se ganó el Yo Emprendo Semilla y le ha ido bastante bien pero todavía no tiene los recursos suficientes como para poder pagar una patente entonces siguen trabajando dentro de la informalidad. (Nivel Local)

Algunos entrevistados, manifiestan que el Componente Oferta muchas veces se presenta como un obstáculo para el cumplimiento de los objetivos de la intervención, los cuales están mediados por el acceso a distintas ofertas que, muchas veces, no están disponibles.

> Como te digo el cuadernillo también abarca metas, abarca cosas como que uno también tiene que buscar ofertas y si no están establecidas no podemos, o sea hacemos autogestión y todo, pero siento que no es suficiente desde lo que se plantea en el cuadernillo. (Nivel Local)

Respecto a las necesidades de los beneficiarios, los entrevistados relacionados a los distintos programas que conforman el Subsistema han señalado como la necesidad más urgente entre los usuarios los servicios asociados al área de la salud; mayor cobertura, mejoras en la calidad de la atención, acceso a servicios de salud especializados, son algunos de los temas más apremiantes señalados.

En el caso del Programa Familias, las principales demandas específicas se establecen respecto a educación y alfabetización, y acceso a trabajo dependiente.

Entre los usuarios del **Programa Vínculos** en tanto, existe una alta demanda por artículos de necesidad básica (artículos de higiene, mercadería) y habitabilidad. Por otro lado, se constata una falta de oferta de centros comunitarios para la participación del adulto mayor en algunas comunas y territorios.

> Hay comunas que tienen excelentes ofertas para los adultos mayores, en relación a actividades de ocio, recreación, utilización del tiempo libre, pero no es en todas las comunas lo mismo. (Nivel Regional)

En el **Programa Abriendo Caminos**, las demandas se establecen principalmente respecto a educación, acceso a jardines infantiles y habitabilidad. Cabe señalar que este programa es el que ha tenido mayores dificultades para conseguir oferta, siendo reciente la sensibilización que algunas instituciones, como FOSIS, han tenido respecto a la privación de libertad.

> En FOSIS se ha ido avanzando porque han entendido, se han ido sensibilizando con lo que es la privación de libertad, que han ido abriendo espacios que tienen que ver con trabajo directo con la gente que participa del Abriendo Caminos. Pero ha sido un tránsito súper lento. (Nivel Regional)

En el **Programa Calle** el tema de salud y habitabilidad son los más importantes.

Los entrevistados señalan que, en 2017, por primera vez, se plantea una iniciativa que busca reunir los beneficios sociales disponibles a nivel nacional en una gran mesa intersectorial de trabajo.

Por último, las recomendaciones de los entrevistados, en general, apuntan al establecimiento de una política de Estado que permita articular la oferta, la cual sea mandatada por un órgano de alta convocatoria como la Presidencia, a fin de atender efectiva y eficazmente las necesidades de los usuarios del Subsistema.

> Yo creo que, desde ahí, desde la Presidencia, coordinar con todos.(…) Si la política es desde el Estado mandar a todo el mundo, no solo al interior del ministerio al cual encomienda la misión, sino también este trabajo intersectorial. (Nivel Regional)

3.5.5. Componente Transferencias Monetarias

a. Evaluación del Componente Transferencias Monetarias a nivel de diseño

Este componente está dirigido a las familias y/o personas usuarias del Subsistema, con el fin de otorgar una seguridad económica base, además de complementar sus ingresos autónomos por la vía del Componente de Transferencias Monetarias, las que se constituyen en instrumentos motivacionales y a la vez facilitadores de la participación de los usuarios en los otros componentes.[65] Con esto, se busca aliviar las consecuencias de la pobreza en forma inmediata, además de disminuir sus causas en el mediano y largo plazo, asociando incentivos a la generación de capital humano en los ámbitos de la salud, educación y trabajo.

A nivel de diseño, existen Transferencias No Condicionadas, como la Transferencia Base y el Bono de Protección, y las Transferencias Condicionadas, las que pueden entregarse en base a logros (formalización, rendimiento académico y trabajo de la mujer) o en base a deberes (control del niño sano y asistencia escolar). Adicionalmente, funcionarios del Ministerio sostienen que este Componente obtiene aproximadamente el 70% del presupuesto total del Subsistema y que las Transferencias comienzan a decrecer en los últimos meses de la intervención, en una lógica de no generar dinámicas de dependencia de las familias y de los beneficiarios con el Estado.

[65] Ley 20.595.

El Componente de Transferencias Monetarias, en opinión de los entrevistados, fue creado como parte del diseño del Subsistema para garantizar seguridades mientras se generan oportunidades a través del resto de los componentes. En este sentido, tendrían implícita la visión de entregar seguridad a los usuarios del Subsistema.

En opinión de expertos entrevistados, si bien las Transferencias cumplen un rol, son insuficientes. Plantean que lo que se esperaría en un diseño como éste, es que fueran parte de una batería de prestaciones que generaran sinergias para que la dependencia inicial de los usuarios con las Transferencias Monetarias se fuera diluyendo en el tiempo, mejorando las capacidades de las personas para superar sus situaciones de pobreza y vulnerabilidad en forma autónoma. Sin embargo, se señala que las Transferencias Monetarias no estaban articuladas en el diseño de los programas, esto a nivel conceptual donde el Componente se integrara a la metodología de intervención.

En términos generales, se observan críticas a este Componente desde una perspectiva conceptual vinculada a una visión de política pública que plantea interrogantes respecto de cuál debiera ser el rol del Estado en el ámbito del desarrollo y protección social y también consideraciones de diseño relativas a cuestionamientos acerca de la efectividad de las Transferencias para incentivar conductas entre las familias y generar capital humano. Por otra parte, aparecen en los discursos cuestionamientos de índole operativos relativos al cálculo y entrega de las Transferencias a las familias y beneficiarios, particularmente en el período 2013 - 2014.

Respecto a las Transferencias No Condicionadas, particularmente el Bono de Protección, los entrevistados plantean corresponde a una prestación presente en el Chile Solidario, donde se entregaba un monto marginal en dinero, el cual estaba orientado a solventar los gastos (en locomoción) en que las familias potencialmente incurrían para participar en el Programa. De esta forma, esta transferencia buscaba eliminar una barrera de entrada o permanencia en el Programa, el cual iba decreciendo con el tiempo. En general, no se observan mayores cuestionamientos a este Bono entre los entrevistados, más allá de algunas dificultades operativas que son transversales a la entrega de todas las Transferencias, las cuales serán abordadas al final de este acápite.

Es sobre la Transferencia Base donde se observan mayores reparos por parte de la mayoría de los entrevistados. En primer lugar, se cuestiona que ésta sólo cubra el 85% de la brecha que las familias tienen para superar la línea de la extrema pobreza y no aporte el 100% de la misma. Este cuestionamiento incorpora diversas perspectivas entre los entrevistados. En primer lugar, se plantea que este corte del 85% representa la visión que el Estado tenía sobre el origen o responsabilidad individual y no colectiva de la pobreza (presente en el enfoque AVEO que estaba en la base del diseño del Subsistema), que asume a las familias y las personas como principal responsable de la situación de pobreza y vulnerabilidad que enfrentan, así como también respecto de su superación.

En esta línea, gran parte de los entrevistados manifestaron que bajo un enfoque de derechos, el Estado debiese garantizar a los ciudadanos contar con ingresos suficientes para acceder a una canasta básica de consumo, lo cual implica cubrir el 100% de la brecha observada por cada familia y persona entre los ingresos que éstos generen y el dimensionamiento de dicha canasta de consumo. Al respecto, hay entrevistados que manifiestan que este derecho debiese ser cubierto universalmente e independiente a la participación en el Subsistema, puesto que, aducen, corresponde a un derecho humano que es financiable por el Estado en forma regular puesto que, señalan, no existirían impedimentos para que un país como Chile adopte la política de una renta básica o ingreso mínimo, el cual afirman no desestimula el ingreso al mercado laboral. En la voz de estos entrevistados, esto implica que estas transferencias cesen una vez que las familias en forma autónoma accedan a esta renta mínima o básica.

> El gran argumento de los detractores de la política de la renta básica es que genera un trade off con la disposición al empleo, los estudios que se disponen hasta el momento en aquellos países en que ha regido un programa de este tipo, no confirman aquello. (Experto)

Además, existe la percepción que el aporte orientado a cubrir el 100% de la brecha para alcanzar la línea de la extrema pobreza, generaría menores costos operacionales para el Estado y menor complejidad en los procesos involucrados para su gestión (altos costos administrativos, muchas personas trabajando, recursos asociados, sistemas, IPS trabajando con datos, Bancos, etc.).

Otra línea de argumentos, cuestiona que si las Transferencias fueron creadas para cerrar las brechas de ingresos de las familias, los recursos se han dispuesto pero la brecha persiste, lo que implica que el Subsistema no estaría cumpliendo su propósito en esta materia. A juicio de un experto, una de las razones que explicaría la persistencia de estas brechas, es que los Programas del Subsistema no integran las transferencias en los planes de acompañamiento de los usuarios, restando potencia y significado a las mismas.

Respecto a las Transferencias Condicionadas, de acuerdo a lo planteado por los entrevistados, su existencia busca involucrar a las familias en el esfuerzo de salir de su situación de pobreza y de esta manera evitar el asistencialismo que tienda a hacerlas dependientes del Estado. Una de las críticas relevadas es que las condiciones referentes al control del niño sano y de asistencia a un establecimiento escolar reconocido, ya se exigían para recibir el Subsidio Único Familiar (SUF)[66], lo cual implica que estas Transferencias no aportan un valor adicional sobre lo que venía entregando el Estado. Otros afirman que estas Transferencias no deben existir, porque se plantea hoy en día la cobertura escolar es prácticamente completa en el país y porque los estándares de control del niño sano y control del embarazo son muy altos.

En este ámbito, el avance del programa ha sido buscar los mecanismos para revisar el cumplimiento de estos requisitos que son considerados como comportamientos deseables en las familias, a través de la supervisión y seguimiento de las condicionantes, puesto que se establece que, en la práctica, probablemente no siempre se ha supervisado adecuadamente el cumplimiento de estos requisitos. Al respecto, se señala que hace 10 años atrás, no se podía determinar si efectivamente se estaban cumpliendo, por la falta de sistemas de información, especialmente en el ámbito de la salud.

En esta línea, existen cuestionamientos entre los entrevistados respecto a si las Transferencias Condicionadas realmente generan capital humano, es decir, provocan aprendizaje al interior de las familias.

En el marco del rol del Estado en el desarrollo humano y social, las voces plantean la necesidad de transitar hacia un enfoque de derechos, donde el Estado promueva, transmita y favorezca ciertas conductas en la lógica de que éstas constituyen derechos de las personas. En este marco, la percepción de algunos funcionarios del Ministerio, es que las Transferencias Condicionadas no deberían existir, sino más bien se debe avanzar hacia garantías universales, por ejemplo, un ingreso mínimo. No obstante, se reconoce la eficacia de ciertos bonos en algunas situaciones particulares y bien fundamentadas, pero siempre desde la

[66] Específicamente para percibir este beneficio se solicita el carnet del control del niño sano para menores de 6 años y un certificado de alumno regular para mayores de 6 años, requiriendo que la familia acredite el cumplimiento de ambos requisitos.

concepción de promover la protección social y que constituya una plataforma para el ejercicio de derechos y garantías, como por ejemplo, los subsidios de cesantía.

Existe además el Bono al Empleo de la Mujer (corresponde a una Transferencia Condicionada por Logro), que tiene por objetivo aumentar la participación laboral de la mujer a través de Transferencias Monetarias a ella y a la empresa que la contrata, es decir, una bonificación que intenta estimular la oferta y la demanda de empleo femenino. Frente a esta Transferencia no existen mayores reparos entre los entrevistados.

También se reportaron críticas a la Transferencia por Logro referida al desempeño académico de los niños y niñas, donde existe consenso en torno a cuestionar la incorporación de éstos como sujetos perceptores de ingreso y la perversidad que puede darse al interior de una familia con varios niños en etapa escolar con diferencias en su rendimiento escolar. Al respecto, los entrevistados señalan varias externalidades negativas que este diseño de Transferencia puede generar al interior de las familias y de las comunidades escolares, no quedando claro la efectividad de la Transferencia para promover mejores rendimientos académicos. Al respecto, a partir del juicio de los entrevistados, donde sí podrían estar puestos los incentivos en las familias de extrema pobreza, es en la etapa de educación media, donde las tasas de asistencia no son tan altas como en la educación primaria y el costo de oportunidad para el Estado es mayor.

Además, se señala que estas Transferencias por Logro son entregadas a muy pocas familias del Subsistema, lo cual puede obedecer a fallas en su difusión o bien que constituyen estándares muy altos para familias de extrema pobreza[67] que muy pocas cumplen con las condiciones exigidas, en cuyo caso habría que analizar su potencia como un incentivo efectivo que genere cambios de conducta y agregue capital humano. Cabe destacar que estas transferencias se entregan al 30% más vulnerable de mejor rendimiento abarca a una población, en términos de focalización, mayor que la definida en el Subsistema de Seguridades y Oportunidades.

> Había algunos bonos por logros, que actualmente son los que menos han funcionado (enseñanza media y empleo formal), son muy pocas las familias que ingresan al Seguridades Oportunidades que gatillan algunos de sus bonos por logro. (Nivel Regional)

También, en opinión de expertos entrevistados, se reconoce que a nivel mundial (Banco Mundial y BID), las transferencias condicionadas generan efectos positivos, pero la sensación es que en Chile no existiría monitoreo adecuado de estas políticas de transferencias. Se valora, por ejemplo, el Bono al Trabajo de la Mujer debido a las características del mercado laboral femenino (bajo capital humano, poca trayectoria en el mercado, brechas salariales, etc.). En estas visiones, reconocer el esfuerzo de las familias a través de un bono parece adecuado si lo que se busca es la movilidad social, es decir, hay un reconocimiento de la sociedad al esfuerzo. Las Transferencias entonces tendrían sentido para inicialmente apoyar a las familias y dejar instaladas ciertas capacidades.

Existe consenso entre expertos en el efecto que genera en las familias reconocer los logros y premiar el esfuerzo, no obstante, se debe remirar el diseño para determinar hacia dónde apuntan estos incentivos. El Subsistema de Protección Social Seguridades y Oportunidades fue creado como una estructura de bonificación para superar la extrema pobreza, pero a pesar de tener una buena intención, el resultado no es

[67] Cabe señalar que sólo pueden acceder a las transferencias condicionadas, quienes obtienen la transferencia base, es decir, el grupo familiar cuyo ingreso no alcanza la línea de la extrema pobreza.

muy claro. Se debe investigar si todas las familias necesitan las mismas Transferencias, éstas deben estar asociadas a las características de las familias y deberían ser graduales para incentivar el cambio esperado y su autonomía.

En términos operativos, se mencionan un gran número de dificultades que tuvo la operación del Componente, sobretodo en sus primeros años de implementación. Al respecto se señala que hubo problemas con la activación de los usuarios participantes en la plataforma informática del Programa una vez que éstos firmaban la carta de compromiso, lo cual generaba demoras y desfases entre el inicio de la intervención y la entrega de las Transferencias.

Otra dificultad identificada en el año 2013, ocurría con el Bono de Protección al cual todos los usuarios tienen derecho. Los beneficiarios no cobraban el bono y esperaban juntar varios meses para su cobro (por los gastos en locomoción). No obstante, sólo se podían juntar hasta tres meses, de lo contrario, caducaban y los bonos se perdían.[68]

Además, se levantaron a nivel casuístico un número importante de dificultades e incidencias con el cálculo y entrega de las Transferencias, las cuales se asociaban a las dificultades con los sistemas informáticos, con las fórmulas de cálculo para determinar el monto en el caso de la transferencia base, entre otras. No obstante, probablemente el mayor problema se asocia con que, según señalan los entrevistados, los usuarios del Subsistema no conocen la lógica que está detrás de la entrega de las Transferencias, por lo que no saben en base a qué reciben los bonos, ni tienen claridad cuándo y qué monto les corresponde.

Más allá de la evaluación que se realiza del Componente de Transferencias Monetarias a nivel transversal al Subsistema, a continuación se entregan apreciaciones particulares entregadas por los diversos programas:

En el caso del **Programa Vínculos,** se critica la baja pertinencia de las Transferencias consideradas en la Ley, señalando que están pensadas para el Programa Familias cuyos beneficiarios incorporan a distintos grupos etarios en su conformación, no ajustándose a las necesidades de los adultos mayores, quienes finalmente sólo tienen acceso al Bono de Protección y el Aporte Familiar Permanente, para quienes cumplen con los requisitos específicos de la Ley 20.743 (Bono Marzo), generándose una brecha, por ejemplo, entre el apoyo que el Estado entrega a un hogar del Programa Familias que tiene niños, adultos que puedan trabajar, etc., con el que acceden los adultos mayores, beneficiarios del Programa Vínculos.

En el caso del **Programa Abriendo Caminos**, los bonos por logro escolares de los niños, está fuertemente cuestionados por los entrevistados dado que consideran distorsionan las dinámicas familiares, generando competencias entre hermanos y una serie de externalidades que es difícil de dimensionar, las cuales ya fueron analizadas.

> Detrás de eso es que al niño le va bien y tiene un premio y los hermanos que se esfuerzan igual, no lo tienen y eso yo lo vi, por eso un acuerdo tanto de eso porque lo vi en una familia que tenía como cinco niños y había

[68] A partir del 2015, se realiza convenio con IPS para realizar el pago automático y en forma bancarizada, decisión que no está exenta de críticas, teniendo adherentes y detractores.

> uno de ellos que eran mellizas, a una de ellas le iba muy bien y tenía bono y la otra era muy estudiosa y hacía mucho esfuerzo, pero no tenía bono. Eso me genera conflicto. (Experto)

En el caso del **Programa Calle**, la primera dificultad dice relación con que las Transferencias Monetarias a las que acceden las personas beneficiarias de este programa son limitadas. Éstas básicamente son: el Bono de Protección que reciben todos los usuarios del Subsistema; la Transferencia Monetaria Base, sobre la cual se señala que por sus características muy pocos beneficiarios de este Programa califican para obtenerla; algunas Transferencias Monetarias Condicionadas, para las cuales se señala la misma dificultad anterior; y otras Transferencias universales o garantizadas que generalmente se entregan una vez por año. Los entrevistados coinciden en señalar la baja aplicación que demuestra tener este Componente para su población beneficiaria.

Sobre la Transferencia Monetaria Base, se plantea recurrentemente una crítica respecto a su baja aplicación para las personas en situación de calle. Se menciona que no fue pensada para hogares unipersonales, lo cual se asocia a los requisitos que se establecen para su obtención.[69]

Se señala, en general, la relevancia que, para esta población, adquieren en cambio, las Transferencias No Condicionadas, así como también, la importancia de generar medidas que permitan sostener en el tiempo esta mejora económica. Esto en el marco de incorporar el enfoque de derechos a la Transferencia Monetaria Base (lo cual ya fue analizado en la evaluación transversal del componente), en el entendido que el Estado debiese asegurar un piso mínimo a todos los ciudadanos que les permita, al menos, superar "la línea de la indigencia".

Con todo, los distintos entrevistados están de acuerdo en que este componente es fundamental para la población en situación de calle. Esto, porque tomando en cuenta que a estas personas les significa mucho esfuerzo emplearse, un ingreso extra es de mucho impacto para ellos.

> De repente no se evalúa la potencia que tienen esas propuestas de Transferencia Monetaria en familias que no tienen lucas, yo creo que muchas políticas se hacen desde el bienestar, y aunque, obviamente quizás no es lo más necesario, se requieren otras cosas, igual ayuda, es por eso que los bonos terminan siendo clave. (Experto)

b. Evaluación del Componente Transferencias Monetarias a nivel de implementación

A nivel de implementación, una primera recomendación que aparece entre los entrevistados señala la posibilidad de generar un sistema de consulta que permita a los ejecutores y sus equipos contar en cada momento con información precisa respecto al estado de las Transferencias de los usuarios, lo cual les permita responder de manera adecuada a sus preguntas y dudas.

> Un sistema de consulta que uno sepa, qué bono le toca a cada que familia, y cuánto cuál es el monto. (Nivel Local)

La caducidad de los bonos no cobrados es también una situación problemática fuertemente criticada y transversal a los distintos Programas del Subsistema, lo cual, a juicio del nivel central, se resuelve con la bancarización de los bonos. Esto es relevante, en la medida que muchas veces los beneficiarios disponían de recursos reducidos como para cobrar los bonos, o bien algunos adultos mayores postrados no pueden nombrar a un apoderado para que puedan cobrar sus bonos por ellos porque, según lo que afirman los

[69] Se prioriza por ejemplo a madres, o adultos a cargo de otras personas en el hogar, lo cual aplica en mayor grado con los beneficiarios del Programa Familias.

entrevistados, no existen los mecanismos como para hacerlo. Al respecto, a nivel central se plantea que esto obedece a temas de carácter normativo.

> Entonces hoy día tenemos un número significativo de adultos mayores, que por no haber ido en seis meses, viejos que están postrados, que han estado hospitalizados, que están enfermos y que no tienen un familiar que vaya a cobrar o que se haya acercado a la municipalidad a hacer la consulta, han perdido sus bonos definitivamente. (Nivel Regional)

Algunos entrevistados han sugerido, en este sentido, la disposición de apoderados representantes de los beneficiarios que puedan realizar los cobros a fin de subsanar esta situación, que si bien se ve más acentuada en el caso de adultos mayores, se presenta como un problema transversal a los distintos programas.

> Nosotros tenemos muchos adultos mayores postrados, o que tienen movilidad reducida y que no pueden ir a hacer cobros. Y en el programa Vínculos no hay apoderados, es el beneficiario directo quien cobra. Entonces lo que ha pasado es que algunos adultos mayores han perdido sus bonos, han caducado porque seis meses sin cobrar caduca para siempre. Y tenemos esa dificultad, que todavía no se ha solucionado. (Nivel Regional)

Los atrasos en la entrega de los bonos también aparecen como una situación que se da con frecuencia en los programas del Subsistema, obstaculizando así la implementación de la intervención, retrasando en 3 o 4 meses el inicio de la entrega de los bonos, lo cual es transversal a todos los programas del Subsistema.

> Las transferencias monetarias en el Abriendo Caminos y en el Calle ha sido súper complejo. Porque como te decía antes, para que se active un bono de protección, tiene que estar el plan de intervención en el sistema, desde ahí son 3 a 4 meses para que se le emita su primera cuota. (Nivel Regional)

El tema de la bancarización en la actualidad representa, por otro lado, una de las últimas dificultades por las que atraviesa la ejecución del Componente. Esto, sobre todo, para los usuarios adultos mayores de los Programas, quienes acostumbraban a realizar sus cobros vía presencial y se les dificulta realizar los trámites necesarios para abrir una Cuenta Rut.

> Hay adultos mayores que no pueden ir al banco a retirar, no pueden ir a sacar la Cuenta Rut, y hay que sí o sí pagarle por esta vía. (Nivel Regional)

Otros entrevistados ponen sobre la mesa un problema más específico vinculado a la bancarización, se trataría del cobro automático por parte del Banco a sus clientes para la regularización de montos adeudados con la institución, lo cual responde a temores de los beneficiarios, en tanto los bonos no son enajenables.

> Este año se implementó la modalidad de solo transferencia electrónica, entonces también ha sido todo un tema porque hay gente que tiene problemas con el Banco porque el único que acepta es el Banco Estado. Entonces hay gente que tiene problemas con el banco porque tiene deudas y al depositarle las platas se las está absorbiendo el Banco. (Nivel Regional)

Contrariamente, en el caso del Programa Calle, la bancarización ha sido considerada por algunos entrevistados como una solución al problema de caducidad de los bonos.

> Es mejor tener una bancarización a tener el bono presencial por el tema de caducidad de los bonos, ya, la persona en situación de calle por su particularidad y todo eso es más probable que no cobre los bonos a que sí los cobre, o que los cobre en un tiempo que no corresponda a que los corresponda a tiempo. (Nivel Regional)

A nivel de implementación, los entrevistados señalan la existencia de problemas de carácter operativo que se observan específicamente con las personas en situación de calle. Se plantea que un importante porcentaje de ésta no cobra sus bonos, lo cual genera un gasto al volver a emitirlos.

Asimismo, en el caso del Programa Vínculos, sin embargo, en la voz de uno de los entrevistados, antes tendría que ponerse atención al mecanismo de activación de la tarjeta que muchos usuarios no están en condición de realizar, así como tampoco abrir una Cuenta Rut.

> Está la bancarización, sin embargo, para bancarizar el adulto mayor tiene que ir y activar la tarjeta. Entonces todo eso para nosotros es una dificultad. (Nivel Regional)

En relación a Transferencias Monetarias Condicionadas, los entrevistados del Programa Familias señalan que las vinculada a deberes, como son el Bono por Control Niño Sano y el de Asistencia Escolar, en realidad no constituyen un beneficio adicional de parte del Subsistema, pues frecuentemente las familias ya poseen con anterioridad estos bonos pues son requisito del Subsidio Único Familiar. A raíz de esta situación se puede inferir la baja pertinencia del incentivo.

> Pero es que tienes que pensar que el bono base es un bono y asociado al bono base está el bono de control niño sano y el bono de asistencia, y esos bonos ya la familia ya lo reciben con el SUF, entonces estas repitiendo el beneficio o sea siendo súper honesta estas... no, porque con el Subsidio Único Familiar, le pagas por si tiene la asistencia al día, si el niño va al colegio. (Nivel Regional)

Otros entrevistados dejan entrever una idea similar a lo planteado más arriba respecto a la pertinencia de las Transferencias Condicionadas, cuando expresan que en general se observa que las familias ya han adoptado las buenas prácticas que incentivan este tipo de bonos, en tanto otras no las adoptarán nunca porque condiciones de vulnerabilidad más complejas lo dificultan. Adicionalmente se plantea que los pocos datos administrativos, dificultan orientar las Transferencias hacia otras áreas como por ejemplo, salud del adulto, de los adolescentes, ahorro, etc.

> Creo que las familias que me han tocado tienen como bien arraigado el tema de llevar a los niños al control sano, de mandarlos al colegio. La familia que obviamente tiene mayores dificultades de relaciones, que tienen más problemáticas para mandar al niño al colegio entonces, tampoco les incentiva el tema del bono, porque tienen problemas de dinámica entonces no es un tema mandar al niño al colegio o no, si no los mandan no van a mandar al niño ni con bono ni sin bono, no es un incentivo. (Nivel Local)

En el caso del Programa Vínculos el Componente Transferencias Monetarias se convierte en un tema de especial relevancia, y esta opinión es compartida fuertemente por distintos actores. El adulto mayor beneficiario del Programa tiene grandes carencias a nivel económico, por lo que generalmente no logra satisfacer sus necesidades más básicas, como son la salud (medicamentos, útiles de higiene y dispositivos), la alimentación o el transporte vinculado a sus controles de salud. Ante esto, la Transferencia es muy relevante porque permite solventar ciertos gastos específicos, que sin la Transferencia no pueden afrontar.

> Yo creo que lo que más les afecta a ellos es lo económico. (Nivel Local)

Los entrevistados señalan que la mayor parte de estos adultos mayores sólo reciben la Pensión Básica Solidaria, conformando ese su único sustento. En lo que refiere a los beneficios que otorga el Subsistema, estos usuarios en general no aplican más que para el Bono de Protección, al que acceden de forma obligatoria todos sus beneficiarios.

> Ninguna condicionada les aplica, solo tienen el bono protección, invierno, cuando tienen cargas...pero no… el bono marzo sí lo tienen, ahora tuvieron aguinaldo de navidad. (Nivel Regional)

Una opinión generalizada es, en definitiva, aumentar las Transferencias Monetarias a los usuarios del Programa Vínculos, en consideración a las características de una población beneficiaria altamente carenciada

y vulnerable. Una de las opciones planteadas se refiere a la necesidad de revisar el Sistema de Pensiones chileno en términos de aumento de la Pensión Básica Solidaria o del Aporte Previsional Solidario de Vejez.

> En comparación con otros programas yo encuentro que el bono del Vínculos debiese ser uno de los más altos. (Nivel Local)

En el Programa Abriendo Caminos, otra dificultad señalada respecto a la ejecución del Componente dice relación con la falta de mecanismos más eficientes en los procesos de acreditación de requisitos para el acceso a las distintas Transferencias Monetarias Condicionadas. Aseguran que deben acreditar, por ejemplo, el Control del Niño Sano a través de formularios, y no a través de sistemas informáticos como supuestamente ocurre con el Programa Familias.

> En Familia se valida el Control Sano en el sistema, y en Abriendo Caminos tenemos que hacerlo por formularios. Porque no hay sistema para validar, para acreditar. (Nivel Regional)

En el caso del Programa Calle, la principal dificultad que se presenta respecto al Componente Transferencias Monetarias tiene que ver con cómo éstas pueden convertirse en un incentivo o, al contrario, un obstaculizador dentro de la intervención. Ejecutores y equipos profesionales plantean que con regularidad las Transferencias Monetarias son el principal motivo por el cual personas en situación de calle se acercan para formar parte del programa.

> No es el elemento central, ni tampoco debiera ser el elemento que guía a la persona como única razón para entrar, es decir acá en algún momento llegaron personas en situación de calle a decir "Quiero ver lo del bono", entonces claro, no puede ser. (Ejecutor)

Al respecto, los entrevistados señalan como ejemplo de lo anterior que algunos usuarios decidieron abandonar el Programa una vez que cobraron montos correspondientes a bonos acumulados por meses.

> Algunos recibieron hasta $120.000 acumulados. Porque aparte venía el bono marzo incluido, entonces les aumentó bastante. Y se perdieron, cayeron de nuevo en el consumo, se desaparecieron. En ese sentido, el tema del bono acumulado, nos complicó la intervención. (Ejecutor)

Una recomendación que es planteada por los entrevistados del Programa Calle a este respecto dice relación con el condicionamiento en la entrega de los Bonos a través de informes psicosociales que permitan evaluar qué tan pertinente es el otorgamiento de ellos en un momento dado.

> Eso se puede ir condicionando a través de informes psicosociales. Por ejemplo, nosotros podríamos hacer informes del usuario, de los que están avanzando positivamente y eso enviarlo al Ministerio, y ver los porcentajes. Si estamos sin un informe y empiezan a aumentar los bonos, y la persona está dañada, obviamente va a ser un factor de riesgo. (Ejecutor)

Otra recomendación apunta a que el Bono de Protección fuera creciente en vez de declinante, es decir, aumentara gradualmente de tal manera que conformara un incentivo respecto a la progresión y permanencia en la intervención.

> Yo opino que podría ir aumentando, pero de forma paulatina. Por ejemplo, al principio la persona está dañada, tiene que ser intervenida, si va a tener acceso a recursos los va a gastar en consumo, porque él está en ese momento sólo pensando en que necesita plata para consumir. Y si se le sube más adelante, o se le va aumentando, podría ser en la etapa en que la persona ya esté intervenida y ya tiene otra visión, tiene otra forma de ver las cosas, y va a tomar ese bono y lo va a invertir en algo positivo. (Ejecutor)

En esa misma línea, algunos entrevistados del Programa Calle apuntan a la instalación de bonos por logros relacionados a la consecución de metas dentro de la intervención, por ejemplo relacionadas a la disminución del consumo o la asistencia a controles de salud.

> Por ejemplo, nosotros tuvimos casos muy exitosos donde la bitácora de cada usuario tiene como para ingresar 3 metas, donde es lo que el usuario debería trabajar durante los 2 años, y ellos van viendo lo que a ellos les acomoda más. Por ejemplo, algunas metas son bajar el consumo, recuperar a su familia. Y nosotros siempre los asesoramos, como nuestro Programa estaba enfocado a lo de salud, que tenía que trabajar su área de salud también. Pero hubo casos tan exitosos que tuvimos 6 metas, tuvimos que agregarle hojas a la bitácora y trabajar 6 metas con la persona. Entonces yo creo que esas personas que trabajaron esas 6 metas y superaron la situación calle, tuvieron beneficios FOSIS por su esfuerzo, por su compromiso, a esas se les debería dar un bono más positivo por sus logros. (Ejecutor)

3.5.6. Evaluación de aspectos de diseño de carácter transversal

a. Período de intervención

Aunque se plantea que las problemáticas que enfrentan las diversas poblaciones objetivo que atienden los programas del Subsistema genera la necesidad de realizar intervenciones de larga duración, planteando que éstas incluso podrían exceder los 24 meses planteados por el Subsistema como es el caso del Programa Calle. También se establece que en algunos escenarios los plazos de intervención pueden ser menores. Por esto, los entrevistados más que criticar el período de intervención, cuestionan la nula flexibilidad que existe en términos de modificar los períodos definidos para cada componente.

Al respecto, existe consenso entre los entrevistados respecto a la normativización de la intervención en términos de la baja flexibilidad que existe en el modelo de intervención de los programas del Subsistema, tanto desde los tiempos de intervención considerados, como de la existencia de una metodología única que no se acomoda a los diversos tipos de familias y beneficiarios que presentan requerimientos de intervención diferenciados.

> Puede que necesiten ocho meses y están listas para circular por las redes (refiriéndose a las familias), u otra que va a necesitar más tiempo. Entonces hay que definir más allá de lo que dice la ley, cuánto es lo lógico que debiera funcionar una intervención y eso no está definido para los distintos perfiles de familia. (Nivel Central)

En este marco, se plantea una diversidad de escenarios que van desde, por ejemplo, en algunos casos, la necesidad de incorporar sesiones adicionales de Apoyo Psicosocial que permitan resguardar, en conjunto con la entrega de la oferta intersectorial, la sostenibilidad de los resultados de la intervención entre los participantes. Hasta la posibilidad que existan situaciones familiares donde no se requiere la implementación del componente de acompañamiento. Estas posturas refieren la necesidad de una aplicación más flexible del modelo de intervención.

> El proceso debiera ser más largo, que responda a las características de las familias y no a estar participando de todo el programa. El programa de acompañamiento debería ser sólo si lo necesitas, tú podrías tener el bono sin un programa de acompañamiento, tú podrías tener periodos de acompañamiento más largos para las familias que lo necesitan según sus características. (Experto)

Algunos entrevistados sugieren un mecanismo de egreso anticipado. Se plantea que algunos usuarios no requieren el período completo estipulado de intervención, por lo que una evaluación permitiría resolver en qué casos esto podría ser adecuado o no.

> Yo creo que los 24 meses para algunas familias es adecuado, pero debería haber un egreso anticipado para aquellas familias que en 12 meses ya están listas y no tiene mucho sentido seguir visitándolas, o sea ahí debería haber egreso anticipado. (Nivel Local)

Al respecto, se sostiene que en la actualidad las familias y beneficiarios deben adaptarse a las características del diseño de intervención de los programas del Subsistema y no al revés. En este marco, se establece la necesidad de acotar la intervención a los requerimientos específicos de cada familia y beneficiario, lo cual no sólo plantea consideraciones de carácter metodológico para procurar una intervención pertinente y efectiva a las características de los diversos tipos de beneficiarios, sino que responde también a consideraciones presupuestarias, aumentando con ello también la eficiencia en el uso de los recursos.

En el caso del Programa Calle, se considera insuficientes los 24 meses de intervención, señalando la importancia, especialmente para su población beneficiaria, de definir un egreso en base a los logros, más allá de los requerimientos presupuestarios que ello implique. Incluso se plantea que, en términos ideales, la duración de la intervención debiese bordear los 5 años, período que permite contar con mayores posibilidades de superar la situación de calle.

En el caso del Programa Vínculos, se establece que el aumento del período de intervención de 12 a 24 meses constituyó una mejora al programa.

b. Ventana de 12 meses

Existen variadas explicaciones o interpretaciones respecto al sentido y aporte de la ventana de 12 meses que ocurre una vez que las familias y beneficiarios terminan su participación en el programa de acompañamiento y egresan del Subsistema, período en el cual los participantes no pueden reingresar al mismo. Algunos entrevistados plantean que este espacio temporal constituye un período donde las familias y beneficiarios pueden acceder a la oferta preferente y de esta forma alcanzar las metas planteadas, cerrando con ello las brechas que las familias y beneficiarios tienen. Otros en cambio, plantean que esta ventana permite contar con un período de evaluación para identificar los logros de la intervención entre las familias y beneficiarios participantes. Una postura más pragmática se relaciona con la necesidad de dar la oportunidad y cupos a familias y beneficiarios nuevos.

Las diversas posturas encontradas entre los entrevistados son sintomáticas de la no existencia de una documentación que explique y justifique el diseño que está en implementación, lo cual obedece a la falta de una arquitectura documental en el origen del Subsistema, así como la ausencia de marcos lógicos o documentos de diseño y diagnóstico que justifiquen las decisiones de diseño.

No obstante, estas justificaciones respecto a la ventana de intervención, a diferencia de programas como Calle o Abriendo Caminos, el período de carencia existente en todo el Subsistema no se encuentra tan cuestionado en el caso del Programa Familias y Vínculos.

En el caso del Programa Calle, esta ventana es criticada por parte de los entrevistados en el sentido que además de significar una interrupción en el proceso, puede generar un retroceso en la intervención, al dejar a los beneficiarios solos en un período de la intervención donde necesitan mayor apoyo, dada sus características.

c. Egreso

Se observa consenso entre los entrevistados respecto a evaluar negativamente la existencia de un egreso de carácter administrativo transcurridos los 24 meses de intervención, es decir, que la permanencia del usuario

en el programa finaliza al cumplirse dicho período de tiempo, lo cual presenta variadas consideraciones. En primer lugar, se plantea que este tipo de egreso, al no estar condicionado al mejoramiento de las condiciones de vida de las familias y beneficiarios, no custodia ni aporta al cumplimiento del propósito de los programas, restando con ello pertinencia a la intervención.

> Pero el egreso por tiempo está igual. Y efectivamente eso puede ser sin dudas un problema, porque puede egresar alguien que quizás no cambió en nada. (Nivel Central)

En segundo lugar, algunos entrevistados señalan que plantear un egreso de carácter administrativo, sin mayor distinción respecto a los logros del programa en cada familia o beneficiario intervenido, genera dificultades en materia de evaluación y retroalimentación respecto al éxito del programa, lo cual no permite introducir un proceso de mejoramiento continuo del diseño de las intervenciones. En este aspecto, los entrevistados contrastan el diseño de los programas del Subsistema de Protección Social Seguridades y Oportunidades con el del Chile Solidario, donde afirman, efectivamente existían mecanismos de egreso que permitían identificar si éstos constituían salidas exitosas o simples.

> (Refiriéndose al CHISOL) éramos bien exigentes porque hablábamos del egreso exitoso cuando se cumplían todas las condiciones mínimas. (Nivel Central)

En tercer lugar, se señala que el egreso administrativo no entrega información relevante para reingresos de las familias y beneficiarios a los programas del Subsistema en futuras cohortes, en tanto ocurre cuando transcurre un período de tiempo y no cuando ocurre algún hito que implique un resultado de la misma.

En otro orden, algunos entrevistados reflexionan respecto a cómo se podría repensar el mecanismo de pago a los ejecutores en función a la existencia de egresos exitosos, lo cual podría constituir un mecanismo que incentive a los ejecutores para obtener mayores niveles de impacto entre los beneficiarios de los programas del Subsistema.

> Si se pagara por las intervenciones podríamos generar egresos por resultados y asociado a cambios y a un paso a otra situación que requiere otro tipo de acompañamientos. (Experto)

En este marco, los entrevistados señalan que definir un egreso en base a la superación de los problemas o el logro de las metas planteadas por las propias familias y beneficiarios participantes constituye una medida que permitiría acotar o ampliar la intervención, aportando con ello una mayor pertinencia e impacto de la misma.

En el caso del Programa Calle, si bien en términos protocolares se establecen otros indicadores de egreso relacionados al cumplimiento de los objetivos del plan de desarrollo y del plan laboral por parte de los beneficiarios, estos criterios en la práctica no son utilizados, según corroboran los distintos entrevistados. Al respecto, algunos señalan la imposibilidad de dar cumplimiento a las metas propuestas en el plan de desarrollo, sobre todo cuando en los primeros diseños del programa, estas metas vinculadas a la matriz de recursos correspondían a "metas soñadoras", cuyo logro no correspondía necesariamente al objetivo de la intervención.

> Por ejemplo, algo tan simple como los 24 meses, porque para una persona en situación de calle los 24 meses son insuficientes. Claro, porque el promedio de permanencia en calle es de 7 años. (…) Yo sé que hay un tema de recursos financieros, pero los egresos deben ser por logros, los programas todos tienen un propósito, egresara cuando cumple el propósito. (Experto)

d. Reingreso

No existe, entre los entrevistados, posturas desfavorables respecto al reingreso de los beneficiarios a los distintos programas del Subsistema, a nivel de diseño. Algunos sostienen que si se cumplen las condiciones de focalización y las familias o beneficiarios, en base al procedimiento legal de prelación o focalización, quedan seleccionadas no existen fundamentos para negar o coartar su participación, en base a que las condiciones de pobreza y vulnerabilidad persisten. Otros plantean que el reingreso permite de alguna forma solucionar los períodos estancos de intervención establecidos en el diseño, generando que las familias y beneficiarios puedan reintentar alcanzar las metas que se proponen.

Al respecto, algunas voces señalan que en base al dinamismo existente en la composición de las familias y en la situación de vida de los beneficiarios, es difícil suponer la existencia de una misma familia y/o beneficiario, en cuyo marco plantean fundamental definir qué significa que una familia o beneficiarios repita la intervención y adecuar la misma a las composición o situación de las familias o beneficiarios según corresponda.

No obstante, sí existen cuestionamientos entre los actores entrevistados respecto a la inexistencia de diseños u orientaciones metodológicas que permitan enfrentar esta situación, lo cual genera que las familias y beneficiarios que participan en más de una ocasión en los programas del Subsistema deban enfrentarse a una intervención con las mismas características, lo cual se agudiza ante una intervención muy pauteada considerada su baja flexibilidad. En base a esto, se plantea una reflexión relativa al para qué de esta nueva intervención, cuestionando el aporte de la misma.

En estos casos, los entrevistados del Programa Abriendo Caminos señalan que se han entregado lineamientos a los niveles regionales de analizar caso a caso la situación de la familia en las mesas regionales, particularmente estudiar los nuevos diagnósticos que permitan identificar la intervención más pertinente a aplicar sobre las familias que reingresan al programa. Al respecto, cabe destacar que según disposiciones normativas, existe un tiempo para poder reingresar a los programas (12 meses entre que egresan del programa, que son los necesarios para reingresar al Subsistema).

e. Pertinencia Territorial

Existe consenso entre los entrevistados que los programas del Subsistema, en general, carecen de pertinencia territorial. Se plantea que al constituir una sola metodología a nivel nacional, desde un nivel de diseño es posible considerar que los programas no recogen las particularidades regionales y las relativas a la realidad urbano – rural para la intervención.

Respecto a la intervención, algunos actores sostienen que el diseño del componente de acompañamiento presenta un claro sesgo urbano, lo que dificulta su aplicación en contextos rurales. Mientras, otras voces no visualizan la existencia de este sesgo, sino más bien plantean consideraciones de índole operativa referida al número y periodicidad de las sesiones de acompañamiento, lo cual dificulta la implementación del Componente de Acompañamiento particularmente en zonas extremas (de difícil acceso) y rurales. Algunos actores del Ministerio plantean que esta dificultad se ha superado parcialmente a partir del rediseño actual de los Programas del Subsistema.

> Creo que el programa funciona en todos lados, pero hasta como estaba el año pasado era demasiado pauteado en términos metodológicos en que es difícil seguirlos, en zonas australes es difícil, ahora la pertinencia territorial es en lo que carecemos en general en los programas. (Nivel Central)

Para otros actores, la falta de pertinencia territorial está dada por la inexistencia del ámbito comunitario en el Componente de Acompañamiento, el que sí está presente en la focalización. Al respecto, se plantea, que los

procesos de focalización y prelación de las familias y beneficiarios de los programas Familias y Vínculos han considerado la incorporación de variables de carácter territorial.

Otros de los ámbitos donde se cuestiona la pertinencia territorial dice relación con el Componente Oferta. Se plantea que no existe una coordinación intersectorial que permita generar una oferta articulada desde los distintos órganos del Estado que permita intervenir en forma eficiente en población de extrema pobreza y vulnerabilidad, por lo que puede ocurrir que la oferta disponible no se localice en los territorios donde se concentren los Programas del Subsistema.

Por último, se plantea que la pertinencia territorial también se ve obstaculizada por el mecanismo centralizado de focalización y determinación de la cobertura, crítica que también excede el diseño del Subsistema y que se relaciona con el centralismo del país. En este marco se señala la necesidad de avanzar hacia la incorporación de las regiones y los ámbitos locales en la definición y distribución de la cobertura en base a las necesidades y capacidades locales.

f. Perspectiva de Género

Existe consenso entre los entrevistados respecto que los programas del Subsistema, debiesen incorporar el enfoque de género, lo cual requiere un acabado conocimiento de la población potencial. Al respecto se plantea que los equipos metodológicos no poseen profesionales con la *expertise* necesaria para aplicar dicho enfoque en términos metodológicos.

Se reconoce el déficit en materia de género en los programas del Subsistema, el enfoque se limita muchas veces a establecer en los instrumentos y manuales la redacción binaria pero no la perspectiva que subyace en materia de género. Al respecto, se plantea la necesidad de que el enfoque de género esté presente en el diseño de las actividades que se realizan con los beneficiarios/as y familias, en el marco de un Subsistema que trabaja mayoritariamente con mujeres como, por ejemplo, las cuidadoras/es del Programa Abriendo Caminos quienes son, en la mayoría de los casos, adultas mayores.

En el caso del Programa Calle, a partir de esta constatación se plantea la necesidad de incorporar el enfoque desde una mirada más amplia, que permita hacer llegar el mensaje a esta población predominantemente masculina, y atender diferenciadamente el nivel de vulnerabilidad que conlleva ser hombre o mujer en situación de calle.

g. Marco Normativo

Existe consenso entre los entrevistados respecto que el marco normativo que rige el Subsistema compuesto por la ley y sus reglamentos constituye un nudo crítico para la implementación de sus Programas, planteando que éste se ha constituido en una “camisa de fuerza” tanto para la implementación de los mismos, al no conversar necesariamente con los marcos programáticos, como para la aplicación de rediseños que permitan un mejoramiento del diseño, en función de los requerimientos de cambio observados a partir de la implementación de los programas. De acuerdo a la opinión de un actor consultado, esta percepción se encuentra refrendada a partir de un estudio realizado por el Banco Mundial.

Lo anterior se funda, en la voz de los entrevistados, en que la Ley y reglamentos que norman el programa versa sobre variados temas tales como la definición de componentes, instrumentos, niveles de ingresos, entre otros, lo cual amarra la ejecución y constituye un error de diseño que ha traído dificultades al momento de implementar los Programas del Subsistema.

> La ley define programas, define ingresos, instrumentos y eso amarra creo que fue un error de diseño y te genera un montón de problemas. (Experto)

La implicancia del marco normativo, a juicio de los entrevistados, no sólo constriñe el diseño de la intervención, sino también afecta los procesos de focalización y prelación, lo cual dificulta la adaptación de éstos a eventuales cambios de enfoque que el Estado pueda incorporar para dimensionar y enfrentar la extrema pobreza.

De acuerdo a la percepción de los entrevistados, este amarre normativo se basa en el diseño del Programa Familias, lo cual genera aún más complicaciones para que programas como Vínculos, Abriendo Caminos y Calle puedan implementar intervenciones coherentes y pertinentes a la problemática que enfrentan los grupos vulnerables que éstos atienden, la cual no necesariamente coincide con la de las familias en condición de extrema pobreza.

> La ley se construye para Familia y el programa se construye para Familia y después se adaptó, se hizo un reglamento que trató de ajustar para los otros 3 programas y quizás no era ni necesario. (Nivel Central)

Respecto a la evaluación que los actores realizan sobre esta situación, es posible encontrar diversas posturas. Una de ellas plantea que esta crítica al marco normativo constituye una justificación para no hacer cambios sustantivos al Subsistema, en tanto señala que muchos de éstos están expresados sólo a nivel reglamentario.

Otros señalan que esta inmovilidad del marco normativo desde la instauración del Subsistema hasta la actualidad, responde a una estrategia de la autoridad del Ministerio basada en la necesidad de despolitizar el proceso de rediseño y al convencimiento que los cambios relevantes que se debían incorporar al Subsistema, particularmente aquellos relativos al enfoque que regula las metodologías de intervención, no requerían una modificación legal o normativa.

> Porque si no hay espacio para ir a la modificación legislativa, porque tampoco había ninguna intención de confrontar con quienes habían diseñado este tema en el Congreso, fue una decisión de despolitizar el proceso, y al ver que no había inconvenientes con hacer ciertas modificaciones, la autoridad dijo, bueno está bien vamos por ese camino. (Nivel Central)

Otros actores complementan esta visión con críticas a la normativa procedimental que está detrás de los Programas del Subsistema, la cual se basa en una serie de requerimientos y trámites a realizar que, por un lado, atrasa y acorta el período efectivo de ejecución con los beneficiarios, y por otro, impacta negativamente en la calidad de la operación de los Programas. Esta situación, se complica aún más con el carácter anual de los ciclos presupuestarios que rigen todos los programas y políticas públicas del país, lo cual excede la evaluación del Subsistema.

En esta línea, también se plantea como un nudo crítico los períodos presidenciales de 4 años y la costumbre que los diversos sectores políticos tienen de repensar los programas públicos y la política pública cada vez que comienza un nuevo Gobierno o una nueva administración ministerial. Al respecto, se señala la necesidad de contar con lógicas bianuales o trianuales para la implementación de programas públicos.

Respecto de los Programas Vínculos y Abriendo Caminos, los entrevistados plantean críticas a la definición de quiénes dentro del hogar o núcleo familiar son potenciales beneficiarios de los programas, lo cual está regulado en el reglamento que rige la focalización.

En el Programa Vínculos, como ya fue analizado anteriormente, se crítica que este reglamento no incorpore a las personas que son dependientes de los adultos mayores, quienes muchas veces se encuentran en situación de discapacidad, o de problemas de drogadicción, lo cual afecta los resultados de la intervención.

En el **Programa Abriendo Caminos**, los entrevistados señalan que la principal restricción que el marco normativo del Subsistema impone es la no incorporación del privado de libertad como beneficiario del programa cuando éste sale en libertad durante el período de intervención del programa. Al respecto, los entrevistados del Programa plantean que han realizado esfuerzos por cambiar el reglamento que regula la focalización, cambio que no se ha podido concretar hasta la fecha, puesto que señalan esto implicaría la necesidad de incorporar un cambio a nivel legal y no sólo reglamentario.

La dificultad que implica la no incorporación del privado de libertad como beneficiario, tiene variadas consideraciones y dificultades a nivel de la ejecución, particularmente cuando éste se reinserta en la familia en el período de ejecución del componente de acompañamiento. Al respecto señalan que esta situación genera crisis en las dinámicas familiares, ante lo cual no hay orientaciones metodológicas del Programa, ni tampoco la posibilidad de intervenir desde algunos de los componentes del mismo. Al respecto, se señalan dificultades prácticas como la imposibilidad y falta de recursos para apoyar al ex privado de libertad para obtener el carnet de identidad o cualquier otro documento o gestión, por básica que sea, tampoco se le pueden realizar Transferencias Monetarias.

Otra de las dificultades que genera esta exclusión del privado de libertad como parte de la población beneficiaria del programa, se asocia a la imposibilidad de entregarle el acompañamiento sociolaboral al momento de su salida en libertad el cual resulta ser un aporte para su reinserción a la sociedad. Esto a juicio de los entrevistados le resta pertinencia e impacto al programa.

> Entonces si la persona lleva 10 años de su condena y salen en un mes más, yo ni siquiera lo puedo incorporar al Acompañamiento Sociolaboral por ejemplo, que sería importante. (Nivel Central)

La vía de solución que ha adoptado el Programa Abriendo Caminos para enfrentar esta dificultad, ha sido incorporar a un nivel discursivo y estratégico a los privados de libertad como parte de la estrategia de intervención, a través de, por ejemplo, la inclusión de materiales específicos para la reinserción de este actor en el proceso de acompañamiento en la caja de herramientas, con lo cual promueven su incorporación en el trabajo que realizan con las familias, aunque señalan no pueden exigir trabajos específicos con esta población cuando se reinsertan al hogar.

Respecto al **Programa Calle**, los entrevistados plantean que el marco normativo no incorpora "las particularidades de las personas en situación de calle", cuestionando la pertinencia de aunar, bajo una misma categoría de población vulnerable, a los programas Vínculos, Abriendo Caminos y Calle. Al respecto, se establece las sustanciales diferencias que existen en las problemáticas que enfrentan las tres poblaciones que atienden dichos programas y algunos entrevistados sugieren la necesidad de reglamentos que aborden la problemática asociada al Programa Calle a partir de sus propias características.

h. Sistemas de Información

Se observa un amplio consenso entre los diversos tipos de actores entrevistados que los sistemas de información, o la falta de éstos, constituyeron en los años 2013-2014 un nudo crítico relevante que afectó la operación de los Programas del Subsistema.

Los entrevistados coinciden en señalar que la plataforma informática BPM creada a partir de la Ley que creó el Subsistema de Protección Social Seguridades y Oportunidades, tuvo innumerables problemas para operar, generando retrasos y dificultades en la implementación. Entre otras razones, fue por eso que durante 2014 se creó un Sistema de Registro paralelo transitorio denominado "Sistema de Información Ingreso Ético Familiar (SIIEF)" para la operación del programa Familias, al cual se migró información desde el sistema inicial

BPM, produciéndose pérdida de datos que dificultaron tener el registro completo de las familias atendidas los dos primeros años, levantando la trazabilidad de su intervención.

> En el 2013 y en el 2014 tuvimos un sistema de registro de información que no funcionó. Yo en mi presentación de fondo del sistema de registro, ponía el infierno, así porque de verdad el tema del registro es un infierno y los apoyos nos decían que es décima vez que el registro marca error "r 83". (Nivel Central)

En esta línea, se indica que la operación de los programas del Subsistema en el período 2013 y 2014 funcionó a través de registros manuales de la información proveniente de la ejecución del componente de acompañamiento, contraviniendo con ello una práctica instalada entre los Apoyos Familiares del Programa Familias donde, en la voz de un entrevistado, *"antes el eslogan era lo que no está en el sistema no existe"*, dando cuenta con ello de la práctica que existía de registrar la intervención en un sistema informático que permitiera su monitoreo, es decir, el Programa Familias era el único que operó usando el SIIEF en la cohoerte en estudio.

La visión crítica de los entrevistados respecto al BPM responde a diversos tipos de consideraciones que van desde aspectos operativos de la compra del sistema informático, la compatibilidad del mismo a las características de los computadores disponibles a nivel local y a la ausencia de un sistema informático que respondiera o fuese espejo del diseño metodológico del componente de acompañamiento en sus diversos niveles de operación (central, regional, local).

Respecto al proceso de compra del sistema, se plantea que éste constituyó una compra púbica realizada fuera del país que generó un fuerte gasto público, lo cual contrasta con el sistema de registro del Programa Puente. Los entrevistados relatan que el Sistema Informático fue íntegramente pagado al final de la administración del Presidente Piñera, lo cual unido al vencimiento de las garantías generó la imposibilidad de que los equipos técnicos pudieran negociar adecuaciones y/o mejoramientos del mismo.

> Pero además cuando llegamos todas las incidencias ya estábamos sonados porque finalmente se le había pagado completo a la empresa y además las garantías ya estaban vencidas. (Nivel Central)

Por otra parte, se plantea que otro de los motivos por el cual la plataforma no funcionó es que ésta incorporaba un software usado habitualmente por la banca o por grandes empresas (BPM), el cual no resultó pertinente para el seguimiento y monitoreo de los programas del Subsistema. Razón que motivó a la creación de una nueva plataforma "transitoria" denominada SIIEF.

Además, los entrevistados apuntan que la dificultad estuvo también radicada en la falta de un diseño completo de la plataforma (se señala que estaba diseñada hasta una sesión determinada del Componente de Acompañamiento), en términos que ésta no respondía en forma cabal a las características de los componentes de acompañamiento de los diversos programas del Subsistema.

Asimismo, se plantea que existió cierta heterogeneidad en los niveles de registro proveniente de la ejecución en los diversos territorios, lo cual se explica por las dificultades (o incidencias) que los equipos locales tenían al momento de registrar la información, lo cual, como ya se ha mencionado, se asocia a una incompatibilidad de la plataforma con el tipo de intervención y con los computadores disponibles a nivel local. Esto, en la voz de los entrevistados, generaba importantes atrasos en los equipos ejecutores.

La conjugación de factores vinculados a un análisis de costo efectividad de la plataforma informática (alto costo y baja efectividad), generan una fuerte visión crítica de la misma entre los actores consultados, especialmente cuando se la compara con los sistemas de registro de información utilizados por el Programa Puente en el marco de la ejecución del Sistema Chile Solidario. En este ámbito, el diseño institucional del

Ministerio que separa la operación de la administración de los registros informáticos en sus dos Subsecretarías imprime aún más dificultades al ámbito informático y a la gestión de la información que se pueda realizar.

En cuanto a las dificultades respecto al sistema de registro de información, los actores entrevistados presentan posturas que van más allá de la crítica al Sistema Informático como soporte, sino que postulan temas estructurales respecto del diseño y utilidad de las plataformas informáticas. En esta línea, algunas voces sostienen que éstas deben cautelar la entrega de información relevante para la toma de decisiones en forma oportuna y no como un mero depositario de las variadas y múltiples actividades que realizan los acompañamientos con los beneficiarios. En este marco, se plantea como fundamental contar con un diseño de indicadores y de reportes prestablecidos que le permita al Ministerio contar con información relevante y oportuna para negociar, por ejemplo, con la DIPRES. Otras posturas sostienen que el diseño de la plataforma debe seguir en forma rigurosa el diseño y contenidos de los manuales de acompañamiento para que entregue información que retroalimente el proceso de seguimiento y monitoreo de la intervención. Posturas que no necesariamente son excluyentes.

El impacto de la falta de sistemas informáticos operativos se expresa en el período de oscurantismo en el que los actores plantean han debido afrontar la ejecución de los programas del Subsistema. En este marco, se sostiene que los equipos profesionales no manejan estadísticas básicas relacionadas con el avance de los usuarios en las sesiones de acompañamiento o la producción de los programas[70], como por ejemplo, el número de egresados, el número que accede a oferta preferente o a transferencias monetarias[71], por citar sólo algunos ejemplos, cuyo dimensionamiento implica importantes esfuerzos de búsqueda y sistematización de información, con las pérdidas en horas de profesionales que ello implica.

Lo anterior, porque gran parte de la información existente proveniente de la ejecución de los programas del Subsistema se encuentra en papel, puesto que la información de las cohortes 2013 y 2014 no fue digitalizada y por tanto sólo está disponible en las oficinas de los niveles regionales. En la voz de los entrevistados, la falta de un registro integrado de la intervención del Ministerio en términos históricos no permite generar análisis que permita identificar la evolución de los beneficiarios, ni el comportamiento agregado de los mismos, lo cual no retroalimenta el diseño de la intervención especialmente en cuanto al componente de acompañamiento.

En este escenario, los entrevistados Abriendo Caminos señalan que se ejecutó una estrategia con las Seremías que consistió en que éstas recogieran información desde cada una de las regiones y luego derivarlas al nivel central, lo cual no es óptimo puesto que se realizó un trabajo de carácter artesanal a través de la confección de “sábanas de Excel”. Esta información en la voz de los entrevistados, no sólo constituyó un insumo para levantar alertas desde la ejecución que permitiera mejorar ciertos aspectos operativos como el pago o la activación de beneficiarios en el Subsistema, sino que también constituye un respaldo que debe tener el Ministerio para enfrentar revisiones desde órganos como la DIPRES o la Contraloría.

Otros elementos que, a juicio de algunos entrevistados, explica la dificultad que han tenido los sistemas informáticos dice relación con el corto período en el cual se pueden implementar medidas de ajuste o

[70] En el caso del Programa Familias, sí usaba la información que era cargada a la plataforma SIIEF

[71] Cabe aclarar que, no obstante esta opinión de los entrevistados, desde MDS señalan que el SIIEF

cambio de la plataforma, dada el período de un año de ejecución presupuestaria, así como la falta de participación que los procesos de diseño y ajuste de las plataformas han tenido, generando con ello externalidades negativas sobre las mismas.

La falta de gestión o inteligencia de datos se debe también a la ausencia de equipos profesionales que estén permanentemente analizando la información disponible de modo de entregar insumos para la operación.

Con posterioridad al año 2014, los entrevistados señalan que frente al mal funcionamiento del BPM (utilizado sólo en el caso del Programa Familias) y a restricciones presupuestarias que imponía su uso dado el pago de licencias, las autoridades decidieron generar una plataforma transitoria, más flexible, que permitiera la adecuada ejecución de los programas. En este marco, se implementó el diseño de una plataforma que se adecuara al rediseño metodológico del Subsistema (SIIEF), la cual está actualmente en un proceso de marcha blanca para la incorporación de mejoras y ajustes.

Respecto al Programa Abriendo Caminos, es preciso puntualizar que si bien la cantidad de información asociada a la cobertura de los años 2013 y 2014 tiene dificultades y es limitada, a partir del año 2015 existe una plataforma de diagnóstico y se está diseñando la plataforma para ingresar la información de la evaluación. Para el 2016 se cuenta con información del diagnóstico en plataforma y se está a la espera de la habilitación para ingresar la información del acompañamiento. La información del proceso es sistematizada por los equipos y monitoreada por las Seremías.

Respecto al Programa Calle, los entrevistados señalan que el buen funcionamiento de los sistemas de información debía ser clave para un programa con una población beneficiaria de las más heterogéneas y complejas de abordar, y, sin embargo, los entrevistados coinciden en señalar que éstos no han funcionado de manera efectiva desde el inicio de su puesta en marcha a la fecha. Según los entrevistados, la falta de sistemas informáticos afectó la gestión de información, haciendo imposible la actualización diagnóstica, la correcta aplicación del plan de intervención, el seguimiento y la evaluación, así como también los procesos de focalización y la conformación de los grupos prioritarios.

Si bien funcionarios del MDS señalan que a partir de 2015 el funcionamiento de las plataformas se regulariza y muestra avances, el Registro Social de Calle surge en 2016 como una respuesta a esta carencia, permitiendo subsanar las falencias en los ámbitos antes mencionados, particularmente los referidos a contar con diagnósticos más certeros respecto a las características de la población objetivo. Los entrevistados avizoran la utilidad que tendrá este Registro en, por ejemplo, determinar la necesidad de nuevos programas asociados a la temática.

La opinión de los equipos locales y regionales coincide con lo expuesto por los profesionales del nivel central, respecto a un funcionamiento deficiente de los sistemas informáticos disponibles, que en primer lugar se asocia a reiteradas caídas de la plataforma.

> El SIIEF, la plataforma, tiene problemas respecto a que hay información por lado de los encargados, que a veces les cuesta subir la información porque el sistema no siempre aparece como habilitado, se les cae la plataforma, y acá también se nos cae, se nos cae la plataforma. (Nivel Local)

Estrategias que son adoptadas en los distintos programas, corresponden a crear y mantener sistemas de información internos a fin de resguardar y respaldar información, dada la desconfianza que generan los sistemas disponibles, lo cual constituye un esfuerzo adicional para los equipos ejecutores y profesionales.

Para los entrevistados esta situación conlleva un obstáculo en la intervención, en el sentido que perciben que no logran ejecutar los programas de manera eficiente.

> Creo que los sistemas de información son poco amigables y nos restan la efectividad a la hora de dar respuesta a la gente. (Nivel Local)

En general, se señala la poca pertinencia de los sistemas informáticos, en tanto estos básicamente constituyen, en palabras de los entrevistados, un mero reporte del estado de avance de las intervenciones a solicitud del nivel central, más allá de contribuir con información útil para el desenvolvimiento de la intervención.

> Pertinente sería un sistema en el cual pudiésemos bajar información, y poder tener no sé, éste es el diagnóstico, estás son las necesidades de las familias, para poder gestionar algún tipo de oferta, si llegara una oferta tal, tener que bajar un listado, y me diga tantas familias necesitan no sé, y pudiese sacar rápidamente y poder gestionar, para todo (…) Pero no está por, entonces el sistema informático, es un reporte de la metodología que se hace a nivel central nomas. (Nivel Regional)

En las voces de algunos ejecutores la plataforma no logra erigirse como una herramienta útil de retroalimentación entre el nivel local y central a fin de generar procesos de aprendizaje que mejoren las intervenciones, al conformar un instrumento más bien cuantitativo del proceso.

> Tampoco es un instrumento que dé cuenta de la totalidad del trabajo que realizamos. Porque como son preguntas que más bien tienden a cuantificar el trabajo (...) entonces tampoco permite fluir en los contenidos que realmente queremos aportar. (Nivel Local)

En el caso del Programa Familias un nuevo sistema informático espera conformar una solución respecto al sistema anterior, que, aunque ha tenido mejoras desde 2013 a la fecha, no ha sido suficientemente amigable.

> Ahora tenemos dos sistemas, uno que es para las familias de hasta el año 2016 y el nuevo sistema que es para la reformulación… En el para las familias hasta el año 2016 igual funciona mucho mejor que el 2013, funciona mucho mejor, es mucho más amigable. Y este nuevo sistema, bueno recién como que lo estamos conociendo y ha tenido varias mejoras. (Nivel Regional)

El nuevo sistema, que constituye a juicio de los entrevistados más bien un producto de la reformulación del programa, incorporaría información nueva que permitirá levantar líneas base, es decir, observar estados de avances y logros entre los beneficiarios del Subsistema respecto a su participación en la intervención, lo cual constituiría un completo avance en la materia.

> El de ahora sí, el antiguo no. Es que, por la metodología en realidad, la metodología anterior, no se trabajaba en línea de base, simplemente veías el sueño, la meta, no establecías una línea de base, ahora con los indicadores, de hecho, la profundización diagnostica es la línea de base. (Nivel Local)

En el caso del Programa Vínculos, las opiniones son más dispares. En general se señala el mal funcionamiento de los sistemas, al mismo tiempo algunos entrevistados plantean pocos inconvenientes asociados a una habitualidad lidiando con estas condiciones.

> Bien en general, son bien amigables, o sea es que cuando ya llevas harto tiempo como que uno se acostumbra a como la exigencia. (Nivel Local)

En el Programa Abriendo Caminos, en tanto, un ejemplo de los inconvenientes que ha conllevado el mal funcionamiento de los sistemas de información se expresa en la solicitud reciente desde el nivel central de ingresar información acerca de los acompañamientos del año 2015, convocatoria que finalizó los primeros meses de 2018.

> Por ejemplo, acaban de habilitar la plataforma del 2015 para que se ingrese la información de acompañamiento del 2015, y nos acaban de avisar. Pero las ejecuciones ya terminaron, están cerrando la cobertura. Ya estamos terminando, entonces pasan esas cosas. (Nivel Regional)

En el caso del Programa Calle, se tiene una valoración más positiva respecto del SIIEF. Se plantea que, a pesar de todo, resulta una plataforma bastante integrada que contiene toda la información más necesaria respecto a las intervenciones, esto incluye estados financieros, información técnica y demás documentaciones

3.5.7. Evaluación de Institucionalidad: Actores y Niveles de Coordinación

a. Institucionalidad Ministerial

Existe entre algunos entrevistados consultados, la opinión que el Subsistema constituye un desafío institucional que no está acorde a la tradición del Ministerio de Desarrollo Social, destinado históricamente a la planificación y evaluación y no a la ejecución de políticas públicas. Al respecto, se contrasta la capacidad del MDS para ejecutar grandes volúmenes de recursos con otros tradicionalmente orientados a ello, como por ejemplo, el Ministerio de Vivienda o el de Salud.

Respecto al arreglo institucional del Programa Abriendo Caminos, los entrevistados señalan la existencia de una buena relación con Gendarmería, la cual se expresa en esfuerzos de coordinación para la construcción de un protocolo de encuentros protegidos en los centros penitenciarios para que niños y niñas puedan visitar a su adulto significativo privado de libertad, y en la existencia de un convenio de colaboración entre las instituciones, para el acceso a la información de nóminas de personas privadas de libertad, con hijos e hijas. Al respecto se plantea que si bien, esta relación es positiva a nivel central, presenta heterogeneidades a nivel de los centros penitenciarios.

Respecto al Programa Calle, se plantea la necesidad de contar con una "mirada integradora y complementaria de la temática de calle" a nivel ministerial, falencia que se expresa en el diseño organizacional del Ministerio, donde programas nacionales que versan sobre una misma problemática como los programas Calle y Noche Digna están alojados en unidades funcionales distintas, por lo que no tienen el mandato de coordinarse entre sí. Según profesionales del Ministerio, esto responde a que el Programa Calle forma parte del Sistema Intersectorial de Protección Social regulado por las leyes 20.379 y 20.595, por lo que la intervención está garantizada para su población beneficiaria, en tanto el Programa Noche Digna corresponde a una línea dentro de la Ley de Presupuestos. Los entrevistados plantean que la estructura organizacional del Ministerio dificulta la adecuada operación del Subsistema, lo cual se expresa en dos ámbitos. Primero, la división del Ministerio en dos Subsecretarías que intervienen en diversos aspectos de la ejecución de los Programas del Subsistema, constituye un aspecto que dificulta su adecuada operación. Segundo, la división de departamentos al interior de la Subsecretaría de Servicios Sociales también genera dificultades en la implementación de los programas del Subsistema.

Ambos ámbitos dicen relación con un funcionamiento compartimentalizado del Ministerio en su conjunto, donde cada departamento presenta agendas propias, lo cual atrasa los procesos y genera externalidades negativas que se traducen en descoordinaciones y duplicaciones, entre otros aspectos.

Respecto a la problemática observada, se plantea que la incorporación de la Subsecretaría de Evaluación Social en los ámbitos de focalización y generación de listas preladas, así como en su función para aprobar las modificaciones y los rediseños de los programas del Subsistema genera demoras que complican la ejecución de la intervención. Respecto a la focalización, existen posturas contrapuestas. Por un lado, los profesionales de la Subsecretaría de Servicios Sociales plantean que el proceso constituye un mero ejercicio de aplicación

de algoritmos, el cual no considera el contexto dado por la experiencia que arroja la ejecución de los Programas Familias y Vínculos. En cambio, los encargados del proceso desde la Subsecretaría de Evaluación Social, plantean que éste es un proceso donde participan los encargados de los Programas, quiénes identifican las variables (criterios de vulnerabilidad) a considerar para generar la prelación de los beneficiarios.

La presencia de dos Subsecretarías también genera restricciones respecto al acceso a información por parte de los profesionales que están a cargo de la operación de los Programas. Al respecto, los entrevistados plantean que al estar radicado el acceso a las bases de datos en la Subsecretaría de Evaluación Social genera una dificultad para acceder a las mismas, acceso que, consideran, está muy restringido. En este ámbito se plantea que las dos Subsecretarías tienen dinámicas distintas, no se vinculan, estando segmentadas según el tipo de funciones que tienen.

> Creo que es un problema estructural (...) el mismo hecho de la creación del nuevo Ministerio de Desarrollo Social se crean dos Subsecretarías con dinámicas completamente distintas y no se vinculan. (Nivel Central)

Por último, se plantea que esta lógica no se replica a nivel regional.

Por otra parte, al analizar la estructura de la Subsecretaría de Servicios Sociales se plantea que los departamentos se dividen de acuerdo a diversos niveles de funcionamiento. En este marco, se señala que un departamento está encargado de "pensar" y otro de "operar", lo cual genera externalidades negativas en la operación de los programas. Esto no sólo se circunscribe a la división entre los Departamentos de Metodología y Operaciones, sino que también se alzan voces que plantean no existe una adecuada coordinación entre el departamento que coordina el Componente Oferta con el resto de los componentes de los Programas del Subsistema.

Respecto de la función de las Seremías, en voz de algunos entrevistados, el modelo de gestión y la función de cada actor, así como los ámbitos de injerencia de los diversos niveles territoriales no quedó definida desde el diseño del Subsistema.

b. Dotación de Profesionales a nivel central, regional y local

Otro elemento relevado transversalmente como un nudo crítico del Subsistema lo constituye la dotación de profesionales que soporta la ejecución de los Programas del Subsistema a nivel central, regional y local, frente a lo cual se observan posturas contrapuestas entre los profesionales del Ministerio. Algunos consideran que existe una excesiva dotación de profesionales, juicio que se fundamenta en un estudio realizado por el Banco Mundial. Otros, en cambio, plantean la falta de profesionales que permitan una adecuada gestión de los Programas en los plazos establecidos. En esta línea, algunos entrevistados indican que la alta rotación de profesionales a nivel central y local genera dificultades en la adecuada implementación de los programas especialmente cuando se relaciona con los profesionales que ejecutan el Componente de Acompañamiento. A nivel central, se señala que la rotación se da entre aquellos profesionales de alta dirección pública, lo cual constituye una práctica que dificulta la coherente y eficaz implementación de los Programas.

En el ámbito regional, se plantea como una dificultad la escasez de profesionales a nivel de las Seremías, lo cual genera muchas veces la necesidad de contar con profesionales, especialmente EGV y Asistentes Técnicos (ATE), que cumplan funciones para los programas Calle y Abriendo Caminos en forma conjunta. Esto, a juicio de los entrevistados, implica un conflicto relevante, en la medida que muchos de ellos son expertos en una de las temáticas con la merma que ello implica para el buen desempeño de sus funciones. Para superar este

problema, los entrevistados señalan, se ha avanzado hacia la contratación de, por ejemplo, ATE diferenciados.

En el caso del Programa Vínculos se critica por parte de los profesionales del Ministerio el hecho de que, siendo encargados de un programa de adulto mayor, no tengan en sus equipos la presencia de expertos en gerontología que permitan realizar un trabajo más pertinente a nivel metodológico. Se señala que si bien se ha levantado la necesidad, no ha sido priorizado por parte de los directivos, teniendo que recurrir a los profesionales de SENAMA para las asesorías en términos de diseño, lo que ha sido sumamente relevante cuando se han realizado reformulaciones al programa.

c. Ejecutores

A nivel de diseño, respecto al modelo de gestión del programa basado en la incorporación de Municipios, se observan posturas contrapuestas. Algunos entrevistados consideran que los Gobiernos Locales son quienes deben ejecutar las políticas centrales en la materia, puesto que es importante fortalecer su capacidad para intervenir a nivel local en materia de superación de pobreza y además porque es en el espacio municipal donde los beneficiarios pueden acceder o enlazarse con otras prestaciones públicas. Otras voces, en cambio, señalan que se deberían probar mecanismos alternativos como la entrega de los componentes a través de la incorporación de ONG o de la sociedad civil como se ha realizado en otros países como Argentina o Colombia. Al respecto, se percibe una falta de decisión política importante en la definición del modelo de intervención.

En relación con la evaluación de los Ejecutores, en general, los entrevistados presentan una opinión favorable respecto de la incorporación de los Municipios como ejecutores del Subsistema de Protección Social Seguridades y Oportunidades. Estas opiniones se fundan en la necesidad de instalar en los Gobiernos locales la experiencia y capacidad de trabajar con poblaciones vulnerables y de extrema pobreza, lo cual constituye un consenso aunque sea una postura más bien ideológica más que práctica, respecto a la implementación de políticas centrales a nivel local. Se plantea que este modelo de agenciamiento local no está exento de dificultades. Por un lado, la diversidad de capacidad institucional de los municipios introduce posibles heterogeneidades respecto a la calidad de la intervención sobre las familias y beneficiarios participantes. Por otro lado, se plantea que no queda claro, y también constituye un fenómeno heterogéneo, la incorporación del Subsistema dentro de la institucionalidad municipal.

Otro problema relevado, dice relación con la transferencia de recursos a los municipios desde el nivel central: el Componente de Acompañamiento se funda en un vínculo fuerte entre los profesionales que ejecutan los acompañamientos y las familias, lo que genera posibles complicidades que resultan en posibles malas prácticas difíciles de supervisar.

Los entrevistados del Programa Abriendo Caminos, plantean respecto a los ejecutores, que no existe una estrategia o preferencia del Ministerio hacia las Organizaciones de la Sociedad Civil por sobre los Municipios para ejecutar el Programa. Se señala que se convoca a organizaciones públicas y privadas por igual para ejecutar el programa a nivel local, sean éstas ONGs o Municipalidades. Plantean que estas últimas, en general, se restan por el gran despliegue territorial que implica la ejecución del programa, especialmente en lo referente al acompañamiento de los NNA en las diversas instancias escolares o de otro tipo. En este sentido, los entrevistados señalan que los Municipios tienden a institucionalizar la intervención cuando participan, lo cual significa que las prestaciones son entregadas en las dependencias municipales, aunque existe el desarrollo de actividades que se dan en otros espacios.

A nivel local, y en base al diseño original del **Programa Calle**, que cambió con la ejecución de la cohorte 2017, los actores plantean como una dificultad el hecho que la ejecución de los dos Componentes de Acompañamientos, esto es Psicosocial y Sociolaboral, fuesen realizados por distintos ejecutores[72]. Esto, a juicio de los entrevistados, responde a las características de la población beneficiaria y a la conformación de subgrupos de acuerdo a la edad y a las problemáticas específicas que enfrentan, así como también a la alta y natural especialización que tiene la Sociedad Civil abocada a esta población, dada precisamente la necesidad de comprehender a la misma.

Un tema que genera controversias, por otro lado, es el involucramiento cada vez mayor de los municipios en la intervención. Por un lado, desde el Ministerio se plantea esta participación como un hecho virtuoso, favorable para la intervención, lo cual se sustenta en variados aspectos. En primer lugar, se aduce la significativa oferta que existe a nivel local.

> Lo que ocurre es que en las Municipalidades están las redes locales, como salud primaria, programas de habitabilidad, la misma oferta de las unidades productivas, el tema de empleabilidad. (Nivel Central)

En segundo lugar, los funcionarios del Ministerio plantean además como un asunto prioritario el compromiso que deben asumir los municipios con la situación de calle, pues consideran que éste es un problema especialmente local. La necesidad del Ministerio en la participación cada vez mayor por parte de las municipalidades en el Programa Calle, guarda relación con la necesidad de transmitir a los Municipios la condición de "ciudadanos" que las personas en situación de calle poseen al interior de las comunas. En este sentido, plantean que el Registro de Calle visibilizó esta población ante los Municipios y esto fue un primer paso.

Lo anterior es relevante, dado que los entrevistados del nivel local del Programa Calle plantean situaciones frecuentes de desalojo de sus beneficiarios por parte de las municipalidades. Según señalan los entrevistados, no se logra establecer una coordinación entre ejecutores y municipalidades que permita mediar en estas situaciones a fin de no interrumpir o dificultar de manera tan abrupta los procesos de intervención que se están llevando a cabo.

> Entonces era un desalojo demasiado invasivo para la usuaria, nosotros llegamos ahí hablamos con la persona que estaba encargada de hacer el desalojo, y anteriormente de eso habíamos hablado con el municipio de que nos avisara cuando iba a hacer un desalojo para nosotros mediar o estar ahí para por último hacer una contención emocional a esta persona y no fue así. (Ejecutor)

Algunos expertos denuncian, una persistente "insensibilidad del Estado", respecto a la temática de calle. En general, la histórica posición de los ejecutores señala la mayor pertinencia en la ejecución de la intervención en manos de las ONGs, dada su especialización y su contacto directo con la Sociedad Civil, además de su trayectoria y compromiso.

Una posición más intermedia, en el sentido de la confluencia de los distintos actores, se expresa en la posición que plantea la conformación de un sistema de protección local, en el que concurran los distintos actores, lo que permita relevar la problemática de calle y levantar sus necesidades ante una red colaborativa local.

[72] Cabe destacar que esta situación es propia de la Región Metropolitana y no se replica en otras regiones.

Respecto a la evaluación que las Seremías y los asistentes técnicos realizan sobre los equipos ejecutores de los distintos programas, ya sean ONGs, otras organizaciones privadas, Municipios o Gobernaciones, existe consenso en que han tenido un muy buen desempeño. Se señala que sólo se han observado retrasos en temas de índole administrativo, asociados a la entrega puntual de los informes financieros o informes técnicos. Se señala también que debido a su buen desempeño, se han ganado la confianza por parte de las instituciones regionales, habiendo una relación armoniosa y de apoyo, actuando la SEREMI más bien como una Contraparte que guía más que como un organismo fiscalizador.

> Con los ejecutores no hemos tenido problemas. En lo que presentan más problemas es en el ámbito financiero, que se retrasan en presentar una rendición etc. En ellos propiamente tal en la ejecución, yo al menos lo que veo es que hacen un trabajo impecable, impecable, en cuanto a la ejecución del acompañamiento del participante, a la preocupación y todo eso. Yo no tengo nada que decir, yo me saco el sombrero por los ejecutores. (Nivel Regional)

No obstante el buen desempeño general de los organismos ejecutores, más allá del cumplimiento normativo de los convenios, a nivel específico de los Municipios se observa diferencias en la gestión institucional y los beneficios que puedan brindar a los usuarios de los programas. Se observa en terreno diferencias importantes entre Municipios con más y menos recursos. Por ejemplo, en los Municipios más pobres existe una oferta mucho menor en distintas áreas, como salud (obtención de horas médicas, exámenes, tratamientos), capacitaciones y talleres educativos, recreación, entrega de elementos de consumo básico, apoyo en el financiamiento de medicamentos, lentes, u otras necesidades puntuales que les puedan surgir a los usuarios de los programas. Estas diferencias también se observan en que en los Municipios con menos recursos los profesionales que realizan los acompañamientos plantean que no pueden realizar eficientemente esta labor en los hogares debido a que desde las instituciones se les solicita realizar otras funciones administrativas del Municipio ajenas a los programas en los que participan. Finalmente se generan diferencias en los resultados, pero no por un problema de gestión, sino que por un tema estructural de disponibilidad de recursos.

> Si hay que buscar mecanismos para subsanar la diferencia que hay entre los municipios, hay un estudio de cultura que hizo la Seremi que habla de las características de la Región Metropolitana en el tema de cultura y destaca que el principal problema de la Región Metropolitana es la desigualdad. Uno puede decir que en todo el país es así, pero aquí es brutal, especialmente para los que no se pueden trasladar como niños y adultos mayores porque les cuesta más el acceso a todos. Es muy desigual el funcionamiento municipal, hay Municipios de cualquier grupo político que funcionan bien y mal. Hay municipios pobres que funcionan bien, pero hay otras que no y qué hacemos con eso. Ahí hay que buscar algo, ver si ponemos un gestor de comuna vulnerable que tenga el doble de horas para ese municipio, si ponemos un gestor de red dentro del Municipio, pero algo hay que hacer con eso. (Nivel Regional)

d. Mesas de Coordinación

En general, existe consenso en los equipos de intervención respecto a la utilidad de las Mesas Técnicas, ya sean las comunales (con la visita del Asistente Técnico o Gestor) o las realizadas a nivel regional, ya que permiten resolver temas de mayor complejidad y poder zanjarlos. En el caso de las mesas regionales, se señala además que su utilidad apunta más a la bajada de conceptos teóricos, actualización de metodologías, y puesta en común de las dificultades específicas de los equipos.

> Generalmente, nosotros hemos recurrido más que todo, a ciertas situaciones puntuales. Cuando hay problemas que no se pueden resolver a niveles técnicos. Es decir, si vemos casos de muy alta complejidad, en donde se está trabajando todo el equipo, donde vemos que hay muchas dificultades, pedimos orientaciones a

> nuestros Asistentes Técnicos. Y desde ahí planteamos la situación y vemos. Se resuelve en niveles conjuntos con alguno de ellos. (Nivel Local)

No obstante esta buena evaluación de las Mesas Técnicas, se plantea transversalmente tanto por parte de los equipos ejecutores (ONG'S, Municipalidades) como por parte de los profesionales que ejecutan el Componente Eje de las Seremías y las Asistencias Técnicas (SENAMA, FOSIS), que se han dificultado progresivamente las visitas a terreno por parte de los profesionales Eje como por parte de los asistentes técnicos, debido al exceso de carga laboral que tienen tanto por las funciones administrativas que deben cumplir, y por el alto número de Municipios y/o ejecutores que tienen a cargo. Sin embargo, existe consenso en la utilidad y valoración del apoyo de estos profesionales para superar las dificultades que se les presentan en el día a día, fortaleciéndose la comunicación directa, ya sea a través de llamadas, contactos por mensajería instantánea, o correos electrónicos.

> Nosotros tenemos una gestora. Si necesitamos, cuando tenemos alguna duda con respecto a las sesiones o a los talleres, podemos conversar con ella a través de mail o WhatsApp, porque ella nos facilitó su teléfono. Es un contacto súper directo, el tema de la periodicidad de las reuniones bilaterales a veces no es tan regular como se plantea en la metodología o como se quisiera. (Nivel Local)

> La idea sería para mí que ojalá uno pudiera asistir más veces a las mesas técnicas en todas las comunas, pero por tiempo no podemos. Porque, en esas mesas a veces la importancia de estar ahí, sobre todo en algunos casos, nuestra opinión, lo que se debe hacer, cuál es el protocolo a seguir, qué es lo que se podría hacer, qué es lo que no, qué es lo que se puede ofrecer. (Nivel Regional)

Por otra parte, los entrevistados destacan una consolidación en el funcionamiento de las mesas intersectoriales durante el último tiempo, en el sentido que distintos organismos se han coordinado exitosamente para atender distintas situaciones específicas que han aparecido en el transcurso de la implementación, y que no habían sido consideradas en el diseño de la intervención. Se destacan las mesas establecidas con el Registro Civil y el Ministerio de Salud en el marco del Programa Calle.

e. Supervisión y Coordinación de los ejecutores con el Ministerio

Se señala por parte de los equipos de los organismos ejecutores que debiese haber una mayor fiscalización en terreno por parte del Ministerio, directamente con los usuarios, y no sólo considerar el trabajo de supervisión que se pueda realizar entre los asistentes técnicos y los ejecutores. Se plantea específicamente que en el trabajo en terreno se ha conversado con usuarios de otras organizaciones ejecutoras, quienes plantean que no han sido visitados por los profesionales encargados. En este sentido se solicita una mayor supervisión, idealmente aleatoria, por parte de los equipos ministeriales.

> El Ministerio no han venido a vernos nuestros Calle, a terreno a ver a los usuarios cómo va la situación, no los hemos visto, yo no sé vi van. Pero yo creo que eso hace falta, porque donde estábamos nosotros, aparte de nosotros había otra Fundación, no la voy a nombrar. Pero había otra Fundación que estaba haciendo el mismo programa de nosotros, pero con el grupo 3, adulto mayor. Y resulta que los usuarios se acercaban a nosotros preguntándonos si los profesionales tenían que verlos a ellos, que por qué no los iban a ver, que por qué les decían que iban a ir tal día que los iban a llevar al médico y no llegaban. Tenían reclamos en el comedor, y sabían que éramos dos fundaciones, sabían de nosotros. (Ejecutor)

Como un contrapunto a la buena evaluación que se tiene por parte de los equipos ejecutores de sus respectivas asistencias técnicas a nivel de SEREMI, SENAMA o FOSIS, no existe una buena evaluación de la fluidez con que funcionan los canales de comunicación de éstos con el Ministerio de Desarrollo Social. En lo específico se critica que existe una demora excesiva en dar respuesta a inquietudes, en la corrección de

problemas que se puedan presentar a nivel informático, y especialmente en la obtención de permisos para obtener información cuando se requieren mayores antecedentes para poder contactar a los usuarios. En este sentido se señala que si bien existen algunos canales establecidos durante los últimos años, no han sido institucionalizados ni normados, funcionando más bien como una relación entre particulares, de apoyo mutuo, como buena práctica, lo que se termina y retrocede cuando hay cambios en los equipos profesionales.

> Las coordinaciones con el Ministerio la verdad que no funcionan. Por ejemplo, nosotros somos el Ministerio de Desarrollo Social, es imposible que acá la encargada regional, no tenga acceso a la clave del Registro Social de Hogares para obtener datos actualizados de los usuarios. Si necesitas revisar una dirección tienes que ir al municipio. La explicación que me han dado es que los datos son tan sensibles, secretos, pero estamos trabajando con puros profesionales, entonces nosotros nos ahorraríamos harta pega porque como decía acá mi colega, a veces tú tienes la dirección y por milagro de Dios está la observación que dice parcela 5 y te salvas del medio viaje al municipio. (Nivel Regional)

3.6. EVALUACIÓN DE PROGRAMAS DEL SUBSISTEMA DESDE LA DIMENSIÓN DE USUARIOS Y EJECUTORES

3.6.1. Aspectos a mejorar en la evaluación de los programas

Al consultar a los entrevistados respecto de qué medir en el marco de una evaluación del Subsistema, un primer elemento que surge entre los entrevistados es la necesidad de levantar información que responda al propósito de la intervención de cada Programa del Subsistema, lo cual, a juicio de los entrevistados, debiese ser el resultado de la generación de capacidades al interior de las familias y de los beneficiarios, así como la vinculación de éstas con la estructura de oportunidades disponibles tanto desde el Estado como en los territorios.

En este marco, las voces se sitúan en torno a dos reflexiones. Primero, existe consenso respecto a que para superar la pobreza extrema y la vulnerabilidad presente en los beneficiarios de los Programas del Subsistema es necesario impactar sobre una multiplicidad de variables que se dan en un abanico amplio de temas. Efectos que además pueden ser observados en diversas temporalidades, lo cual a juicio de los entrevistados constituye una dificultad y un desafío institucional, en términos de identificar los indicadores a incorporar en la medición para evaluar cada programa del Subsistema. Al respecto, los entrevistados plantean diversos indicadores vinculados a distintas áreas tales como, retención escolar y nivelación de estudios en el ámbito educacional, disminución de las tasas de embarazo adolescente en el ámbito de salud, entre otras. Esto, en el marco de que para la superación de la pobreza confluyen un conjunto de elementos adicionales a la generación de ingresos autónomos.

Segundo, los entrevistados señalan como relevante la capacidad de generación de ingresos mediante el desarrollo de capacidades entre los beneficiarios para acceder a empleos de calidad, lo cual implica consensuar entre los actores relevantes qué se entiende por calidad. También plantean que la generación de ingresos responde al acceso a las Transferencias Monetarias, sean éstas condicionadas o no. No obstante, si bien en los análisis de la información disponible de los programas realizados en este estudio se efectúan caracterizaciones de elementos que dan cuenta de la capacidad de generación de ingreso de los sujetos (tales como su nivel educacional), la información disponible no permite efectuar un análisis de la dinámica intertemporal de dichas variables y menos aún el análisis de efectos de los programas en la capacidad generadora de ingresos en la modalidad bajo la cual se operacionaliza esta dimensión para el cálculo de los puntajes FPS.

Al analizar en forma integral el proceso de evaluación de los programas del Subsistema, los entrevistados del Ministerio dan cuenta de que una evaluación ideal debiese seguir la estructura lógica que subyace al diseño de la intervención, la cual se funda en el enfoque de superación de pobreza que está en la base del diseño del Subsistema en el período 2013 -2014 y se plasma conceptual y operativamente en la matriz de recursos. En este marco, se plantea que el diseño de la evaluación debiese seguir la cadena de efectos que va desde un egreso exitoso (considerando la matriz de recursos), expresado también en la satisfacción de los usuarios, lo cual culmina en la capacidad de generación de ingresos autónomos mediante el aumento de la empleabilidad o de los indicadores relativos a mejoramiento de calidad de vida según corresponda.

Asimismo, los entrevistados consultados señalan la relevancia de observar el aporte de cada componente del Programa al impacto entre los usuarios, así como la necesidad de contar con algún indicador que dé cuenta de la intervención en su conjunto. En este marco, señalan la relevancia de conocer, por ejemplo, el cumplimiento de las metas familiares en el Componente de Acompañamiento, el acceso, pertinencia y utilidad del Componente Oferta y el acceso a las Transferencias Monetarias, condicionadas y no condicionadas.

Sin embargo, también señalan diversos tipos de barreras que dificultan el desarrollo de un proceso de evaluación adecuado que entregue información que retroalimente la gestión del Programa. En este marco, los actores coinciden en señalar que en materia de evaluación han vivido, desde la instauración del Subsistema de Protección y Promoción Social Seguridades y Oportunidades, en un período de "oscurantismo".

> En este periodo que es un periodo de oscurantismo en términos de medición, que nos encantaría claro mirar efectivamente, nosotros apostamos que la intervención se hizo lo mejor posible, ahora lo que pasa es que cuando hay cambio de política pública se cambian a todos los equipos, que vienen con años de experiencia, cuando entra el IEF se fueron y entraron equipos nuevos. (Nivel Central)

En este marco, se plantea que no había en el origen de la creación del Subsistema un diseño de la evaluación de los Programas que lo conforman, además no existían marcos lógicos que permitieran definir en forma apropiada los indicadores a levantar para cada componente. Esto implica la inexistencia de hitos de seguimiento diseñados a partir del modelo original, así como también la inexistencia de un diseño instrumental para levantar líneas base y líneas de salida que permitan identificar el grado de éxito o fracaso de la intervención. Situación que se ve agravada por la baja calidad de los instrumentos de diagnóstico y evaluación diseñados en la cohorte 2013 los cuales son considerados como débiles, con un fuerte sesgo cualitativo.

> En algún minuto vi el instrumento de línea base y el de egreso, y efectivamente eran instrumentos súper light. Entonces, ese instrumento al menos, que tuve oportunidad de ver, era muy malo, y muy malo habiendo las condiciones como para hacerlo mucho mejor. (Nivel Central)

A lo anterior, los entrevistados reportan además la deficiencia e inadecuado diseño de sistemas informáticos donde se ingrese la información levantada con los instrumentos de diagnóstico y evaluación, asegurando que mucha de esa información está guardada en carpetas físicas.[73] En este ámbito, se plantea la existencia de

[73] Cabe destacar, que en el Programa Abriendo Caminos para la cohorte 2013 la información de la evaluación fue registrada en Excel con las limitantes y dificultades que ello implicó. A su vez los actores institucionales resaltan que respecto de la cohorte 2014 se realizó una evaluación que se encuentra en proceso de

reportes agregados que permiten conocer el nivel de producción de cada componente e incluso se establece la posibilidad de generar ciertos cruces, sin embargo, se señala que esto no forma parte de un sistema de información integrado que sea de fácil acceso para los diversos profesionales del Ministerio.[74] Esto implica que no se puede realizar inteligencia sobre los datos, en un proceso continuo que integre las diversas prestaciones entregadas en el marco de la implementación de los componentes.

Otro elemento relevado es que el diseño de la intervención misma, particularmente el referido al Componente de Acompañamiento, vinculado a la definición de metas por parte de cada familia, trae consigo aparejadas dificultades que obstaculizan la evaluación. En este marco se plantea la posibilidad de que las metas establecidas por las familias no estén alineadas al propósito de los Programas y con ello su logro no necesariamente se asocie al impacto de la política pública. Por otra parte, este diseño implica una dispersión de metas que no permiten realizar un proceso sistemático de evaluación, como sí era posible en el Chile Solidario donde se analizaban la superación de las condiciones mínimas.

La aspiración de los entrevistados respecto a la evaluación es conocer la situación de los beneficiarios, no sólo desde la perspectiva de a qué Oferta y Transferencia Monetaria accedió o cómo fue su comportamiento en el Componente de Acompañamiento, información que actualmente no está disponible en forma expedita, sino que además los profesionales aspiran a conocer cuáles fueron los resultados de dichas intervenciones, en términos de los efectos de las mismas sobre las familias beneficiarias, esto en el marco de contar con información que permita direccionar la intervención en pos de un mayor impacto.

Los entrevistados visualizan diversos aspectos que conspiran para que esta situación se dé en la actualidad. Primero se señala que la falta de procesos y presupuestos orientados al seguimiento y evaluación constituye un déficit estructural del Estado. En segundo lugar, se señala que la división del funcionamiento del Subsistema en sus dos Subsecretarías obstaculiza una adecuada evaluación de los programas, así como la necesaria retroalimentación hacia la operación. En tercer lugar, se plantea falta de tiempo de los equipos para dedicarse a este proceso, el cual, como ya se mencionó, se complejiza aún más en un contexto de falta de soportes informáticos.

No obstante lo anterior, los entrevistados señalan que el Departamento de Estudios ha realizado esfuerzos en materia evaluativa, lo cual se han concentrado en el análisis de externalidades y no han generado información que retroalimente la operación. Además se señala que la ley mandata la realización de evaluaciones ex ante, seguimiento y una evaluación de impacto del Subsistema.

Por último, algunos entrevistados manifiestan el convencimiento que programas de carácter promocional impactan sobre la población en extrema pobreza, aunque pronostican que, dado los niveles de extrema vulnerabilidad de las familias participantes, dicho impacto es marginal y por tanto no cumplen a cabalidad con su propósito. Sin embargo, señalan que, de acuerdo a las evaluaciones disponibles, este tipo de

---

digitación en regiones en la actualidad; y que respecto de la cobertura de 2015, se cuenta con plataforma de diagnóstico.

[74] En las entrevistas se plantea la existencia de una nueva plataforma que recién está en construcción, sobre la cual algunos responsables de componentes declaran no conocer sí está operativa al momento de la entrevista.

programas son ampliamente valorados por los beneficiarios participantes, particularmente el acompañamiento, lo cual tiene un alto valor público. Aunque postulan que la sostenibilidad de los resultados, depende de la estabilidad dentro del contexto familiar de la persona que recibe más directamente la intervención como lo es el cuidador/a principal y el NNA en el caso del Programa Abriendo Caminos o la jefa o jefe de hogar como es habitualmente en el Programa Familias, puesto que aseveran si estas figuras cambian, el Subsistema más que invertir para mejorar la situación de los beneficiarios, ha incurrido en un gasto con un bajo nivel de retorno.

3.6.2. Efectos, Satisfacción y Sostenibilidad desde perspectiva de ejecutores

En la mayoría de los equipos entrevistados, es coincidente la alta valoración que le otorgan los beneficiarios a su participación en los programas del Subsistema.

En el caso del **Programa Familias**, aun cuando los entrevistados señalan que los cambios tangibles en la vida de los beneficiarios no necesariamente implican una mejora en materia de ingresos (pese a lo observado en la Tabla 11, análisis cuantitativo), se señala, por ejemplo, que las personas valoran y se sienten satisfechas con el apoyo en materia psicosocial en términos de que les ha servido para generar autonomía, conocer las redes y en materia laboral. También se reconoce que, si bien algunas familias no salen de la vulnerabilidad, egresan con mejores herramientas, más empoderadas y con mayor confianza que cuando ingresaron.

Por otro lado, las familias generan un estrecho vínculo con los profesionales o monitores a cargo de los acompañamientos, lo que en opinión de los entrevistados, se manifiesta cuando se retiran de la intervención, se generan lazos que muchas veces continúan en el tiempo.

Pero también se reconoce que en aquellas familias con problemáticas más complejas (como abuso de drogas, violencia o microtráfico), no se visualizan mayores impactos al egreso del Programa. Ello se relaciona, a juicio de los entrevistados, con familias que no se esfuerzan ni tienen la voluntad suficiente por salir de su situación de vulnerabilidad o bien no están interesadas, por lo cual no adquieren compromisos visibles con las mejoras en sus condiciones de vida. No obstante ello, sostienen que sí se justifica el proceso de reingreso de estas familias, considerando que su situaciones es fluctuante y depende de muchos factores externos.

No obstante lo anterior, en opinión de entrevistados, algunas familias efectivamente no tienen interés en salir de su situación y subsisten los dos años con los bonos y beneficios del Estado.

> Depende de la mentalidad de la familia, del trabajo con el profesional, es un trabajo en conjunto, influye el entorno, hay familias que son muy conocidas en el Municipio, que saben cómo pedir cada vez más ayuda, son dependientes del sistema, hay familias que colegas las han tenido en el Puente, yo ahora en ésta nueva metodología, y todo el núcleo familiar se mueve en esta relación con el Municipio, de solicitud de ayuda, y ellos yo no sé si son pobreza dura, pero sí hay una relación bien paternalista. (Nivel Local)

Por su parte, algunos equipos entrevistados señalan que en materia de mejora de ingresos las Transferencias Monetarias sí aportan durante los dos años de duración del Programa, no obstante, no ha existido una real evaluación o estudios que permitan conocer el impacto del Componente, es decir, no existen mediciones que permitan dimensionar el aumento en la capacidad generadora de ingresos, por ejemplo, a través de emprendimientos exitosos u otras inserciones laborales que indiquen el aporte del Programa al cumplimiento de su objetivo.

> Hay familias que reciben hasta $250.000 en bonos, sin hacer nada. Y si no han tenido la posibilidad de hacer un emprendimiento exitoso o un trabajo de forma regular con contrato que les permita mantenerse en el tiempo con un ingreso fijo, se van para abajo… Subsisten con el subsidio del Estado, y después no hacen ningún

> esfuerzo, por eso después se van para abajo… Y después vuelven a aparecer en nómina. Hay familias que al golpear la puerta a las 12 está durmiendo… Y nosotros seguimos dando, fomentando, no estoy de acuerdo con esa política, no da resultado. (Nivel Local)

Respecto al Componente Oferta, en opinión de algunos equipos, la percepción generalizada de las familias se relaciona con lo que realizaba el Programa Puente en sus inicios, se percibe que las familias creen que por estar en este Programa recibirán muchos beneficios y ello no es así, habría expectativas construidas desde el Puente. El trabajo de los apoyos familiares ha sido regular esas expectativas en el sentido de informar que el programa ya no tiene todos esos beneficios (principalmente cupos en programas de FOSIS).

De acuerdo a lo señalado por los entrevistados, en el caso del Programa Vínculos, los adultos mayores son quienes más agradecen y se encuentran satisfechos con la intervención. Ello debido a que, en su mayoría, son personas que han vivido por años en soledad y el hecho que alguien los visite y genere un vínculo es altamente valorado. Por otro lado, también existe consenso en señalar que se visualizan cambios efectivos en la calidad de vida de las personas mayores en términos de un aumento de su actividad social y física, observando adultos mayores más empoderados, con mayores deseos de salir y participar de distintas organizaciones.

> Cuando escuchas el testimonio de personas mayores que dicen que estaban con una gran depresión y no salían de la casa y ahora van a gimnasia, se encontraron con gente que conocían antes, hay cambio en la calidad de vida de esas personas aunque sea pequeños, personas que tenían pie diabético y la contactaron con el podólogo y ahora puede hacer cosas, entonces te das cuenta que con cosas así de simple les cambias la vida. Creo que hay un impacto importante en la calidad de vida de los adultos mayores sobre todo los que están más solos. (Nivel Local)

Adicional a las vinculaciones que genera el Programa entre las personas, los entrevistados indican que la mejora en la calidad de vida de los adultos mayores se extiende en el tiempo. Dado que la metodología implícitamente aborda la intervención desde una dimensión de derechos, señalan que los adultos mayores perciben que han ido perdiendo ciertos derechos con la edad y lo que intenta el programa es volver a posicionarlos; que recuperen sus derechos es altamente valorado o que aprendan a reconocer cuando sus derechos están siendo vulnerados.

Respecto del Programa Abriendo Caminos, uno de los aspectos donde, en opinión de los entrevistados, se aprecian mejoras en los beneficiarios es en la dimensión psicosocial de las familias intervenidas, especialmente en relación con los sentimientos de culpa o vergüenza por la situación en que se encuentran, especialmente en el caso de los niños y niñas.

Se generan mejoras en la autoestima de las personas y confianza para la vida social, muchas familias generan compromisos para salir de su situación de vulnerabilidad y ello, a juicio de entrevistados, se nota en la alta participación en talleres y experiencias grupales, en las que antes no se atrevían a participar.

Igualmente, es altamente valorado el proceso de acompañamiento que realizan los equipos ejecutores. Valoran la vinculación, la confianza y el respeto con el cual se trabaja con las familias beneficiarias. Sienten que se les escucha y se les entrega información que no sabían y ello genera mayor confianza, empoderamiento y autonomía para activar sus redes.

> En términos coloquiales cuando hablo con las familias y no necesariamente en términos técnicos, de cierta manera hay un cambio de perspectiva que tiene que ver con salir adelante, tirar para arriba... Y creo que con eso se queda la gran mayoría de las familias, que sí se puede de cierta manera, golpeando un par de puertas, viendo las redes, se puede de alguna manera, terminar sus procesos, comenzar sus procesos, las dimensiones

> en las cuales viven, o pueden tirar para arriba, sacar adelante a su familia, que eso es lo que espera la gran mayoría, atender a sus niños. (Nivel Local)

Otro aspecto en que se visualizan cambios, es en materia emocional. En opinión de algunos entrevistados, se notan cambios en el sentido que la familia puede estar más tranquila dada la situación de tensión que genera la privación de libertad en adultos y niños.

Uno de los aspectos que, a juicio de los ejecutores entrevistados, se observan como cambios y mejoras en los usuarios del Programa Calle, son la mejora de la autoestima y de su propia autonomía. Se visualizan personas con una autoestima muy baja al inicio de la intervención, especialmente en las mujeres, la que mejora visiblemente después de los dos años de participación en el Programa, adicionalmente, se observan personas más empoderadas.

Otro aspecto señalado por los entrevistados, es la re-significación que los beneficiarios le otorgan a su vida, en el sentido de estar más conscientes de lo que les sucede y querer aportar al cambio en sus condiciones de vida. Este ejercicio de re-significación, aportaría en la inserción laboral de las personas otorgándoles el equilibrio emocional necesario para generarles rutinas, hábitos y el acercamiento a una vida común y corriente como la que tiene cualquier persona en la sociedad.

A juicio de entrevistados, una de las áreas que más impacta en la vida de estos usuarios es el tema laboral. La mayoría de las personas han salido adelante ya sea con un emprendimiento o bien con un trabajo formal.

En otro ámbito, también se reconoce la valoración y efecto que tiene en los beneficiarios el acercamiento a las redes y la participación en el territorio. Esto genera que las personas sean conscientes de su entorno y aprovechen las oportunidades y ofertas del mismo, con los Municipios, los Centros de Salud Pública, etc.

Nuevamente al igual que en el resto de los programas, el acompañamiento es altamente valorado por los beneficiarios, especialmente el vínculo y la confianza que se genera con los profesionales del equipo ejecutor que los visitan quincenal o mensualmente, con los que han generado lazos estrechos. Existe la visión que esta vinculación con un profesional que se preocupe de ellos impacta positivamente en la mejora de su autoestima o la percepción de su propia imagen y el estado de ánimo de las personas en situación de calle.

> Para mí un cambio lo más positivo, el ver un cambio en su personalidad, que no necesiten acompañamiento, que sean autónomos, que tengan facilidad para hacer preguntas, él es analfabeto, no sabe leer, entonces eso igual dificultaba que el pudiera realizar sus trámites, por temor a una mala respuesta, por temor a una discriminación, por temor al rechazo, pero ahora él ya sabe hacer sus trámites, hacer preguntas, tomar micro. Ella igual que nunca había salido de la comuna de Peñalolén, no sabía moverse, ahora sabe cómo tomar micro, sabe cómo llegar, sabe cómo ir a Fundación Emplea sola, llego a la ceremonia del FOSIS sola. (Ejecutor)

No obstante, algunos de los entrevistados señalan que la duración del programa es muy corta para este tipo de beneficiarios. En opinión de éstos, el proceso quedaría inconcluso puesto que no existe un seguimiento posterior y las personas quedan a la deriva en el momento más importante, cuando se reinsertan a la vida laboral o social. El segundo año de intervención constituye el año más complejo para terminar la intervención, ya que es cuando se insertan y vuelven a adquirir confianza en sus capacidades, el retiro los dejaría en una situación de vulnerabilidad nuevamente.

> Comienzan a trabajar y empiezan a tener conciencia de la importancia del dinero, la importancia de ahorrar, la importancia de una casa, de disminuir el consumo o tener las cosas en su propio lugar. (Ejecutor)

3.6.3. Evaluación de usuarios

A continuación se presentan resultados de la evaluación de los programas del Subsistema desde el punto de vista de los usuarios o beneficiarios, considerando cada uno de los componentes. Cabe destacar que primero se entregan las evaluaciones que son transversales a los cuatro programas del Subsistema, y luego se detallan las particularidades de cada uno de ellos en cada componente, según corresponda.

a. Componente Eje: contacto inicial

De la totalidad de beneficiarios entrevistados, sólo un pequeño número había participado previamente de programas sociales del Estado, siendo su participación en los programas del Subsistema, para la mayoría, el primer acercamiento que habían tenido a la oferta y redes estatales.

La mayoría de los beneficiarios da cuenta de haber estado viviendo momentos personales complejos al momento de ser invitados a participar de los programas del Subsistema. Una buena parte señala haber estado en una situación de soledad, de bajo o nulo contacto con otras personas (familiares y no familiares), y en un estado de depresión por diferentes motivos (muerte del cónyuge, enfermedad, problemas económicos, entre otros). En este sentido es que, no obstante algunas dudas y reticencias iniciales para participar, los beneficiarios valoran la invitación señalando que la misma fue vivida *"como salir sorteado para recibir un premio"*.

Cabe destacar que en los programas Vínculos y Calle, para evitar que los beneficiarios se incorporen a los programas motivados sólo por las transferencias monetarias, es que los municipios y ejecutores visitados, deciden no informar a los beneficiarios de este componente sino hasta que comienza su pago. Esto daría cuenta de un interés más genuino de participar por parte de los beneficiarios.

En específico, respecto al Programa Vínculos, se destaca que los beneficiarios se sientan especialmente atraídos por la expectativa generada de compartir con otras personas, de salir del encierro de sus viviendas, de aprender sobre diversas materias, y ocupar su tiempo en distintas actividades recreativas realizadas en el marco del Programa.

Y en el caso del Programa Abriendo Caminos, en las reuniones realizadas, las cuidadoras beneficiarias participantes dan cuenta de una reticencia inicial a participar en el programa, fundamentada en una desconfianza hacia el equipo ejecutor bajo la sospecha de que fueran del Servicio Nacional de Menores (SENAME), por el riesgo que ello implicaba de la pérdida de custodia de los niños(as). También se plantean dudas respecto a cómo es que se obtienen los datos de los niños, niñas y adolescentes. No obstante, debido a la confianza que entrega el equipo de acompañamiento, finalmente deciden aceptar y firmar el ingreso al Programa.

> Cuando llegaron a mí casa a mí me llamó la atención, estaba metida, pensé que eran del SENAME. Pero poco a poco los fui conociendo, empecé a venir a los talleres, y ahí me di cuenta que no eran lo que yo pensaba. (Beneficiaria Programa Abriendo Caminos)

b. Acompañamiento Psicosocial

Las visitas de los profesionales que realizan el acompañamiento son altamente valoradas por los beneficiarios de los programas. Se da cuenta de la formación de un vínculo personal altamente significativo que supera una relación formal que pueda establecer un ciudadano con un funcionario del Estado, señalándose por parte de los entrevistados la generación y existencia de una relación de amistad y cariño, que permanece incluso luego del egreso de los beneficiarios del Subsistema. Debido al complejo contexto familiar o personal

de los beneficiarios, la llegada de este apoyo es altamente apreciada, ya que facilita un desahogo emocional, la posibilidad de compartir las vivencias, problemas y situaciones de la vida cotidiana que puedan estar provocando dificultades en los beneficiarios, pasando a ser este apoyo un pilar fundamental en la vida de estas personas.

> Ellas me han ayudado mucho a mí porque yo vivo sola. Siempre que van me conversan, yo les converso mis cosas, y me dicen 'tiene que estar tranquilita'. Yo tomaba las cosas muy a mal, y ahora no, me siento liberada. Estoy bien, no tengo esos problemas que tenía, como unos sustos, que no tenía esto o aquello. Cuando llegaban ellas yo me ponía a llorar porque me daba pena, porque como vivo sola, me daba pena que alguien me visitara. Yo cambié tanto ahora, me siento feliz, tranquila. (Beneficiaria Programa Vínculos)

Los beneficiarios de todos los programas destacan la dedicación, el buen trato y el cariño que entregan los profesionales que realizan el Componente de Acompañamiento en el ejercicio de sus tareas, percibiéndolos como profesionales preparados que cuidan, acompañan, aconsejan, contienen, sacan de la rutina, entre otras, lo que genera gratitud hacia los mismos.

Además, se plantea por parte de los entrevistados que, debido a que los problemas que los aquejan frecuentemente tienen un origen en alguna situación que pueda estar viviendo algún familiar, es especialmente útil poder conversarlo con alguien externo a la familia.

> Valoro de las visitas el ser escuchada. En mi casa era poco lo que me escuchaban, lo que conversábamos. Los hijos van a verme y conversan entre ellos. A uno que está más de edad la escuchan menos. Por cualquier cosa se molestan de repente con uno porque les llama la atención. Con ella no, uno les conversa, les cuenta todas las cosas. Así que me sentía súper bien. Me gustaba que me visitaran porque soy escuchada. (Beneficiaria Programa Vínculos)

Respecto a la desvinculación del programa, los beneficiarios declaran que ésta es gradual, pero que de todos modos les produce una profunda tristeza, y en ese contexto, consideran que la intervención les resulta muy breve o que el período de dos años se les pasa muy rápido.

> De hecho me dio mucha pena cuando terminé el programa, porque una se acostumbra a las visitas, a las conversaciones, porque aparte de ser asistente social y parte del programa, también pasan a ser como una amiga, porque uno no tan solo habla del programa. (Beneficiaria Programa Familias)

En el caso del Programa Vínculos, en específico respecto a los encuentros grupales, se valora por parte de los beneficiarios el aprendizaje de nuevos conocimientos sobre distintos temas, los que son percibidos como sumamente útiles para la vida cotidiana. Los adultos mayores valoran de estos encuentros el poder compartir con otras personas que se encuentran en una situación similar a la personal, constituyéndose esta instancia como un facilitador de la generación de relaciones de amistad que perduran y se mantienen fuera de las instancias formales de participación en el marco del Programa. Otra instancia que facilita la generación de vínculos entre los adultos mayores son las actividades extra programáticas organizadas por las Municipalidades, como talleres de pintura, tejido, baile, etc. Destaca el caso de la comuna de Lo Espejo, en que una generación egresada se encuentra en proceso de institucionalización de un club de adulto mayor con el fin de no perder los lazos formados.

En específico, respecto al Programa Abriendo Caminos, tanto las visitas de los apoyos como de los tutores de los niños, niñas y adolescentes (NNA) son altamente valoradas por las beneficiarias del Programa. Ambas intervenciones son percibidas como un pilar fundamental para que los NNA lleven de mejor forma el proceso de tener, en la mayoría de los casos, a un adulto significativo privado de libertad, con todas las implicancias que ello conlleva.

> Ellos son personas preparadas para llegar a una casa. Te preguntan cómo estas, si te falta algo, a los niños igual. Eso es lo que uno más valora, cuando alguien te va a visitar con amor, con cariño, sin ningún interés, eso lo valora uno. Ellos llegan y te llenan con las palabras, te aconsejan. Yo a ellos les agradezco mucho. y Los tutores son muy útiles. Trabajan con los niños, hacen las tareas. No como uno, que los reta. El tío conversaba, lo aconsejaba, le decía que tenía que portarse bien, que les mostrara el cuaderno. Ellos son muy humanitarios, tratan muy bien". (Beneficiaria Programa Abriendo Caminos)

c. Acompañamiento Sociolaboral

El Acompañamiento Sociolaboral, también es altamente valorado por los entrevistados participantes de los grupos de foco. El profesional a cargo de este acompañamiento busca oportunidades públicas (programas) acordes a las características de los beneficiarios y cuando las encuentra las acerca a ellos, y si éstos aceptan, son inscritos por los profesionales en los procesos de postulación en caso que lo requieran.

> Ella me apoyó bastante, me incluyó en hartos programas. Busca todo lo que está relacionado con la belleza, ella me conseguía cursos. (Beneficiaria Programa Familias)

En general, este acompañamiento les permite a los beneficiarios desarrollar actividades laborales, habitualmente de carácter independiente, para lo cual postulan a programas sociales (como Yo Emprendo Semilla), desde donde reciben subsidios para la compra de maquinarias e insumos. En este marco, los entrevistados refieren muchas veces a que el componente les permitió crear microemprendimientos que les permitieron generar ingresos, pero también mejorar por ejemplo su autoestima o superar su timidez.

> El programa llegó en un momento crítico. Es un apoyo en todo sentido. Tienes un apoyo laboral, porque yo en ese tiempo dependía sólo de mi marido. En cambio cuando yo me gané las máquinas, yo ya tenía mi propia plata, era más independiente. Era mi aporte que yo podía brindar a la casa, y no depender sólo del sueldo de mi esposo. (Beneficiaria Programa Abriendo Caminos)

Además, para los beneficiarios el componente significa contar con herramientas y recursos que los llevan a cumplir un sueño, desarrollarse en algo que les apasiona y les permite desenvolverse, y en ese sentido el apoyo del profesional en tanto recurso humano los alienta a no decaer en esta tarea. Cabe destacar que en el caso de aquellos que decidieron invertir los recursos obtenidos en maquinarias o implementos para desarrollar una actividad independiente, una buena parte lo ha logrado mantener como fuente generadora de ingresos desde el término de su participación en el programa. Y en el caso de quienes no pudieron continuar, las razones que señalan están relacionadas a la falta de tiempo, y de dinero para la compra de insumos o materia prima.

> Cuando yo me gané el Capital Semilla, yo ya había empezado con lo mío. Fue inyectarle más fuerza, digamos, al negocio. Pero sí hubo momentos en que estuve a punto de tirar la esponja por diversos motivos, pero ella me dijo "No, porque esto a ti te apasiona, a ti te brillan los ojos cuando tú haces esto, así que no puedes dejarlo". (Beneficiaria Programa Familias)

En específico, respecto a los Programa Vínculos, se destaca que este componente facilita la ocupación por parte de los beneficiarios en actividades que para ellos son significativas, favoreciendo su autonomía e independencia, cambiando la percepción negativa que tenían de sí mismos antes de participar en el Programa, que estaba asociado a no sentirse útiles, impactando positivamente este componente en su autoestima y seguridad personal.

En el caso del Programa Calle, los beneficiarios que trabajaban como vendedores ambulantes, han continuado con el trabajo independiente, pero lo realizan con mayor conocimiento en aspectos tales como calcular costos y hacer cuentas, lo cual les ha permitido mantenerse ya por meses en el emprendimiento. Al

respecto, plantean una alta valoración a los cursos que realizan en el marco del Programa. Al mismo tiempo, señalan que la inyección de recursos para los trabajos independientes es sumamente motivadora, ya que les permite cambiar de rubro y proyectarse en el emprendimiento, por esta razón, varios beneficiarios quieren volver a postular a otros subsidios y fondos a futuro, pero sólo conocen principalmente a FOSIS y sus programas.

> Yo le agradezco al Estado por este proyecto, porque si no fuera por este proyecto no habríamos podido salir adelante. (Beneficiario Programa Calle)

Uno de los aspectos que relevan como preocupante los beneficiarios del Programa Calle con desenlace independiente, es la relación con los Municipios en temas como permisos para vender en forma ambulante. Este ámbito constituye una aspiración sentida para poder trabajar tranquilos y con formalidad, sin embargo, han consultado y el trámite es burocrático, no hay cupos generalmente y se gasta dinero en averiguaciones y papeleo. En el caso de los beneficiarios con desenlace dependiente, plantean que han podido rescatar antiguos oficios y desempeñarse en el área de la construcción o guardias de seguridad. Los beneficiarios que trabajan en forma dependiente reconocen que les funciona mejor estar trabajando como empleado ya que mantienen horarios, lo cual les obliga a asumir responsabilidades.

d. Oferta

En el caso del Programa Familias, respecto al Componente Oferta, destacan los convenios con FOSIS, entre los cuales aparecen Yo Apoyo Tu Plan Laboral y Yo Emprendo Semilla. También son mencionados los planes de mejoramiento de la vivienda a través del Programa de Habitabilidad. En el ámbito local, distintas capacitaciones ad-hoc a los beneficiarios son conseguidas por el profesional que ejecuta el apoyo sociolaboral con buenos resultados.

Entre los usuarios que han obtenido algún beneficio, las experiencias son muy positivas, las que habitualmente conjugan los componentes Oferta y Acompañamiento Sociolaboral. En este marco, los beneficiarios refieren la existencia de apoyo para postular a los diversos programas por parte de este profesional, lo cual muchas veces se traduce en la obtención de un aporte monetario que les permite emprender por primera vez y, en la voz de los entrevistados, realizar por ejemplo un proyecto anhelado por largo tiempo.

> Yo vendía ropa y cambió mi rubro, cambió mi vida, porque también me cambié a un programa, el Yo Emprendo Semilla, me gané el Yo Emprendo Semilla y compré material, para hacer artesanía que no hacía hace más diez años (…) En la ropa me iba muy mal, en la artesanía siempre era buena, pero tenía que tener plata para comprar material, entonces no tenía, entonces compraba ropa. Entonces con esa plata me compré herramientas, me metí a una agrupación, de ahí me gané el complementario que es otro dinero aparte y me compré más material. Y en eso estoy, ahora trabajo en artesanía, artesanía en fierro forjado. (Beneficiaria Programa Familias)

En el caso del Programa Vínculos, si bien este componente es altamente valorado por parte de aquellas personas que han recibido beneficios de otros programas sociales (principalmente Habitabilidad), es un lugar común en los entrevistados el considerar el área de la salud (consultas médicas, entrega de medicamentos, exámenes y operaciones) como una en las que hay mayores debilidades. Se señala que existe una muy baja disponibilidad de cupos para médicos generales y de especialidad; que varios de los medicamentos que deben consumir no son entregados en los centros de salud, debiendo desembolsar importantes cantidades de dinero por ese concepto, lo que se vuelve especialmente importante al considerar que la mayoría de los adultos mayores son beneficiarios de la Pensión Básica Solidaria (PBS). Por otra parte se señala por varios

entrevistados que se encuentran en una situación de espera para realizarse exámenes y/u operaciones, por lo que actualmente su calidad de vida no es la óptima.

Respecto a este componente, se observa una situación diferenciada en la disponibilidad de recursos que pueda brindar cada Municipio a los adultos mayores en relación a necesidades específicas que puedan presentar. Por ejemplo, compra de lentes ópticos, cajas de mercadería, medicamentos de alto costo, etc. Al respecto, los adultos mayores de una comuna valoran la gestión que realizan los apoyos, pero en la otra comuna se plantea que siempre se les da como respuesta que la Municipalidad es muy pobre, y que no puede acceder a dar respuesta a la mayoría de estos requerimientos.

En el caso del Programa Abriendo Caminos, se destaca, por parte de las entrevistadas, la necesidad de poder disponer de una mayor oferta de apoyo jurídico que les permita acceder a asesorías en los aspectos legales relacionados a la tuición de los NNA que están a su cargo. Debido a esto deben hacer sus trámites en la Corporación de Asistencia Judicial, institución de la cual tienen una percepción negativa.

Se plantea también que han sido invitadas a capacitaciones sobre diversos oficios, pero que requieren una asistencia mínima, la que no es posible lograr por parte de los cuidadores/as, ya que la mayoría no cuenta con un apoyo en el cuidado de los NNA mientras se ausentan del hogar.

Por último, se valora positivamente las salidas recreativas que realizan en conjunto con los equipos ejecutores. Se señala que es una oportunidad de poder disfrutar y compartir con los NNA, y también de distracción personal.

> Fuimos al Cerro de la Infancia, a los pies del Cerro San Cristóbal. Yo años vivienda acá en Renca, todo un siglo, y no tenía ni idea que existía ese parque, muy lindo. Más encima es con todo incluido, desayuno, almuerzo, para los adultos y para los niños. Nos hacían comidas, todo servido, nada más exquisito. Nos atendían, y uno se sentía feliz porque te atendían, y nunca nadie en la vida nos había atendido a uno. (Beneficiaria Programa Abriendo Caminos)

En el caso del Programa Calle, la mayoría de los usuarios no conocen la oferta entendida como servicios o beneficios a los que puede acceder por participar en este Programa. Sólo distinguen los programas de emprendimiento de FOSIS y algunos conocen en la actualidad los servicios en salud a los que pueden acceder en los consultorios y centros de salud de sus comunas, ello gracias a la orientación de los monitores.

Es destacado por todos, los tratamientos dentales a los que han podido acceder, principalmente las mujeres beneficiarias quienes han hecho uso de este beneficio y se sienten con mayor autoestima.

> Antes me daba vergüenza compartir con los hermanos de la iglesia a la que voy, por la dentadura, tenía todos los dientes picados, amarillos… yo no compartía. (Beneficiaria Programa Calle)

Sin embargo, echan de menos los beneficios o ayuda para la vivienda, no obstante, los monitores los han orientado, plantean que es muy difícil postular a una vivienda en el país ya que el ahorro es extremadamente alto.

Otro aspecto que señalan debería incorporarse en el Programa, es la conexión con la red municipal y tener una mayor coordinación con los Municipios para acceder a los distintos servicios que ofrecen, especialmente en el área de la formalización y orientación hacia la iniciación de actividades.

e. Transferencias monetarias

Las transferencias monetarias constituyen un aporte significativo para los beneficiarios de todos los programas del Subsistema, lo cual es ampliamente valorado por los mismos, quienes señalan que corresponde a un aporte que echan de menos una vez que termina la intervención. En general, los entrevistados aducen que destinaban estos recursos a gastos corrientes específicos como el pago del gas, de los útiles escolares o ropa de los hijos, entre otros.

Por otro lado, los beneficiarios no consideran que existan mayores dificultades en relación a las modalidades de pago, pagándose la mayoría de manera presencial; y la mayoría de ellos reporta que conocía el monto de los bonos a los que tenían derecho, así como el carácter decreciente de los mismos (como es el caso del Bono de Protección).

> Sí, es harta la diferencia. Y uno eso ya echa harto de menos. A mí me tocaba ir los días veinte, entonces uno iba y compraba lo que faltaba para fin de mes, entonces igual se echa de menos. (Beneficiaria Programa Familias)
>
> El bono ha sido útil. Todo lo que reciba uno sin trabajar es un regalo. Me sorprendí cuando me dijeron en la caja que tenía dos pagos, no sabía por qué. Después la señorita me dijo que era un bono de Vínculos. Sirve para el pan, para el gas, es una gran ayuda, así que estamos muy agradecidos que lo consideren a uno. (Beneficiario Programa Vínculos)
>
> Los bonos son muy útiles, todas las monedas sirven, más cuando hay niños. Cuando se acaba se echa de menos esa plata. (Beneficiaria Programa Abriendo Caminos)
>
> El bono se va todo para la casa y ha sido una gran ayuda… a mí me cayó como anillo al dedo, compré zapatillas para mi hijo en Navidad. (Beneficiario Programa Calle)

f. Efectos y satisfacción

En términos globales, los cuatro programas son altamente valorados por parte de los beneficiarios entrevistados. Una gran mayoría de ellos han señalado que su calidad de vida y bienestar personal mejoró desde su incorporación al programa, destacando especialmente la labor que se realiza en el marco del Componente de Apoyo Psicosocial. Se plantean cambios positivos fundamentalmente a nivel de autoestima, en el fortalecimiento de habilidades sociales y capacidades para la realización de ocupaciones, de empoderamiento y capacidad de asociación, de conocimiento de sus derechos como persona, favoreciendo así su autonomía e independencia. Los beneficiarios se auto-reconocen como personas con un mayor nivel de actividad, con mayor inserción en organizaciones sociales, lo que ha facilitado la formación de vínculos de amistad con sus pares, los que se mantienen en la mayoría de los casos al egreso del Programa, constituyéndose una red de apoyo que aumenta su capital social. Por otra parte, se plantea que ahora logran acceder a las oportunidades que les ofrezca el Estado y el Municipio, y que sienten confianza en que las metas se pueden alcanzar, y que es posible concebir la vida de otra manera.

> Se van creando vínculos. Aparte que te va asesorando, inscribiendo en otros proyectos, te va guiando, queda ese contacto, queda ese vínculo de apoyo y cualquier cosa que uno necesita, ella está. Entonces es bueno el programa. Más que la ayuda económica que da, las capacitaciones, te va creando redes de apoyo, gente. (Beneficiaria Programa Familias)
>
> Salgo más ahora, vengo acá a la Municipalidad, después voy a ver mis hijas y nietas. Me gusta salir, y a veces salgo por salir, porque me encuentro sola, porque cuando no está mi hijo estoy sola. Ahora estoy mejor, antes me sentía muy deprimida, muy para adentro, todo no me gustaba, todo lo encontraba mal, y ahora no desde que empecé aquí como que estoy libre, una cosa así. Muy bueno ha sido para mí. Y eso de la pintura ha sido una cosa tan buena para mí. Yo me siento tan bien cuando pinto, y hallo tan lindos mis cuadros. (Beneficiaria Programa Vínculos)

> Ahora puedo conversar con ellas. Tengo la personalidad de conversar con usted, desenvolverme en otro lado. Porque ellos me enseñaron a quererme a mí misma, a darme valor como persona, que nadie te pisotee, porque pucha todos te pasan a llevar por no saber, por ser ignorante. (Beneficiaria Programa Abriendo Caminos)

En el caso del Programa Abriendo Caminos, como recomendación y aspiración por parte de las entrevistadas, es consenso el deseo de que el programa tenga una duración mayor, lo cual es también relevado por los beneficiarios de todos los programas, siendo especialmente útil esta extensión en la situación en que el adulto privado en libertad sale de la cárcel, ya que comienza un nuevo proceso para la cuidador/a y el niño, niña o adolescente que no saben cómo enfrentar.

> Ojalá el programa fuera más largo, porque por ejemplo ahora el niño está en otro proceso, ahora que su papá salió de la cárcel. Me gustaría que lo apoyaran, que lo aconsejaran, y a mí también, para poder llevar mejor esta etapa. Ojalá durara unos cuatro años. (Beneficiaria Programa Abriendo Caminos)

En el caso del Programa Calle, los beneficiarios reconocen que, si bien no están exentos de recaídas, han logrado independencia y autonomía, declaran que han podido recuperar la dignidad y autoestima. Particularmente son las mujeres las que señalan que actualmente se sienten más empoderadas, con mayor personalidad y se atreven con una actitud distinta a relacionarse con las personas.

> Yo estoy muy agradecida porque ahora me desenvuelvo sola, salgo para donde quiero, hago lo que yo quiero… Ahora voy a todo lo que me invitan, cursos, soy más integrada con la gente… antes no lo hacía… Estoy muy feliz y tengo mucha confianza en mí misma. (Beneficiaria Programa Calle)

Finalmente, otro aspecto que resaltan algunos beneficiarios es la recuperación de la familia, principalmente a los hijos, especialmente en el caso de las mujeres. Plantean que el cambio en sus condiciones de vida les ha permitido volver a entablar relaciones con los hijos y recuperar su confianza.

> Me cambiaron la vida… Yo salí de las cenizas, de las brasas prácticamente listo para el cajón… me ayudó a impulsarme y sanarme… (Beneficiario Programa Calle)

> Humanamente hablando uno se siente mejor, porque ahora tiene compañía… hay un cambio muy notorio. (Beneficiario Programa Calle)

4. EVALUACIÓN CUANTITATIVA DEL SUBSISTEMA DE PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL SEGURIDADES Y OPORTUNIDADES

La evaluación cuantitativa del Subsistema, tiene por objetivo conocer si se han conseguido los resultados intermedios y finales esperados al momento de diseñar el subsistema y sus componentes, para los beneficiarios en estudio, es decir en aquellas familias o personas egresadas al 31 de diciembre de 2016, lo que corresponde a la **cohorte de ingreso 2013 para los programas Familias, Calle y Abriendo Caminos, y a las cohortes de ingreso 2013-2014 para el programa Vínculos.**

Resulta relevante mencionar que los hallazgos del estudio podrían no ser extensibles a cohortes de usuarios posteriores debido a que los programas del Subsistema de Protección y Promoción Social Seguridades y Oportunidades han tenido reformulaciones desde el año 2015.

Para este fin, la evaluación cuantitativa contempla, para cada programa, un análisis sociodemográfico que permite caracterizar a los beneficiarios de la cohorte de acuerdo a los perfiles específicos definidos por cada programa, un análisis antes-después en que se constata la presencia de cambios estadísticamente significativos en los usuarios de cada programa comparando su situación previa y posterior a la intervención en un set de indicadores relevantes y, finalmente para los programas en que existía información que lo permitía, un análisis de efectos en que se estima el logro en indicadores que dan cuenta del cumplimiento del propósito de los programas. Los casos en que no es posible hacer este análisis se detallan en la sección "4.1. Análisis de disponibilidad de la información".

Las fuentes de información utilizadas consideran la Ficha de Protección Social (FPS), el Registro Social de Hogares (RSH), instrumentos de ingreso y egreso de los programas estudiados, nóminas de beneficiarios, listado de prestaciones sociales, base relacionada a la escolaridad, grado de discapacidad del Registro Nacional de Discapacidad (RND), Registro de personas en situación de calle, Registro de Información Social (RIS), entre otros insumos descritos en el Anexo 7.3.3.

4.1. ANÁLISIS DE DISPONIBILIDAD DE LA INFORMACIÓN

La estrategia metodológica propuesta por el CSP se caracteriza por utilizar principalmente información secundaria: la Ficha de Protección Social, información del Registro Social de Hogares, información administrativa disponible en el Registro de Información Social (RIS) e información administrativa de los programas recolectada mediante la aplicación de instrumentos de diagnóstico y de evaluación a los beneficiarios de los Programas.

Sin perjuicio de los problemas ya constatados en el análisis cualitativo en los objetivos a nivel de propósito de los programas estudiados, es a la hora de operacionalizar dichos objetivos en indicadores y, al momento de analizar la calidad de la información secundaria disponible para su estimación, cuando finalmente se ha constatado un conjunto de problemas que en algunos casos dificulta y en otros imposibilita la estimación de efectos.

En efecto, al comenzar la revisión de las bases de datos con que se efectuarían las estimaciones, se constata, en primer lugar, *la inexistencia de información secundaria* para el cálculo de algunos de los indicadores de efecto de los programas Calle y Abriendo Caminos. En efecto, se corroboró, la inexistencia de información administrativa que cumpla con las condiciones mínimas requeridas para evaluar impacto del programa Calle en indicadores tales como condiciones psicosociales de los sujetos tratados, mientras que, en el caso del programa Abriendo Caminos, no se logró identificar entre las fuentes disponibles información que permita

verificar los efectos sicológicos, familiares y sociales que genera en niños, niñas y adolescentes la separación forzosa y prolongada de un adulto significativo privado de libertad.

Por otro lado, una segunda condición necesaria para una estimación robusta de efectos es la *disponibilidad de información de un conjunto de sujetos* (personas individualmente consideradas o familias según sea el caso) que no participaron en los programas y para los que se cuente con información de las mismas variables que se utilizan como indicadores de cumplimiento de Propósito entre los tratados. Luego, a partir de dicho insumo debe individualizarse de entre todos los sujetos del grupo que no ha recibido tratamiento aquellos que guarden el mayor grado de similitud con los tratados. Este grupo recibe el nombre de grupo control y su calidad, y en consecuencia la calidad de las estimaciones de efecto, está determinada por el grado en que la similitud entre los dos grupos efectivamente se logra. Es por ello que idealmente se debe contar con información de un grupo mucho mayor de sujetos no tratados que de tratados de manera tal que, por cada familia o persona beneficiaria de los programas, existan el mayor número de candidatos de entre los cuales escoger por su similaridad con los tratados. En el caso específico de la estrategia implementada para la evaluación de impacto de los programas del Subsistema de Protección y Promoción Social Seguridades y Oportunidades, se considera que las mejores fuentes de información para la configuración de un grupo control adecuado[75] son los registros de la Ficha de Protección Social y/o el Registro Social de Hogares, según sea el período analizado.

Sin embargo, dada la especificidad de los requisitos de selección establecidos en programas como Calle y Abriendo Caminos, ni la Ficha de Protección Social ni el Registro Social de Hogares constituyen insumos idóneos para la construcción de un grupo control. En efecto, en el caso de Calle, ni la FPS ni el RSH permite individualizar con precisión la condición de "situación de calle" de las personas registradas en la base de datos. De manera análoga, en el caso del programa Abriendo Caminos, ni la FPS ni el RSH permiten individualizar con exactitud la condición de que los niños, niñas o adolescentes tengan un "adulto significativo" privado de libertad. En consecuencia, ya sea por la inexistencia de información secundaria que permita estimar indicadores de efecto o bien por la imposibilidad de conformar grupos control en estos dos programas se concordó que para ellos el *análisis cuantitativo consistiría en la caracterización de los usuarios de los programas* a partir de la FPS, el RSH, información RIS e instrumentos de diagnóstico y evaluación aplicados a los usuarios de los Programas.

Por otro lado, si bien es cierto que en el caso de los programas Familias y Vínculos las bases de datos de la FPS y el RSH permiten individualizar sujetos que cumplen con los requisitos establecidos por los programas y posteriormente escoger de entre ellos aquellos más idóneos para la configuración de un grupo control, esta modalidad de estimación no está exenta de problemas, siendo el principal de ellos el grado de actualización de la información de dichas fuentes. Al respecto, se procedió a estimar la tasa de actualización de la información de las FPS registradas en diversos meses del año 2013, verificándose que por regla general no más del 30% de las fichas contiene información de dos o menos años de antigüedad. Si bien es cierto los efectos de esta tasa de obsolescencia sobre las estimaciones de efecto pueden resultar relativamente inocuos en variables de baja o nula variabilidad intertemporal (tales como el sexo, la edad, la región en que los sujetos residen y/o el tipo de vivienda en la que residen) en el caso de otras, como la condición ocupacional o la composición familiar, esta última con efecto en los indicadores de vulnerabilidad (puntaje

[75] Por la cantidad y variedad de información disponible que poseen.

FPS o el tramo de calificación socioeconómica del RSH), la baja tasa de actualización deteriora severamente la capacidad de uso de dichas variables en las estimaciones de efectos.

Relacionado con lo anterior, el programa familias se ve afectado en mayor medida considerando que la mayoría de sus efectos se estiman como promedio en los hogares (per cápita). En efecto, en el caso de los ingresos monetarios y la cantidad de prestaciones que reciben por parte del Estado, los totales de cada familia deben ser divididos por la cantidad de integrantes por lo que la volatilidad intertemporal de esta variable reviste una importancia fundamental en las estimaciones de efectos de este programa. Con el fin de verificar la variabilidad efectiva de esta variable a partir de fuentes de información externas a los insumos contemplados en la presente evaluación, se analizó la evolución de la composición familiar mediante las encuestas Panel CASEN, verificándose que entre las aplicaciones efectuadas los años 2006 y 2008 de dicho instrumento, un 57% de los hogares mantiene exactamente la misma estructura (los mismos integrantes) en ambas mediciones. En consecuencia, dado que este dato se utiliza en reiteradas ocasiones para las estimaciones de efectos en indicadores per cápita, los resultados de las estimaciones efectuadas deben analizarse teniendo en cuenta las limitaciones subyacentes al uso de información administrativa que en promedio tiene un alto grado de obsolescencia para capturar la dinámica intertemporal de variables que por lo general tienen un alto grado de dinamismo.

En síntesis, la información administrativa disponible si bien permite efectuar análisis descriptivo de algunas variables no permite estimar ningún efecto de Programas tales como Calle y Abriendo Caminos. Por otro lado, en el caso de Familias y Vínculos, ya sea por falta de información o por no contar con información ad hoc para el grupo control que cumpla con estándares mínimos de calidad/actualización no es posible estimar adecuadamente el efecto de la intervención en las siguientes variables: participación laboral, tasa de ocupación, índice de asistencia a control de niño sano, capacidad de generación de ingresos.[76]

Finalmente, un último elemento que surge del uso de información secundaria para la caracterización de las intervenciones es que, al fusionar las bases de datos a partir de un identificador único (como el RUT), los tamaños muestrales disponibles para las estimaciones disminuyen paulatinamente en la medida en que sucesivamente se fusionan nuevas bases de datos.

Considerando los elementos detallados en los párrafos anteriores, se procedió a la realización de los análisis descriptivos, utilizando como punto de comienzo para la mayoría de las estimaciones, junto con las bases de datos de los usuarios 2013 de cada programa, la cohorte mensual FPS más antigua del 2013 procesada por el MDS para efectos del presente estudio.[77] Esta base es la principal sobre la cual se efectúa, entre otros aspectos, la estructuración de un grupo control ad hoc y sobre la cual se fusionan las otras bases para los análisis descriptivos y de efectos que se despliegan en las siguientes secciones.

---

[76] Si bien en los análisis de la información disponible de los programas se efectúan caracterizaciones de elementos que dan cuenta de la capacidad de generación de ingreso de los sujetos, tales como su nivel educacional, la información disponible no permite efectuar un análisis de la dinámica intertemporal de dichas variables y menos aún el análisis de efectos de los programas en la capacidad generadora de ingresos en la modalidad bajo la cual se operacionaliza esta dimensión para el cálculo de los puntajes FPS.

[77] Febrero de 2013.

4.2. RESULTADOS CUANTITATIVOS

4.2.1. Programa Familias

Tal como se señaló en el análisis cualitativo, el programa Familias contempla 24 meses de acompañamiento conjunto (sociolaboral y psicosocial). Considerando el volumen de información disponible para efectuar los análisis cuantitativos, en el caso del programa Familias se efectúan análisis para la cohorte 2013 de los hogares egresados del Subsistema analizando en algunos casos atributos de su jefatura y en otros la totalidad de sus integrantes[78]. El análisis cuantitativo considera la indagación del cumplimiento del propósito del programa para este año: "*…las personas y familias superan su situación de pobreza extrema de manera sostenible, a través del desarrollo de capacidades y generando ingresos autónomos por la vía del trabajo*", estableciendo como objetivos específicos la promoción del desarrollo de las habilidades y capacidades necesarias que permitan a las familias su inclusión social y desenvolvimiento autónomo, así como la mejora en sus condiciones de empleabilidad y participación en el ámbito laboral. Dadas las bases de datos disponibles para efectuar el análisis cuantitativo del programa es posible indagar parcialmente en estas dimensiones.

En efecto, se cuenta con información que permite efectuar el análisis descriptivo de la evolución intertemporal (antes/después) en indicadores de la cantidad de prestaciones que reciben por parte del Estado, la afiliación a algún sistema de salud, los ingresos administrativos 2012 y 2016 (ingreso laboral per cápita, el ingreso de pensión per cápita, la suma de estos ingresos (ingreso total) per cápita y la proporción de hogares en condición de pobreza extrema en estos dos años). Se analizan también algunos indicadores de desempeño escolar de los integrantes con edades entre 6 y 18 años. Además, se incorpora el análisis las dimensiones medidas por los instrumentos del programa (diagnóstico y evaluación), los que contienen información sobre los componentes de acompañamiento psicosocial y sociolaboral (recursos de efectividad personal, trabajo e ingresos y densidad y disponibilidad de las redes cercanas y comunitarias). Los análisis de estas variables y todas aquellas para las que se cuenta con información previa y posterior a la intervención se efectúan implementando test de hipótesis que permiten verificar la existencia de variaciones inter temporales estadísticamente significativas en estas variables. Es importante mencionar que, en la medida en que la información disponible del programa así lo permite, se efectúan tres análisis distintos: un contraste entre la situación de ingreso al programa y la salida, uno entre la salida del programa y la salida del Subsistema y por último uno en que se contrasta la situación de inicio con la situación de egreso del Subsistema, esto es, la totalidad de la ventana de evaluación. De lo contrario se efectúa sólo contraste entre las dos mediciones disponibles, operándose de manera análoga para las estimaciones de efectos.

[78] Los análisis por integrantes también incluyen al jefe de hogar, dado que se considera a la familia completa como objeto de la intervención.

La cohorte 2013 está compuesta por 3.219 familias que al 31 de diciembre de 2016 habían egresado del Subsistema, de las cuales 3.180[79] poseían identificados a sus integrantes, quienes totalizaban 13.083 personas. Por tanto, el universo bajo análisis en la sección descriptiva, corresponde a 3.180 hogares y 13.083 integrantes.

4.2.1.1. Análisis Sociodemográfico (o descriptivo)

Las regiones con mayor cantidad de usuarios del programa Familias egresados del Subsistema correspondían a la Región Metropolitana, La Araucanía y Valparaíso, mientras que las de menor presencia fueron Los Lagos, Coquimbo y Tarapacá. La distribución de pobreza extrema en Chile, según la encuesta CASEN 2013, mostraba una distribución parecida a la de estos hogares usuarios del programa, en cuanto a mayor proporción de pobreza extrema en las regiones Metropolitana, Biobío, Valparaíso y La Araucanía. Por el contrario, la menor proporción de pobreza informada en CASEN 2013, se ubicaba en las regiones de Aysén, Magallanes y Arica y Parinacota.

Tabla 9. Usuarios del programa Familias egresados del Subsistema por región, Cohorte 2013

Región	Cobertura	Porcentaje
Arica y Parinacota	43	1,4%
Tarapacá	41	1,3%
Antofagasta	82	2,6%
Atacama	192	6,0%
Coquimbo	30	0,9%
Valparaíso	346	10,9%
Región Metropolitana	610	19,2%
O'Higgins	293	9,2%
Maule	94	3,0%
Biobío	101	3,2%
La Araucanía	355	11,2%
Los Ríos	262	8,2%
Los Lagos	10	0,3%
Aysén	57	1,8%
Magallanes	123	3,9%

[79] Si bien es cierto la base de datos de familias utilizada en la sección de análisis descriptivos efectivamente contiene información de 3.180 familias, en la sección de análisis de efectos, dada la naturaleza de las estimaciones se requiere utilizar un filtro adicional que consisten en eliminar de la base aquellos registros que conforman un hogar pero en el cual ninguno de los integrantes registrados en la base es el jefe de hogar (el receptor de la transferencia monetaria). Al eliminar estos registros que producirían inconsistencias en las estimaciones de efectos la base de datos resultante tiene información de 3.172. Posteriormente en sucesivos análisis (tales como los de efecto) se implementan una serie de filtros adicionales que determinan tamaños muestrales menores situación que se explica en cada sección.

S/I	541	17,0%
Total	3.180	100,0%

Fuente: Ficha de Protección Social (FPS, 2013)

Respecto de la composición del hogar, las familias egresadas del Subsistema que ingresaron al programa en 2013, tenían en promedio 4,1 integrantes, cifra superior a la informada por la Encuesta CASEN 2013 que reportó un promedio de 3,7 integrantes para las familias en pobreza extrema.

Al ingreso al programa Familias en 2013, casi la totalidad de jefes hogar eran mayores de edad (99,6%) y que un 8,0% de jefes de hogar eran de la tercera edad. Las mujeres jefas de hogar representaban el 79,9 % de los usuarios egresados del Subsistema, con edades entre los 25 y los 59 años principalmente. Este hallazgo confirma la focalización del diseño del Programa en hogares de jefatura femenina. Los datos de CASEN 2013 para la población en pobreza extrema, permiten estimar que del total de hogares el 50,6% tiene jefatura femenina, el 76,0% de los jefes de hogar tenía entre 25 y 59 años, el 100,0% de los jefes de hogar eran mayores de edad, y un 18,2% de ellos pertenecían a la tercera edad.

Por su parte, los integrantes de los hogares egresados del Subsistema en su mayoría estaban compuestos por mujeres (42,5%). Los integrantes niños y adolescentes hasta 18 años, representaban un porcentaje de 37,6%, al ingreso al programa. Adicionalmente, se observó un 3,6% de integrantes de la tercera edad. De acuerdo con CASEN 2013, un 55,5% eran mujeres. Los integrantes niños y adolescentes hasta 18 años representaban un porcentaje de 42,4%. Adicionalmente, se observó que un 7,4% eran de la tercera edad.

Por su parte, el índice de dependencia demográfica[80] calculado para los integrantes de los hogares egresados del Subsistema, mostró un valor levemente inferior (52,1%) al de la población en pobreza extrema (60,2%) según CASEN 2013. En cuanto a la discapacidad, al menos 0,7% de los 3.180 jefes de hogares tenía discapacidad profunda y al menos 1,6%, discapacidad severa. De los 13.083 usuarios del programa, al menos el 0,4% tenía discapacidad profunda y al menos, 1,2% tenía discapacidad severa. Estos hallazgos pueden considerarse como limitantes del estándar de vida de los usuarios al inicio de la intervención.

En lo relativo al estado civil, en la mayor parte de los hogares egresados del Subsistema, sus jefaturas se encontraban en condición de soltero (24,1%), seguido por jefes de hogar en condición de casado (20,0%) al momento de ingresar al programa. De acuerdo con la encuesta CASEN 2013, se observó una situación contraria, puesto que en los hogares más vulnerables había más jefaturas de hogar en condición de casado (31,7%), y menor proporción en condición de soltero (24,7%).

En el 50% de los hogares egresados del Subsistema, sus jefaturas habían cursado educación básica incompleta y completa, seguido por educación media humanista incompleta (12,9%). De manera similar, según CASEN 2013, los niveles de educación básica completa e incompleta, concentraban a las jefaturas de hogares en pobreza extrema (48,3%), seguido por la media humanista completa (18,4%). Según información de la Ficha de Protección Social (FPS), al ingreso al programa Familias en 2013, 18,4% de los integrantes de hogares egresados del Subsistema, mayores de 19 años, contaba con 12 o más años de escolaridad, establecidos por la Ley N° 19.876 desde 2003.

[80] Relación entre la población en edades potencialmente inactivas o dependientes (menor de 15 años o de 60 y más años) respecto de la población en edades activas o no dependientes (comprendida entre 15 y 59 años).

Por su parte, los registros administrativos con información educacional de 2013, dan cuenta de que los integrantes entre 6 a 13 años contaban con un promedio de 3,1 años de escolaridad y los integrantes entre 14-18 años, con un promedio de 8,2 años, al inicio de la participación en el programa Familias. El promedio de asistencia escolar en los integrantes de las familias egresadas que tenían al inicio del programa entre 6 y 13 años era de 91,4%, mientras que entre los 14-18 años fue de 89,3%. Además, al menos un 25,7% de los sujetos con edades hasta 18 años fueron promovidos de curso al término del año. Entre los que tenían entre 6 y 13 años 13,5% fueron promovidos. En tanto, al comparar estos resultados con los de personas en edad escolar no usuarios del programa Familias a partir en los registros administrativos educacionales de 2013, se verificó que las personas entre 6 y 13 años contaban con un promedio de 3,6 años de escolaridad y un promedio de 8,9 años para los sujetos con edades entre 14 y 18 años. El promedio de asistencia escolar para estas personas fue de (91,7%) entre los 6 y 13 años y de 88,7% entre sujetos con edades entre 14 y 18 años. Al igual que los integrantes del programa Familias, la mayoría de personas promovidas estuvo entre los 6 a los 13 años.

En relación con la situación de vivienda de los hogares egresados del Subsistema, se estimó que el 50,0% ocupaba una vivienda propia, seguido por una vivienda cedida (26,4%) y una vivienda arrendada (5,9%) y la ocupación irregular (0,5%). En tanto, la encuesta CASEN 2013 reportó que el 46,0% de los hogares en pobreza extrema ocupaba una vivienda propia, seguido por un 30,9% de hogares en una vivienda arrendada y el 3,6%, una vivienda con ocupación irregular.

En relación con la situación ocupacional, a partir del diagnóstico de recursos se constata que de los hogares que egresaron del subsistema, la proporción de ellos con al menos un integrante ocupado aumentó de 44,7% a 50,3% entre el ingreso y el egreso.

4.2.1.2. Análisis antes/después

- Variables de prestaciones RIS

El análisis de prestaciones RIS se realiza tomando a los hogares como unidades de análisis, dado que es la unidad de intervención del programa. Para examinar si los cambios presentados son estadísticamente significativos, se realizan tres contrastes sobre el número de prestaciones per cápita: i) el ingreso al programa (2013) y el egreso de programa (2015) que da cuenta del periodo de intervención; ii) egreso del programa (2015) y el egreso del Subsistema (2016), dado que durante este tiempo, los participantes del programa seguían recibiendo beneficios; y iii) el ingreso al programa (2013) y el egreso del Subsistema (2016) para dar cuenta de posibles cambios entre el ingreso y la salida del Subsistema (cuando cesó la recepción de beneficios). Para la comparación se ha aplicado la prueba de diferencias de medias.

Los resultados de los análisis sobre la cantidad per cápita de prestaciones[81] anuales registradas para cada familia pueden apreciarse en la Tabla 10. El total de prestaciones per cápita tuvo un aumento significativo entre el 2013 y el 2015; sin embargo, dicho aumento desapareció entre el 2015 y el 2016, y como consecuencia, al comparar el 2013 y el 2016, no se registró aumento significativo. En términos de agrupaciones específicas de prestaciones, se observó que, para las categorías de Trabajo, Monetarias, Otros, Prestaciones en convenio y Otras prestaciones relevantes, el indicador aumentó entre el 2013 y 2015. Para la

[81] El listado de prestaciones analizadas así como la categorización de estas puede encontrarse en el Anexo 7.3.1**¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**del presente informe

categoría de Educación se registraron aumentos significativos en los tres periodos evaluados, mientras que para las prestaciones en materia de Vivienda, el indicador presentó aumentos significativos, en todos los periodos, excepto entre los años 2015 y 2016.

El aumento entre 2013 y 2015, en la categoría de Trabajo, estuvo dado principalmente por las prestaciones Prodesal, Bono Trabajo a la Mujer (BTM) Ley 20.595 y Más Capaz (se entregaron más de una vez). En las prestaciones monetarias se registró el aumento por el Subsidio Agua Potable Urbano, el Subsidio Único Familiar y el Bono de Protección - Seguridades y Oportunidades (se entregaron más de una vez); en Otras prestaciones, el aumento ocurrió por el Subsidio al pago de la Cédula de Identidad (se entregó una vez), el Subsidio al Pago Electrónico y el Servicio de Mediación (se entregaron más de una vez). Por su parte, el aumento en las prestaciones de educación se presentó por la Beca Nuevo Milenio (se entregó una vez) y el Programa de Alimentación Escolar (se entregó varias veces), mientras que para Vivienda, las prestaciones que aumentaron fueron la Protección del Patrimonio Familiar (se entregan varias veces) y el Sistema Integrado de Subsidio Habitacional para Grupos Emergentes y de Clase Media (se entrega una vez).

Tabla 10. Evolución de prestaciones per cápita por hogares egresados del Subsistema, Cohorte 2013[82]

	Diferencia 2015-2013	Diferencia 2016-2015	Diferencia 2016-2013
Salud	-0,06	0,02*	-0,04
Educación	0,08*	0,05*	0,1*
Trabajo	0,6*	-0,3	0,3*
Vivienda	0,003*	0,001	0,004*
Monetarias	5,9*	-5,6	0,2*
Otros	0,1*	-0,8	-0,6
Prestaciones en convenio SSyOO	0,4*	-0,1	0,2*
Otras prestaciones relevantes SSyOO	3,69*	-1,20	2,48*
Total prestaciones	6,82*	-6,79	0,04

*Diferencia estadísticamente significativa a un nivel de confianza del 95%
Fuente: Registro de Información Social (RIS), 2013, 2015 y 2016

- Datos administrativos del ingreso del hogar: base ingresos administrativos 2012 y Registro Social de hogares (RSH) 2016

Se concluye que los ingresos laborales, de pensión y total de los hogares, se incrementaron significativamente entre 2012 y 2016 (Tabla 11).

[82] En caso de diferencias significativas menores a centésimas se despliegan más decimales de manera que constatar la existencia de diferencias a pesar de que ello no ocurra ni en las décimas ni en las centésimas

Tabla 11. Evolución (2012-2016) de los ingresos administrativos per cápita de los hogares egresados del Subsistema, Cohorte 2013[83]

	Diferencia 2016-2012
Ingreso laboral	19.661 *
Ingreso de pensión	1.692 *
Ingreso total	21.253 *

*Diferencia estadísticamente significativa a un nivel de confianza del 95%
Fuente: Registros Ingresos administrativos 2012 y Registro Social de Hogares (RSH) 2016

- Usuarios del programa egresados del subsistema que abandonan la pobreza extrema

En relación con el propósito del programa de que las personas y familias superaran la pobreza extrema, se analiza el porcentaje de hogares que abandonan la pobreza extrema entre los años 2012 y 2016, en base a los ingresos administrativos per cápita y el valor de la canasta básica de alimentos[84] para cada uno de los años. Se encontró que, en 2012, 2.623 de los 3.031 hogares estuvieron debajo de la línea pobreza (equivalente al 86,5%), mientras que, en 2016, este número cayó a 1.803 hogares (equivalente a 59,5%). La diferencia encontrada indica que el porcentaje de hogares con ingresos inferiores al valor de la canasta básica de alimentos, disminuyó en 27,0 puntos porcentuales entre los dos periodos y es una diferencia significativa (Tabla 12).

Tabla 12. Evolución (2012-2016) de las familias egresadas del Subsistema que abandonan la pobreza extrema, Cohorte 2013

	Diferencia 2016-2012
% de hogares debajo de la línea de pobreza	-27,0*

*Diferencia estadísticamente significativa a un nivel de confianza del 95%
Diferencias expresadas en puntos porcentuales
Fuente: Registros Ingresos administrativos 2012 y del Registro Social de Hogares (RSH) 2016; Serie de informes mensuales: Valor de la Canasta Básica de Alimentos, Ministerio de Desarrollo Social (2012, 2016).

- Adscripción al Sistema de Salud

Para los jefes de hogares beneficiarios, se examina la adscripción a los sistemas de salud FONASA e ISAPRE. Los resultados de las comparaciones entre los 3 periodos mostraron variaciones, aunque no son estadísticamente significativas.

[83] El valor del peso de estos análisis corresponde a junio de 2015.

[84] En valor de la canasta básica de alimentos en diciembre de 2012 correspondía a $41.356 y en mayo de 2016, $37.917. Estos valores están expresados en el valor de canasta en pesos de junio de 2015, dado que es el mismo valor de pesos usado para el análisis de los registros administrativos en esta evaluación.

Tabla 13. Evolución del porcentaje de jefes de hogar adscritos al sistema de salud (Isapre y Fonasa) egresados de Subsistema, Cohorte 2013

	Diferencia 2015-2013	Diferencia 2016-2015	Diferencia 2016-2013
Adscripción a salud previsional	-1,3	0,8	-0,5

*Diferencia estadísticamente significativa a un nivel de confianza del 95%
Diferencias expresadas en puntos porcentuales
Fuente: Registros administrativos Adscripción a Sistema de salud (2013, 2015)

- Datos Educacionales

Para el *porcentaje de asistencia anual*, los resultados de la prueba t de dos muestras indicaron que el año con mayor porcentaje de asistencia es el 2013, seguido del 2015 y el 2016. El indicador sufrió bajas en el 2015-2013 y el 2016-2013; la única mejora en el indicador ocurrió en el periodo 2016-2015, aunque no es significativa.

En cuanto al *porcentaje de usuarios matriculados*, hubo una mejora significativa entre el 2015 y 2013, así como también en el 2016 y el 2013; por otro lado, el indicador tuvo una disminución leve entre el 2016 y 2015, aunque no fue significativa. Finalmente, en cuanto al *porcentaje de usuarios promovidos*, se observó que el año 2013 es el año con mayor porcentaje de usuarios promovidos, y 2015 es el año de menor valor; entre el 2015 y el 2016 el indicador tuvo un aumento del 1,0 punto porcentual, el cual es significativo. También se analizó el porcentaje de usuarios reprobados y no se identificaron diferencias en ninguno de los periodos analizados.

Tabla 14. Evolución del porcentaje de matrícula, promoción y asistencia de integrantes de 18 años o menores egresados del Subsistema, Cohorte 2013

	Diferencia 2015-2013	Diferencia 2016-2015	Diferencia 2016-2013
Porcentaje de usuarios matriculados	2,6*	-0,4	2,2*
Porcentaje de usuarios promovidos	-2,6	1,0*	-1,6
Porcentaje de asistencia anual	-3,4	0,5	-2,9

*Diferencia estadísticamente significativa a un nivel de confianza del 95%
Diferencias expresadas en puntos porcentuales
Fuente: Registros administrativos Mineduc 2013, 2015, 2016.

- Comparación de dimensiones del "Diagnóstico de recursos" y la "Evaluación de egreso".

El programa Familias es el único programa del Subsistema en el que ha sido posible comparar la información de los instrumentos de diagnóstico y evaluación bajo una perspectiva antes/después. Ello puesto que ambos instrumentos incorporan un set de preguntas en las cuales se solicita a los jefes de familia su autopercepción sobre un conjunto de aspectos. Se analizan variables de las dimensiones de efectividad personal, trabajo e ingresos y disponibilidad de redes.

(1) Ámbito Efectividad personal.

En relación con el ámbito de *efectividad personal*, se consultó a los jefes de hogar sobre su autopercepción en una serie de dimensiones tales como su autoimagen y percepción de control interno. En cuanto a su autoimagen, respecto de una serie de atributos, se les efectúa la consulta "Cuando se propone algo ¿Cuánto se considera usted una persona …?" pudiendo el jefe de hogar responder seleccionando las categorías "mucho", "bastante", "poco" y "nada". Al restarle a la proporción de encuestados que escogen la opción "mucho" en la evaluación, el mismo porcentaje calculado en la encuesta diagnóstico, se observa disminuciones estadísticamente significativas en la mayoría de los aspectos mencionados, lo que da cuenta de una disminución en la autoimagen.

Tabla 15. Autoimagen de jefes de hogar egresados del Subsistema, Cohorte 2013

	Diferencia Evaluación-Diagnóstico (Muy alta autoimagen)
Capaz de salir adelante	-5,8*
Con deseo de superarse	-6,3*
Esforzada	-5,6*
Responsable	-7,3*

*Diferencia estadísticamente significativa a un nivel de confianza del 95%.
Diferencias expresadas en puntos porcentuales
Fuente: Instrumentos Diagnóstico de Recursos y Evaluación Egreso.

De la misma forma se incorporan en los instrumentos un set de preguntas en el que se indaga sobre su percepción de control interno. En específico, se les pregunta "¿Cuándo usted logra cumplir algo que se propone realizar, en qué medida depende de…?" para luego mencionar aspectos de su personalidad, pidiéndole escoger entre las mismas categorías de la autoimagen. Al contrastar nuevamente la proporción de sujetos que escoge la opción "muchos" entre los dos instrumentos se observa nuevamente disminuciones estadísticamente significativas en todos ellos (Tabla 16).

Tabla 16. Control interno de jefes de hogar egresados del Subsistema, Cohorte 2013

	Diferencia Evaluación-Diagnóstico (Muy alto control interno)
La confianza en mí mismo(a)	-5,6*
En las propias capacidades	-7,8*
En la propia responsabilidad	-8,7*

*Diferencia estadísticamente significativa a un nivel de confianza del 95%.
Diferencias expresadas en puntos porcentuales
Fuente: Instrumentos Diagnóstico de Recursos y Evaluación Egreso

(2) Ámbito Trabajos e Ingresos.

En relación con la situación ocupacional de los miembros del hogar, si bien los instrumentos tienen como unidad de análisis a las familias, ambos incluyen una pregunta en que al entrevistado se le pide indicar si al menos uno de sus integrantes se encontraba ocupado al momento de la aplicación, consulta en que al contrastar el porcentaje entre el instrumento de diagnóstico y el egreso se observó un aumento estadísticamente significativo, tal como se despliega en la Tabla 17.

Tabla 17. Adultos ocupados en la familia de jefes de hogar egresados del Subsistema, Cohorte 2013

	Diferencia Evaluación-Diagnóstico
% algún integrante del hogar ocupado	7,3*

*Diferencia estadísticamente significativa a un nivel de confianza del 95%.
Diferencias expresadas en puntos porcentuales
Fuente: Instrumentos Diagnóstico de Recursos y Evaluación Egreso

En complemento a la información disponible para los análisis antes-después respecto a la situación ocupacional de los usuarios del programa en la cohorte analizada la contraparte ministerial facilitó información que permite dar cuenta de la situación ocupacional de los usuarios en el mes de mayo de los años 2013 y 2016. La tabla ha sido construida en base a registros administrativos de la Administradora de Fondos de Cesantía, Superintendencia de Pensiones, Servicio de Impuestos Internos y Superintendencia de Salud, por lo que se trata de información de trabajos formales que, a pesar de no permitir efectuar la distinción entre activos e inactivos, permite caracterizar la dinámica de la ocupación en trabajos formales, evidencia que se despliega en la Tabla 18.

Tabla 18: Distribución de los Usuarios por trabajo formal, mayo 2013 y mayo 2016

Mes					
	may-16				
may-13		Con trabajo formal	Sin trabajo formal	Sin información	Total
	Con trabajo formal	1.204	603	208	2.015
	Sin trabajo formal	1.027	8.387	213	9.627
	Sin información	48	575	821	1.444
	Total	1.075	8.962	1.034	13.086

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social Sobre la Base de registros administrativos de la Administradora de Fondos de Cesantía, Superintendencia de Pensiones, Servicio de Impuestos Internos y Superintendencia de Salud

Tal como puede observarse 1.027 personas no tenían un trabajo formal antes de la intervención y lo tienen al término de la intervención. En contrapartida, 603 contaban con trabajo formal antes, y no lo tienen después. La Tabla 18 también permite calcular un proxy de tasa de ocupación para cada año, así como implementar un test de hipótesis sobre la diferencia, ejercicio que se despliega en la Tabla 19.

Tabla 19: Evolución Proxy de Tasa de Ocupación (trabajos formales) entre Mayo 2013 y Mayo de 2016

	May 2013	Mayo 2016	Diferencia Mayo2016-Mayo 2014
Cantidad ocupados	2.015	2.279	264
Total con información de trabajo formal	11.642	11.844	202
Proporción ocupados	17,3%	19,2%	1,9%*

*Diferencia estadísticamente significativa a un nivel de confianza del 95%.
Fuente: Elaboración propia sobre la base de registros administrativos de la Administradora de Fondos de Cesantía, Superintendencia de Pensiones, Servicio de Impuestos Internos y Superintendencia de Salud

Del análisis que consta en la Tabla 19 se desprende un aumento estadísticamente significativo en el proxy de tasa de ocupación estimado, lo que resulta consistente con la evidencia constatada al analizar la información de ocupación contenida en los instrumentos de diagnóstico y evaluación.

Si se considera el subconjunto de la población egresada del programa Familias que participó del Acompañamiento Sociolaboral (13,1%), se observa que el porcentaje de personas desocupadas que se observa al término de la intervención (2016) es 29 puntos porcentuales menor al porcentaje registrado al inicio de la participación en el programa (2013), según aparece en la Tabla 20.

Tabla 20: Egresados del Programa Familias según participación en Componente de Acompañamiento Sociolaboral (ASL), 2013.

	N°	%
No participó	11.376	86,9%
Participó	1.710	13,1%
Total	**13.086**	**100,0%**

Fuente: Base de datos del programa Familias.

Tabla 21: Egresados del Programa Familias que participaron en Acompañamiento Sociolaboral (ASL) según condición laboral, 2013-2016.

Condición laboral	**2013**		**2016**	
	N°	**%**	**N°**	**%**
No ocupado(a)	1.232	72,0%	736	43,0%
Independiente	86	5,0%	74	4,3%
Dependiente	294	17,2%	434	25,4%
Mixto	44	2,6%	40	2,3%
Ocupado(a) no formal	2	0,1%	395	23,1%
Sin información	52	3,0%	31	1,8%
Total	**1.710**	**100,0%**	**1.710**	**100,0%**

Fuente: FPS, Registro de Información Social (RIS) y base de datos del programa Familias.

(3) Ámbito Uso de recursos del entorno

Finalmente, en el diagnóstico y la evaluación se incluyó preguntas en las que el jefe de hogar declaró su percepción respecto a familiares, amigos y vecinos con quienes tenían confianza y podían recurrir en caso de emergencia, problema económico o enfermedad, pudiendo seleccionar alguna de las siguientes categorías: “muchos”, “algunos”, “pocos” o “ninguno”. Al contrastar la proporción que escoge la opción “muchos” entre el instrumento de diagnóstico y evaluación se observan aumentos estadísticamente significativos en las tres redes (Tabla 22).

Tabla 22. Redes cercanas de jefes de hogar egresados del Subsistema, Cohorte 2013

Proporción	Diferencia Evaluación-Diagnóstico (Muchos …)
Amigos	2,0*
Familiares	4,6*
Vecinos	1,6*

*Diferencia estadísticamente significativa a un nivel de confianza del 95%.
Diferencias expresadas en puntos porcentuales
Fuente: Instrumentos Diagnóstico de Recursos y Evaluación Egreso

Por último, los jefes de familia entrevistados son consultados por su percepción respecto a los integrantes de la familia que encontrándose en condiciones de participar en alguna organización comunitaria que responda a alguna necesidad o interés particular, lo hubiesen hecho. Se observa una variación estadísticamente positiva en la proporción que escoge entre las opciones disponibles "alguno" o "todos" entre la aplicación de instrumento diagnóstico y la evaluación (Tabla 23).

Tabla 23. Integrantes de la familia que participan en redes comunitarias, según las jefaturas de hogar egresados del Subsistema, Cohorte 2013

	Diferencia Evaluación-Diagnóstico (alguno o todos)
Proporción de miembros de la familia que participa en organizaciones comunitarias	2,8*

*Diferencia estadísticamente significativa a un nivel de confianza del 95%.
Diferencias expresadas en puntos porcentuales
Fuente: Instrumentos Diagnóstico de Recursos y Evaluación Egreso

4.2.1.3. Análisis de efectos

Considerando el propósito del programa en las cohortes analizadas y la disponibilidad de información descrita al comienzo de la presente sección se evaluó el impacto del programa Familias.

Para ello se considera los indicadores de efecto individualizados en análisis cuantitativo del programa, esto es, ingresos totales, condición de pobreza, cantidad de prestaciones per cápita del hogar e indicadores educacionales de los integrantes con edades entre 6 y 18 años.

El análisis de efectos consiste en comparar entre grupos de familias tratadas y no tratadas variables de resultados que identifican variaciones en el tiempo. Siempre que la información disponible lo permitió, se analizaron las diferencias de los resultados descritos en dos instancias distintas. Primero, mediante un contraste entre los valores al ingreso y los valores al egreso del programa (años 2013-2015), y luego en una segunda instancia un contraste en los mismos indicadores, pero esta vez entre el egreso del programa y el egreso del subsistema (2015-2016). En caso de que algunos de los indicadores de efecto mencionados estuviesen disponibles para una cantidad menor de instancias que las recién mencionadas (por ejemplo, los indicadores de ingresos totales) los contrastes se efectúan para un número menor de períodos.

Se analizó la posibilidad de implementar diversas modalidades de estimación de efectos[85], definiéndose que la modalidad más adecuada para la evaluación del programa es la metodología de *matching* en conjunto con *diferencias en diferencias*. Esto es, utilizar variables de resultados que identificaran variaciones en el tiempo (primera diferencia), identificar grupos a través del proceso de *matching*, y luego comparar esas diferencias entre grupos de familias tratadas y no tratadas.

Esta modalidad se implementó buscando en la base de datos FPS familias con el mayor grado de similaridad posible con las familias tratadas en una serie de variables comunes a ambos grupos medidas en la FPS en un momento previo al comienzo de las intervenciones.[86] Dado que se trata de una comparación en múltiples variables, para simplificar el ejercicio, la cercanía o lejanía entre familias tratadas y candidatas a ser miembros del grupo control se efectúa calculando un único puntaje denominado *p score*[87], que no es más que la probabilidad de participar en el programa condicionada por el conjunto de variables a partir de la cual se verifica la similaridad. De esta forma cada familia tratada tendrá un puntaje *p score* calculado y los mejores candidatos a ser sus controles serán aquellas familias no tratadas con puntaje *p score* más cercano. Los indicadores utilizados para estimar la probabilidad de participación en el programa Familias y así identificar individuos "lo más similar posible"[88] se escogieron en base a su pertinencia para describir la situación de vulnerabilidad de los usuarios del programa. En primer lugar, el puntaje FPS es un directo predictor de la participación del programa, puesto que establece la elegibilidad de participación. La composición del hogar, en cuanto a cantidad de personas y si contiene a personas con condiciones permanentes o de larga duración, permite predecir un mayor o menor nivel de necesidades varias (alimenticias, monetarias, etc.) del hogar, y en tanto se ha visto en estudios anteriores que caracterizan a la población beneficiaria de programas sociales (Contreras et al., 2005, Galasso, 2006).[89]

En segundo lugar, las características del jefe de hogar (o usuario en el caso de Vínculos), como su edad, sexo, nivel educacional y estado civil permiten obtener un proxy de la capacidad de empleo y generación de ingresos. Asimismo, el sexo del jefe de hogar es una variable asociada con vulnerabilidad. De acuerdo con estudios de evaluación de programas sociales en Chile (Rackyznski, 2008, Larrañaga, 2010)[90] los hogares de mayor vulnerabilidad se caracterizan por tener una mayor proporción de jefatura femenina. En la misma línea, el Estado Civil sería predictor por un lado de acompañamiento emocional, o bien por otro lado un predictor de proveedores adicionales, o alguien con quien compartir responsabilidades del hogar.

---

[85] Para una revisión sobre las metodologías de evaluación consideradas y la discusión sobre la modalidad más apropiada para la evaluación del programa familias puede remitirse al Anexo 7.3.5 y Anexo 7.3.3.

[86] Para estos efectos se ha usado la FPS de febrero de 2013.

[87] El cálculo de este puntaje se efectúa mediante regresión logística.

[88] En la literatura de *matching* se utiliza la denominación de "clon".

[89] Contreras, D., Cooper, R., Hermann, J., & Neilson, C. (2005). *Dinámica de la Pobreza y Movilidad Relativa de los ingresos: Chile 1996-2001* (No. wp232).
Galasso, E. (2006). With their effort and one opportunity: Alleviating extreme poverty in Chile. *Unpublished manuscript, World Bank, Washington, DC*.

[90] Raczynski, D. (2008). Sistema Chile Solidario y la política de protección social de Chile. Lecciones del pasado y agenda para el futuro. *Santiago de Chile, Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN)*.
Larrañaga, O., & Contreras, D. (2010). Chile Solidario y Combate a la Pobreza. *Documento de Trabajo*, *1*.

Finalmente, las variables nacionalidad y pertenencia a pueblos indígenas se utilizan para capturar efectos de interacción de vulnerabilidad social, entendiendo que en Chile los pueblos indígenas y los migrantes son población, en general, vulnerable, debido a los contextos en los que se desenvuelven (Lafortune, 2016).[91]

El detalle y atributos de las variables a utilizar se presentan en el Anexo 7.3.3. Las estadísticas descriptivas de las variables listadas, para individuos tratados y no tratados, se presentan en el Anexo 7.3.2.1. En anexos se presentan los resultados de la implementación del *matching* (Anexo 7.3.6) y las estadísticas descriptivas de las variables de resultados.

Tabla 24: variables predictores de p score para el programa Familias

Nombre	Descripción	Naturaleza
Puntaje en FPS de la familia	Puntaje calculado de la Ficha de Protección Social del usuario	Entera y positiva
Número de personas en el hogar	Número de integrantes que compone el hogar	Entera y positiva
Edad del jefe de hogar	Edad reportada por el usuario al momento de ser encuestado	Entera y positiva
Sexo del jefe de hogar	Indicador del sexo reportado por el usuario, hombre o mujer	Dicotómica
Nivel Educacional alcanzado por el jefe de hogar	Categoría del nivel educacional alcanzado reportado por el usuario en el sistema chileno, según codificación CASEN[92]	Ordinal
Estado Civil del jefe de hogar	Categorías del Estado Civil reportado por el usuario, soltero, casado u otro.	Categórica
Si el jefe de hogar es o no propietario de su vivienda	Indicador de si el individuo reporta ser propietario de la vivienda en la que habita, excluyendo los casos en que se resida en hospederías, caletas o puntos de calle, o viviendas colectivas	Dicotómica
Tipo de Vivienda del hogar	Indicadores del tipo de vivienda en la que reside el individuo según codificación FPS[93]	Categórica
Si el jefe de hogar es chileno	Indicador de si el individuo reporta tener nacionalidad chilena	Dicotómica
Si alguna persona de la familia presenta una condición permanente	Indicador de si el individuo reporta que alguien de su familia tiene una condición permanente	Dicotómica

[91] Lafortune, J. (2016). Migrantes latinoamericanos en Chile: un panorama de su integración social, económica y financiera. *Banco Interamericano de Desarrollo.*

[92] La codificación CASEN es 1: “sin educación formal”, 2: “básica incompleta”, 3: “básica completa”, 4: “media HC incompleta”, 5: “media TP incompleta”, 6: “media HC completa”, 7: “media TP completa”, 8: “técnico superior incompleta”, 9: “técnico superior completa”, 10: “profesional incompleta”, 11: “posgrado completo”, 12: “profesional completa”, 13: “posgrado completo”.

[93] La codificación FPS de vivienda es: si tiene piso de tierra o no (para casa 10, 11, departamento 20 21, mediagua 30 31, pieza dentro de la vivienda 40 41, choza rancho o ruco 50 51, residencial pensión u hostal 60 61), y tiempo de permanencia menos de 1 año, entre 1 y 3 años, más de 3 años (para hospedería 71 72 73, caleta o punto de calle 81 82 83, vivienda colectiva 91 92 93.

Si alguno de los miembros de la familia pertenece un pueblo indígena	Indicador de si el individuo reporta que alguien de su familia pertenece o es descendiente de alguno de los pueblos indígenas reconocidos por la ley chilena	Dicotómica

Fuente: elaboración propia en base a cuestionario FPS

Para realizar la estimación de *p score* se utilizaron 6 diferentes formas funcionales, que se muestran en el Anexo 7.3.6. Los diferentes de modelos estimados capturan distintas formas de predecir la participación al programa, por parte de las Familias a partir de combinaciones de las variables recién mencionadas.

El modelo N°1 predice la participación a partir del puntaje de la FPS. El modelo N°2 predice la participación en base a un polinomio al cuarto grado del puntaje FPS. El modelo N°3 agrega al modelo N°1 la totalidad de las covariables recién presentadas. El modelo N°4 utiliza el polinomio del modelo N°2 más el resto de las variables recién mencionadas. El modelo N°5 predice participación sólo a partir de las covariables descritas excluyendo el puntaje FPS. Finalmente, el modelo N°6 utiliza 6 variables descriptivas en las que se constató diferencias menos extremas entre los grupos tratados y controles (sexo del jefe de hogar, si el jefe de hogar es propietario de la vivienda, si el jefe de hogar es chileno, si algún familiar del hogar tiene condición permanente, y si el jefe de hogar pertenece a un pueblo indígena).

Los resultados de estimaciones de *p score*, los gráficos de *matching* y el estudio del soporte común y balance se presentan en detalle en el Anexo 7.3.6.

La calidad del procedimiento implementado se determina mediante dos análisis distintos: soporte común y balance. Existe soporte común en la medida en que exista un número suficiente de familias tratadas y no tratadas para ser comparados en parte importante de la distribución de probabilidad de participación. Por otro lado, existe balance de las variables explicativas entre los grupos cuando el promedio de cada variable utilizada para estimar los *p score* no presenta diferencias significativas entre ambos grupos.[94]

Con la existencia de soporte común y balance, se cumplen las condiciones mínimas necesarias para asegurar que se pueda hacer una comparación factible entre individuos tratados e individuos no tratados "clones" de los primeros. De no existir soporte común, no se asegura que exista un número suficiente de individuos tratados y no tratados que presenten una similar probabilidad de participación, de acuerdo con sus variables descriptivas. De la misma manera, si existieran diferencias significativas en los promedios grupales de las variables descriptivas, para individuos tratados y no tratados, quiere decir que la comparación de resultados se haría entre grupos que no son mínimamente similares. Ambos indicadores aseguran la posibilidad de comparar entre grupos de individuos.

De acuerdo con los análisis efectuados al implementar el procedimiento en las diferentes formas funcionales, existe soporte común en las estimaciones de *matching* realizadas. Con la existencia de soporte común y balance, se cumplieron las condiciones mínimas necesarias comparar entre familias tratadas y familias no tratadas que sean "lo más similar posible". Sin embargo, de acuerdo con los cálculos efectuados y cuyo detalle puede encontrarse en el anexo 7.3.6, la calidad del *matching* varía según la forma funcional que se escoja para estimar la probabilidad de participar del programa Familias. La forma funcional que presenta un

[94] Un relato en profundidad del procedimiento de estimación y de la determinación de soporte común y balance puede ser encontrado en el anexo 7.3.6 **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**del presente informe

matching de mayor calidad es la forma funcional N° 6, lo que quiere decir que las comparaciones realizadas en base a ese modelo comparan familias que son más similares entre ellas, disminuyendo los sesgos que puedan existir por diferencias en características inobservables.

Una vez calculado el *p score* se procede a emparejar las familias tratadas con familias de control, que tengan similar *p score*. Con estos dos grupos, de familias tratadas y de familias control, se procede a calcular las diferencias de las variables de resultado[95].Sacando provecho del tamaño de la base de datos FPS con que se contó, con el fin de aumentar la calidad del pareamiento y la potencia estadística de las estimaciones, para cada familia tratada se han identificado 50 familias control, de manera tal que la diferencia se estima entre el valor de la familia tratada menos el promedio de las los 50 controles más similares. El estimador de efecto del programa para las familias tratadas, se obtuvo al calcular el promedio de la resta de resultados para todo el grupo de familias tratadas. Es decir, el efecto promedio del tratamiento para los tratados (ATT, en inglés) queda expresado como:

$$ATT = \overline{ATT}_i = \overline{resultado_{i=tratada}} - \overline{resultado_{i=\overline{control\,(50)}}}$$

Donde *i* representa a una familia.

Adicionalmente, se hizo también una comparación “no emparejada”, que corresponde a la diferencia entre el promedio del grupo de familias tratadas menos el promedio del grupo de familias no tratadas, para cada resultado. Este efecto promedio de tratamiento no emparejado (ATE$^{\text{UnMatched}}$, en inglés) se expresa como:

$$ATE^{unmatched} = \overline{resultado_{i=tratada}} - \overline{resultado_{i=no\ tratada}}$$

Donde *i* representa a una familia.

Cabe destacar, que la comparación “no emparejada” difiere del análisis antes/después realizado en la sección de análisis descriptivo. El análisis antes/después corresponde a la simple diferencia entre el valor promedio de cada indicador entre los tratados previo a la participación en el programa y el mismo promedio pero calculado con el valor de la variable una vez concluida la intervención. La comparación “no emparejada” es una comparación de las diferencias antes/después entre individuos tratados y no tratados. Por esta razón, los resultados del proceso de *matching* permite estimar el efecto en las variables de resultados comparando entre familias que recibieron el tratamiento y aquéllas que no, con el objetivo de aislar de la mejor forma posible el efecto del programa.

Se calcularon los efectos del programa sobre los resultados identificados, comparando entre familias tratadas y no tratadas los valores al ingreso y los valores al egreso del programa (años 2013-2015), y luego contrastando los mismos resultados, pero esta vez entre el egreso del programa y el egreso del subsistema (2015-2016). Para concluir respecto a los resultados obtenidos, se toma en cuenta la coincidencia de los modelos utilizados, y al mismo tiempo se pone énfasis en los resultados mostrados para el modelo número 6, que presenta un *matching* con familias más similares, de acuerdo con lo planteado gráficamente.

Los efectos calculados se muestran en tablas separadas por resultado. En cada una se presenta la estimación del efecto promedio sin emparejar y el efecto promedio del tratamiento para los tratados, emparejados a través de *matching*. Se presentan los resultados de efecto para la cohorte 2013 de familias.

Como medida adicional de efecto del programa Familias, se calculó la diferencia de porcentaje de familias en pobreza, entre el año 2012 y 2016.

4.2.1.4. Efectos del programa Familias

De la tabla presentada se puede ver que existe una coherencia entre todos los modelos planteados, en cuanto existiría un efecto positivo del programa en el número total de las prestaciones de los individuos tratados, en el egreso del programa; pero un efecto negativo al egreso del Subsistema.

Existen prestaciones de importancia para las familias que presentan un número creciente de beneficiarios entre los años 2013, 2014 y 2015, pero que presentan una disminución al año 2016. Ejemplo de estas son los Bonos Deberes de Control de Niño Sano, Deberes de Asistencia Escolar y el de Base Familiar. El aumento de entre 2 y 3 prestaciones que se reporta al egresar del Subsistema podrían ser éstas.

Tabla 25 Estimaciones de efecto sobre total de prestaciones per cápita del hogar según modelo, método y egreso; programa Familias

Egreso	Método	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Programa (2015-2013)	Sin Matching	2,878**	2,878**	2,853**	2,853**	2,853**	2,864**
	ATT	3,161**	3,215**	2,827**	2,847**	2,983**	2,571**
Subsistema (2016-2015)	Sin Matching	-5,819**	-5,819**	-5,931**	-5,931**	-5,931**	-5,934**
	ATT	-5,072**	-5,111**	-4,862**	-4,841**	-5,282**	-5,617**
	* resultado significativo al 95%; ** resultado significativo al 99%.						

Fuente: Elaboración propia en base a datos MDS

Hay coherencia en los modelos, en señalar un modesto efecto negativo y significativo en el número de prestaciones en Salud al egresar del programa, y un modesto efecto positivo, con menor significancia, al momento de egresar del Subsistema.

Al inicio del programa, en 2013, se presentan numerosas prestaciones en Salud, Salud Bucal, Servicios Médicos, y los primeros controles de niño o niña y la gestante de Chile Crece Contigo. No obstante, para el año 2015 estas ya no son percibidas por los usuarios. Se debe destacar que la prestación de Servicios Médicos volvió a aparecer para 246 beneficiarios en 2016, lo que puede representar el modesto aumento mostrado en la Tabla 26.

Tabla 26 Estimaciones de efecto sobre las prestaciones en salud per cápita del hogar según modelo, método y egreso; programa Familias

Egreso	Método	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Programa (2015-2013)	Sin Matching	-0,047**	-0,047**	-0,047**	-0,047**	-0,047**	-0,047**
	ATT	-0,039**	-0,038**	-0,029**	-0,031**	-0,031**	-0,050**
Subsistema (2016-2015)	Sin Matching	0,013**	0,013**	0,014**	0,014**	0,014**	0,014**
	ATT	0,010*	0,010*	0,008*	0,008*	0,008*	0,019*
	* resultado significativo al 95%; ** resultado significativo al 99%.						

Fuente: Elaboración propia en base a datos MDS

Los resultados presentan coherencia respecto a falta de evidencia de un efecto positivo en el programa sobre las prestaciones en educación, al momento de egresar del programa. Para el egreso del Subsistema se presenta un efecto positivo.

En general, las prestaciones en educación se mantuvieron con un número similar de entregas en los años 2013, 2014 y 2015[96]. Para el año 2016 se puede ver un aumento de acceso a las prestaciones del programa de Alimentación Escolar y al de Útiles Escolares. Estas dos prestaciones, dado el leve aumento en su acceso, se podrían vincular al aumento de prestaciones en educación mostrado en la tabla, al egreso del Subsistema.

Tabla 27 Estimaciones de efecto sobre prestaciones en educación per cápita del hogar según modelo, método y egreso; programa Familias

Egreso	Método	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Programa (2015-2013)	Sin Matching	-0,033*	-0,033*	-0,033*	-0,033*	-0,033*	-0,032*
	ATT	0,000	0,007	-0,001	0,003	-0,028	-0,033
Subsistema (2016-2015)	Sin Matching	0,071**	0,071**	0,072**	0,072**	0,072**	0,072**
	ATT	0,049*	0,043*	0,042*	0,047*	0,067**	0,078*
	* resultado significativo al 95%; ** resultado significativo al 99%.						

Fuente: Elaboración propia en base a datos MDS

Los resultados presentados en la Tabla 27 muestran un efecto positivo y significativo del programa Familias sobre el número de prestaciones monetarias per cápita del hogar al egreso del programa. Para el egreso del Subsistema se presenta un efecto negativo y significativo.

Algunas prestaciones monetarias fueron entregadas durante los años 2014 y 2015, que no fueron entregadas en 2013, por ejemplo, el Bono Marzo 2014 de Aporte Familiar Permanente y el Subsidio Único Familiar. Estas prestaciones podrían representar el aumento de entre 3 y 4 prestaciones promedio al momento de egresar del Programa. Por el otro lado, la Asignación Social, fue entregada en 2013 y 2014 pero, no muestra accesos en 2016, pues dejó de entregarse al entrar en vigencia la Ley 20.595; siendo reemplazada por asignaciones monetarias a través del Bono de Protección. Este último se entregó en 2015 a 3.099 beneficiarios, pero sólo a 356 en 2016.

Tabla 28 Estimaciones de efecto sobre prestaciones monetarias per cápita del hogar según modelo, método y egreso; programa Familias

Egreso	Método	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Programa (2015-2013)	Sin Matching	3,703**	3,703**	3,696**	3,696**	3,700**	3,698**
	ATT	4,265**	4,269**	4,255**	4,240**	4,257**	3,643**
Subsistema (2016-2015)	Sin Matching	-5,704**	-5,704**	-5,823**	-5,823**	-5,823**	-5,822**
	ATT	-5,183**	-5,169**	-5,149**	-5,130**	-5,439**	-5,654**
	* resultado significativo al 95%; ** resultado significativo al 99%.						

Fuente: Elaboración propia en base a datos MDS

[96] En el análisis antes/después los resultados muestran un aumento de las prestaciones en educación per cápita del hogar. Cabe destacar que el análisis de efecto aquí presentado consiste en comparar las variaciones temporales entre grupos tratados y no tratados, por lo que el signo y la magnitud del resultado pueden no coincidir entre métodos.

Los resultados de la Tabla 28 presentan evidencia poco sistemática respecto a los efectos. Algunos modelos presentan un efecto positivo del programa en las prestaciones en convenio, aunque con un nivel de significancia del 95%. Por el otro lado, algunos modelos presentan un efecto negativo al egreso del Subsistema, nuevamente con confianza del 95%.

Estos resultados modestos podrían ser el reflejo del crecimiento del programa de Alimentación Escolar desde 2013 a 2015, así como del crecimiento del Programa Habilidades para la Vida de Chile Solidario, que posteriormente cae levemente en 2016. Otras prestaciones en convenio que decaen hacia 2016 en su número de beneficiarios son la Beca Indígena y el programa Más Capaz.

Tabla 29 Estimaciones de efecto sobre prestaciones en convenio per cápita del hogar según modelo, método y egreso; programa Familias

Egreso	Método	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Programa (2015-2013)	Sin Matching	0,134**	0,134**	0,138**	0,138**	0,138**	0,139**
	ATT	0,051*	0,043*	-0,022	0,023	0,001	0,089*
Subsistema (2016-2015)	Sin Matching	-0,064**	-0,064**	-0,065**	-0,065**	-0,065**	-0,066**
	ATT	-0,043*	-0,045*	-0,032*	-0,028	-0,021	-0,036
	* resultado significativo al 95%; ** resultado significativo al 99%.						

Fuente: Elaboración propia en base a datos MDS

Existe evidencia, de acuerdo con lo presentado en la Tabla 29, de un efecto positivo y significativo del programa Familias sobre otras prestaciones de interés, al egreso del programa. Pero de un efecto negativo y significativo, de menor magnitud, al momento de egresar del Subsistema.

Prestaciones de alto nivel de acceso, como el Subsidio Único Familiar, Bono Marzo de Aporte Familiar Permanente, Tarjeta Nacional Estudiantil (TNE) no existían en 2013 y sí lo hicieron en 2015, lo que podría explicar parte del efecto entre 1 y 3 prestaciones promedio que se muestra en los resultados. Por otra parte, de aquellas prestaciones, la TNE decayó en su nivel de acceso en 2016.

Tabla 30 Estimaciones de efecto sobre otras prestaciones per cápita del hogar según modelo, método y egreso; programa Familias

Egreso	Método	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Programa (2015-2013)	Sin Matching	2,414**	2,414**	2,424**	2,424**	2,424**	2,432**
	ATT	1,888**	1,861**	1,380**	1,372**	1,570**	2,686**
Subsistema (2016-2015)	Sin Matching	-0,767**	-0,767**	-0,793**	-0,793**	-0,793**	-0,792**
	ATT	-0,393**	-0,375**	-0,270**	-0,248*	-0,383**	-0,916**
	* resultado significativo al 95%; ** resultado significativo al 99%.						

Fuente: Elaboración propia en base a datos MDS

En las siguientes 3 tablas (Tabla 31, Tabla 32 y Tabla 33) se presentan los efectos del programa Familias en los resultados de indicadores educacionales. Para los tres indicadores educacionales establecidos, y para ambos egresos, no es posible inferir la existencia de efectos significativos.

Tabla 31 Estimaciones de efecto sobre promedio asistencia a establecimientos escolares en integrantes en edad escolar del hogar según modelo, método y egreso; programa Familias

Egreso	Método	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Programa (2015-2013)	Sin Matching	-0,036	-0,036	-0,110	-0,110	-0,110	-0,109
	ATT	0,125	0,052	0,329	0,506	0,503	-0,140
Subsistema (2016-2015)	Sin Matching	-0,338	-0,338	-0,306	-0,306	-0,306	-0,304
	ATT	-0,081	-0,438	-0,394	-0,467	-0,566	-0,938
	* resultado significativo al 95%; ** resultado significativo al 99%.						

Fuente: Elaboración propia en base a datos MDS

Tabla 32 Estimaciones de efecto sobre el porcentaje de matriculados en establecimientos educacionales en integrantes en edad escolar del hogar según modelo, método y egreso; programa Familias

Egreso	Método	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Programa (2015-2013)	Sin Matching	-0,007	-0,007	-0,007	-0,007	-0,007	-0,007
	ATT	-0,009	-0,005	-0,005	-0,010	-0,013*	0,019
Subsistema (2016-2015)	Sin Matching	0,004	0,004	0,002	0,002	0,002	0,002
	ATT	0,008	0,002	0,003	0,001	0,008	0,041
	* resultado significativo al 95%; ** resultado significativo al 99%.						

Fuente: Elaboración propia en base a datos MDS

Tabla 33 Estimaciones de efecto sobre el porcentaje de promovidos en integrantes en edad escolar del hogar según modelo, método y egreso; programa Familias

Egreso	Método	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Programa (2015-2013)	Sin Matching	0,008	0,008	0,007	0,007	0,007	0,007
	ATT	0,002	0,005	0,004	0,010	0,015	-0,017
Subsistema (2016-2015)	Sin Matching	-0,003	-0,003	-0,002	-0,002	-0,002	-0,002
	ATT	0,000	-0,006	-0,005	-0,004	-0,003	0,117*
	* resultado significativo al 95%; ** resultado significativo al 99%.						

Fuente: Elaboración propia en base a datos MDS

Los resultados presentados evidencian un efecto negativo y significativo[97], aunque mayormente a una confianza del 95%. Se debe notar que el modelo N°6 no presenta significancia en su resultado.

En comparación con las familias no tratadas, las Familias usuarias del programa presentan menor nivel de ingresos laborales al salir del Subsistema, y en comparación al ingreso al programa, lo mostrado en la Tabla 34.

Tabla 34 Estimaciones de efecto sobre monto de ingresos laborales per cápita del hogar según modelo, método y egreso; programa Familias

Egreso	Método	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Subsistema (2016-2013)	Sin Matching	-2.544,7	-2.544,7	-2.728,4	-2.728,4	-2.728,4	-2.608,3
	ATT	-3.660,4*	-2.992,2*	-2.834,6*	-3.166,4*	-3.792,2**	-2.918,1
	* resultado significativo al 95%; ** resultado significativo al 99%.						

Fuente: Elaboración propia en base a datos MDS

A diferencia de lo presentado para ingresos laborales, la evidencia del efecto del programa sobre los ingresos por pensiones es mayormente positiva. No obstante, existen modelos (entre ellos el modelo N°6) que no presentan evidencia significativa, lo que se presenta en la Tabla 35.

Tabla 35 Estimaciones de efecto sobre el monto de ingresos por pensiones per cápita del hogar según modelo, método y egreso; programa Familias

Egreso	Método	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Subsistema (2016-2013)	Sin Matching	1.372,0*	1.372,0*	1.271,5*	1.271,5*	1.271,5*	1.274,4*
	ATT	325,7	236,2	1.869,0**	1.924,8**	1.574,9**	1.096,9
	* resultado significativo al 95%; ** resultado significativo al 99%.						

Fuente: Elaboración propia en base a datos MDS

La evidencia sugiere que no hay un efecto significativo del programa sobre los ingresos totales per cápita percibidos por las Familias, reflejado en la Tabla 36. [98]

Tabla 36 Estimaciones de efecto sobre el monto de ingresos totales per cápita del hogar según modelo, método y egreso; programa Familias

Egreso	Método	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Subsistema (2016-2012)	Sin Matching	898,5	898,5	520,9	520,9	520,9	633,0
	ATT	-2.317,0*	-1.566,2	-474,3	-662,7	-1.653,4	10.325,1
	* resultado significativo al 95%; ** resultado significativo al 99%.						

Fuente: Elaboración propia en base a datos MDS

[97] En el análisis antes/después los resultados muestran un aumento en los ingresos laborales per cápita del hogar. Cabe destacar que el análisis de efecto aquí presentado consiste en comparar las variaciones temporales entre grupos tratados y no tratados, por lo que el signo y la magnitud del resultado pueden no coincidir entre métodos.

[98] En el análisis antes/después los resultados muestran un aumento en los ingresos totales per cápita del hogar. Cabe destacar que el análisis de efecto aquí presentado consiste en comparar las variaciones temporales entre grupos tratados y no tratados, por lo que el signo y la magnitud del resultado pueden no coincidir entre métodos.

El último análisis realizado consiste en comparar el porcentaje de familias en pobreza (es decir, con ingresos per cápita menores al valor de la canasta básica de alimentos) antes y después de participar del programa y Subsistema, comparando con familias que no fueron tratadas.

Para estimar este efecto, se compara la variación de los porcentajes de familias en pobreza (2012-2016) entre las familias tratadas y las no tratadas.

De acuerdo con los resultados obtenidos (Tabla 37), existiría un efecto negativo del programa en el porcentaje de familias en pobreza, es decir, participar del programa ayudaría a reducir la condición de pobreza a las familias tratadas. La evidencia sugiere que, al comparar entre familias "lo más similar posible", el programa aumentaría en promedio entre 15 y 20 puntos porcentuales el efecto en la reducción del porcentaje de familias en pobreza. A modo de ejemplo, para el modelo N°6, el porcentaje de familias tratadas en situación de pobreza disminuyó en 28,7 puntos porcentuales, y el porcentaje de familias no tratadas en situación de pobreza disminuyó en 8,7 puntos porcentuales, mostrándose una diferencia de 20 puntos porcentuales en la comparación.

Tabla 37 Estimaciones de efecto sobre porcentaje de hogares en pobreza según modelo, método y egreso; programa Familias

Egreso	Método	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
2016-2012	Sin Matching	-0,213**	-0,213**	-0,216**	-0,216**	-0,216**	-0,217**
	ATT	-0,162**	-0,162**	-0,152**	-0,154**	-0,171**	-0,200**
	* resultado significativo al 95%; ** resultado significativo al 99%.						

Fuente: Elaboración propia en base a datos MDS

4.2.2. Programa Vínculos

Tal como se señaló en el análisis cualitativo de los programas, el programa Vínculos contempla para la cohorte en estudio, sólo 12 meses de acompañamiento conjunto (sociolaboral y sicosocial), siendo esta intervención la de menor extensión del Subsistema. Tomando ventaja de esta condición y considerando el volumen de información disponible para efectuar los análisis cuantitativos, en el caso del programa Vínculos se efectúan análisis para la cohorte de personas 2013 y para la cohorte 2014.

En consecuencia, el análisis cuantitativo considera la indagación en dos propósitos distintos. Tal como se ha señalado, para el año 2013, el programa se orientó a la "…*promoción del desarrollo y fortalecimiento de recursos y capacidad que permitan al adulto mayor alcanzar y sostener mejores condiciones de vida*", estableciendo como objetivos específicos la consolidación de un sentido de identidad positiva, la autonomía para realizar su vida cotidiana, y el aumento del sentido de pertenencia mediante la ampliación de redes y vinculaciones familiares, comunitarias e institucionales. El año 2014, se estableció que el propósito del programa era que "adultos mayores que viven en situación de vulnerabilidad social desarrollen y fortalezcan recursos, accedan de forma preferente al conjunto de prestaciones sociales pertinentes a sus necesidades y estén integrados a la red comunitaria de promoción y protección social. Dada las bases de datos disponibles para efectuar análisis cuantitativo del programa no resulta posible indagar en todas estas dimensiones. En efecto, no se cuenta con información que permita efectuar análisis descriptivo de la evolución intertemporal (antes/después) ni menos aún análisis de efecto en variables tales como la calidad de vida, sentido de identidad positiva, autonomía, sentido de pertenencia, recursos, e integración a la red comunitaria de promoción y protección social. Por el contrario, se cuenta con otras variables tales como indicadores de la cantidad de prestaciones que reciben por parte del Estado y la afiliación a algún sistema de salud y

pensiones. En consecuencia, en las siguientes líneas se procede a efectuar una caracterización sociodemográfica de los usuarios, presentar los resultados de un conjunto de test de hipótesis que dan cuenta de variaciones significativas en el promedio de prestaciones recibidas por persona en diferentes momentos, y los análisis de efectos sobre cantidad de prestaciones y pensiones. Como un elemento adicional, se opta por presentar también información de pensiones administrativas, pese a que esto no se vincula directamente con la oferta del programa.

El punto de partida para efectuar los análisis del Programa Vínculos son dos bases de datos facilitadas por la contraparte institucional[99], una para la cohorte de usuarios 2013 y otra para la cohorte 2014, con 10.934 y registros 11.238 respectivamente. Con el fin de concentrar las estimaciones en sujetos que, sobre la base del registro de cuotas recibidas por los usuarios, puede asumirse han recibido intervenciones completas, descartando tanto subintervenciones como sobreintervenciones. Se implementó un filtro sobre las bases originales preservando sólo aquellos registros de sujetos que hubiesen recibido entre 9 y 13 cuotas pagadas. Adicionalmente, se filtró de ambas bases de datos a los sujetos cuya carta de compromiso se firmó con anterioridad al año de cada cohorte por corresponder a intervenciones que comenzaron en años anteriores a los estudiados. Al aplicar estos filtros, la cantidad de usuarios resultante para efectuar el cruce con las bases de datos FPS de prestaciones sociales y de adscripción a sistema de salud previsional fue de 10.464 y 10.886 respectivamente.

4.2.2.1. Análisis Sociodemográfico (o descriptivo)

Al analizar la distribución de coberturas por año entre las dos cohortes se observa que en ambos casos una proporción cercana al 60% de los usuarios se concentran entre las Regiones Metropolitana, de Valparaíso y de Biobío (Tabla 38).

Tabla 38. Distribución Cobertura por Región y Cohorte

Región	Cohorte 2013		Cohorte 2014	
	N	%	N	%
Tarapacá	217	2%	207	2%
Antofagasta	132	1%	158	1%
Atacama	141	1%	214	2%
Coquimbo	370	4%	347	3%
Valparaíso	1.026	10%	1.032	9%
Rancagua	521	5%	577	5%
Maule	738	7%	761	7%
Biobío	1.167	11%	1.277	12%
Araucanía	860	8%	1.009	9%
Los Lagos	807	8%	840	8%
Aysén	94	1%	106	1%
Magallanes	75	1%	81	1%

[99] Se trata de las Bases denominadas VINCULOS SIIEF 2013_CON CUOTAS_INNOM.xlsx y VINCULOS SIIEF 2014_CON CUOTAS_INNOM.xlsx

Metropolitana	3.835	37%	3.815	35%
Los Ríos	327	3%	309	3%
Arica y Parinacota	154	1%	153	1%
	10.464		10.886	

Fuente: Bases de datos de participantes Programa Vínculos MDS

Considerando la longevidad de los usuarios del Programa Vínculos y en consecuencia, una mayor tasa de mortalidad, así como los efectos de dicha mayor tasa en la atrición de la muestra, se procedió a estimar la cantidad de usuarios de cada cohorte que fallecen en el transcurso de un año, utilizando información del Registro Civil. En el caso de la cohorte 2013 se constatan tasas de defunción que ascienden paulatinamente desde un 2,4% a un 5,3%, mientras que en la cohorte 2014 se observan tasas de defunción menores que parten de un 0,8% a un 2,6% anual. Al comparar estos indicadores con la proporción de personas de 65 años o más que fallecen cada año y que pertenecen al 30% de hogares más vulnerables, se observa que el año 2014 fallece el 4% al igual que el 2015 y 2016. En consecuencia, se observa que, aunque con ciertos matices, la proporción de adultos mayores que fallecen por año es similar a la proporción de usuarios del programa que fallece durante la intervención.

Si se analiza a los usuarios considerando el sexo declarado, se observa que se trata mayoritariamente de mujeres en ambas cohortes. Sin embargo, la cohorte 2014 presenta una proporción mayor de mujeres (65% vs. 61% el 2013). En ambos casos la proporción de mujeres es mayor que la proporción de hombres estimada mediante otras fuentes de información. En efecto, al estimar la proporción de mujeres que pertenece a los hogares del 30% más vulnerable a febrero de 2013, se observa que asciende a un 56% de mujeres.

Respecto a las edades, se observa que en las dos cohortes los usuarios se concentran en el segmento etario con edades entre 65 y 75 años, aunque este segmento etario tiene una mayor importancia relativa en la cohorte 2014 que la 2013 (59% vs. 50% respectivamente). En otras palabras, la cohorte 2013 es levemente más longeva que la 2014, situación que también se constata en sus promedios de edad: 76 años vs. 75 años. Finalmente, es importante señalar que entre los usuarios, menos del 1% tiene 95 años o más y una proporción de entre 10% el 2013 y 6% el 2014 tienen edades por sobre los 85 años.

Respecto a la estructura por edades y sexo de los usuarios no se observa un patrón claro puesto que, si bien hombres y mujeres mayoritariamente tienen edades en el segmento de 65 a 75 años, en el caso de los hombres en las dos cohortes dicha proporción alcanza a un 51% mientras que en el caso de las mujeres, el 2013 poco menos del 50% y el 2014 el 62%, tiene edades en dicho segmento.

Respecto al nivel educacional de los usuarios se observa que la cohorte 2013 presenta un nivel educacional levemente inferior a la cohorte 2014, hecho que se grafica en una mayor proporción de población sin escolaridad (27% vs. 15%) y una mayor proporción de personas con estudios a nivel de educación media completa o superior (menos de 1% vs. 2,5%). Estos datos dan cuenta de un nivel educacional menor que el de las personas pertenecientes a los hogares del 30% más vulnerable, ya que, por ejemplo, en febrero del 2013, el 4,5% de educación superior a media completa. Por último, es necesario señalar que, consistente con lo anterior los segmentos etarios más longevos presentan menores niveles de educación que los más jóvenes en ambas cohortes. Los mayores de 65 años tenían algún nivel de educación superior a media completa.

Al observar a los usuarios de acuerdo con su estado civil, se observa que sistemáticamente en ambas cohortes la población se concentra en las personas en el estado civil “otros” cifra que aumenta paulatinamente en la medida en que se analiza cohortes más longevas. Este hecho daría cuenta de una

sistemática tendencia al aumento en la viudez.[100] Esta situación presenta patrón muy similar entre los mayores de 65 años pertenecientes al 30% de los hogares más vulnerables.

Desde el punto de vista de la vivienda en la que residen, se observa que la condición mayoritaria es vivienda propia: 80% y 75% en las cohortes 2013 y 2014 respectivamente. La segunda importancia relativa la ocupa la categoría de vivienda cedida de uso gratuito con 17% en 2013 y 21% en 2014. Esta data da cuenta de una situación relativamente más precaria en la cohorte 2014 que en la 2013, ya que al comparar el dato de propiedad de la vivienda entre personas de 65 años y más, para aquellos que a febrero del 2013 formaban parte de familias pertenecientes al 30% más vulnerable se observa un 18% de viviendas cedidas de uso gratuito, cifra un poco menor a la observada para el mismo indicador el 2014.

Por otro lado, en el caso del Programa Vínculos se cuenta con información de los instrumentos de diagnóstico y evaluación aplicados al comienzo y al final de las intervenciones. Se trata de antecedentes provenientes de un instrumento diagnóstico aplicado a la cohorte 2013 y otro aplicado a la cohorte 2014, así como un instrumento de evaluación que fue contestado por usuarios de la cohorte 2014.

Un primer indicador relevante de analizar de los diagnósticos es la declaración de la presencia de alguna dificultad ya sea física, en el habla, en el oído o en la vista, así como la inscripción en el Registro Nacional de Discapacidad si es que fuera el caso. Al analizar la información se observa que la mención de alguna dificultad es mayor en la cohorte 2013 que en la 2014. En efecto, mientras el 60% de los sujetos atendidos el 2013 mencionó tener alguna dificultad, en el 2014 dicha tasa sólo alcanza un 43%. Por otro lado, en ambas cohortes la dificultad que recibe más menciones es aquella relacionada con la ceguera o dificultad para ver, categoría mencionada por el 37% de los usuarios en la cohorte 2013 y por el 28% de los que responden el instrumento de la cohorte 2014. Por otro lado, tal como habría de esperarse se observa que la proporción de sujetos que declara tener dificultades aumenta conforme aumenta la edad de los usuarios.

Si bien es cierto la comparabilidad no es directa, la encuesta CASEN 2013 contiene un set de preguntas en las cuales los encuestados pueden identificar la presencia de alguna dificultad. Al efectuar el análisis de estas respuestas se observa que entre los encuestados de 65 años y más en dicha encuesta el 25% declara tener alguna dificultad, mientras que en el caso específico de los adultos mayores miembros de familias pobres este indicador alcanza 30,1%. En otras palabras, la cohorte 2013 declara un porcentaje de dificultades que más que duplica lo constatado en adultos mayores en CASEN 2013, mientras la cohorte 2014 siendo este porcentaje menor al de la cohorte 2013, aún sigue siendo mayor que el constatado en la Encuesta CASEN 2013 para mayores de 65 años.

Una tendencia muy similar a los hallazgos recién constatados se observa al procesar la información respecto a la percepción de los beneficiarios de realizar un conjunto de acciones sin ayuda, que dan cuenta de su nivel de independencia. Un primer elemento que llama la atención es que en todas las actividades mencionadas y en las dos cohortes, por lo general, la autopercepción de capacidad para realizarlas sin ayuda supera el 70% siendo la única excepción la capacidad de ir al médico en la cohorte 2013. Por otro lado, y al igual que lo constatado al analizar las dificultades, la cohorte 2014 tiene una mejor percepción de su capacidad para efectuar las actividades mencionadas sin ayudas que los sujetos de la cohorte 2013. En efecto, en todas las actividades mencionadas, la cohorte 2014 tiene mejores indicadores que la 2013. De la misma forma,

[100] No se cuenta con información que permita desglosar la categoría “otros” para verificar que efectivamente se trata de un aumento de la proporción de personas viudas.

nuevamente la percepción de capacidad de realizar actividades sin ayuda se reduce conforme aumenta la edad de los usuarios.

Esta información puede ser contrastada con indicadores similares obtenidos de otras encuestas. En efecto, el Estudio Nacional de Dependencia efectuado el año 2010 permite relevar que el 97% de los adultos mayores declara poder comer sin ayuda, así como el 93% declara poder vestirse y el 92% declara poder bañarse, lo que indica que la cohorte 2013 tiene indicadores más cercanos al promedio nacional mientras que la de usuarios 2014 tienen una percepción mejor de su capacidad para efectuar las actividades mencionadas.

Al ser consultados los sujetos respecto a la ocurrencia de ciertos eventos que dan cuenta de pérdida de memoria se reitera el patrón en el que los miembros de la cohorte 2013 tienen una peor percepción de sus capacidades que aquellos que comenzaron sus intervenciones el 2014. En la cohorte 2013 en 3 de 4 eventos mencionados más del 50% de los encuestados declaran tener dificultades con su memoria, mientras que para la cohorte 2014 en sólo dos de los eventos más del 50% de los sujetos declara tener problemas de memoria, situación que nuevamente empeora (en ambas cohortes) en la medida en que se trata de sujetos de mayor edad.

Los instrumentos de diagnóstico también contemplan un conjunto de reactivos que permiten caracterizar su acceso a prestaciones o subsidios entregados por el Estado. Tanto en la posesión de cédula como en la inscripción en el Servicio de Atención Básica de Salud y el acceso a Pensión Básica Solidaria (PBS) o a Aporte Previsional Solidario (APS) se alcanza prácticamente universalidad en cobertura, observándose niveles muy similares entre las cohortes 2013 y 2014. En contraste, entre aquellos adultos mayores que por vivir con niños o adolescentes tendrían derecho a acceder al Subsidio Familiar (SUF) y a Asignaciones Familiares, la cobertura no supera el 35% en la cohorte 2013 y un 10% en la cohorte 2014, ocurriendo algo muy similar en los Subsidios de Agua Potable, siendo en cualquier caso esta última cobertura muy superior a la que se constata en instrumentos como la encuesta CASEN. En síntesis, a diferencia de la autopercepción de salud, en los indicadores de acceso a beneficios y/o servicios se observa mejores indicadores en la cohorte 2013 que en la 2014.

Por último, los instrumentos de diagnóstico permiten indagar en la autopercepción de los sujetos respecto a su capacidad de integrarse al mercado del trabajo. Una proporción cercana al 18% de los beneficiarios declara en el diagnóstico haber trabajado en los últimos 12 meses. Si bien es cierto este dato no es directamente comparable a la tasa de ocupación estimada utilizando instrumentos como la Encuesta Nacional de Empleo o CASEN, el hecho de que el 18% de los atendidos declare haber trabajado en los últimos 12 meses, al analizarse en conjunto con el 91% de mayores de 65 años en hogares pobres que es clasificado como “inactivo” según CASEN 2013, podría interpretarse como una señal de que, no siendo la búsqueda y/o el desempeño de un trabajo una acción permanente, el 18% de los mayores de 65 años desempeñan alguna actividad económica en algún momento del año, conjetura cuya validez no puede ser corroborada con la información disponible. Por otro lado, nuevamente vuelve a constatarse que los sujetos de la cohorte 2014 se caracterizan por una mejor condición relativa que los de la cohorte 2013, tanto en el ánimo para buscar trabajo como en la percepción de salud compatible con el trabajo.

Al analizar el contenido del instrumento de evaluación para la cohorte 2014, se puede caracterizar la autopercepción del logro de metas. La percepción de logro supera en todos los casos el 50%, observándose

que, a excepción de los mayores de 95 años[101], la percepción de logro se reduce conforme se trata de usuarios de mayor edad. Consultados los usuarios respecto a las principales causas que explicarían el "no logro" de sus metas la mayoría de las razones se concentra en las categorías "otras personales" (28%), "otros relacionadas con la oferta" (18%) y "otras relacionadas con las sesiones" (11%). Es importante destacar que aquellas causas relacionadas con las sesiones son mencionadas en una menor proporción que aquellas relacionadas con razones personales. En otras palabras, en los casos en los que las metas no son alcanzadas los usuarios por lo general atribuyen dicho fracaso a razones personales por sobre el trabajo en sesiones o las características de la oferta de servicios/prestaciones disponibles.

Respecto al cumplimiento del Plan ocupacional una proporción mayoritaria declara que se ha cumplido (61%) siendo dicha proporción mayor en los sujetos de menor edad. Respecto a las causas que incidirían sobre el incumplimiento entre aquellos que no pudieron lograrla, la razón principal mencionada es la falta de oferta necesaria para completar la meta. En otras palabras, se desprende que en las situaciones de no éxito los sujetos suelen mencionar causas asociadas a los mercados laborales como la razón de no cumplimiento, aunque lo anterior debe considerarse con cautela dado que más del 60% de los usuarios de la cohorte 2014 declara haber cumplido con el plan ocupacional establecido.

Finalmente el instrumento incluye un par de preguntas en las cuales los sujetos son consultados en relación con su satisfacción respecto del Programa y respecto al acompañamiento y la orientación brindada por el monitor del Programa, información que al ser analizada da cuenta de niveles de satisfacción altos en ambas dimensiones (por sobre 60% de menciones de la opción "totalmente satisfecho"), sin perjuicio de lo cual resulta significativo el hecho de que la percepción de satisfacción en relación con el trabajo de los monitores del Programa supere el 79%.

4.2.2.2. Análisis antes/después

La información disponible posibilita la materialización de un conjunto de análisis complementarios que sin constituir necesariamente evidencia de efectos (puesto que no se puede atribuir el cambio observado a la intervención del Programa más allá de cualquier duda razonable), permite caracterizar la dinámica de cambio en variables relevantes para el Programa, particularmente en lo relativo al acceso a prestaciones sociales que focaliza el Programa así como también la evolución de otras variables relevantes.

Tabla 39. Evolución de prestaciones per cápita por hogares egresados del Subsistema, Cohorte 2013

	Diferencia 2014-2013	Diferencia 2015-2014	Diferencia 2015-2013
Salud	0,002*	-0,01	-,002
Educación	0,00	0,00	0,00
Trabajo	0,004*	0,02*	0,02*
Vivienda	-0,01	0,00	-0.01
Monetarias	11,28*	0,00	11,28*
Otros	-0,91	0,73*	-0,18
Prestaciones en	-0,01	0,00	-0,01

[101] Cuya base de cálculo es de sólo 6 sujetos.

convenio SSyOO			
Otras prestaciones relevantes SSyOO	5,59*	-1,09	4,5*
Total prestaciones	10,37*	0,74**	11,11*

*Diferencia estadísticamente significativa a un nivel de confianza del 95%
Fuente: Registro de Información Social (RIS), 2013, 2014 y 2015

Un primer elemento que surge del análisis de la información procesada presentada en la Tabla 39, es que, en el caso de algunas categorías de prestaciones, tal como en el caso de salud, a pesar de observarse variaciones positivas y estadísticamente significativas en el número promedio de prestaciones que recibieron los sujetos de la cohorte 2013, la baja prevalencia inicial implica que pequeñas variaciones en dichas prevalencias pueden producir efectos significativos al término del programa. Por el contrario, en el caso de prestaciones agrupadas en la categoría de prestaciones monetarias, más que se duplican en el tránsito del año 2013 al 2014. Se trata principalmente de Pensiones Básicas Solidarias, Aporte Previsional Solidario y Bonificación del 7% de salud. Por otro lado, al analizar la evolución de aquellas prestaciones para las cuales el Ministerio de Desarrollo Social ha firmado convenios con otras instituciones con el fin de que prioricen sus coberturas en usuarios del Subsistema, se observa una disminución en el promedio para el mismo periodo, lo que implica que no existe evidencia significativa de resultados positivos. A contrario sensu, en el caso de aquellas prestaciones que el MDS categoriza como "otras prestaciones relevantes", estas aumentan significativamente desde un total de prácticamente seis prestaciones anuales en promedio hasta más de once prestaciones promedio anual. Se trata nuevamente de las Pensiones Básicas Solidarias y los Bonos Marzo 2014 y de Invierno. Se observa también, aunque leves en magnitud, cambios positivos y estadísticamente significativos en el caso de las prestaciones de trabajo impulsadas por un aumento desde 0 cobertura el 2013 a 174 prestaciones PRODESAL entregadas el 2014. En síntesis, en la dinámica del número de prestaciones se observan aumentos significativos en el total de prestaciones debido fundamentalmente al aumento en el número de prestaciones mayoritarias (Pensiones Básicas Solidarias y Aporte Previsional Solidario).

Al analizar la evolución de las prestaciones entre los años 2014 y 2015, se observa que a diferencia de lo constatado en el tránsito entre los años 2013 y 2014, menos prestaciones presentan variaciones estadísticamente significativas, destacado nuevamente las prestaciones clasificadas en la categoría de trabajo, en particular un nuevo aumento en el número de personas que reciben beneficios PRODESAL. En el caso de la categoría "otras prestaciones" el aumento estadísticamente significativo se debe esencialmente a aumentos en la cobertura del Fondo Nacional del Adulto Mayor y en el Programa de Desarrollo Territorial Indígena (PDTI). Sin embargo, en la práctica, estos aumentos implican pequeñas variaciones en el número de prestaciones anuales promedio por usuario entregadas del orden de 0,02 y en el caso de las prestaciones en convenios incluso aumentan en un número inferior a una centésima. Estos dos aumentos son también lo que explica la variación estadísticamente significativa en el total de prestaciones.

Por último, al observar la ventana de tiempo en su totalidad (2013-2015) se constata que, producto principalmente de las importantes variaciones entre 2013 y 2014 y a pesar de algunas reducciones en el tránsito del 2014 al 2015 se mantienen las variaciones estadísticamente significativas en la cantidad promedio de prestaciones asociadas a trabajo, monetarias, la categoría otras prestaciones relevantes para el MDS y en el total de prestaciones.

Por otro lado, la Tabla 40 despliega la dinámica de prestaciones para la cohorte 2014, primero en el tránsito 2014-2015, para las variaciones entre 2015 y 2016 y finalmente para el período completo 2014-2016.

Tabla 40. Evolución de prestaciones per cápita por hogares egresados del Subsistema, Cohorte 2014

	Diferencia 2015-2014	Diferencia 2016-2015	Diferencia 2016-2014
Salud	0,00	0,00	0,00
Educación	0,0001*	0,001*	0,001*
Trabajo	0,03*	-0,05	-0,02
Vivienda	0,00	0,00	0,00
Monetarias	11,23*	-4,67	6,56*
Otros	0,80*	-0,84	-0,04
Prestaciones en convenio SSyOO	0,00	0,001*	0,00
Otras prestaciones relevantes SSyOO	1,26*	1,87*	3,1*
Total prestaciones	12,05*	-5,56	6,49*

*Diferencia estadísticamente significativa a un nivel de confianza del 95%
Fuente: Registro de Información Social (RIS), 2014, 2015 y 2016

Al observar la evolución de los promedios anuales de prestaciones por persona se observa que los efectos constatados en la cohorte 2013 se repiten, en algunos casos, en la evolución 2014-2015 de la cohorte 2014. Uno de dichos efectos es el aumento significativo en la cantidad de prestaciones monetarias. Sin embargo, en el caso de la cohorte 2014 el aumento se debe a otras prestaciones monetarias, en particular, el Bono de Protección de SSyOO y el Subsidio de Agua Potable Urbana. También se observan aumentos relevantes en la categoría "otras prestaciones" entre las que se distinguen principalmente aumentos en las prestaciones del Fondo Nacional del Adulto Mayor y el Programa de Desarrollo Territorial. A su vez, se observan diferencias estadísticamente significativas, aunque de menor magnitud, en las categorías "Otras prestaciones relevantes" (Subsidio Agua Potable Urbano y el Bono Marzo 2014 Aporte Familiar Permanente) y en trabajo explicadas nuevamente por un aumento en prestaciones PRODESAL.

Por otro lado, al observar la evolución entre el año 2015 y 2016 de la cohorte 2014 vuelve a constatarse lo ya observado al analizar el segundo año de la cohorte 2013, esto es se observan menos efectos estadísticamente significativos que los observados el primer año, siendo particularmente importante en magnitud el aumento en la categoría "otras prestaciones relevantes" debido al aumento en la cantidad de sujetos que reciben Subsidio de Agua Potable Urbano. Finalmente, considerando aumentos y reducciones en la cantidad de subsidios, el efecto final en el total de prestaciones es una reducción.

Finalmente, al analizar la totalidad de la ventana temporal se observa que producto de los importantes aumentos constatados en la transición del 2014 al 2015, a pesar de las disminuciones observadas en el tránsito del 2015 al 2016, la resultante es variaciones positivas y estadísticamente significativas en prestaciones de educación, monetarias, otras relevantes para el MDS y en el total, en este último caso a pesar de una reducción de casi 6 prestaciones totales en promedio en el tránsito del 2015 al 2016.

Otro indicador relevante es la proporción de usuarios del programa adscritos a sistema de salud previsional sea este público (FONASA) o privado (ISAPRE) presentado en la Tabla 41 y la Tabla 42.

Tabla 41. Evolución de la Proporción de Usuarios Afiliados a Sistema de Salud (Isapre y Fonasa), Cohorte 2013

	Diferencia 2014-2013	Diferencia 2015-2016	Diferencia 2015-2013
Adscripción a salud previsional	-1,83	-4,00	-5,00

*Diferencia estadísticamente significativa a un nivel de confianza del 95%
Diferencias expresadas en puntos porcentuales
Fuente: Registro de Información Social (RIS), 2013, 2014 y 2015

Tabla 42. Evolución de la Proporción de Usuarios Afiliados a Sistema de Salud (Isapre y Fonasa), Cohorte 2014

	Diferencia 2015-2014	Diferencia 2016-2015	Diferencia 2016-2014
Adscripción a salud previsional	-0,40	-3,11	-3,51

*Diferencia estadísticamente significativa a un nivel de confianza del 95%
Diferencias expresadas en puntos porcentuales
Fuente: Registro de Información Social (RIS), 2014, 2015 y 2016

Tal como puede observarse, no se detectan variaciones positivas estadísticamente significativas en la proporción de afiliados a los sistemas de salud previsional.

Un último elemento cuya variabilidad es posible analizar con la información administrativa facilitada por el Ministerio son las pensiones de los usuarios extraídas de fuentes administrativas. En particular, se cuenta con las pensiones administrativas promedios para los años 2012 y 2016. Al utilizar este insumo para efectuar contrastes de variación en las dos cohortes no se constata evidencia de cambios positivos estadísticamente significativos tal como se despliega en la Tabla 43.

Tabla 43. Evolución Monto De Pensiones (Información Administrativa) Cohortes 2013 y 2014

	Diferencia 2012-2016 cohorte 2013	Diferencia 2012-2016 cohorte 2014
Pensiones Administrativas	-1.830	-2.810

*Diferencia estadísticamente significativa a un nivel de confianza del 95%
Fuente: Registro de Información Social (RIS), 2012 y 2016

En relación con la dinámica intertemporal de las pensiones recién estimada, es importante destacar dos hechos. El primero de ellos es que, de acuerdo con la información de pensiones facilitadas, para ambas cohortes existe una altísima proporción de sujetos que al año 2012 ya se encontraba recibiendo pensiones administrativas y estas eran a su vez altamente homogéneas considerando el hecho de que en la población de más escasos recursos los ingresos por concepto de pensiones corresponden principalmente a la Pensión Básica Solidaria y al Aporte Previsional Solidario. Este hecho limita de manera importante la posibilidad de

lograr aumentos significativos en este indicador. Por otro lado, dada la naturaleza de las pensiones se espera que esta alta homogeneidad sea permanente en el tiempo, hecho que no se condice con la variación intertemporal negativa recién constatada. Todo anterior da cuenta de la necesidad de que en futuros análisis el cálculo del efecto del programa en esta u otras dimensiones se efectúe incorporando otras variables, recolectadas a partir de la aplicación de instrumentos específicamente diseñados para medir el efecto del programa en aquellos aspectos que el programa busca modificar en los sujetos de intervención.

4.2.2.3. Análisis de efectos

Considerando el propósito del programa en las cohortes analizadas y la disponibilidad de información descrita al comienzo de la presente sección se evaluará el impacto del programa Vínculos. Dado que en el programa Vínculos el foco de intervención son adultos mayores individualmente considerados (en lugar de integrantes de una misma familia), para estimar los efectos del programa se analiza el total anual de prestaciones en salud, monetarias, en convenio, y otras prestaciones de interés recibidas por cada sujeto. Adicionalmente, se evaluaron las diferencias en ingresos individuales por pensiones. Las diferencias para las prestaciones son medidas en dos momentos, al salir del programa con respecto al ingreso, y al salir del Subsistema con respecto al egreso del programa. La diferencia en los ingresos por pensiones compara el egreso del Subsistema con una aproximación del ingreso al programa.

Para la construcción de un grupo control para las estimaciones se implementó un procedimiento similar al considerado para el programa Familias. Los indicadores utilizados para estimar la probabilidad de participación en el programa Vínculos y así identificar individuos "lo más similares posible" se escogieron en base a su pertinencia para describir la situación de vulnerabilidad de los usuarios del programa, variables que se describen también para el programa Familias, a excepción de la variable de número de personas en el hogar.

Las descripciones de las variables a utilizar se presentan en la Tabla 44: variables predictores de p score. Las estadísticas descriptivas de las variables listadas, para individuos tratados y no tratados, se presentan en el Anexo 7.3.2. Allí también se presentan las estadísticas descriptivas de las variables de resultados.

Para realizar la estimación de *p score* se utilizaron los mismos 6 modelos presentados para el programa Familias, con excepción de la variable de número de personas en el hogar. De la misma manera, los resultados de estimaciones de *p score*, los gráficos de *matching* y el estudio del soporte común y balance para el caso del programa Vínculos se presentan en detalle en el Anexo 7.3.6.2.

El modelo N°1 predice la participación a partir del puntaje de la FPS. El modelo N°2 predice la participación en base a un polinomio al cuarto grado del puntaje FPS. El modelo 3 agrega al modelo N°2 las 9 covariables descritas en la Tabla 44. El modelo N°4 utiliza el polinomio del modelo N°2 controlando también por el resto de las variables mencionadas en la Tabla 44. El modelo N°5 predice participación sólo a partir de las covariables descritas. Finalmente, el modelo N°6 utiliza 6 variables descriptivas para las cuales se observa diferencias menos extremas en los promedios entre los sujetos de los grupos control y tratamiento.

Tabla 44: variables predictores de p score para el programa Vínculos

Nombre	Descripción	Naturaleza
Puntaje en FPS del individuo	Puntaje calculado de la Ficha de Protección Social del usuario	Entera y positiva
Edad del individuo	Edad reportada por el usuario al momento de ser encuestado	Entera y positiva

Sexo del individuo	Indicador del sexo reportado por el usuario, hombre o mujer	Dicotómica
Nivel Educacional alcanzado por el individuo	Categoría del nivel educacional alcanzado reportado por el usuario en el sistema chileno, según codificación CASEN[102]	Ordinal
Estado Civil del individuo	Categorías del Estado Civil reportado por el usuario, soltero, casado u otro.	Categórica
Si el individuo es o no propietario de su vivienda	Indicador de si el individuo reporta ser propietario de la vivienda en la que habita, excluyendo los casos en que se resida en hospederías, caletas o puntos de calle, o viviendas colectivas	Dicotómica
Tipo de Vivienda del individuo	Indicadores del tipo de vivienda en la que reside el individuo según codificación FPS[103]	Categórica
Si el individuo es chileno	Indicador de si el individuo reporta tener nacionalidad chilena	Dicotómica
Si alguna persona de la familia del sujeto presenta una condición permanente	Indicador de si el individuo reporta que alguien de su familia tiene una condición permanente	Dicotómica
Si alguno de los miembros de la familia del sujeto pertenece un pueblo indígena	Indicador de si el individuo reporta que alguien de su familia pertenece o es descendiente de alguno de los pueblos indígenas reconocidos por la ley chileno	Dicotómica

Fuente: elaboración propia en base a cuestionario FPS

De acuerdo con los análisis efectuados al implementar el procedimiento en las diferentes formas funcionales consideradas, existe soporte común en las estimaciones de *matching* realizadas. Al mismo tiempo, existe balance de las variables explicativas entre los grupos. Ambos indicadores aseguran la posibilidad de comparar entre grupos de individuos.

El proceso de *matching* identifica un individuo "lo más similar posible" en base a individuos reales de *p score* más cercano. Se consideran más de 50 individuos en este proceso, para evitar la sensibilidad al orden aleatorio que los registros presenten en la base de datos.

Según los gráficos presentados en el Anexo 7.3.6, la calidad del *matching* del programa Vínculos varía según la forma funcional que se escoja para estimar la probabilidad de participar del programa. La forma funcional

[102] La codificación CASEN es 1: "sin educación formal", 2: "básica incompleta", 3: "básica completa", 4: "media HC incompleta", 5: "media TP incompleta", 6: "media HC completa", 7: "media TP completa", 8: "técnico superior incompleta", 9: "técnico superior completa", 10: "profesional incompleta", 11: "posgrado completo", 12: "profesional completa", 13: "posgrado completo".

[103] La codificación FPS de vivienda es: si tiene piso de tierra o no (para casa 10, 11, departamento 20 21, mediagua 30 31, pieza dentro de la vivienda 40 41, choza rancho o ruco 50 51, residencial pensión u hostal 60 61), y tiempo de permanencia menos de 1 año, entre 1 y 3 años, más de 3 años (para hospedería 71 72 73, caleta o punto de calle 81 82 83, vivienda colectiva 91 92 93.

que presenta un *matching* de mayor calidad es la forma funcional N° 6, lo que quiere decir que las comparaciones realizadas en base a ese modelo comparan individuos que son más similares entre ellos, disminuyendo los sesgos que puedan existir por diferencias en características inobservables.

Se calcularon los efectos del programa sobre los resultados identificados, comparando entre individuos tratados y no tratados, al momento en que los individuos egresan del programa (12 meses después del ingreso) y al momento de egresar del Subsistema (12 meses después del egreso del programa). Para concluir respecto a los resultados obtenidos, se toma en cuenta la coincidencia de los modelos utilizados, y al mismo tiempo se pone énfasis en los resultados mostrados para el modelo número 6, que presenta un *matching* con individuos más similares, de acuerdo con lo planteado gráficamente.

Los efectos calculados se muestran en tablas separadas por resultado. En cada una se presenta la estimación del efecto promedio sin emparejar y el efecto promedio del tratamiento para los tratados, emparejados a través de *matching*.

Se presentan los resultados de efecto para dos cohortes de usuarios, 2013 y 2014. En términos temporales, la cohorte 2013 ingresa al programa en el año 2013, egresa del programa en el año 2014 y egresa del Subsistema en el año 2015. De la misma forma, la cohorte 2014 ingresa al programa en el año 2014, egresa del programa en el año 2015 y egresa del Subsistema en el año 2015.

4.2.2.3.1. Efectos del programa Vínculos para la cohorte 2013

De la Tabla 45 se puede ver que existe una coherencia entre todos los modelos planteados, en cuanto existiría un efecto positivo del programa en el número total de las prestaciones de los individuos tratados, en ambos egresos.

Los adultos mayores usuarios del programa presentan un aumento significativo de las prestaciones a las que acceden, de alrededor de 1 prestación al salir del programa, y entre 2 y 3 prestaciones promedio al egresar del Subsistema; esto, en relación con individuos similares que no participan del programa.

Tabla 45 Estimaciones de efecto sobre total de prestaciones para cohorte 2013 según modelo, método y egreso; programa vínculos

Egreso	Método	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Programa (2014-2013)	Sin Matching	1,172**	1,172**	0,561**	0,561**	0,561**	1,172**
	ATT	0,885**	0,886**	0,746**	0,710**	1,013**	1,058**
Subsistema (2015-2013)	Sin Matching	3,121**	3,121**	3,461**	3,461**	3,461**	3,121**
	ATT	2,015**	2,010**	2,680**	2,599**	3,352**	3,356**
	* resultado significativo al 95%; ** resultado significativo al 99%.						

Fuente: Elaboración propia en base a datos MDS

Se puede ver en la Tabla 46 que existe coherencia entre los modelos planteados. Para el egreso del programa existe un modesto efecto positivo y significativo, y al egresar del Subsistema, sin embargo, existen modestos efectos negativos y significativos, incluyendo el modelo N°6.

De acuerdo con información del MDS, la única prestación que presenta algunas indicaciones en salud otorgada durante los años 2013 a 2015 corresponde al fondo de Organización Regional de Acción Social del Ministerio del Interior (ORASMI), el cual no tiene un giro de dedicación único en esta área. Por lo mismo, la

cantidad de prestaciones creció de 34 en 2013 a 63 en 2015, disminuyendo luego a 3 durante el 2015. La baja cantidad de prestaciones se relaciona a la baja magnitud percibida en el efecto.

Tabla 46 Estimaciones de efecto sobre número de prestaciones en salud para cohorte 2013 según modelo, método y egreso; programa vínculos

Egreso	Método	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Programa (2014-2013)	Sin Matching	0,004**	0,004**	0,004**	0,004**	0,004**	0,004**
	ATT	0,004*	0,004*	0,004**	0,004**	0,004*	0,003*
Subsistema (2015-2013)	Sin Matching	-0,005**	-0,005**	-0,005**	-0,005**	-0,005**	-0,005**
	ATT	-0,004**	-0,004**	-0,005**	-0,005**	-0,005**	-0,008**
	* resultado significativo al 95%; ** resultado significativo al 99%.						

Fuente: Elaboración propia en base a datos MDS

Los resultados de las estimaciones mostrados en la Tabla 47 dan cuenta de un efecto positivo y significativo del programa sobre el número de otras prestaciones de los individuos tratados, en ambos egresos. No obstante, el egreso del subsistema presenta una magnitud menor al egreso del programa.

Dentro de esta categoría están prestaciones con alto número de beneficiados, como la Pensión Básica Solidaria de Vejez (que también es monetaria), el Aporte Previsional Solidario y el Bono Bodas de Oro, entre otras. El efecto positivo y significativo presentado, de entre 1,84 y 3,34 prestaciones promedio adicionales para los usuarios egresados del programa Vínculos[104] pueden ser aquellas prestaciones recién listadas.

Tabla 47 Estimaciones de efecto sobre número de otras prestaciones para cohorte 2013 según modelo, método y egreso; programa vínculos

Egreso	Método	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Programa (2014-2013)	Sin Matching	3,764**	3,764**	3,633**	3,633**	3,633**	3,764**
	ATT	1,848**	1,843**	2,525**	2,416**	3,340**	3,220**
Subsistema (2015-2013)	Sin Matching	1,813**	1,813**	2,083**	2,083**	2,083**	1,813**
	ATT	0,840**	0,830**	1,407**	1,349**	1,895**	1,774**
	* resultado significativo al 95%; ** resultado significativo al 99%.						

Fuente: Elaboración propia en base a datos MDS

La evidencia mostrada en la Tabla 48 sugiere que hay coherencia entre los modelos presentados. La evidencia sugiere que existe un efecto positivo y significativo del programa Vínculos sobre el número de prestaciones monetarias de los individuos.

[104] En el análisis antes/después los resultados muestran una disminución de otras prestaciones en convenio al egreso del Subsistema. Cabe destacar que el análisis de efecto aquí presentado consiste en comparar las variaciones temporales entre grupos tratados y no tratados, por lo que el signo y la magnitud del resultado pueden no coincidir entre métodos.

Una de las prestaciones más numerosa dentro de aquéllas monetarias, es la pensión Básica Solidaria de Vejez, de acuerdo con datos del MDS. También se encuentran el Aporte Previsional Solidario de Vejez (APSV) y el bono de Protección (que comienza en 2015). El efecto positivo, del programa sobre las prestaciones monetarias al egreso del programa, es cercano a las 2 prestaciones promedio, que pueden corresponder a las recién nombradas.

Tabla 48 Estimaciones de efecto sobre el número de prestaciones monetarias para cohorte 2013 según modelo, método y egreso; programa vínculos

Egreso	Método	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Programa (2014-2013)	Sin Matching	2,107**	2,107**	1,497**	1,497**	1,497**	2,107**
	ATT	1,819**	1,821**	1,678**	1,644**	1,949**	1,988**
Subsistema (2015-2013)	Sin Matching	2,832**	2,832**	3,189**	3,189**	3,189**	2,832**
	ATT	1,740**	1,724**	2,484**	2,411**	3,028**	2,985**
	* resultado significativo al 95%; ** resultado significativo al 99%.						

Fuente: Elaboración propia en base a datos MDS

La Tabla 49 presenta evidencia mixta respecto al efecto del programa en el número de prestaciones en convenio para los usuarios. Al momento de egresar del programa existen 2 modelos que presentan efectos negativos y significativos, incluyendo el modelo 6; para el egreso del Subsistema, existe concordancia en mostrar la no existencia de efectos significativos.

De acuerdo con datos del MDS, el año 2013 existía la prestación del programa de Habitabilidad de Chile Solidario, que sería parte de Vínculos. No obstante, dicha prestación presentaba 33 en 2013, y luego 0 en 2014. Dada su baja magnitud, no existe un efecto significativo en los grupos comparados.

Tabla 49 Estimaciones de efecto sobre número de prestaciones en convenio para cohorte 2013 según modelo, método y egreso; programa vínculos

Egreso	Método	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Programa (2014-2013)	Sin Matching	-0,004**	-0,004**	-0,004**	-0,004**	-0,004**	-0,004**
	ATT	-0,002	-0,002	-0,002	-0,002	-0,003*	-0,005*
Subsistema (2015-2013)	Sin Matching	-0,001*	-0,001*	-0,001*	-0,001*	-0,001*	-0,001*
	ATT	-0,001	-0,001	-0,001	-0,001	-0,001	-0,001
	* resultado significativo al 95%; ** resultado significativo al 99%.						

Fuente: Elaboración propia en base a datos MDS

Tabla 50 Estimaciones de efecto sobre el monto de ingresos por pensiones para cohorte 2013 según modelo, método y egreso; programa vínculos

Egreso	Método	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Subsistema (2015-2012)	Sin Matching	-3.494,3**	-3.494,3**	-2.802,5**	-2.802,5**	-2.802,5**	-3.494,3**
	ATT	-1.412,2*	-1.839,6*	-1.852,1**	-1.075,7**	172,3	-2.155,8
	* resultado significativo al 95%; ** resultado significativo al 99%.						

Fuente: Elaboración propia en base a datos MDS

De la Tabla 50 presentada se puede ver que hay coherencia en la existencia de un efecto negativo del programa Vínculos sobre el monto de ingresos por pensiones de los individuos.

4.2.2.3.2. Efectos del programa Vínculos para la cohorte 2014

La Tabla 51 muestra que existe alta coherencia entre los modelos al momento de determinar un efecto positivo y significativo del programa en el número total de prestaciones, comparando el egreso del programa con el ingreso a éste.

Sin embargo, si se compara la diferencia al egresar del Subsistema, el efecto significativo se vuelve negativo. Parte importante de las prestaciones para los usuarios del programa Vínculos (y del Subsistema de Seguridades y Oportunidades) es el Bono de Protección. Este bono disminuyó considerablemente el número de beneficiarios, pasando de 8.725 en 2015 a 303 en 2016. Otra prestación con un comportamiento similar es el Fondo Nacional del Adulto Mayor, que de ser accedido por 179 beneficiarios en 2015, pasó a 0 en 2016.

Tabla 51 Estimaciones de efecto sobre el número total de prestaciones para cohorte 2014 según modelo, método y egreso; programa vínculos

Egreso	Método	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Programa (2015-2014)	Sin Matching	13,051**	13,051**	11,457**	11,457**	11,457**	11,480**
	ATT	11,441**	10,799**	11,571**	11,345**	11,757**	12,533**
Subsistema (2016-2015)	Sin Matching	-5,734**	-5,734**	-5,190**	-5,190**	-5,190**	-5,374**
	ATT	-6,134**	-5,558**	-5,163**	-5,104**	-5,462**	-4,818**
	* resultado significativo al 95%; ** resultado significativo al 99%.						

Fuente: Elaboración propia en base a datos MDS

La evidencia sugiere que no existe efecto alguno del programa Vínculos sobre el número de prestaciones en salud de los individuos tratados por el programa (Tabla 52). [105] Los datos del MDS presentan un bajo nivel de prestaciones en Salud, siendo sólo el ORASMI la única categorizada en dicha área, que se entregó entre los años 2014 y 2016. No obstante, esta prestación no tiene un giro exclusivo para Salud. El número de beneficiarios de esta prestación de 63 en 2014, 3 en 2015 y 8 en 2016.

Tabla 52 Estimaciones de efecto sobre el número de prestaciones en salud para cohorte 2014 según modelo, método y egreso; programa vínculos

Egreso	Método	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Programa (2015-2014)	Sin Matching	-0,001	-0,001	-0,003*	-0,003*	-0,003*	-0,003*
	ATT	0,017**	-0,002	-0,004	-0,004	-0,004	-0,004*
Subsistema (2016-	Sin Matching	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000

[105] En el análisis antes/después los resultados muestran una nula variación de prestaciones en salud al egreso del programa y Subsistema. Cabe destacar que el análisis de efecto aquí presentado consiste en comparar las variaciones temporales entre grupos tratados y no tratados, por lo que el signo y la magnitud del resultado pueden no coincidir entre métodos.

2015)	ATT	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
	* resultado significativo al 95%; ** resultado significativo al 99%.						

Fuente: Elaboración propia en base a datos MDS

De la Tabla 53 se puede ver que existe una coherencia entre todos los modelos planteados, en cuanto existiría un efecto positivo del programa en el número de otras prestaciones de interés.

Al igual que para la cohorte 2013, existen numerosas prestaciones de interés que el programa logra acercar a los usuarios del programa Vínculos, como la Pensión Básica Solidaria de Vejez, el Aporte Previsional Solidario y el Bono Bodas de Oro.

Tabla 53 Estimaciones de efecto sobre el número de otras prestaciones para cohorte 2014 según modelo, método y egreso; programa vínculos

Egreso	Método	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Programa (2015-2014)	Sin Matching	3,844**	3,844**	3,001**	3,001**	3,001**	2,696**
	ATT	2,102**	2,081**	2,742**	2,696**	2,859**	3,303**
Subsistema (2016-2015)	Sin Matching	0,670**	0,670**	0,314*	0,314*	0,314*	0,381*
	ATT	0,844*	0,826*	0,464*	0,475*	0,327*	1,019*
	* resultado significativo al 95%; ** resultado significativo al 99%.						

Fuente: Elaboración propia en base a datos MDS

De la Tabla 54 se puede ver que existe evidencia de un efecto positivo del programa sobre las prestaciones monetarias de los individuos al momento de egresar del programa, pero este efecto se vuelve negativo y significativo al momento de egresar del Subsistema.

Al igual que en la categoría de prestaciones totales, una de las prestaciones que presenta un lugar importante en las prestaciones monetarias es el Bono de Protección de Seguridades y Oportunidades, el cual, de acuerdo con la información de MDS, se entregó a 0 beneficiarios en 2014, a 8.725 beneficiarios en 2015 y sólo a 303 beneficiarios en 2016.

Tabla 54 Estimaciones de efecto sobre el número de prestaciones monetarias para cohorte 2014 según modelo, método y egreso; programa vínculos

Egreso	Método	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Programa (2015-2014)	Sin Matching	12,824**	12,824**	11,387**	11,387**	11,387**	11,352**
	ATT	11,326**	11,019**	11,480**	11,415**	11,605**	12,286**
Subsistema (2016-2015)	Sin Matching	-5,457**	-5,457**	-5,108**	-5,108**	-5,108**	-5,251**
	ATT	-5,940**	-5,722**	-5,043**	-5,142**	-5,267**	-4,570**
	* resultado significativo al 95%; ** resultado significativo al 99%.						

Fuente: Elaboración propia en base a datos MDS

La Tabla 55 permite inferir que no existe un efecto significativo del programa sobre el número de prestaciones en convenio de los individuos. Esto es coherente entre modelos tanto para el egreso del programa como al egreso del Subsistema.

De forma similar a la cohorte 2013, entre 2014 y 2016 no existen prestaciones en convenio que presenten altos número de beneficiarios, por lo que no existe un efecto visible en la comparación entre grupos.

Tabla 55 Estimaciones de efecto sobre el número de prestaciones en convenio para cohorte 2014 según modelo, método y egreso; programa vínculos

Egreso	Método	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Programa (2015-2014)	Sin Matching	-0,001*	-0,001*	-0,003	-0,003	-0,003	-0,003
	ATT	-0,001	-0,001	-0,003	-0,002	-0,001	-0,003
Subsistema (2016-2015)	Sin Matching	0,002**	0,002**	0,000	0,000	0,000	0,003
	ATT	0,002	0,002	0,000	-0,001	0,000	0,003
	* resultado significativo al 95%; ** resultado significativo al 99%.						

Fuente: Elaboración propia en base a datos MDS

Los resultados de estimación de efecto en la Tabla 56 presentan evidencia de un efecto negativo y significativo del programa sobre los montos de ingreso por pensiones de los individuos tratados, al menos en 4 de los 6 modelos.

Tabla 56 Estimaciones de efecto sobre el monto de ingreso por pensiones para cohorte 2014 según modelo, método y egreso; programa vínculos

Egreso	Método	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Subsistema (2016-2012	Sin Matching	-9283.6**	-9283.6**	-18027.6**	-18027.6**	-18027.6**	-20156.0**
	ATT	-2780.6	-3863.7	-8017.8**	-5560.5**	-4775.9**	-14619.1*
	* resultado significativo al 95%; ** resultado significativo al 99%.						

Fuente: Elaboración propia en base a datos MDS

4.2.2.4. Síntesis de hallazgos

Un primer elemento que debe relevarse de la información del Programa es que, de manera similar a otros programas del Subsistema, su cobertura se concentra entre las regiones Metropolitana de Valparaíso y del Biobío. En efecto, considerando las dos cohortes estudiadas se concentra prácticamente el 60% de los usuarios. Por otro lado y considerando la mayor edad de los usuarios de Vínculos respecto a la de otros programas del Subsistema se efectuó un análisis de defunciones por año observándose que, sin perjuicio de algunas diferencias entre cohortes (mayor porcentaje anual de defunciones entre los sujetos de la cohorte 2013 que entre la 2014) la proporción de sujetos que fallece durante la intervención es similar a la proporción de adultos mayores que fallece anualmente en el total de hogares pertenecientes al 30% más vulnerable de la población, esto es, alrededor de un 4% anual. Luego, al analizar el perfil de los usuarios por sexo y edad, se observa que si bien es cierto en la población más vulnerable con edades por sobre los 65 años las mujeres son mayoría (56%), la proporción de mujeres es todavía mayor entre usuarios de vínculos, teniendo edades promedio de alrededor de 75 años. Al analizar su nivel educacional se observa que, aunque la cohorte 2014 presenta un mayor nivel de escolaridad, más del 90% de los usuarios tiene escolaridad que no supera el nivel media incompleta, atributo que comparten los adultos mayores de los hogares pertenecientes al 30% más vulnerable. Finalmente, y en contraste con los sujetos de otros programas del Subsistema, los usuarios de Vínculos se caracterizan por tener una mejor situación respecto a la vivienda considerando que por sobre el 75% de los usuarios es propietario de la vivienda en que residen, atributo que por lo general también es compartido por los hogares de adultos mayores de la población en general.

Al analizar el instrumental de diagnóstico aplicado al comienzo del Programa a los sujetos de intervención se observa por lo general que comparten atributos de dependencia con el resto de la población vulnerable. En efecto, tanto desde el punto de vista de las dificultades físicas, la capacidad para realizar actividades cotidianas como desde el punto de vista de eventos que dan cuenta de problemas de memoria, los indicadores calculados para la población atendida son similares a otros obtenidos desde fuentes tales como la encuesta CASEN o como el Estudio Nacional de Dependencia 2010. No obstante lo anterior, la cohorte 2014 presenta mejores valores en estos indicadores que la cohorte 2013. En contraste, la información contenida en los instrumentos de diagnóstico da cuenta de una mejor condición de la cohorte 2013 en relación con el acceso a prestaciones o servicios tales como contar con cédula, inscripción en el servicio de atención de salud, acceso a SUF, Asignación familiar (cuando corresponde) y Subsidio de agua potable. Finalmente, el instrumento de diagnóstico permite verificar lo que podría interpretarse como una mayor participación en la fuerza de trabajo de la población usuaria que de sus contrapartes en la población mayor de 65 años del país. En efecto, si bien es cierto las preguntas incluidas en el instrumento no permiten una comparación directa con los indicadores de encuestas similares que miden participación en la fuerza de trabajo, llama la atención la proporción de 17% y 18% de los sujetos que declara que en el transcurso de los últimos 12 meses ha estado trabajando en las cohortes 2013 y 2104 respectivamente, considerando que en encuestas como la CASEN la proporción de inactivos en sujetos de similares características a los atendidos supera el 90%.

Adicionalmente, se canalizó la evidencia del instrumento de evaluación 2014 aplicado al término de la intervención en el que los sujetos son consultados respecto a su percepción sobre el logro de metas y sobre el desempeño del Programa en general, observándose una proporción del orden de 70% declara haber cumplido con las metas planteadas al comienzo de la intervención, siendo las principales causas de no cumplimiento atribuidas a circunstancias personales más que a atributos de la intervención. Algo similar se observa con respecto al cumplimiento del Plan Ocupacional ya que un 61% de los encuestados declara haberlo cumplido, siendo la principal causa a la que se atribuye el no cumplimiento la disponibilidad insuficiente de oferta para concretar las metas. Finalmente se observa una alta percepción del Programa, pero por sobre todo del acompañamiento y orientación del Monitor del Programa, elementos que son evaluados con 63% y 79% de calificaciones “Totalmente satisfecho” respectivamente. Son estos atributos los que explicarían los logros declarados por los usuarios en términos de aspectos de su vida que han mejorado tales como el acceso a información y la participación en comunidad.

Por otro lado, al analizar la dinámica intertemporal de las prestaciones entregadas a los sujetos de las cohortes analizadas sólo se observa diferencias estadísticamente significativa entre las mediciones pre y post intervención en las prestaciones monetarias (fundamentalmente por el aumento en la cantidad de sujetos que comienzan a recibir Pensión Básica Solidaria o Aporte Previsional Solidario) y en aquella categorización que el Ministerio de Desarrollo Social denomina como “otras prestaciones relevantes”. Es necesario señalar adicionalmente que, en el caso de las prestaciones monetarias, el aumento significativo observado en los usuarios de la cohorte 2014 tiene un punto de partida (promedio inicial de prestaciones monetarias por persona) incluso superior al de la cohorte 2013, a pesar de lo cual los sujetos de la corte 2014 prácticamente duplican el promedio inicial de prestaciones monetarias. Por el contrario, no se observa evidencia de aumento en el promedio de prestaciones a propósito de las cuales el Ministerio ha firmado convenio con otras instituciones en ninguna de las dos cohortes. En cualquier caso, es necesario señalar que dichas prestaciones en las que se constatan efectos positivos significativos o derechamente se observan variaciones negativas se caracterizan también por poseer valores de línea base extremadamente pequeños, esto es en general, menos de una prestación al año por cada 100 usuarios del programa, razón por la cual las variaciones negativas deben ser consideradas con cautela.

Por otro lado, al analizar la evolución temporal del indicador de afiliación a sistemas de salud previsional se observa altas tasas de prevalencia al comienzo, que, en ambas cohortes, transcurrido un año de la intervención, se reduce en una pequeña magnitud, considerando la alta prevalencia mencionada en la línea base.

Por último, al analizar la dinámica de los ingresos calculados a partir de fuentes administrativas no se observa evidencia de variaciones significativas en las mediciones antes/después.

Desde el punto de vista de los análisis de efectos, los resultados estimados permiten verificar el cumplimiento de los requerimientos mínimos para realizar un proceso de *matching:* la existencia de soporte común y de balance. También se reporta en los resultados obtenidos la sensibilidad del proceso de *matching* al modelo que se utilice para estimar el *p score*.

Los hallazgos obtenidos en la evaluación del efecto del programa Vínculos son consistentes en ambas cohortes evaluadas. En particular, los resultados obtenidos presentan la existencia de un efecto positivo y significativo del programa sobre el número total de prestaciones de los usuarios, sobre el número de prestaciones monetarias de los usuarios y sobre el número de otras prestaciones de interés. Estos resultados son consistentes en ambos egresos, del programa y del Subsistema.

Los resultados reportados también coinciden en presentar una falta de significancia en el efecto que tiene el programa en el número de prestaciones en convenio de los usuarios, para el egreso del programa y del Subsistema. Para los resultados reportados, se nombran algunas prestaciones cuyo volumen de acceso puede dar una idea general de dónde se encuentran localizados los efectos presentados. Al mismo tiempo, los hallazgos de la evaluación de efecto complementan lo reportado en el análisis antes/después, ya que al utilizar *matching* se puede detallar la comparación entre individuos tratados por el programa y otros individuos similares. Esto se puede ver particularmente para el número total de prestaciones, el número de prestaciones monetarias y el número de otras prestaciones de interés, donde el aumento para los individuos tratados se reporta mayor.

Los hallazgos de la evaluación *matching* para las prestaciones en salud muestran que existe escasa evidencia de un efecto de significancia estadística. Al mismo tiempo, los hallazgos son sistemáticos en mostrar que no existe un efecto positivo y significativo del programa sobre la diferencia del ingreso por pensiones de los usuarios del programa Vínculos.

4.2.3. Programa Calle

Tal como se señaló en el análisis cualitativo de los programas, para el año 2013 se estableció como propósito del programa Calle el que "…*Personas en situación de calle mejoran sus condiciones psicosociales y superan la situación de calle, a través del despliegue de alternativas de seguridad y protección, junto al desarrollo de capacidades psicosociales y sociolaborales que les permitan su inclusión social*". Sin embargo, no fue posible indagar en todas estas dimensiones debido a las bases de datos disponibles para efectuar el análisis cuantitativo.

En efecto, no se cuenta con información que permita efectuar análisis descriptivo de la evolución intertemporal (antes/después) en variables tales como el estado de salud, el consumo de sustancias, la salud mental, la efectividad personal, la situación y las condiciones laborales y la integración a la red comunitaria de promoción y protección social; no obstante, es posible realizar una descripción de estas variables medidas en el instrumento de diagnóstico, al ingreso al programa. Por el contrario, sí se cuenta con información de otras variables tales como indicadores de la cantidad de prestaciones que reciben por parte del Estado, la

afiliación a algún sistema de salud y los ingresos administrativos (ingreso laboral, ingreso de pensión y el ingreso total), ya que son elementos que contribuían al cumplimiento del propósito. En consecuencia, en las siguientes líneas se procede a efectuar una caracterización sociodemográfica de los usuarios, así como presentar los resultados de un conjunto de test de hipótesis que dan cuenta de variaciones significativas en estas variables.

El análisis sociodemográfico de los usuarios, considera la información al inicio de la intervención en 2013, realizando una comparación con la información contenida en el Segundo Catastro para personas en situación de calle, realizado por el Ministerio de Desarrollo Social en 2011.[106] La población en estudio corresponde a los usuarios con estado "término de intervención", totalizando para la cohorte 2013, 1.610 usuarios.

4.2.3.1. Análisis Sociodemográfico (o descriptivo)

Las regiones con mayor proporción de usuarios fueron la Región Metropolitana (14,6%), Biobío (5,7%) y Valparaíso (3,7%), mientras que las de menor presencia fueron Atacama (0,4%), Arica y Parinacota (0,8%) y Aysén (0,8%). El segundo catastro de personas en situación de calle de 2011, reportó 12.255 personas en situación de calle. 47,0% se ubicaban en la Región Metropolitana, 8,0% en Valparaíso y 7% en Biobío, distribución similar encontrada para los usuarios del programa Calle.[107] Las regiones con menor presencia de personas en situación de calle fueron Atacama con el 2,0% y Aysén y Los Ríos con 1,0%.

Tabla 57. Usuarios con estado "término de intervención" del programa Calle por región, Cohorte 2013.

Región	Cobertura	Porcentaje
Arica y Parinacota	13	0,8%
Tarapacá	32	2,0%
Antofagasta	15	0,9%
Atacama	6	0,4%
Coquimbo	14	0,9%
Valparaíso	59	3,7%
Región Metropolitana	235	14,6%
O'Higgins	20	1,2%
Maule	21	1,3%
Biobío	92	5,7%
La Araucanía	16	1,0%
Los Ríos	11	0,7%
Los Lagos	45	2,8%
Aysén	13	0,8%
Magallanes	15	0,9%

[106] Ministerio de Desarrollo Social (2012) Segundo Catastro Nacional de Personas en Situación de Calle 2011. Santiago de Chile

[107] Descontando del análisis a los usuarios para los cuales no se cuenta con información FPS

S/I[108]	1.003	62,3%
Total	1.610	100,0%

Fuente: Ficha de Protección Social (FPS, 2013)

Los usuarios que terminaron la intervención en el programa Calle y para los cuales se cuenta con información en la Ficha de Protección Social (FPS) en 2013 eran principalmente hombres (28,9%) y se concentraban entre los 25 y 59 años (19,9%), mientras que había un 9,0% de usuarios de 60 o más años; el Segundo Catastro de 2011, reportó que la mayoría de las personas en situación de calle eran hombres (84,0%).

Los registros de la FPS (2013) sobre el estado civil, indicaron que la mayor parte de los usuarios del programa con estado término de intervención se encontraban en condición de soltero (20,4%), proporción que se reduce a la mitad para la condición de casado (10,9%) al momento de ingresar al programa. De acuerdo con el Segundo Catastro de 2011, había un 59,0% de personas en situación de calle en condición de soltero y un 12,5% en condición de casado.

Respecto a la situación ocupacional, el diagnóstico de recursos reportó que 38,1% de los usuarios con estado término de intervención, se encontraba trabajando al ingreso al programa Calle.

De acuerdo a la información disponible en la FPS al inicio de la intervención (2013), el 14,4% de los usuarios con término de intervención del programa Calle no alcanzaba a completar la educación básica. De forma similar, menos de un 5,0% de los egresados registraba educación media completa al momento de vincularse al Subsistema. Por su parte, entre las personas en situación de calle, el Segundo Catastro 2011 reportó que un 40,3% no había terminado su enseñanza básica, mientras que el 24% de los adultos entre 25 y 59 años no había concluido la enseñanza media.

Según el Registro Nacional de Discapacidad, 5,6% de los usuarios con estado término del programa Calle habían sido certificados con algún grado de discapacidad al momento de ingresar a la intervención, registrándose principalmente, una prevalencia severa de la discapacidad. De acuerdo con la información de la FPS 2013, el 21,0% de los usuarios que finalizaron su intervención presentaba algún grado de dependencia, con énfasis en el grado leve. Por su parte, 56,4% de las personas en situación de calle, según el segundo catastro de 2011, tenía una o más discapacidades.

4.2.3.1.1. Análisis instrumento Bitácora de Diagnóstico 2013

Se analizan las variables de interés en las dimensiones de Salud, Trabajo e Integración Social, dado que son relevantes al propósito del programa y forman parte del componente Psicosocial y Sociolaboral al ingreso. [109] No es posible analizar el instrumento de evaluación de resultados de la cohorte 2013, dado que la base de datos no estaba disponible.

- Dimensión Salud

[108] La alta proporción de personas sin información, se debe a que no es requisito tener FPS para ingresar al programa.
[109] La fuente de información fue la Bitácora de Diagnóstico Calle 2013 aplicada a los usuarios de Calle. La base de datos de la Bitácora de Diagnóstico 2013 no contiene la fecha exacta de aplicación. Los análisis consideran una población de 811 usuarios con estado "término" de intervención", que es el número de casos encontrados en la base de datos de este instrumento.

Un 74% de los usuarios con estado "término de intervención", reportó estar adscrito al sistema de salud en el momento de realizar el diagnóstico de recursos, cifra superior a la reportada en el Catastro de personas en situación de calle 2011, que informó un 43% de afiliados a Fonasa.

Respecto del consumo de sustancias (alcohol, marihuana, pasta base, cocaína, inhalantes, tranquilizantes), al ingreso al programa Calle, se registró una alta prevalencia (75,0%) en los usuarios con estado término de intervención, mientras que un 41,5% de las personas en situación de calle catastradas en 2011, tenía problemas con el alcohol y 19% con las drogas. Asimismo, en los usuarios del programa Calle prevaleció una alta frecuencia de consumo de sustancias, principalmente diario (31,4%) y semanal (19,0%), en el momento de aplicación del instrumento de diagnóstico. Cerca del 30% de los usuarios con término de intervención, tenía dependencia del consumo de sustancias y reconoció necesitar ayuda para superarlo, mientras que el 14,9% reportó no tener problemas de dependencia. Lo anterior indica que una alta frecuencia de consumo, suponía apoyo externo para superar la dependencia en la fase de diagnóstico al ingreso al programa Calle. Por su parte, el Catastro de personas en situación de calle de 2011, reportó que el 35,0% de personas con dependencia afirmó necesitar ayuda para superarla. El 41,0% afirmaba no tener problemas de dependencia, superior a los usuarios término del programa Calle.

Los resultados del diagnóstico para los usuarios con término de intervención, indicaron que solo el 7,0% recibía tratamiento para el consumo de sustancias al ingreso al programa Calle. En relación con lo anterior, en el Catastro para personas en situación de calle 2011, un 19,0% declaraba haber participado en programas de tratamiento o rehabilitación para el consumo de alcohol y un 13,0% para el consumo de drogas. Al ingreso al Programa Calle, los usuarios que reportaron las frecuencias más altas de consumo de sustancias (diario y semanal), informaron no estar recibiendo tratamiento y aproximadamente, el 30% manifestó la intención de recibir tratamiento por el consumo de sustancia, en magnitud similar a quienes no la manifestaron, al ingreso al programa.

Frente a la percepción de la propia salud mental, 21,7% de los usuarios con estado término reconoció tener alguna dificultad psiquiátrica, mental o intelectual al ingreso al programa Calle, proporción similar a la reportada en el Catastro de Personas en Situación de Calle de 2011, un 16,6%. La baja percepción de tener dificultades de salud mental en estos usuarios del programa Calle, puede estar indicando un buen estado de salud mental, entendido como un recurso presente al inicio del programa para satisfacer las exigencias de su vida cotidiana.

En relación con la percepción del propio estado de ánimo, aproximadamente la mitad de los usuarios que terminó la intervención, manifestó sentirse nervioso, agotado, deprimido, durante algunos días, al momento del diagnóstico; en una proporción similar, reportaron haber sentido felices, tranquilos y con mucho ánimo, con esta regularidad. Por su parte, en el catastro de personas en situación de calle en 2011, un 25,0% de los participantes se declaró bastante o muy feliz, en oposición a un 12,0%, que sostuvo que era muy infeliz o infeliz.

Los aspectos de confianza en sí mismo se clasifican en dos dimensiones: dimensión 1 constituida por "*la propia responsabilidad, las propias capacidades y la confianza que usted tiene en sí mismo/a*" que representan a la percepción de contribución propia a metas logradas; y la dimensión 2 constituida por "*la suerte, la ayuda de otros, el destino y que se han dado las cosas*", que describen la percepción de contribución de terceros otras personas, circunstancias o el azar a metas logradas. Se encontró que cuando se han logrado alguna meta en la vida, los usuarios lo atribuyeron más a las cualidades propias que la ayuda de otros o el azar de la vida. Este hallazgo está relacionado con el recurso de efectividad personal, presente en los participantes, al momento de realizar el diagnostico a su ingreso al programa. Por su parte, el 70% de

usuarios que terminaron la intervención en el programa Calle, tenía una imagen muy positiva de sí mismos en aspectos como ser capaz de salir adelante, ser luchador, esforzado, trabajador, responsable, inteligente, buen amigo y solidario, mientras que tan solo el 2% manifestaron una opinión contraria, indicando elementos positivos vinculados al recurso de efectividad personal, al ingreso al programa.

- Dimensión Trabajo

En relación con la dimensión trabajo al ingreso al programa, la situación laboral auto-reportada indicaba una proporción mayor de personas usuarias con intervención finalizada sin trabajar, respecto a la proporción de quienes trabajaban. En el Catastro de personas en situación de calle 2011, el 76,4% de los adultos trabajaba, cifra superior a la registrada para los usuarios del programa Calle. La mayoría de los usuarios (25,9%) con estado término de intervención se desempeñaban en la modalidad independiente, al inicio de su participación en el programa Calle. El 46,4% de los usuarios que terminaron la intervención, reportaron tener alguna actividad para generar ingresos; con predominancia de venta ambulante, cuidador de autos o local y obreros. Por su parte, el 63,8% de las personas en situación de calle contaba con una o más actividades que le generaban ingresos, según el Catastro de personas en situación de calle de 2011. En estas personas, predominaban la venta ambulante, los servicios de aseo y el cuidado de autos. La mayoría de los usuarios con estado término de intervención (21,1%) reportaron no contar con condiciones laborales básicas cuando ingresaron al programa Calle. Estas condiciones incluían aquellas características del trabajo que otorgan seguridad física y social, y regularidad de ingresos. Cerca del 80% de los usuarios con estado término de intervención, no contaba con la documentación necesaria para desarrollar actividades productivas, principalmente los antecedentes, el currículo vitae y la licencia de conducir, al inicio de su participación en el programa. La fuente de los ingresos de los usuarios que terminaron su intervención provenían principalmente (25,5%) de un trabajo, pensión, beneficios monetarios del Estado o de pedir dinero a conocidos o desconocidos, cuando ingresaron al programa Calle.

- Dimensión Integración social

Cerca de la mitad de los usuarios del programa Calle que terminó la intervención, informó al inicio de la intervención que no contaba con redes familiares a las cuales recurrir, especialmente para realizar alguna actividad doméstica imprescindible y para encontrarse frecuentemente. Al ingreso al programa, predominaba el contacto esporádico con familiares (menos de una vez al año) en los participantes del programa que terminaron su intervención. La necesidad de apoyo por parte de familiares, no había estado satisfecha en la mayor parte de usuarios (33,7%), al ingreso a programa. En relación con las redes cercanas, aproximadamente la mitad de los usuarios reportó tener algunos amigos con quienes tenía confianza y a quienes podía recurrir, mientras que los usuarios no tienen vecinos a quienes recurrir, en su mayoría. En el catastro de personas en situación de calle de 2011, se informó que un 29,9% de las personas encuestadas declaró que cuando tenía un problema o necesitaba algo buscaba ayuda en sus amigos, principalmente. Un 59% de los usuarios con estado término de intervención, había participado en algunas organizaciones sociales, al momento de ingresar al programa Calle y la tercera parte había accedido, a veces, a redes institucionales.

4.2.3.2. Análisis antes/después

- Variables de prestaciones RIIS

Para examinar si los cambios presentados son estadísticamente significativos, se realizan tres contrastes sobre el número de prestaciones de los usuarios: i) el ingreso al programa (2013) y el egreso del programa

(2015) que da cuenta del periodo de intervención; ii) egreso del programa (2015) y el egreso del Subsistema (2016), dado que durante este tiempo, los participantes del programa seguían recibiendo beneficios; y el ingreso al programa (2013) y el egreso del Subsistema (2016) para dar cuenta de posibles cambios entre el ingreso y la salida del Subsistema (cuando cesó la recepción de beneficios). Para la comparación se ha aplicado la prueba de diferencias de medias.

Los resultados indican que las prestaciones de la categoría de Salud y Educación, así como las prestaciones en convenio no han tenido mejoras significativas en los 3 periodos considerados. Las prestaciones de la categoría "Trabajo" y "Otras prestaciones relevantes" aumentaron entre 2013 y 2015 y entre 2013 y 2016. La categoría que mejoró continuamente y de manera significativa es la categoría de "Monetarias", lo cual contribuye a que, en términos generales, el número de prestaciones per cápita haya tenido un aumento significativo en los tres periodos considerados.

El aumento entre todos los periodos, en la categoría de Monetarias, estuvo dado principalmente por el Bono de Protección - Seguridades y Oportunidades (varias cuotas del Bono entregadas); en la categoría Trabajo por las prestaciones del Programa Inversión en la Comunidad (se entregó más de una vez) y en la categoría Otras prestaciones relevantes, por las prestaciones Noche Digna – Plan de invierno (se entregó más de una vez); y Noche Digna - Centros Temporales para la Superación (esta solo entre 2013 y 2016).

Tabla 58. Evolución de prestaciones de usuarios con término de intervención, Cohorte 2013[110]

	Diferencia 2015-2013	Diferencia 2016-2015	Diferencia 2016-2013
Salud	-0,01	0,001	-0,01
Educación	-0,002	0,001	-0,001
Trabajo	0,1*	-0,1	0,04*
Monetarias	1,4*	0,6*	2,0*
Otras prestaciones	-0,2	-0,09	-0,3
Prestaciones en convenio SSyOO	-0,08	0,00	-0,08
Otras prestaciones relevantes SSyOO	0,7*	0,01	0,7*
Total prestaciones	1,3*	0,4*	1,7*

*Diferencia estadísticamente significativa a un nivel de confianza del 95%

Fuente: Registro de Información Social (RIS), 2013, 2015 y 2016.

- Adscripción al Sistema de Salud.

Para usuarios con estado de intervención terminada, se examina la adscripción a salud previsional. Se encontró que la adscripción a salud ha tenido una mejora significativa entre el 2015 y el 2016 y una disminución entre el 2013 y el 2016. Esto se puede observar en la Tabla 59.

[110] En caso de diferencias significativas menores a centésimas se despliegan más decimales de manera que constatar la existencia de diferencias a pesar de que ello no ocurra ni en las décimas ni en las centésimas.

Tabla 59. Evolución del porcentaje de usuarios adscritos al sistema de salud (Isapre y Fonasa) con término de intervención, Cohorte 2013

	Diferencia 2015-2013	Diferencia 2016-2015	Diferencia 2016-2013
Adscripción a salud previsional	-6,33	3,79*	-2,55*

*Diferencia estadísticamente significativa a un nivel de confianza del 95%
Diferencias expresadas en puntos porcentuales
Fuente: Registros administrativos Adscripción a Sistema de salud (2013, 2015, 2016)

- Datos administrativos del ingreso del hogar: base ingresos administrativos 2012 y Registro Social de hogares (RSH) 2016

Los resultados sugieren que todos los ingresos tuvieron un aumento significativo entre el 2012 y 2016, excepto el ingreso capital que fue muy pequeño para ambos periodos. Como consecuencia, el ingreso total mejoró significativamente (Tabla 60).

Tabla 60. Evolución (2012-2016) de los ingresos administrativos de usuarios con término de intervención, Cohorte 2013[111]

	Diferencia 2016-2012
Ingreso laboral	10.632*
Ingreso de pensión	13.615*
Ingreso total	24.247*

*Diferencia estadísticamente significativa a un nivel de confianza del 95%
Fuente: Registros Ingresos administrativos 2012 y Registro Social de Hogares (RSH) 2016

4.2.3.3. Síntesis de hallazgos

Los usuarios que terminaron la intervención en el Programa Calle 2013, según información FPS 2013, al momento de ingresar al programa, pertenecían principalmente a la Región Metropolitana, Valparaíso y Biobío. La mayor parte de usuarios eran hombres en condición de soltero entre 29 y 59 años y habían cursado educación básica principalmente. Se manifestó tener mayoritariamente un grado de dependencia funcional leve y un grado severo de discapacidad.

El objetivo del programa Calle en 2013, se proponía que las personas en situación de calle mejoraran sus condiciones psicosociales y superaran la situación de calle, a través del despliegue de alternativas de seguridad y protección, junto al desarrollo de capacidades sociolaborales y psicosociales que les permitieran su inclusión. Respecto a la situación ocupacional, el diagnóstico de recursos reportó que al ingreso al programa Calle, 38,1% de usuarios con estado término trabajaban, lo cual no pudo ser contrastado al

[111] El valor del peso de estos análisis corresponde a junio de 2015.

término de la intervención, dado que no hay datos disponibles para verificar participación en el mercado laboral informal. Adicionalmente, y en relación con lo anterior, la evaluación cualitativa indicó la falta de rediseños hacia la incorporación de acompañamientos relacionados a temáticas relevantes para esta población objetivo y la falta de especificidad del componente sociolaboral a las características de las personas en situación de calle en 2013, lo cual debiese ser incorporado en versiones posteriores del Programa.

En relación con el desarrollo de capacidades psicosociales que permitieran la inclusión de los usuarios, los datos disponibles de la cohorte 2013 no hacen posible verificar la evolución en dimensiones como el propio estado de la salud (consumo de sustancias, salud mental, autoeficacia) y la integración a la red comunitaria de promoción y protección social, en función de la participación del Programa.

No obstante, para dar cuenta del aporte de las alternativas de seguridad y protección, se contó con información de prestaciones RIS como la fuente de datos más idónea para evaluar estos aspectos, así como la adscripción al sistema de salud y los ingresos administrativos. Las prestaciones de Salud no presentaron aumento significativo en los tres periodos evaluados, siendo un hallazgo desfavorable, dado que estas son fundamentales para la mejora de las condiciones psicosociales y la inclusión social. Cabe destacar que las prestaciones Monetarias han tenido aumentos en los tres periodos evaluados y las prestaciones de Trabajo, se incrementaron principalmente entre 2013 y 2015, indicando que las alternativas de seguridad y protección tuvieron predominancia en estas dimensiones en los usuarios con término de intervención. En tanto, el porcentaje de adscripción al sistema de salud registró un aumento importante entre 2015 y 2016, que si bien es positivo no es suficiente para concluir una mejora en la dimensión de salud en los usuarios con estado término de intervención. En este sentido, para futuras versiones del programa, se hace necesario potenciar las alternativas de seguridad en protección y seguridad en Salud, dado que la evaluación cualitativa de la Cohorte 2013, encontró que una de las principales demandas de oferta se encuentra en esta dimensión. Con el fin de potenciar la contribución de las prestaciones RIS al logro de los objetivos del programa, se hace necesario especializar su oferta a las condiciones específicas de las personas en situación de calle, puesto que como se reporta en la evaluación cualitativa del programa, la oferta disponible a los beneficiarios en 2013 era escasa y no orientada a esta población, por ejemplo, acceda a un techo, como un subsidio de arriendo o alguna política de vivienda; adicionalmente, los requisitos establecidos por los servicios y prestaciones sociales no estaban pensados para las personas en situación de calle, las cuales mayoritariamente vivían solas y no formaban parte de un núcleo familiar. Finalmente, el análisis de ingresos administrativos entre 2012 y 2016 reveló incrementos significativos en los ingresos laborales, ingresos de pensión y los ingresos totales, para superar la situación de calle.

El análisis de la información del instrumento de diagnóstico (Bitácora Diagnóstico 2013) arroja algunas luces sobre la condición de los usuarios previo al ingreso al programa en tres dimensiones relevantes a los componentes psicosocial y sociolaboral (salud, trabajo e integración social), aunque no es posible dar cuenta de su evolución al finalizar la intervención y por consiguiente, constatar si hubo mejoras en sus condiciones psicosociales y en la superación de la situación de calle y lograr su inclusión social. Al inicio de la intervención, los usuarios con término de intervención reportaron un precario estado de salud física y mental, una alta frecuencia del consumo de sustancias y un estado de ánimo variable, aunque se perciben con una alta autoeficacia. Su situación y condiciones laborales al inicio de la intervención daban cuenta de una considerable precarización en el componente sociolaboral. En cuanto al estado de la integración social, al ingreso al programa, la desvinculación con la familia y la insatisfacción de necesidad de apoyo de su parte, como núcleo primario de socialización era alta, aunque algunos usuarios reportaron tener algunos amigos con quienes tenía confianza y a quienes podía recurrir; además reportaron el acceso a organizaciones sociales y a redes institucionales. Dada la complejidad de situación de las personas en situación de calle y las

serias dinámicas de ruptura, sumado a los problemas de salud y desvinculación social y laboral que presentaron al inicio de la intervención, el proceso de superación de calle supone la consideración de la particularidad de estas personas, garantizando la disponibilidad de información para garantizar la evolución, a partir de su participación en el Programa.

4.2.4. Programa Abriendo Caminos

Tal como se mencionó en el análisis cualitativo de los programas, el propósito del programa Abriendo Caminos fue mitigar los efectos psicológicos, familiares y sociales que genera en los niños, niñas y adolescentes (NNA), la separación forzosa prolongada de un adulto significativo privado de libertad. Sin embargo, ya se ha señalado que por diversas razones no es posible evaluar el logro de este objetivo al menos por dos razones. En primer lugar, la inexistencia de información administrativa que cumplan con las condiciones mínimas requeridas para evaluar impacto del programa, esto es, información sobre los efectos sicológicos, familiares y sociales que genera en NNA la separación forzosa y prolongada de un adulto significativo privado de libertad. En segundo lugar, las particularidades de los sujetos tratados repercuten en que el uso de la FPS y/o el RSH no sea apropiado para la estructuración de un grupo control para efectuar análisis de efectos del programa puesto que estos instrumentos no permiten, por ejemplo, verificar si los niños que figuran en la base de datos tienen algún familiar privado de libertad. En consecuencia, al igual que lo constatado en el programa Calle los análisis del programa Abriendo Caminos se reducen a la realización de una caracterización sociodemográfica y a la realización de un conjunto de test estadísticos que verifican la existencia cambios intertemporales estadísticamente significativos en variables tales como la cantidad de prestaciones que reciben los usuarios del programa, indicadores de desempeño escolar y los ingresos del trabajo de los cuidadores principales.

El punto de partida para el procesamiento de la información descriptiva del Programa Abriendo Caminos son las Nóminas de usuarios facilitada por la institución[112], las que en el caso de los análisis del Programa Abriendo Caminos consta de 2.962 registros de los cuales 1.278 corresponden a Cuidadores Principales y 1.684 a NNA.

Al igual que en el resto de los programas del Subsistema, para efectos de posibilitar los análisis descriptivos las bases de cada cohorte se fusionaron con las bases de datos de la Ficha de Protección Social. Dado que para cada uno de los años de evaluación se contó con cuatro bases de datos FPS (febrero, mayo, agosto y noviembre). Para efectos de contar con una medición más adecuada de condiciones de línea base se procedió a utilizar la base de febrero de 2013. Al efectuarse la fusión con la base del Programa se obtuvieron 2.373 coincidencias.

4.2.4.1. Análisis Sociodemográfico (o descriptivo)

Un primer aspecto a analizar en la información descriptiva del Programa es la distribución regional de las coberturas, tal como se despliega en la Tabla 61.

Tabla 61. Distribución Cobertura en Grupos Familiares por Región[113]

Región	CP	NNA

[112] Caminos_Participacipa_Participaron_2013_20170712_CON CUOTAS_INNOM.xlsx.
[113] El año 2013 el Programa no contempló cobertura en las regiones de Aysén y de Magallanes

	N	%	N	%
Tarapacá	33	2,6%	76	4,5%
Antofagasta	69	5,4%	109	6,5%
Atacama	35	2,7%	62	3,7%
Coquimbo	78	6,1%	127	7,5%
Valparaíso	167	13,1%	0	0,0%
O'Higgins	47	3,7%	104	6,2%
Maule	73	5,7%	123	7,3%
Biobío	114	8,9%	199	11,8%
La Araucanía	64	5,0%	0	0,0%
Los Lagos	57	4,5%	0	0,0%
Aysén	0	0,0%		0,0%
Magallanes	0	0,0%		0,0%
Región Metropolitana	497	38,9%	782	46,4%
Los Ríos	25	2,0%	45	2,7%
Arica y Parinacota	19	1,5%	57	3,4%
Total por región	1.278	100%	1.684	100%

Fuente: Bases de datos de participantes Programa Abriendo Caminos MDS

Se observa nuevamente y, al igual que lo ocurrido en los otros programas que la población beneficiaria se concentra principalmente (por sobre el 60%) entre las Regiones Metropolitana, de Valparaíso y del Biobío.

Por otro lado, al analizar la cobertura del programa se observa una significativa mayoría de mujeres asumiendo el rol de cuidador principal, así como una distribución similar de niñas y niños. Cuando los Cuidadores Principales (CP), que son en su mayoría mujeres, se segmentan de acuerdo con su estado civil, se observa que también son mayoritariamente solteras, seguidas por una proporción de alrededor de 35% de mujeres casadas. Respecto a las edades de los usuarios, se observa que la mayoría de los CP tiene edades comprendidas en el tramo de entre 25 y 59 años, seguidas en importancia por el segmento de CP con edades comprendidas entre 18 y 24 años. En el caso de las edades de los NNA, la mayoría de ellos tiene edades comprendidas en el tramo de 6 a 14 años, seguidos en importancia relativa por aquellos con edades menores de 6 años.

Desde otro punto de vista, cuando se caracteriza a los Cuidadores Principales se observa que por sobre el 95% de ellos tiene un nivel educacional comprendido entre primaria incompleta y media completa. En específico, la mayoría tiene estudios de primaria completa y sólo un porcentaje del orden de 2% tiene estudios superiores. La distribución de CP por nivel de escolaridad observada presenta algunas diferencias con la distribución por nivel de escolaridad constada para la población en condición de pobreza en encuestas tales como CASEN. En efecto, la encuesta CASEN 2013 el porcentaje de población pobre con educación básica incompleta o sin escolaridad alcanza el 50% mientras que entre los CP este porcentaje sólo alcanza 29%. Sin embargo, esta diferencia se compensa en niveles educacionales ya que entre la población pobre se observa una mayor proporción de personas con estudios a nivel técnico profesional o superior. En el caso de

los NNA la mayoría de ellos se encuentra cursando enseñanza básica y un 45% se encuentra cursando enseñanza media, lo que resulta relativamente consistente con el perfil etario descrito en la sección anterior.

La información de desempeño escolar con que se cuenta permite caracterizar a los usuarios de la cohorte 2013 del Programa, observándose en primer lugar que el porcentaje de asistencia entre los NNA alcanza un 78%. Sin embargo, esta tasa alcanza su mayor valor (98%) entre los NNA con edades entre 6 y 14 mientras que entre los menores de 6 años sólo alcanza un 48% lo que resulta levemente más alto que la tasa de matrícula de 44% constatada entre los menores de 6 años pertenecientes al 30% de los hogares más vulnerables. Es importante señalar que esta tasa de matrícula es relativamente similar a la observada en la FPS entre jóvenes y niños pertenecientes a las familias del 30% más vulnerable en donde se observa un 77,5% de tasa de matriculados entre las personas de 18 años y menos de edad.

Respecto a la tasa de asistencia entre los que se encontraban matriculados el 2013 resulta altamente homogénea entre los segmentos etarios considerados alcanzando nuevamente su máximo valor entre los NNA con edades entre 6 y 14 años. Por último, la información disponible permite determinar si al término del año 2013 los NNA participantes del Programa fueron o no promovidos al siguiente nivel educacional observándose nuevamente que la categoría con mayor proporción de personas promovidas de curso está constituida por los NNA con edades entre 6 y 14 años alcanzando un 90% (502 de 556 NNA), siendo la tasa global de promoción de 89,3%. Esta tasa nuevamente es levemente inferior a la constatada en el resto de las personas de 18 años o menos pertenecientes a las familias del 30%más vulnerables de acuerdo con la FPS.

Finalmente, al analizar la cobertura del programa el año 2013 considerando la propiedad de la vivienda en que los usuarios residen, se observa que una proporción mayoritaria de los CP participantes en el Programa ocupa viviendas que les han cedido gratuitamente. En contraste, el mismo indicador estimado para el 30% de la población más vulnerable de acuerdo con la FPS permite verificar que por sobre el 55% de las personas en dicho segmento de la población habita en vivienda propia. En consecuencia, en lo que a propiedad de la vivienda se refiere se observa un mayor nivel de precariedad entre los usuarios del Programa que entre el resto de la población más vulnerable,

Otra dimensión relevante de analizar respecto de los atributos sociodemográficos de los sujetos atendidos por el Programa es la estructura de las unidades familiares que configuran y la similitud entre aquella declarada en el instrumental del Programa versus la que consta en instrumentos tales como la FPS. Para ello se procedió a efectuar una sucesión de cruces entre el listado de usuarios del Programa y la información de las FPS. Para ello se combinó por separado el listado de usuarios del Programa con la información de las FPS de los meses de febrero, mayo, agosto y noviembre de 2013. Efectuado el ejercicio se constata que en el caso de los usuarios del programa Abriendo Caminos, en sólo una proporción que oscila entre 15% y 17% de los hogares la información de la FPS coincide por completo con la composición que consta en la base de datos de usuarios del Programa. Lo anterior se explicaría por dos razones. Primero por lo ya establecido anteriormente en el sentido que un momento dado del tiempo sólo una proporción del orden de 30% de las FPS tiene una antigüedad menor a dos años. En segundo lugar y probablemente la razón más importante en el caso del programa Abriendo Caminos es el hecho de que la base de datos sólo registra información de la "dupla" NNA y CP, no registrando información del resto de los integrantes de las familias. En consecuencia, la proporción entre el 15% y el 17% antes mencionada sería la resultante de aquellos casos en que simultáneamente se cumple la condición de una ficha FPS actualizada y que el hogar está efectivamente constituido solamente por el NNA y el CP, no permitiendo la información disponible aislar cuál de las dos razones es la que explicaría en mayor proporción la diferencia.

Por otro lado, la información de los instrumentos de diagnóstico y evaluación del Programa permite efectuar otros análisis.

Se trata de dos bases de datos que contienen la información digitada de un subconjunto de los antecedentes recogidos en dichos instrumentos. Es necesario señalar en este punto que, dado que la información disponible del diagnóstico 2013 consiste en la medición de un conjunto de atributos de los NNA, mientras que la información contenida en la base de datos de evaluación de la misma cohorte contiene variables que dan cuenta de la situación del cuidador principal, no es posible utilizar la información facilitada para efectuar contrastes antes/después en dichas variables por lo que el contenido de la presente sección se limita a la presentación de las estadísticas descriptivas del contenido de las bases de datos.

En primer lugar, el instrumento de diagnóstico 2013 permite identificar si los NNA asisten en el momento de la aplicación del instrumento a clases, así como adicionalmente se solicita a los que no asisten que declaren la razón principal por la cual no lo hacen. Al analizar la data se observa que tasa de asistencia establecimientos educacionales alcanza un 88%, cifra un tanto superior al 81% de asistencia a educación entre jóvenes menores de 18 años obtenida a partir de CASEN 2013. Esta proporción presenta diferencias según el segmento etario: la proporción de NNA que asiste regularmente a un establecimiento educacional alcanza su mayor valor entre aquellos con edades entre 6 y 13 años con 98%. Es importante señalar que esta información es consistente con la analizada previamente cuya fuente eran antecedentes del Ministerio de Educación.

Por otro lado, la principal razón citada para justificar la no asistencia a establecimiento educacional para NNA con edades entre 0 y 6 años es que “no cree que sea necesario” con 77%, mientras que en el caso de aquellos con edades entre 13 y 18 años se menciona con mayor frecuencia la opción “No quiere no le interesa”.

Respecto a si los NNA asisten al curso que les corresponde de acuerdo a su edad se observa que aquello ocurre en el 74% de los casos. Sin embargo, nuevamente el patrón varía según la edad de los sujetos: Entre los jóvenes con edades comprendidas entre 6 y 13 el indicador alcanza 77%, mientras que en los niños con edades entre los 14 y 18 años el 49% asisten al curso que les corresponde según su edad. Al analizar las razones por las cuales aquellos que no asisten la principal razón mencionada para justificar que el NNA no se asiste al curso que le corresponde de acuerdo a su edad es que han repetido un curso, con 87%.

Al analizar el porcentaje de asistencia a clases constatado en el instrumento de diagnóstico se observa en todos los segmentos etarios que la asistencia se puede considerar como “buena” ya que el 82% asiste por sobre el 80% de las clases, siendo la principal razón de baja asistencia entre aquellos con asistencia inferior al 80% y con edades entre 6 y 13 años las enfermedades frecuentes y entre los NNA con edades entre 14 y 18 años simplemente que no quiere asistir con un 38%.

Un tercer elemento que da cuenta del progreso escolar de los NNA atendidos es su rendimiento académico cuantificado a partir del promedio de notas, así como también los alumnos con más bajo desempeño son consultados respecto a las razones que lo explicarían. Del análisis del instrumento de diagnóstico se desprende que independiente del segmento etario analizado la mayoría de los NNA se sitúan en el segmento de notas de entre 4 y 5,9 con un 69% de total. No obstante, este común denominador, el porcentaje de NNA con notas 6 o superior es mayor entre los NNA con edades entre los 6 y 13 años que entre quienes tienen edades entre 14 y 18 años (9% vs. 13% respectivamente). Al indagar en las causas que ocasionen el bajo o regular desempeño se observa que la principal razón es que el NNA “necesita educación especial o apoyo

escolar" con un 54%, circunstancia que constituye un común denominador en los segmentos etarios considerados.

Otro de los reactivos incorporados en el instrumento está dirigido a indagar si el NNA ha recibido apoyo especial pregunta ante la cual el 65% señala que efectivamente así ha recibido este tipo de atención. El porcentaje alcanza su máximo valor entre los sujetos con edades entre 14 y 18 años con 79% que ha recibido apoyo especial en su educación.

Consultados los encuestados respecto al grado de interés en realizar tareas escolares el 32% de los NNA señala que "siempre" tiene interés, mientras que un 39% señala que sólo "a veces" tiene interés en realizarlas, siendo muy similar dicha proporción en los distintos segmentos de edades definidos para los NNA.

Finalmente, la base de datos del diagnóstico facilitada incluye un par de preguntas para el NNA en relación a algunos aspectos de su relación con el adulto significativo Privado de libertad. En específico, respecto de la frecuencia con que tiene contacto con el PPL y en segundo lugar por su percepción respecto de la contribución del cuidador principal a que mantenga contacto con su PPL. Del análisis de la información se desprende que una proporción cercana al 90% ha tenido contacto con su adulto significativo privado de libertad alguna vez (10% nunca). De la misma forma se observa que en los tres segmentos etarios una proporción del orden de 64% se señala que los CP han hecho esfuerzos "siempre" procurando el contacto entre el NNA y su pariente privado de libertad.

Al término de la participación de los usuarios en el Programa el equipo a cargo de la intervención registra un conjunto de antecedentes objetivos y subjetivos respecto a la situación de las familias con que trabajó. Sin embargo, el énfasis de la indagación está centrado en los Cuidadores Principales. Lo primero que el equipo debe registrar es su percepción respecto si durante el período de participación en el programa, el Cuidador Principal recibió apoyo para el mejoramiento a la situación laboral consulta ante la cual el 56% declara expresamente que si la habría recibido mientras que un 25% declara que no requería apoyo. En la misma línea, los equipos deben indicar si los Cuidadores Principales recibieron apoyo de programas para el emprendimiento, el 30% declara que el CP postuló pero que finalmente no lo recibió, mientras que un 37% señala que no lo requería y 9% no cumplía con los requisitos, mientras que sólo un 14% menciona que el CP si recibió este tipo de apoyo de este tipo de programas.

Respecto al acceso a programas de habilitación laboral, los equipos señalan que el 44% no lo requería y un 16% menciona que el cuidador postuló, pero no accedió, siendo sólo un 18% quienes accedieron a este tipo de prestaciones.

Respecto a la actividad principal realizada al egreso del Programa se señala que el 28% de los Cuidadores se desempeñaban como trabajadores dependientes, y 22% como trabajadores independientes. Considerando que la gran mayoría de los cuidadores principales son mujeres, el que una proporción superior al 60% desempeñe alguna actividad económica contrasta con indicadores semejantes obtenidos a partir de la encuesta CASEN 2013 y de la FPS.[114] En efecto, en CASEN 2013 sólo el 23% de las encuestadas en situación de pobreza extrema o el 26% de las pertenecientes a la categoría pobre no indigente se encuentra en situación

[114] Por razones anteriormente señaladas en el texto del informe, dada su tasa de actualización la FPS no constituye un instrumento adecuado para el análisis de información tan dinámica como la participación de las personas en el mercado del trabajo, sin perjuicio de lo cual, a manera referencial se despliega la información procesada de FPS de febrero de 2013.

de ocupada. En la misma línea, usando la información de FPS de febrero de 2013 se observa que sólo el 31% de las mujeres se registraba como "ocupadas". De manera análoga, mientras que en CASEN 2013 el 68% de las mujeres en pobreza extrema y de las mujeres pobres no indigentes son inactivas entre las Cuidadoras Principales la proporción de quienes se declaran dueñas de casa sólo asciende a un 25%. Por su parte, en la FPS de febrero de 2013 se registra un 65,3% de mujeres inactivas. Finalmente, es necesario señalar que, si bien entre los cuidadores principales el trabajo dependiente tiene una prevalencia levemente mayor, de acuerdo con los datos CASEN 2013 el trabajo dependiente es más común entre las mujeres pobres no extremas que entre las pobres extremas, ya que en este último caso tiene una mayor importancia relativa el trabajo por cuenta propia.

Consultados los equipos respecto a su percepción en relación con si durante el proceso de acompañamiento se fortalecieron las habilidades parentales de los cuidadores el 90% menciona que sí. Algo menos optimista, sin embargo, es su percepción respecto a si durante el proceso de intervención las familias se vincularon a redes institucionales considerando que el 90% señala que "sí", mientras que sólo un 1% declara derechamente que "no" y un 10% indica que sólo se mantiene.

Otro aspecto del proceso de intervención evaluado es si los equipos a cargo de la intervención reconocen la realización de actividades que incorporen al PPL durante el proceso de acompañamiento, con una respuesta afirmativa de 48%.

Finalmente, un último aspecto que se registra en el instrumento de evaluación es la recomendación del equipo de trabajo a cargo de las intervenciones respecto a si el grupo familiar debería reingresar al Programa al término de las intervenciones, ante lo cual el 83% no lo recomienda.

El instrumento de evaluación contiene algunos reactivos incorporados para verificar la situación de NNA. Tal es el caso de la adscripción a un centro de salud y la afiliación a algún sistema de salud previsional. Respecto a la primera, prácticamente la totalidad de los Cuidadores Principales declaran que el NNA a su cargo está efectivamente inscrito en un centro de salud y respecto a la segunda, sólo el 1% declara que no cuenta con ello y estando el 98% inscrito en FONASA. De la misma forma el 99% de los casos se registra que el NNA que lo requiere se encuentra con sus controles de niño sano al día. Si bien es cierto que no existe información administrativa que permita constatar lo anterior, los registros administrativos de afiliación al sistema de salud son altamente coincidentes con la tasa de afiliación a FONASA (94%) extraída de la base de afiliaciones al año 2013.

Por otro lado, en la base de datos que contiene las preguntas de evaluación, al cierre de las intervenciones se registra si el NNA se encuentra asistiendo a establecimiento educacional, así como la percepción del entrevistado en relación si el vínculo entre el NNA y el adulto significativo privado de libertad se fortaleció durante la intervención, observándose que cerca del 90% de los NNA asisten a un establecimiento educacional y el 60% de los encuestados señalan que el su opinión el vínculo entre el NNA y el privado de libertad se fortaleció durante el proceso de acompañamiento.

4.2.4.2. Análisis antes/después

Respecto a la información de prestaciones del/la Cuidador(a) Principal se observa en primer lugar que la cantidad promedio de prestaciones de algunas de ellas no excede el 0,1 anual. En efecto, tal es el caso de las prestaciones en materias de salud, educación, vivienda y la categoría de prestaciones para las cuales el Ministerio de Desarrollo Social ha firmado convenios con otras instituciones para el acceso preferente de

usuarios del Subsistema. Sin embargo, se observa evidencia de cambios positivos significativos en la transición 2013 a 2015 en las categorías Trabajo, Monetarias, Prestaciones en Convenio, Otras Prestaciones Relevantes y Total de Prestaciones. En el caso de las prestaciones en materia de trabajo aquellas que más aumentaron de una medición a la otra son el bono de trabajo a la mujer y el subsidio al empleo joven, en las que se observa tanto un aumento en la cantidad de CP que las reciben como en la cantidad anual promedio recibida. Por otro lado, en el caso de las prestaciones monetarias se trata principalmente del bono de Protección – Seguridades y Oportunidades que de no ser recibido por nadie en 2013 pasa a un promedio de 10,9 bonos recibidos al año. Adicional a este aumento se observan importantes incrementos en la cantidad de personas y veces que reciben al año el Subsidio Único Familiar y el Bono Marzo.

Sin perjuicio de la cantidad de cambios significativos recién individualizados, en el tránsito del año 2015 a 2016 no vuelven a observarse cambios estadísticamente significativos observándose sólo evidencia de aumento significativo en los subsidios de vivienda, pero sólo a un 90% de nivel de confianza. Esto repercute en que una cantidad relevante de indicadores que en el período 2013-2016 tuvo variaciones positivas, estas desaparecen al considerar toda la ventana temporal en análisis, permaneciendo significativas sólo las variaciones de la cantidad de prestaciones en trabajo, monetarias, otras prestaciones relevantes para el Ministerio y el total de prestaciones.

Tabla 62. Análisis antes/después de prestaciones por categoría e intervalo temporal, cuidador principal 2013

Indicador	Diferencia 2015-2013	Diferencia 2016-2015	Diferencia 2016-2013
Salud	-0,01	-0,01	-0,02
Educación	0,01*	0,00	0,02
Trabajo	1,85*	-0,91	0,94*
Vivienda	0,00	0,01	0,01
Monetarias	16,54*	-5,13	11,41*
Otros	-0,03	0,04	0,01
Prestaciones en convenio SSyOO	0,05*	-0,05	0,01
Otras prestaciones relevantes SSyOO	9,58*	-4,25	5,33*
Total prestaciones	18,36*	-6,00	12,36*

*Diferencia estadísticamente significativa a un nivel de confianza del 95%

- Fuente: Registro de Información Social (RIS), 2014, 2015 y 2016

En el caso de las prestaciones a los NNA, se observan cambios estadísticamente significativos en el promedio en la mayoría de las analizadas, destacando el aumento en las prestaciones promedio en educación (Programa de Alimentación Escolar y Programa de útiles Escolares) y las prestaciones en convenio una de las cuales es precisamente el Programa de Alimentación escolar y el Programa de Habilidades para la vida.

Tabla 63. Análisis antes/después de prestaciones por categoría e intervalo temporal, a NNA

Indicador	Diferencia 2015-2013	Diferencia 2016-2015	Diferencia 2016-2013
Salud	-0,10	0,03*	-0,06

Educación	0,44*	0,28*	0,73*
Monetarias	0,17*	-0,04	0,13*
Otros	0,10*	-0,90	-0,80
Prestaciones en convenio SSyOO	1,51*	-0,35	1,15*
Otras prestaciones relevantes SSyOO	0,54*	-0,25	0,29*
Total prestaciones	0,66*	-0,48	0,04

*Diferencia estadísticamente significativa a un nivel de confianza del 95%

- Fuente: Registro de Información Social (RIS), 2014, 2015 y 2016

Por otro lado, de manera similar a lo constatado en el caso de los promedios de prestaciones recibidas por los CP sólo se detecta cambios significativos en dos de los 7 indicadores considerados, lo que finalmente se traduce en que en la ventana de análisis 2013-2016 sólo en 4 de los 7 indicadores persiste la evidencia de cambios significativos positivos

La siguiente tabla despliega los resultados de una serie de indicadores relacionados con la escolaridad de los NNA considerando como línea base el valor de los indicadores al término de los años 2013 y 2015, y para los años 2015-2016.

Tabla 64. Resultados antes/después indicadores educacionales, Niño, Niña y Adolescente 2013

Indicador	Diferencia 2015-2013	Diferencia 2016-2015	Diferencia 2016-2013
Tasa de asistencia promedio	-3,40	-0,49	-3,89
Porcentaje de Promovidos	3,08*	-2,21	0,085
Porcentaje de Matriculados	-3,05	-0,65	-3,705

- *Diferencia estadísticamente significativa a un nivel de confianza del 95%
- Diferencias expresadas en puntos porcentuales
- Fuente: Registro administrativos del Ministerio de Educación, 2014, 2015 y 2016

Tal como puede observarse en la Tabla 64, con la excepción del cambio estadísticamente significativo en el porcentaje de NNA promovidos en el tránsito del año 2013 al 2015, los resultados de los test indican consistentemente la no existencia de cambios estadísticamente significativos en ninguno de los indicadores tanto en los contrastes 2013-2015, en los contrastes 2015-2016 y por lo tanto tampoco en la ventana 2013-2016.

Por otro lado, se analiza la evolución de adscripciones a sistema de salud tanto de los NNA como de los cuidadores principales (Tabla 65).

Tabla 65. Evolución de Prestaciones Anuales, Niño, Niña y Adolescente 2013

Indicador	Diferencia 2015-2013	Diferencia 2016-2015	Diferencia 2016-2013
Adscripción a sistema de salud de CP	-3,21	2,50*	-0,70
Adscripción a sistema de salud de NNA	-24,35	3,80*	-20,54

*Diferencia estadísticamente significativa a un nivel de confianza del 95%
Diferencias expresadas en puntos porcentuales
Fuente: Registro administrativos del RIS, 2014, 2015 y 2016

Tal como puede observarse, se registra evidencia de cambios estadísticamente significativos en la afiliación a sistema de Salud en ambos grupos sólo en la transición 2015 al 2016, cambio cuya significancia estadística desaparece en la ventana 2013-2016 debido a las reducciones constatadas en el tránsito 2013-2015.

Finalmente, al analizar la evidencia de cambios significativos en el ingreso del trabajo de los CP en la ventana 2012- 2016 se constata evidencia de aumentos estadísticamente significativos.

Tabla 66: Ingreso del trabajo Promedio Mensual (Data administrativa), usuarios cohorte 2013

Indicador	Diferencia 2016-2012
Ingreso del trabajo promedio mensual	$38.420*

*Diferencia estadísticamente significativa a un nivel de confianza del 95%
Fuente Información de registros administrativos RSH

Tal como se despliega en la Tabla 66 puede observarse un cambio estadísticamente significativo en los ingresos del trabajo promedio mensual de los CP participantes en el Programa Abriendo Caminos.

En síntesis, los procedimientos de contraste de hipótesis implementados dan cuenta de cambios significativos principalmente de cambios en la cantidad de prestaciones monetarias y del trabajo en los CP y en todas las prestaciones menos en materia de Salud para los NNA al egreso del programa, así como también se constata cambios estadísticamente significativos en los ingresos del trabajo promedio mensual de los CP. Esta evidencia debe analizarse con precaución puesto que, dada la información disponible y el procedimiento implementado, estas variaciones positivas no pueden ser atribuidas a la intervención por no contarse con un grupo de control robusto que permita determinar el aporte específico del Programa al logro de estos cambios.

4.2.4.3. Síntesis de hallazgos

De la información analizada para el Programa Abriendo Caminos se constata una concentración de usuarios en las Regiones Metropolitana, de Valparaíso y del Biobío, siendo las cuidadoras predominantemente mujeres y estando las niñas, niños y adolescentes repartidos de manera relativamente homogénea entre sexos. Por otro lado, los cuidadores son esencialmente solteros y con edades concentradas en el segmento etario comprendido entre los 25 y 29 años (75,9%), mientras que los NNA se concentran en el tramo de los 6 a 14 años (55,8%) y en los menores de 6 años (38%). Desde el punto de vista de su nivel educacional los

cuidadores han alcanzado mayoritariamente sólo educación básica completa, mientras que los NNA, dado su perfil etario se encuentran principalmente estudiando educación básica y alcanzando una tasa de matrícula del orden de 62%. Respecto a la situación de la vivienda en que residen, los principales atributos de esta es que en su mayoría residen en viviendas que les han sido cedidas o por la cual no pagan. Se debe señalar que dada la información disponible, más allá del hecho de que las mujeres son mayoría entre los CP, desde el punto de vista de los indicadores sociodemográficos considerados, su perfil no dista mucho del de la población en situación de pobreza.

Por otro lado, al analizar indicadores de rendimiento escolar obtenidos a partir de información del Ministerio de Educación, se observa que tanto en matrícula como en asistencia y tasa de promoción los NNA usuarios del Programa tienen un rendimiento levemente inferior que aquellos jóvenes y niños de 18 años o menos de edad pertenecientes al 30% de las familias que el 2013 eran más vulnerables pero que no participaron del Programa. Esta estructura de los indicadores permanece relativamente constante independiente del segmento etario en que se clasifique a los NNA.

Luego, al analizar el contenido de las evaluaciones efectuadas por los equipos a cargo de realizar las intervenciones contempladas por el Programa, se observa que una proporción minoritaria recibe ayuda ya sea para el fortalecimiento de su capacidad emprendedora o para mejorar su empleabilidad. De la información contenida en los instrumentos se desprende que las razones por las cuales sólo una proporción inferior al 20% recibe este tipo de ayuda son principalmente porque en opinión de los equipos o bien no la requerían o postularon a ellas pero su postulación no resultó exitosa. Es importante mencionar que el año 2013 el programa no contempló apoyo sociolaboral. También referido a la condición laboral de los cuidadores principales, principalmente en el caso de las mujeres es que los equipos a cargo de la implementación clasifican a una proporción cercana al 65% de ellas desempeñando alguna actividad (sólo 25% son dueñas de casa) circunstancia que contrasta significativamente con estas mismas cifras para el resto de las personas más vulnerables obtenida a partir de encuestas tales como la CASEN. Por otro lado, los evaluadores señalan que el 79% de las familias mantienen o aumentan la vinculación con redes que les permiten fortalecer su acceso a oferta y otras prestaciones, de la misma manera que consideran mayoritariamente los egresados (84%) no deberían reingresar al Programa. Por último, de la percepción de los equipos a cargo de la implementación del Programa se constatan altos indicadores de salud en los NNA, tales como aquellos referidos a la adscripción a sistema de salud previsional (99%), así como una altísima proporción tendría sus controles de niño sano al día.

Finalmente, del análisis antes/después se constata una serie de evoluciones positivas en indicadores relevantes para el Programa tales como un aumento en el porcentaje de matriculados, así como una variación positiva en el número de prestaciones monetarias y de trabajo que reciben los cuidadores principales y un aumento todas las prestaciones consideradas en el estudio para los NNA considerando las variaciones entre el ingreso y el egreso del programa, aunque algunas de ellas se diluyen al analizar la ventana de tiempo comprendida entre el ingreso al programa y el egreso del sub sistema. De la misma forma no se observan variaciones positivas en la adscripción a un sistema de salud previsional. Finalmente se constata un aumento estadísticamente significativo en el ingreso promedio mensual de los Cuidadores Principales obtenido a partir de fuentes administrativas. A pesar de esta evidencia positiva, estos hallazgos deben ser considerados con cautela ya que mera comparación antes después no constituye necesariamente efectos que sean atribuibles a la intervención.

5. CONCLUSIONES

El presente estudio, titulado "**Evaluación de Impacto del Subsistema de Protección y Promoción Social Seguridades y Oportunidades (Ley N°20.595) - Usuarios Egresado**", ha sido encargado al Centro de Sistemas Públicos (CSP) de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile, de acuerdo con los requerimientos de la Subsecretaría de Evaluación Social.

El objetivo del presente estudio fue analizar los resultados intermedios y finales atribuibles al Subsistema de Protección y Promoción Social Seguridades y Oportunidades, y los programas que lo componen (Familias, Calle, Abriendo Caminos y Vínculos) específicamente en aquellas familias o personas egresadas al 31 de diciembre de 2016, lo que corresponde a la **cohorte de ingreso 2013 para los programas Familias, Calle y Abriendo Caminos, y a las cohortes de ingreso 2013-2014 para el programa Vínculos.** Adicionalmente, el estudio entrega juicios evaluativos respecto de aspectos de diseño, resultados a nivel de productos y efectos de los programas del Subsistema en la población usuaria.

Tal como fue señalado en la presentación del estudio, es relevante mencionar que los hallazgos del estudio podrían no ser extensibles a cohortes de usuarios posteriores debido a que los programas del Subsistema de Protección y Promoción Social Seguridades y Oportunidades han tenido reformulaciones desde el año 2015.

La metodología utilizada para alcanzar el objetivo consistió en un análisis cualitativo y un análisis cuantitativo. El primero incluyó un total de 34 entrevistas, las que consideraron a expertos y académicos en las temáticas de pobreza y en las poblaciones objetivo atendidas por cada uno de los programas; consultores y académicos que participaron en evaluaciones de los programas del Subsistema; y representantes institucionales del Ministerio de Desarrollo Social del nivel central, además de grupos focales con usuarios del Subsistema. El segundo análisis utilizó información secundaria de los programas e información de fuentes administrativas del Ministerio de Desarrollo Social.

En términos generales, se puede concluir que si bien existe una alta valoración de los programas por parte de los usuarios, particularmente en el componente psicosocial y hacia las transferencias monetarias; y una alta valoración desde la perspectiva de los ejecutores entrevistados, estos últimos señalan que existen falencias que deben ser corregidas. Entre estas, se mencionan elementos de la institucionalidad y la focalización, dificultades de diseño e implementación en el Componente Eje, el levantamiento de información relevante para medir el impacto de los programas (relacionado con mejoras a los instrumentos) y la correcta aplicación de los enfoques de derechos y bienestar.

La evaluación positiva de usuarios y ejecutores puede estar basada en el hecho de que existe evidencia de una mejora en las condiciones de vida de los usuarios si se compara antes y después de su participación en el programa. Sin embargo, no existe evidencia de que tal mejora sea un efecto de los programas.

Por otra parte, de acuerdo con la información proveniente de los datos analizados, en tres de los cuatro programas se muestran perfiles sociodemográficos que no distan demasiado de los perfiles de vulnerabilidad social que pueden ser descritos a partir de otros instrumentos como CASEN o la FPS. Los resultados, tanto en el análisis antes/después como en el de efectos, evidencian que existen variaciones positivas y estadísticamente significativas en el número de prestaciones recibidas por los usuarios de los programas, como es el caso de las prestaciones particulares, junto con énfasis en otras prestaciones particulares según la naturaleza de cada programa. No obstante, existen algunos indicadores adicionales que no presentan variaciones estadísticamente significativas, o bien, cuya variación no puede ser atribuible al efecto del programa.

El análisis de efectos permite atribuir a los programas los cambios percibidos, en la medida en que se comparan los cambios temporales en grupos de hogares e individuos tratados frente a grupos no tratados. Este análisis entrega evidencia de efectos positivos y significativos del programa, aumentando entre 2,6 y 4,3 las prestaciones totales y monetarias per cápita de las familias al salir del programa. Efecto similar se presenta para los individuos al salir del programa Vínculos; un aumento de entre 0,7 y 2,0 prestaciones totales y monetarias para la cohorte 2013, y entre 10,8 y 12,5 para la cohorte 2014. No obstante, el análisis no muestra efectos positivos y significativos para otros indicadores, como los ingresos y pensiones administrativas. La evidencia para los indicadores de otras prestaciones y aquéllas en convenio, es mixta para cada programa. Se encuentran también efectos positivos del programa Familias en reducir más para las familias tratadas que para las no tratadas, la proporción de hogares en situación de pobreza; mostrándose 20 puntos porcentuales de diferencia.

A continuación se presentan con mayor detalle las principales conclusiones del estudio. Estas se dividen en: características del diseño, la institucionalidad, los sistemas de información, focalización y cobertura, las componentes del programa (Eje, acompañamiento, transferencias monetaria y oferta), efectos y satisfacción y, finalmente, el perfil y los resultados por programa.

5.1. DISEÑO SUBSISTEMA

5.1.1. Enfoques

Respecto al enfoque que estaba a la base del diseño del Subsistema de Protección Social Seguridades y Oportunidades basado en Activos, Vulnerabilidad y Estructura de Oportunidades, conocido como AVEO, los entrevistados consultados plantean que éste se funda en una concepción donde el origen y superación de la pobreza responde a una responsabilidad individual (de las propias familias y personas en situación de pobreza). Este enfoque se plasmó conceptual y metodológicamente en una matriz de recursos la cual, en la voz de los entrevistados, actuaba como condiciones mínimas para la superación de la pobreza.

En la actualidad, a partir de lo levantado en las indagaciones cualitativas, se observa una apuesta del Ministerio de Desarrollo Social de incorporar los enfoques de derechos y de pobreza multidimensional a los diversos programas del Subsistema de Protección y Promoción Social Seguridades y Oportunidades. En este marco, los actores señalan, que se planteó como estrategia la incorporación de ambos enfoques (derechos y pobreza multidimensional) a través de modificaciones de carácter metodológico, específicamente mediante la construcción de una matriz de bienestar por cada programa. Dicha matriz se oficializa a través de documentos que el Ministerio de Desarrollo Social emite durante el año 2017, constatando con ello que la incorporación del enfoque de derechos, en la actualidad, se da más bien a un nivel retórico o declarativo, expresado a través de una arquitectura documental, más que implementado efectivamente. No obstante, se observa por parte de los entrevistados una valoración positiva de la matriz de bienestar, en términos de permitir la incorporación de dichos enfoques al diseño de los programas y constituir una base conceptual sobre la cual se podría diseñar un sistema de evaluación.

5.1.2. Definición de la problemática a abordar

En términos de diseño, se plantea que el Subsistema se creó sin que existiera un diagnóstico documentado sobre la problemática que se iba a enfrentar, esto particularmente respecto al Programa Familias. Los entrevistados señalan que el diseño se basó en la premisa de que el diagnóstico que venía desde el Sistema Chile Solidario se había superado, en términos de que las familias en situación de extrema pobreza estaban

accediendo a la oferta pública disponible y que dicho Sistema adolecía de intervenciones orientadas a la generación de ingresos, lo cual explica la incorporación del Componente Sociolaboral y la anexión de un sistema de transferencias monetarias condicionadas. En la actualidad, no se observan actualizaciones del diagnóstico del problema por cada programa evaluado.

Además, en la evaluación se constata que tampoco existió un proceso de diseño que incorporara el levantamiento de marcos lógicos, lo cual en la voz de los entrevistados afectó el diseño del proceso de evaluación. Al respecto, se constata que los programas en la actualidad tampoco poseen marcos lógicos que faciliten el diseño de evaluaciones de carácter ex post.

Por otra parte, es posible identificar que en el origen del Subsistema faltó un diseño de detalles de los programas y componentes, lo cual se traduce en una arquitectura documental incompleta, así como la falta de diseño de procesos vinculados a la gestión de algunos componentes como el Eje (respecto al monitoreo y evaluación) y el de Oferta (respecto a su gestión a nivel local). En la voz de los entrevistados, esta situación implicó que en los años 2013 y 2014 el programa Familias se ejecutara sin gran parte de los procesos diseñados y sin sistemas informáticos que funcionasen en forma efectiva, lo cual será analizado más adelante.

5.1.3. Lógica vertical y horizontal

Los programas que componen el Subsistema, en conjunto, plantean objetivos de propósito similares según el grupo vulnerable o población objetivo a los que se dirigen. Todos comparten los cinco componentes para prestar los servicios de apoyo a sus beneficiarios, los que se expresan en los productos, bienes y servicios que cada programa ofrece.

Cada objetivo principal, enunciado en los documentos de diseño de los programas, se expresa como una contribución a que las personas y familias superen su situación de pobreza extrema de manera sostenible, a través del desarrollo de capacidades, fortalecimiento de recursos y acceso preferente al conjunto de prestaciones sociales pertinentes a las necesidades de cada población, que les permitan generar ingresos autónomos por la vía del trabajo y alcanzar mejores condiciones de vida y bienestar.

Respecto de la medición de objetivos de propósito, ninguno de los programas en análisis dispone de indicadores que permitan medir la eficacia de cada uno, tanto a nivel de resultados como de productos. A nivel de resultado final, esto es, propósito, cada programa del Subsistema requiere diseñar un indicador para verificar el cumplimiento de su propósito, cuestión trascendental para evaluar su funcionamiento. No obstante, los programas sí disponen de mediciones de indicadores, tales como cobertura planificada, y a nivel de componentes en la etapa diagnóstica Eje y Acompañamiento Psicosocial.

Respecto de los indicadores de cobertura, se evidencia que no hay una definición compartida de la población objetivo de los programas Familias y Vínculos entre DIPRES y MDS, lo que dificulta su evaluación: mientras para MDS la población objetivo está definida por los cupos del decreto de cobertura, para DIPRES la población corresponde a las nóminas de potenciales beneficiarios. Esto se traduce en resultados completamente diferentes al momento de definir los indicadores de cobertura.

5.1.4. Otros hallazgos relevantes

En el levantamiento cualitativo, se identificaron diversos hallazgos que merman el desempeño de los programas.

Un primer hallazgo, mencionado por la mayoría de los entrevistados, dice relación con el marco normativo que regula el Subsistema y sus programas, entendido éste como el cuerpo compuesto por la Ley 20.595, sus reglamentos y decretos, los cuales, en la voz de los entrevistados, se constituyen en una camisa de fuerza que no le permite a los equipos encargados rediseñar los programas en función de las dificultades que observan en su ejecución.

Al respecto se señala que la Ley que crea el Subsistema, es muy específica y regula materias de carácter operativo (definición y características de componentes, instrumentos, niveles de ingresos, entre otros), lo cual amarra la ejecución y constituye un error de diseño que ha traído dificultades al momento de focalizar e implementar el programa.

Otro elemento relevado, es que el marco normativo se creó en base a las necesidades y características de lo que después sería el Programa Familias, por lo que su configuración no es pertinente a los requerimientos de los programas que atienden a los "Otros usuarios" del Subsistema, los que presentan aún mayores dificultades para adecuar sus marcos programáticos a lo definido en el marco legal.

Se plantea que la existencia de períodos uniformes de intervención (24 meses) para todas las personas y familias participantes, unido a un egreso de carácter administrativo que ocurre transcurrido el plazo definido por ley, que no se basa en la superación de las brechas identificadas en los beneficiarios. Además, esto produce, en la voz de los entrevistados, diversas dificultades como no contar con información relativa a los resultados de cada programa y no permitir la adecuación de la intervención en función de las necesidades y características de los beneficiarios.

También se presenta como elemento de conflicto el hecho que las modificaciones al programa se realicen desde el nivel central, sin incluir la retroalimentación que puedan entregar los niveles locales.

Por último, los entrevistados manifiestan la baja pertinencia que las metodologías de intervención tienen en ámbitos rurales o zonas extremas donde la posibilidad de implementar los manuales de acompañamiento en forma cabal resulta complejo, dada las dificultades de acceso o traslado de los equipos profesionales. También se plantea la necesidad de incorporar el enfoque de género, en tanto se reconoce que las problemáticas que enfrentan los beneficiarios cambian si corresponden a hombres y mujeres, lo cual se da en todos los programas analizados.

5.2. INSTITUCIONALIDAD

Los entrevistados plantean este punto como un elemento crítico del Subsistema, los que se fundan en la división de diversos ámbitos entre las dos Subsecretarías del Ministerio, lo cual genera descoordinaciones y dificultades en la ejecución. Al respecto, se señala que la Subsecretaría de Evaluación se encarga del proceso de focalización y generación de listas preladas pues concentra los sistemas de información. Mientras que la Subsecretaría de Servicios Sociales se encarga de los ámbitos metodológicos y operacionales de los programas. Ambos ámbitos están fuertemente interrelacionados, por lo que requieren una articulación expedita.

En cuanto a la estructura organizacional de la Subsecretaría de Servicios Sociales, la configuración de sus departamentos separa a los encargados de los programas de los equipos que generan las metodologías, no existiendo un liderazgo claro que se encargue en forma integral de la ejecución de cada uno, o un modelo de gestión que permita ejecutar el Subsistema en todos sus niveles de manera eficiente y efectiva. En el caso de Calle, se plantea además la separación de los diversos programas e iniciativas vinculadas a la temática, en distintas unidades funcionales no articuladas bajo una misma jefatura o liderazgo.

La mirada departamentalizada afecta también en las comunicaciones entre el nivel nacional y los niveles regionales.

Otro elemento relevado es que no existe claridad respecto de la pertinencia de la dotación de los diversos programas (a nivel regional y local), no habiendo consenso de la capacidad de atender a la población beneficiaria.

En la mirada externa de la institucionalidad (entendida principalmente como la relación intersectorial de organismos), se identifica que, en la práctica, el Ministerio de Desarrollo Social no tiene facultades reales para solicitar información o colaboración en la implementación de los programas del Subsistema.

5.3. SISTEMAS DE INFORMACIÓN

La plataforma informática que se adquirió en un inicio para la operación del Ingreso Ético Familiar, el BPM, no se adecuó a las características de los programas del Subsistema, ni a la capacidad de los computadores disponibles a nivel local. Además, los equipos locales reportaban una multiplicidad de incidentes que no les permitía utilizarla en forma adecuada y en el caso del Programa Familias no quedó diseñada en forma completa (llegaba hasta la octava sesión). En su desarrollo e implementación, no se consideró a los programas para grupos vulnerables, lo que afectó la capacidad de contar con registros vía plataforma para estos programas. En el caso de Vínculos, la plataforma transitoria SIIEF sólo estuvo operativa para el Programa a fines de noviembre de 2014, en tanto que Abriendo Caminos y Calle recién contaron con los primeros módulos operativas de ésta (ingreso de participantes y diagnóstico) en 2015.

La inexistencia de una plataforma fácil de utilizar, disminuye la posibilidad de que los equipos ejecutores reporten información actualizada a la par del monitoreo que ellos realizan de las poblaciones beneficiarias. Este problema se relaciona con que la información que sí ha sido cargada a la plataforma, no se aprovecha para la toma de decisiones respecto de los programas, o bien, que no se adapta al dinamismo de la intervención.

Algo similar es lo que ocurre con los instrumentos técnicos de focalización, cuya actualización sucede cuando los beneficiarios perciben un empeoramiento de su situación y tienen interés de reportarla al Estado.

La desactualización de la información del instrumento vigente de focalización (FPS y posteriormente RSH) relativa a la situación actual y datos de contacto genera problemas en la etapa de contacto inicial y levantamiento de coberturas en los programas Familias y Vínculos. A su vez, la no incorporación de información tendiente a la ubicación de las personas en situación de calle en el RSC tampoco favorece la contactabilidad de los beneficiarios del Programa Calle. Esta desactualización o falencia en los registros de información genera problemas de ubicación de las familias y adultos mayores que se registran en las nóminas de prelación que evacúa el MDS, así como de las personas en situación de calle.

En definitiva, se señala que en los años 2013 y 2014 los soportes informáticos no fueron efectivos puesto que presentaban una gran cantidad de incidencias. Además en el caso del Programa Abriendo Caminos, la plataforma para diagnóstico y caracterización que se desarrolló, se tuvo que dar de baja por su alta tasa de incidencias y escasa confiabilidad en los registros. No obstante, se plantea que el Ministerio desarrolló una nueva plataforma informática (Sistema Integrado de Grupos Vulnerables) que en este momento está en un proceso de marcha blanca.

5.4. FOCALIZACIÓN Y COBERTURA

Respecto al proceso de focalización que se ejecutaba en los años 2013 y 2014 para los Programas Familias y Vínculos, se critica el instrumento de focalización vigente expresado en la normativa legal, que en esa época correspondía a la Ficha de Protección Social (FPS), desde tres perspectivas fundamentales. Primero, porque se considera que la FPS, en su metodología de levantamiento, contenía incentivos para que las familias alteraran la información para acceder a beneficios estatales, al tiempo de constituir una foto que reflejaba la situación de la familia en el momento de la aplicación de la Ficha y no necesariamente contener información actualizada de la situación familiar. Segundo, porque el proceso de focalización basado en dicho instrumento ordena a las familias según los ingresos reportados por las mismas, lo cual dejaba fuera del Subsistema a familias por diferencias marginales de ingreso, en situación que correspondían a personas en similar situación de pobreza y vulnerabilidad. En tercer lugar, dado el período en el que se realizó la aplicación de la Ficha, la información que entregaba en términos de ingresos y de datos de contacto de las personas se encontraba desactualizada, generando, por un lado, problemas de contactabilidad, en el sentido de que un buen porcentaje de las personas que debían ser invitadas no lograron ubicarse; y por el otro, problemas de focalización, en el sentido de beneficiar a personas que no cumplían -al momento de otorgar el beneficio- con las condiciones de elegibilidad del programa, no pudiendo retirarse de las listas de potenciales beneficiarios, por la normativa que se encuentra detrás de la construcción de las nóminas preladas.

Respecto a la focalización, se critica también el centralismo del proceso, donde los niveles locales tienen dificultades para aplicar las listas preladas dada: i) la desactualización de información, particularmente la relacionada con las direcciones de los beneficiarios, lo que implica un desgaste importante de recursos humanos para contactar a las familias; ii) la incorporación de beneficiarios que han sido desvinculados de los programas por incumplimiento reiterado y vuelven a ser incluidos dentro de las listas preladas, en desmedro de otras personas o familias beneficiarias que no han participado, en función de que ni la Ley ni los reglamentos dan espacios para excluir a personas o familias en esta situación; y, iii) el eventual traslape de beneficiarios, referido particularmente a quienes participan de los programas Familias y Vínculos. Al respecto, se señala la necesidad de avanzar hacia procesos de focalización mixtos, que combinen la información disponible a nivel central con los aportes que provienen desde el ámbito local.

En materia de focalización, el Programa Abriendo Caminos presenta particularidades que no están presentes en los otros programas: i) no identifica a sus beneficiarios a partir del instrumento técnico de focalización vigente, puesto que el criterio de focalización determinante no es la situación socioeconómica de las familias sino la situación de vulnerabilidad que enfrentan los NNA con adultos significativos privados de libertad; ii) debe identificar cuando un privado de libertad es un adulto significativo para el NNA, para lo cual existe un cuestionario de elegibilidad que incorporaba cuatro criterios en el 2013 y cinco en el 2014; y, iii) la decisión de participar está radicada en la voluntad y aspiración del cuidador/a del NNA, quien firma la carta de compromiso y plan de intervención, incorporando en este proceso a los NNA.

Respecto al proceso de focalización del Programa Calle, éste aparece como uno de los menos estrictos, en comparación con los otros programas del Subsistema, con criterios de elegibilidad mínimos, algo que parece ser coherente con una política, aunque no del todo explícita aún, que transita hacia el reconocimiento de derechos de las personas en situación de calle. El Registro Social de Personas en Situación de Calle constituye una nueva fuente de información desde donde es posible nutrirse de un mayor entendimiento de las características y dimensionamiento de la población potencial, lo cual implica contar con diagnósticos más certeros que apoyen el proceso de focalización, el cual muestra una preocupación por la temática cada vez mayor por parte de la institucionalidad pública.

Por otra parte, al analizar las definiciones de focalizaciones realizadas en los distintos programas se evalúa negativamente: i) la no incorporación del privado de libertad como un beneficiario del Programa Abriendo Caminos, dadas las dificultades que los equipos ejecutores deben enfrentar particularmente cuando éste sale en libertad y se reintegra a la dinámica familiar durante el período de intervención; ii) en el caso del Programa Vínculos se critica el hecho de que no se considere como beneficiario al segundo integrante de la composición familiar cuando el adulto mayor vive en un hogar bipersonal que, especialmente cuando éstos sufren alguna discapacidad o problemas de consumo de alcohol o drogas.

Respecto a la distribución territorial de las coberturas de los distintos programas, se constata que éstas no cambian significativamente año a año, demostrando cierta inercialidad de las mismas, que podría no siempre ser un buen reflejo de los cambios que se den a nivel de las poblaciones objetivo. Para éstas, tampoco se dispone de mediciones anuales o de mediciones con representación comunal (a modo de ejemplo, las estimaciones de hogares en pobreza extrema o el índice de envejecimiento se realizan a partir de la CASEN, que no tiene periodicidad anual, y las mediciones comunales de pobreza extrema corresponden a estimaciones indirectas).. Respecto del Programa Familias, se señala que la cobertura está definida por la capacidad de carga disponible en cada comuna y ejecutor y no por la distribución de la población objetivo, lo cual implica que comunas con altas proporciones de beneficiarios no necesariamente acceden a los cupos necesarios como para impactar sobre la población objetivo de cada comuna o territorio.

En la actualidad, a nivel de focalización de los programas Familias y Vínculos, se valora positivamente la incorporación del Registro Social de Hogares (RSH) respecto de la Ficha de Protección Social, debido a su mayor transparencia y al uso de información administrativa disponible en los organismos del Estado. También se valora la incorporación de variables asociadas a vulnerabilidad para los procesos de focalización y prelación, demostrando el Registro una mayor potencia que la FPS para focalizar mejor los recursos en las poblaciones definidas por ley, generando menores errores de inclusión que aquellos demostrados cuando la focalización se basa sólo en ingresos.

No obstante sus avances, existe consenso en la identificación de algunas dificultades que ha tenido el RSH en términos de focalización. Primero, se señala que este registro tiene un diseño institucional pensado en que las personas puedan solicitar su actualización (incluso por internet), en vez de que el Ministerio organice levantamientos de información con el fin de actualizar los datos de los hogares, viéndose especialmente perjudicados los adultos mayores y las personas con menos acceso y manejo de las tecnologías de información, lo cual implica que parte de su información no está actualizada. También se mantienen las críticas asociadas a la centralización del proceso, la inmovilidad de las listas preladas y la desactualización de los datos de contacto, los cuales se originan en la antigüedad de gran parte de la data que maneja el Registro, el que proviene de la FPS.

Otro de los hallazgos que surgen desde el diseño de los programas del Subsistema se relaciona con la posibilidad de que beneficiarios que participaron en cohortes anteriores puedan reingresar al Subsistema. Las dificultades se circunscriben en dos ámbitos. En primer lugar, en el proceso de focalización y en la generación de las listas preladas no se considera esta variable, lo que genera que los profesionales que ejecutan el Eje deben volver a invitar a beneficiarios que fueron desvinculados del programa, dado por ejemplo por faltas a los compromisos contraídos, generando dificultades y pérdida de recursos en los equipos locales, restando además la posibilidad a nuevos beneficiarios de participar. Por otro lado, los entrevistados manifiestan que no existen orientaciones metodológicas que les permita a los ejecutores enfrentar esta situación, debiendo ofrecer la misma intervención otra vez.

Otra de las dificultades que señalan los entrevistados, particularmente del Programa Calle, se asocia al periodo de 12 meses donde los egresados no pueden reingresar al Subsistema, lo cual genera variadas externalidades negativas particularmente para beneficiarios como los que atiende dicho programa.

5.5. COMPONENTE EJE

En general los entrevistados valoran la separación que éste introduce de las funciones de diagnóstico, monitoreo y evaluación respecto de la intervención. Esto porque plantean que, a nivel teórico, esto elimina los conflictos de interés que pudieran suscitarse entre los procesos de intervención y de evaluación, porque elimina la adecuación de los planes de intervención a las conveniencias y preferencias que pudiera tener un ejecutor, al dejar el diagnóstico, la elaboración y firma del plan de intervención en manos de una entidad diferente.

Sin embargo, esta positiva evaluación sólo se da a nivel teórico, puesto que en la práctica, para el caso de los programas Abriendo Caminos, Calle y Vínculos, los profesionales que ejecutan los acompañamientos fueron quienes realizaron la etapa de diagnóstico y definieron el plan de intervención (una o dos trayectorias), en el marco de la disposición transitoria del Decreto 29, mientras que los procesos de monitoreo y evaluación son más bien de carácter administrativo o se basan en las percepciones que entregan los propios usuarios, mediante un instrumento de evaluación, el que habitualmente es aplicado por los profesionales que realizan uno de los componentes de acompañamiento con la evidente incorporación de un sesgo positivo en la evaluación. En el caso del Programa Familias, en tanto, lo que ocurrió el año 2013 fue que los profesionales a cargo del acompañamiento debieron realizar nuevamente un diagnóstico de la familia, tanto por el tiempo que transcurrió entre el diagnóstico Eje (llevado a cabo por los Gestores Familiares ubicados en las Seremías) y el inicio formal del acompañamiento, como porque este diagnóstico Eje era bastante reducido.

Respecto al contacto inicial, sólo una parte de los beneficiarios entrevistados había participado de otros programas sociales del Estado, por lo que el ingreso al subsistema correspondía a su primer acercamiento a la oferta y redes del Estado. Buena parte de ellos pasaba por momentos complejos al ingresar; y valoraron la invitación a participar como salir “sorteado para recibir un premio”. En el programa Vínculos, les atraía la expectativa generada de compartir con otras personas, aprender cosas nuevas, mientras que en el programa Abriendo Caminos existía cierto temor al momento del contacto inicial por temor a perder la custodia de los NNA, que se disipaba gracias a la confianza entregada por el equipo de acompañamiento.

Por otro lado, también se cuestiona la incorporación de las Seremis para la ejecución de Eje, particularmente en los primeros años del Programa Familias (2013 – 2014). Uno de los elementos críticos se relacionaba con la necesidad de contratar un importante contingente de personal y de equipamiento para ejecutar el componente, en el marco de un Ministerio orientado históricamente a liderar procesos de planificación y coordinación. Esto repercutió en retrasos y falta de preparación de los equipos para el proceso de diagnóstico; la demora entre la visita del Eje y el inicio de la ejecución, entre otros. Además, se señalan dificultades comunicacionales vinculadas a la generación de expectativas ante los usuarios, a quienes se les informaba que el Programa traería, por ejemplo, la posibilidad de obtener un empleo.

La aplicación del instrumento de diagnóstico también fue cuestionada por levantar información principalmente cualitativa, siendo valorado negativamente desde una perspectiva técnica, ya que no permite contar con una línea base que pudiera ser contrastada con líneas de salida (en estricto rigor, el diseño metodológico para la cobertura 2013 consideraba aplicar la matriz de recursos al final de las intervenciones).

Otra de las críticas al diagnóstico, es que no se utiliza como un insumo para la elaboración del plan de intervención, el cual es percibido como rígido y altamente pauteado mediante los manuales de acompañamiento, donde la injerencia a nivel de diseño de la intervención del Eje se limita a identificar si las familias o beneficiarios, según corresponda, accederán sólo el acompañamiento psicosocial o si, además, optarán por el acompañamiento sociolaboral.

Un inconveniente adicional es la presencia de más de un profesional en el contacto inicial con los beneficiarios de los diversos programas del subsistema, lo que limita la posibilidad de generar vínculo con los mismos. En este contexto, se asume al ejecutor como el actor más competente y preparado para levantar un diagnóstico que guíe efectivamente la intervención, lo cual fue incorporado recientemente al diseño, mediante la división entre la caracterización diagnóstica que queda en manos del Eje y la profundización diagnóstica levantada por los mismos ejecutores.

Respecto al monitoreo, se plantea que en la metodología de intervención de Eje no se contempló el diseño de hitos de seguimiento, ni tampoco el proceso de evaluación, particularmente su instrumental, el cual, de acuerdo a lo que plantean los entrevistados, se generó "sobre la marcha".

A nivel operativo, se señala que el presupuesto no es adecuado al componente, lo cual repercute en dotaciones reducidas de profesionales, lo que dificulta la generación de productos en forma oportuna y con la calidad requerida. En el caso de los programas para grupos vulnerables, se plantea que en muchas Seremías un mismo profesional, se desempeñan como ATE de distintos programas, lo que no es coherente con los requerimientos de especialización que el puesto implica. Además, se señala que hay Especialistas en Grupos Vulnerables desempeñándose en más de un programa, lo que genera una sobrecarga laboral. En el caso de FOSIS, se releva que la dotación disponible no permite cumplir con las funciones del componente en forma adecuada.

También se cuestiona el traspaso del Eje a FOSIS dado que se mantiene el conflicto de interés que el componente intentó resolver. No obstante, se rescata el hecho que FOSIS cuenta con presencia nacional y mejor preparación técnica para llevar a cabo el Componente Eje, pese a que su inclusión contraviene el principio de diseño que estaba en la base del componente, al quedar en manos de la misma entidad que lleva a cabo los acompañamientos.

En síntesis, aunque se valora la idea original que estaba en la base del diseño del Eje, la implementación demuestra que éste no se adecúa a las características de la población beneficiaria, al diseño del resto de los componentes, particularmente de los acompañamientos, y a las capacidades de los equipos a nivel regional (Seremías), particularmente en lo que hace referencia a su dotación, por lo que a juicio del equipo evaluador el componente adolece de dificultades a nivel de diseño e implementación.

5.6. COMPONENTE ACOMPAÑAMIENTO

Se considera al componente de acompañamiento, especialmente el psicosocial, como el más valorado por los beneficiarios, puesto que el mecanismo de intervención permite el establecimiento de un vínculo significativo entre el beneficiario y el profesional que lo ejecuta. Los beneficiarios entrevistados respaldan y profundizan esta evaluación positiva a través de innumerables testimonios de transformaciones personales que impactan sobre sus condiciones de vida y posibilidades de desarrollo. Esta evaluación se refuerza a través de la opinión de los equipos profesionales de las Seremías y de los órganos técnicos de apoyo, que resaltan la impecabilidad y compromiso del trabajo de los profesionales de acompañamiento, lo que contrastaría con las altas cargas de trabajo y condiciones laborales que resultarían inadecuadas en algunos aspectos (tales como

salarios y condiciones de contratación). Junto con esto, se releva la necesidad de disminuir la rotación que se observa en dichos cuerpos de profesionales.

Sin embargo, existen críticas a nivel de implementación relativas a la baja flexibilidad de las sesiones de acompañamiento, definidas una a una, generando dificultades entre los equipos ejecutores al momento de enfrentar contingencias. Por otra parte, los niveles regionales y locales plantean como una dificultad la baja estabilidad de las metodologías entre las distintas cohortes, generando cambios permanentes en los programas, la necesidad de cambio de materiales y nuevas capacitaciones. Además, plantean que estas reformulaciones son realizadas por el nivel central sin incorporar procesos participativos con los profesionales cercanos a la ejecución de los componentes.

También se plantea la dificultad que existe de contar con profesionales con la suficiente experiencia y conocimiento para enfrentar la complejidad que se da en los contextos donde se insertan los programas del Subsistema, que combinan ambientes de alta precariedad socioeconómica y diversos tipos de vulnerabilidad.

Respecto al acompañamiento sociolaboral, si bien se considera acertada su incorporación, de acuerdo a la opinión de varios entrevistados, se cuestiona que éste se remita a generar apresto laboral y no incorpore una vinculación con la oferta local de colocación a través de las OMIL.

Además, se señala que no es pertinente un mismo diseño en todos los programas. En el caso de Vínculos y Abriendo Caminos, existe consenso respecto a la poca pertinencia del enfoque del acompañamiento sociolaboral, considerando la población objetivo a la que éstos apuntan (según los entrevistados, la mayoría de las cuidadoras/es de los NNA en Abriendo Caminos corresponden a abuelas). Respecto al Programa Vínculos, se cuestiona ampliamente que la inserción laboral sea una condición de éxito del acompañamiento, considerando por una parte el alto promedio de edad de los adultos mayores, y por otra, que éste se centra sólo en la superación de la pobreza por ingresos, sin considerar otras dimensiones que pueden incidir de igual forma en la calidad de vida de los beneficiarios. En este sentido es valorado que se haya avanzado hacia un enfoque sociocupacional.

En el caso del Programa Calle, se plantea que el acompañamiento sociolaboral no se adecúa a los requerimientos y necesidades de su población beneficiaria. Por ello, se ha modificado su enfoque, tratando de dar respuesta a la problemática y la complejidad de la población.

Pese a lo anterior, las evaluaciones que los beneficiarios de todos los programas del Subsistema hacen respecto del Componente Sociolaboral son de carácter positivo, destacando la posibilidad que les generó en la creación o fortalecimiento de fuentes de generación de ingresos como la creación o desarrollo de emprendimientos, los cuales persisten hasta la actualidad. En este marco, también se manifiestan las sinergias que se dan entre este componente y el de Oferta, especialmente en la incorporación de programas FOSIS orientados al desarrollo de emprendimientos.

Finalmente, la existencia de dos componentes que intervienen de forma paralela es planteada como un riesgo de sobreintervención de los beneficiarios, lo que en el caso del Programa Familias fue resuelto mediante la fusión de ambos en un acompañamiento integral.

5.7. COMPONENTE TRANSFERENCIAS MONETARIAS

Respecto del Componente de Transferencias Monetarias, se plantean diversas críticas que van desde lo operativo hasta aspectos de diseño y efectividad.

En primer término, se critica fuertemente que la Transferencia Base cubra sólo el 85% de la brecha que los beneficiarios tienen con la línea de extrema pobreza. Esta transferencia debiese cubrir el 100% de la brecha, en el entendido que el Estado debiese garantizar una renta que permita solventar, al menos, una canasta de consumo básico, siendo este un derecho humano.

No estimar la brecha de los beneficiarios con la línea de la pobreza también disminuiría los costos operacionales que ello implica. Al respecto, algunos entrevistados plantean que una transferencia de esta naturaleza debiese ser entregada a todas las personas y familias que se sitúen debajo de la línea de la extrema pobreza, independientemente de su participación en el Subsistema, aduciendo que el Estado de Chile tiene las posibilidades presupuestarias para hacerlo.

Respecto a las Transferencias Condicionadas por deberes, esto es, aquella asociada al control del niño sano y asistencia escolar, se cuestiona su efectividad para incentivar conductas, pues ya estarían instaladas universalmente en la población. Para los entrevistados, una alternativa sería buscar condicionantes que incentiven conductas que no estén tan instaladas, como por ejemplo la asistencia a la educación media.

Respecto a las Transferencias Condicionadas por logros, las críticas se enfocan mayoritariamente sobre aquella que se vincula con el rendimiento académico demostrado por los niños y niñas, arguyendo que coloca a éstos como depositarios de la responsabilidad de acceder a un ingreso para las familias, lo cual genera externalidades negativas al interior de las propias familias y en las comunidades educativas. Por su parte, las relativas a la inserción laboral femenina serían entregadas en muy pocos casos.

Por otra parte, se señala que el diseño de las transferencias se orienta principalmente al Programa Familias, siendo poco pertinente a las características y requerimientos del resto de los programas. En específico, las transferencias contenidas en el Componente no se ajustarían a las necesidades de los adultos mayores, quienes generalmente sólo terminan recibiendo el Bono de Protección y el Bono Marzo, lo que genera una brecha respecto al apoyo que el Estado entrega a hogares con otra composición.

Además, se señala que muy pocos beneficiarios acceden a las transferencias condicionadas, constituyéndose en un indicador de la falta de cumplimiento del propósito del programa respecto al tipo de condicionante que se estipula.

A nivel operativo, se presentaron una serie de dificultades al inicio, que retrasaron la entrega de transferencias a los beneficiarios. Según los profesionales entrevistados, las familias no conocerían muy bien las razones por las que reciben los bonos, el monto y fecha de entrega de los mismos. La caducidad de las transferencias no cobradas es también una situación problemática fuertemente criticada y transversal a todos los programas del Subsistema. Esto es relevante, en la medida que muchas veces los beneficiarios disponen de recursos reducidos para cobrar los bonos, o bien, algunos adultos mayores postrados no pueden nombrar a un apoderado para que puedan cobrar sus bonos por ellos ya que no existen los mecanismos para hacerlo.

Respecto al Programa Vínculos, existe consenso en que el proceso de bancarización (pago vía CuentaRut) de las transferencias monetarias sería un punto crítico para los adultos mayores. Se desconoce el porcentaje efectivo de cobro de dichas transferencias. Preocupa la imposibilidad del uso del mecanismo de apoderado para cobro, que está familiarizado en la población objetivo para el cobro de sus pensiones.

Por su parte, los beneficiarios plantean que conocen los bonos a los que tienen derecho, cuáles son sus montos, en base a qué los reciben y cuál es el carácter decreciente de los mismos. Los recursos a los que acceden a través de las transferencias son altamente valoradas por su relevancia en la economía familiar, en

tanto les permiten costear gastos específicos del presupuesto, o bien acceder a ciertos bienes de consumo que son significativos desde una perspectiva simbólica.

En cuanto a la satisfacción de los usuarios, los entrevistados declararon que las transferencias constituían un aporte significativo, que echan de menos una vez terminada la intervención. Los beneficiarios declaraban emplear estos aportes para el pago del gas, útiles escolares o ropa de los hijos, entre otros gastos.

5.8. COMPONENTE OFERTA

Este componente es central en el esquema de intervención que está a la base del diseño de los cuatro programas del Subsistema, aunque se plantea como uno de los peor evaluados por los entrevistados institucionales.

Dicha evaluación negativa responde a variadas consideraciones. Por un lado, se señala que la oferta que está disponible en forma directa (mediante convenios de transferencia desde el Ministerio) o en forma preferente no ha variado sustancialmente, desde aquélla incorporada en el Sistema Chile Solidario, demostrando un fuerte comportamiento inercial. Esto respondería a deficiencias del Ministerio para convocar, sensibilizar, visibilizar y liderar un proceso de articulación interinstitucional en materia de superación de extrema pobreza ante instituciones que trabajan con la misma población.

El carácter inercial genera cuestionamientos respecto de su pertinencia a las necesidades y requerimientos de las poblaciones objetivo de los programas Vínculos, Abriendo Caminos y Calle, puesto que, al considerar principalmente la oferta incorporada en el Sistema Chile Solidario, el Componente quedó diseñado en base a los requerimientos del Programa Familias, incorporando muy poca oferta para los beneficiarios de los otros programas.

En el caso del Programa Calle, este componente ha cumplido parcialmente con su objetivo de vincular de manera efectiva a la población beneficiaria con una red de prestaciones y servicios que le permita resolver su situación de exclusión; en este sentido, se observa un aumento principalmente en las prestaciones monetarias y de trabajo. De todas maneras, esta vinculación sigue

Para el Programa Vínculos, se plantea que el Componente no pone a disposición de sus beneficiarios una oferta preferente y exclusiva. Esto se constituye, en la voz de los entrevistados, en uno de los aspectos más débiles del programa, por no existir acceso a bienes y servicios que permitan a los adultos mayores tener una buena calidad de vida (siendo la salud uno de los puntos críticos).

También se plantean críticas en torno a la insuficiencia de cupos que permitan responder a las necesidades de los beneficiarios durante la intervención, situación que resulta aún más dramática para los programas Vínculos, Calle y Abriendo Caminos.

Otro elemento evidenciado, es la baja oportunidad de la Oferta en cuanto a los períodos y territorios en que está disponible. En general, los programas ofrecen cupos en tiempos no acordes a la ejecución de los planes de intervención y en lugares que no se adecúan a los territorios donde habitan los beneficiarios.

En otro orden, se señala que este Componente no tiene un modelo de gestión que permita movilizar la oferta local en función de las necesidades que vayan surgiendo desde los procesos de acompañamiento, lo cual se agudiza por el funcionamiento inadecuado de los sistemas de información, siendo difícil dimensionar cuántos beneficiarios acceden a cada una de las prestaciones contenidas en el Componente.

Por último, se cuestiona la falta de evaluaciones que dimensionen la calidad y el impacto de las prestaciones incorporadas en el Componente Oferta, sobre sus poblaciones beneficiarias, que permita introducir rediseños tendientes a su optimización.

Por parte de los beneficiarios, las opiniones levantadas demuestran altos niveles de valoración hacia este componente, especialmente porque el acceso a programas públicos les permite acceder a financiamiento y apoyo para la generación de emprendimientos, así como al evaluar el Programa de Habitabilidad. Sin embargo, en distintos niveles se critica la nula existencia de oferta desde el ámbito de la salud para poblaciones de los programas Vínculos, Abriendo Caminos y Calle. En éste último programa, también se critica la falta de oferta en el ámbito de vivienda. Los entrevistados a nivel institucional, en cambio, señalan que la oferta disponible ha quedado subsumida al esfuerzo de los distintos ejecutores, debido a diversos factores (relación del Ministerio con los municipios, conocimiento de los beneficiarios respecto a la oferta disponible, etc.).

Por su parte, el análisis cuantitativo señala que no existen variaciones estadísticamente significativas en los afiliados al sistema de salud previsional para el programa Vínculos, mientras que sí existiría un aumento significativo en la adscripción al sistema de salud para los beneficiarios del programa Calle, así como también se observarían una serie de evoluciones positivas en indicadores relevantes para el Programa Abriendo Caminos (aumento en el porcentaje de matriculados, variación positiva en el número de prestaciones monetarias y de trabajo que reciben los cuidadores principales, y aumento en todas las prestaciones consideradas en el estudio para los NNA).

Se valora positivamente que la oferta disponible esté anclada a entidades cuya misión es aportar a la superación de la pobreza, como es el caso de MDS y FOSIS.

5.9. EFECTOS Y SATISFACCIÓN

Respecto de la satisfacción de los beneficiarios, se observa una valoración general positiva tanto por lo declarado por los propios usuarios como por lo que los ejecutores observaban respecto de ellos.

En particular, se destaca el apoyo recibido en la componente psicosocial, en cuanto a su contribución en la generación de autonomía, acceso a redes, entre otros. En el caso del **programa Familias,** estas mejoras incidirían en aspectos laborales, teniendo mejores herramientas y estando más empoderadas y con mayor confianza que cuando ingresaron. Esto variaría en casos de familias con problemáticas más complejas, donde serían más difícil, en opinión de los entrevistados, observar mayores impactos al egreso del Programa.

Para el **programa Vínculos**, sus beneficiarios tendrían mayor conocimiento de sus derechos y podrían responder ante eventuales vulneraciones de los mismos. Asimismo, aumentarían su actividad social y física, con deseos de participar de distintas organizaciones. En cuanto al **programa Abriendo Caminos**, disminuirían los sentimientos de culpa o vergüenza por la situación en que se encuentran. Respecto al **programa Calle,** también se fomentaría la mejora en la autoestima, autonomía y empoderamiento.

5.10. PERFIL Y RESULTADOS POR PROGRAMA

- Programa Familias

En el caso del programa Familias se observa un perfil sociodemográfico de los usuarios que participaron en el programa que no dista demasiado del perfil descrito para familias en condición de extrema pobreza que es posible obtener a partir de instrumentos como la encuesta CASEN 2013 y/o la Ficha de Protección Social.

Al comparar la situación de las familias usuarias antes y después del programa, se comprueban aumentos estadísticamente significativos en los ingresos laborales ($19.661), pensiones ($1.692) e ingresos totales ($21.253). Aunque no necesariamente constituyen evidencia de efectos atribuibles al programa, estos hallazgos respecto a la empleabilidad son consistentes con otros antecedentes facilitados por el Ministerio respecto del aumento de la proporción de ocupados en trabajos formales. Por otro lado, se corrobora también una disminución significativa en la proporción de familias en condición de pobreza, en 27,0 puntos porcentuales, más no se observa un mejoramiento en los indicadores de adscripción al sistema de salud y en la mayoría de los indicadores de desempeño escolar. Por otro lado, se analizaron las prestaciones a las que accedían las Familias usuarias, en tanto el aumento en las prestaciones per cápita es un indicador de la contribución del programa a la superación de la pobreza extrema, así como a la inclusión social y desenvolvimiento autónomo de las familias usuarias egresadas del Subsistema. Respecto de esto, se constataron variaciones positivas y estadísticamente significativas en el número de prestaciones per cápita anual (6,82 prestaciones totales) al contrastar los valores al ingreso con los valores al egreso del programa (análisis antes/después), verificándose que posterior al egreso del Subsistema la mayoría de ellas se mantiene entre el egreso del programa y el egreso del Subsistema, dado que no se registran cambios estadísticamente significativos.

Finalmente, al analizar los antecedentes de los instrumentos de diagnóstico y evaluación del programa no se producirían cambios positivos y significativos en el ámbito de efectividad personal, aunque sí habría cambios positivos y significativos en la proporción de integrantes de la familia que participó en redes comunitarias (2,8 puntos porcentuales) y la percepción de contar con ayuda de redes cercanas en caso de requerirlo, especialmente con familiares (aumento de 4,6 puntos porcentuales) (análisis antes/después).

El análisis de efectos del programa Familias constató, en primer lugar, el cumplimiento de requisitos de soporte común y balance en la configuración de un grupo control válido, condiciones a partir de las cuales se pudo corroborar en términos generales dos hallazgos relevantes. Primero, existen diferencias importantes en la evidencia de efectos constatados al egreso del programa en comparación a aquellos constatados al egreso del Subsistema. En específico, y tal como se refleja de forma similar en los análisis antes/después, existe evidencia significativa de impacto del programa en la reducción del porcentaje de familias en pobreza, y también existe evidencia de impacto positivo en la cantidad per cápita anual de prestaciones por hogar al egreso del programa, tales como las prestaciones monetarias y el total de prestaciones; impacto que en su mayoría disminuye al efectuarse el análisis al momento de egreso del Subsistema. Segundo, en el resto de los indicadores de efecto considerados en la evaluación no se constatan variaciones significativas. Tal es el caso de los indicadores de desempeño escolar e ingresos totales del hogar, situación que contrasta con los hallazgos de los análisis antes/después (en otras palabras, existe una variación positiva en ingresos totales del hogar en el tiempo, que desaparece al comparar el grupo de tratados con los no tratados). La diferencia de resultados entre ambas aproximaciones se produce debido a que en el caso de los análisis de efectos las variaciones intertemporales de los indicadores en las familias tratadas constituyen evidencia de efectos atribuibles al programa sólo en la medida en que son mayores a las variaciones observadas en las mismas variables para las familias control con mayor similaridad a cada tratada, razón por la cual, al menos desde el punto de vista de los efectos, este último análisis es el adecuado.

En resumen, si bien se observaron evoluciones positivas y significativas en los indicadores analizados antes y después del programa, el análisis de efectos permite descartar la hipótesis que dicha variación pueda ser atribuible al programa. Asimismo, no se constataron efectos estadísticamente significativos del Programa en aumentar el ingreso total per cápita del hogar, lo que sin embargo contrasta con la evidencia de efectos estadísticamente significativos del programa en reducir la tasa de pobreza de las familias participantes.

- **Programa Vínculos**

En el caso del programa Vínculos, en términos generales y al igual que en el programa Familias, se constata alta similaridad entre el perfil de los usuarios y los atributos de los adultos mayores pertenecientes a hogares de peor condición socioeconómica caracterizados a partir de instrumentos tales como la encuesta CASEN 2013 y/o la información de familias más vulnerables de la FPS, situación que se constata en las dos cohortes analizadas. Asimismo hay un mayor reporte de dificultad, ya sea física, en el habla, en el oído o en la vista. Otro aspecto relevante de mencionar en relación con el perfil de los usuarios del programa Vínculos es que la proporción de usuarios que fallece anualmente también es parecida a la estimada a partir de datos del registro civil e información. Por otro lado, la información analizada indicaría que al momento de ingresar al programa existe una mayor participación en la fuerza de trabajo de los adultos mayores beneficiarios del programa en comparación al resto de la población de adultos mayores más vulnerables, situación que no puede corroborarse con precisión debido a diferencias entre la metodología de indagación en situación ocupacional de los instrumentos del programa e instrumentos comúnmente usados en Chile para este tipo de análisis tales como la Encuesta Nacional de Empleo y la Encuesta CASEN.

Adicionalmente, se constata a partir del análisis de variables tales como el nivel educacional, atributos indicativos de dependencia, acceso a cédula de identidad, inscripción en el servicio de atención de salud y acceso a SUF y Subsidio de Agua Potable una mejor situación relativa de los usuarios de la cohorte 2014 que la de los de la cohorte 2013.

Los instrumentos aplicados durante la intervención del programa permiten verificar una alta percepción de logro de metas y cumplimiento del plan ocupacional por parte de los usuarios (entre aquellos adultos mayores que participaron en este tipo de intervención), así como una alta valoración del Programa y del trabajo de sus monitores.

Al analizar la evolución antes de la intervención y al egreso del programa de la cantidad de prestaciones anuales por sujeto participantes del programa se observa, al igual que en el programa Familias, aumentos positivos y estadísticamente significativos en los promedios para prestaciones tales como las de trabajo, monetarias, la categoría “otras prestaciones relevantes” (tales como Fondo Nacional del Adulto Mayor y el Programa de Desarrollo Territorial) y en el total de prestaciones, siendo lo anterior válido para la cohorte que ingresó el 2013 como para los que ingresaron el 2014. Sin embargo, y nuevamente en concordancia con lo observado para el programa Familias, varios de los cambios se reducen cuando el contraste se efectúa entre los promedios al ingreso del programa y la situación al egreso del Subsistema.

Desde el punto de vista de los efectos constatados aplicando metodología de matching, al igual que en el caso del programa Familias, se corrobora la existencia de soporte común y un grado suficiente de balance en las estimaciones, a partir de las cuales se constata la existencia de efectos sobre la cantidad anual de prestaciones que reciben los usuarios del programa en comparación a los del grupo control al igual que en el caso de las prestaciones monetarias. Sin embargo, una cantidad importante de los efectos constatados se eliminan al efectuar la comparación entre el valor de los indicadores al comienzo de las intervenciones y el egreso del Subsistema.

Al mismo tiempo, los hallazgos son sistemáticos en mostrar que no existe un efecto positivo y significativo del programa sobre la diferencia del ingreso por pensiones de los usuarios del programa Vínculos. Al respecto, se puede señalar que la principal razón por la cual no se constataría efectos sobre esta variable es que tanto para el grupo tratamiento como para el control existe una altísima proporción de sujetos que al año 2012 ya se encontraba recibiendo pensiones administrativas y estas eran a su vez altamente homogéneas

considerando el hecho de que en la población de más escasos recursos los ingresos por concepto de pensiones corresponden principalmente a la Pensión Básica Solidaria y al Aporte Previsional Solidario. Este hecho limita de manera importante la posibilidad de lograr aumentos significativos en este indicador.

- **Programa Calle**

Para el programa Calle, un primer aspecto a destacar es que, dada la especificidad del grupo objetivo y las intervenciones consideradas en el diseño del programa, la información administrativa utilizada en otros programas para la caracterización de sus usuarios resulta insuficiente en el caso de Calle. En tal sentido, el principal insumo de la caracterización son los atributos de los sujetos recolectados en el instrumental aplicado durante el desarrollo de las intervenciones. Al inicio de la intervención, los usuarios con término de intervención reportaron un precario estado de salud física y mental, una alta prevalencia del consumo de sustancias (75%) y un estado de ánimo variable, aunque se perciben con una alta efectividad personal (70%). Su situación y condiciones laborales al inicio de la intervención daban cuenta de una considerable precarización en el componente sociolaboral.

La información de instrumento de diagnóstico no reúne las condiciones mínimas de completitud necesarias para caracterizar a los usuarios del Programa con término de intervención en otras dimensiones, ni menos aún la dinámica intertemporal de las variables relevantes, ya que no està disponible la base de datos del intrumento de evaluación A manera de ejemplo, los datos disponibles de la cohorte 2013 no hacen posible verificar la evolución en dimensiones como el propio estado de la salud (consumo de sustancias, salud mental, autoeficacia) y la integración a la red comunitaria de promoción y protección social, en función de la participación del programa.

Considerando las dificultades recién detalladas al hacer análisis antes/después de información administrativa (RIS) respecto a la cantidad de prestaciones recibidas por los sujetos tratados, se observan aumentos estadísticamente significativos en las prestaciones monetarias y del trabajo, otras prestaciones relevantes; todo lo cual redunda en un aumento estadísticamente significativo del total de prestaciones. Estos aumentos estadísticamente significativos no sólo se constatan entre el ingreso y el egreso del programa, sino que también permanecen significativos al contrastar su valor al ingreso al programa con el egreso del Subsistema.

- Programa Abriendo Caminos

En el caso del programa Abriendo Caminos, y al igual que en el caso de los programas Familias y Vínculos, al analizar la situación de los participantes al inicio de la intervención, se constata un alto grado de similitud entre estos sujetos (NNA y CP) y las personas más vulnerables de la población, antecedentes corroborados a partir de la comparación entre los atributos analizados e información asimilable tanto de la encuesta CASEN 2013 como de la FPS. No obstante esta similitud, el principal atributo que distingue el perfil de los usuarios con el resto de la población vulnerable es que siendo la mayoría de los cuidadores principales mujeres, de acuerdo con la información recolectada mediante los instrumentos aplicados durante la intervención, tanto la participación en la fuerza de trabajo como la tasa de ocupación de estas personas sería mayor que la del resto de las mujeres en situación socioeconómica similar pero que no fueron usuarias del programa.

Por otro lado, al analizar los indicadores de desempeño escolar estimados a partir de información del Ministerio de Educación se constata que al comienzo de la intervención, tanto en la matrícula como en la tasa de asistencia y la tasa anual de promoción, los NNA usuarios del programa tenían un rendimiento levemente inferior que el de niñas, niños y adolescentes pertenecientes al 30% de la población más vulnerable. Al analizar la información generada en la aplicación de los instrumentos de diagnóstico y evaluación del Programa se observa que en otros atributos que dan cuenta del desempeño escolar (notas e interés por

asistir a clases) se observa un patrón que, aunque no directamente comparable con la información del Ministerio de Educación, da cuenta de una situación similar a la del resto de la población.

Finalmente, del análisis antes/después en el caso de los NNA se constata una serie de evoluciones positivas entre el ingreso y el egreso al Programa, en indicadores relevantes tales como un aumento en el porcentaje de matriculados y un aumento en el número de prestaciones de educación, monetarias, prestaciones en convenio y el total de prestaciones. En el caso de los cuidadores principales se constata una variación positiva en el número de prestaciones del trabajo, monetarias, prestaciones en convenio y el total de prestaciones que reciben los cuidadores principales, no observándose variaciones positivas en la adscripción a un sistema de salud previsional. Luego, en el tránsito hacia el egreso del subsistema parte importante de los efectos constatados no se mantienen, permaneciendo significativos sólo los cambios en las prestaciones en educación, monetarias, y en convenio de los NNA y las prestaciones monetarias, del trabajo y el total de prestaciones de los cuidadores principales. Finalmente se constata un aumento estadísticamente significativo en el ingreso promedio mensual de los Cuidadores Principales obtenido a partir de fuentes administrativas. A pesar de esta evidencia positiva, estos hallazgos deben ser considerados con cautela ya que la mera comparación antes/después no constituye necesariamente efectos que sean atribuibles a la intervención.

6. RECOMENDACIONES

A continuación, se listan las recomendaciones que surgen del análisis realizado. Se debe tener en consideración que el análisis realizado a lo largo de este estudio se centró en la situación y contexto de la cohorte de usuarios egresados del Subsistema Seguridades y Oportunidades al 31 de diciembre de 2016, y que corresponden a participantes que ingresaron a los programas Familias, Calle y Abriendo Caminos en la cobertura del año 2013 y del programa Vínculos, para los años 2013 y 2014. Esto quiere decir que se evaluaron el diseño y operación de los programas y sus intervenciones de ese momento. Por tanto, las recomendaciones listadas en adelante hacen referencia a dicha situación, pudiendo existir ajustes que ya se hayan implementado en las cohortes posteriores. En esta línea, para algunas recomendaciones se contó con el apoyo de la contraparte para actualizar el juicio planteado en función de avances que ha tenido el Subsistema en años posteriores.

El orden de las mismas se presenta en base a las mismas dimensiones que fueron utilizadas para las conclusiones.

6.1. DISEÑO SUBSISTEMA

1) Fortalecer la concepción de los programas en el marco de un mismo subsistema de protección social, enfatizando las características transversales de su diseño, sin perjuicio de atender las características propias de cada población objetivo.
   Esta recomendación es consistente con la línea de evolución que ha tenido el Subsistema. Entre 2015 y 2016, MDS tuvo un proceso de reflexión y fortalecimiento del Subsistema como conjunto, y de sus programas, que se tradujo en reformulaciones ex ante tanto de Vínculos como de Familias, y una reformulación metodológica de los cuatro programas.
   A partir de lo anterior, las poblaciones que ingresen a atención a partir de 2017, participarán de programas que comparten elementos comunes, aunque mantienen especificidades de las poblaciones propias que atienden, que fueron reforzados y fortalecidos. En particular:
   - Vínculos adopta una estrategia de intervención de 24 meses (desde su implementación en 2016), del mismo modo que los demás programas, pero refuerza el enfoque socio-ocupacional en el programa sociolaboral, que es más pertinente para la población que atiende.
   - Hoy todos los programas cuentan con una matriz de bienestar (MB), que considera dimensiones e indicadores. Dicha matriz permite levantar una línea base del estado del participante a su ingreso al programa y, a su egreso, levantar su situación de salida, permitiendo recoger una primera medida de resultado antes/después de los indicadores y/o condiciones. Respecto del proceso de intervención, la MB orienta el proceso de acompañamiento, toda vez que el plan de desarrollo se co-construye en función de éste.
   - Todos los programas comparten una traza metodológica que en el acompañamiento considera las mismas etapas: profundización diagnóstica y construcción del plan de desarrollo, acompañamiento, cierre y evaluación.
   - Con excepción de Vínculos, los demás programas del Subsistema avanzaron hacia una mayor flexibilidad metodológica, adoptando metodologías que valoran el aprendizaje y experiencia de los profesionales de acompañamiento.

- Todos los programas comparten el que los niveles de intervención se dan no sólo en lo individual/familiar (en el caso de Familias y Abriendo Caminos) sino también en lo grupal y sociocomunitario.

2) A nivel de resultado final, esto es, propósito, cada programa del Subsistema requiere diseñar un indicador para verificar el cumplimiento de su propósito, cuestión trascendental para evaluar su funcionamiento.
   Esta recomendación es consistente con la línea de evolución que ha tenido el Subsistema. Las fichas de seguimiento y monitoreo de los programas han ido cambiando en estos años. En particular, en las fichas de seguimiento y monitoreo de 2017 se cambiaron los indicadores de propósito de los programas, para poder mensurar resultados a partir de la intervención, los que se han ido instrumentando a partir de las matrices de bienestar.
   No obstante, algunos de los programas del Subsistema no tienen un propósito claramente definido, lo que dificulta la construcción de indicadores que permitan definirlos (es el caso de los programas Calle y Abriendo Caminos). Esto explica la dificultad presentada para evaluar estos programas, siendo fundamental acotar el propósito de los mismos de manera de operacionalizarlos y poder evaluarlos.
3) En base a los lineamientos establecidos por la DIPRES relativos a la medición de cobertura, se sugiere llegar a un consenso entre dicha institución y el MDS respecto de la forma de definir la población objetivo, potencial y cobertura de los programas.
4) Establecer mecanismos de diseño y actualización de los programas, que incorporen la participación de los actores a nivel nacional y local, sobre todo aquellos involucrados en la implementación. Es fundamental que este mecanismo permita recoger las experiencias de los actores locales en forma permanente, viéndose reflejado, a lo menos, en el desarrollo de guías complementarias o en temáticas específicas.
5) Los diseños o ajustes de los diseños de los programas deben resultar de un proceso de mejora continua, que debe considerar la participación activa de los ejecutores, pues son ellos quienes conocen la realidad de los usuarios y la implementación.
6) Flexibilizar la metodología de los programas, de manera que sea posible adaptarla a la heterogeneidad de los participantes.
   Esta recomendación es consistente con la línea de evolución que ha tenido el Subsistema. En los programas Familias, Abriendo Caminos y Calle, no existen manuales metodológicos con sesiones secuenciales, únicas y comunes para todos los participantes, sino una traza metodológica y guías metodológicas, que permiten que las sesiones se realicen en las temáticas pertinentes para abordar el plan de desarrollo. En esta línea, existen avances con menor grado en el programa Vínculos en sus versiones 11 y 12 (actualmente en implementación), puesto que si bien se consideran manuales de intervención con una cantidad de sesiones planificadas y con temáticas definidas, estos manuales metodológicos también contemplan un conjunto de actividades para que sea el monitor quien seleccione aquellas actividades que sean más pertinentes al plan de desarrollo de cada usuario en particular.
   Es por esto, que ahora se debe avanzar a que los diseños consideren una evaluación del egreso, en el sentido que no sea sólo administrativo por término de los meses de intervención de los programas de acompañamiento, sino que este egreso sea "exitoso" en función del resultado alcanzado en los indicadores estratégicos para el cumplimiento de los objetivos de propósito del programa (al finalizar la intervención). Este cambio en la forma de medir resultados, podría traducirse en que algunos usuarios finalicen su intervención o egresen antes del plazo estipulado, pues ya habrían cumplido los objetivos esperados.
7) Identificar mecanismos alternativos para definir la población potencial del Programa Abriendo Caminos, considerando las limitaciones mencionadas en las conclusiones. Se sugiere revisar estas limitaciones y

explorar mecanismos alternativos para identificar la población potencial en conjunto con otras instituciones involucradas, tales como Gendarmería o los establecimientos educacionales de los NNA.

8) Identificar mecanismos para medir la capacidad de generar ingresos de los beneficiarios del programa Familia. Este es uno de los objetivos relevantes del Subsistema y actualmente no existe forma de identificar este apalancamiento.
9) Analizar el actual procedimiento de diseño del Plan de desarrollo. Velar por su actualización y flexibilidad para ajustarlo a las realidades concretas de las poblaciones intervenidas.
   Esta recomendación es consistente con la línea de evolución que ha tenido el Subsistema. En este Plan se establecen los compromisos que asume el participante, los plazos que se fijan conjuntamente para ir abordando temáticas, y los compromisos que asume el profesional de acompañamiento. Este Plan es el resultado de entre 2 meses de trabajo (entre 4 y 5 sesiones, en Vínculos y Familias) hasta un máximo de 4 meses (Abriendo Caminos), y es flexible durante el acompañamiento, teniendo en consideración que las prioridades que los participantes asignan a los distintos ámbitos pueden ir cambiando.
10) Evaluar la expansión del Sistema Nacional de Apoyo y Cuidado, debido a que, en hogares con presencia de un dependiente moderado y severo, se traducen en una alta vulnerabilidad que hoy no es abordada por los programas del Subsistema en estudio.
11) En el caso del programa Calle, las normas reglamentarias del Subsistema (tiempo de participación, condiciones de egreso, 12 meses de participación en el subsistema después de terminada la intervención, etc.) son complejas de implementar en esta población objetivo. Por tanto, se recomienda preguntarse si esta intervención requiere mayor flexibilidad que la que posee de momento, considerando si es más pertinente que sea parte de una política de trabajo transversal con población en situación de calle.
12) Es importante analizar si las componentes que se incluyen en cada programa, son suficientes y se adaptan correctamente al perfil de la población objetivo.

6.2. INSTITUCIONALIDAD

1) Mejorar la articulación entre las Subsecretarías de Evaluación y de Servicios Sociales del MDS, estableciendo mecanismos claros de coordinación entre ambas. Hoy en día estas coordinaciones cuentan con sólo dos procesos regulares (en el contexto de la construcción de nóminas para los programas Vínculos y Familias, y fichas de seguimiento y monitoreo de los programas- y, eventualmente, en los casos que DIPRES instruya el desarrollo de evaluaciones (EPG, EFA)), por tanto es necesario definir otras instancias periódicas de coordinación entre ambas.
2) A nivel organizacional, establecer los mecanismos de coordinación, dependencia y relación entre los equipos que formulan las metodologías y los encargados de los programas, velando por su ejecución desde una perspectiva integral.
3) Evaluar la dotación de los diversos programas en función de la definición de cobertura que se establezca para ellos.
4) A nivel interinstitucional, establecer mecanismos explícitos mediante los cuales el MDS pueda ejercer sus facultades de coordinación y colaboración con otros organismos gubernamentales. Esto implica un trabajo de carácter político, a través del que se pongan en evidencia los intentos realizados anteriormente por el MDS en la materia, pudiendo llevarse a cabo desde el Comité Interministerial, siendo lo más importante las atribuciones que se entreguen a MDS.

6.3. SISTEMAS DE INFORMACIÓN

1) Diseñar la "arquitectura empresarial" del Subsistema de Protección y Promoción Seguridades y Oportunidades, especificando las conexiones óptimas entre los distintos niveles del sistema.
    - Si bien en la actualidad están adecuadamente definidos los "flujos de producción", no están identificadas las necesidades de sistemas de apoyo para las distintas fases del proceso de producción. En particular, no están claramente definidas las funciones de innovación, información y aprendizaje (por ejemplo, a través de instancias de encuentro entre los diversos involucrados de los programas, que permitan identificar las oportunidades de mejora, establecer canales de comunicación y mejorar continuamente las labores desempeñadas por cada uno de ellos).
    - Especificar los sistemas de información identificando los flujos entre los distintos niveles, sus contenidos, los puntos de recolección y corrección de información, etc., y a partir de ahí definir los sistemas informáticos requeridos.
2) Sistematizar la información disponible en registros de papel, si no se realiza este esfuerzo, nunca se podrá hacer un uso efectivo de dicha información.
3) Se debe esperar que los sistemas de información al menos permitan supervisar o monitorear el estado de avance en todos los ámbitos del programa, permitiendo a los equipos contar con información actualizada y en línea del avance de los componentes en forma expedita y oportuna.
4) Colaborar en la mejora del Registro de personas en Situación de Calle, donde se incluya información relevante para la identificación de los mismos, como es el alias, una foto o el lugar físico donde habitualmente transita. Esto facilitará la identificación de potenciales beneficiarios del programa Calle.
5) Generar una campaña para la actualización de información relativa a la situación actual de los beneficiarios de los programas Familias y Vínculos, idealmente mediante la actualización de la información del RSH.
6) Evaluar posibilidad de generar un sistema de consulta que permita a los ejecutores y sus equipos contar en cada momento con información precisa respecto al estado de las Transferencias de los usuarios, lo cual les permita responder de manera adecuada a las preguntas y dudas de los usuarios.
7) Considerar la información de distribución territorial de la población potencial a la hora de asignar los cupos de beneficiarios.

6.4. FOCALIZACIÓN Y COBERTURA

1) En el programa Abriendo Caminos, se debe considerar dentro de la intervención al adulto significativo privado de libertad que se reintegra a la familia mientras se ejecuta el componente de acompañamiento. De este modo, se puede identificar los cambios en la dinámica familiar con su incorporación. Esto debe implicar que se considere en el modelo de intervención y que este adulto significativo del NNA pueda acceder a las prestaciones contempladas en los componentes de acompañamiento y oferta. Lo anterior implica modificación de la Ley.
2) Definir las coberturas de los programas Familias y Vínculos en función de la distribución de las familias en extrema pobreza y adultos mayores en situación de pobreza que vivan en hogares uni y bipersonales en el país. Para estos efectos, se puede utilizar los indicadores de pobreza según CASEN 2015 para las 142 comunas auto-representadas, y para el resto, ocupar proyecciones comunales de pobreza del MDS. Asimismo, se puede utilizar el recientemente creado Sistema Integrado de Información Social con Desagregación Territorial (SIIS-T) del MDS. En base a estas coberturas, determinar la dotación de profesionales necesaria que deben poseer los municipios para intervenir en cada comuna.

3) En cuanto a la prelación, se identifican las siguientes recomendaciones:
    - Desarrollar un mecanismo mixto de levantamiento de cobertura, incorporando a las Municipalidades en este proceso sobre la base de protocolos que eviten la posibilidad de clientelismo, donde los equipos locales puedan ajustar fundadamente las nóminas en base a experiencias con coberturas anteriores (desertores o familias/beneficiarios ya atendidos) o en función del conocimiento de las familias y beneficiarios (eliminación de casos que no cumplan con el perfil o duplicidad de participación de una persona en más de un programa), de modo que no necesariamente deban realizar los procedimientos normados (tres visitas) para eliminar casos de las listas preladas.
    - Establecer mecanismos que le permitan al nivel central contar con retroalimentación desde el nivel local, de modo de actualizar la información disponible en los registros del Estado. En este sentido, resulta necesario ahondar en los mecanismos normativos del RSH que permitan que la información levantada en terreno permita retroalimentar este registro.
    - Considerar la participación anterior en el Subsistema al momento de generar las nóminas preladas, de forma tal de dar prioridad a las familias y beneficiarios que no hayan participado en el Subsistema anteriormente.
        - Se ha avanzado en esto. Desde 2016 se ha trabajado en mejorar el proceso de construcción de nóminas de Familias y Vínculos, a partir de la inclusión de criterios de exclusión y última prioridad; que permitan minimizar la ocurrencia de duplicidades y de reingresos. No obstante, tal y como está hoy la normativa del Subsistema, es imposible evitar los reingresos a partir de exclusiones, puesto que la Ley 20.595 no lo considera.
4) Ajustar progresivamente el proceso de focalización del Programa Calle, considerando la información que el Registro Social de Calle (RSC) pone a disposición para tales efectos, de la mano de la identificación espontánea que ya se realiza.

6.5. COMPONENTE EJE

1) Se recomienda que la primera etapa del Componente Eje sea ejecutada por los ejecutores, puesto que éstos son quienes mejor conocen la realidad local, tienen mayor conocimiento de los beneficiarios y poseen mayores redes para poder ubicarlos. Además, es importante que el primer contacto y el diagnóstico sean realizados por los ejecutores, específicamente por los profesionales que ejecutan el Componente de Acompañamiento, dada la relevancia del establecimiento de un vínculo para un adecuado desarrollo del acompañamiento y la necesidad de reducir la sobre intervención sobre los beneficiarios.

    Esta recomendación es consistente con la línea de evolución que ha tenido el Subsistema, la cual también emerge de las recomendaciones del Banco Mundial, y es compartida por la Unidad Técnica, específicamente pensando en no sobreintervenir al usuario, ni exponerlo a que deba referir su situación de vida a uno y otro interlocutor.

    Han existido los siguientes avances sobre el particular[115]:

[115] Información compartida por la contraparte MDS.

- Pronunciamiento de Fiscalía de 2015: Se consulta a Fiscalía sobre la posibilidad de separar las actividades del programa Eje de modo que el levantamiento de cobertura y la aplicación del instrumento diagnóstico sea implementada por una persona natural/jurídica distinta a la Seremías, que son quienes a través de los profesionales contratados con cargo al programa Eje (especialistas en grupos vulnerables) tienen a su cargo el desarrollo de las acciones de seguimiento, monitoreo y aplicación de los instrumentos de evaluación-satisfacción del usuario; teniendo una respuesta afirmativa.
- Vínculos: Desde el 2016 existen recursos presupuestarios en las transferencias corrientes de la asignación Eje (24.03.345) para que se transfieran recursos a los municipios ejecutores, para la contratación de monitores comunitarios que puedan hacer el levantamiento de cobertura y que, idealmente, posteriormente sean contratados para ejecutar el programa de acompañamiento. Desde ese año, los municipios suscriben un convenio de transferencia de recursos por el Diagnóstico Eje y otro por el Acompañamiento.
- Familias: A partir de la reformulación metodológica de 2017, la guía metodológica #1 reconoce que puede ser implementada por el Gestor (profesional Eje – FOSIS) o por el Apoyo Familiar Integral (Ejecutor del programa de Acompañamiento). En paralelo, FOSIS consulta sobre la posibilidad de autorizar a municipios para que los apoyos familiares puedan participar en el levantamiento de cobertura y aplicación del diagnóstico (plan de intervención), ante lo cual se responde que sí, siempre y cuando se cuente con recursos para ello, ya que la estricta legalidad del gasto público impide que personas que fueron contratadas por el programa en virtud de convenios en el marco de las asignaciones APS o ASL, ejecuten acciones de un programa que cuenta con recursos propios. Por esto, FOSIS autorizó a municipios que hacían aportes propios al programa. Hoy (2018) Fosis está transfiriendo recursos por Eje para 78 municipios más, por lo que gradualmente se avanza en esa dirección.
- Respecto de Calle y Abriendo Caminos en 2016, si bien las orientaciones técnicas aprobadas permitieron que el diagnóstico y levantamiento de cobertura fuera llevado a cabo por los ejecutores, dado que no se contaba con presupuesto desde Eje para esto, al momento de aprobar las bases se debió modificar las resoluciones de las OT y corregirlas. No ha habido incremento en Eje para estos efectos, porque a diferencia de Vínculos, estos programas ingresan cobertura durante varios meses, y habría que tarificar el costo de esta actividad. En la actualidad, la principal cobertura la levantan los Especialistas en Grupos Vulnerables (EGV) aun cuando todos los términos de participación que son repuestos durante el primer año, son levantados por los ejecutores. En el caso de las regiones que concentran más población (especialmente la RM), el levantamiento de cobertura se hace a partir de estrategias colaborativas con los ejecutores, porque los EGV regionales no darían abasto.

2) Dado lo anterior, es fundamental replantear el EJE en cuanto a su aporte y el beneficio social que reporta. Como primera impresión se considera que debería focalizar su intervención en los ámbitos de monitoreo y seguimiento, en función de hitos relevantes definidos en cada programa del Subsistema.

6.6. COMPONENTE ACOMPAÑAMIENTO

1) Flexibilizar el contenido de algunas sesiones permitiendo adaptar las temáticas definidas en los cuadernillos o dejar algunas sesiones libres, con foco en las necesidades particulares que pueda tener el beneficiario o la familia durante el período de intervención.

   Esta recomendación es consistente con la línea de evolución que ha tenido el Subsistema, habiendo sido abordado ya para 3 de los 4 programas (Vínculos es el que sigue teniendo sesiones definidas en los cuadernillos).

2) Fomentar la inclusión laboral de los beneficiarios de los programas Familias, Abriendo Caminos y Calle sobre la base de alianzas estratégicas con el sector privado que sensibilice y promueva la inserción laboral de los beneficiarios del Subsistema en empresas y mediante la incorporación activa de las OMIL en la intermediación laboral de los mismos. Esto va de la mano de evaluar la tasa de éxito de la intermediación laboral de Más Capaz.
3) Establecer mayores posibilidades de perfeccionamiento y capacitación a los equipos profesionales que ejecutan el Componente de Acompañamiento en las distintas temáticas que enfrentan.
4) Ampliar la red con instituciones especializadas para llevar a cabo derivaciones de casos críticos.
5) Establecer mejores condiciones laborales / contractuales de los equipos profesionales que ejecutan el Componente de Acompañamiento, lo cual está asociado a una mayor transferencia de recursos hacia los ejecutores de los programas, de modo de favorecer la mantención de los equipos. Esto considera dimensiones como: remuneraciones de los equipos, capacitaciones, técnicas de autocuidado, espacios de trabajo adecuados, entre otros.

6.7. COMPONENTE TRANSFERENCIAS MONETARIAS

1) Analizar el diseño y distribución de las Transferencia Monetarias de modo de desarrollar un esquema de transferencias que sea pertinente a las características y necesidades de cada una de las poblaciones objetivos que atienden los programas del Subsistema, generando mayor equidad en su distribución.
2) Rediseñar la Transferencia Base para que cubra el 100% de la brecha que tiene el hogar para alcanzar la línea de pobreza extrema, actualizando la forma de medir pobreza, y universalizar su entrega a toda la población que está por debajo de la línea de la extrema pobreza, independientemente que participe en el Subsistema.

   Es necesario avanzar en el piso mínimo de ingresos, en la medida que la disponibilidad presupuestaria lo vaya permitiendo. La Transferencia Base, además, está anclada en la CASEN 2009, y, a partir de 2012, con la Encuesta de Presupuestos Familiares del INE, que permitió actualizar la canasta, medir pobreza por ingresos con el año 2009 constituye un error metodológico, que hoy genera problemas operativos con la identificación de la brecha y pago de bonos.

3) Reemplazar las Transferencias Condicionadas por Transferencias que se basen en las necesidades objetivas de los hogares y familias participantes (número de dependientes: niños(as), adultos mayores, personas con discapacidad), aumentando el monto del Bono de Protección en los programas donde estas situaciones no se dan naturalmente como son los beneficiarios de los programas Calle y Vínculos.

   Una recomendación similar puede encontrarse en la Evaluación de Programas Gubernamentales realizada a Familias, que pregunta si es o no razonable la existencia de transferencias condicionadas por deberes, toda vez que no se cumple el objetivo que las transferencias incentiven de la condicionante, ya

que tanto en asistencia escolar como Control del Niño Sano ya están cumplidos. El condicionamiento al rendimiento escolar tiene aún menos sentido, pues genera desigualdad horizontal, y ha sido fuertemente criticado por diversas organizaciones, sobre la base que coloca en el niño la responsabilidad de su rendimiento en términos de "ser mejor que otros" sin considerar que las familias, los establecimientos y la comunidad pueden no contar con las herramientas para apoyarlos, e incluso pueden generar comportamientos negativos como sobre exigencia por parte de los adultos o cambios de establecimiento educacional. Las transferencias condicionadas han sido criticadas a nivel internacional por UNICEF (2016).[116]

4) En el caso del Programa Vínculos, es necesario evaluar la posibilidad de permitir que los adultos mayores puedan nombrar a un apoderado cuando tienen problemas de movilidad.

5) Para el caso de Abriendo Caminos, se recomienda extender a esta población el sistema de acreditación que existe hoy para Familias (a través de un módulo especial de la plataforma Subsidios en los municipios del país), lo que facilitaría su operación.

6.8. COMPONENTE OFERTA

1) Analizar la pertinencia de las prestaciones y servicios incorporados en el Componente, particularmente para los programas Calle, Vínculos y Abriendo Caminos, de modo de identificar nuevas prestaciones y programas con los que establecer convenios de colaboración o de transferencia.
2) Se recomienda continuar avanzando en el acceso preferente de las distintas poblaciones que atiende el Subsistema a las prestaciones ofrecidas por otros sectores, y que estos las reconozcan como parte de la población objetivo de sus acciones.

   En este momento, los acuerdos de colaboración entre instituciones establecen, por glosa presupuestaria de la Ley de Presupuesto de cada año, que debe darse la atención preferente a la población atendida por el Subsistema, lo que los hace exigibles, en tanto que los convenios de transferencia de recursos los hacen exigible por construcción. Si bien se ha ido avanzando en alcanzar convenios de colaboración, es importante que los otros sectores incorporen a la población atendida por el Subsistema como parte de su población objetivo prioritaria, lo que requiere un trabajo político de los niveles superiores del MDS con sus pares en otros sectores en el comité de Ministros

3) Se debe revisar y actualizar permanentemente, para todos los programas del Subsistema, cuál debiese ser la oferta de bienes y servicios a la que podrán acceder sus beneficiarios, si los requisitos de acceso son adecuados, y cuáles son las medidas necesarias para permitir dicho acceso en caso que éste sea pertinente.
4) Medir si los indicadores de propósito y resultado de cada una de las prestaciones se realizan efectivamente en los beneficiarios del Subsistema, de modo de poder evaluar su impacto/efectividad, así como identificar las sinergias que pueden ocurrir entre prestaciones.

[116] UNICEF (2016) Conditionality in cash transfers: UNICEF's approach. *Social Inclusion Summaries. February.*

6.9. RECOMENDACIONES FUTURAS PARA LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

Todo método de evaluación tiene pros y contra que deben ser sopesados por el evaluador externo a la hora de elegir el método apropiado para evaluar el impacto de un programa. El set de métodos de evaluación a disposición del evaluador está condicionado por las características institucionales que determinan el procedimiento de implementación de un programa, la calidad de los datos disponibles, y las eventuales restricciones éticas que conlleva la implementación de cada método. Aplicar el método más robusto, experimentos aleatorios, para la evaluación de un programa permite recuperar efectos causales, sin embargo conlleva a su vez dilemas éticos que pueden estar en contradicción con la institucionalidad procedimental y legal del funcionamiento de un programa. En cambio, condicional en la existencia de datos adecuados, realizar una evaluación de impacto vía *matching* típicamente no implica dilema ético alguno, sin embargo la probabilidad de identificar efectos causales vía dicho método es muy baja. Estos pro y contras de los métodos de evaluación son atributos que el investigador no puede cambiar. La calidad de los datos podrá influir en la calidad de la evidencia que se puede derivar con cada método, pero las restricciones de cada método son intrínsecas a cada uno de ellos. Sin embargo, el evaluador puede intentar negociar las condiciones institucionales bajo las cuales se implementará la evaluación de un programa antes de que éste se implemente, para, de esa manera, aumentar la probabilidad de que dichas condiciones de evaluación sean lo más adecuadas posibles para obtener evidencia rigurosa respecto a si un programa funciona o no, por qué funciona o por qué no funciona, donde funciona y donde no funciona, y qué mecanismos explican el desempeño del programa.

Lo anterior implica una tarea política previa capaz de conciliar los intereses de los diseñadores e implementadores del programa con los intereses de los evaluadores. Puede haber eventualmente un problema de inconsistencia dinámica tanto para implementadores como para los evaluadores: los implementadores no quieren ser evaluados para evitar el riesgo de ser juzgados negativamente, mientras que los evaluadores no quieren evaluar programas que no cuenten con una institucionalidad que permita el diseño de una estrategia de evaluación que garantice la obtención de evidencia rigurosa del funcionamiento del programa. Dicha divergencia de intereses debe ser procesada políticamente e institucionalmente previo a la decisión de implementación de un programa, para así corregir el choque de incentivos de ambas partes y promover la colaboración en la consecución de un objetivo común: saber si el programa cumple o no con los objetivos a nivel de resultados para los cuales fue diseñado, y acordar recomendaciones que apunten a mejorar la relación costo-efectividad del programa.

Nótese que lo anterior no supone el establecimiento de acuerdos institucionales de evaluación que involucren el proceso de implementación global de un programa. La evaluación rigurosa de un programa, de hecho, no requiere a priori la evaluación sobre la totalidad de los usuarios del programa. La evaluación de un programa no tiene por qué ser un juego de suma cero en que una evaluación positiva del programa implique que debe continuar indefinidamente y una evaluación negativa que debe cerrar inmediatamente. Los programas pueden ser evaluados de manera continua y sin necesidad de hacerlo de manera escalada. Por ejemplo, un programa puede ser evaluado en una versión piloto, que involucre a un subconjunto de potenciales usuarios. Un acuerdo institucional de evaluación continua de versiones piloto en etapas previas a la implementación de un programa permite acumular evidencia rigurosa a baja escala que puede ser traducida en recomendaciones de mejora que propicien base científica para escalar el programa a una población de mayor tamaño, y de algún modo aumentar la probabilidad de que el impacto del programa será

efectivamente positivo para sus usuarios. Este ha sido el caso, por ejemplo, de múltiples proyectos alrededor del mundo evaluados por el Banco Mundial, el BID, JPAL, entre otras organizaciones involucradas en el mundo de las evaluaciones de impacto.[117] Asimismo, la evaluación negativa de un programa no necesariamente debe conducir a su cierre, sino que, en combinación con la evidencia cualitativa y de fidelidad de la implementación, puede llevar a un mejoramiento de su diseño y ejecución, en un proceso continuo de aprendizaje y perfeccionamiento.

En el caso particular de los sub-componentes que son parte del programa Subsistema de Protección Social Seguridades y Oportunidades, un esquema de acuerdos institucionales de evaluación previo a la implementación del programa podría haber mejorado sustancialmente la calidad de la evidencia recogida. A continuación detallamos algunos elementos sugerentes para una propuesta de acuerdo institucional de evaluación a ser utilizado por las autoridades dentro del MDS como base para el diseño de futuras licitaciones de la evaluación de éste y otros programas que maneje el ministerio:

1. Establecer un marco de evaluación del programa que establezca la evaluación de una etapa piloto y separadamente la evaluación de una etapa escalada. Esta propuesta puede ser controversial en tanto el ciclo político actual impone restricciones de tiempo que restringen el horizonte temporal de acción para mostrar resultados positivos de una gestión. Tener que esperar los resultados de una evaluación piloto para luego escalar el programa a nivel nacional constituye un costo de tiempo potencialmente insalvable para autoridades políticas que deben compatibilizar dos objetivos simultáneos: hacer buena política pública y ganar las siguientes elecciones. Realizar bien lo primero no siempre posibilita lo segundo, y la urgencia por garantizar lo segundo está muchas veces por sobre la urgencia de garantizar lo primero. No obstante, la implementación y evaluación de programas piloto no tiene por qué ser parte de un esquema previo al escalamiento de la política. De hecho, los programas pilotos pueden ser parte de un esquema de evaluación continua que caminan a la par de la implementación de un programa a nivel nacional. Un programa piloto diseñado para testear posibles modificaciones al diseño escalado del programa puede operar consustancialmente a la implementación del programa a nivel nacional, con la diferencia que admite una flexibilidad institucional en su proceso de implementación que ofrece flexibilidad también al evaluador. Más aún, los resultados que eventualmente se deriven de los programas piloto pueden constituir información útil para el mejoramiento continuo en la implementación de la política a nivel nacional.
   Lo anterior implica diseñar partidas presupuestarias de los programas que contemplen recursos separados para la implementación de pilotos paralelos a la implementación nacional del programa. Dichos pilotos pueden ser fortalecidos en tanto estén atados a una agenda de evaluación continua que permita procesar la información requerida para el mejoramiento de la política a nivel nacional. El sistema político no ve amenazada la garantía de implementación del programa pues el programa está garantizado en su jurisdicción, sin embargo, la calidad de la implementación de dicho programa puede tener beneficios enormes para efectos del objetivo político de ganar la siguiente elección o de tener mayor impacto en el valor público que el programa persigue generar. Por su parte, el equipo de evaluadores cuenta con la flexibilidad requerida para evaluar el programa sin tener que enfrentar las

[117] Para una muestra de casos relevantes de políticas que fueron evaluadas y luego escaladas, por favor visitar https://www.povertyactionlab.org/scale-ups.

restricciones políticas e institucionales que constriñen la ejecución de diseños de evaluación más rigurosos, como la implementación de experimentos.

2. Establecer un marco de evaluación del programa que permita aleatorizar usuarios en el margen del criterio de elegibilidad, donde no hay a priori certezas de que un potencial usuario elegible del programa tenga los mismos méritos que un potencial usuario no elegible al programa. Esta opción tiene como principal ventaja la posibilidad de recuperar efectos causales y por tanto garantizar validez interna en la evaluación del programa. Su principal desventaja es que es evidencia para una submuestra de los potenciales usuarios que claramente no es representativa de la población objetivo del programa. En efecto, la validez externa de la evidencia será débil.
3. Establecer diseños de implementación de los programas que consideren fases que son asignadas exógenamente ya sea a nivel de usuarios o a nivel de comuna/región. Esta estrategia de evaluación es especialmente valiosa cuando los recursos comprometidos para la implementación del programa son insuficientes para tratar a la población objetivo completa, y por tanto se requiere establecer criterios territoriales de implementación en el tiempo, donde algunos territorios son tratados primero y otros después. En efecto, los territorios donde el programa se implementa primero pueden jugar el rol de zonas tratamiento y aquellas que se tratan después el de zonas control. Quién se trata primero y quien después sin duda puede conllevar un problema político, en tanto las autoridades locales claramente tienen intereses en que el programa llegue lo antes posible a las comunidades que están bajo su jurisdicción. Sin embargo, a priori un acuerdo de evaluación previo que garantice el bien superior de los resultados de la evaluación del programa por sobre la garantía de intereses políticos particulares debiese ser un argumento de peso suficiente para convencer a la clase política de que la estrategia de asignación del programa en fases es una estrategia que maximiza el bienestar general. Ejemplos de políticas que se han implementado en fases en Chile son pocos, pero significativos y con buenos resultados: uno de ellos es la reforma procesal penal. Un ejemplo más reciente es la implementación de la nueva Ley de Inclusión y el sistema de asignación de cupos en escuelas públicas y particular subvencionadas.

7. ANEXOS

7.1. ANTECEDENTES RELEVANTES

7.1.1. Conceptos fundamentales del Sistema de Protección Social Chile Solidario (MIDEPLAN, 2004)

A continuación se presentan sintéticamente tres planteamientos centrales respecto al diagnóstico que se genera desde la institución, que serán la base para la creación del Sistema Chile Solidario.

a) MIDEPLAN realizó un estudio panel de hogares con la Encuesta Casen en el período 1996-2001, instrumento que permite analizar la conducta dinámica de la población en situación de indigencia, pobreza no indigente y no pobre, permitiendo estudiar los cambios ocurridos en la situación de la población encuestada e indagar en los factores asociados a tales variaciones. Un resultado relevante de este estudio es que este dinamismo se generaba en torno a la vulnerabilidad, es decir, los estratos más bajos pueden tanto subir como bajar con facilidad en materia de ingresos, pudiendo transitar entre la pobreza y la vulnerabilidad en varias ocasiones en un período de tiempo determinado.[118] Adicionalmente, un conjunto de evaluaciones permitió constatar que, a pesar de la amplia oferta pública existente de programas sociales dirigidos a atender las necesidades de las personas más pobres del país, los beneficios sociales eran percibidos en mayor medida y con mayor intensidad por aquellas familias pobres no indigentes, que por aquellas indigentes o en condición de pobreza extrema. En parte importante ello se debía a un diseño de la oferta pública basado en un modelo de espera estructurado en función de la demanda, y que asumía, al mismo tiempo, que aquellos que no demandaban estos servicios y beneficios, no los requerían. Uno de los factores críticos de exclusión de los pobres extremos de los programas sociales diseñados para ellos era justamente su aislamiento, desinformación y fuerte desvinculación de las redes disponibles de las instituciones, lo que generaba que fueran justamente quienes más necesitaban de esos beneficios los que accedían a ellos en menor medida.[119]

b) Segundo, antes de Chile Solidario, el foco de intervención en torno al cual se habían organizado tradicionalmente las prestaciones sociales del Estado eran las personas individuales, no las familias, lo que generaba grados importantes de dispersión en la provisión de beneficios. No se lograba, hasta ese momento, la complementariedad de estos beneficios, pues no se visualizaba a la familia como un sistema interdependiente, y no existía una integración que permitiera sincronizar la provisión de prestaciones, por parte de distintos organismos del Estado. Asimismo, la forma en que se habían organizado los beneficios estatales obedecía a una lógica sectorial, en el sentido que cada responsable de la provisión de prestaciones sociales operaba con criterios particulares desde su propia función y objetivos, y de acuerdo a sus propios criterios técnicos, necesariamente parciales. Esto se tradujo, en definitiva, en la existencia de una amplia oferta de programas dirigidos hacia un

[118] Para el año 2004 se indicaba que más del 50% de la población era vulnerable de caer en la pobreza, mientras se observaba inmovilidad social sólo en el noveno y décimo decil (MIDEPLAN, 2004).

[119] MIDEPLAN (2004). Conceptos fundamentales del Sistema de Protección Social Chile Solidario. Disponible en: http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/btca/txtcompleto/chs/centrodoc_170.pdf.

mismo sector de la población, con el riesgo de sobre intervención que ello conlleva.[120] Desde los enfoques de sistemas complejos y de desarrollo humano, esto significa que no solo no se abordaba la problemática del conjunto del sistema familiar sino que tampoco se apreciaba la totalidad de las necesidades y problemas de cada uno de los individuos que lo integran, requisito para poder remover adecuadamente los obstáculos que impiden la realización de sus proyectos de vida y el ejercicio de sus derechos.

c) Tercero, antes de Chile Solidario, los beneficios del Estado eran entregados de manera incondicional sobre la base de antecedentes principalmente socioeconómicos, fundamentalmente a partir del puntaje obtenido por los postulantes en la ficha CAS. En este contexto, una vez asignado el beneficio, no se verificaba la mantención de estas condiciones a lo largo de su vigencia, pero si se observaba avances en la condición, se perdían todos los beneficios adquiridos, desincentivando el esfuerzo por generar mayores ingresos autónomos por parte de las familias.[121]

[120] MIDEPLAN (2004).

[121] MIDEPLAN (2004).

7.2. EVALUACIÓN CUALITATIVA

7.2.1. Anexo metodológico

A continuación se entregan la nómina de entrevistados que participaron en la Evaluación Cualitativa de los programas del Subsistema Seguridades y Oportunidades.

A nivel de **Evaluación de Diseño**, en calidad de informante calificado fueron entrevistados:

Expertos y académicos en temática de pobreza:

- Ignacio Irarrázabal.
- Juan Carlos Feres.

Expertos en temática de cada programa:

- Familias: Francisca Rivero.
- Vínculos: Juan Carlos Catalán.
- Situación de Calle: Luis Ossa, Hogar de Cristo.
- Abriendo Caminos: Carolina Soto, Consejo Nacional de Infancia.

Expertos y académicos que hayan participado en la evaluación de los programas en estudio:

- Ximena Montenegro (Evaluación Modelo de Gestión 2015).
- Osvaldo Larrañaga (Evaluación de Impacto Chile Solidario Primera Cohorte).

Representantes institucionales:

- Subsecretaría de Evaluación Social: Luis Díaz, Jefe de la División de Políticas Sociales.
- Subsecretaría de Servicios Sociales: Iván Castro, Jefe de la División de Promoción y Protección Social.
- DIPRES: Antonio Garrido, anterior contraparte institucional del Ministerio de Desarrollo Social.

Además, se entrevistó a profesionales que ejecutan los programas a nivel central:

Tabla 67: Actores institucionales para evaluación de diseño

Ámbito	Entrevistados
Subsistema de Protección Social Seguridades y Oportunidades	- Coordinadora Subsistema Nivel Central MDS, Marcia Pardo. - Coordinador Subsistema Gobierno Sebastián Piñera, José Francisco Fernández. - Departamento Diseño Metodológico: Hugo Cuevas, Érica Rodríguez, Claudia Núñez, María José Labra, Mónica Contreras Jacob, Cecilia Aravena y Javier Muñoz. - Encargado Unidad Coordinación Intersectorial de Programas: Enrique Saldivia. - Jefe del Departamento de Gestión de Proyectos Informáticos y Proceso: Francisco Socías. - Jefa del Departamento de Estudios, División Políticas Sociales: Javiera Troncoso. - Coordinadora Regional Subsistema, SEREMI MDS Región Metropolitana:

	Andrea Pérez.
Familias	- Encargada Nivel Central MDS Programa Familias: Ana María Valenzuela. - Encargado a Nivel Central FOSIS Programa Familias: José Cisterna. - Equipo Territorial Nivel Central FOSIS: Oriana Lamatta. - Equipo Territorial Nivel Central FOSIS: Francia Lazo .
Vínculos	- Encargada Nivel Central MDS Programa Vínculos: Verónica Railao. - Jefe de la Unidad de Participación. División de Gestión y Operación Territorial de SENAMA: Jorge Cabello.
Abriendo Caminos	- Encargada (S) Nivel Central MDS Programa Abriendo Caminos: Pamela Sánchez.
Calle	- Encargada Nivel Central MDS Programa Calle: Valentina Sepúlveda. - Encargada Noche Digna: Claudia Díaz. - SEREMI MDS V Región: Catalina Ortiz (diseñó metodología ASL Calle). [122]

Fuente: Elaboración propia

La evaluación cualitativa a **Nivel de Implementación** incorporó entrevistas semiestructuradas de carácter individual y colectivo donde participaron actores institucionales que laboran en el MDS, FOSIS y SENAMA a nivel regional, así como directivos y profesionales de los equipos ejecutores los cuales provenían de Municipios (Familias y Vínculos) y ONG (Abriendo Caminos y Calle). Esta evaluación consideró también grupos de foco con beneficiarios egresados de los programas.

A continuación se entrega nómina de entrevistados.

Tabla 68. Actores institucionales entrevistados Evaluación Implementación Programas

Programa	Nombre	Cargo	Nivel	Institución / Organización	Lugar
Subsistema	Andrea Pérez Quezada	Encargada Subsistema	Regional	Ministerio	RM
Familias	Tamara Flores	Subrogante Encargada	Regional	Fosis	RM
Familias	Ana María Villarroel	Subrogante Encargada	Regional	Fosis	RM
Familias	Karina Baeza	Apoyo Técnico y Apoyo Provincial	Regional	Fosis	Peñalolén
Familias	Luis Silva	Apoyo Técnico y Apoyo Provincial	Regional	Fosis	Peñaflor
Familias	Gabriela Troncoso y Camila Villagra	Gestores Familiares Eje	Regional	Fosis	Peñalolén
Familias	Fernanda González	Gestores Familiares Eje	Regional	Fosis	Peñaflor
Familias	María Teresa Sarmiento	Encargado Programa	Comunal	Municipio	Peñaflor
Familias	René Zepeda	Encargado Programa	Comunal	Municipio	Peñalolén

[122] Se había solicitado reducir las entrevistas para este programa, no obstante ello, a la fecha las entrevistas ya se encuentran realizadas.

Programa	Nombre	Cargo	Nivel	Institución / Organización	Lugar
Familias	Profesionales APS-APL	Profesionales APS-APL	Comunal	Municipio	Peñaflor
Familias	Profesionales APS-APL	Profesionales APS-APL	Comunal	Municipio	Peñalolén
Vínculos	Felipe Tapia	Encargado Programa	Regional	Ministerio	RM
Vínculos	Natalia Zúñiga	Coordinadora Senama	Regional	Senama	RM
Vínculos	Valeria Garay y otros profesionales Senama	Gestores Senama	Regional	Senama	RM
Vínculos	Isabel Soto y otros profesionales EGV-Eje	EGV-Eje	Regional	Ministerio	RM
Vínculos	Fernanda Santis	Encargada Programa	Comunal	Municipio	Talagante
Vínculos	Paulina Traipe	Encargada Programa	Comunal	Municipio	Lo Espejo
Vínculos	Camila Palacios y otros profesionales APS-APL	Profesionales APS-APL	Comunal	Municipio	Talagante
Vínculos	Profesionales APS-APL	Profesionales APS-APL	Comunal	Municipio	Lo Espejo
Abriendo Caminos	Andrea Pérez Quezada	Encargada Programa	Regional	Ministerio	RM
Abriendo Caminos	Julio Pintos Y Patricia Ferrada	Asistente Técnico Programa y EGV	Regional	Ministerio	RM
Abriendo Caminos	Joan Navarro	Coordinador Equipo Ejecutor	Comunal	ONG	Maipú
Abriendo Caminos	Sonia Huerta	Coordinador Equipo Ejecutor	Comunal	ONG	Quilicura
Abriendo Caminos	Profesionales APS-APL	Profesionales APS-APL	Comunal	ONG	Quilicura
Abriendo Caminos	Alejandra Fuentes	Profesionales Sociocomunitario	Comunal	ONG	Quilicura
Abriendo Caminos	Profesionales APS-APL	Profesionales APS-APL	Comunal	ONG	Maipú
Abriendo Caminos	Javiera Roa	Profesional Sociocomunitario	Comunal	ONG	Maipú
Calle	Andrea Pérez Quezada	Encargada Programa	Regional	Ministerio	RM
Calle	Natalia Sagredo y Jenny Pérez	Asistentes Técnicos Programa	Regional	Ministerio	RM
Calle	Oliver Rutconsky	EGV	Regional	Ministerio	RM
Calle	Moisés Rojas	Coordinador Equipo Ejecutor	Comunal	ONG	El Bosque/San Bernardo

Programa	Nombre	Cargo	Nivel	Institución / Organización	Lugar
Calle	Lucy Ortiz	Coordinador Equipo Ejecutor	Comunal	ONG	Peñalolén/Macul
Calle	Profesionales APS-APL	Profesionales APS-APL	Comunal	ONG	El Bosque/San Bernardo
Calle	Francisca Pizarro y otros profesionales APS-APL	Profesionales APS-APL	Comunal	ONG	Peñalolén/Macul

Fuente: Elaboración propia

A continuación, se listan los grupos de foco realizados con los beneficiarios egresados.

Tabla 69. Grupos de Foco con beneficiarios egresados Evaluación Implementación Programas

Programa	Comuna	Ejecutor	Nº Asistentes	Fecha
Familias	Peñaflor	Municipalidad	3	09-01-2018
Familias	Peñaflor	Municipalidad	9	09-01-2018
Vínculos	Talagante	Municipalidad	10	11-01-2018
Vínculos	Talagante	Municipalidad	5	11-01-2018
Vínculos	Lo Espejo	Municipalidad	7	12-01-2018
Vínculos	Lo Espejo	Municipalidad	9	12-01-2018
Calle	El Bosque - San Bernardo	Fundación Emplea	3	08-01-2018
Calle	El Bosque - San Bernardo	Fundación Emplea	3	08-01-2018
Calle	Peñalolén - Macul	Las Viñas	5	05-01-2018
Abriendo Caminos	Renca - Quilicura	Kairós	4	19-01-2018
Abriendo Caminos	Renca - Quilicura	Kairós	4	19-01-2018

Fuente: Elaboración propia

Para el desarrollo de los diversos tipos de entrevistas (en profundidad, semiestructuradas y colectivas) y grupos focales se contó con un moderador (psicólogo o sociólogo), quien, en base a una pauta de indagación condujo las conversaciones, individuales o colectivas, las cuales fueron grabadas en audio previa aceptación por parte de los entrevistados y transcrita en forma literal para su posterior análisis.

Las pautas de indagación de entrevistas y grupos focales fueron elaboradas por el equipo de trabajo, posteriormente validadas por la contraparte técnica y testeadas a través de una aplicación piloto, tras lo cual se ajustaron los contenidos y secuencias de las áreas de indagación a considerar.

Las entrevistas y grupos focales se analizaron mediante las lecturas de sus transcripciones y la posterior codificación en función de las áreas de interés, teniendo como base la estructura de dimensiones del guión utilizado (pauta). El procedimiento consistió en generar matrices de análisis en Excel y el posterior análisis a través de la lectura de lo entregado por cada entrevistado por cada tópico analizado.

7.2.2. Anexo matriz de recursos y descripción de sesiones de acompañamiento

7.2.2.1. Programa Familias

Tabla 70: Matriz de recursos Programa Familias (cohortes 2013-2014)

Recursos	Descripción
Efectividad	Autoimagen
	Control Interno
Estado de Salud Mental	Inventario de Salud Mental (Mental HealthInventory)-Estado de Ánimo
	Estado de ánimo y disposición al trabajo
Estado de Salud Física	Estado de Salud Física
	Estado de salud y disposición al trabajo
Competencias Parentales	Capacidad del Jefe de Familia para motivar e incentivar a los otros miembros de la familia
Clima familiar	Comunicación Familiar
	Distribución del tiempo en familia
Estructura familiar	Organización para la realización de las tareas del hogar
	Integrantes de la familia con algún grado o tipo de dependencia
	Organización familiar para cuidar a los integrantes que presenten algún tipo de dependencia
Competencias Parentales	Relación que los cuidadores establecen con los niños, niñas y/o adolescentes cuando se encuentran en problemas
	Satisfacción de las necesidades básicas de los niños, niñas y/o adolescentes al interior de la familia
Asistencia y rendimiento escolar	Matrícula Escolar
	Asistencia Escolar
	Rendimiento Escolar
Actitud hacia la Educación	Acciones que se emprenden o que emprenderían cuando los niños(as) y/o adolescentes de la familia han presentado, o presentarían alguna dificultad en el estudio.
Actitud hacia el trabajo	Alternativas que utilizarían las personas para enfrenar un aviso de despido en su trabajo
	Motivos que tienen las personas para no trabajar, estando en condiciones de poder hacerlo
	Acciones para conseguir trabajo
Iniciativa y emprendimiento	Participación en Cursos de Capacitación
	Múltiples trabajos
	Disponibilidad y disposición para trabajar
Acreditación para el trabajo	Adultos en la familia mayores de 18 años en condiciones de trabajar cuentan con la documentación básica según sus condiciones y características
Actividad laboral actual	Integrantes adultos de la familia que se encuentran en situación de “ocupados”
	Trabajo infantil
	Integrantes de la familia en situación de desocupados o inactivos
	Tiempo de desocupación o inactividad
Condiciones laborales actuales	Nivel de formalidad en el trabajo
	Condiciones laborales del principal preceptor de ingresos

	Condiciones laborales del trabajo infantil
Gestión del Presupuesto Familiar	Fuente de los Ingresos Familiares
	Gastos de la familia
	Ahorro
	Deuda
Gestión del Presupuesto Familiar	Mecanismo para mantener y administrar el ahorro
	Manejo de la Deuda
Cuidado de personas dependientes	Cuidado infantil
	Cuidado de adultos mayores no valentes o postrados
	Cuidado de personas con discapacidad
Promoción de Salud	Inscripción en algún sistema de Salud
	Integrantes de la familia con sus controles de salud al día de acuerdo al ciclo de vida o condición particular
	Acciones que se emprenden cuando algún integrante de la familia se enferma
	Nivel de conocimiento sobre la red de salud cercana
Redes cercanas	Densidad y Disponibilidad de redes cercanas
	Redes Comunitarias
	Uso de redes comunitarias
Redes institucionales locales	Uso de redes institucionales de acuerdo a las necesidades o características de los integrantes de la familia
	Conocimientos básicos para realizar trámites o acceder a servicios que ofrecen las redes institucionales básicas

Fuente: Elaboración propia en base a documentos metodológicos y normas técnicas período definido.

a) Sesiones, modalidades y su periodicidad

A continuación, se señalan las sesiones, la modalidad y periodicidad de ellas en cada uno de los acompañamientos del programa, durante el período 2013 - 2014.

Tabla 71: Sesiones acompañamientos Programa Familias (cohortes 2013-2014)

Acompañamientos	Nro.	Sesión	Modalidad	Periodicidad
Acompañamiento Psicosocial	1	Conociéndonos	Individual	Quincenal
	2	Nuestros logros	Individual	Quincenal
	3	Nuestra Familia	Individual	Quincenal
	4	Con qué contamos	Individual	Quincenal
	5	Nuestros sueños familiares	Individual	Quincenal
	6	Construyendo metas familiares	Individual	Quincenal
	7	Ordenando nuestras metas familiares	Individual	Mensual
	8	Construyendo nuestro plan familiar	Individual	Mensual
	9	Construyendo nuestro plan familiar	Individual	Mensual
	10	Construyendo nuestro plan familiar	Individual	Mensual
	11	Construyendo nuestro plan familiar	Individual	Mensual
	12	Construyendo nuestro plan familiar	Individual	Bimensual
	13	Cumpliendo nuestro plan familiar	Individual	Bimensual

	14	Cumpliendo nuestro plan familiar	Individual	Bimensual
	15	Cumpliendo nuestro plan familiar	Individual	Bimensual
	16	Cumpliendo nuestro plan familiar	Individual	Bimensual
	17	Cumpliendo nuestro plan familiar	Individual	Bimensual
	18	Reconociendo nuestros logros y recursos	Individual	Bimensual
	19	Proyectándonos como familia	Individual	Bimensual
Acompañamiento Sociolaboral	1	Conociéndonos	Individual	Quincenal
	2	¿Qué he hecho para generar ingresos?	Individual	Quincenal
	3	¿Con qué cuento para trabajar?	Individual	Quincenal
	4	Conociendo mi entorno	Individual	Quincenal
	5	¿Cómo me veo en el futuro?	individual	Quincenal
	6	Definiendo mis metas laborales	Individual	Quincenal
	7	Construyendo mi Plan Laboral	Individual	Quincenal
	8	Concretando mi Plan Laboral	Individual	Mensual
	9	Concretando mi Plan Laboral	Individual	Mensual
	10	Concretando mi Plan Laboral	Individual	Mensual
	11	Concretando mi Plan Laboral	Individual	Mensual
	12	Concretando mi Plan Laboral	Individual	Bimensual
	13	Concretando mi Plan Laboral	Individual	Bimensual
	14	Concretando mi Plan Laboral	Individual	Bimensual
	15	Concretando mi Plan Laboral	Individual	Bimensual
	16	¿Qué logré y qué quiero proponerme?	Individual	Bimensual
	-	Sesión Grupal obligatoria	Grupal	-

Fuente: Elaboración propia en base a documentos metodológicos y normas técnicas período definido.

7.2.2.2. Programa Vínculos

Tabla 72: Matriz de Recursos Programa Vínculos (cohortes 2013-2014)

Recursos	Descripción
Saber leer, escribir y calcular	Saber leer y escribir y poder comprender lo que se lee y poder realizar operaciones matemáticas básicas
Actitud positiva hacia la educación	Valorar la educación, el proceso de estudio y la formación propia y de las personas con vive. Realizar acciones que permitan el acceso y/o permanencia en el sistema educativo.
Estudios Escolares	Último curso aprobado y/o estar participando actualmente en alguna modalidad de educación preescolar o escolar, como por ejemplo jardín infantil, colegio o escuela, liceo o nivelación de estudios.
Formación para el trabajo	Actividades educativas o participación en educación superior, técnica, universitaria y/o en cursos certificados, talleres comunitarios, programas sociales y otras modalidades de educación popular.
Buen estado de salud física	Capacidad que la persona tiene para satisfacer las exigencias que son impuestas por la vida cotidiana.

Conductas de prevención	Acciones que realizan las personas para cuidar su salud y prevenir enfermedades, tales como realizar exámenes preventivos y tener vacunas al día. En el caso de la existencia de enfermedades, que éstas se encuentren en tratamiento.
Hábitos saludables	Hábitos saludables relacionados con el consumo y preparación de alimentos, limpieza corporal y bucal, realización de actividades físicas y/o de diversión, distracción y recreación al aire libre que benefician el estado físico y anímico.
Buen estado de salud mental	Capacidad emocional y psicológica de la persona para satisfacer las exigencias que son impuestas por la vida cotidiana
Trayectoria laboral	Años o meses de trabajo en cualquier área en la cual se haya aprendido algo, incluyendo años de experiencia laboral, rubro de desempeño y modalidad laboral, sea esta mixta, dependiente o independiente.
Acreditación para el trabajo	Documentos necesarios que permiten postular y/o acceder a un trabajo.
Actitud positiva hacia el trabajo	Motivación para buscar empleo, trabajar y mantenerse en un puesto de trabajo. En caso de estar trabajando, valorar el trabajo como un medio para aumentar ingresos y mejorar la calidad de vida de la familia.
Experiencia laboral	Trabajo por el cual se recibe ingresos, incluyendo, entre otros, la modalidad laboral actual (mixta, dependiente o independiente), el tipo de jornada laboral, etc.
Efectividad Personal	Confianza en las cosas que uno es capaz de hacer, quererse, valorarse, aceptarse y ser capaz de expresar lo que uno piensa y siente.
Solidaridad	Actitud de unidad basada en metas o intereses sociales que implican la entrega de tiempo, bienes o servicios en beneficio de otro.
Seguridad financiera	Disponer de ingresos estables y capacidad para identificar de forma ordenada los ingresos del hogar y los gastos asociados.
Presupuesto organizado	Conjunto de acciones que se realizan para reducir gastos, tales como sustitución de alimentos, ahorro de energía, consumo adecuado de agua potable y producción para el autoconsumo. Capacidad para desarrollar un plan de manejo del presupuesto en relación a los ingresos y llevarlo a cabo.
Bienes productivos	Espacio, permisos y condiciones básicas para el desarrollo de actividades productivas con fines comerciales y/o de autoproducción.
Disponibilidad de servicios básicos	Disponer de manera segura de agua no contaminada y sistemas sanitarios y de energía en la vivienda.
Equipamiento para el desarrollo de actividades domésticas	Equipamiento básico necesario para el desarrollo de actividades domésticas tales como alimentarse, descansar, guardar elementos y estudiar.
Espacios seguros para el desarrollo de actividades domésticas	Disponer de una vivienda con espacio suficiente y condiciones básicas de habitabilidad que permitan la realización de actividades domésticas de todos los miembros de la familia.
Lugar dónde vivir (patrimonio)	Posesión de bienes
Cohesión familiar	Relaciones que se establecen entre la persona y su familia en ámbitos tales como unión, comunicación, establecimiento de normas y límites y solución de problemas. Sentido de pertenencia al grupo familiar y reconocimiento de las costumbres, ritos y creencias familiares.
Competencias parentales	Capacidades de los adultos que están a cargo de la crianza de niños y niñas

	para cuidarlos, protegerlos y educarlos. Capacidad de entregar afectos y establecer normas, asegurándoles un desarrollo sano.
Cohesión familiar	Relaciones que se establecen entre la persona y su familia en ámbitos tales como unión, comunicación, establecimiento de normas y límites y solución de problemas. Sentido de pertenencia al grupo familiar y reconocimiento de las costumbres, ritos y creencias familiares.
Competencias parentales	Capacidades de los adultos que están a cargo de la crianza de niños y niñas para cuidarlos, protegerlos y educarlos. Capacidad de entregar afectos y establecer normas, asegurándoles un desarrollo sano.
Relaciones familiares y sociales cercanas	Existencia de relaciones con familiares, amigos y vecinos.
Relaciones con organizaciones territoriales y funcionales	Pertenecer a organizaciones o grupos tales como juntas de vecinos, clubes deportivos y/o agrupaciones culturales.
Vinculación con redes institucionales	Relación con instituciones públicas y/o privadas tales como municipalidades, organizaciones y fundaciones que permiten el acceso a beneficios sociales.

Fuente: Elaboración propia en base a documentos metodológicos y normas técnicas período definido.

- Sesiones, modalidades y su periodicidad

Las sesiones, sus modalidades y periodicidad, al interior de cada uno de los acompañamientos que conformaron el Programa Vínculos en 2014 como referencia del período definido, son detallados en el siguiente recuadro.

Tabla 73: Sesiones acompañamientos Programa Vínculos (cohortes 2013-2014)

Acompañamientos	Nro.	Sesión	Modalidad	Periodicidad
Acompañamiento Psicosocial	1	Valoración de la historia de vida	Individual	Quincenal
	2	Cómo llegar a ser más autónomos	Individual	Quincenal
	3	Plan de Desarrollo Parte I	Individual	Quincenal
	4	Plan de Desarrollo Parte II	Individual	Quincenal
	5	Temática optativa 1	Individual	Quincenal
	6	Temática optativa 2	Individual	Quincenal
	7	Temática optativa 3	Individual	Quincenal
	8	Temática optativa 4	Individual	Quincenal
	1	Conocimiento e integración grupal	Grupal	Quincenal
	2	Relación de los AM con su entorno	Grupal	Quincenal
	3	Derechos de los Adultos y Adultas Mayores	Grupal	Quincenal
	4	Prevención del maltrato	Grupal	Quincenal
	5	Temática optativa 1	Grupal	Quincenal
	6	Temática optativa 2	Grupal	Quincenal
	7	Cómo organizarse para seguir juntos	Grupal	Quincenal
	8	Temática optativa 3	Grupal	Quincenal
	9	Temática optativa 4	Grupal	Quincenal
Acompañamiento Sociolaboral	1	Historia ocupacional y proyección a futuro	Individual	Quincenal
	2	Diagnóstico y Perfil Ocupacional	Individual	Quincenal
	3	Formulando mi Plan Ocupacional	Individual	Quincenal

	4	Desarrollando mi Plan	Individual	Quincenal
	5	Talleres formativos	Grupal	Mensual
	6	Desarrollando mi Plan	Individual	Mensual
	7	Talleres formativos	Grupal	Mensual
	8	Desarrollando mi Plan	Individual	Mensual
	9	Proyectando mi plan	Individual	Mensual
	10	Presentando mi Plan	Grupal	Mensual

Fuente: Elaboración propia en base a documentos metodológicos y normas técnicas período definido.

7.2.2.3. Programa Abriendo Caminos

Tabla 74: Matriz de recursos Programa Abriendo Caminos (cohortes 2013-2014)

Recursos	Descripción
Buen estado de salud física	Acciones que realizan las personas para cuidar su salud y la de su familia y en el caso de la existencia de enfermedades, que estas se encuentren en tratamiento. Considera la capacidad de los cuidadores de los niños, niñas y adolescentes para llevar a cabo estas acciones y procurar el buen estado de salud de éstos.
Buen estado de salud mental	Capacidad emocional y psicológica de la persona para satisfacer las exigencias de la vida cotidiana. Considera un estado de salud mental que permita desarrollar las actividades de la vida cotidiana y las ocupaciones que corresponde a las personas según su etapa de desarrollo. En caso de la existencia de alguna necesidad de atención en salud mental, que la persona consulte, tenga un diagnóstico y siga su tratamiento
Actitud positiva hacia el cuidado de la salud	Predisposición y motivación para realizar atenciones de salud tanto preventivas como curativas
Alfabetización Digital	Capacidad de la persona para desenvolverse satisfactoriamente en un ambiente digital
Actitud positiva hacia la educación	Predisposición y motivación para enfrentar la educación o temas referidos al proceso educativo de los niños y niñas, incluye la valoración por la educación tanto para los niños como para sí mismo en caso de adultos
Saber leer, escribir y calcular	Capacidad para realizar funciones básicas de lecto-escritura y cálculo. Incluye comprender lo que se lee.
Educación escolar	Educación escolar alcanzada o que se encuentra en curso. También considera la participación en las distintas modalidades de educación
Buen rendimiento escolar	Alcanzar un desempeño educacional satisfactorio para aprobar cada curso y adquirir habilidades básicas deseadas de acuerdo al nivel educacional correspondiente.
Asistencia Escolar	Nivel de asistencia a la modalidad escolar que se cursa
Educación superior o cursos de especialización	Último curso aprobado o participación en educación superior, técnica, universitaria y/o en cursos de especialización certificados.
Acreditación para el trabajo	Disponibilidad de documentación que generalmente se requiere presentar para postular a un trabajo, como por ejemplo currículo vitae, documentos que certifiquen una determinada profesión u oficio, o papeles de antecedentes penales, o certificado de situación militar para los hombres.

Actitud positiva frente al trabajo	Predisposición o tendencia favorable para enfrentar el trabajo o temas asociados al trabajo. Considera la motivación por realizar actividades laborales como medio para mantenerse a sí mismo y a la familia. Incluye el tener una conducta laboral que le permita mantenerse en el trabajo. Excluye cualquiera de las peores formas de trabajo infantil
Actividad Laboral	Se refiere a la realización en la actualidad, de alguna actividad laboral, sin perjuicio de la modalidad dependiente o independiente
Ocupación Principal de acuerdo a la edad	Se refiere a la principal actividad que realizan los integrantes de una familia. Se busca identificar la actividad laboral que realizan los mayores de 18 años y que en los menores de edad la ocupación sea ser estudiante.
Experiencia laboral	Experiencia de la persona en el ámbito del trabajo remunerado
Confianza en un adulto significativo	Es la capacidad que desarrolla el niño en confiar en los adultos con los que viven y son parte de su red familiar
Autonomía	Se refiere a la capacidad de los niños, niñas y/o adolescentes, de realizar acciones de manera independiente, sin ayuda externa de los adultos, de acuerdo a la etapa de desarrollo en que se encuentran o grado de madurez que han adquirido. También hace alusión a la capacidad de tomar decisiones y que el entorno le permita tomar decisiones
Iniciativa	Es la cualidad de una persona de poner en marcha sus planes y proyectos. En los niños y niñas se refiere a la amplitud de espacio de éstos para tomar decisiones en materias que les conciernen.
Autoimagen positiva	Este recurso se evalúa en niños y niñas mayores de 6 años y se refiere a la autopercepción que han desarrollado sobre sí mismo, a través del conocimiento de gustos y preferencias en áreas en los que ellos sienten que son más competentes (por ejemplo, ser bueno para jugar a la pelota, ser bueno para bailar, para dibujar, etc.)
Efectividad personal	Es la capacidad de las personas de alcanzar sus metas y objetivos personales y familiares, identificando cuando de los logros se deben al propio esfuerzo.
Autodeterminación	Se refiere a la capacidad de las personas, de tomar decisiones para enfrentar la vida cotidiana, resolver problemas y conflictos, a partir de sus propias convicciones.
Adaptabilidad familiar	Es la capacidad de la familia para poder adaptarse a los cambios, por ejemplo frente a la privación de libertad de uno de sus integrantes
Cohesión familiar	Es la capacidad de la familia para mantenerse unida a pesar de las situaciones complejas que enfrenta. En particular se refiere a la solidez del vínculo entre el NNA y su cuidador principal.
Comunicación familiar	Es la capacidad que tienen las familias de poder compartir, conocer y comunicar lo que le ocurre a sus integrantes
Organización familiar	Es la capacidad de las familias para poder mantener una estructura con roles y funciones de acuerdo a la edad de sus integrantes y, que le permita funcionar satisfaciendo los requerimientos de cada integrante
Conductas preventivas en salud	Es un recurso de las personas, e indaga sobre un conjunto de temas relevantes asociados a la salud, en los que se debe tener una conducta que evite situaciones que podrían complicar el estado de salud del NNA y su familia.
Hábitos saludables	Se refiere al incentivo por estilos de vida saludables en alimentación, educación física. Se incluye los hábitos de higiene personal, hábitos y rutina diaria de estudio, sueño entre otras

Competencias Parentales	Es la capacidad de los cuidadores de los niños de asumir funciones de cuidado, protección y educación de manera práctica y adecuada, incluye tanto lo afectivo como lo material
Lugar donde vivir	Se refiere a la identificación del lugar en donde se reside, incluye aspectos legales de la tenencia de la vivienda
Espacios seguros para el desarrollo de actividades domésticas	Se refiere a las características de la vivienda que le permitan el desarrollo de actividades sin poner en riesgo la seguridad de sus integrantes
Equipamiento para el desarrollo de actividades domésticas	Se refiere a la disponibilidad adecuada de los bienes necesarios para la satisfacción de la necesidad de alimentación, dormir y estudio
Disponibilidad de servicios Básicos	Se refiere a la disponibilidad de los servicios básicos de energía eléctrica, agua potable y servicio higiénico en funcionamiento y condiciones adecuadas de uso
Ingresos	Es la disponibilidad de recursos que permitan la satisfacción de necesidades de los integrantes
presupuesto organizado	Es la capacidad de la familia en organizar sus ingresos partiendo por la satisfacción de las necesidades más básicas así como cumplir con los plazos de pago de los gastos. Con lo anterior, se permite atender las necesidades de los NNA como primera prioridad.
Acreditación para la participación en redes formales	Documentación necesaria que certifica una situación o condición personal o familiar ante instituciones públicas y/o privadas, que permite el acceso a prestaciones o servicios, por ejemplo, la Ficha Social, Carné de Discapacidad, Regularización de antecedentes penales, clubes deportivos.
Protección a los derechos de los niños y niñas	Velar por la protección de los derechos de los niños y niñas, asegurándoles cuidado y crecimiento sano, en lo físico como en lo emocional
Relaciones familiares cercanos	Es la capacidad de la familia para mantener vínculos efectivos con miembros de su familia nuclear y extensa, constituyéndose en una red de soporte
Relaciones con organizaciones de la comunidad	Es la capacidad de vinculación de la familia con las instituciones de su entorno como municipio, organizaciones funcionales, ONG

Fuente: Elaboración propia en base a documentos metodológicos y normas técnicas período definido.

- Sesiones, modalidades y su periodicidad

A continuación, se describen las modalidades y periodicidad de las sesiones que conforman los dos acompañamientos dentro del programa durante el período 2013-2014.

Tabla 75: Sesiones acompañamientos Programa Abriendo Caminos (cohortes 2013-2014)

Acompañamientos	Etapa/Módulo	Nro.	Sesión	Modalidad	Periodicidad
Acompañamiento Psicosocial	Etapa 1: Intensiva	1	Genograma Familiar	Individual o grupal	Semanal

	Módulo 1: Profundización diagnóstica	2	Nuestros Grandes Hitos	Individual o grupal	Semanal
		3	Dinámica Familiar	Individual o grupal	Semanal
		4	Anhelos y Propósitos	Individual o grupal	Semanal
		5	Nuestra Salud	Individual o grupal	Semanal
		6	Uso de Redes	Individual o grupal	Semanal
		7	Vínculo con la Escuela	Individual o grupal	Semanal
		8	Construcción del Plan de Desarrollo	Individual o grupal	Semanal
	Etapa 2: Intensiva Módulo 2: Estrategias familiares	1	Comunicación	Individual o grupal	Semanal
		2	Autoestima	Individual o grupal	Semanal
		3	Nuestros Vínculos Significativos	Individual o grupal	Semanal
		4	Capacidad y Habilidades Parentales	Individual o grupal	Semanal
		5	Parentalidad Positiva	Individual o grupal	Semanal
		6	Reorganización Familiar	Individual o grupal	Semanal
		7	Vínculo con el Adulto Significativo Privado de Libertad	Individual o grupal	Semanal
	Etapa 3: Consolidación y cierre Módulo 3: Cerrando un ciclo	1	Avances y Obstáculos en mi Vínculo con el Adulto Significativo Privado de Libertad	Individual o grupal	Quincenal
		2	Afianzando mi relación con el NNJ y cuidador/a	Individual o grupal	Quincenal
		3	Orientaciones para la Habitabilidad	Individual o grupal	Quincenal
		4	Orientaciones para la Solución Habitacional	Individual o grupal	Quincenal
		5	Orientaciones para el egreso	Individual o grupal	Quincenal
		6	Orientaciones para el Hito de Cierre	Individual o grupal	Quincenal
Acompañamiento Sociolaboral	Etapa de Elaboración del	1	Sesión inicial ASL	Grupal ASL-APS	Quincenal
		2	Mi trayectoria laboral y	Individual	Quincenal

	Plan Laboral		estrategias de generación de ingresos		
		3	¿Con qué cuento para trabajar?	Individual	Quincenal
		4	Mis proyecciones laborales	Individual	Quincenal
		5	Diagnóstico y Perfil sociolaboral	Individual	Quincenal
		6	Construyendo mi plan laboral	Individual	Quincenal
	Implementación Plan Laboral	7	¿Cómo vamos hasta ahora?	Individual	Quincenal
		8	Desarrollando mi Plan	Individual	Quincenal
		9	Talleres temáticos (Optativo)	Grupal	Quincenal
		10	Desarrollando mi Plan	Individual	Quincenal
		11	Talleres temáticos (Optativo)	Grupal	Quincenal
		12	Desarrollando mi Plan	Individual	Quincenal
		13	Talleres temáticos (Optativo)	Grupal	Quincenal
		14	Desarrollando mi Plan	Individual	Quincenal
		15	Talleres temáticos (Optativo)	Grupal	Quincenal
		16	Desarrollando mi Plan	Individual	Quincenal
		17	Talleres temáticos (Optativo)	Grupal	Quincenal
		18	Desarrollando mi Plan	Individual	Quincenal
		19	Talleres temáticos (Optativo)	Grupal	Quincenal
		20	Desarrollando mi Plan	Individual	Quincenal
	Cierre y valoración del Plan	21	Evaluando mi proceso	Individual	Mensual
		22	Nuestra experiencia en ASL	Grupal	Quincenal
		23	Definiendo mi futuro	Individual	Quincenal

Fuente: Elaboración propia en base a documentos metodológicos y normas técnicas período definido.

7.2.2.4. Programa Calle

Tabla 76: Matriz de recursos Programa Calle (cohortes 2013-2014)

Recursos	Descripción
Actitud positiva hacia el mejoramiento de la salud	Predisposición y motivación para mejorar o controlar el estado de Salud.
Manejo de Actividades de la Vida Diaria Instrumentales	Actividades destinadas a la interacción con el medio (uso de tecnologías para comunicarse, uso de transporte, uso de artículos eléctricos)
Buen estado de salud física	Capacidad de la persona para cuidar su salud y poder satisfacer las exigencias de su vida cotidiana.
Buen estado de salud mental	Capacidad emocional y psicológica del individuo para satisfacer las exigencias de su vida cotidiana.
Conductas de prevención	Prácticas que permiten al individuo mantenerse alejado de situaciones riesgosas.
Prácticas de vida saludable	Prácticas y rutinas que promueven una vida sana, tales como: alimentación sana y de calidad, cuidado apropiado del cuerpo, actividades de recreación, deportivas y de esparcimiento y estrategias de cuidado del hábitat.
Actitud positiva hacia la educación	Predisposición y motivación para estudiar o desarrollar acciones para acceder a instancias de educación.
Conocimientos de Alfabetización digital	Habilidades de un individuo para realizar tareas en un ambiente digital.
Buena asistencia escolar	Nivel de asistencia a la modalidad escolar cursada y especialmente del último periodo evaluado.
Escolaridad	Educación escolar alcanzada o que se encuentra en curso (incluye) modalidades alternativas de educación escolar.
Formación para el trabajo	Presencia de conocimientos especializados a través de educación superior y/o cursos de especialización certificados.
Buen rendimiento escolar	Nivel de rendimiento que favorece la escolaridad y permite optar a diversas alternativas de apoyo.
Experiencia laboral	Experiencia de trabajo remunerado según duración, rubro y modalidad laboral, realizados hasta la fecha.
Condiciones laborales favorables	Características del trabajo que otorgan seguridad física y social, y regularidad de ingresos.
Acreditación para el trabajo	Disponibilidad de documentación para realizar alguna actividad productiva.
Cuidado de personas dependientes	Acceso a cuidados para las personas de la familia que estén en situación de dependencia, al optar a oportunidades laborales.
Actitud positiva hacia el trabajo	Predisposición hacia el trabajo y motivación para acceder y mantenerse efectivamente en un puesto de laboral.
Efectividad personal	Capacidad de las personas para proponerse un sentido, ideas, metas y tener logro de ellas.
Resiliencia o Presencia de estrategias resilientes	Capacidad o presencia de estrategias que han permitido enfrentar, sobreponerse o salir fortalecido de situaciones, dañinas, traumáticas o

Espacios productivos Disponibilidad de espacios y condiciones básicas para el desarrollo de actividades productivas con fines comerciales y/o de autoproducción.	dolores
Presencia de Estrategias socioemocionales	Capacidad para relacionarse de una forma adecuada con los otros, empleando para ello medios de expresión que culminen en resultados positivos para la persona y para sus interacciones.
Autoestima	Percepción, evaluación y valoración acerca de uno mismo, de las propias características y de cómo somos.
Habilidades comunicacionales	Capacidad de interacción y manejo en la entrega y recepción de información.
Planificación y gestión de proyectos personales y/o Familiares	Capacidad de planificar y ejecutar acciones, gestionando recursos que permiten avanzar hacia el logro de metas.
Vinculación Familiar	Presencia y nivel de cercanía y vinculación segura con familiares o personas significativas.
Apego Familiar	Dinámica familiar caracterizada por el cuidado, protección, y cohesión, favoreciendo la calidad de las relaciones interpersonales al interior de ésta.
Habilidades parentales	Competencias prácticas de los adultos que están a cargo de la crianza, cuidar, proteger y educar, asegurándoles un desarrollo sano.
Gestión del Presupuesto	Capacidad de organización del presupuesto personal y/o familiar, en relación a los ingresos y gastos personales o familiares.
Estrategias de maximización de ingresos	Estrategias que permiten la reducción de gastos, aumento del ahorro y el conocimiento y uso de servicios financieros.
Patrimonio	Posesión de bienes por parte de la persona (como vehículo, propiedades u otros bienes patrimoniales).
Espacios productivos	Disponibilidad de espacios y condiciones básicas para el desarrollo de actividades productivas con fines comerciales y/o de autoproducción.
Equipamiento productivo	Disponibilidad de medios para llevar a cabo actividades productivas con fines comerciales y/o de autoproducción.
Equipamiento para actividades domésticas	Utensilios y artefactos para conservar, preparar y consumir alimentos.
Alternativas de habitabilidad	Nivel de habitabilidad que permite a la persona resolver sus necesidades básicas de alojamiento, higiene, servicios básicos, alimentación, etc. Puede variar desde la gestión en la calle, hasta la estadía en una residencia o vivienda transitoria.
Espacio habitacional habilitado para el desarrollo de las actividades domésticas básicas	Disponer de una vivienda o habitación con espacio suficiente, condiciones de habitabilidad y servicios básicos, a fin de permitir la realización de toda actividad doméstica.

Entorno saludable del lugar de habitación	Manejo adecuado de los potenciales agentes contaminantes en el entorno y lugar de habitación.
Equipamiento comunitario	Existencia y acceso a equipamiento comunitario y áreas verdes.
Habilitación civil	Disponibilidad de documentación que le permita gestionar y desenvolverse en las redes de servicio.
Protección de Derechos a Niños Niñas y Adolescentes	Velar por la protección de derechos de los niños, niñas y adolescentes, cuidando y protegiendo su integridad y el interés superior del niño.
Protección de Derechos a Grupos Vulnerables	Velar por la protección de derechos de los grupos más vulnerables (Adultos Mayores, Personas con Discapacidad, Mujeres, NNA.)
Protección ante situaciones violentas	Acceso a servicios que permitan a las persona o familia enfrentar situaciones de violencia.
Relaciones sociales cercanas	Grado de vinculación efectiva con personas del sector (vecino, comerciante, etc.) o de otras redes.
Relaciones con organizaciones territoriales y funcionales	Pertenencia y participación en organizaciones de la sociedad civil
Participación en redes institucionales	Acceso y participación efectiva en redes institucionales
Pertenencia y Sentido de pertenencia	Pertenencia a pueblos originarios, comunidades territoriales u otro tipo de agrupaciones
Seguridad	Condiciones de seguridad y percepción de seguridad en los espacios cotidianos.

Fuente: Elaboración propia en base a documentos metodológicos y normas técnicas período definido.

- Etapas, modalidades y periodicidad de los acompañamientos, y módulos temáticos

A continuación, se detallan las etapas de los acompañamientos, así como sus modalidades y periodicidad. Los módulos temáticos más abajo, en tanto, son puestos a disposición de la intervención para ser utilizados a libre elección según el plan de intervención establecido para cada usuario.

Tabla 77: Etapas acompañamientos Programa Calle (cohortes 2013-2014)

Acompañamientos	Nro.	Etapa	Modalidad	Periodicidad
Acompañamiento Psicosocial	1	Plan de Desarrollo	Individual	1 a 2 meses
	2	Ejecución	Según módulo(s) escogido(s)	6 a 18 meses
	3	Consolidación	Según módulo(s) escogido(s)	3 a 6 meses
	4	Egreso	Según módulo(s) escogido(s)	1 mes

Acompañamiento Sociolaboral	1	Levantamiento de Plan Laboral	Individual	2 meses
	2	Gestión Sociolaboral	Según módulo(s) escogido(s)	2 meses
	3	Inclusión Sociolaboral	Individual	6 a 8 meses
	4	Egreso y cierre	Individual	2 meses

Fuente: Elaboración propia en base a documentos metodológicos y normas técnicas período definido.

A continuación, se listan los módulos temáticos para la intervención en sus dos acompañamientos definidos durante los años 2013 2014.

- Módulo 1: Construyendo metas y sueños
- Módulo 2: Mi propio mapa de redes
- Módulo 3: Profundización en salud mental
- Módulo 4: Profundización en funcionalidad
- Módulo 5: Elaboración Plan de Desarrollo
- Módulo 6: Gestión de necesidades
- Módulo 7: Motivación al cambio
- Módulo 8: Cuidando mi salud y mi cuerpo
- Módulo 9: Cuidado de salud física (Grupo 3)
- Módulo 10: Uso y manejo de fármacos
- Módulo 11: Adherencia al sistema de salud
- Módulo 12: Cuidándome y cuidando de las personas que quiero
- Módulo 13: Actividades de la Vida Diaria Instrumentales
- Módulo 14: Habitabilidad
- Módulo 15: Historia de vida
- Módulo 16: Efectividad personal
- Módulo 17: Resiliencia ¿Cómo he enfrentado mis dificultades?
- Módulo 18: Control de impulsos
- Módulo 19: Manejo de la rabia
- Módulo 20: Tolerancia a la frustración
- Módulo 21: Dinámica familiar
- Módulo 22: Socioeducativo
- Módulo 23: Promoción de derechos
- Módulo 24: Mi historia y mi actualidad laboral
- Módulo 25: Habilitación laboral
- Módulo 26: Habilitación laboral II
- Módulo 27: Gestión de presupuestos
- Módulo 28: Vinculación familiar
- Módulo 29: Acercándome a mi familia
- Módulo 30: Vinculación y apoyo familiar (G2 y G3)
- Módulo 31: Relatos de vida
- Módulo 32: Habilidades parentales
- Módulo 33: Habilitación civil
- Módulo 34: Seguridad humana
- Módulo 35: Vida saludable
- Módulo 36: Gestión de riesgos
- Módulo 37: Gestión del tiempo libre
- Módulo 38: Conociendo mis redes culturales
- Módulo 39: ¿Cómo aumentar mis ingresos?
- Módulo 40: Evaluación del Plan de Acción
- Módulo 41: Profundizando Contenidos
- Módulo 42: Creo en mis capacidades
- Módulo 43: Evaluando mi proceso

7.3. EVALUACIÓN CUANTITATIVA

7.3.1. Tabla detalle y frecuencia prestaciones – Componente Oferta

Tabla 78: Detalle de prestaciones y frecuencia por año

Descripción	Total 2013-2016	% Respecto al total	Categoría Programa	Prestaciones en Convenio	Otras prestaciones Relevantes
Subsidio Único Familiar	19.078.647	11%	monetarias	NO	SI
Bono Trabajo a la Mujer (BTM) Ley 20.595	14.183.219	8%	trabajo	NO	NO
Aporte Previsional Solidario de Vejez (APSV)	13.587.147	8%	monetarias	NO	NO
Pensión Básica Solidaria, Vejez.	11.775.577	7%	monetarias	NO	SI
Bonificación 7% salud	11.093.056	7%	monetarias	NO	NO
Subsidio al Empleo Joven (Ley Nº 20.338)	10.107.783	6%	trabajo	NO	NO
Subsidio Agua Potable Urbano	8.759.800	5%	monetarias	NO	SI
Programa de Alimentación Escolar	8.631.260	5%	educación	SI	NO
Aporte Previsional Solidario	6.966.827	4%	monetarias	NO	SI
Pensión Básica Solidaria Invalidez	5.076.541	3%	monetarias	NO	SI
Bono de Egreso - Chile Solidario	5.066.879	3%	monetarias	NO	NO
Programa Útiles Escolares	4.017.199	2%	educación	NO	SI
Asignación Familiar (DFL N° 150, de 1981)	3.884.316	2%	monetarias	NO	SI
Bono Marzo 2014 Aporte Familiar Permanente - Ley 20743	3.627.718	2%	monetarias	NO	SI
Bono por Hijo	3.248.908	2%	monetarias	NO	NO
Bono Base Familiar - Seguridades y Oportunidades	3.026.902	2%	monetarias	NO	NO
Descuento 2% de salud	2.775.712	2%	monetarias	NO	NO
Bono de Protección - Seguridades y Oportunidades	2.396.950	1%	monetarias	NO	NO
Tarjeta Nacional Estudiantil (TNE)	2.116.393	1%	otras	NO	SI
Bono de Protección - Chile Solidario	2.005.174	1%	monetarias	NO	NO
Programa Habilidades Para la Vida - Chile Solidario	1.977.499	1%	otras	SI	NO
Bono Deberes Asistencia Escolar - Seguridades y Oportunidades	1.949.866	1%	monetarias	NO	NO
Bono de Invierno	1.863.762	1%	monetarias	NO	SI
Aporte Previsional Solidario de Invalidez (APSI)	1.804.571	1%	monetarias	NO	NO
Bono Marzo 2013 Solidario Familias Menores Ingresos y Clase Media Vulnerable Ley 20665	1.484.200	1%	monetarias	NO	NO

Descripción	Total 2013-2016	% Respecto al total	Categoría Programa	Prestaciones en Convenio	Otras prestaciones Relevantes
Jardines Infantiles y Salas Cuna de Administración Directa	1.387.914	1%	educación	NO	SI
Asignación Social	1.299.369	1%	monetarias	NO	NO
Subvención Escolar Preferencial	1.036.684	1%	educación	NO	NO
Subsidio Discapacidad Mental	987.803	1%	monetarias	NO	SI
Beca de alimentación Educación Superior (BAES)	931.412	1%	educación	NO	NO
Bono Deberes Control del Niño Sano - Seguridades y Oportunidades	859.073	1%	monetarias	NO	NO
Programa Inversión en la Comunidad (Intendencia y SENCE Mejor Trabajo)	699.755	0%	trabajo	NO	NO
Subsidio al Pago Electrónico	697.203	0%	otras	NO	SI
Programa Familias - Seguridades y Oportunidades	588.709	0%	otras	NO	NO
Fondo Nacional del Adulto Mayor	588.150	0%	otras	NO	NO
OTROS SIN NOMBRE BASE	515.851	0%	otras	NO	NO
Servicio de Mediación	443.730	0%	otras	NO	NO
Jardín Infantil Clásico Vía Transferencia de Fondos	411.277	0%	educación	NO	NO
Beca Nuevo Milenio (E.Sup)	380.813	0%	educación	NO	SI
Programa de Apoyo al Recién Nacido	366.359	0%	otras	NO	NO
Primer Control de la Gestante Chile Crece Contigo	362.471	0%	salud	NO	NO
Subsidio a las Cotizaciones de Trabajadores Jóvenes - Jóvenes	348.998	0%	trabajo	NO	SI
Bono Logro Escolar	330.707	0%	monetarias	NO	NO
Subsidio para la Prueba de Selección Universitaria (PSU)	311.202	0%	educación	NO	SI
Beca Bicentenario	285.598	0%	educación	NO	SI
Servicios Médicos	218.919	0%	salud	NO	NO
Más Capaz	216.839	0%	trabajo	SI	NO
Salud Bucal	203.635	0%	salud	SI	NO
Programa Desarrollo Territorial Indígena (PDTI)	199.196	0%	otras	NO	NO
Programa Jardín Infantil Clásico Administración Directa	198.431	0%	educación	NO	NO
Subvención Educacional Proretención (Ley 19.873)	184.990	0%	educación	NO	NO
Becas indígenas	179.131	0%	educación	SI	NO

Descripción	Total 2013-2016	% Respecto al total	Categoría Programa	Prestaciones en Convenio	Otras prestaciones Relevantes
Asignación por Muerte	175.731	0%	monetarias	NO	SI
Prodesal	168.987	0%	trabajo	NO	NO
Becas Presidente de la República	148.388	0%	educación	NO	NO
Protección del Patrimonio Familiar Título II	144.431	0%	vivienda	NO	NO
Escuelas Saludables para el Aprendizaje	138.569	0%	otras	NO	NO
Campamentos recreativos	136.836	0%	otras	NO	NO
Patrocinio Judicial CAJRM	126.405	0%	otras	NO	NO
Patrocinio Judicial CAJVAL	120.406	0%	otras	NO	NO
Yo Elijo mi PC	99.014	0%	educación	NO	SI
Beca Juan Gómez Millas (E.Sup)	95.383	0%	educación	NO	NO
Gratuidad Educación Superior	84.216	0%	educación	NO	SI
Subsidio al pago de la Cédula de Identidad	83.825	0%	otras	NO	SI
Fondo Solidario Crédito Universitario.	77.434	0%	educación	NO	NO
Bono Bodas de Oro	73.189	0%	monetarias	NO	SI
Jardines Infantiles y Salas Cuna de Administración Delegada	72.927	0%	educación	NO	SI
Oficina de Protección de Derechos de la Infancia y Adolescencia (OPD)	72.625	0%	otras	NO	NO
Becas de Apoyo y Retención Escolar (BARE)	70.724	0%	educación	NO	NO
Programas Especializados	67.703	0%	otras	NO	NO
Fondo de Intervenciones de Apoyo al Desarrollo Infantil	59.783	0%	otras	NO	NO
Subsidio de Arriendo	56.433	0%	vivienda	NO	SI
Programa de Apoyo Integral a Familias Indigentes-Puente	55.427	0%	otras	NO	NO
Bono Solidario de Alimentos 2012 - Ley 20605	53.752	0%	otras	NO	NO
DS01: Sistema Integrado de Subsidio Habitacional para Grupos Emergentes y de Clase Media, Título I	52.286	0%	vivienda	NO	NO
Patrocinio Judicial CAJBIOBIO	52.004	0%	otras	NO	NO
Bonificación de Prácticas Profesionales, Educación Media Técnico Profesional	51.991	0%	trabajo	NO	NO
Servicio País Intervención	50.925	0%	otras	NO	NO
Beca de Excelencia Académica	48.249	0%	educación	NO	SI
Becas de Mantención para Educación Superior (BEMES)	40.025	0%	educación	NO	NO
Programa Medio Libre	38.275	0%	otras	NO	NO
Proyectos de Diagnóstico Ambulatorio –	37.193	0%	otras	NO	SI

Descripción	Total 2013-2016	% Respecto al total	Categoría Programa	Prestaciones en Convenio	Otras prestaciones Relevantes
DAM					
Protección del Patrimonio Familiar Título III	34.747	0%	vivienda	NO	NO
Tarjeta Joven	33.471	0%	otras	NO	NO
Residencia Familiar Estudiantil	29.912	0%	educación	NO	SI
Programa Servicios Sociales	28.282	0%	otras	SI	NO
SAT (Servicio de Asesoría Técnica)	28.204	0%	trabajo	NO	NO
Programa Vínculos Seguridad y Oportunidades	27.881	0%	otras	NO	NO
Emergencia Agrícola	27.518	0%	trabajo	NO	NO
Centro de Atención para Hijos de Madres Temporeras (CAHMT)	26.219	0%	otras	NO	NO
Modalidades Complementarias (Jardines Sobre Ruedas)	26.119	0%	educación	NO	NO
Primer Control del Niño o Niña Chile Crece Contigo	25.109	0%	salud	NO	NO
Noche Digna - Plan Invierno	23.776	0%	otras	NO	SI
Beca Excelencia Técnica	23.527	0%	educación	NO	NO
Seminarios	23.188	0%	otras	NO	NO
PROFOCAP	22.885	0%	otras	SI	NO
Fondo Solidario de Vivienda I	22.843	0%	vivienda	NO	NO
Empoderamiento e inclusión Social de los Jóvenes	22.650	0%	otras	NO	NO
Formación en oficios para Jóvenes (prog. especial de jóvenes y prog. jóvenes bicentenario)	22.459	0%	trabajo	NO	NO
Infocentros	22.416	0%	otras	NO	NO
Mujer Trabajadora y Jefa de Hogar	20.631	0%	trabajo	SI	NO
Salud (ORASMI)	19.781	0%	salud	NO	NO
DS01: Sistema Integrado de Subsidio Habitacional para Grupos Emergentes y de Clase Media, Titulo II	19.647	0%	vivienda	NO	NO
Programa de Apoyo al Empleo Sistema Chile Solidario	19.483	0%	trabajo	SI	NO
Bono de capacitación para trabajadores activos	18.715	0%	trabajo	NO	NO
Programa de Becas transferencias a otras instituciones públicas (Gendarmería,SENAME, FFAA y Orden)	17.055	0%	educación	NO	NO
Programa Alternativo de Atención Modalidad Familiar	15.322	0%	educación	NO	NO

Descripción	Total 2013-2016	% Respecto al total	Categoría Programa	Prestaciones en Convenio	Otras prestaciones Relevantes
Subsidio de Calefacción	14.553	0%	otras	NO	SI
Programa Alternativo de Atención Modalidad Laboral	13.789	0%	educación	NO	NO
Programa de Apoyo a la Retención Escolar (PARE)	11.812	0%	educación	NO	NO
Programa de Habitabilidad Chile Solidario (Puente)	10.803	0%	vivienda	SI	NO
Protección del Patrimonio Familiar Título I	10.587	0%	vivienda	NO	NO
Beca Articulación	10.338	0%	educación	NO	NO
Caminos Seguridades y Oportunidades	10.246	0%	otras	NO	NO
Beca Vocación de Profesor	9.683	0%	educación	NO	NO
Programa Habitabilidad Chile Solidario	9.364	0%	otras	SI	NO
Aprendiendo a Emprender	8.456	0%	trabajo	NO	NO
Patrocinio Judicial CAJTA	8.438	0%	otras	NO	NO
Apoyo a familias para Autoconsumo	8.404	0%	otras	SI	NO
Beca para Hijos de Profesionales de la Educación	8.113	0%	educación	NO	NO
Apoyo a la dinámica familiar	8.083	0%	otras	NO	NO
Chile Solidario - Vínculos	8.082	0%	otras	NO	NO
Programa de Mejoramiento de Atención a la Infancia (PMI)	7.880	0%	educación	SI	NO
Ellas Buscan Trabajo	7.540	0%	trabajo	NO	NO
Soluciones Habitacionales para Grupos Vulnerables DS 49	7.479	0%	vivienda	NO	NO
Beca de nivelación académica (propedéutico)	7.455	0%	educación	NO	SI
Mejorando mi negocio	7.401	0%	trabajo	NO	NO
PAP (Programa de Alianzas Productivas)	7.342	0%	trabajo	NO	NO
Asistencia Social (ORASMI)	6.787	0%	otras	NO	NO
Centros Educativos Culturales de Infancia (CECI)	6.730	0%	educación	SI	NO
Familias de Acogida	6.628	0%	otras	NO	NO
Bono capacitación para micro y pequeños empresarios	6.515	0%	trabajo	NO	NO
Capacitación e Inserción Laboral (ORASMI)	6.452	0%	trabajo	NO	NO
Jardines Infantiles y Salas Cuna Estacionales	5.627	0%	educación	NO	NO
Discapacidad (ORASMI)	5.617	0%	otras	NO	NO
Saneamiento y Normalización de la	5.477	0%	vivienda	NO	NO

Descripción	Total 2013-2016	% Respecto al total	Categoría Programa	Prestaciones en Convenio	Otras prestaciones Relevantes
Tenencia Irregular de la Pequeña Propiedad Raíz					
Centros Residenciales y de Diagnóstico para Mayores	5.388	0%	otras	NO	NO
PDI (Programa Desarrollo de Inversiones)	5.258	0%	trabajo	NO	NO
Ayudas Técnicas: Programa Regular	4.892	0%	otras	NO	NO
Vivienda (ORASMI)	4.806	0%	vivienda	NO	NO
Fortalecimiento y Emprendimiento Productivo de Mujeres GORE Los Lagos	4.669	0%	trabajo	NO	NO
Programas Educativo para la Familia Modalidad Conozca a su Hijo (CASH)	4.492	0%	otras	NO	SI
Programas de Prevención	4.428	0%	otras	NO	NO
4 a 7 Mujer Trabaja Tranquila	4.415	0%	trabajo	SI	NO
Beca integración territorial (BIT) .	4.408	0%	educación	NO	NO
Atención y Apoyo a Madres Adolescentes	4.371	0%	otras	NO	NO
Becas de Reparación	4.342	0%	educación	NO	SI
Programa Desarrollo Competencias Laborales Mujeres Chile Solidario	4.328	0%	trabajo	SI	NO
Programa de formación en el puesto de trabajo (aprendices)	4.112	0%	trabajo	NO	NO
Casas Integrales de la Juventud	4.099	0%	otras	NO	NO
Escuela de Formación de Dirigentes Mayores	3.885	0%	otras	NO	NO
Programa Educativo para la Familia Modalidad Comunicacional	3.546	0%	otras	NO	NO
Modalidades de apoyo al desarrollo Infantil	3.483	0%	otras	NO	NO
Fondo Consursable de establecimientos de larga estadía para adultos mayores	3.302	0%	otras	NO	NO
Yo Trabajo	3.239	0%	trabajo	SI	NO
Subsidio de Cesantía (DFL N° 150, de 1982)	3.111	0%	monetarias	NO	NO
Programas mujeres jefas de hogar	2.948	0%	trabajo	SI	NO
Noche Digna - Centros Temporales para la Superación	2.837	0%	otras	NO	NO
Programa de Becas Capacitación Fondo de Cesantía Solidario	2.792	0%	trabajo	NO	NO
Programa Alternativo de Atención Modalidad Familiar en Comunidades Indígenas	2.744	0%	educación	NO	NO
Acción Personas	2.595	0%	trabajo	NO	NO
Programa en Régimen Cerrado.	2.566	0%	otras	NO	NO

Descripción	Total 2013-2016	% Respecto al total	Categoría Programa	Prestaciones en Convenio	Otras prestaciones Relevantes
Ayudas Técnicas: Chile Solidario	2.433	0%	otras	SI	NO
Generación de Micro emprendimiento Indígena Urbano para ChileSolidario e Ingreso Ético Familiar	2.328	0%	trabajo	SI	NO
Certificación de competencias laborales	2.280	0%	trabajo	NO	NO
Servicio de Mediación	2.269	0%	otras	NO	NO
Centros de Protección de Administración Directa (CREAD)	2.220	0%	otras	NO	NO
Jardín Infantil Alternativo - Estacional	2.052	0%	educación	NO	NO
Yo Emprendo	1.784	0%	trabajo	NO	SI
Subsidio Habitacional (DS40) Título I	1.635	0%	vivienda	NO	NO
Saneamiento de la propiedad indígena para certidumbre jurídica	1.531	0%	vivienda	NO	NO
Programa Régimen Semicerrado	1.477	0%	otras	NO	NO
Desarrollo de competencias laborales.	1.444	0%	trabajo	SI	NO
Turismos y Pueblos Indígenas	1.430	0%	trabajo	NO	NO
Yo Emprendo Semilla	1.419	0%	trabajo	SI	NO
Subsidio aplicación articulo 20 letra a) y b). Componente Subsidio de tierras.	1.387	0%	vivienda	NO	NO
S/N	1.335	0%	otras	NO	NO
Mejora a la Empleabilidad de Artesanos y Artesanas Tradicionales de Zonas Rurales	1.267	0%	trabajo	NO	SI
Centros Residenciales y de Diagnóstico para Lactantes y Preescolares	1.233	0%	otras	NO	NO
Educación (ORASMI)	986	0%	educación	NO	NO
Centros Residenciales de Protección Especializada	883	0%	otras	NO	NO
Escuelas de Ciudadanía	862	0%	otras	NO	NO
Turismo Rural	855	0%	trabajo	NO	NO
Difusión y Fomento de las Culturas Indígenas	838	0%	otras	NO	NO
Subsidio a la Construcción de Obras de Riego y/o Drenaje Para Indígenas	829	0%	vivienda	NO	NO
Centros diurnos	787	0%	otras	NO	NO
Ayudas Técnicas: Atención Temprana	686	0%	otras	NO	NO
Beca Juan Gómez Millas Extranjeros	673	0%	educación	NO	NO
Turismo Social para el Adulto Mayor	645	0%	otras	NO	NO
Programa de Adopción	562	0%	otras	NO	NO
Capital Semilla Emprendimiento	503	0%	trabajo	NO	NO

Descripción	Total 2013-2016	% Respecto al total	Categoría Programa	Prestaciones en Convenio	Otras prestaciones Relevantes
Programa de Habitabilidad Chile Solidario (Vínculos)	486	0%	vivienda	SI	NO
Desayunos Públicos	425	0%	otras	NO	NO
S/N	379	0%	otras	NO	NO
Cuidados Domiciliarios	357	0%	otras	NO	NO
Bono de intermediación laboral	348	0%	trabajo	NO	NO
BONO DEBERES MATRICULA ESCOLAR	320	0%	monetarias	NO	NO
Recuperación y Revitalización de las Lenguas Indígenas	307	0%	otras	NO	NO
Preuniversitario On line	306	0%	educación	NO	NO
Vive Tus Parques	289	0%	otras	NO	NO
Fondo Solidario de Vivienda II	280	0%	vivienda	NO	NO
Establecimientos de Larga Estadía para el Adulto Mayor	278	0%	otras	NO	SI
Consejo Nacional de Protección a la Ancianidad (CONAPRAN)	274	0%	otras	NO	SI
Bono de Apoyo a la Familia (BAF) Ley N°20.428 año 2010	252	0%	monetarias	NO	NO
Concurso Nacional de Proyectos. Área Trabajo (independientes) [Microemprendimiento]	239	0%	otras	NO	NO
Apoyo a Hijos de Personas Privadas de Libertad (Abriendo Caminos)	219	0%	otras	NO	NO
Condominios de viviendas tuteladas para adultos mayores	213	0%	otras	NO	NO
Capital Semilla Empresa	191	0%	trabajo	NO	NO
S/N	148	0%		NO	NO
Voluntariado Asesores Seniors	118	0%	otras	NO	NO
Programa Nacional de Becas (histórico)	95	0%	educación	NO	NO
Beca Puntaje PSU	95	0%	educación	NO	SI
Subsidio a la Capacitación y Especialización de Indígenas	93	0%	trabajo	NO	NO
Yo Trabajo Jóvenes	73	0%	trabajo	SI	NO
Protección del Patrimonio Cultural Indígena	63	0%	otras	NO	NO
Subsidios Rurales	52	0%	otras	NO	NO
Bono Docentes Jubilados (Ley N° 20.501)	47	0%	monetarias	NO	NO
Beca de Pedagogía	44	0%	educación	NO	NO
Fomento Social, productivo y económico	36	0%	trabajo	SI	NO

Descripción	Total 2013-2016	% Respecto al total	Categoría Programa	Prestaciones en Convenio	Otras prestaciones Relevantes
para población indígena Urbana y Rural					
Concurso Nacional de Proyectos. Área Educación (individuales)	28	0%	otras	NO	NO
Escuela para Funcionarios Públicos	27	0%	otras	NO	NO
Subsidio al apoyo a la gestión indígena	26	0%	otras	NO	NO
Subsidio para la Adquisición de Derechos de Agua para Indígenas	26	0%	vivienda	NO	NO
Asistencialidad Educación Superior Chaitén	21	0%	educación	NO	SI
Programa para personas en situación de calle	19	0%	otras	NO	NO
Sistema Subsidio Habitacional Extraordinario	7	0%	vivienda	NO	NO
Subsidio Habitacional (DS40) Titulo II	1	0%	vivienda	NO	NO
	168.286.653	100%			

7.3.2. Tablas análisis descriptivo

En cada sección de este apartado se presentan las tablas que fueron utilizadas para los análisis presentados en el cuerpo del informe.

7.3.2.1. Programa Familias

Tabla 79. Jefes de familias egresados del Subsistema por sexo y edad, Cohorte 2013

	6 - 18 Años		19-24 años		25-59 años		60 años o más		S/I		Total	
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
Hombre	2	0,1%	0	0,0%	64	2,0%	33	1,0%	0	0,0%	99	3,1%
Mujer	10	0,3%	62	1,9%	2.247	70,7%	221	69%	0	0,0%	2.540	79,9%
S/I	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	392	17,0%	392	17,0%
Total	12	0,4%	62	1,9%	2.311	72,7%	254	8,0%	392	17,0%	3.180	100,0%

Fuente: Ficha de Protección Social (FPS, 2013)

Tabla 80. Integrantes de familias egresadas del Subsistema por sexo y edad, Cohorte 2013

	Menor de 6 años		6 -14 años		15 - 18 años		19-24 años		25-59 años		60 años o más		S/I		Total	
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
Hombre	724	5,5%	1.341	10,2%	470	3,5%	193	1,4%	990	7,5%	191	1,4%	0	0%	3.909	29,8%
Mujer	685	5,2%	1.188	9,0%	523	4,0%	322	2,4%	2.567	19,6%	285	2,1%	0	0%	5.570	42,5%
S/I	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	3.604	27,5%	3.604	27,5%
Total	1.409	10,7%	2.529	19,3%	993	7,5%	515	3,9%	3.557	27,1%	476	3,6%	3.604	27,5%	13.083	100,0%

Fuente: Ficha de Protección Social (FPS, 2013)

Tabla 81. Jefes de familias egresados del Subsistema por estado civil, Cohorte 2013

	Casado	Soltero	Otro	S/I	Total
N°	638	767	1.234	392	3180
%	20,0%	24,1%	38,8%	17,0%	100,0%

Fuente: Servicio de Registro Civil e Identificación (SRCeI (FPS, 2013)

Tabla 82. Jefes de familias egresados del Subsistema por nivel educacional, Cohorte 2013

Nivel educacional	Jefes de hogar	
	N°	%
Sin Escolaridad	108	3,4%
Básica Incompleta	1019	32,0%

Básica Completa	566	17,8%
Media Humanista Incompleta	411	12,9%
Media Técnico Profesional Incompleta	61	1,9%
Media Humanista Completa	347	10,9%
Media Técnico Profesional Completa	85	2,7%
Técnico Superior Incompleto	2	0,06%
Técnico Superior Completo	4	0,1%
Instituto Profesional Incompleto	1	0,03%
Instituto Profesional Completo	5	0,1%
Universitaria Incompleta	6	0,2%
Universitaria Completa	0	0,0%
Postgrado	0	0,0%
S/I*	565	17,8%
Total	3.180	100,0%

Fuente: Ficha de Protección Social (FPS, 2013)

Tabla 83. Promedio de años de escolaridad de integrantes egresados del Subsistema integrantes según edad, Cohorte 2013[123]

Edad	Promedio de años de escolaridad[124]
0-5	0,00
6-13	3,11
14-18	8,27

Fuente: Registros administrativos Mineduc 2013.

Tabla 84. Porcentaje de asistencia escolar promedio de integrantes egresados del Subsistema según edad, Cohorte 2013

Edad	Promedio
0-5	NA[125]
6-13	91,4%
14-18	89,3%

Fuente: Registros administrativos Mineduc 2013

[123] Considera 4296 integrantes que en el año 2013 estaban matriculados (los que tienen valor 1 en la variable mat_2013).

[124] Observación: la variable mat_esc_ año2013 describe la cantidad de años de estudio de la persona, pero no indica si la persona está matriculado o no, por lo cual no es posible "mostrar la cantidad y porcentaje de matriculados para cada rango de edad".

[125] Todos los egresados de 0-5 años de edad tiene NA en la variable ren_asist_2013

Tabla 85. Integrantes egresados del Subsistema en educación escolar según edad por rendimiento, Cohorte 2013[126]

Edad	Promovido		Reprobado		S/I		Total	
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
0-5	0	0,0%	0	0,0%	1313	16,1%	1.313	16,1%
6-13	2.093	25,7%	124	1,5%	233	2,8%	2.450	30,1%
14-18	1.060	13,5%	138	1,7%	279	3,4%	1.477	18,1%
S/I	95	1,1%	10	0,1%	2.780	34,2%	2.885	35,5%
Total	3.248	39,98%	272	3,3%	4.605	56,6%	8.125	100,0%

Fuente: Registros administrativos Mineduc 2013.

Tabla 86. Jefes de hogar e integrantes de hogares por grado de discapacidad con año de dictamen de 2013 hacia atrás

	Jefes de hogar		Integrantes	
	N°	%	N°	%
Leve	0	0,0%	2	0,02%
Profunda	22	0,7%	53	0,4%
Severa	52	1,6%	153	1,2%
S/I	3.106	97,7%	12.876	98,4%
Total	3.180	100,0%	13.083	100,0%

Fuente: Registro Nacional de Discapacidad (2013)

Tabla 87. Jefes de hogar egresados del Subsistema por situación de vivienda, Cohorte 2013

	Propia		Arrendada		Cedida, uso gratuito		Ocupación irregular		S/I		Total	
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
Jefe de hogar	1593	50,1%	189	5,9%	841	26,4%	16	0,5%	392	17,0%	3180	100,0%

Fuente: Ficha de Protección Social (FPS, 2013).

7.3.2.2. Programa Vínculos

Tabla 88: Porcentajes de Defunción Usuarios Programa, Cohortes 2013 y 2014

	Cohorte 2013		Cohorte 2014	
	N	%	N	%
No fallecido	9.168	87,6%	10.413	95,7%
Fallecidos 2013	15	0,1%	N/A	N/A
Fallecidos 2014	251	2,4%	0	0,0%
Fallecidos 2015	479	4,6%	83	0,8%

[126] Considera un total de 8.125 integrantes, dado que se excluyen los mayores de 18 años.

Fallecidos 2016	551	5,3%	390	3,6%
Total	10.464	100%	10.886	100%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Nóminas del Programa e Información del Registro Civil

Tabla 89. Distribución de Usuarios Programa por Edad y Sexo, Cohorte 2013

	Hombres		Mujeres		S/I		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%
65 a 75 años	2.024	19%	3.181	30%	49	0%	5.254	50%
76 a 85 años	1.578	15%	2.502	24%	38	0%	4.118	39%
86 a 95 años	378	4%	662	6%	9	0%	1.049	10%
Más de 95 años	13	0%	30	0%	0	0%	43	0%
	3.993	38%	6.375	61%	96	1%	10.464	100%

Fuente: Bases de datos de participantes Programa Vínculos MDS

Tabla 90. Distribución de Usuarios Programa por Edad y Sexo, Cohorte 2014

	Hombres		Mujeres		S/I		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%
65 a 75 años	1.928	18%	4.386	40%	70	1%	6.384	59%
76 a 85 años	1.560	14%	2.281	21%	26	0%	3.867	36%
86 a 95 años	262	2%	356	3%	5	0%	623	6%
Más de 95 años	5	0%	7	0%	0	0%	12	0%
	3.755	34%	7.030	65%	101	1%	10.886	100%

Fuente: Bases de datos de participantes Programa Vínculos MDS

Tabla 91: Distribución de Usuarios Programa por Nivel Educacional alcanzado, Cohorte 2013

	65 a 75 años		76 a 85 años		86 a 95 años		Más de 95 años		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%		
Sin Escolaridad	937	9%	896	9%	278	3%	11	0%	2.122	20%
Básica Incompleta	2.200	21%	1.615	15%	368	4%	19	0%	4.202	40%
Básica Completa	586	6%	349	3%	51	0%	2	0%	988	9%
M. Hum. Incompleta	285	3%	173	2%	27	0%	0	0%	485	5%
M. Tec. Prof. Incompleta	28	0%	14	0%	2	0%	0	0%	44	0%
M. hum. Completa	33	0%	10	0%	3	0%	0	0%	46	0%
M. Tec. Prof. Completa	5	0%	2	0%	0	0%	0	0%	7	0%
Tec. Sup. Incompleta	1	0%	1	0%	0	0%	0	0%	2	0%
Inst. Prof Incompleto	1	0%	0	0%	0	0%	0	0%	1	0%
Universitaria	5	0%	1	0%	0	0%	0	0%	6	0%

Incompleta										
Universitaria Completa	2	0%	4	0%	0	0%	0	0%	6	0%
S/I	1.171	11%	1.053	10%	320	3%	11	0%	2.555	24%
Total	5.254	50%	4.118	39%	1.049	10%	43	0%	10.464	100%

Fuente: Bases de datos de participantes Programa Vínculos MDS y FPS

Tabla 92: Distribución de Usuarios Programa por Nivel Educacional alcanzado, Cohorte 2014

	65 a 75 años		76 a 85 años		86 a 95 años		Más de 95 años		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%		
Sin Escolaridad	653	6%	556	5%	111	1%	0	0%	1.320	12%
Básica Incompleta	2.412	22%	1.657	15%	260	2%	9	0%	4.338	40%
Básica Completa	1.024	9%	551	5%	71	1%	0	0%	1.646	15%
M. Hum. Incompleta	681	6%	358	3%	51	0%	1	0%	1.091	10%
M. Tec. Prof. Incompleta	83	1%	41	0%	6	0%	0	0%	130	1%
M. hum. Completa	96	1%	42	0%	7	0%	0	0%	145	1%
M. Tec. Prof. Completa	20	0%	4	0%	2	0%	0	0%	26	0%
Tec. Sup. Incompleta	1	0%	0	0%	0	0%	0	0%	1	0%
Tec. Sup. Completo	6	0%	0	0%	0	0%	0	0%	6	0%
Inst. Prof Incompleta	3	0%	0	0%	0	0%	0	0%	3	0%
Inst. Prof. Completa	6	0%	0	0%	1	0%	0	0%	7	0%
Universitaria Incompleta	5	0%	9	0%	5	0%	0	0%	19	0%
Universitaria Completa	8	0%	3	0%	1	0%	0	0%	12	0%
Postgrado	0	0%	0	0%	1	0%	0	0%	1	0%
S/I	1.386	13%	646	6%	107	1%	2	0%	2.141	20%
Total	6.384	59%	3.867	36%	623	6%	12	0%	10.886	100%

Fuente: Bases de datos de participantes Programa Vínculos MDS y FPS

Tabla 93: Distribución de Usuarios Programa por Estado Civil, Cohorte 2013

	Casados		Solteros		Otro		S/I		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%		
65 a 75 años	1.325	13%	635	6%	2.189	21%	1.105	11%	5.254	50%
76 a 85 años	945	9%	453	4%	1.717	16%	1.003	10%	4.118	39%
86 a 95 años	226	2%	112	1%	405	4%	306	3%	1.049	10%
Más de 95 años	11	0%	3	0%	18	0%	11	0%	43	0%
Total	2.507	24%	1.203	11%	4.329	41%	2.425	23%	10.464	100%

Fuente: Bases de datos de participantes Programa Vínculos MDS y FPS

Tabla 94: Distribución de Usuarios Programa por Estado Civil, Cohorte 2014

	Casados		Solteros		Otro		S/I		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%		
65 a 75 años	1.779	16%	826	8%	2.603	24%	1.176	11%	6.384	59%
76 a 85 años	1.047	10%	535	5%	1.770	16%	515	5%	3.867	36%
86 a 95 años	170	2%	96	1%	274	3%	83	1%	623	6%
Más de 95 años	3	0%	1	0%	6	0%	2	0%	12	0%
Total	2.999	28%	1.458	13%	4.653	43%	1.776	16%	10.886	100%

Fuente: Bases de datos de participantes Programa Vínculos MDS y FPS

Tabla 95: Distribución de Usuarios Programa por Propiedad de la Vivienda que Ocupa, Cohorte 2013

	65 a 75 años		76 a 85 años		86 a 95 años		Más de 95 años		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%		
Propio	3.239	31%	2.516	24%	638	6%	28	0%	6.421	61%
Arrendado	137	1%	110	1%	16	0%	0	0%	263	3%
Cedido, uso gratuito	755	7%	485	5%	87	1%	4	0%	1.331	13%
Ocupación Irregular	12	0%	3	0%	2	0%	0	0%	17	0%
S/I	1.111	11%	1.004	10%	306	3%	11	0%	2.432	23%
Total	5.254	50%	4.118	39%	1.049	10%	43	0%	10.464	100%

Fuente: Bases de datos de participantes Programa Vínculos MDS y FPS

Tabla 96: Distribución de Usuarios Programa por Propiedad de la Vivienda que Ocupa, Cohorte 2014

	65 a 75 años		76 a 85 años		86 a 95 años		Más de 95 años		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%		
Propio	3.807	35%	2.625	24%	430	4%	10	0%	6.872	63%
Arrendado	187	2%	118	1%	24	0%	0	0%	329	3%
Cedido, uso gratuito	1.197	11%	606	6%	81	1%	0	0%	1.884	17%
Ocupación Irregular	16	0%	2	0%	4	0%	0	0%	22	0%
S/I	1.177	11%	516	5%	84	1%	2	0%	1.779	16%
Total	6.384	59%	3.867	36%	623	6%	12	0%	10.886	100%

Fuente: Bases de datos de participantes Programa Vínculos MDS y FPS

Tabla 97: Presencia de algún tipo de Dificultad e Inscripción en Registro de Discapacidad, Cohorte 2013

	Física o de Movilidad	En el Habla	Sordera o dificultad para oír	Ceguera o Dificultad para ver	Alguna dificultad	Inscrip. reg. Discap.
65 a 75 años	28%	5%	17%	35%	54%	9%
76 a 85 años	39%	6%	30%	37%	64%	5%
86 a 95 años	57%	8%	45%	42%	79%	4%
Más de 95 años	58%	15%	73%	64%	91%	7%
Total	36%	6%	25%	37%	60%	7%

Fuente: Bases de datos diagnóstico Programa Vínculos MDS y FPS

Tabla 98: Presencia de algún tipo de Dificultad e Inscripción en Registro de Discapacidad, Cohorte 2014

	Física o de Movilidad	En el Habla	Sordera o dificultad para oír	Ceguera o Dificultad para ver	Alguna dificultad	Inscrip. reg. Discap
65 a 75 años	14%	2%	11%	26%	38%	2%
76 a 85 años	23%	3%	20%	28%	48%	1%
86 a 95 años	32%	4%	30%	37%	63%	1%
Más de 95 años	63%	0%	50%	13%	75%	0%
Total	19%	3%	15%	28%	43%	2%

Fuente: Bases de datos diagnóstico Programa Vínculos MDS y FPS

Tabla 99: Capacidad para desarrollar actividades sin ayuda, Cohorte 2013

	Comer	Vestirse	Asearse	Usar el baño	Levant. de la cama	Caminar	Usar el teléfono	Realizar Compras	Usar medios de Transp.	Ir al Médico	Tomar sus remed.
65 a 75 años	99%	97%	96%	98%	97%	89%	84%	83%	81%	79%	91%
76 a 85 años	99%	96%	91%	96%	95%	81%	74%	69%	65%	61%	83%
86 a 95 años	97%	92%	80%	93%	90%	67%	56%	46%	40%	38%	68%
Más de 95 años	84%	78%	56%	81%	78%	50%	16%	16%	9%	9%	38%
Total	99%	96%	92%	96%	95%	84%	77%	73%	71%	68%	86%

Fuente: Bases de datos diagnóstico Programa Vínculos MDS y FPS

Tabla 100: Capacidad para desarrollar actividades sin ayuda, Cohorte 2014

	Comer	Vestirse	Asearse	Usar el baño	Levant. de la cama	Caminar	Usar el teléfono	Realizar Compras	Usar medios de Transp.	Ir al Médico	Tomar sus remed.
65 a 75 años	100%	99%	99%	100%	99%	97%	89%	93%	91%	88%	95%
76 a 85 años	99%	98%	97%	99%	99%	92%	81%	83%	79%	75%	89%
86 a 95 años	99%	97%	90%	97%	98%	83%	65%	63%	57%	52%	79%
Más de 95 años	88%	100%	75%	100%	100%	88%	38%	50%	50%	38%	63%
Total	100%	99%	98%	99%	99%	94%	85%	87%	85%	81%	92%

Fuente: Bases de datos diagnóstico Programa Vínculos MDS y FPS

Tabla 101: Ocurrencia de situaciones que dan cuenta de problemas de memoria, Cohorte 2013

	Olvida nombre de personas cercanas	Le cuesta recordar Algo que tiene que hacer	Se le pierden los objetos	Tiene dificultades para regresar a su casa cuando sale
65 a 75 años	52%	58%	64%	14%
76 a 85 años	61%	64%	69%	20%
86 a 95 años	69%	72%	76%	29%
Más de 95 años	72%	75%	81%	41%

Total	57%	62%	68%	18%

Fuente: Bases de datos diagnóstico Programa Vínculos MDS y FPS

Tabla 102: Ocurrencia de situaciones que dan cuenta de problemas de memoria, Cohorte 2014

	Olvida nombre de personas cercanas	Le cuesta recordar Algo que tiene que hacer	Se le pierden los objetos	Tiene dificultades para regresar a su casa cuando sale
65 a 75 años	34%	53%	58%	8%
76 a 85 años	40%	58%	62%	11%
86 a 95 años	50%	63%	67%	17%
Más de 95 años	38%	63%	50%	0%
Total	37%	56%	60%	10%

Fuente: Bases de datos diagnóstico Programa Vínculos MDS y FPS

Tabla 103: Acceso a Beneficios/ Prestaciones, Cohorte 2013

	Cuenta con Cédula Vigente y en Buen Estado	Inscrito en el Servicio de Atención Básica de Salud	Acceso a PBS o APS según corresponda	Acceso a SUF (Si vive con niños o adolescentes)	Acceso a Asig. Familiar (Si vive con niños o adolescentes)	Acceso Subsidio Agua Potable
65 a 75 años	99%	98%	97%	44%	37%	57%
76 a 85 años	98%	99%	98%	24%	16%	58%
86 a 95 años	98%	99%	98%	0%	0%	58%
Más de 95 años	100%	96%	100%	50%	50%	59%
Total	99%	98%	97%	35%	29%	58%

Fuente: Bases de datos diagnóstico Programa Vínculos MDS y FPS

Tabla 104: Acceso a Beneficios/ Prestaciones, Cohorte 2014

	Cuenta con Cédula Vigente y en Buen Estado	Inscrito en el Servicio de Atención Básica de Salud	Acceso a PBS o APS según corresponda	Acceso a SUF (Si vive con niños o adolescentes)	Acceso a Asig. Familiar (Si vive con niños o adolescentes)	Acceso Subsidio Agua Potable
65 a 75 años	98%	94%	97%	12%	9%	48%
76 a 85 años	98%	94%	98%	3%	6%	48%
86 a 95	98%	95%	98%	17%	11%	43%

años						
Más de 95 años	100%	88%	100%	0%	0%	38%
Total	98%	94%	98%	9%	8%	48%

Fuente: Bases de datos diagnóstico Programa Vínculos MDS y FPS

Tabla 105: Participación/Aptitud de participar en el Mercado del Trabajo, Cohorte 2013

	¿Está trabajando o ha trabajado en los últimos 12 meses?	¿Se siente con el Ánimo suficiente como para trabajar?	¿Se siente con buena salud como para trabajar?
65 a 75 años	24%	48%	39%
76 a 85 años	11%	30%	23%
86 a 95 años	4%	20%	14%
Más de 95 años	0%	0%	3%
Total	17%	38%	30%

Fuente: Bases de datos diagnóstico Programa Vínculos MDS y FPS

Tabla 106: Participación/Aptitud de participar en el Mercado del Trabajo, Cohorte 2013

	¿Está trabajando o ha trabajado en los últimos 12 meses?	¿Se siente con el Ánimo suficiente como para trabajar?	¿Se siente con buena salud como para trabajar?
65 a 75 años	22%	60%	55%
76 a 85 años	14%	46%	41%
86 a 95 años	6%	27%	24%
Más de 95 años	0%	0%	0%
Total	18%	53%	48%

Fuente: Bases de datos diagnóstico Programa Vínculos MDS y FPS

Tabla 107: Percepción de cumplimiento de metas personales, Cohorte 2014[127]

	Meta 1	Meta 1	Meta 1
65 a 75 años	79%	71%	59%
76 a 85 años	77%	68%	57%
86 a 95 años	73%	70%	56%
Más de 95 años	83%	83%	67%
Total	78%	70%	58%

Fuente: Bases de datos evaluación Programa Vínculos MDS y FPS

[127] Percepción de cumplimiento sobre la base de porcentaje de respuestas en categorías "De Acuerdo" y "Muy de Acuerdo" en escala Likert de 5 categorías

Tabla 108: Razones mencionadas para explicar el no cumplimiento de metas, Cohorte 2014 (1)

	Falta Compromiso Personal	Dificultad para Desplazarse	Ocurrencia de algún imprevisto	Otras personales	Inexistencia de Oferta	Oferta no se adapta a su realidad
65 a 75 años	14%	10%	19%	29%	10%	8%
76 a 85 años	13%	15%	17%	28%	9%	7%
86 a 95 años	12%	24%	15%	25%	8%	7%
Más de 95 años	0%	36%	0%	18%	9%	0%
Total	13%	13%	18%	28%	9%	7%

Fuente: Bases de datos evaluación Programa Vínculos MDS y FPS

Tabla 109: Razones mencionadas para explicar el no cumplimiento de metas, Cohorte 2014 (2)

	No le gustó el trato recibido	Otra relacionada con la oferta	Inexistencia de temáticas adecuadas	Periodicidad de sesiones no adecuada	Otra relacionada con sesiones
65 a 75 años	2%	18%	4%	2%	11%
76 a 85 años	1%	18%	3%	2%	12%
86 a 95 años	1%	19%	3%	1%	11%
Más de 95 años	0%	9%	0%	0%	9%
Total	1%	18%	3%	2%	11%

Fuente: Bases de datos evaluación Programa Vínculos MDS y FPS

Tabla 110: Percepción de cumplimiento de Plan Ocupacional y percepción de razones de no cumplimiento, Cohorte 2014

		Razones No Cumplimiento				
	Porcentaje considera cumple meta plan ocupacional	Temáticas tratadas no fueron las adecuadas	Periodicidad de las sesiones inadecuada	Tiempo dispuesto para concretar metas ocup. inadecuado	Disponibilidad de la oferta necesaria para concretar metas es insuficiente	Otra razón
65 a 75 años	64%	3%	1%	8%	45%	35%
76 a 85 años	55%	2%	1%	7%	45%	36%
86 a 95 años	47%	3%	1%	4%	54%	41%
Más de 95 años	.	0%	0%	0%	33%	18%
Total	61%	2%	1%	7%	45%	36%

Fuente: Bases de datos evaluación Programa Vínculos MDS y FPS

Tabla 111: Autoevaluación, Cohorte 2014[128]

	Percibe cambios positivos en la visión de sí mismo luego de su participación	Se encuentra satisfecho con sus relaciones personales	Su vida ha mejorado positivamente luego de su participación
65 a 75 años	94%	93%	94%
76 a 85 años	91%	89%	90%
86 a 95 años	90%	89%	89%
Más de 95 años	100%	100%	100%
Total	93%	91%	92%

Fuente: Bases de datos evaluación Programa Vínculos MDS y FPS

Tabla 112: Percepción de aspectos que han mejorado gracias a la participación en el Programa, Cohorte 2014

	Vivienda	Salud	Información	Particip. en la comunidad	Ocupación	Otra
65 a 75 años	16%	35%	66%	46%	15%	35%
76 a 85 años	13%	35%	65%	39%	11%	36%
86 a 95 años	13%	37%	63%	31%	11%	41%
Más de 95 años	33%	17%	50%	33%	0%	18%
Total	15%	35%	65%	42%	14%	36%

Fuente: Bases de datos evaluación Programa Vínculos MDS y FPS

Tabla 113: Satisfacción con la participación general en el Programa, Cohorte 2014

	Totalmente Satisfecho	Satisfecho	Ni Satisfecho ni Insatisfecho	Insatisfecho	Totalmente Insatisfecho
65 a 75 años	65%	31%	4%	1%	0%
76 a 85 años	61%	33%	5%	0%	0%
86 a 95 años	54%	39%	7%	0%	0%
Más de 95 años	83%	17%	0%	0%	0%
Total	63%	32%	4%	0%	0%

Fuente: Bases de datos evaluación Programa Vínculos MDS y FPS

Tabla 114: Satisfacción con el acompañamiento y orientación del monitor del Programa Vínculos, Cohorte 2014

[128] Percepción de cumplimiento sobre la base de porcentaje de respuestas en categorías "De Acuerdo" y "Muy de Acuerdo" en escala Likert de 5 categorías

	Totalmente Satisfecho	Satisfecho	Ni Satisfecho ni Insatisfecho	Insatisfecho	Totalmente Insatisfecho
65 a 75 años	81%	17%	2%	0%	0%
76 a 85 años	78%	20%	2%	0%	0%
86 a 95 años	75%	23%	2%	0%	0%
Más de 95 años	83%	17%	0%	0%	0%
Total	79%	19%	2%	0%	0%

Fuente: Bases de datos evaluación Programa Vínculos MDS y FPS

7.3.2.3. Programa Calle

Tabla 115. Usuarios con estado término del programa Calle por sexo y edad, Cohorte 2013

	15-18 años		19-24 años		25-29 años		60 años o más		S/I		Total	
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
Hombre	4	0,2%	15	0,9%	309	19,9%	138	8,5%	0	0,0%	466	28,9%
Mujer	3	0,2%	22	1,3%	108	6,7%	8	0,5%	0	0,0%	141	8,7%
S/I	0	0,0%	0	0,0%	0	0%	0	0,0%	1.003	62,3 %	1.003 [129]	62,3%
Total	7	0,4%	37	2,3%	417	25,9%	146	9,0%	1.003	62,3 %	1.610	100,0%

Fuente: Ficha de Protección Social (FPS, 2013)

Tabla 116: Usuarios con estado término del programa Calle por estado civil, Cohorte 2013

	Casado	Soltero	Otro	S/I	Total
N°	177	329	101	1.003	1.610
%	10,9%	20,4%	6,7%	62,3%	100,0%

Fuente: Servicio de Registro Civil e Identificación (SRCeI (FPS, 2013)

Tabla 117: Usuarios con estado término del programa Calle por nivel educacional, Cohorte 2013

Nivel educacional	Usuarios con estado término de intervención	
	N°	%
Sin Escolaridad	60	3,7%
Básica Incompleta	232	14,4%
Básica Completa	115	7,1%
Media Humanista Incompleta	96	5,9%
Media Técnico Profesional Incompleta	13	0,8%

[129] La alta proporción de personas sin información, se debe a que no es requisito tener FPS para ingresar al programa.

Media Humanista Completa	60	3,7%
Media Técnico Profesional Completa	10	0,6%
Técnico Superior Incompleto	2	0,1%
Técnico Superior Completo	0	0,0%
Instituto Profesional Incompleto	1	0,06%
Instituto Profesional Completo	2	0,1%
Universitaria Incompleta	5	0,3%
Universitaria Completa	1	0,0%
Postgrado	0	0,0%
S/I	1.013	62,9%
Total	1.610	100,0%

Fuente: Ficha de Protección Social (FPS, 2013)

Tabla 118. Usuarios con estado término del programa Calle por grado de dependencia, Cohorte 2013

	N°	%
Leve	336	20,9%
Moderado	6	0,4%
Postrado	5	0,3%
Sin dependencia	260	16,1%
S/I	1.003	62,3%
Total	1.610	100,0%

Fuente: Ficha de Protección Social (FPS, 2013)

Tabla 119. Usuarios con estado término del programa Calle por grado de discapacidad, con año de dictamen de 2013 hacia atrás

	N°	%
Leve	1	0,1%
Profunda	16	1,0%
Severa	72	4,5%
S/I	1.521	94,5%
Total	1.610	100,0%

Fuente: Registro Nacional de Discapacidad (2013)

7.3.2.3.1. Tablas de análisis descriptivos de instrumento de diagnóstico

- Análisis de la Dimensión Salud

Tabla 120. Inscripción en sistema de salud pública de los usuarios con estado término, Cohorte 2013

Sí		No		S/I		Total	
N°	%	N°	%	N°	%	N°	%

596	73,5%	97	12,0%	118	14,5%	811	100,0%

Fuente: Bitácora de Diagnóstico 2013

Tabla 121. Consumo de sustancias en los usuarios con estado término, Cohorte 2013 [130]

Sí		No		S/I		Total	
N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
608	75,0%	86	10,6%	117	14,4%	811	100,0%

Fuente: Bitácora de Diagnóstico 2013

Tabla 122. Frecuencia de consumo de sustancias en los usuarios con estado término, Cohorte 2013

Muy rara vez		Solo en ocasiones especiales		Unos días a la semana		Todos los días		S/I		Total	
N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
52	6,4 %	110	13,6%	154	19,0 %	255	31,4 %	240	29,6 %	811	100,0%

Fuente: Bitácora de Diagnóstico 2013

Tabla 123. Dependencia de consumo de sustancias en los usuarios con estado término, Cohorte 2013

No tengo problemas		No, soy consumidor ocasional		No, pero podría necesitar apoyo		Sí, necesito ayuda para superar mi dependencia		S/I		Total	
N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
121	14,9%	100	12,3%	101	12,5%	289	35,6%	200	24,7%	811	100,0%

Fuente: Bitácora de Diagnóstico 2013

[130] Alcohol, marihuana, pasta base, cocaína, inhalantes, tranquilizantes u otra de carácter similar.

Tabla 124. Relación entre frecuencia y dependencia del consumo de sustancias en los usuarios con estado término, Cohorte 2013

	Muy rara vez		Solo en ocasiones especiales		Unos días a la semana		Todos los días		S/I		Total	
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
No tengo problemas	33	4,1 %	33	4,1 %	33	4,1 %	22	2,7%	690	85,1 %	811	100,0%
No, pero podría necesitar apoyo	3	0,4 %	16	2,0 %	46	5,7 %	36	4,4%	710	87,5 %	811	100,0%
No, soy consumidor ocasional	7	0,9 %	45	5,5 %	43	5,3 %	5	0,6%	711	87,7 %	811	100,0%
Sí, necesito ayuda para superar mi dependencia	9	1,1 %	16	2,0 %	72	8,9 %	192	23,7 %	522	64,4 %	811	100,0%

Fuente: Bitácora de Diagnóstico 2013

Tabla 125. Recepción de tratamiento por consumo de sustancias en los usuarios con estado término, Cohorte 2013

Sí		No		S/I		Total	
N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
55	6,8%	556	68,6%	200	24,7%	811	100,0%

Fuente: Bitácora de Diagnóstico 2013

Tabla 126. Relación entre frecuencia y tratamiento por el consumo en los usuarios con estado término, Cohorte 2013

	Muy rara vez		Solo en ocasiones especiales		Unos días a la semana		Todos los días		S/I		Total	
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
No	48	5,9%	103	12,7%	180	22,2%	225	27,7%	0	0,0%	556	68,6%
Sí	4	0,5%	7	0,9%	14	1,7%	30	3,7%	0	0,0%	55	6,8%
S/I	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	200	24,7%	200	24,6%
Total	52	6,4%	110	13,6%	194	23,9%	255	31,4%	200	24,7%	811	100,0%

Fuente: Bitácora de Diagnóstico 2013

Tabla 127. Intención de recibir tratamiento de los usuarios con estado término, Cohorte 2013

Sí		No		S/I		Total	
N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
274	33,8%	315	38,8%	222	27,4%	811	100,0%

Fuente: Bitácora de Diagnóstico 2013

Tabla 128. Relación entre dependencia de consumo de sustancias y la intención de recibir tratamiento en los usuarios con estado término, Cohorte 2013

	No tengo problemas		No, soy consumidor ocasional		No, pero podría necesitar apoyo		Sí, necesito ayuda para superar mi dependencia		S/I		Total	
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
No	97	12,0%	85	10,5%	58	7,2%	75	9,2%	0	0%	315	38,8%
Sí	18	2,2%	11	1,4%	40	4,9%	205	25,3%	0	0%	274	33,8%
S/I	6	0,7%	4	0,5%	3	0,4%	9	1,1%	200	24,7%	222	27,4%
Total	121	14,9%	100	12,3%	101	12,5%	289	35,6%	200	24,7%	811	100%

Fuente: Bitácora de Diagnóstico 2013

Tabla 129. Estado de salud mental de los usuarios con estado término, Cohorte 2013

	Sí		No		S/I		Total	
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
¿Tiene usted alguna dificultad psiquiátrica, mental o intelectual?	176	21,7%	517	63,7%	118	14,5%	811	100,0%
¿Tiene bajo control médico las dificultades psiquiátrica, mental o intelectual que lo afectan?	82	10,1%	242	29,8%	487	60,0%	811	100,0%

Fuente: Bitácora de Diagnóstico 2013

Tabla 130. Estado anímico de los usuarios con estado término, Cohorte 2013

	Nunca		Algunos días		Todos los días		S/I		Total	
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
¿Se ha sentido nervioso o preocupado?	130	16,0%	411	50,7%	158	19,5%	112	13,8%	811	100,0%
¿Se ha sentido contento o feliz?	82	10,1%	451	55,6%	166	20,5%	112	13,8%	811	100,0%
¿Se ha sentido tranquilo y sin tensiones?	98	12,1%	439	54,1%	162	20,0%	112	13,8%	811	100,0%
¿Se ha sentido con mucho ánimo?	95	11,7%	419	51,7%	185	22,8%	112	13,8%	811	100,0%
¿Se ha sentido	124	15,3%	431	53,1%	144	17,8%	112	13,8%	811	100,0%

agotado o cansado?										
¿Se ha sentido triste o deprimido?	127	15,7%	440	54,3%	132	16,3%	112	13,8%	811	100,0%

Fuente: Bitácora de Diagnóstico 2013

Tabla 131. Confianza en sí mismo de los usuarios con estado término, Cohorte 2013

	Bastante		Mucho		Poco		Nada		S/I		Total	
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
a. Su propia responsabilidad	201	24,8%	390	48,1%	78	9,6%	18	2,2%	124	15,3%	811	100,0%
b. Sus propias capacidades	212	26,1%	380	46,9%	75	9,2%	20	2,5%	124	15,3%	811	100,0%
c. La confianza que usted tiene en sí mismo/a	186	22,9%	369	45,5%	102	12,6%	30	3,7%	124	15,3%	811	100,0%
d. La suerte	152	18,7%	141	17,4%	210	25,9%	184	22,7%	124	15,3%	811	100,0%
e. La ayuda de otros	202	24,9%	185	22,8%	176	21,7%	124	15,3%	124	15,3%	811	100,0%
f. Al destino	124	15,2%	133	16,4%	220	27,1%	210	25,9%	124	15,3%	811	100,0%
g. Que se han dado las cosas	173	21,3%	159	19,6%	196	24,2%	159	19,6%	124	15,3%	811	100,0%

Fuente: Bitácora de Diagnóstico 2013

Tabla 132. Resumen Dimensiones de confianza en sí mismo en los usuarios con estado término, Cohorte 2013

Dimensión	Bastante		Mucho		Poco		Nada		S/I		Total	
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
Dimensión 1. a-c): percepción de contribución propia a metas logradas	200	24,7%	380	46,9%	85	10,5%	22	2,7%	124	15,3%	811	100,0%
Dimensión 2. d-g): percepción de contribución de terceros	163	20,1%	155	19,1%	200	24,7%	169	20,8%	124	15,3%	811	100,0%

Fuente: Bitácora de Diagnóstico 2013

Tabla 133. Autoimagen de los usuarios con estado término, Cohorte 2013

	Mucho		Poco		Nada		S/I		Total	
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
a. Capaz de salir adelante	547	67,4%	128	15,8%	12	1,5%	124	15,3%	811	100,0%
b. Luchador	564	69,5%	113	13,9%	10	1,2%	124	15,3%	811	100,0%

c. Esforzado	564	69,5 %	112	13,8%	11	1,4 %	124	15,3 %	811	100,0%
d. Trabajador	564	69,5 %	112	13,8%	11	1,4 %	124	15,3 %	811	100,0%
e. Responsable	489	60,3 %	175	21,6%	23	2,8 %	124	15,3 %	811	100,0%
f. Inteligente	496	61,2 %	177	21,8%	14	1,7 %	124	15,3 %	811	100,0%
g. Buen amigo	574	70,8 %	95	11,7%	18	2,2 %	124	15,3 %	811	100,0%
h. Solidario	579	71,4 %	94	11,6%	14	1,7 %	124	15,3 %	811	100,0%

Fuente: Bitácora de Diagnóstico 2013

- Análisis de Dimensión Trabajo

Tabla 134. Situación laboral actual de los usuarios con estado término, Cohorte 2013

Sin trabajar		Trabajando		S/I		Total	
N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
380	46,9%	309	38,1%	122	15,0%	811	100,0%

Fuente: Bitácora de Diagnóstico 2013

Tabla 135. Modalidad de trabajo de los usuarios con estado término, Cohorte 2013

Dependiente		Independiente		Ambas		S/I		Total	
N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
94	11,6%	210	25,9%	500	61,7%	7	0,9%	811	100,0%

Fuente: Bitácora de Diagnóstico 2013.

Tabla 136. Actividad/trabajo realizada para generar ingresos de los usuarios con estado término, Cohorte 2013

Actividad	Total	
	N°	%
Obrero	38	4,7%
Jardinero	18	2,2%
Temporero/a Agrícola	30	3,7%
Vendedor ambulante	49	6,0%
Cuidador de autos o local	49	6,0%
Cargador / Pioneta	28	3,5%
Cartonero/a o recolector	15	1,8%
Feriante	10	1,2%
Auxiliar de aseo	20	2,5%
Reponedor	4	0,5%
Pide dinero macheteo	14	1,7%

Maestro de cocina	8	1,0%
Otro	93	11,5%
S/I	435	53,6%
Total	811	100,0%

Fuente: Bitácora de Diagnóstico 2013.

Tabla 137. Condiciones laborales básicas de los usuarios[131]

Cuenta con todas las condiciones laborales		Cuenta solo con algunas de las condiciones laborales		No cuenta con ninguna de las condiciones laborales		S/I		Total	
N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
42	5,2%	101	12,5%	171	21,1%	497	61,3%	811	100,0%

Fuente: Bitácora de Diagnóstico 2013.

Tabla 138. Disponibilidad de documentación para realizar alguna actividad productiva de los usuarios con estado término, Cohorte 2013

	Sí		No		S/I		Total	
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
Licencia de enseñanza media	172	21,2 %	536	66,1 %	103	12,7 %	811	100,0%
Certificado o título de competencias oficio, profesión	49	6,0%	659	81,3 %	49	6,0%	811	100,0%
Certificado de situación militar al día	43	5,3%	665	81,0 %	103	2,7%	811	100,0%
Papel de antecedentes regularizado	35	4,3%	673	83,0 %	103	2,7%	811	100,0%
Currículo Vitae	34	4,2%	674	83,1 %	103	2,7%	811	100,0%
Licencia de conducir	13	1,6%	695	85,7 %	103	2,7%	811	100,0%

Fuente: Bitácora de Diagnóstico 2013

Tabla 139. Fuente de los ingresos de los usuarios con estado término, Cohorte 2013

De un trabajo y/o de una pensión y/o de beneficios monetarios del estado y/o de pedir prestado a personas	Solo de pedir prestado a personas conocidas o desconocidas	S/I	Solo de un trabajo permanente o esporádico	Total respondientes

[131] Características del trabajo que otorgan seguridad física y social, y regularidad de ingresos

conocidas o desconocidas									
N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
207	25,5%	139	17,1%	337	41,6%	128	15,8%	811	100,0%

Fuente: Bitácora de Diagnóstico 2013

- Análisis de Dimensión Integración Social

Tabla 140. Disponibilidad de redes familiares de los usuarios con estado término, Cohorte 2013

	Sí		No		S/I		Total	
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
Se siente en confianza	334	41,2%	352	43,4%	125	15,4%	811	100,0%
Pueda recurrir en casos de emergencia problemas económicos, enfermedad	277	34,2%	408	50,3%	126	15,5%	811	100,0%
Se encuentre frecuentemente	268	33,0%	417	51,4%	126	15,5%	811	100,0%
Recurrir en caso de necesitar un lugar para realizar alguna actividad doméstica imprescindible (dormir, bañarse)	203	25,0%	482	59,4%	126	15,5%	811	100,0%

Fuente: Bitácora de Diagnóstico 2013

Tabla 141. Frecuencia de contactos familiares de los usuarios con estado término, Cohorte 2013

Diariamente		Semanalmente		Mensualmente		Dos o tres veces al año		Menos de una vez al año		Una vez al año		S/I		Total	
N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
65	8,0%	117	14,4%	110	13,6%	92	11,3%	231	28,5%	71	8,8%	125	15,4%	811	100,0%

Fuente: Bitácora de Diagnóstico 2013

Tabla 142. Satisfacción de la necesidad de apoyo de los usuarios con estado término, Cohorte 2013

Siempre		A veces		Nunca		S/I		Total	
N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
186	22,9%	227	28,0%	273	33,7%	125	15,4%	811	100,0%

Fuente: Bitácora de Diagnóstico 2013

Tabla 143. Redes cercanas de los usuarios con estado término, Cohorte 2013

	Muchos		Algunos		Ninguno		S/I		Total	
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
¿Cuántos amigos tiene con	3	4,4%	437	53,9%	206	25,4%	13	16,3	811	100,0

los que se sienta en confianza, y a quiénes pueda recurrir en casos de emergencia problemas económicos, enfermedad	6						2	%		%
¿Cuántos vecinos tiene con los que se sienta en confianza, y a quiénes pueda recurrir en casos de emergencia problemas económicos, enfermedad	17	2,1%	299	36,9%	363	44,8%	132	16,3 %	811	100,0 %

Fuente: Bitácora de Diagnóstico 2013

Tabla 144. Uso de la red de organizaciones sociales del entorno por parte de los usuarios con estado término, Cohorte 2013[132]

Todas		Algunas		Ninguno		S/I		Total	
N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
3	0,4%	479	59,1%	197	2,3%	132	16,3%	811	100,0%

Fuente: Bitácora de Diagnóstico 2013

Tabla 145. Uso redes institucionales por parte de los usuarios con estado término, Cohorte 2013[133]

Siempre		A veces		Nunca		S/I		Total	
N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
174	21,5%	284	35,0%	40	4,9%	313	38,6%	811	100,0%

Fuente: Bitácora de Diagnóstico 2013

[132] Juntas de Vecinos, organizaciones para el adulto mayor, organizaciones para la mujer, organizaciones religiosas, organizaciones deportivas, organizaciones culturales.

[133] Jardines infantiles, escuelas, municipalidad, centros de salud, etc.

7.3.2.4. Programa Abriendo Caminos

Tabla 146. Distribución de Cuidador Principal y Niños, Niñas y Adolescentes a su cargo según sexo

	Mujer		Hombre		Total
	N	%	N	%	
Cuidador principal	1254	98%	24	2%	1278
NNA	854	51%	830	49%	1684

Fuente: Bases de datos de participantes Programa Abriendo Caminos MDS y FPS

Tabla 147. Distribución de Cuidador Principal por estado civil

Estado Civil	N	%
Casado	468	37%
Desconocido	5	0%
Divorciado	37	3%
Soltero	738	58%
Viudo	30	2%
Total	1.278	100%

Fuente: Bases de datos de participantes Programa Abriendo Caminos MDS y FPS

Tabla 148. Distribución de Cuidadores Principales y Niños, Niñas y Adolescentes por rango etario

	Cuidadores Principales		NNA	
	N	%	N	%
Menores de 6 años	0	0%	406	38%
6 a 14 años	0	0%	596	56%
15 a 18 años	13	1%	65	6%
18 a 24 años	181	14%	1	0%
25 a 59 años	581	45%	1	0%
60 a 64 años	24	2%	0	0%
65 años y más	26	2%	0	0%
S/I	453	35%	615	58%
Total	1.278	100%	1.684	100%

Fuente: Bases de datos de participantes Programa Abriendo Caminos MDS y FPS

Tabla 149: Edades Promedio de Cuidadores Principales y NNA

	Cuidadores Principales	NNA
Edades Promedio	35 años	7 años
S/I	453	615

Fuente: Bases de datos de participantes Programa Abriendo Caminos MDS y FPS

Tabla 150. Porcentaje Matriculados en Establecimientos EducacionalesEstablecimiento Educacional

	Matriculados		No Matriculado		S/I		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%
0 a 6 años (NNA)	198	7%	208	7%	0	%	406	14%
6 a 14 años (NNA)	585	20%	11	0%	0	%	596	20%
15 a 18 años (NNA)	54	2%	24	1%	0	%	78	3%
19 o mayor (CP)	7	0%	807	27%	0	%	814	27%
S/I	378	13%	690	23%	0	%	1.068	36%
Total	1.222	41%	1.740	59%	0	%	2.962	100%

Fuente: Bases de datos de participantes Programa Abriendo Caminos MDS y del Ministerio de Educación

Tabla 151: Tasa de Asistencia Promedio

Edad	Promedio
0 a 6 años (NNA)	87,6%
6 a 14 años (NNA)	87,8%
15 a 18 años (NNA)	80,3%
19 o mayor (CP)	87,1%
Total	87,2%

Fuente: Bases de datos de participantes Programa Abriendo Caminos MDS y del Ministerio de Educación

Tabla 152: Tasa de Promoción Promedio

	Promovido		No Promovido		S/I		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%
0 a 6 años (NNA)	24	1%	3	0%	379	13%	406	14%
6 a 14 años (NNA)	502	17%	54	2%	40	1%	596	20%
15 a 18 años (NNA)	36	1%	10	0%	32	1%	78	3%
19 o mayor (CP)	7	0%	1	0%	806	27%	814	27%
S/I	262	9%	25	1%	781	26%	1068	36%
Total	831	28%	93	3%	2038	69%	2962	100%

Fuente: Bases de datos de participantes Programa Abriendo Caminos MDS y del Ministerio de Educación

Tabla 153: Distribución de Cuidadores Principales y NNA por Nivel Educacional

	CP		NNA		TOTAL	
Nivel	N	%	N	%	N	%
Sin Escolaridad	17	1%	682	40%	699	24%
Básica Incompleta	217	17%	356	21%	573	19%
Básica Completa	203	16%	11	1%	214	7%
M. Hum. Incompleta	200	16%	14	1%	214	7%
M. Tec. Prof. Incompleta	24	2%	6	0%	30	1%
M. hum. Completa	111	9%	0	0%	111	4%
M. Tec. Prof. Completa	34	3%	0	0%	34	1%
Tec. Sup. Incompleto	1	0%	0	0%	1	0%

Tec. Sup. Completo	4	0%	0	0%	4	0%
Inst. Prof Incompleto	3	0%	0	0%	3	0%
Inst. Prof. Completo	2	0%	0	0%	2	0%
Universitaria Incompleta	2	0%	0	0%	2	0%
S/I	460	36%	615	37%	1075	36%
Total	1278	100%	1684	100%	2962	100%

Fuente: Bases de datos de participantes Programa Abriendo Caminos MDS y FPS

Tabla 154. Distribución de Cuidadores Principales Por Situación de Vivienda que Ocupa

Situación de la vivienda	N	%
Propia	346	27,1%
Arrendada	58	4,5%
Cedida, uso gratuito	415	32,5%
Ocupación Irregular	3	0,2%
S/I	456	35,7%
Total	1.278	100%

Fuente: Bases de datos de participantes Programa Abriendo Caminos MDS y FPS

Tabla 155. Asistencia a Establecimiento Escolar de los NNA participantes

	0 a 5 años		6 a 13 años		14 a 18 años		19 años y más		Total	
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
No	41	2%	6	0%	18	1%	0	0%	65	4%
SI	143	8%	281	17%	52	3%	0	0%	476	28%
S/I	301	18%	487	29%	112	7%	243	14%	1.143	68%
Total	485	29%	774	46%	182	11%	243	14%	1.684	100%

Fuente: Instrumento Diagnóstico Programa Abriendo Caminos Cohorte 2013

Tabla 156. Razones de No Asistencia a Establecimiento Educacional

Razón	0 a 5 años		6 a 13 años		14 a 18 años		19 años y más		Total	
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
Dificultades económicas	0	0%	1	0%	2	0%	0	0%	3	0%
Enfermedad prolongada	0	0%	0	0%	2	0%	0	0%	2	0%
Le cancelaron la matrícula	1	0%	2	0%	1	0%	0	0%	4	0%
No creen que sea necesario	30	2%	0	0%	1	0%	0	0%	31	2%
No existe establecimiento cerca del hogar	0	0%	1	0%	0	0%	0	0%	1	0%
No quiere, no le interesa	8	0%	2	0%	9	1%	0	0%	19	1%
Prefiere trabajar	0	0%	0	0%	2	0%	0	0%	2	0%

S/I	446	26%	768	46%	165	10%	243	14%	1.622	96%
Total	485	29%	774	46%	182	11%	243	14%	1.684	100%

Fuente: Instrumento Diagnóstico Programa Abriendo Caminos Cohorte 2013

Tabla 157. Asistencia al Curso que le Corresponde los NNA participantes

	0 a 5 años		6 a 13 años		14 a 18 años		19 años y más		Total	
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
SI	4	0%	65	4%	23	1%	0	0%	92	5%
NO	19	1%	215	13%	22	1%	0	0%	256	15%
S/I	462	27%	494	29%	137	8%	243	14%	1.336	79%
Total	485	29%	774	46%	182	11%	243	14%	1.684	100%

Fuente: Instrumento Diagnóstico Programa Abriendo Caminos Cohorte 2013

Tabla 158. Razones de No Asistencia al Curso que le Corresponde

Razón	0 a 5 años		6 a 13 años		14 a 18 años		19 años y más		Total	
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
El colegio le canceló la matrícula	1	0%	3	0%	0	0%	0	0%	4	0%
Perdió un año o más (no se matricula a tiempo)	5	0%	30	2%	8	0%	0	0%	43	3%
Repitió uno o más curso por bajo rendimiento	36	2%	89	5%	29	2%	0	0%	154	9%
S/I	443	26%	652	39%	145	9%	243	14%	1.483	88%
Total	485	29%	774	46%	182	11%	243	14%	1.684	100%

Fuente: Instrumento Diagnóstico Programa Abriendo Caminos Cohorte 2013

Tabla 159. Porcentaje de Asistencia a Clases de los NNA (por tramos de asistencia)

	0 a 5 años		6 a 13 años		14 a 18 años		19 años y más		Total	
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
Baja (49% o menos)	3	0%	9	1%	3	0%	0	0%	15	1%
Regular (Entre 79% y 50%)	20	1%	38	2%	10	1%	0	0%	68	4%
Buena (80% o más)	119	7%	233	14%	39	2%	0	0%	391	23%
S/I	343	20%	494	29%	130	8%	243	14%	1.210	72%
Total	485	29%	774	46%	182	11%	243	14%	1.684	100%

Fuente: Instrumento Diagnóstico Programa Abriendo Caminos Cohorte 2013

Tabla 160. Razones de No Asistencia al Curso que le Corresponde

Razón	0 a 5 años	6 a 13 años	14 a 18 años	19 años y	Total

							más			
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
Dificultades de acceso al establecimiento	3	0%	4	0%	0	0%	0	0%	7	0%
Enfermedades frecuentes o prolongadas	15	1%	21	1%	4	0%	0	0%	40	2%
No creen que sea necesario	2	0%	7	0%	0	0%	0	0%	9	1%
No le interesa	0	0%	3	0%	2	0%	0	0%	5	0%
No quiere asistir	3	0%	9	1%	5	0%	0	0%	17	1%
Por razones del establecimiento	0	0%	3	0%	0	0%	0	0%	3	0%
Trabaja para aportar a la familia	0	0%	0	0%	2	0%	0	0%	2	0%
S/I	462	27%	727	43%	169	10%	243	14%	1.601	95%
Total	485	29%	774	46%	182	11%	243	14%	1.684	100%

Fuente: Instrumento Diagnóstico Programa Abriendo Caminos Cohorte 2013

Tabla 161. Rendimiento Escolar del NNA

	0 a 5 años		6 a 13 años		14 a 18 años		19 años y más		Total	
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
Bajo (Promedio notas igual a 3,9 o menor)	0	0%	6	0%	4	0%	0	0%	10	1%
Regular (Promedio notas entre 4,0 y 5,9)	0	0%	70	4%	38	2%	0	0%	108	6%
Bueno (Promedio notas sup. o igual a 6)	1	0%	31	2%	6	0%	0	0%	38	2%
S/I	484	29%	667	40%	134	8%	243	14%	1.528	91%
Total	485	29%	774	46%	182	11%	243	14%	1.684	100%

Fuente: Instrumento Diagnóstico Programa Abriendo Caminos Cohorte 2013

Tabla 162. Razones del Bajo Rendimiento Escolar del NNA

Razón	0 a 5 años		6 a 13 años		14 a 18 años		19 años y más		Total	
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
Enfermedades frecuentes o prolongadas	0	0%	1	0%	2	0%	0	0%	3	0%
Fue suspendido temporalmente	0	0%	1	0%	0	0%	0	0%	1	0%
Necesita educación especial o apoyo escolar	0	0%	49	3%	15	1%	0	0%	64	4%
No se preocupan del rendimiento	0	0%	4	0%	3	0%	0	0%	7	0%
Sin tiempo para apoyarlo en tareas	0	0%	5	0%	1	0%	0	0%	6	0%

y trabajos										
Tiene asistencia irregular	0	0%	16	1%	21	1%	0	0%	37	2%
S/I	485	29%	698	41%	140	8%	243	14%	1.566	93%
Total	485	29%	774	46%	182	11%	243	14%	1.684	100%

Fuente: Instrumento Diagnóstico Programa Abriendo Caminos Cohorte 2013

Tabla 163: El NNA recibe Apoyo Especial?

	0 a 5 años		6 a 13 años		14 a 18 años		19 años y más		Total	
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
SI	0	0%	32	2%	9	1%	0	0%	41	2%
NO	0	0%	44	3%	33	2%	0	0%	77	5%
S/I	485	29%	698	41%	140	8%	243	14%	1.566	93%
Total	485	29%	774	46%	182	11%	243	14%	1.684	100%

Fuente: Instrumento Diagnóstico Programa Abriendo Caminos Cohorte 2013

Tabla 164. Grado de Interés del NNA en Realizar Tareas Escolares

	0 a 5 años		6 a 13 años		14 a 18 años		19 años y más		Total	
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
Siempre	0	0%	44	3%	16	1%	0	0%	60	4%
A veces	0	0%	57	3%	17	1%	0	0%	74	4%
Rara vez	0	0%	19	1%	8	0%	0	0%	27	2%
Nunca	0	0%	27	2%	4	0%	0	0%	31	2%
S/I	485	29%	627	37%	137	8%	243	14%	1.492	89%
Total	485	29%	774	46%	182	11%	243	14%	1.684	100%

Fuente: Instrumento Diagnóstico Programa Abriendo Caminos Cohorte 2013

Tabla 165. Frecuencia de Contacto del NNA con el Pariente Privado de Libertad

Razón	0 a 5 años		6 a 13 años		14 a 18 años		19 años y más		Total	
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
Una vez por semana	86	5%	91	5%	24	1%	0	0%	201	12%
Una vez por mes	60	4%	103	6%	27	2%	0	0%	190	11%
Dos o tres veces al año	23	1%	50	3%	8	0%	0	0%	81	5%
Una vez al año	7	0%	16	1%	5	0%	0	0%	28	2%
Menos de una vez al a	7	0%	15	1%	2	0%	0	0%	24	1%
Nunca	17	1%	34	2%	6	0%	0	0%	57	3%
S/I	285	17%	465	28%	110	7%	243	14%	1.103	65%
Total	485	29%	774	46%	182	11%	243	14%	1.684	100%

Fuente: Instrumento Diagnóstico Programa Abriendo Caminos Cohorte 2013

Tabla 166. Percepción de la Contribución del CP al contacto entre el NNA y el PPL

	0 a 5 años		6 a 13 años		14 a 18 años		19 años y más		Total	
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
Siempre	129	8%	193	11%	46	3%	0	0%	368	22%
A veces	55	3%	69	4%	21	1%	0	0%	145	9%
Nunca	14	1%	43	3%	6	0%	0	0%	63	4%
S/I	287	17%	469	28%	109	6%	243	14%	1.108	66%
Total	485	29%	774	46%	182	11%	243	14%	1.684	100%

Fuente: Instrumento Diagnóstico Programa Abriendo Caminos Cohorte 2013

Tabla 167. Durante el Acompañamiento, el Cuidador Principal ¿recibió apoyo para el mejoramiento de su situación laboral?

	N	%
No	125	10%
Si	379	30%
No requería apoyo	171	13%
S/I	603	47%
Total	1.278	100%

Fuente: Instrumento Evaluación Programa Abriendo Caminos Cohorte 2013

Tabla 168. Durante el Acompañamiento, el Cuidador Principal ¿accedió a programas de apoyo al emprendimiento?

	N	%
Si	92	7%
Se encuentra postulando	9	1%
Postuló pero no accedió	203	16%
No cumplía requisitos para postular	60	5%
No requería	249	19%
Otra situación	52	4%
S/I	613	48%
Total	1.278	100%

Fuente: Instrumento Evaluación Programa Abriendo Caminos Cohorte 2013

Tabla 169. Durante el Acompañamiento, el Cuidador Principal ¿accedió a programas de habilitación laboral?

Si	123	10%
Se encuentra postulando	10	1%
Postuló, pero no accedió	108	8%
No cumplí requisitos para postular	55	4%
No requería	299	23%
Otra situación	80	6%
S/I	603	47%

Total	1.278	100%

Fuente: Instrumento Evaluación Programa Abriendo Caminos Cohorte 2013

Tabla 170. Actividad desarrollada por el Cuidador Principal al egreso del Programa

	%	N
Trabajador Dependiente	187	15%
Trabajador Independiente	150	12%
Trabajos de manera ocasional	87	7%
Desempleado/Cesante	24	2%
Pensionado/Jubilado	25	2%
Dueña de Casa	186	15%
Otra Actividad	18	1%
S/I	601	47%
Total	1.278	100%

Fuente: Instrumento Evaluación Programa Abriendo Caminos Cohorte 2013

Tabla 171. Al egresar del Programa ¿existe al menos un integrante que genere ingresos para responder a los requerimientos del NNA?

	%	N
No	32	3%
Si	645	50%
S/I	601	47%
Total	1.278	100%

Fuente: Instrumento Evaluación Programa Abriendo Caminos Cohorte 2013

Tabla 172. El Cuidador fortalece las habilidades parentales durante el proceso de acompañamiento

	N	%
No	7	1%
Si	601	47%
Se mantiene	65	5%
Otra situación	5	0%
S/I	600	47%
Total	1.278	100%

Fuente: Instrumento Evaluación Programa Abriendo Caminos Cohorte 2013

Tabla 173. La familia se vinculó a redes institucionales que fortalecen su acceso a la oferta y prestaciones

	N	%
No	129	10%
Si	403	32%
Se mantiene	135	11%
Otra situación	1	0%
S/I	610	48%
Total	1.278	100%

Fuente: Instrumento Evaluación Programa Abriendo Caminos Cohorte 2013

Tabla 174. Durante el proceso de acompañamiento, se realizaron acciones donde se incorporó al PPL

	N	%
No	344	27%
Si	330	26%
S/I	604	47%
Total	1.278	100%

Fuente: Instrumento Evaluación Programa Abriendo Caminos Cohorte 2013

Tabla 175. El equipo de trabajo del Programa, recomienda el reingreso de la familia al Programa

	N	%
No	554	43%
Si	111	9%
S/I	613	48%
Total	1.278	100%

Fuente: Instrumento Evaluación Programa Abriendo Caminos Cohorte 2013

Tabla 176. El NNA, se encuentra inscrito en un Centro de Salud

	N	%
No	0	0%
Si	946	56%
En tramitación	16	1%
S/I	722	43%
Total	1.684	100%

Fuente: Instrumento Evaluación Programa Abriendo Caminos Cohorte 2013

Tabla 177. El NNA cuenta con Sistema de Salud

	N	%
No cuenta	17	1%
Fonasa	931	55%
Isapre	1	0%
Otro Sistema	1	0%
S/I	734	44%
Total	1.684	100%

Fuente: Instrumento Evaluación Programa Abriendo Caminos Cohorte 2013

Tabla 178. Los NNA menores de 6 años, cuentan con Control de Niño Sano al día

	N	%
No	4	0%
Si	281	17%
S/I	1.399	83%
Total	1.684	100%

Fuente: Instrumento Evaluación Programa Abriendo Caminos Cohorte 2013

Tabla 179. El NNA, se encuentra asistiendo a algún establecimiento educacional

	N	%
No	54	3%
Si	866	51%
No corresponde	32	2%
S/I	732	43%
Total	1.684	100%

Fuente: Instrumento Evaluación Programa Abriendo Caminos Cohorte 2013

Tabla 180. El NNA, fortaleció el vínculo con el PPL durante el proceso de acompañamiento

No	230	14%
Si	507	30%
Se mantiene	146	9%
No se trabaja vínculo	58	3%
Otra situación	5	0%
S/I	738	44%
Total	1.684	100%

Fuente: Instrumento Evaluación Programa Abriendo Caminos Cohorte 2013

7.3.3. Proceso de fusión de bases de datos y análisis de calidad de los registros administrativos

Se presenta a continuación las características de cada una de las fuentes de datos cuantitativos utilizadas, así como el detalle de aquellas opciones y/o supuestos metodológicos utilizados en el proceso de creación de las bases de datos a partir de las cuales se efectuaron los análisis cuantitativos efectuados en el estudio.

7.3.3.1. Información de la Ficha de Protección Social

La contraparte Ministerial compartió con el equipo del CSP un total de seis bases de datos FPS correspondientes a los años 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015, incorporando cada una de ellas la información de 4 cohortes temporales: febrero, mayo, agosto y noviembre. Esta información es uno de los insumos principales en el análisis cuantitativo. Sin embargo, dada su naturaleza y sobre todo su frecuencia de actualización, su uso como insumo del proceso evaluativo tiene alcances importantes. En primer lugar, es necesario puntualizar un aspecto establecido en diversos estudios (Herrera, Larrañaga, & Telias, 2010), en el sentido que la información contenida en la FPS se caracteriza por una tasa de obsolescencia que puede deteriorar su utilidad en la focalización de política social. Este problema adquiere mayor relevancia en la caracterización de variables que en familias vulnerables poseen alta variabilidad tales como los ingresos y la situación ocupacional. Más aún, algunas de las variables clave a la hora de usar la FPS como insumo de focalización y/o evaluación de programas sociales son la composición y tamaño de los hogares, puesto con ellas se estiman indicadores per cápita tan relevantes como la condición de pobreza. Por lo anterior, es necesario caracterizar la velocidad de actualización de dicha información. La siguiente tabla da cuenta de la cantidad de datos de la FPS actualizados en diversos plazos (de 1 a 5 años y más) observados en algunas de las bases de datos facilitadas por la contraparte:

Tabla 181: Actualización de datos FPS según antigüedad y fecha

Fecha	Menos 1 año de antigüedad	Entre 1 y menos de 2 años	Entre 2 y menos de 3 años	Entre 3 y menos de 4 años	Entre 4 y menos de 5 años	5 años o más	Tamaño Base
feb-13	12,7%	19,6%	15,6%	11,4%	13,1%	27,7%	6.470.636
may-13	21,5%	14,8%	15,8%	9,9%	11,3%	26,8%	7.525.641
ago-13	18,2%	14,6%	16,7%	10,4%	10,6%	29,6%	7.478.240
nov-13	16,2%	13,5%	17,2%	11,2%	9,6%	32,3%	7.437.333
feb-14	15,1%	11,3%	16,5%	13,1%	9,6%	34,4%	7.416.569
may-14	2,8%	21,3%	14,3%	15,2%	9,5%	36,9%	7.387.790
ago-14	4,6%	17,9%	13,8%	15,7%	9,8%	38,2%	7.325.658
nov-14	7,9%	15,3%	12,4%	15,7%	10,2%	38,5%	7.255.130
feb-15	11,4%	13,5%	10,0%	14,5%	11,6%	39,1%	7.218.198
may-15	13,7%	2,1%	18,2%	12,3%	13,2%	40,5%	7.169.055
ago-15	14,2%	4,5%	15,1%	11,7%	13,3%	41,1%	7.125.872
nov-15	14,3%	7,9%	13,0%	10,5%	13,2%	41,2%	7.088.729

Fuente: Elaboración propia en base a datos FPS

Tal como puede observarse independientemente del mes que se trate, por lo general no más allá del 22% tienen una antigüedad menor a dos años. Por otro lado, si se analiza la dinámica de composición de los hogares que se puede capturar mediante encuestas tales como la Panel CASEN, se observa que el 57%

mantiene de los hogares originalmente encuestados el 2006 mantiene la misma estructura (exactamente los mismos miembros) en la medición 2008, debiéndose las diferencias a la incorporación de nuevos miembros y/o el fallecimiento de otros así como la conformación de nuevos hogares a partir de la emigración de los miembros originales. Al analizar esta dinámica en conjunto con la tasa de actualización de la FPS queda en evidencia que, si bien es cierto que la FPS permite obtener una caracterización adecuada de la población en variables tales como el sexo de los sujetos y su edad, esta capacidad descriptiva se va reduciendo paulatinamente en variables como la composición de los hogares. Más aún, en el caso de variables con alta volatilidad intertemporal como es el caso de variables asociadas al mercado del trabajo e indicadores de vulnerabilidad, dada su tasa de actualización la FPS no permitiría analizar con precisión su dinámica intertemporal. Esta circunstancia limita la utilidad de la FPS para los análisis descriptivos, pero por sobre todo para los análisis de efectos. En consecuencia y en acuerdo con la contraparte se determinó que el uso fundamental de esta información fuera la caracterización de las personas sólo en variables de ninguna o baja variabilidad intertemporal tales como el sexo, la edad, el nivel educacional el estado civil y atributos de la vivienda. De la misma forma, dado que la FPS es el único de todos los instrumentos disponibles a partir del cual se puede configurar un grupo control, se utiliza la FPS para la configuración de la de línea base necesaria para la estimación de efectos, quedando expresamente descartado cualquier otro uso de la FPS para los análisis de efectos.

Considerando la carga de trabajo y la necesidad de generar y procesar en un relativo corto plazo estas bases, la contraparte Ministerial adoptó dos decisiones para la generación de estas bases:

- Para cada año se generó cuatro cohortes de información en los meses de febrero, mayo, agosto y noviembre, todas ellas agrupadas en un archivo por cada año incluyendo una variable de identificación del mes específico de que se trata.
- De acuerdo a lo requerido por las bases de licitación la evaluación concentra su foco en los sujetos de la cohorte 2013, y en consecuencia las bases de datos se generarían sólo para aquellos hogares que en mayo 2013[134] se encontrasen dentro del 30% más vulnerable, según el puntaje FPS. Esto es, tanto desde el punto retrospectivo (años 2010 al 2012) como desde el punto de vista prospectivo (años 2014 al 1015) las bases de datos sólo contendrían registros de los miembros de los hogares que el 2013 hubieran formado parte del 30% más vulnerable, según el puntaje FPS.

Por otro lado, cada una de las bases contiene el total de variables contenidas en la FPS más otras adicionales generadas a partir del procesamiento de la información contenida en la FPS. Tal es el caso del puntaje FPS, variable fundamental para la estimación de efectos. Por otro lado, se adjunta a la base de datos otras variables administrativas de utilidad para los análisis efectuados como por ejemplo la pensión administrativa y la variable estado civil.

Un último aspecto que debe relevarse de las bases de datos FPS facilitadas por la institución es que tanto la individualización de las personas como la de los hogares a los que pertenecen se efectúa mediante identificadores comunes a las bases de datos.

[134] Se opta por el Mes de Mayo de 2013 por ser cercano al comienzo de la generación de los listados de usuarios a convocar a los Programas que componen el subsistema

7.3.3.2. Bases de Datos de Usuarios de Programas

Para cada uno de los Programas se solicitó a la contraparte institucional la emisión de un listado de los usuarios atendidos el año 2013. En respuesta a esta solicitud la contraparte emitió listados de usuarios de acuerdo a lo solicitado. Sin perjuicio de lo anterior respecto a estas entregas es necesario hacer ciertas precisiones. En el caso del programa Vínculos se facilitó datos correspondientes a cohortes 2013 y 2014 razón por la cual en el caso de los análisis descriptivos y de impacto se procedió a repetir los análisis considerando dos cohortes. Por otro lado, con el fin de asegurar la idoneidad de los sujetos incorporados en las bases de dato para efectos del análisis cuantitativo (descriptivos y de efectos) en el caso de algunas de las bases de datos entregadas, se acordó efectuar una selección de usuarios de acuerdo con criterios tales como las fechas de ingreso, la cantidad de transferencias monetarias base entregadas de cada familia o sujeto según sea el caso entre otros atributos. Se trata por regla general de que los sujetos a analizar hayan recibido tratamiento completo, eliminando de la base de datos sobre y sub intervenciones.

Por otro lado, es necesario señalar que algunas de estas bases contienen atributos de caracterización de los sujetos que, por tratarse de información ad-hoc y actualizada de los usuarios, en el caso de contar con ella, se privilegió su uso para la caracterización en lugar de usar información de la FPS.

Por último, en el caso específico del programa Familias, dada su naturaleza se hace uso intensivo de un campo que permite agrupar a los sujetos que forman parte de una misma familia de acuerdo a la información relevada al comienzo de las intervenciones. Es importante mencionar que, debido a que el instrumental del Programa tiene una temporalidad de aplicación que podría ser distinta a la de las otras bases de datos utilizadas en la presente evaluación, la composición de los hogares en estas listas no necesariamente es la misma que la registrada en las otras bases de datos tales como la FPS o el RSH, circunstancia que cobra importancia a la hora de fusionar y colapsar las bases de datos disponibles para la evaluación. **Por regla general, para los análisis de cuantitativos del programa Familias en los que se requiera antecedentes de la composición familiar, se utilizará preferentemente los antecedentes de la nómina de usuarios en lugar de la FPS.**

7.3.3.3. Información de Diagnósticos y Evaluaciones

El modelo de intervención de los Programas que componen el Subsistema considera en cada caso al menos el levantamiento en dos ocasiones de información de las familias/sujetos intervenidos. Se trata de un conjunto de instrumentos diseñados para poder caracterizar de manera más específica a los sujetos/familias intervenidas que lo que permiten las otras fuentes con que cuenta el Ministerio de Desarrollo Social. En principio, considerando la estrecha relación entre el propósito de los programas evaluados y la información recogida en estos instrumentos se esperaría que ellos fueran el insumo principal de caracterización de los sujetos intervenidos, así como uno de los elementos principales para la evaluación de los Programas por lo menos a nivel de productos y resultados intermedios. Sin embargo, una serie de circunstancias limitan el uso que puede hacerse de ellos en el proceso evaluativo.

En primer lugar, los instrumentos han sufrido modificaciones no sólo entre una y otra cohorte de los programas, sino que incluso las variables medidas en los instrumentos aplicados al ingreso no necesariamente corresponden a aquellas incluidas en los instrumentos de evaluación, a lo que se suma el cambio de escalas en variables que pudiendo ser asimilables, su modificación entre el diagnóstico y la evaluación condiciona severamente su uso en la caracterización de dinámicas intertemporales.

En segundo lugar, a pesar de que de acuerdo a lo señalado por las contrapartes de los Programas los diagnósticos y evaluaciones se aplicarían a todos los sujetos/familias intervenidos no todos ellos se

encuentran procesados y digitados en bases de datos. Más aún, pudiendo haberse aplicado un instrumento, la digitación de las preguntas que contiene podría ser parcial de manera tal que las bases de datos centralizadas en que se registra la información presentan vacíos significativos, a lo que se suman inconsistencias detectadas en las bases analizadas[135] entre otros, hechos que limitan severamente la posibilidad de uso de esta información en el proceso evaluativo. Para abordar este problema las contrapartes de Programas redoblaron los esfuerzos por digitar un subconjunto de las preguntas contenidas en algunos de los instrumentos de manera tal de enriquecer y mejorar la calidad los insumos disponibles.

7.3.3.4. Bases de datos Registro Social de Hogares e Ingresos 2012 Data Administrativa

Dado que una de las dimensiones de efecto a analizar en el contexto de la evaluación son los ingresos monetarios, la contraparte solicitó complementar los análisis de ingresos autodeclarados incorporados en las bases de datos FPS con información administrativa de otras fuentes a disposición de la Institución. Es por ello que generó un conjunto de bases de datos adicionales. Se trata de una base de datos de ingresos administrativos del año 2012 y las bases de ingresos administrativos de cinco meses del año 2016: marzo, mayo, agosto, noviembre y diciembre. En todas ellas el ingreso fue estimado utilizando la metodología de construcción de la Calificación Socioeconómica (CSE) del Registro Social de Hogares.[136]

7.3.3.5. Bases de datos de Prestaciones registradas en el RIIS

Dado que un componente transversal a los programas evaluados es la focalización de prestaciones monetarias y no monetarias en los beneficiarios de los Programas, la contraparte institucional procedió a confeccionar bases de datos anuales en las que se registra, para cada uno de los integrantes de los hogares que en mayo 2013 pertenecían al 30% de mayor vulnerabilidad, según el puntaje FPS, la cantidad de prestaciones entregadas, incluyendo un abanico de 223 prestaciones distintas. Se trata de 5 archivos[137] que van desde el año 2013 al 2017. Considerando que la base registra prestaciones y no sujetos, en aquellos casos en que un individuo cualquiera no esté presente en la base su ausencia se interpreta como que en ese año dicho RUT no ha recibido prestaciones.

Por otro lado, considerando el alto número de prestaciones incluidas en la base las 223 fueron agrupadas de acuerdo a diversos criterios. En primer lugar, se efectuó una clasificación en 6 categorías mutuamente excluyentes identificando si se trata de prestaciones del sector salud, vivienda, educación, trabajo, prestaciones monetarias u otras no susceptibles de ser clasificadas en las categorías recién mencionadas. Complementariamente a esta clasificación la contraparte Ministerial despachó un listado de prestaciones en

---

[135] A manera de ejemplo, en el programa Familias o en Abriendo Caminos niños no asociados a ninguna familia o cuidador Principal, preguntas que de acuerdo a los filtros establecidos algunos sujetos no deberían contestar y que sin embargo aparecen con respuestas, variables completas que no presentan data en su interior, etc.

[136] En el caso de la base de datos de ingresos 2012 se trata del ingreso promedio anual por sujeto expresado en pesos de noviembre de 2013, mientras que en el caso de las bases de datos 2016 estas están expresadas en pesos de junio de 2015. Para efectos comparabilidad entre bases se transformó los ingresos de la base de datos 2012 a pesos corrientes de junio de 2015.

[137] Es importante señalar que durante el proceso de levantamiento de información la contraparte despachó archivos adicionales de prestaciones los cuales fueron sumados a las bases de datos originales.

la que algunas de las 223 son identificadas como "Prestaciones en convenio", esto es, aquellas para las cuales el Ministerio ha firmado convenios para que los usuarios del Subsistema sean priorizados. Adicionalmente a este despacho la contraparte solicitó contabilizar por separado un conjunto adicional de prestaciones que a pesar de no haberse firmado convenios para una provisión preferente son considerados como otras prestaciones relevantes para la población potencial del Subsistema, considerando que se dirige a hogares en pobreza o vulnerabilidad socioeconómica.

7.3.3.6. Bases de Datos de Indicadores de Desempeño Escolar y de Afiliación a sistemas de salud

Por último, con el objeto de dimensionar específicamente la dinámica de variables asociadas al rendimiento escolar de los niños (asistencia, matrícula y promoción) así como la afiliación a sistemas de salud, el Ministerio facilitó un conjunto de nóminas que permiten caracterizar mediante estas variables a los miembros de los hogares del 30% de los hogares más vulnerables según el puntaje FPS, insertos en el sistema escolar (educación regular o de adultos), así como la situación previsional de las familias. En el caso de la base de datos con información de rendimiento escolar la base contiene información anual correspondiente al período comprendido entre 2012 y 2016, mientras que, en el caso de la base de datos de afiliación a sistema de salud, esta individualiza aquellos individuos que en cada año se encuentran afiliados al sistema de salud, sea este público (FONASA) o privado (ISAPRE).

7.3.3.7. Análisis de calidad de pareamiento en la base de estimaciones del programa Familias

Para estimar el efecto del programa Familias se requiere de unir bases de datos del programa y bases administrativas de registro centralizado. Para ello, se utilizan los identificadores únicos de las familias, para ser identificadas al egreso del programa (base programa), y los identificadores de las personas que componen esa familia, para obtener descriptores sociales y económicas (base FPS) y las transferencias monetarias recibidas (base RIS).

En la Tabla 182 se presentan los resultados de los distintos cruces entre las bases de datos.

Tabla 182: Síntesis del Procedimiento de Fusión de Bases de Dato del Programa

Fecha	Unidad	En Base Programa[138]	Cruce 1	Cruce 2	Cruce 3	Cruce 4	% éxito cruce 3 (N°cruce3/ N°Base prog)	% éxito cruce 4 (N°cruce4/ N°Base prog)
Febrero 2013	Personas	13.127	12.561	9.181	4.171	1.439	32%	11%
	Familias	3.172	3.031	2.240	1.185	471	37%	15%

[138] La base original del facilitada por el Ministerio contiene información de 3.219 registros. De ellos 39 fueron eliminados ya que no se cuenta con individualización de sus integrantes. Por otro lado, en la sección de análisis de efectos, dada la naturaleza de las estimaciones se requiere utilizar un filtro adicional que consisten en eliminar de la base aquellos registros que conforman un hogar pero en el cual ninguno de los integrantes registrados en la base es el jefe de hogar (el receptor de la transferencia monetaria). Al eliminar estos registros que producirían inconsistencias en las estimaciones de efectos la base de datos resultante tiene información de 3.172

Mayo 2013	Personas	13.127	12.561	10.196	5.362	1.602	41%	12%
	Familias	3.172	3.031	2.541	1.489	524	47%	17%
Agosto 2013	Personas	13.127	12.561	10.153	5.310	1.606	40%	12%
	Familias	3.172	3.031	2.497	1.477	525	47%	17%
Noviembre 2013	Personas	13.127	12.561	10.124	5.272	1.592	40%	12%
	Familias	3.172	3.031	2.507	1.467	520	46%	16%

Fuente: Elaboración propia a partir de información FPS y base de usuarios del Programa

El primer cruce consiste en quedarse con los individuos que presentan un registro válido de receptor de transferencias monetarias en las bases del programa. Este primer filtro es necesario para poder posteriormente cruzar los registros con las bases de datos administrativos. El segundo cruce consiste en fusionar la base del programa con la base administrativa FPS, haciendo un supuesto fundamental que es que un receptor de transferencias corresponde a un jefe de hogar. La cantidad de registros individuales que se encuentran en ambas bases y permiten hacer un cruce efectivo bajo este criterio son 9.181 (70%).

Sin embargo, se debe tener en cuenta que dicho cruce es sólo a nivel del receptor de transferencias monetarias. Es decir, corresponde a un cruce individual. Los cruces 3 y 4 evidencian la situación de las familias (es decir, todos los individuos registrados bajo un mismo receptor de transferencias).

El cruce 3 corresponde a la cantidad de individuos que se encuentran contenidos en la base de FPS. Dígase, este cruce cuenta todas las combinaciones de individuos y receptor de transferencias que identifican a un determinado hogar del programa y que coinciden con la información de la FPS. Para el mes de febrero 2013, este cruce permite mantener al 32% de los datos. Sin embargo, este cruce no considera la posibilidad de que en el hogar FPS existan más individuos dentro de la composición familiar. Esto es, existen datos dentro de la FPS que no están considerados en las fichas del programa.

El cruce 4 entonces cuenta la cantidad de familias (del programa) que coinciden completamente en los integrantes del hogar en la FPS. Esta cantidad de individuos, para febrero 2013, alcanza sólo el 11% de los datos. Para el conteo de familias, éste corresponde a un 15% de los datos. Esta situación evidencia la falta de correspondencia entre los instrumentos de registros centralizados y las fichas de información local, las cuales son más capaces de ajustarse a la dinámica de la composición familiar.

7.3.4. Análisis de calidad de los instrumentos de diagnósticos y evaluación de los programas utilizados en la evaluación

Para la evaluación del Subsistema, se contó con un conjunto de instrumentos cuya aplicación debió efectuarse al comienzo, durante y/o al término de las intervenciones (de acuerdo a lo establecido en las normas técnicas, metodologías, manuales de acompañamiento y/o de apoyo al trabajo de los encargados de las intervenciones). Se trata de cuestionarios de diagnósticos, bitácoras de intervención y evaluaciones al cierre a ser contestados por los sujetos intervenidos, por representantes de familia o por los sujetos a cargo de la intervención.

La Tabla 183 contiene el detalle de estos cuestionarios por programa.

Tabla 183. Listado de instrumentos de los programas del Subsistema entregados por la contraparte

Programa	Información de diagnóstico	Información de evaluación/egreso
FAMILIAS	Diagnóstico de recursos – Etapa de Diagnóstico (2013)	Evaluación del egreso (2013)
VINCULOS	Ficha de caracterización - etapa de diagnóstico del programa eje – adultos mayores vulnerables (2013) Instrumento Diagnóstico (2013) Cuadernillo Diagnóstico (2014)	Cuadernillo de Intervención (2013) Cuadernillo Psicosocial (2014)
ABRIENDO CAMINOS	Caracterización Diagnóstica (2013) Diagnóstico de Recursos SIGEC (2013)	Informe de Egreso (2013)
CALLE (2013)	Bitácora de diagnóstico	Instrumento de evaluación de resultados (sin BBDD digitada)

Fuente: Elaboración propia

Estos instrumentos especialmente diseñados de acuerdo a los requerimientos de cada programa permitieron complementar otros análisis descriptivos en los que las fuentes son esencialmente secundarias y/o administrativas, tales como la FPS, el RSH y registros administrativos del RIS. En consecuencia, al principio del estudio se tenía la expectativa de que disponer de este material permitiría caracterizar la dinámica de un conjunto de variables que, dada su especificidad, no se contemplan en los instrumentos secundarios. Sin embargo, al revisar el contenido de dichos instrumentos y bases de datos, se evidenciaron un conjunto de problemas que limitaron severamente la posibilidad de enriquecer los análisis con estos insumos.

En primer lugar, se identificó que no todas las dimensiones estaban presentes en los instrumentos en los dos momentos, lo que compromete la comparabilidad intertemporal de los indicadores. Además, algunas de las dimensiones comunes no se midieron de la misma manera (por ejemplo, algunos contenían preguntas formuladas de distinta manera o las categorías de respuesta de los ítems aparecían cambiadas, es decir, con un menor o mayor número de categorías o con redacción diferente). Por esta razón, no fue posible realizar comparaciones antes/después en la mayoría de los casos con la sola excepción del programa Familias (en que se pudo hacer para un subconjunto reducido de los indicadores originalmente contemplados en el

instrumento de diagnóstico). En tal sentido resulta fundamental que el Ministerio efectúe esfuerzos con el fin de estabilizar el contenido y modalidad de aplicación de los instrumentos.

Por otro lado, la extensión de algunos instrumentos, como el diagnóstico de Familias, presenta complejidades importantes. A juicio del equipo de investigadores del CSP, cuestionarios demasiado largos aumentan la probabilidad de que los respondientes no contesten adecuadamente las preguntas, particularmente en las secciones finales del instrumento. Así mismo, se constató la existencia de escalas dentro de los cuestionarios con ítems muy extensos y de difícil compresión (por ejemplo, el ítem 8.2 asistencia escolar, en diagnóstico de Familias), complejidad que no se disipa del todo por el sólo hecho de que quien aplica el instrumento sea un funcionario preparado para ello. Es relevante tener presente que buena parte de los usuarios de los programas del Subsistema cuentan con un nivel educativo bajo y por esto, les puede resultar más difícil la comprensión de las preguntas. En este sentido, debe revisarse la longitud de los cuestionarios para incluir dimensiones relevantes que entreguen información confiable, estimándose que la aplicación no debería exceder los 45 minutos. No necesariamente un instrumento extenso, permite capturar de manera más adecuada las variables que pretender medir. Las consecuencias de este problema se potencian si se considera que en la ventana de tiempo en análisis se contempló la aplicación de varios instrumentos de larga extensión a los mismos sujetos en momentos distintos del período de intervención, a lo que se suma el hecho de que su contenido es en varios casos muy similar lo que seguramente podría saturar a los informantes.

Se constata también la existencia de preguntas y categorías de respuestas que inducen a confusión del entrevistado así como algunas escalas dentro de los instrumentos que contienen ítems que indagan aspectos de la dimensión de manera idéntica, generando redundancia en la medición. Tal es el caso de los ítems incorporados en la escala “Confianza en sí mismo” del instrumento de diagnóstico del programa Calle.

Se encontró también que una alta proporción de las escalas contienen los niveles “mucho” y “bastante” que pueden resultar poco discriminativos, de difícil comprensión para el respondiente y que pueden generar una alta dispersión innecesaria en las respuestas, con proporciones de respuestas muy bajas en algunas categorías, haciendo el instrumento menos informativo.

Otro error importante surge de la incorporación de preguntas que, por su naturaleza, deben ser contestadas individualmente pero que se incluyen en instrumentos que buscan caracterizar a los hogares y que no permiten individualizar la respuesta para cada uno de los integrantes. A manera de ejemplo, los jefes de familia del programa familia son consultados por situación ocupacional de los integrantes de hogar en un instrumento que no permite individualizar la situación de cada uno en particular. De manera similar, en algunos instrumentos se efectúan preguntas que indagan en variables cuantitativas, cuyas respuestas intuitivamente deben efectuarse en la forma de números, pero que sin embargo se anotan en categorías cerradas. Por ejemplo, el instrumento de evaluación del Programa Familias, indaga en la cantidad de los integrantes del hogar ocupados con las categorías usando las categorías de respuesta “Ninguno”, “Algunos” y “Todos”, lo que agrega dificultad innecesaria al ítem y un procesamiento cognitivo más complejo en los respondientes, aumentando la probabilidad de sesgos en la respuesta. Además, no se tiene la certeza de que las categorías “Todos” y “Algunos”, contengan respuestas mutuamente excluyentes. Lo más adecuado, en estos casos, es indagar por un número específico de ocupados, desocupados o inactivos.

Más allá de los problemas constatados en los instrumentos, es importante mencionar que, de acuerdo a lo constatado en la fase de análisis del contenido de las bases de dato de los instrumentos, en la ventana de evaluación se detectan importantes debilidades en el procesamiento de los cuestionarios una vez aplicados,

detectándose inconsistencias importantes en las bases de datos que muy probablemente dan cuenta de vacíos importantes en el tratamiento de la información recolectada. Ejemplos de esta situación son la existencia de registros duplicados, preguntas aplicadas a sujetos que, de acuerdo a la estructura de filtros contemplada en los instrumentos, no deberían contestar, grupos familiares para los cuales no se registra jefatura, etc. Si bien esta situación podría deberse a problemas de supervisión en la aplicación y/o digitación de los instrumentos, algunos de estos problemas dan cuenta de problemas de diseño de los instrumentos a la luz de las características de los programas. A manera de ejemplo en el caso de los instrumentos del programa Abriendo Caminos, el foco de la recolección se centra en el cuidador principal, el niño, niña o adolescente a su cargo y la persona privada de libertad, pero no efectúa una caracterización del hogar del cuidador principal que permita, por ejemplo, dimensionar su condición de pobreza. Más aún, en las bases de dato de este programa abundan ejemplos de cuidadores principales sin NNA a su cargo o bien, NNA sin un cuidador principal que los tenga a su cargo, problema que a todas luces da cuenta de información incompleta y no validada.

Por otro lado, en la ventana de evaluación en análisis se constata en términos prácticos la inexistencia de procedimientos debidamente aplicados de validación y/o digitación de la información recolectada. En efecto, se constató por ejemplo, que no se digitaron todas las bases de datos de la evaluación de los usuarios al egreso de los programas, como ocurrió en la cohorte 2013 del programa Calle, con lo cual se perdió la posibilidad de analizar la evolución de las dimensiones del componente psicosocial, al egreso de la intervención. También se identificó que la base de datos que contenía las respuestas a los instrumentos; por ejemplo, el diagnóstico del programa Calle, no contenía el mismo número de preguntas, formato de pregunta y categorías de respuesta, generando sesgos en la medición como la pérdida de información y una menor precisión en la medición, dado que el instrumento refleja la definición operacional de las dimensiones o constructos medidos, mientras que la información en la base de datos no necesariamente estaría reflejando esta misma definición, aumentando de manera desconocida, la magnitud del error de medida.

El diseño sólido de un programa supone que los instrumentos no sean cambiados durante la misma cohorte y que la manera de medir las variables se mantenga en cuanto al número de preguntas por dimensión, enunciados de pregunta y categorías de respuesta. Desatender la estandarización de la estructura de los instrumentos, genera dificultades de comparabilidad, disminución de la confiabilidad (precisión con la que un instrumento mide un constructo particular) y la validez (que en realidad se mida la dimensión para la cual fue diseñado un instrumento) de los resultados obtenidos y un aumento en el error de medida (diferencia entre la puntuación observada en la muestra y su puntuación verdadera que refleja el constructo teórico/operacional que se quiere medir).

Por lo general, la evaluación de dimensiones como salud mental no se debe hacer a través de pregunta directa como se realizó en la Bitácora de diagnóstico del programa Calle, dado que son dimensiones sensibles en las que las personas tienden a mentir, más aún cuando el instrumento no es auto-aplicado, generando sesgos de deseabilidad social que no reflejan con precisión la condición presente de los usuarios. Es recomendable evaluar dimensiones relacionadas con el componente psicosocial usando escalas que estén adaptadas en Chile como las escalas de bienestar subjetivo (Escala índice de bienestar personal (PWI) y mantener su aplicación en el diagnóstico y la evaluación al egreso.

De manera general, se recomienda realizar una evaluación psicométrica de las propiedades de estos instrumentos que incluya análisis de confiabilidad y validez para realizar los ajustes pertinentes en términos de extensión del instrumento en conjunto, la cantidad e idoneidad de las categorías de respuesta, la longitud

de los ítems, así como la relevancia, la claridad y pertinencia de las preguntas respecto de las dimensiones que se están midiendo.

7.3.5. Análisis de selección de la metodología de evaluación de impacto

La literatura de evaluación de programas ofrece un conjunto de estrategias metodológicas que permiten, con mayor o menor rigurosidad estadística, argumentar una relación causal entre la decisión de participación en un programa determinado y la evolución de determinadas características de interés de los sujetos de estudio, en particular aquellos atributos de los participantes que el programa intenta impactar.

Las estrategias cuantitativas de evaluación de programas (experimentales, cuasi-experimentales, no-experimentales, y sus respectivos métodos) se diferencian fundamentalmente por la regla de selección que explica que un determinado sujeto de estudio participe o no en el programa en cuestión. La importancia de la regla de selección al programa radica en que todo método busca resolver lo que en la literatura de inferencia causal se denomina el *problema fundamental de identificación*, es decir cuál sería la situación de un individuo que participa en un determinado programa (un individuo *tratado* por el programa) en la ausencia de este (si el individuo fuera *no tratado* por el programa). Lo anterior supone la existencia de un *contrafactual*, una situación *sin programa,* que en la práctica es imposible de establecer ya que un mismo individuo no puede participar y no participar en un programa al mismo tiempo: o está en la condición *tratada* o está en la condición *no tratada*, pero no puede estar en ambas. Una forma de resolver este problema, es apelar a los efectos promedio, es decir construir las características promedio de un determinado grupo de individuos que participa en el programa (grupo tratamiento) y compararlas con aquellas características promedio de un grupo de individuos que no participa en el programa (grupo control o grupo de comparación), y de esa manera estimar, al menos, el *impacto promedio* de un programa. En efecto, lo que diferencia a los métodos de evaluación de impacto no es otra cosa que la estrategia utilizada por cada uno de ellos para construir dicho grupo *control o grupo de comparación*.

La "calidad" del método utilizado típicamente se va a evaluar en función de la *validez interna* que este ofrezca, es decir, cuán probable es que las diferencias observadas entre el grupo de tratamiento y el grupo de control ex – post programa sean atribuibles al efecto del programa y no a otra cosa[139]. Lo anterior está íntimamente ligado a la regla de selección al programa, y cuán exógena (independencia entre las características de los individuos elegibles al programa y la regla de asignación de la oferta del mismo) es ésta respecto a las características de los individuos ex – antes de la oferta del programa. A mayor exogeneidad, mayor es la validez interna del método.

7.3.5.1. Breve explicación de las estrategias de evaluación: métodos experimentales, cuasi, y no experimentales

Los métodos experimentales garantizan que la regla de selección sea exógena a las características de los individuos previa oferta del programa, ya que la asignación de la oferta del programa es aleatoria y controlada por el investigador. Dado que el experimento es controlado, se tiene la garantía de que la probabilidad de participar o no en el programa es totalmente independiente a las características ex – ante de

[139] Esto no implica que el método que garantice mayor validez interna sea el mejor método de evaluación. Otras consideraciones importantes pueden ser la validez externa o la validez estadística, aunque éstas escapan a la idea de causalidad.

los individuos tratados y no tratados por el programa. Típicamente se argumenta que los métodos experimentales gozan de mayor validez interna entre los métodos de evaluación y son por excelencia la mejor herramienta para recuperar el efecto causal de un programa. Sin embargo, las restricciones institucionales y costos de su implementación sugieren que ésta no sea siempre la estrategia óptima de evaluación.

En contraste, los métodos cuasi y no-experimentales, si bien a veces permiten al investigador el control de la asignación del programa (quien participa y quien no), la asignación no necesariamente sigue un proceso aleatorio. En el caso de los métodos no-experimentales, la decisión de participación o no en el programa se explica fundamentalmente por características endógenas de los sujetos de estudio, y es raramente posible establecer causalidad en dichas circunstancias.[140] El caso de los métodos cuasi-experimentales es un híbrido. Por una parte, la asignación del programa no sigue un proceso aleatorio controlado. Sin embargo, bajo ciertos supuestos de exogeneidad, hay circunstancias en que los métodos cuasi-experimentales permiten argumentar causalidad (aunque no necesariamente garantizarla) entre la participación en el programa y el cambio en determinadas variables de interés en la población objetivo ex-post programa, ya que el proceso de asignación del programa no tiene a priori (es decir, teóricamente) una correlación con las características endógenas de los participantes.[141]

En general, la decisión sobre qué método de evaluación de impacto utilizar depende crucialmente de las características institucionales del proceso de asignación. Sin embargo, este no es el único aspecto, siendo la calidad de los datos disponibles una variante adicional a considerar.

7.3.5.2. Las reglas de selección de los programas ofrecidos por el Subsistema de Protección y Promoción Social Seguridades y Oportunidades.

La totalidad de los programas ofrecidos por el Subsistema de Protección y Promoción Social Seguridades y Oportunidades están diseñados para focalizar sus respectivos beneficios en aquellos segmentos más vulnerables de la población. En consecuencia, la regla de selección es, por definición, una regla de focalización. El programa define un criterio de focalización, y todo quien cumpla dicho criterio puede endógenamente decidir si participa o no del programa.

La principal ventaja metodológica de un diseño focalizado es que establece claramente la regla de selección, lo cual permite visualizar con claridad quienes pueden y quienes no pueden participar del programa. Esto puede sonar inocuo, pero en la práctica es condición *sine qua non* para, cualquiera sea la estrategia de evaluación, **poder identificar con certeza la condición de elegibilidad de cada sujeto de la población objetivo del estudio**.

Sin embargo, no es evidente que las reglas de focalización sean exógenas a las características de los individuos. Esto implica que los hogares o individuos elegibles al programa decidan participar o no por causas endógenas, lo cual restringe las posibilidades de construir grupos de control que representen fielmente la condición *sin programa*. En efecto, el diseño focalizado es una condición institucional de la regla de selección de los programas, que imposibilita la implementación de métodos experimentales de evaluación.

[140] Ejemplos clásicos de métodos no experimentales son el método pre-post y análisis generales de correlación.

[141] Un ejemplo típico de este tipo de diseños son los experimentos naturales o los métodos de regresión discontinua.

Si bien la utilización de los métodos cuasi y no-experimentales restringe la validez interna que se pueda alcanzar, ésta dependerá en último término de la calidad de los datos disponibles, la que es evaluada, por un lado, en función de si estos permiten construir indicadores de interés que garanticen validez de construcción de las variables a examinar; y, por otro, en función de si estos garantizan validez estadística, es decir, si el total de observaciones en cada indicador permiten estimar efectos con un mínimo de poder estadístico (típicamente 80%) y si los datos perdidos siguen un proceso de selección comparable entre el grupo de tratamiento y el grupo de comparación.

7.3.5.3. De la calidad de los datos disponibles y las estrategias cuasi y no-experimentales de evaluación

En principio, los cuatro programas cuentan con algún tipo de información respecto de la condición ex-ante y ex-post de los beneficiarios del programa. La situación es mixta respecto a la disponibilidad de información. Esto posibilita o imposibilita, el construir contrafactuales (grupos de control), lo que a su vez, es un elemento clave a considerar a la hora de decidir qué método de evaluación se seguirá en cada caso.

A continuación, se presentan cuatro posibles estrategias de evaluación de impacto, las que fueron evaluadas a la hora de definir cómo medir el impacto de los programas:

- **Antes-después**

Ante la ausencia de datos disponibles para la construcción de un grupo de control, se puede utilizar información del grupo de tratamiento para comparar la situación promedio ex – ante con la situación promedio ex-post del grupo. La comparación tiene un nivel de validez interna naturalmente bajo en tanto la probabilidad de que la situación ex – ante del grupo beneficiario refleje la situación que tendría ese mismo grupo en una situación "ex – post sin programa" es baja, es decir, la calidad del contrafactual es baja. Esto se debe a que es probable que en el período de tiempo que transcurre entre la situación ex – ante y la situación ex – post sucedan eventos adicionales al programa mismo que de algún modo habrían alterado la situación ex – post de los beneficiarios en un escenario sin programa. En consecuencia, la situación ex-ante difícilmente podría homologar la situación "ex-post sin programa". No obstante, un análisis pre-post al menos puede dar luces respecto a la evolución descriptiva de ciertos indicadores de interés de la población beneficiaria del programa.

- **Regresión Discontinua**

Si la regla de selección es unidimensional y establece claramente un *"punto de corte"* que permite distinguir a potenciales beneficiarios de potenciales no beneficiarios, entonces se puede argumentar que la situación ex – ante (sin programa) de individuos u hogares que se ubican en un límite marginal (*optimal bandwidth*) bajo del punto de corte es con alta probabilidad una situación estadísticamente comparable a la situación de sus contrapartes ubicadas en el límite marginal sobre el punto de corte. Es decir, ex ante programa:

$$\lim \mathrm{x} \downarrow \mathrm{c}\ E\left(Y_i^0 \middle| X_i = x\right) = \lim \mathrm{x} \uparrow \mathrm{c}\ E\left(Y_i^0 \middle| X_i = x\right)$$

Donde Y^0 representa el resultado de interés en el momento de la asignación y X es la variable de asignación. En consecuencia, las potenciales diferencias entre ambos subgrupos "ex – post programa" podrían ser atribuibles al programa y no a otra cosa. De esta manera, ex post programa se podría estimar un “Sharp RDD” vía:

$$\tau_{SRD} = \lim \mathrm{x} \downarrow \mathrm{c}\ E\left(Y_i^1 \middle| X_i = x\right) - \lim \mathrm{x} \uparrow \mathrm{c}\ E\left(Y_i^1 \middle| X_i = x\right)$$

Donde Y^1 representa el resultado de interés después de la aplicación del programa. Este método es denominado como un experimento randomizado local. Es tan marginal la diferencia ex-ante entre aquellos que se ubican por sobre y por bajo el punto de corte, que en la práctica es como si todos los individuos localizados en el límite establecido por el *optimal bandwidth* fuesen potencialmente beneficiarios del programa, y el hecho de que finalmente unos hayan quedado sobre el punto de corte (beneficiarios) y otros por debajo (no beneficiarios) es prácticamente aleatorio. Nótese que esta estrategia de evaluación nos permite estimar el efecto del programa para un subgrupo bastante específico de la población, es decir, aquellos hogares o individuos que se ubiquen en torno al punto de corte, los cuales pueden o no ser representativos de la población objetivo del programa. En otras palabras, la validez externa de esta estrategia puede ser bastante reducida. En efecto, los resultados arrojados son difícilmente extrapolables a otros segmentos de la población objetivo. Es importante notar también que la validez interna de esta estrategia está sujeta a los siguientes supuestos:

- Que el tamaño muestral de la masa de datos en torno al punto de corte sea lo suficientemente grande como para estimar efectos con un poder estadístico relativamente alto (idealmente 80%). En caso de no ser así, se propone relajar el *optimal bandwidth* y utilizar un análisis de regresión lineal local (*local linear regression*) en base a un tamaño muestral mayor a ambos lados del punto de corte.
- Que el punto de corte efectivamente constituya una regla de selección que se respete en la práctica. El programa se ofrece a aquellos que están por sobre (bajo) la regla, y no se ofrece a aquellos que están bajo (sobre) el punto de corte. Ahora bien, si esto no es así y hay una proporción no menor de individuos que "viola" la regla de selección entonces se puede estimar una versión "fuzzy" del método de regresión discontinua. Dado que la intención de tratar establecida por la regla de selección no cambia, uno podría estimar el efecto tratamiento en los tratados del programa o TOT (*treatment on the treated*) en el punto de corte. Tal como en el método de variables instrumentales, en este caso ajustamos el efecto de la "intención a tratar" por las diferencias en las tasas de cumplimiento con el status de tratado o control en cada grupo. La única diferencia con respecto al método de variables instrumentales es que sólo consideramos observaciones que están en torno al punto de corte. Formalmente, el impacto del programa en los tratados sería:

$$\tau_{FRD} = \left[\lim \mathrm{x} \downarrow \mathrm{c}\ E\left(Y_i^1 \middle| X_i = x\right) - \lim \mathrm{x} \uparrow \mathrm{c}\ E\left(Y_i^1 \middle| X_i = x\right)\right] / \left[\lim \mathrm{x} \downarrow \mathrm{c}\ E(C_i^1 \mid X_i = x) - \lim \mathrm{x} \uparrow \mathrm{c}\ E(C_i^1 \mid X_i = x)\right]$$

- Donde Y_i representa a los resultados potenciales de la variable de interés, y X_i representa las variables explicativas, condicionadas a las características observables.
- Tanto hogares beneficiarios como no beneficiarios, o bien desconocen a priori la regla de selección del programa, o bien no pueden auto-manipular su condición de elegibilidad previo a la implementación del proceso de selección. De suceder aquello, entonces estaríamos comparando sujetos que en la práctica no son comparables en tanto la elegibilidad o no al programa estaría influenciada por un componente endógeno, como es la autoselección derivada de aquellos sujetos que lograron manipular su condición con el objeto de aumentar la probabilidad de ser elegibles al programa. Una manera de testear esto es verificando que la variable de selección al programa es continua en torno al punto de corte.

Otros tests de robustez adicionales previo a la validación de una estrategia de regresión discontinua son:

- Verificar que los grupos de tratamiento y control sean estadísticamente comparables ex-ante programa, especialmente en aquellas características que eventualmente estén correlacionadas con la probabilidad de estar por sobre o bajo el punto de corte.
- Verificar que aquellas variables que están correlacionadas con la probabilidad de ser tratado o no (de estar por sobre o bajo el punto de corte) no sufran discontinuidades en torno al punto de corte (en cuyo caso la selección no sería vía punto de corte, sino vía otras variables)

Matching Propensity Score

Estimar efectos causales vía Matching requiere asumir que, condicional en variables observables, los grupos de tratamiento y control son estadísticamente comparables ex – ante implementación del programa, es decir, que ser asignado al tratamiento o al control es ortogonal a la variable de interés ex – ante tratamiento. En efecto, se asume que todo aquello que es no observable no está correlacionado con las variables observables que estamos utilizando para modelar el desempeño de la variable dependiente o de interés. Esta es la condición de identificación de efectos causales bajo *matching*.

En la práctica, *matching* parea observaciones tratamiento y control que sean estadísticamente iguales en cada una de las dimensiones observables. Esto puede generar problemas de dimensionalidad conforme cada una de las variables observables que se agrega como factor predictor de la variable dependiente reduce la dimensionalidad sobre la cual se debe realizar el pareo entre observaciones tratadas y no tratadas. En el límite, un conjunto suficientemente grande de variables observables reduce la calidad del pareo. Una solución al problema de la dimensionalidad es el método Propensity score *matching*, el cual es una variante de los métodos de *matching*, y consiste en estimar los efectos en dos etapas. En una primera etapa se ejecuta un modelo probabilístico de participación de los individuos en el programa evaluado. El modelo permite estimar la probabilidad de participación en el programa para cada una de las observaciones de la muestra, indistintamente si son tratamiento o control. Básicamente se estima el valor predicho de la regresión probabilística para cada observación, el cual se denomina propensity score (de ahí el nombre del método).

El propensity score resuelve el problema de dimensionalidad anteriormente descrito en tanto unifica la unidad de comparabilidad en un indicador único que es una probabilidad que va entre 0 y 1. En efecto, el proceso de pareo de observaciones tratamiento y control se lleva a cabo utilizando este único indicador, pasando de un problema de pareo multidimensional a un problema de pareo unidimensional. Nótese que el valor predicho se calcula en función de las variables observables que potencialmente incidirían en la decisión de un individuo de participar o no en el programa. En efecto, Propensity Score Matching no resuelve perfectamente el sesgo por variable omitida en tanto no controla por aquellas variables no observables que eventualmente inciden en la probabilidad de participar en el programa.

Formalmente, Matching propensity score asume que si $\{Y_{i1}, Y_{i0} \coprod T_i\}|X_i$ entonces se debe cumplir que $\{Y_{i1}, Y_{i0} \coprod T_i\}|\widehat{p_i}(X_i)$, con $\widehat{p_i}(X_i)$ el propensity score. En otras palabras, condicional en el propensity score, existe independencia entre el status de tratamiento y las variables de interés ex – ante tratamiento. Adicionalmente, la implementación de este método requiere asumir que existe "soporte común" en la distribución de propensity scores entre el grupo de tratados y no tratados, es decir, que efectivamente existe una densidad suficiente de observaciones en ambos grupos para las cuales la probabilidad predicha de participar en el programa, condicional en observables, es la misma. Si se cumple lo anterior, entonces se debiese cumplir también que $P(X_0|T=1, \widehat{p_i}(X_i)) = P(X_0|T=0, \widehat{p_i}(X_i))$, es decir, que condicional en el

propensity score, los grupos de tratamiento y control son estadísticamente comparables en observables ex - ante tratamiento. Bajo esta condición de identificación, entonces es posible obtener el efecto causal (condicional en observables) del programa en la variable de interés, es decir, $E[Y_{1T} - Y_{1C}|\widehat{p_i}(X_i)] = E[Y_1|T = 1, \widehat{p_i}(X_i)] - E[Y_1|T = 0, \widehat{p_i}(X_i)]$, con Y_{1T} y Y_{1C} el estado de la variable de interés ex – post tratamiento para los grupos de tratamiento y control, respectivamente.

- Diferencias en diferencias

Cuando se cuenta con información ex-ante y ex-post programas tanto para grupos beneficiarios como grupos no beneficiarios del programa, se puede comparar la evolución que sigue cada grupo entre una situación pre y una situación post programa, y testear si las tendencias de evolución de los indicadores de interés entre grupos siguen patrones estadísticamente diferentes o no. El método de diferencias en diferencias es una extensión del método pre-post sólo que acá se cuenta con una serie pre-post para un grupo no intervenido por el programa, y en efecto se puede verificar cual habría sido la evolución de un indicador en particular en una situación sin programa.

$$Impacto = [Promedio\ con\ programa\ Post - Promedio\ con\ programa\ Pre] - [Promedio\ sin\ programa\ Post - Promedio\ sin\ programa\ Pre]$$

Nótese que este método no sitúa la validez interna de la estrategia en función de la comparabilidad estadística de los grupos ex-antes programa para un determinado momento (un punto específico) del tiempo, sino más bien opera bajo el supuesto de que los grupos tratamiento y control son estadísticamente comparables respecto a la tendencia que sigue el indicador de interés en el tiempo, independiente del "nivel" de esta tendencia. En otras palabras, lo importante acá no es si el grupo de tratamiento es igual al grupo de control ex-antes programa, sino más bien si la tendencia de evolución del grupo de tratamiento sigue una pendiente similar a la tendencia de evolución del grupo de control ex antes programa. Esto puede ser testeado empíricamente vía un test de Chow. Alternativamente, se puede estimar un modelo de diferencias en diferencias usando únicamente datos pre-programa y testear si la dummies de tiempo son estadísticamente distintas (en conjunto) entre grupos o no. Si esto no es así (es decir, si no hay diferencias significativas), entonces el diseño de evaluación "controlaría" por aquellas variables que son fijas en el tiempo y que eventualmente puedan estar correlacionadas con la probabilidad de ser tratado por el programa. Lo anterior es posible de implementar en la medida que se cuente con información ex-antes programa en al menos dos puntos del tiempo. Esto, junto a lo menos una medición ex-post programa son los requisitos básicos para evaluar rigurosamente la posibilidad de implementar una estrategia de diferencias en diferencias. Estos requisitos no se cumplen en el caso en estudio, puesto que solo se cuenta con una medida ex ante (diagnóstico) y una medida ex post (evaluación).

Finalmente, otro supuesto básico para una correcta identificación de un efecto causal bajo esta estrategia es que no existan variables no observables que varíen en el tiempo y que además estén correlacionadas con la probabilidad de ser elegible al programa. Una opción es utilizar una estrategia de matching que minimice sesgos por variable omitida vía selección de hogares control que sean estadísticamente comparables al tratamiento ex antes programa en la multiplicidad de dimensiones relevantes a los criterios de selección del programa. Lo anterior supone contar con información de línea de base de alta calidad. Dado que no hay garantías de acceso a información que nos permita modelar rigurosamente el proceso de selección de los

usuarios de cada programa, consideramos que utilizar una estrategia de matching para construir grupos contrafactuales es riesgosa y no es claro que nos permita acercarnos a un efecto causal[142] por Programa.

El método escogido combina las comparaciones de diferencia en diferencias, con una estrategia de identificación de grupos vía matching. En la operacionalización de este método[143], el proceso se estructura en tres partes: una diferencia de las variables de resultados, el proceso de matching (que calcula el *p score* e identifica los grupos no tratados de hogares e individuos comparables) y una segunda diferencia (comparación de medias). Así, la comparación es entre diferencias de variables de resultado para grupos identificados a través de las variables de línea base.Estrategia de Evaluación de los Programas

7.3.5.3.1. Estrategia de evaluación de Familias

La propuesta de evaluación de impacto del Subsistema de Protección Social Seguridades y Oportunidades del MDS contemplaba en un inicio la utilización del método de Regresión Discontinua (RDD) y/o Matching Propensity Score para el caso del programa Familias.

En principio, y de acuerdo con la literatura especializada, se consideró que, para este caso, RDD sería un método superior a Matching, en cuanto permite construir escenarios contrafactuales a la situación de tratamiento, los cuales estarían libres del sesgo de selección de los potenciales hogares elegibles al programa. Por esta razón, se apostó por utilizar RDD para evaluar el programa Familias.

La valoración de RDD como método superior, suponía que el programa cuenta con una regla de elegibilidad al programa que fuese fija, además de un pool de postulantes a los respectivos programas que fuesen identificables ex –ante a su implementación. En particular, se asumía que, dado un pool de postulantes, el tratamiento era asignado bajo el puntaje de FPS en el período previo a la implementación del programa. Hogares con un puntaje FPS bajo el punto de corte del programa X serían elegibles al programa. Aquellos hogares sobre el puntaje de corte serían no elegibles. La muestra de análisis se construiría entonces en base a hogares que, habiendo postulado al programa, estuviesen en el límite superior de elegibilidad (justo bajo el punto de corte, potencialmente tratados) y aquellos que estuviesen en límite inferior de no elegibilidad (justo sobre el punto de corte, potencialmente no tratados).

Por otra parte, en el programa Familias, existe una variable continua, el puntaje FPS, el cual fue utilizado para asignar el programa en base a un punto de corte. Sin embargo, el proceso de selección fue copulativo con

---

[142] En reuniones previas con la contraparte del MDS se ha previsto que la calidad y extensión de la información tanto ex - post como ex - antes programa a ser administrada por el MDS sería insuficiente para construir un grupo de control, condicional en observables, que sea extensamente comparable al grupo de tratamiento, es decir, comparable en una multiplicidad de dimensiones lo suficientemente amplia como para reducir riesgos de variable omitida. En efecto, dadas las condiciones de datos disponibles, identificar de manera confiable un efecto causal vía matching tiene una probabilidad baja.

[143] Para operacionalizar la estrategia de matching se utiliza el comando *psmatch2* versión 2016 en Stata 13. En las indicaciones del comando se puede ver el cálculo de varianzas robustas a diferentes especificaciones de modelo. El input, entre otras cosas, de este comando es cada variable de resultados ya diferenciada una vez. El output del comando, entre otras cosas, corresponde a la diferencia de medias entre los grupos tratados y controles identificados vía matching, de la variable imputada que ya está diferenciada.

distintos puntos de corte conforme los cupos disponibles para participar en el programa en cada comuna no fuesen llenados en su totalidad.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 6° del Reglamento sobre focalización, las familias o personas que califican como potenciales usuarios del Subsistema corresponden a aquellas que se encuentren en la siguiente situación, desde el punto de vista de ingresos de la familia y su situación de vulnerabilidad:

- Nómina 1: Familias o personas que se encuentren en el 10% más vulnerable de la población y en situación de pobreza extrema, en donde la vulnerabilidad es medida por el Instrumento Técnico de Focalización vigente.
- Nómina 2: Familias o personas que se encuentren entre el 10% y 20% más vulnerable de la población, medido por el instrumento técnico de focalización vigente, siempre y cuando se encuentren bajo la línea de pobreza extrema.

En complementariedad a lo anterior, el artículo 12° transitorio de la Ley N° 20.595 señala que las personas y familias en situación de pobreza podrán ser usuarias del Subsistema, en caso de que la cobertura anual definida por el Ministerio de Desarrollo Social para una comuna en particular exceda el número de familias en situación de pobreza extrema calificadas. En consecuencia, se podrán configurar nuevas nóminas una vez agotado el número de familias en situación de pobreza extrema en una determinada comuna[144]:

- Nómina 3: Familias o personas que se encuentren en el 10% más vulnerable de la población y en situación de pobreza
- Nómina 4: Familias o personas que se encuentren entre el 10% y 20% más vulnerable de la población y en situación de pobreza.

Esta configuración de reglas de selección implica que en la práctica se utilizaron distintos puntajes FPS de corte para la construcción de nóminas de usuarios por comuna el año 2013: 4.213 (Decreto N°16 de 2012), 6.035 y hasta 8.500 (Decreto N°10 de 2013). En consecuencia, un hogar no elegible en una primera nómina podía pasar a ser elegible en la siguiente y así sucesivamente hasta la cuarta nómina. Si bien el procedimiento está bien establecido en las bases de implementación del programa, impide una evaluación vía RDD por cuanto los hogares potencialmente parte del grupo de control, en rigor no lo son, pues la regla de selección puede cambiar con posterioridad.

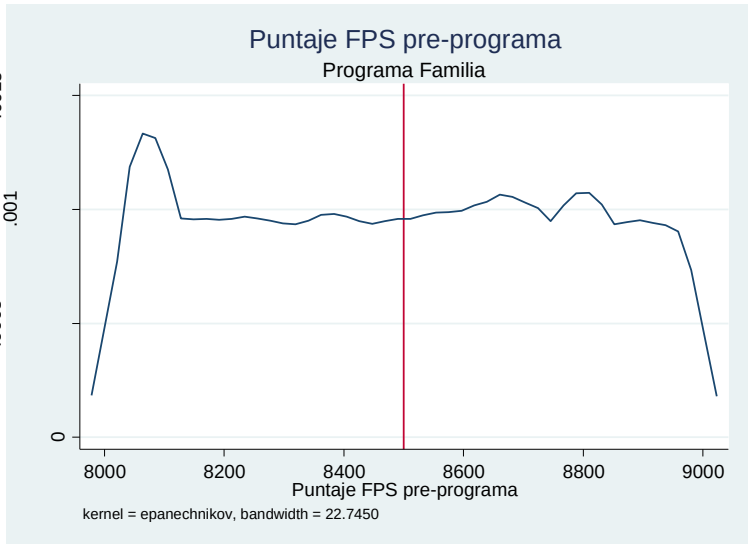
Frente a esta situación, una alternativa sería evaluar el comportamiento de hogares en el límite inferior al mayor punto de corte, en este caso 8.500 puntos en la FPS, contra hogares en el límite superior (hogares control). Estimar un Fuzzy RDD en ese punto de corte al menos permitiría saber cómo reaccionan los usuarios al programa que, previo a su participación en éste, tenían una situación socioeconómica que se ubicaba en torno a la norma superior de asignación del programa.

Para que esto sea válido, lo primero que debe corroborarse es que no haya manipulación a la regla de selección. Una simple inspección del gráfico siguiente, que presenta la distribución de puntajes FPS en torno al punto de corte superior 8.500, muestra la inexistencia de una discontinuidad en torno al punto de corte sugiere el instrumento de selección no fue manipulado. Una prueba más rigurosa de lo anterior consiste en implementar un test de medias en torno al límite superior e inferior del punto de corte dado un bandwidth

[144] Las nóminas 3 y 4 corresponden a las nóminas 1 y 2 excepto que en ellas se reemplaza el criterio de pobreza extrema por pobreza.

óptimo. Utilizando el test de McCrary (2008), se observa que la diferencia logarítmica es de 0,027, con un error estándar de 0,014. La diferencia es significativa al 10% de nivel de significancia, lo cual podría indicar cierto nivel de manipulación, aunque la evidencia es insuficiente y más bien débil para concluir aquello. [145]

Figura 5: Distribución de puntajes FPS en torno al punto de corte superior 8500 puntos



Fuente: Elaboración propia a partir de bases de dato del Programa y FPS

No obstante, la probabilidad de participación en el programa no es significativamente distinta entre hogares con puntaje FPS entre 8.000 y 8.500 y hogares con puntaje FPS entre 8.500 y 9.000. Lo anterior no es evidencia suficiente para argumentar que la regla de selección al programa haya sido violada durante la implementación del programa, pues la probabilidad de participar en cada grupo es extremadamente baja.

De hecho, del total de hogares elegibles al programa y que tienen un puntaje FPS 8.000-8.500, sólo un 0,1194% de ellos participó finalmente en el programa (es decir, considerablemente menos del 1%). Al mismo tiempo, del total de hogares elegibles al programa y que tienen un puntaje FPS 8.500-9.000, apenas un 0,10609% de ellos participó del programa.[146] Específicamente, el universo de elegibles entre 8.000 y 8.500 puntos en la FPS es de 103.011 hogares aproximadamente.

Sin embargo, el número de familias elegibles en ese intervalo de puntajes que terminan participando del programa es de sólo 123. Análogamente, del universo de elegibles entre 8.500 y 9.000 puntos en la FPS es de

[145] Al replicar el test plateado por McCrary (2008) para el punto de corte 6.035, se observa que la estimación de la discontinuidad en el punto de corte es de 0,071, con un error estándar de 0,016, es decir, una diferencia altamente significativa (al 1%). La diferencia es aún más holgada para el caso de un punto de corte de 4.231 (la estimación de la descontinuidad es 0,091, con un error estándar de 0,015: significativa al 1%). Lo anterior constituye evidencia adicional para descartar el uso de dichos puntos de corte para evaluar impacto vía RDD.

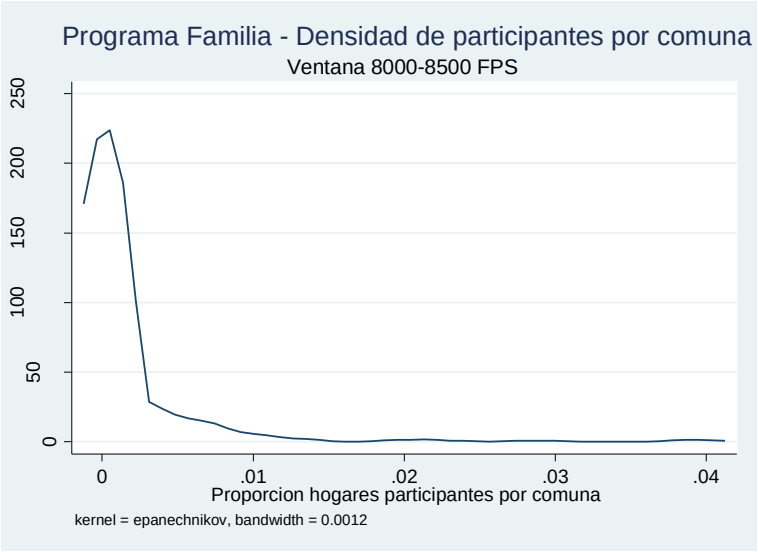
[146] Los resultados se mantienen en órdenes de magnitud similares para ventanas de evaluación 8.100-8.900; 8.200-8.800; 8.300-8.700; 8.400-8.600.

100.856 hogares aproximadamente. Aun así, el número de familias no elegibles en ese intervalo que terminan participando del programa es de sólo 107 hogares.

Es decir, a la posible violación de la regla de selección al programa en torno al punto de corte FPS=8.500 se suma un segundo inconveniente, a decir, el bajo *take-up rate* del programa. Es sabido que para estimar el efecto vía RDD se debe utilizar el universo de familias elegibles y no elegibles a la izquierda (elegibles) y derecha (no elegibles) del punto de corte máximo asumiendo que todos los elegibles son invitados. En este escenario eventualmente se podría calcular un impacto a nivel local (Fuzzy RD es equivalente a un *Local Average Treatment Effect* (LATE) – Local). Lo anterior permite evitar un problema de sesgo de selección (se comparan todos los elegible contra todos los no elegibles en torno al punto de corte y luego se ajusta por tasa de tratamiento). No obstante, si la tasa de participación en el programa en torno a los puntos de corte es extremadamente baja, las probabilidades de sesgo en la estimación del LATE-Local aumentan considerablemente. De hecho, este aumenta exponencialmente conforme el *take up rate* disminuye (en este caso, a niveles bajísimos, menos del 1% del total de elegibles en torno al punto de corte participaron en el programa). En consecuencia, evaluar el impacto del programa Familias vía Fuzzy RD compromete seriamente la validez interna de las estimaciones.

Una alternativa sería evaluar el efecto en aquellas comunas donde el take up rate sea razonablemente alto. Utilizando el intervalo FPS (8.000, 9.000), primero calculamos el total de familias elegibles (8.000<FPS<8.500) en cada comuna. Luego se calcula la proporción de hogares elegibles que participaron del programa condicional en este intervalo. Como muestra el gráfico 3, lamentablemente, en ninguna comuna se alcanza un *take up rate* mayor al 5%.

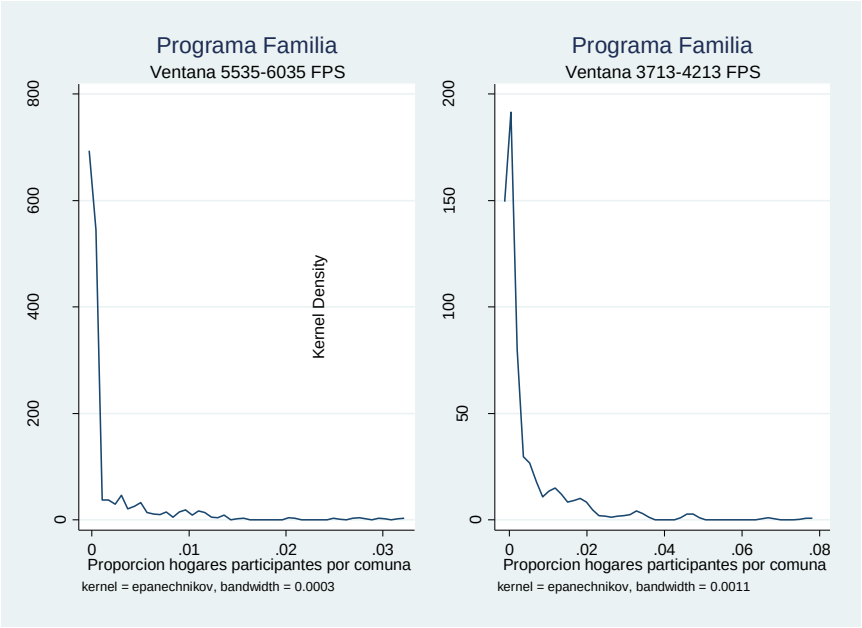
Figura 6: Densidad de participantes por comuna. Ventana 8.000-8.500 FPS



Fuente: Elaboración propia Elaboración propia a partir de bases de dato del Programa y FPS.

Como muestra el gráfico 4, si se replica el mismo ejercicio utilizando intervalos (+500, -500) pero para los otros puntos de corte (4.213 y 6.035, respectivamente), el resultado no cambia.

Figura 7: Programa Familia. Ventana 5.536-6.035 y 3.713-4.213 FPS



Fuente: Elaboración propia a partir de bases de dato del Programa y FPS

Por todo lo anterior, no es posible estimar el efecto del programa vía RDD por lo que la estrategia de evaluación de efectos adoptada para el Programa Familias es Propensity Score Matching.

7.3.5.3.2. Estrategia de evaluación de Vínculos

Al igual que lo mencionado al detallar los elementos de juicio considerados para la selección de la metodología de estimación de efectos más adecuada para el programa Familias, la opción preferente es la modalidad de Regresión discontinua. Del mismo modo, esta modalidad fue descartada para la medición de impacto del programa Vínculos puesto que los criterios de elegibilidad no establecían una regla de selección única en base a una variable continua de selección, como el puntaje FPS, sino más bien sobre la base del cumplimiento de los siguientes tres criterios:

- Personas de 65 o más años;
- Que se encuentren viviendo en condición de pobreza;
- Que vivan solos o acompañados de otra persona.

Adicionalmente, en las cohortes bajo evaluación se priorizaron usuarios que cumplan con los siguientes criterios: personas autovalentes, que no vivan en casas comerciales, colectivas y hospederías, no vivir en punto calle, no ser familia en extrema pobreza IEF activa, no ser familia Abriendo Caminos Activa.

En razón a lo anterior se ha optado por estimar los efectos del programa Vínculos por la vía de matching.

7.3.6. Descripción procedimiento matching

7.3.6.1. *Matching* programa Familias

7.3.6.1.1. Estimaciones de p score programa Familias

7.3.6.1.1.1. Modelos y formas funcionales

Se exploraron 6 formas funcionales para describir la probabilidad de participación en el programa. Las formas funcionales de variables utilizadas en el modelo buscan identificar las razones de participación en el programa Familias, y se utilizan para estimar el p score (probabilidad de participación) de cada individuo. La variabilidad de resultados entre formas funcionales sirve para evaluar la consistencia y robustez del método de *matching*: si cambiar las covariables modifica en gran medida los resultados, entonces los resultados serían poco confiables, por su sensibilidad a la identificación.

Los modelos son formas funcionales compuestas por el puntaje FPS, un polinomio del puntaje y combinaciones de todas o algunas de las 10 covariables descritas para la identificación de probabilidad de participación.

Tabla 184: Formas funcionales logit para estimación de p score

N°	Modelo	
(1)	$\boldsymbol{Partipación_i} =$	$\boldsymbol{logit(\beta_0 + \beta_1 Puntaje_i) + \varepsilon_i}$
(2)	$\boldsymbol{Partipación_i} =$	$\boldsymbol{logit(\beta_0 + \beta_1 Puntaje_i + \beta_2 Puntaje_i^2 + \beta_3 Puntaje_i^3 + \beta_4 Puntaje_i^4) + \varepsilon_i}$
(3)	$\boldsymbol{Partipación_i} =$	$\boldsymbol{logit(\beta_0 + \beta_1 Puntaje_i + \sum_{k=1}^{10} \gamma_k x_{ki}) + \varepsilon_i}$
(4)	$\boldsymbol{Partipación_i} =$	$\boldsymbol{logit(\beta_0 + \beta_1 Puntaje_i + \beta_2 Puntaje_i^2 + \beta_3 Puntaje_i^3 + \beta_4 Puntaje_i^4 + \sum_{k=1}^{10} \gamma_k x_{ki}) + \varepsilon_i}$
(5)	$\boldsymbol{Partipación_i} =$	$\boldsymbol{logit(\beta_0 + \sum_{k=1}^{10} \beta_k x_{ki}) + \varepsilon_i}$
(6)	$\boldsymbol{Partipación_i} =$	$\boldsymbol{logit(\beta_0 + \beta_1 sexo_i + \beta_2 \text{propietario}_i + \beta_3 \text{chileno}_i + \beta_4 \text{condición}_i + \beta_6 \text{indígena}_i) + \varepsilon_i}$

Fuente: elaboración propia

Las 10 variables denominadas $x_k$corresponden a: número de personas en el hogar, edad del jefe de hogar, sexo del jefe de hogar, nivel educacional del jefe de hogar, estado civil del jefe de hogar, si el jefe de hogar es propietario de su vivienda, el tipo de vivienda del hogar, si el jefe de hogar es chileno, si alguna persona del hogar presenta una condición permanente y si alguno de los miembros del hogar pertenece a un pueblo indígena.

7.3.6.1.1.2. Estadísticas descriptivas

En adelante se presentan las tablas con las estadísticas descriptivas de las variables utilizadas en las estimaciones de *matching*, para ambas cohortes.

7.3.6.1.1.2.1. Variables descriptivas

Tabla 185: Estadísticas descriptivas variables explicativas cohorte 2013 programa Familias

		N	s/o[147]	prom	sd	min	max
Tratados	Puntaje en FPS de la familia	1.185	0	4003,31	2.003,50	2.072	10.746
	Número de personas en el hogar	1.185	0	3,60	1,49	1	12
	Edad del jefe de hogar	1.185	0	44,44	16,86	9	151
	Sexo del jefe de hogar	1.153	32	1,95	0,21	1	2
	Nivel Educacional alcanzado por el jefe de hogar	1.185	0	0,02	0,22	0	3
	Estado Civil del jefe de hogar						
	Si el jefe de hogar es o no propietario de su vivienda	1.185	0	0,61	0,49	0	1
	Tipo de Vivienda del hogar						
	Si el jefe de hogar es chileno	1.153	32	0,99	0,09	0	1
	Si alguna persona de la familia presenta una condición permanente	1.185	0	0,22	0,43	0	2
	Si alguno de los miembros de la familia pertenece un pueblo indígena	1.184	1	0,17	0,37	0	1
No Tratados	Puntaje en FPS de la familia	2.150.009	0	5.976,42	2.611,98	2.072	14.757
	Número de personas en el hogar	2.150.009	0	3,00	1,54	1	33
	Edad del jefe de hogar	2.150.009	0	49,42	16,97	1	158
	Sexo del jefe de hogar	2.149.952	57	1,52	0,50	1	2
	Nivel Educacional alcanzado por el jefe de hogar	2.150.009	0	0,02	0,18	0	10
	Estado Civil del jefe de hogar						
	Si el jefe de hogar es o no propietario de su vivienda	2.150.009	0	0,50	0,50	0	1
	Tipo de Vivienda del hogar						
	Si el jefe de hogar es chileno	2.149.952	57	0,99	0,09	0	1
	Si alguna persona de la familia presenta una condición permanente	2.150.009	0	0,25	0,43	0	3
	Si alguno de los miembros de la familia pertenece un pueblo indígena	2.150.008	1	0,08	0,28	0	1

Fuente: elaboración propia en base a datos MDS

[147] Cantidad de datos no disponible por variable.

7.3.6.1.1.2.2. Variables de resultados

Tabla 186: Estadísticas descriptivas variables de resultado cohorte 2013 programa Familias

	Variable	Año	N	s/o	prom	sd	min	Max
Tratadas	Prestaciones totales per cápita del hogar	2013	1.185	0	6,97	3,97	0	34
		2015	1.185	0	14,19	6,31	2,75	62
		2016	1.185	0	7,01	5,58	0	39
	Prestaciones en salud per cápita del hogar	2013	1.185	0	0,09	0,17	0	1,33
		2015	1.185	0	0,01	0,06	0	0,50
		2016	1.185	0	0,03	0,10	0	0,67
	Prestaciones en educ. per cápita del hogar	2013	1.185	0	0,96	0,79	0	5
		2015	1.185	0	1,03	0,79	0	5,33
		2016	1.185	0	1,13	0,97	0	12,50
	Prestaciones monetarias per cápita del hogar	2013	1.185	0	4,52	3,56	0	30
		2015	1.185	0	10,93	5,71	2	50
		2016	1.185	0	4,93	5,59	0	39
	Prestaciones en convenio per cápita del hogar	2013	1.185	0	0,46	0,59	0	7
		2015	1.185	0	0,91	0,78	0	4
		2016	1.185	0	0,77	0,62	0	6
	Otras prestaciones per cápita del hogar	2013	1.185	0	0,89	1,31	0	13
		2015	1.185	0	5,02	2,94	0	19
		2016	1.185	0	3,91	3,74	0	26
	Asistencia prom. a establecimiento educ. (%)	2013	864	321	90,91	8,31	1	100
		2015	863	322	88,82	14,66	0	100
		2016	855	330	89,08	14,19	0	100
	Proporción matriculados en educ.	2013	927	258	0,91	0,24	0	1
		2015	924	261	0,89	0,27	0	1
		2016	908	277	0,90	0,26	0	1
	Proporción promovidos sistema educ.	2013	864	321	0,92	0,24	0	1
		2015	851	334	0,94	0,20	0	1
		2016	845	340	0,94	0,20	0	1
	Ingresos laborales per cápita del hogar	2012	1.185	0	8.463,46	17.730,16	0	152.283
		2016	1.185	0	32.998,95	39.305,42	0	398.874
	Ingreso por pensiones per cápita del hogar	2012	1.185	0	8.301,93	15.770,76	0	93.726
		2016	1.185	0	45.327,74	42.921,80	0	398.874
	Ingresos totales per cápita del hogar	2012	1.185	0	17.337,89	25.291,93	0	338.167
		2016	1.185	0	45.327,74	42.921,80	0	398.874
	Si está en situación de pobreza	2012	1.185	0	0,82	0,38	0	1
		2016	1.185	0	0,54	0,5	0	1
No tratados	Prestaciones totales per cápita del hogar	2013	2.150.009	0	4,00	5,01	0	62
		2015	2.150.009	0	8,34	7,66	0	245
		2016	2.150.009	0	6,97	7,39	0	81
	Prestaciones en salud per cápita del hogar	2013	2.150.009	0	0,04	0,12	0	5
		2015	2.150.009	0	0,01	0,06	0	2
		2016	2.150.009	0	0,02	0,08	0	3
	Prestaciones en	2013	2.150.009	0	0,47	0,68	0	10

	educ. per cápita del hogar	2015	2.150.009	0	0,58	0,71	0	8,67
		2016	2.150.009	0	0,60	0,80	0	17,33
	Prestaciones monetarias per cápita del hogar	2013	2.150.009	0	2,96	4,92	0	61
		2015	2.150.009	0	5,66	6,90	0	76
		2016	2.150.009	0	5,37	7,61	0	67
	Prestaciones en convenio per cápita del hogar	2013	2.150.009	0	0,15	0,26	0	8
		2015	2.150.009	0	0,46	0,66	0	6
		2016	2.150.009	0	0,39	0,51	0	9
	Otras prestaciones per cápita del hogar	2013	2.150.009	0	1,67	3,02	0	19
		2015	2.150.009	0	3,39	3,52	0	36
		2016	2.150.009	0	3,04	4,14	0	46
	Asistencia prom. a establecimiento educ. (%)	2013	961.592	1.188.417	90,83	8,40	1	100
		2015	991.091	1.158.918	88,72	15,45	0	100
		2016	997.568	1.152.441	89,47	14,73	0	100
	Proporción matriculados en educ.	2013	1.056.260	1.093.749	0,89	0,27	0	1
		2015	1.062.580	1.087.429	0,90	0,27	0	1
		2016	1.069.012	1.080.997	0,90	0,26	0	1
	Proporción promovidos sistema educ.	2013	961.592	1.188.417	0,94	0,22	0	1
		2015	974.529	1.175.480	0,95	0,21	0	1
		2016	982.863	1.167.146	0,95	0,20	0	1
	Ingresos laborales	2012	2.150.009	0	70.718,60	112.547,00	0	9.648.244
		2016	2.150.009	0	92.312,93	1220.62,30	0	7.384.840
	Ingreso por pensiones	2012	2.150.009	0	29.480,27	50.411,54	0	2.122.134
		2016	2.150.009	0	124.009,40	126.710,60	0	7.384.840
	Ingresos totales	2012	2.150.009	0	106.126,30	133.489,80	0	2.122.134
		2016	2.150.009	0	124.009,40	126.710,60	0	10.340.797
	Si está en situación de pobreza	2012	2.150.009	0	0,29	0,45	0	1
		2016	2.150.009	0	0,22	0,41	0	1

Fuente: elaboración propia en base a datos MDS

7.3.6.1.1.3. Resultados de estimaciones

En esta sección se presentan las tablas de coeficientes de las regresiones logit para cada modelo planteado.

Se debe tener en mente que las estimaciones de matching se hicieron conjuntamente para las variables de resultados. Esto quiere decir que se utilizaron los datos que tuvieran todos los registros de resultados.

Tabla 187: Resultados de estimación logit modelo 1 y cohorte 2013.

Estimación modelo N° 1

```
Logistic regression                               Number of obs   =    2151194
                                                  LR chi2(1)      =     738.58
                                                  Prob > chi2     =     0.0000
Log likelihood = -9707.6633                       Pseudo R2       =     0.0366

------------------------------------------------------------------------------
       treat |      Coef.   Std. Err.      z    P>|z|     [95% Conf. Interval]
-------------+----------------------------------------------------------------
     puntaje |  -.0003449   .0000143   -24.06   0.000     -.000373   -.0003168
       _cons |  -5.810843   .0643361   -90.32   0.000     -5.93694   -5.684747
------------------------------------------------------------------------------
```

Fuente: elaboración propia con datos MDS

Tabla 188: Resultados de estimación logit modelo 2 y cohorte 2013.

Estimación modelo N° 2

```
Logistic regression                               Number of obs   =    2151194
                                                  LR chi2(2)      =     797.25
                                                  Prob > chi2     =     0.0000
Log likelihood = -9678.3288                       Pseudo R2       =     0.0396

------------------------------------------------------------------------------
       treat |      Coef.   Std. Err.      z    P>|z|     [95% Conf. Interval]
-------------+----------------------------------------------------------------
    puntaje1 |   .0068018   .0010114     6.73   0.000     .0048196     .008784
    puntaje2 |  -2.07e-06   3.06e-07    -6.77   0.000    -2.67e-06   -1.47e-06
    puntaje3 |   2.43e-10   3.79e-11     6.40   0.000     1.68e-10    3.17e-10
    puntaje4 |  -9.91e-15   1.65e-15    -6.02   0.000    -1.31e-14   -6.68e-15
       _cons |  -14.10224   1.148139   -12.28   0.000    -16.35255   -11.85193
------------------------------------------------------------------------------
```

Fuente: elaboración propia con datos MDS

Los nombres de las variables utilizadas en las tablas a continuación son: x1, número de integrantes en el hogar, x2, Edad del jefe de hogar, x3, sexo del jefe de hogar, x4, nivel educacional alcanzado por el jefe de hogar, x5, estado civil del jefe de hogar, x6, si el jefe de hogar es propietario de la vivienda, x8, tipo de vivienda, x9, si el jefe de hogar es chileno, x11, si algún miembro presenta condición permanente, x12, si algún miembro pertenece a un pueblo originario.

Las variables de prefijo z5_ corresponde a las categorías de estado civil, y las variables con prefijo z8_ corresponden a las categorías de tipo de vivienda. Estadísticas descriptivas de estas variables se pueden ver en el anexo “Otras tablas programa Familias”.

Tabla 189: Resultados de estimación logit modelo 3 y cohorte 2013.

Estimación modelo N° 3

Logistic regression — Number of obs = 2133028; LR chi2(21) = 2414.92; Prob > chi2 = 0.0000; Log likelihood = -8596.598; Pseudo R2 = 0.1232

treat	Coef.	Std. Err.	z	P>|z|	[95% Conf.	Interval]
puntaje	-.0002568	.0000158	-16.24	0.000	-.0002878	-.0002258
x1	.2361123	.0178641	13.22	0.000	.2010992	.2711254
x2	-.0278201	.0026968	-10.32	0.000	-.0331056	-.0225345
x3	3.003689	.1432278	20.97	0.000	2.722967	3.28441
x4	-.0551828	.1415022	-0.39	0.697	-.332522	.2221564
x6	.9986217	.0707932	14.11	0.000	.8598697	1.137374
x9	-.1645085	.3381789	-0.49	0.627	-.8273269	.4983099
x11	.0451965	.0790778	0.57	0.568	-.1097933	.2001862
x12	.6300111	.0794567	7.93	0.000	.4742789	.7857434
z5_1	0	(omitted)				
z5_2	-.6045633	.0809443	-7.47	0.000	-.7632111	-.4459154
z5_3	-.1569514	.1610468	-0.97	0.330	-.4725974	.1586946
z8_1	-.3713437	.4785881	-0.78	0.438	-1.309359	.5666717
z8_2	-1.427182	.381761	-3.74	0.000	-2.17542	-.6789446
z8_3	0	(omitted)				
z8_4	-2.03385	.4068598	-5.00	0.000	-2.83128	-1.236419
z8_5	-.3245434	.4955127	-0.65	0.512	-1.29573	.6466436
z8_6	-.7913796	.3893572	-2.03	0.042	-1.554506	-.0282536
z8_7	-.3014243	.6932419	-0.43	0.664	-1.660153	1.057305
z8_8	-2.085836	.4056502	-5.14	0.000	-2.880896	-1.290776
z8_9	.1355319	.6306852	0.21	0.830	-1.100588	1.371652
z8_10	0	(omitted)				
z8_11	0	(omitted)				
z8_12	0	(omitted)				
z8_13	0	(omitted)				
z8_14	0	(omitted)				
z8_15	0	(omitted)				
z8_16	0	(omitted)				
z8_17	0	(omitted)				
z8_18	0	(omitted)				
z8_19	0	(omitted)				
z8_20	0	(omitted)				
z8_21	0	(omitted)				
_cons	-9.856956	.6030989	-16.34	0.000	-11.03901	-8.674904

Fuente: elaboración propia con datos MDS

Estimación modelo N° 4

Logistic regression — Number of obs = 2133028
LR chi2(22) = 2452.63
Prob > chi2 = 0.0000
Log likelihood = -8577.7425 — Pseudo R2 = 0.1251

treat	Coef.	Std. Err.	z	P>|z|	[95% Conf.	Interval]
puntaje1	.0054489	.0010064	5.41	0.000	.0034764	.0074213
puntaje2	-1.65e-06	3.04e-07	-5.43	0.000	-2.25e-06	-1.05e-06
puntaje3	1.94e-10	3.77e-11	5.13	0.000	1.20e-10	2.68e-10
puntaje4	-7.91e-15	1.64e-15	-4.83	0.000	-1.11e-14	-4.70e-15
x1	.2309676	.0179908	12.84	0.000	.1957063	.266229
x2	-.0287958	.0027304	-10.55	0.000	-.0341473	-.0234443
x3	3.008321	.1432387	21.00	0.000	2.727579	3.289064
x4	-.0481359	.1413973	-0.34	0.734	-.3252695	.2289977
x6	.9904268	.0707211	14.00	0.000	.8518159	1.129038
x9	-.1540825	.3382179	-0.46	0.649	-.8169775	.5088124
x11	.0997021	.0800757	1.25	0.213	-.0572434	.2566476
x12	.6205458	.0795042	7.81	0.000	.4647204	.7763711
z5_1	0	(omitted)				
z5_2	-.6067055	.0809496	-7.49	0.000	-.7653639	-.4480472
z5_3	-.1547855	.1610553	-0.96	0.337	-.4704481	.1608771
z8_1	-.3806235	.4787087	-0.80	0.427	-1.318875	.5576283
z8_2	-1.437128	.3818838	-3.76	0.000	-2.185606	-.6886492
z8_3	0	(omitted)				
z8_4	-2.043257	.4069899	-5.02	0.000	-2.840943	-1.245572
z8_5	-.3257909	.4956287	-0.66	0.511	-1.297205	.6456236
z8_6	-.7983584	.389471	-2.05	0.040	-1.561707	-.0350094
z8_7	-.2959355	.6932507	-0.43	0.669	-1.654682	1.062811
z8_8	-2.08234	.4057637	-5.13	0.000	-2.877623	-1.287058
z8_9	.1559511	.6307608	0.25	0.805	-1.080317	1.392219
z8_10	0	(omitted)				
z8_11	0	(omitted)				
z8_12	0	(omitted)				
z8_13	0	(omitted)				
z8_14	0	(omitted)				
z8_15	0	(omitted)				
z8_16	0	(omitted)				
z8_17	0	(omitted)				
z8_18	0	(omitted)				
z8_19	0	(omitted)				
z8_20	0	(omitted)				
z8_21	0	(omitted)				
_cons	-16.45659	1.287288	-12.78	0.000	-18.97963	-13.93355

Tabla 190: Resultados de estimación logit modelo 4 y cohorte 2013.

Fuente: elaboración propia con datos MDS

Tabla 191: Resultados de estimación logit modelo 5 y cohorte 2013.

Estimación modelo N° 5

Logistic regression — Number of obs = 2133028; LR chi2(20) = 2097.39; Prob > chi2 = 0.0000; Log likelihood = -8755.3616; Pseudo R2 = 0.1070

treat	Coef.	Std. Err.	z	P>|z|	[95% Conf.	Interval]
x1	.2592025	.0172835	15.00	0.000	.2253275	.2930774
x2	-.0412169	.0025989	-15.86	0.000	-.0463106	-.0361232
x3	3.257106	.1422025	22.90	0.000	2.978394	3.535818
x4	-.0435551	.1415127	-0.31	0.758	-.320915	.2338048
x6	.9145768	.070262	13.02	0.000	.7768659	1.052288
x9	-.1774316	.3381106	-0.52	0.600	-.8401163	.4852531
x11	.3372343	.0777459	4.34	0.000	.1848551	.4896135
x12	.6807961	.0793092	8.58	0.000	.5253529	.8362394
z5_1	0	(omitted)				
z5_2	-.6500298	.0808424	-8.04	0.000	-.8084781	-.4915815
z5_3	-.2161846	.1609498	-1.34	0.179	-.5316404	.0992713
z8_1	-.2946636	.4781505	-0.62	0.538	-1.231821	.6424943
z8_2	-1.410287	.3814337	-3.70	0.000	-2.157883	-.6626902
z8_3	0	(omitted)				
z8_4	-1.995643	.4065118	-4.91	0.000	-2.792392	-1.198895
z8_5	-.2291455	.4951443	-0.46	0.644	-1.199611	.7413195
z8_6	-.7209519	.3890515	-1.85	0.064	-1.483479	.0415751
z8_7	-.2035946	.6929285	-0.29	0.769	-1.56171	1.15452
z8_8	-2.023201	.4054885	-4.99	0.000	-2.817944	-1.228458
z8_9	.2137971	.6312243	0.34	0.735	-1.02338	1.450974
z8_10	0	(omitted)				
z8_11	0	(omitted)				
z8_12	0	(omitted)				
z8_13	0	(omitted)				
z8_14	0	(omitted)				
z8_15	0	(omitted)				
z8_16	0	(omitted)				
z8_17	0	(omitted)				
z8_18	0	(omitted)				
z8_19	0	(omitted)				
z8_20	0	(omitted)				
z8_21	0	(omitted)				
_cons	-11.05361	.5981107	-18.48	0.000	-12.22589	-9.881335

Fuente: elaboración propia con datos MDS

Tabla 192: Resultados de estimación logit modelo 6 y cohorte 2013.

Estimación modelo N° 6

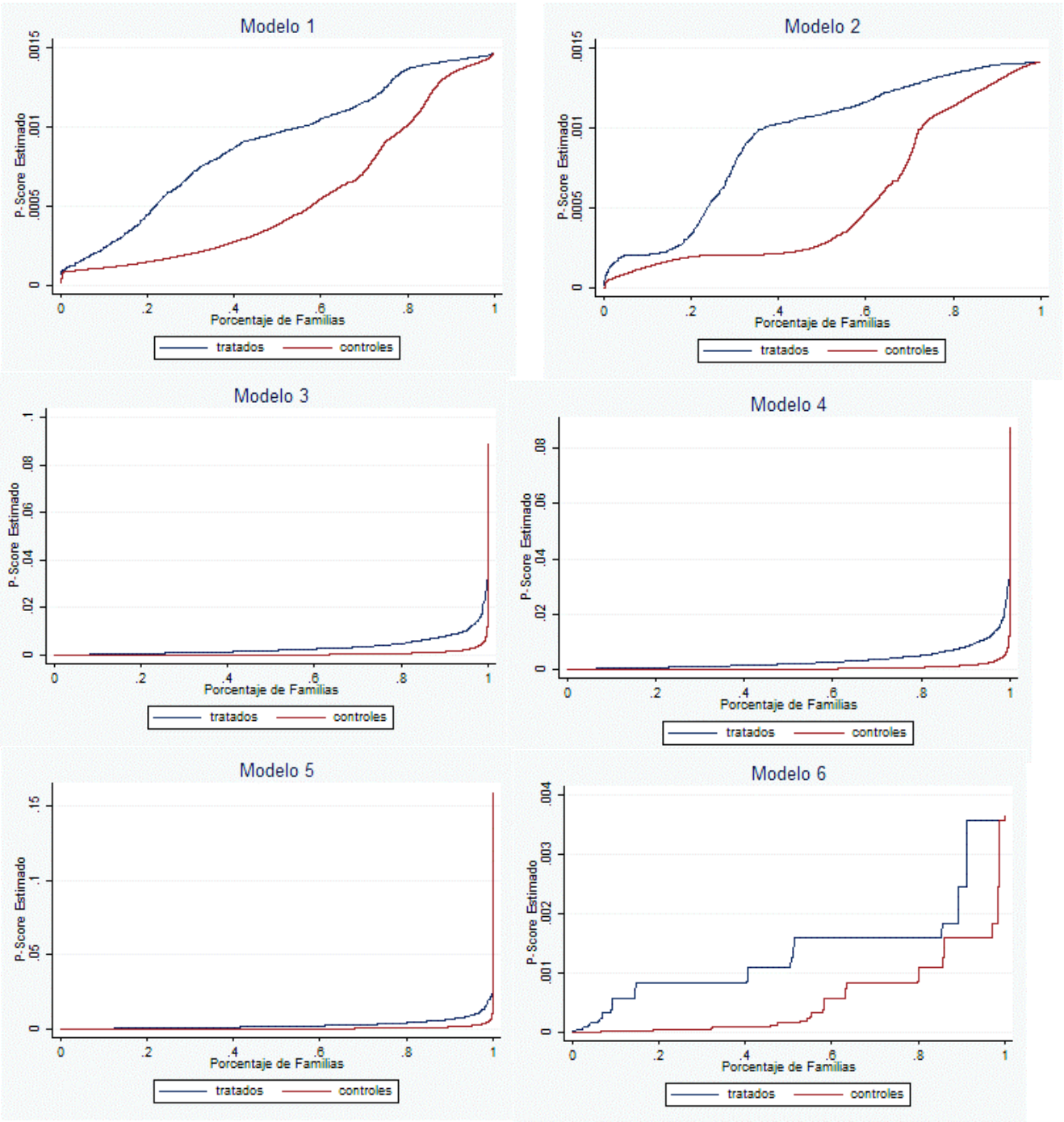
Logistic regression — Number of obs = 2151098
LR chi2(5) = 1331.91
Prob > chi2 = 0.0000
Log likelihood = -9147.8066 — Pseudo R2 = 0.0679

treat	Coef.	Std. Err.	z	P>|z|	[95% Conf.	Interval]
x3	3.07043	.1409464	21.78	0.000	2.794181	3.34668
x6	.726442	.0610291	11.90	0.000	.6068271	.8460569
x9	-.0149953	.3362052	-0.04	0.964	-.6739453	.6439547
x11	-.3045972	.0732208	-4.16	0.000	-.4481073	-.1610871
x12	.8035191	.0789966	10.17	0.000	.6486886	.9583496
_cons	-13.4513	.4353184	-30.90	0.000	-14.30451	-12.59809

Fuente: elaboración propia con datos MDS

7.3.6.1.2. Soporte común y calidad del matching programa Familias

Figura 8: Distribuciones de *p score* acumulada según tratamiento



Fuente: elaboración propia con datos MDS

7.3.6.1.3. Balance programa Familias

El balance se define como la inexistencia de diferencias significativas en los promedios de las variables descriptivas entre los grupos de individuos tratados y no tratados. Existirá mayor o menor balance en una estimación de *matching* a medida que más variables de las que se encuentran en el modelo de estimación de *p score* se encuentren balanceadas.

Para evaluar el balance, se debe evaluar si el *p valor* del test de medias de cada variable es menor al valor 0,05. Esta condición determina el rechazo de la hipótesis nula de igualdad de medias.

En la tabla se presenta un resumen del balance para ambas cohortes y por modelo. De acuerdo con lo presentado en la tabla Tabla 193, se puede concluir que los modelos estimados presentan balance alto.

Tabla 193: Resumen de variables en balance según modelo y cohorte

Cohorte	Modelos Variables	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
2013	En modelo	1	4	23	26	22	5
	En balance	1	4	23	26	22	5

Fuente: elaboración propia con datos MDS

No obstante lo anterior, se presentan también los detalles del análisis de balance. Se presentan las tablas de balance para las estimaciones de *matching* para los 6 modelos presentados. Las columnas *Mean* muestran los promedios de según tratamiento, la columna *%bias* presenta las diferencias estandarizadas (es decir, la diferencia de los promedios en relación con los errores estándar de la variable en cuestión). Esta medida permite estandarizar las diferencias entre promedios, para que sea comparable entre variables. Las columnas *t test* presentan el valor de estadístico *t* (izq.) y el *p valor* (der.) de un test t de diferencias de medias. La columna *V(T) / V(C)* presenta el valor de la relación de similitud entre las varianzas del grupo de tratamiento sobre el de control, junto a los niveles de significancia estadística.

Así, como se puede ver en las siguientes tablas, los modelos presentan alto balance, en tanto que la mayoría de las variables presentan diferencias sin significancia estadística.

Tabla 194: Test de balance modelo 1 cohorte 2013

Balance modelo N° 1

Variable	Mean Treated	Mean Control	%bias	t-test t	t-test p>|t|	V(T)/V(C)
puntaje	4003.3	4003.3	0.0	0.00	1.000	1.00

* if variance ratio outside [0.89; 1.12]

Ps R2	LR chi2	p>chi2	MeanBias	MedBias	B	R	%Var
-0.000	-0.00	1.000	0.0	0.0	0.0	1.00	0

* if B>25%, R outside [0.5; 2]

Fuente: elaboración propia con datos MDS

Tabla 195: Test de balance modelo 2 cohorte 2013

Balance modelo N° 2

Variable	Mean Treated	Mean Control	%bias	t-test t	t-test p>|t|	V(T)/ V(C)
puntaje1	4003.3	4003.3	0.0	0.00	1.000	1.00
puntaje2	2.0e+07	2.0e+07	0.0	0.00	1.000	1.00
puntaje3	1.2e+11	1.2e+11	0.0	0.00	1.000	1.00
puntaje4	8.7e+14	8.7e+14	0.0	0.00	1.000	1.00

* if variance ratio outside [0.89; 1.12]

Ps R2	LR chi2	p>chi2	MeanBias	MedBias	B	R	%Var
0.000	0.00	1.000	0.0	0.0	0.0	1.00	0

* if B>25%, R outside [0.5; 2]

Fuente: elaboración propia con datos MDS

Balance modelo Nº 3

Variable	Mean Treated	Mean Control	%bias	t-test t	t-test p>|t|	V(T)/V(C)
puntaje	3983	3968	0.6	0.18	0.857	1.01
x1	3.5278	3.5477	-1.3	-0.30	0.764	0.67*
x2	42.358	42.167	1.1	0.36	0.721	0.72*
x3	1.9539	1.9503	1.0	0.41	0.682	0.93
x4	.02435	.02478	-0.2	-0.05	0.963	1.10
x6	.60609	.60896	-0.6	-0.14	0.888	.
x7	.02522	.02583	-0.5	-0.09	0.926	.
x9	.99217	.99174	0.5	0.12	0.907	.
x11	.20696	.20243	1.0	0.27	0.791	1.07
x12	.1687	.16748	0.4	0.08	0.938	.
z5_1	.1913	.1893	0.5	0.12	0.903	.
z5_2	.03652	.03617	0.2	0.04	0.964	.
z5_3	.2687	.2707	-0.4	-0.11	0.914	.
z8_1	.01043	.01122	-0.9	-0.18	0.856	.
z8_2	.75652	.74922	1.7	0.41	0.685	.
z8_3	0	0	0.0	.	.	.
z8_4	.04174	.04417	-1.1	-0.29	0.774	.
z8_5	.0087	.00887	-0.2	-0.04	0.964	.
z8_6	.12435	.12626	-0.7	-0.14	0.890	.
z8_7	.00261	.00226	0.8	0.17	0.866	.
z8_8	.04609	.04826	-0.9	-0.25	0.806	.
z8_9	.00348	.00348	0.0	-0.00	1.000	.
z8_10	.00609	.00626	-0.3	-0.05	0.958	.
z8_11	0	0	0.0	.	.	.
z8_12	0	0	0.0	.	.	.
z8_13	0	0	0.0	.	.	.
z8_14	0	0	0.0	.	.	.
z8_15	0	0	0.0	.	.	.
z8_16	0	0	0.0	.	.	.
z8_17	0	0	0.0	.	.	.
z8_18	0	0	0.0	.	.	.
z8_19	0	0	0.0	.	.	.
z8_20	0	0	0.0	.	.	.
z8_21	0	0	0.0	.	.	.

* if variance ratio outside [0.89; 1.12]

Ps R2	LR chi2	p>chi2	MeanBias	MedBias	B	R	%Var
0.000	1.10	1.000	0.4	0.2	4.4	0.81	33

* if B>25%, R outside [0.5; 2]

Tabla 196: Test de balance modelo 3 cohorte 2013
Fuente: elaboración propia con datos MDS

Tabla 197: Test de balance modelo 4 cohorte 2013

Balance modelo N° 4

Variable	Mean Treated	Mean Control	%bias	t-test t	t-test p>|t|	V(T)/V(C)
puntaje1	3983	3985.2	-0.1	-0.03	0.979	1.01
puntaje2	2.0e+07	2.0e+07	0.1	0.02	0.984	1.01
puntaje3	1.2e+11	1.2e+11	0.2	0.06	0.955	1.02
puntaje4	8.6e+14	8.6e+14	0.2	0.08	0.933	1.04
x1	3.5278	3.5547	-1.8	-0.41	0.683	0.68*
x2	42.358	42.291	0.4	0.13	0.899	0.74*
x3	1.9539	1.9505	0.9	0.38	0.703	0.93
x4	.02435	.02183	1.2	0.28	0.776	1.33*
x6	.60609	.60826	-0.4	-0.11	0.915	.
x7	.02522	.02261	1.9	0.41	0.682	.
x9	.99217	.99261	-0.5	-0.12	0.905	.
x10	.05043	.0547	-1.2	-0.46	0.647	.
x11	.20696	.20174	1.2	0.31	0.760	1.07
x12	.1687	.17435	-1.7	-0.36	0.719	.
z5_1	.1913	.19487	-0.8	-0.22	0.829	.
z5_2	.03652	.03539	0.7	0.15	0.884	.
z5_3	.2687	.26322	1.2	0.30	0.766	.
z8_1	.01043	.00957	1.0	0.21	0.834	.
z8_2	.75652	.75583	0.2	0.04	0.969	.
z8_3	0	0	0.0	.	.	.
z8_4	.04174	.04017	0.7	0.19	0.850	.
z8_5	.0087	.00765	1.4	0.28	0.781	.
z8_6	.12435	.12939	-1.8	-0.36	0.716	.
z8_7	.00261	.00235	0.6	0.13	0.900	.
z8_8	.04609	.04609	0.0	0.00	1.000	.
z8_9	.00348	.00304	0.9	0.18	0.855	.
z8_10	.00609	.00591	0.3	0.05	0.957	.
z8_11	0	0	0.0	.	.	.
z8_12	0	0	0.0	.	.	.
z8_13	0	0	0.0	.	.	.
z8_14	0	0	0.0	.	.	.
z8_15	0	0	0.0	.	.	.
z8_16	0	0	0.0	.	.	.
z8_17	0	0	0.0	.	.	.
z8_18	0	0	0.0	.	.	.
z8_19	0	0	0.0	.	.	.
z8_20	0	0	0.0	.	.	.
z8_21	0	0	0.0	.	.	.

* if variance ratio outside [0.88; 1.14]

Ps R2	LR chi2	p>chi2	MeanBias	MedBias	B	R	%Var
0.001	2.26	1.000	0.7	0.2	6.9	0.96	14

* if B>25%, R outside [0.5; 2]

Fuente: elaboración propia con datos MDS

Tabla 198: Test de balance modelo 5 cohorte 2013

Balance modelo N° 5

Variable	Mean Treated	Mean Control	%bias	t-test t	t-test p>|t|	V(T)/V(C)
x1	3.5278	3.631	-6.8	-1.63	0.104	0.77*
x2	42.358	42.595	-1.4	-0.48	0.629	1.01
x3	1.9539	1.955	-0.3	-0.12	0.905	1.02
x4	.02435	.01426	5.0	1.21	0.225	1.87*
x6	.60609	.60626	-0.0	-0.01	0.993	.
x7	.02522	.01835	5.1	1.13	0.259	.
x9	.99217	.99652	-4.9	-1.39	0.164	.
x10	.05043	.05478	-1.2	-0.47	0.641	.
x11	.20696	.1887	4.2	1.08	0.278	1.13*
x12	.1687	.16904	-0.1	-0.02	0.982	.
z5_1	.1913	.1973	-1.4	-0.36	0.716	.
z5_2	.03652	.02626	6.4	1.41	0.158	.
z5_3	.2687	.25948	2.1	0.50	0.616	.
z8_1	.01043	.00643	4.5	1.05	0.294	.
z8_2	.75652	.76235	-1.4	-0.33	0.744	.
z8_3	0	0	0.0	.	.	.
z8_4	.04174	.04165	0.0	0.01	0.992	.
z8_5	.0087	.00687	2.4	0.50	0.618	.
z8_6	.12435	.12591	-0.5	-0.11	0.910	.
z8_7	.00261	.00261	0.0	0.00	1.000	.
z8_8	.04609	.04748	-0.6	-0.16	0.875	.
z8_9	.00348	.00243	2.1	0.46	0.645	.
z8_10	.00609	.00426	2.9	0.61	0.542	.
z8_11	0	0	0.0	.	.	.
z8_12	0	0	0.0	.	.	.
z8_13	0	0	0.0	.	.	.
z8_14	0	0	0.0	.	.	.
z8_15	0	0	0.0	.	.	.
z8_16	0	0	0.0	.	.	.
z8_17	0	0	0.0	.	.	.
z8_18	0	0	0.0	.	.	.
z8_19	0	0	0.0	.	.	.
z8_20	0	0	0.0	.	.	.
z8_21	0	0	0.0	.	.	.

* if variance ratio outside [0.89; 1.12]

Ps R2	LR chi2	p>chi2	MeanBias	MedBias	B	R	%Var
0.004	12.79	0.916	1.4	0.0	14.9	1.31	60

* if B>25%, R outside [0.5; 2]

Fuente: elaboración propia con datos MDS

Tabla 199: Test de balance modelo 5 cohorte

Balance modelo N° 6

Variable	Mean Treated	Mean Control	%bias	t-test t	t-test p>|t|	V(T)/ V(C)
x3	1.9539	1.9539	-0.0	-0.00	1.000	1.00
x6	.60609	.60609	-0.0	-0.00	1.000	.
x9	.99217	.99139	0.9	0.21	0.835	.
x11	.20696	.2033	0.8	0.21	0.832	1.03
x12	.1687	.16896	-0.1	-0.02	0.987	.

* if variance ratio outside [0.89; 1.12]

Ps R2	LR chi2	p>chi2	MeanBias	MedBias	B	R	%Var
0.000	0.10	1.000	0.3	0.2	1.3	0.95	0

* if B>25%, R outside [0.5; 2]

Fuente: elaboración propia con datos

7.3.6.1.4. Otras tablas programa Familias

Tabla 200: Estadísticas descriptivas variables dicotómicas de categorías Estado Civil y Tipo de Vivienda

		N	s/o	mean	sd	min	max
Tratados	Estado civil otro	1.185	0	0,00	0,00	0	0
	Estado civil casado	1.185	0	0,00	0,00	0	0
	Estado civil soltero	1.185	0	0,19	0,39	0	1
	Tipo casa c/piso	1.185	0	0,04	0,18	0	1
	Tipo casa s/piso	1.185	0	0,26	0,44	0	1
	Tipo dpto. c/piso	1.185	0	0,03	0,18	0	1
	Tipo dpto. s/piso	1.185	0	0,01	0,08	0	1
	Tipo mediagua c/piso	1.185	0	0,00	0,03	0	1
	Tipo mediagua s/piso	1.185	0	0,00	0,04	0	1
	Tipo pieza en vivienda c/piso	1.185	0	0,46	0,50	0	1
	Tipo pieza en vivienda s/piso	1.185	0	0,01	0,08	0	1
	Tipo choza rancho ruco c/piso	1.185	0	0,01	0,10	0	1
	Tipo choza rancho ruco s/piso	1.185	0	0,00	0,03	0	1
	Tipo residencial pensión hostal c/piso	1.185	0	0,01	0,10	0	1
	Tipo residencial pensión hostal s/piso	1.185	0	0,76	0,43	0	1
	Tipo hospedería menos 1 año	1.185	0	0,00	0,00	0	0
	Tipo hospedería entre 1 y 3 años	1.185	0	0,04	0,20	0	1
	Tipo hospedería más de 3 años	1.185	0	0,01	0,09	0	1
	Tipo caleta o punto calle menos 1 año	1.185	0	0,12	0,33	0	1
	Tipo caleta o punto calle entre 1 y 3 años	1.185	0	0,00	0,05	0	1
	Tipo caleta o punto calle más de 3 años	1.185	0	0,05	0,21	0	1
	Tipo vivienda colectiva menos 1 año	1.185	0	0,00	0,06	0	1
	Tipo vivienda colectiva entre 1 y 3 años	1.185	0	0,01	0,08	0	1

	Tipo vivienda colectiva más de 3 años	1.185	0	0,00	0,00	0	0
No tratados	Estado civil otro	2.150.009	0	0,00	0,00	0	1
	Estado civil casado	2.150.009	0	0,00	0,00	0	1
	Estado civil soltero	2.150.009	0	0,34	0,47	0	1
	Tipo casa c/piso	2.150.009	0	0,02	0,13	0	1
	Tipo casa s/piso	2.150.009	0	0,29	0,45	0	1
	Tipo dpto. c/piso	2.150.009	0	0,01	0,12	0	1
	Tipo dpto. s/piso	2.150.009	0	0,00	0,00	0	1
	Tipo mediagua c/piso	2.150.009	0	0,00	0,00	0	1
	Tipo mediagua s/piso	2.150.009	0	0,00	0,00	0	1
	Tipo pieza en vivienda c/piso	2.150.009	0	0,34	0,47	0	1
	Tipo pieza en vivienda s/piso	2.150.009	0	0,00	0,00	0	1
	Tipo choza rancho ruco c/piso	2.150.009	0	0,00	0,00	0	1
	Tipo choza rancho ruco s/piso	2.150.009	0	0,00	0,00	0	1
	Tipo residencial pensión hostal c/piso	2.150.000	9	0,01	0,08	0	1
	Tipo residencial pensión hostal s/piso	2.150.000	9	0,77	0,42	0	1
	Tipo hospedería menos 1 año	2.150.000	9	0,00	0,01	0	1
	Tipo hospedería entre 1 y 3 años	2.150.000	9	0,06	0,24	0	1
	Tipo hospedería más de 3 años	2.150.000	9	0,00	0,06	0	1
	Tipo caleta o punto calle menos 1 año	2.150.000	9	0,06	0,24	0	1
	Tipo caleta o punto calle entre 1 y 3 años	2.150.000	9	0,00	0,03	0	1
	Tipo caleta o punto calle más de 3 años	2.150.000	9	0,09	0,28	0	1
	Tipo vivienda colectiva menos 1 año	2.150.000	9	0,00	0,04	0	1
	Tipo vivienda colectiva entre 1 y 3 años	2.150.000	9	0,00	0,04	0	1
	Tipo vivienda colectiva más de 3 años	2.150.000	9	0,00	0,00	0	1
	Tipo vivienda colectiva menos 1 año	2.150.000	9	0,00	0,03	0	1
	Tipo vivienda colectiva entre 1 y 3 años	2.150.000	9	0,00	0,03	0	1
	Tipo vivienda colectiva más de 3 años	2.150.000	9	0,00	0,02	0	1

Fuente: elaboración propia con datos MDS.

7.3.6.2. *Matching* programa Vínculos

7.3.6.2.1. Estimaciones de p score programa Vínculos

7.3.6.2.1.1. Modelos y formas funcionales

Se exploraron 6 formas funcionales para describir la probabilidad de participación en el programa. Las formas funcionales de variables utilizadas en el modelo buscan identificar las razones de participación en el programa Vínculos, y se utilizan para estimar el *p score (*probabilidad de participación*)* de cada individuo.

Los modelos son formas funcionales compuestas por el puntaje FPS, un polinomio del puntaje y combinaciones de todas o algunas de las 9 covariables descritas para la identificación de probabilidad de participación. Para el caso de Vínculos, no se utiliza la variable de número de personas en el hogar.

Tabla 201: Formas funcionales logit para estimación de p score

N°	Modelo	
(1)	$\boldsymbol{Partipación_i} =$	$\boldsymbol{logit(\beta_0 + \beta_1 Puntaje_i) + \varepsilon_i}$
(2)	$\boldsymbol{Partipación_i} =$	$\boldsymbol{logit(\beta_0 + \beta_1 Puntaje_i + \beta_2 Puntaje_i^2 + \beta_3 Puntaje_i^3 + \beta_4 Puntaje_i^4) + \varepsilon_i}$
(3)	$\boldsymbol{Partipación_i} =$	$\boldsymbol{logit(\beta_0 + \beta_1 Puntaje_i + \sum_{k=1}^{9} \gamma_k x_{ki}) + \varepsilon_i}$
(4)	$\boldsymbol{Partipación_i} =$	$\boldsymbol{logit(\beta_0 + \beta_1 Puntaje_i + \beta_2 Puntaje_i^2 + \beta_3 Puntaje_i^3 + \beta_4 Puntaje_i^4 + \sum_{k=1}^{9} \gamma_k x_{ki}) + \varepsilon_i}$
(5)	$\boldsymbol{Partipación_i} =$	$\boldsymbol{logit(\beta_0 + \sum_{k=1}^{9} \beta_k x_{ki}) + \varepsilon_i}$
(6)	$\boldsymbol{Partipación_i} =$	$\boldsymbol{logit(\beta_0 + \beta_1 sexo_i + \beta_2 \mathbf{propietario_i} + \beta_3 \mathbf{chileno_i} + \beta_4 \mathbf{condición_i} + \beta_6 \mathbf{indígena_i}) + \varepsilon_i}$

Fuente: elaboración propia

Las 9 variables denominadas $x_k$corresponden a: edad del usuario, sexo del usuario, nivel educacional del usuario, estado civil del usuario, si el usuario es propietario de su vivienda, el tipo de vivienda del usuario, si el usuario es chileno, si alguna persona del hogar del usuario presenta una condición permanente y si alguno de los miembros del hogar del usuario pertenece a un pueblo indígena.

7.3.6.2.1.2. Estadísticas descriptivas

En adelante se presentan las tablas con las estadísticas descriptivas de las variables utilizadas en las estimaciones de *matching*, para ambas cohortes.

7.3.6.2.1.2.1. Variables descriptivas

Tabla 202: Estadísticas descriptivas variables explicativas cohorte 2013

		N	s/o	prom	sd	min	max
Tratados	Puntaje en FPS del individuo	8.039	0	6.291,76	2.017,06	2.072	14.556
	Edad del individuo	8.039	0	74,97	6,88	63	100
	Sexo del individuo	8.039	0	1,60	0,49	1	2
	Nivel Educacional alcanzado por el individuo	8.019	20	0,00	0,00	0	0
	Estado Civil del individuo148	8.039	0	0,64	0,75	0	2
	Si el individuo es o no propietario de su vivienda	8.039	0	0,80	0,40	0	1
	Tipo de Vivienda del individuo	8.039	0	14,75	8,71	10	83
	Si el individuo es chileno	8.039	0	1,00	0,04	0	1
	Si alguna persona de la familia presenta una condición permanente	8.039	0	0,35	0,48	0	1
	Si alguno de los miembros de la familia pertenece un pueblo indígena	8.039	0	0,08	0,28	0	1
No Tratados	Puntaje en FPS del individuo	679.675	0	7.043,97	2.192,53	2.072	14.699
	Edad del individuo	679.675	0	73,47	6,90	65	144
	Sexo del individuo	679.675	0	1,56	0,50	1	2
	Nivel Educacional alcanzado por el individuo	621.259	58.416	0,00	0,01	0	3
	Estado Civil del individuo	679.675	0	0,74	0,71	0	2
	Si el individuo es o no propietario de su vivienda	679.675	0	0,76	0,43	0	1
	Tipo de Vivienda del individuo	679.668	7	14,17	9,94	10	93
	Si el individuo es chileno	679.675	0	1,00	0,05	0	1
	Si alguna persona de la familia presenta una condición permanente	679.675	0	0.30	0.46	0	1
	Si alguno de los miembros de la familia pertenece un pueblo indígena	679.675	0	0.07	0.25	0	1

Fuente: elaboración propia en base a datos MDS

148 Las variables de estado civil y tipo de vivienda son categóricas, y sus promedios y desviaciones estándar pierden sentido estadístico. Las tablas con las estadísticas de las variables dicotómicas que representan los niveles de las categorías se presentan al final de este Anexo.

Tabla 203. Estadísticas descriptivas variables explicativas cohorte 2014

		N	s/o	prom	sd	min	max
Tratados	Puntaje en FPS del individuo	9.110	0	5.884,74	1.478,54	2.072	14.545
	Edad del individuo	9.110	0	74,42	5,77	61	101
	Sexo del individuo	9.110	0	1,66	0,48	1	2
	Nivel Educacional alcanzado por el individuo	8.863	247	0,00	0,00	0	0
	Estado Civil del individuo	9.110	0	0,69	0,76	0	2
	Si el individuo es o no propietario de su vivienda	9.110	0	0,75	0,43	0	1
	Tipo de Vivienda del individuo	9.110	0	14,13	8,00	10	51
	Si el individuo es chileno	9.110	0	1,00	0,06	0	1
	Si alguna persona de la familia presenta una condición permanente	9.110	0	0,05	0,22,	0	1
	Si alguno de los miembros de la familia pertenece un pueblo indígena	9.110	0	0,08	0,27	0	1
No Tratados	Puntaje en FPS del individuo	770.689	0	6.658,62	2.349,88	2.072	14.803
	Edad del individuo	770.689	0	73,60	6,97	65	145
	Sexo del individuo	770.689	0	1,56	0,50	1	2
	Nivel Educacional alcanzado por el individuo	691.991	78.698	0,00	0,01	0	3
	Estado Civil del individuo	770.689	0	0,74	0,71	0	2
	Si el individuo es o no propietario de su vivienda	770.689	0	0,76	0,43	0	1
	Tipo de Vivienda del individuo	770.396	293	14,03	9,56	10	93
	Si el individuo es chileno	770.689	0	1,00	0,05	0	1

	Si alguna persona de la familia presenta una condición permanente	770.689	0	0,29	0,45,	0	1
	Si alguno de los miembros de la familia pertenece un pueblo indígena	770.689	0	0,07	0,25,	0	1

Fuente: elaboración propia en base a datos MDS

7.3.6.2.1.2.2. Variables de resultado

Tabla 204: Estadísticas descriptivas variables de resultado cohorte 2013

		Egreso	N	s/o	prom	sd	min	max
Tratados	Prestaciones totales del usuario	2013	8.039	0	9,07	6,72	0	50
		2014	8.039	0	19,34	8,76	0	71
		2015	8.039	0	20,89	10,89	0	166
	Prestaciones en salud del usuario	2013	8.039	0	0,00	0,05	0	2
		2014	8.039	0	0,01	0,08	0	1
		2015	8.039	0	0,00	0,02	0	1
	Otras prestaciones del usuario	2013	8.039	0	5,48	3,98	0	17
		2014	8.039	0	11,62	4,16	0	26
		2015	8.039	0	10,82	6,16	0	31
	Prestaciones monetarias del usuario	2013	8.039	0	8,04	6,71	0	49
		2014	8.039	0	19,22	8,74	0	68
		2015	8.039	0	19,84	7,66	0	55
	Prestaciones en convenio del usuario	2013	8.039	0	0,01	0,11	0	4
		2014	8.039	0	0,00	0,06	0	2
		2015	8.039	0	0,00	0,02	0	2
	Ingresos por pensiones usuario	2012	8.039	0	95.594,74	31.737,32	0	465.957
		2016	8.039	0	98.595,12	55.447,83	0	1.332.718
No Tratados	Prestaciones totales del usuario	2013	679.675	0	10,16	7,75	0	71
		2014	679.675	0	18,60	10,63	0	93
		2015	679.675	0	16,98	10,98	0	245
	Prestaciones en salud del usuario	2013	679.675	0	0,00	0,04	0	4
		2014	679.675	0	0,00	0,04	0	4
		2015	679.675	0	0,00	0,01	0	2
	Prestaciones del usuario	2013	679.675	0	6,59	5,07	0	20
		2014	679.675	0	8,71	5,09	0	38
		2015	679.675	0	6,19	6,15	0	42
	Prestaciones monetarias del usuario	2013	679.675	0	10,09	7,73	0	71
		2014	679.675	0	18,51	10,61	0	93
		2015	679.675	0	16,24	9,26	0	77
	Prestaciones en convenio del usuario	2013	679.675	0	0,00	0,06	0	7
		2014	679.675	0	0,00	0,03	0	8
		2015	679.675	0	0,00	0,02	0	5
	Ingresos por pensiones usuario	2012	679.675	0	94.088,72	51.812,01	0	2.122.134
		2016	679.675	0	131.804,88	119.101,72	0	10.340.797

Fuente: elaboración propia en base a datos MDS

Tabla 205: Estadísticas descriptivas variables de resultado cohorte 2014

		Egreso	N	s/o	prom	sd	Min	max
Tratados	Prestaciones totales del usuario	2014	9.110	0	16,32	7,19	0	54
		2015	9.110	0	28,53	9,49	7	231
		2016	9.110	0	23,03	8,17	0	67
	Prestaciones en salud del usuario	2014	9.110	0	0,00	0,05	0	2
		2015	9.110	0	0,00	0,02	0	2
		2016	9.110	0	0,00	0,02	0	1
	Otras prestaciones del usuario	2014	9.110	0	12,06	2,84	0	26
		2015	9.110	0	13,63	5,02	0	35
		2016	9.110	0	15,58	7,10	0	39
	Prestaciones monetarias del usuario	2014	9.110	0	16,22	7,18	0	54
		2015	9.110	0	27,48	6,13	7	58
		2016	9.110	0	22,99	8,14	0	67
	Prestaciones en convenio del usuario	2014	9.110	0	0,00	0,04	0	2
		2015	9.110	0	0,00	0,00	0	0
		2016	9.110	0	0,00	0,09	0	6
	Ingresos por pensiones usuario	2012	9.110	0	91.682,92	32.199,47	0	1.227.759
		2016	9.110	0	93.882,69	53.231,65	0	1.803.480
No Tratados	Prestaciones totales del usuario	2014	770.689	0	19,09	10,53	0	95
		2015	770.689	0	17,55	10,80	0	245
		2016	770.689	0	17,42	10,51	0	93
	Prestaciones en salud del usuario	2014	770.689	0	0,00	0,04	0	4
		2015	770.689	0	0,00	0,01	0	2
		2016	770.689	0	0,00	0,03	0	3
	Prestaciones del usuario	2014	770.689	0	8,82	5,04	0	38
		2015	770.689	0	6,30	6,15	0	42
		2016	770.689	0	7,39	7,19	0	50
	Prestaciones monetarias del usuario	2014	770.689	0	19,01	10,51	0	94
		2015	770.689	0	16,80	9,09	0	77
		2016	770.689	0	17,35	10,47	0	81
	Prestaciones en convenio del usuario	2014	770.689	0	0,00	0,03	0	9
		2015	770.689	0	0,00	0,02	0	5
		2016	770.689	0	0,00	0,03	0	6
	Ingresos por pensiones usuario	2012	770.689	0	89.809,70	54.477,03	0	2.122.134
		2016	770.689	0	137.732,39	122.864,97	0	1.0340.797

Fuente: elaboración propia en base a datos MDS

7.3.6.2.1.3. Resultados de estimación

A continuación, se presentan las tablas de coeficientes de las regresiones logit para cada modelo planteado.

Se debe tener en mente que las estimaciones de matching se hicieron conjuntamente para las variables de resultados. Esto quiere decir que se utilizaron los datos que tuvieran todos los registros de resultados. Esto quiere decir que se consideraron 7.294 individuos tratados y 579.684 individuos no tratados para las estimaciones con covariables de puntaje FPS.

Tabla 206: Resultados de estimación logit modelo 1 y cohorte 2013.

Estimación modelo N° 1 – Cohorte 2013

Logistic regression — Number of obs = 586978; LR chi2(1) = 858.65; Prob > chi2 = 0.0000; Log likelihood = -38824.765; Pseudo R2 = 0.0109

treat	Coef.	Std. Err.	z	P>|z|	[95% Conf.	Interval]
puntaje	-.0001542	5.25e-06	-29.36	0.000	-.0001645	-.0001439
_cons	-3.348876	.035035	-95.59	0.000	-3.417544	-3.280209

Fuente: elaboración propia con datos MDS

Estimación modelo N° 2 – Cohorte 2013

Logistic regression — Number of obs = 586978; LR chi2(2) = 1309.73; Prob > chi2 = 0.0000; Log likelihood = -38599.227; Pseudo R2 = 0.0167

treat	Coef.	Std. Err.	z	P>|z|	[95% Conf.	Interval]
puntaje1	.003206	.0003765	8.52	0.000	.0024681	.0039438
puntaje2	-6.45e-07	9.31e-08	-6.93	0.000	-8.28e-07	-4.63e-07
puntaje3	5.18e-11	9.74e-12	5.32	0.000	3.27e-11	7.09e-11
puntaje4	-1.51e-15	3.66e-16	-4.13	0.000	-2.23e-15	-7.93e-16
_cons	-9.309651	.5408836	-17.21	0.000	-10.36976	-8.249538

Tabla 207: Resultados de estimación logit modelo 2 cohorte 2013

Fuente: elaboración propia con datos MDS

Los nombres de las variables utilizadas en las tablas a continuación son: x2, edad del individuo, x3, sexo del individuo, x4, nivel educacional alcanzado por el individuo, x5, estado civil del individuo, x6, si el individuo es propietario de la vivienda, x8, tipo de vivienda, x9, si el individuo es chileno, x11, si algún miembro presenta condición permanente, x12, si algún miembro pertenece a un pueblo originario.

Las variables de prefijo z5_ corresponde a las categorías de estado civil, y las variables con prefijo z8_ corresponden a las categorías de tipo de vivienda. Estadísticas descriptivas de estas variables se pueden ver en el anexo “Otras tablas programa Vínculos”.

Tabla 208: Resultados de estimación logit modelo 3 cohorte 2013

Estimación modelo N° 3 – Cohorte 2013

Logistic regression — Number of obs = 539237
LR chi2(23) = 2715.75
Prob > chi2 = 0.0000
Log likelihood = -37187.584 — Pseudo R2 = 0.0352

treat	Coef.	Std. Err.	z	P>|z|	[95% Conf.	Interval]
puntaje	-.0001668	5.60e-06	-29.78	0.000	-.0001777	-.0001558
x2	.0481288	.0016748	28.74	0.000	.0448463	.0514113
x3	.1441358	.024734	5.83	0.000	.0956581	.1926136
x4	0	(omitted)				
x6	.2436772	.0320656	7.60	0.000	.1808299	.3065246
x9	.0384229	.2615066	0.15	0.883	-.4741205	.5509664
x11	.1192475	.0254714	4.68	0.000	.0693245	.1691705
x12	-.0217682	.0429859	-0.51	0.613	-.1060191	.0624826
z5_1	.1710598	.03448	4.96	0.000	.1034802	.2386394
z5_2	-.2581065	.0366897	-7.03	0.000	-.3300171	-.186196
z5_3	0	(omitted)				
z8_1	.6379231	1.013328	0.63	0.529	-1.348163	2.624009
z8_2	.0835298	1.009911	0.08	0.934	-1.89586	2.062919
z8_3	.6593171	1.430526	0.46	0.645	-2.144462	3.463096
z8_4	-.1214923	1.011752	-0.12	0.904	-2.104489	1.861505
z8_5	.9341313	1.017313	0.92	0.358	-1.059766	2.928028
z8_6	1.051669	1.010371	1.04	0.298	-.9286219	3.03196
z8_7	.0122633	1.128214	0.01	0.991	-2.198995	2.223521
z8_8	.0515495	1.011936	0.05	0.959	-1.931808	2.034907
z8_9	.9699639	1.02099	0.95	0.342	-1.03114	2.971067
z8_10	.697065	1.027027	0.68	0.497	-1.315871	2.710001
z8_11	0	(omitted)				
z8_12	-1.262793	1.23365	-1.02	0.306	-3.680703	1.155118
z8_13	-2.153053	1.421745	-1.51	0.130	-4.939622	.6335158
z8_14	0	(omitted)				
z8_15	-2.347514	1.421707	-1.65	0.099	-5.134008	.4389798
z8_16	-.1779721	1.425315	-0.12	0.901	-2.971538	2.615593
z8_17	0	(omitted)				
z8_18	0	(omitted)				
z8_19	0	(omitted)				
z8_20	0	(omitted)				
z8_21	0	(omitted)				
_cons	-7.36086	1.050406	-7.01	0.000	-9.419618	-5.302101

Fuente: elaboración propia con datos MDS

Tabla 209: Resultados de estimación logit modelo 4 cohorte 2013

Estimación modelo N° 4 – Cohorte 2013

Logistic regression — Number of obs = 539237; LR chi2(24) = 2901.63; Prob > chi2 = 0.0000; Log likelihood = -37094.648; Pseudo R2 = 0.0376

treat	Coef.	Std. Err.	z	P>|z|	[95% Conf.	Interval]
puntaje1	.0012257	.0003412	3.59	0.000	.000557	.0018944
puntaje2	-2.15e-07	8.23e-08	-2.62	0.009	-3.77e-07	-5.41e-08
puntaje3	1.27e-11	8.37e-12	1.51	0.131	-3.75e-12	2.91e-11
puntaje4	-2.35e-16	3.06e-16	-0.77	0.444	-8.35e-16	3.65e-16
x2	.0452222	.0017034	26.55	0.000	.0418836	.0485608
x3	.1434271	.0247304	5.80	0.000	.0949564	.1918978
x4	0	(omitted)				
x6	.2414416	.0320447	7.53	0.000	.1786351	.3042481
x9	.0051283	.2615202	0.02	0.984	-.5074418	.5176984
x11	.1168565	.02563	4.56	0.000	.0666226	.1670904
x12	-.0384347	.0430023	-0.89	0.371	-.1227176	.0458482
z5_1	.1694203	.0344802	4.91	0.000	.1018403	.2370002
z5_2	-.2523132	.0366973	-6.88	0.000	-.3242387	-.1803877
z5_3	0	(omitted)				
z8_1	.597482	1.013499	0.59	0.556	-1.388939	2.583903
z8_2	.0690276	1.010078	0.07	0.946	-1.91069	2.048745
z8_3	.6646172	1.43104	0.46	0.642	-2.140169	3.469404
z8_4	-.1292637	1.011919	-0.13	0.898	-2.112589	1.854061
z8_5	.8930825	1.017485	0.88	0.380	-1.101152	2.887317
z8_6	1.023434	1.010543	1.01	0.311	-.9571927	3.004061
z8_7	-.0335001	1.128405	-0.03	0.976	-2.245134	2.178133
z8_8	.0317204	1.012105	0.03	0.975	-1.951969	2.015409
z8_9	.9188412	1.02116	0.90	0.368	-1.082597	2.920279
z8_10	.6702871	1.027203	0.65	0.514	-1.342994	2.683568
z8_11	0	(omitted)				
z8_12	-1.211302	1.233774	-0.98	0.326	-3.629454	1.20685
z8_13	-2.130202	1.421883	-1.50	0.134	-4.917041	.656637
z8_14	0	(omitted)				
z8_15	-2.326353	1.421826	-1.64	0.102	-5.11308	.4603742
z8_16	-.1459479	1.425407	-0.10	0.918	-2.939693	2.647798
z8_17	0	(omitted)				
z8_18	0	(omitted)				
z8_19	0	(omitted)				
z8_20	0	(omitted)				
z8_21	0	(omitted)				
_cons	-9.969948	1.1561	-8.62	0.000	-12.23586	-7.704034

Fuente: elaboración propia con datos MDS

Tabla 210: Resultados de estimación logit modelo 5 cohorte 2013

Estimación modelo N° 5 - Cohorte 2013

Logistic regression — Number of obs = 539237; LR chi2(22) = 1823.56; Prob > chi2 = 0.0000; Log likelihood = -37633.68; Pseudo R2 = 0.0237

treat	Coef.	Std. Err.	z	P>|z|	[95% Conf.	Interval]
x2	.0435648	.0016983	25.65	0.000	.0402361	.0468934
x3	.1228527	.0246642	4.98	0.000	.0745117	.1711937
x4	0	(omitted)				
x6	.1716742	.0319305	5.38	0.000	.1090917	.2342567
x9	-.0495909	.2613051	-0.19	0.849	-.5617395	.4625576
x11	.182862	.0253193	7.22	0.000	.1332371	.2324868
x12	.073148	.0427997	1.71	0.087	-.0107379	.1570339
z5_1	.1481158	.0343795	4.31	0.000	.0807332	.2154984
z5_2	-.3091184	.0365741	-8.45	0.000	-.3808023	-.2374345
z5_3	0	(omitted)				
z8_1	.473087	1.012163	0.47	0.640	-1.510717	2.456891
z8_2	-.1580688	1.008741	-0.16	0.875	-2.135164	1.819026
z8_3	.3908665	1.428977	0.27	0.784	-2.409877	3.19161
z8_4	-.3696274	1.010576	-0.37	0.715	-2.350321	1.611066
z8_5	.8199985	1.016136	0.81	0.420	-1.171591	2.811588
z8_6	.9070152	1.009209	0.90	0.369	-1.070998	2.885028
z8_7	-.0775337	1.127019	-0.07	0.945	-2.28645	2.131383
z8_8	-.1021942	1.010776	-0.10	0.919	-2.083278	1.87889
z8_9	.8868484	1.019796	0.87	0.385	-1.111914	2.885611
z8_10	.5370791	1.025836	0.52	0.601	-1.473523	2.547681
z8_11	0	(omitted)				
z8_12	-1.269217	1.23262	-1.03	0.303	-3.685107	1.146673
z8_13	-2.172342	1.420701	-1.53	0.126	-4.956864	.6121811
z8_14	0	(omitted)				
z8_15	-2.310494	1.420685	-1.63	0.104	-5.094986	.4739975
z8_16	-.2446568	1.424159	-0.17	0.864	-3.035956	2.546643
z8_17	0	(omitted)				
z8_18	0	(omitted)				
z8_19	0	(omitted)				
z8_20	0	(omitted)				
z8_21	0	(omitted)				
_cons	-7.725091	1.04951	-7.36	0.000	-9.782092	-5.668089

Fuente: elaboración propia con datos MDS

Tabla 211: Resultados de estimación logit modelo 6 cohorte 2013

Estimación modelo N° 6 – Cohorte 2013

Logistic regression — Number of obs = 586978; LR chi2(5) = 217.95; Prob > chi2 = 0.0000; Log likelihood = -39145.118; Pseudo R2 = 0.0028

treat	Coef.	Std. Err.	z	P>|z|	[95% Conf.	Interval]
x3	.1223294	.0244099	5.01	0.000	.0744869	.1701719
x6	.2378433	.0296314	8.03	0.000	.1797669	.2959197
x9	.2165952	.2599892	0.83	0.405	-.2929743	.7261646
x11	.2541245	.0251449	10.11	0.000	.2048415	.3034075
x12	.1890954	.0425076	4.45	0.000	.105782	.2724088
_cons	-5.068236	.2625788	-19.30	0.000	-5.582881	-4.553591

Fuente: elaboración propia con datos MDS

Tabla 212: Resultados de estimación logit modelo 1 cohorte 2014

Estimación modelo N° 1 – Cohorte 2014

Logistic regression — Number of obs = 690656; LR chi2(1) = 904.00; Prob > chi2 = 0.0000; Log likelihood = -46980.668; Pseudo R2 = 0.0095

treat	Coef.	Std. Err.	z	P>|z|	[95% Conf.	Interval]
puntaje	-.0001364	4.56e-06	-29.93	0.000	-.0001454	-.0001275
_cons	-3.487485	.0289329	-120.54	0.000	-3.544193	-3.430778

Fuente: elaboración propia con datos MDS

Tabla 213: Resultados de estimación logit modelo 2 cohorte 2014

Estimación modelo N° 2 – Cohorte 2014

Logistic regression — Number of obs = 690656; LR chi2(2) = 6381.90; Prob > chi2 = 0.0000; Log likelihood = -44241.719; Pseudo R2 = 0.0673

treat	Coef.	Std. Err.	z	P>|z|	[95% Conf.	Interval]
puntaje1	-.0013735	.0003221	-4.26	0.000	-.0020047	-.0007422
puntaje2	8.23e-07	7.36e-08	11.19	0.000	6.79e-07	9.68e-07
puntaje3	-1.17e-10	6.94e-12	-16.85	0.000	-1.30e-10	-1.03e-10
puntaje4	4.65e-15	2.25e-16	20.69	0.000	4.21e-15	5.09e-15
_cons	-5.650865	.4947061	-11.42	0.000	-6.620471	-4.681258

Fuente: elaboración propia con datos MDS

Tabla 214: Resultados de estimación logit modelo 3 cohorte 2014

Estimación modelo N° 3 – Cohorte 2014

Logistic regression — Number of obs = 616929; LR chi2(18) = 6422.82; Prob > chi2 = 0.0000; Log likelihood = -42191.045; Pseudo R2 = 0.0707

treat	Coef.	Std. Err.	z	P>|z|	[95% Conf.	Interval]
puntaje	-.0001852	4.95e-06	-37.43	0.000	-.0001949	-.0001755
x2	.0415285	.0015359	27.04	0.000	.0385182	.0445388
x3	.5232187	.0231557	22.60	0.000	.4778344	.568603
x4	0	(omitted)				
x6	-.1555042	.0272514	-5.71	0.000	-.2089159	-.1020924
x9	.0166824	.2007331	0.08	0.934	-.3767473	.4101121
x11	-2.23063	.048444	-46.05	0.000	-2.325579	-2.135682
x12	-.0496321	.0403024	-1.23	0.218	-.1286234	.0293592
z5_1	-.0022624	.0308336	-0.07	0.942	-.0626951	.0581704
z5_2	-.4132321	.0324236	-12.74	0.000	-.4767812	-.3496831
z5_3	0	(omitted)				
z8_1	-.0298908	.1882813	-0.16	0.874	-.3989153	.3391337
z8_2	-.6404606	.1734764	-3.69	0.000	-.980468	-.3004532
z8_3	-1.089519	1.022248	-1.07	0.287	-3.093089	.9140508
z8_4	-.6143452	.1804066	-3.41	0.001	-.9679357	-.2607548
z8_5	.1571555	.2137452	0.74	0.462	-.2617774	.5760884
z8_6	-.0318215	.1783051	-0.18	0.858	-.381293	.31765
z8_7	.5805376	.3278992	1.77	0.077	-.0621331	1.223208
z8_8	-.4075924	.184565	-2.21	0.027	-.7693331	-.0458516
z8_9	-.0076883	.2444876	-0.03	0.975	-.4868753	.4714986
z8_10	0	(omitted)				
z8_11	0	(omitted)				
z8_12	0	(omitted)				
z8_13	0	(omitted)				
z8_14	0	(omitted)				
z8_15	0	(omitted)				
z8_16	0	(omitted)				
z8_17	0	(omitted)				
z8_18	0	(omitted)				
z8_19	0	(omitted)				
z8_20	0	(omitted)				
z8_21	0	(omitted)				
_cons	-5.826634	.2879383	-20.24	0.000	-6.390983	-5.262286

Fuente: elaboración propia con datos MDS

Tabla 215: Resultados de estimación logit modelo 4 cohorte 2014

Estimación modelo N° 4 – Cohorte 2014

Logistic regression — Number of obs = 616929; LR chi2(19) = 11426.21; Prob > chi2 = 0.0000; Log likelihood = -39689.348; Pseudo R2 = 0.1258

treat	Coef.	Std. Err.	z	P>|z|	[95% Conf.	Interval]
puntaje1	-.0010455	.0003634	-2.88	0.004	-.0017577	-.0003333
puntaje2	7.45e-07	8.24e-08	9.04	0.000	5.83e-07	9.06e-07
puntaje3	-1.10e-10	7.72e-12	-14.29	0.000	-1.25e-10	-9.52e-11
puntaje4	4.47e-15	2.49e-16	17.93	0.000	3.98e-15	4.96e-15
x2	.0343616	.0015891	21.62	0.000	.0312471	.0374761
x3	.5131682	.0232405	22.08	0.000	.4676177	.5587186
x4	0	(omitted)				
x6	-.1437993	.0273831	-5.25	0.000	-.1974691	-.0901295
x9	-.0791755	.2017706	-0.39	0.695	-.4746386	.3162876
x11	-2.200451	.0485937	-45.28	0.000	-2.295693	-2.105209
x12	-.1045371	.0404369	-2.59	0.010	-.183792	-.0252823
z5_1	.0038046	.0310193	0.12	0.902	-.0569921	.0646012
z5_2	-.3847412	.0325845	-11.81	0.000	-.4486058	-.3208767
z5_3	0	(omitted)				
z8_1	-.0958734	.189653	-0.51	0.613	-.4675864	.2758397
z8_2	-.6385869	.1746215	-3.66	0.000	-.9808389	-.296335
z8_3	-1.34555	1.038292	-1.30	0.195	-3.380566	.6894652
z8_4	-.5830424	.1816073	-3.21	0.001	-.9389862	-.2270986
z8_5	.0610913	.2150127	0.28	0.776	-.3603259	.4825084
z8_6	-.0763407	.1795082	-0.43	0.671	-.4281702	.2754889
z8_7	.4754294	.3299638	1.44	0.150	-.1712877	1.122146
z8_8	-.4530517	.1858374	-2.44	0.015	-.8172863	-.0888172
z8_9	-.1123892	.2458585	-0.46	0.648	-.594263	.3694847
z8_10	0	(omitted)				
z8_11	0	(omitted)				
z8_12	0	(omitted)				
z8_13	0	(omitted)				
z8_14	0	(omitted)				
z8_15	0	(omitted)				
z8_16	0	(omitted)				
z8_17	0	(omitted)				
z8_18	0	(omitted)				
z8_19	0	(omitted)				
z8_20	0	(omitted)				
z8_21	0	(omitted)				
_cons	-8.013617	.6218251	-12.89	0.000	-9.232372	-6.794863

Fuente: elaboración propia con datos MDS

Tabla 216: Resultados de estimación logit modelo 5 cohorte 2014

Estimación modelo N° 5 - Cohorte 2014

Logistic regression — Number of obs = 616929; LR chi2(17) = 4992.41; Prob > chi2 = 0.0000; Log likelihood = -42906.249; Pseudo R2 = 0.0550

treat	Coef.	Std. Err.	z	P>|z|	[95% Conf.	Interval]
x2	.032848	.0015594	21.06	0.000	.0297917	.0359044
x3	.4917056	.0230681	21.32	0.000	.4464929	.5369183
x4	0	(omitted)				
x6	-.2226676	.0271436	-8.20	0.000	-.2758681	-.169467
x9	-.1065274	.2002217	-0.53	0.595	-.4989548	.2859
x11	-2.168124	.0483759	-44.82	0.000	-2.262939	-2.073309
x12	.0583089	.0401078	1.45	0.146	-.0203009	.1369186
z5_1	-.024507	.0307271	-0.80	0.425	-.0847311	.0357171
z5_2	-.4552993	.0323173	-14.09	0.000	-.51864	-.3919586
z5_3	0	(omitted)				
z8_1	-.1090429	.1877389	-0.58	0.561	-.4770044	.2589186
z8_2	-.7375403	.1729505	-4.26	0.000	-1.076517	-.3985635
z8_3	-1.419638	1.020411	-1.39	0.164	-3.419607	.5803314
z8_4	-.7139975	.1798594	-3.97	0.000	-1.066515	-.3614796
z8_5	.1865922	.2130145	0.88	0.381	-.2309086	.6040929
z8_6	-.0301245	.1777889	-0.17	0.865	-.3785843	.3183353
z8_7	.6111825	.3263845	1.87	0.061	-.0285193	1.250884
z8_8	-.4390714	.1840437	-2.39	0.017	-.7997904	-.0783524
z8_9	.045717	.2438195	0.19	0.851	-.4321604	.5235943
z8_10	0	(omitted)				
z8_11	0	(omitted)				
z8_12	0	(omitted)				
z8_13	0	(omitted)				
z8_14	0	(omitted)				
z8_15	0	(omitted)				
z8_16	0	(omitted)				
z8_17	0	(omitted)				
z8_18	0	(omitted)				
z8_19	0	(omitted)				
z8_20	0	(omitted)				
z8_21	0	(omitted)				
_cons	-6.026962	.2889962	-20.85	0.000	-6.593384	-5.46054

Fuente: elaboración propia con datos MDS

Tabla 217: Resultados de estimación logit modelo 6 cohorte 2014

Estimación modelo N° 6 – Cohorte 2014

```
Logistic regression                               Number of obs   =     690656
                                                  LR chi2(5)      =    3889.29
                                                  Prob > chi2     =     0.0000
Log likelihood = -45488.027                       Pseudo R2       =     0.0410

------------------------------------------------------------------------------
       treat |      Coef.   Std. Err.      z    P>|z|     [95% Conf. Interval]
-------------+----------------------------------------------------------------
          x3 |   .5239946   .0225789    23.21   0.000     .4797409    .5682484
          x6 |  -.2033005   .0250483    -8.12   0.000    -.2523943   -.1542067
          x9 |   .0809141    .188088     0.43   0.667    -.2877316    .4495598
         x11 |  -2.097756   .0477825   -43.90   0.000    -2.191408   -2.004104
         x12 |   .1499368   .0395237     3.79   0.000     .0724717    .2274018
       _cons |   -4.81749   .1914162   -25.17   0.000    -5.192659   -4.442321
------------------------------------------------------------------------------
```

Fuente: elaboración propia con datos MDS

7.3.6.2.2. Soporte común y calidad del matching programa Vínculos

Se evalúa gráficamente dos fenómenos relevantes para la evaluación del *matching*: la existencia de individuos tratados y no tratados en la distribución de probabilidad de participación (soporte común), y el grado de similitud de *p score* entre los individuos comparados (calidad de *matching*).

Para la evaluación descrita se elabora un gráfico de distribución acumulada de probabilidad para ambos grupos, individuos tratados y no tratados, sobre un ordenamiento de los individuos. Estos gráficos se presentan en la Figura 9.

En los gráficos descritos se puede ver que existen individuos tratados e individuos no tratados para la distribución de probabilidad del *p score*. Esto se interpreta a partir de la existencia de ambas curvas, en todo el porcentaje de individuos, para todos los niveles de *p score* de la distribución graficada. Por tanto, existe soporte común.

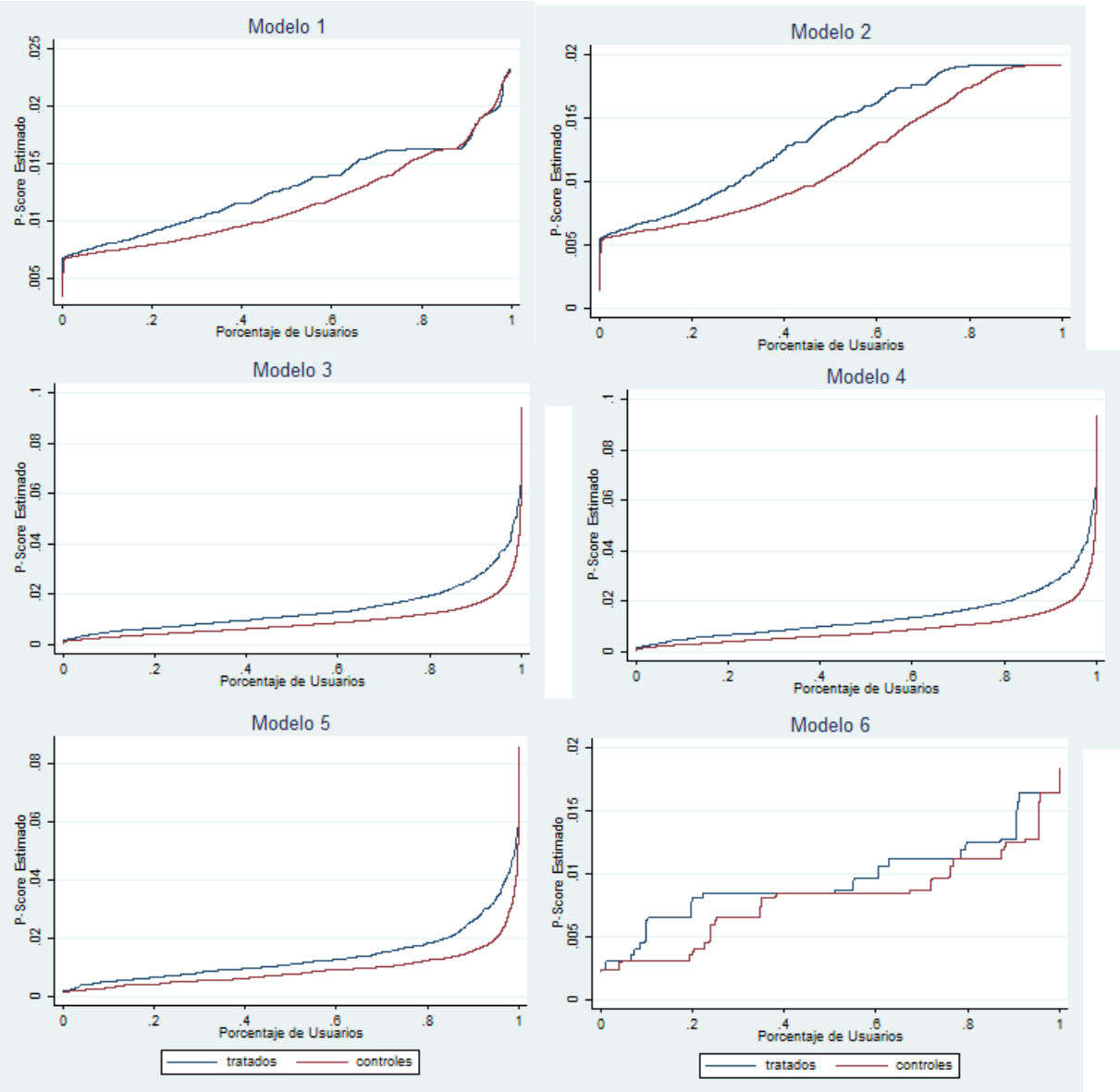
Los gráficos presentan los *p score* de los individuos comparados, que se ordenan de manera acumulada, de menor a mayor probabilidad de participación. Según esto, se espera los individuos tratados y no tratados presenten niveles similares de *p score* en un orden similar. Esto se reflejaría en una coincidencia de ambas curvas en los gráficos mostrados. En cambio, el "vecino más cercano" de probabilidad de participación puede presentar valor de *p score* poco similar para los individuos tratados, lo que se manifiesta en que las curvas del gráfico no coinciden.

Así, es posible leer que a medida que más coincidencia exista entre las curvas del gráfico, mejor es el proceso de emparejamiento pues los individuos comparados son más similares. En los gráficos mostrados en Figura 10, se puede ver que los modelos 3, 4 y 5 tienden a tener distribuciones concentradas en valores extremos, con poca coincidencia de las curvas.

En cambio, los modelos 1, 2 y 6 presentan distribuciones acumuladas más armónicas con la diagonal (que vendría a ser un calce perfecto entre *p scores* y los individuos comparados). Al mismo tiempo, las curvas de dichos modelos presentan coincidencias en algunos segmentos; segmentos más extremos para los modelos 1 y 2, y segmentos intermedios para el modelo 6.

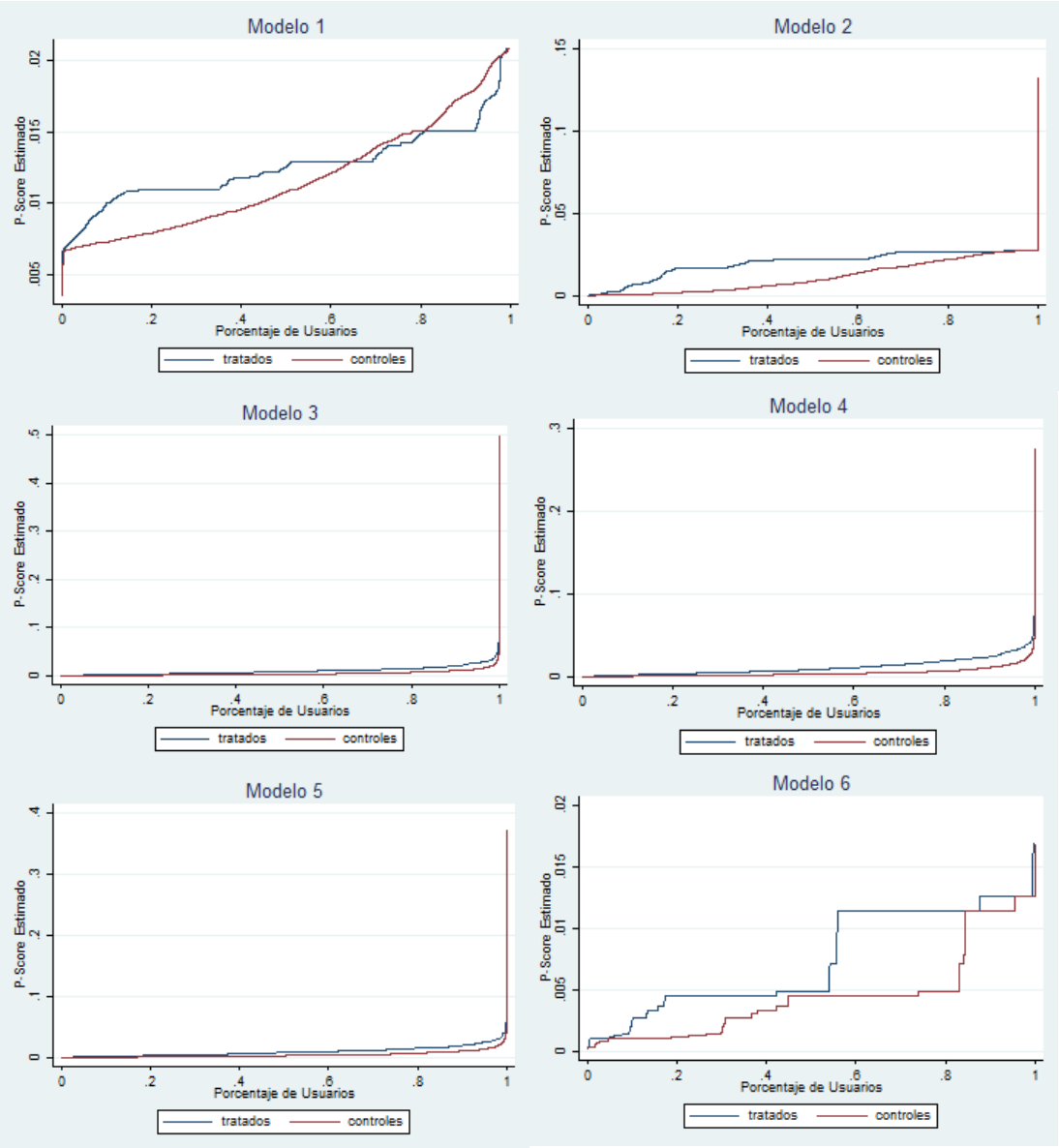
Donde ocurren las coincidencias se puede interpretar como que el lugar de la distribución *p score* donde se hacen las comparaciones más precisas, con individuos más similares entre ellos.

Figura 9: P Score acumulado por individuos cohorte 2013, según tratamiento y modelo



Fuente: Elaboración propia con datos MDS, FPS y RIIS.

Figura 10: P Score acumulado por individuos cohorte 2014, según tratamiento y modelo



Fuente: Elaboración propia con datos MDS, FPS y RIIS.

7.3.6.2.3. Balance programa Vínculos

El balance se define como la inexistencia de diferencias significativas en los promedios de las variables descriptivas entre los grupos de individuos tratados y no tratados. Existirá mayor o menor balance en una estimación de *matching* a medida que más variables de las que se encuentran en el modelo de estimación de *p score* se encuentren balanceadas.

Para evaluar el balance, se debe evaluar si el *p valor* del test de medias de cada variable es menor al valor 0,05. Esta condición determina el rechazo de la hipótesis nula de igualdad de medias.

En la tabla se presenta un resumen del balance para ambas cohortes y por modelo. De acuerdo con lo presentado en Tabla 218 se puede concluir que los modelos estimados presentan balance alto.

Tabla 218: Resumen de variables en balance según modelo y cohorte

Cohorte	Modelos Variables	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
2013	En modelo	1	4	19	22	18	5
	En balance	1	4	19	22	18	5
2014	En modelo	1	4	19	22	18	5
	En balance	1	4	19	22	18	5

Fuente: elaboración propia con datos MDS

No obstante lo anterior, se presentan también los detalles del análisis de balance. Se presentan las tablas de balance para las estimaciones de *matching* para los 6 modelos presentados. Las columnas *Mean* muestran los promedios de según tratamiento, la columna *%bias* presenta las diferencias estandarizadas (es decir, la diferencia de los promedios en relación con los errores estándar de la variable en cuestión). Esta medida permite estandarizar las diferencias entre promedios, para que sea comparable entre variables. Las columnas *t test* presentan el valor de estadístico *t* (izq.) y el *p valor* (der.) de un test t de diferencias de medias. La columna *V(T) / V(C)* presenta el valor de la relación de similitud entre las varianzas del grupo de tratamiento sobre el de control, junto a los niveles de significancia estadística.

Así, como se puede ver en las siguientes tablas, los modelos presentan alto balance, en tanto que la mayoría de las variables presentan diferencias sin significancia estadística.

Tabla 219: Test de balance modelo 1 cohorte 2013

Balance modelo N° 1 - cohorte 2013

Variable	Mean Treated	Mean Control	%bias	t-test t	t-test p>|t|	V(T)/ V(C)
puntaje	6291.8	6291.8	0.0	0.00	1.000	1.00

* if variance ratio outside [0.96; 1.04]

Ps R2	LR chi2	p>chi2	MeanBias	MedBias	B	R	%Var
0.000	0.00	1.000	0.0	0.0	0.0	1.00	0

* if B>25%, R outside [0.5; 2]

Fuente: elaboración propia con datos MDS

Tabla 220: Test de balance modelo 2 cohorte 2013

Balance modelo N° 2 - cohorte 2013

Variable	Mean Treated	Mean Control	%bias	t-test t	t-test p>|t|	V(T)/ V(C)
puntaje1	6291.8	6293.2	-0.1	-0.05	0.963	1.00
puntaje2	4.4e+07	4.4e+07	-0.1	-0.04	0.969	1.00
puntaje3	3.3e+11	3.3e+11	-0.1	-0.03	0.973	1.00
puntaje4	2.6e+15	2.6e+15	-0.0	-0.03	0.976	1.00

* if variance ratio outside [0.96; 1.04]

Ps R2	LR chi2	p>chi2	MeanBias	MedBias	B	R	%Var
0.000	0.01	0.996	0.1	0.1	0.1	1.01	0

* if B>25%, R outside [0.5; 2]

Fuente: elaboración propia con datos MDS

Tabla 221: Test de balance modelo 3 cohorte 2013

Balance modelo N° 3 - cohorte 2013

Variable	Mean Treated	Mean Control	%bias	t-test t	t-test p>|t|	V(T)/ V(C)
puntaje	5836.9	5809.7	1.3	0.28	0.780	0.88
x2	69.863	69.795	1.0	0.30	0.761	1.04
x3	1.3742	1.3817	-1.5	-0.34	0.738	0.99
x4	0	0	0.0	.	.	.*
x6	.75157	.74675	1.2	0.24	0.808	.
x9	.99476	.99444	0.6	0.09	0.925	.
x11	.28616	.29811	-2.6	-0.57	0.566	.
x12	.07442	.07369	0.3	0.06	0.951	.
z5_1	.50839	.50063	1.6	0.34	0.735	.
z5_2	.29036	.29581	-1.1	-0.26	0.794	.
z5_3	.20126	.20356	-0.6	-0.13	0.900	.
z8_1	.02725	.02925	-1.7	-0.26	0.793	.
z8_2	.71279	.71122	0.4	0.08	0.940	.
z8_3	0	0	0.0	.	.	.
z8_4	.04507	.04403	0.5	0.11	0.912	.
z8_5	.01363	.01457	-1.2	-0.17	0.861	.
z8_6	.13312	.13291	0.1	0.01	0.989	.
z8_7	0	0	0.0	.	.	.
z8_8	.05241	.05325	-0.5	-0.08	0.935	.
z8_9	.00839	.00755	1.3	0.21	0.837	.
z8_10	.00629	.0065	-0.4	-0.06	0.954	.
z8_11	0	0	0.0	.	.	.
z8_12	.00105	.00073	1.2	0.23	0.818	.
z8_13	0	0	0.0	.	.	.
z8_14	0	0	0.0	.	.	.
z8_15	0	0	0.0	.	.	.
z8_16	0	0	0.0	.	.	.
z8_17	0	0	0.0	.	.	.
z8_18	0	0	0.0	.	.	.
z8_19	0	0	0.0	.	.	.
z8_20	0	0	0.0	.	.	.
z8_21	0	0	0.0	.	.	.

* if variance ratio outside [0.88; 1.14]

Ps R2	LR chi2	p>chi2	MeanBias	MedBias	B	R	%Var
0.000	0.96	1.000	0.6	0.4	4.5	1.00	25

* if B>25%, R outside [0.5; 2]

Fuente: elaboración propia con datos MDS

Tabla 222: Test de balance modelo 4 cohorte 2013

Balance modelo N° 4 – cohorte 2013

Variable	Mean Treated	Mean Control	%bias	t-test t	t-test p>|t|	V(T)/ V(C)
puntaje1	5836.9	5847.1	-0.5	-0.11	0.914	1.02
puntaje2	3.8e+07	3.8e+07	-0.1	-0.01	0.989	1.02
puntaje3	2.8e+11	2.7e+11	0.2	0.05	0.964	1.01
puntaje4	2.1e+15	2.1e+15	0.3	0.08	0.936	1.01
x2	69.863	69.925	-0.9	-0.28	0.779	1.04
x3	1.3742	1.369	1.1	0.24	0.813	1.01
x4	0	0	0.0	.	.	.*
x6	.75157	.74371	1.9	0.40	0.693	.
x9	.99476	.99476	0.0	0.00	1.000	.
x11	.28616	.29937	-2.8	-0.63	0.526	.
x12	.07442	.07642	-0.7	-0.16	0.869	.
z5_1	.50839	.51101	-0.5	-0.11	0.909	.
z5_2	.29036	.28354	1.4	0.33	0.742	.
z5_3	.20126	.20545	-1.1	-0.23	0.820	.
z8_1	.02725	.02631	0.8	0.13	0.899	.
z8_2	.71279	.70723	1.5	0.27	0.789	.
z8_3	0	0	0.0	.	.	.
z8_4	.04507	.04885	-1.9	-0.39	0.697	.
z8_5	.01363	.01593	-2.9	-0.42	0.677	.
z8_6	.13312	.13532	-0.9	-0.14	0.888	.
z8_7	0	0	0.0	.	.	.
z8_8	.05241	.0521	0.2	0.03	0.975	.
z8_9	.00839	.00713	1.9	0.31	0.754	.
z8_10	.00629	.00618	0.2	0.03	0.977	.
z8_11	0	0	0.0	.	.	.
z8_12	.00105	.00094	0.4	0.07	0.942	.
z8_13	0	0	0.0	.	.	.
z8_14	0	0	0.0	.	.	.
z8_15	0	0	0.0	.	.	.
z8_16	0	0	0.0	.	.	.
z8_17	0	0	0.0	.	.	.
z8_18	0	0	0.0	.	.	.
z8_19	0	0	0.0	.	.	.
z8_20	0	0	0.0	.	.	.
z8_21	0	0	0.0	.	.	.

* if variance ratio outside [0.88; 1.14]

Ps R2	LR chi2	p>chi2	MeanBias	MedBias	B	R	%Var
0.001	2.26	1.000	0.7	0.2	6.9	0.96	14

* if B>25%, R outside [0.5; 2]

Fuente: elaboración propia con datos MDS

Tabla 223: Test de balance modelo 5 cohorte 2013

Balance modelo N° 5 – cohorte 2013

Variable	Mean Treated	Mean Control	%bias	t-test t	t-test p>|t|	V(T)/ V(C)
x2	69.863	70.492	-9.1	-2.71	0.007	0.89
x3	1.3742	1.3706	0.7	0.16	0.872	1.00
x4	0	0	0.0	.	.	.*
x6	.75157	.74078	2.6	0.54	0.588	.
x9	.99476	.99727	-5.1	-0.87	0.383	.
x11	.28616	.2956	-2.0	-0.45	0.650	.
x12	.07442	.07254	0.7	0.16	0.875	.
z5_1	.50839	.48679	4.4	0.94	0.346	.
z5_2	.29036	.30189	-2.4	-0.55	0.581	.
z5_3	.20126	.21132	-2.7	-0.54	0.587	.
z8_1	.02725	.026	1.0	0.17	0.865	.
z8_2	.71279	.70535	2.0	0.36	0.721	.
z8_3	0	0	0.0	.	.	.
z8_4	.04507	.05744	-6.2	-1.22	0.221	.
z8_5	.01363	.00985	4.7	0.76	0.444	.
z8_6	.13312	.1347	-0.6	-0.10	0.920	.
z8_7	0	0	0.0	.	.	.
z8_8	.05241	.05241	0.0	-0.00	1.000	.
z8_9	.00839	.00639	3.1	0.51	0.612	.
z8_10	.00629	.00713	-1.5	-0.22	0.823	.
z8_11	0	0	0.0	.	.	.
z8_12	.00105	.00073	1.2	0.23	0.818	.
z8_13	0	0	0.0	.	.	.
z8_14	0	0	0.0	.	.	.
z8_15	0	0	0.0	.	.	.
z8_16	0	0	0.0	.	.	.
z8_17	0	0	0.0	.	.	.
z8_18	0	0	0.0	.	.	.
z8_19	0	0	0.0	.	.	.
z8_20	0	0	0.0	.	.	.
z8_21	0	0	0.0	.	.	.

* if variance ratio outside [0.88; 1.14]

Ps R2	LR chi2	p>chi2	MeanBias	MedBias	B	R	%Var
0.005	12.49	0.769	1.6	0.7	16.2	1.01	33

* if B>25%, R outside [0.5; 2]

Fuente: elaboración propia con datos MDS

Tabla 224: Test de balance modelo 6 cohorte 2013

Balance modelo N° 6 – cohorte 2013

Variable	Mean Treated	Mean Control	%bias	t-test t	t-test p>|t|	V(T)/ V(C)
x3	1.3734	1.3726	0.2	0.04	0.970	1.00
x6	.75	.75	-0.0	-0.00	1.000	.
x9	.99477	.99561	-1.7	-0.26	0.792	.
x11	.28556	.2864	-0.2	-0.04	0.968	.
x12	.07427	.07427	0.0	-0.00	1.000	.

* if variance ratio outside [0.88; 1.14]

Ps R2	LR chi2	p>chi2	MeanBias	MedBias	B	R	%Var
0.000	0.07	1.000	0.3	0.1	1.2	1.19	0

* if B>25%, R outside [0.5; 2]

Fuente: elaboración propia con datos MDS

Tabla 225: Test de balance modelo 1 cohorte 2014

Balance modelo N° 1 - cohorte 2014

Variable	Mean Treated	Mean Control	%bias	t-test t	t-test p>|t|	V(T)/V(C)
puntaje	5884.7	5884.7	-0.0	-0.00	1.000	1.00

* if variance ratio outside [0.96; 1.04]

Ps R2	LR chi2	p>chi2	MeanBias	MedBias	B	R	%Var
0.000	0.00	1.000	0.0	0.0	0.0	1.00	0

* if B>25%, R outside [0.5; 2]

Fuente: elaboración propia con datos MDS

Tabla 226: Test de balance modelo 2 cohorte 2014

Balance modelo N° 2 - cohorte 2014

Variable	Mean Treated	Mean Control	%bias	t-test t	t-test p>|t|	V(T)/V(C)
puntaje1	5884.7	5884.5	0.0	0.01	0.992	1.00
puntaje2	3.7e+07	3.7e+07	0.0	0.02	0.987	1.00
puntaje3	2.4e+11	2.4e+11	0.0	0.03	0.979	1.01
puntaje4	1.7e+15	1.7e+15	0.0	0.04	0.968	1.01

* if variance ratio outside [0.96; 1.04]

Ps R2	LR chi2	p>chi2	MeanBias	MedBias	B	R	%Var
0.000	0.02	0.992	0.0	0.0	0.2	1.17	0

* if B>25%, R outside [0.5; 2]

Fuente: elaboración propia con datos MDS

Tabla 227: Test de balance modelo 3 cohorte 2014

Balance modelo N° 3 – cohorte 2014

Variable	Mean Treated	Mean Control	%bias	t-test t	t-test p>|t|	V(T)/ V(C)
puntaje	5722.4	5685.2	1.9	0.32	0.751	0.71*
x2	71.399	71.291	1.7	0.37	0.711	0.83*
x3	1.5327	1.543	-2.1	-0.37	0.712	1.00
x4	0	0	0.0	.	.	.*
x6	.70872	.70654	0.5	0.09	0.932	.
x9	.99377	.99361	0.3	0.04	0.972	.
x11	.08567	.08707	-0.4	-0.09	0.929	.
x12	.04829	.04299	2.0	0.45	0.650	.
z5_1	.4486	.45607	-1.5	-0.27	0.788	.
z5_2	.3676	.35732	2.1	0.38	0.702	.
z5_3	.1838	.1866	-0.8	-0.13	0.897	.
z8_1	.01713	.0148	1.8	0.33	0.739	.
z8_2	.76636	.76355	0.8	0.12	0.906	.
z8_3	0	0	0.0	.	.	.
z8_4	.07477	.08006	-2.5	-0.35	0.723	.
z8_5	.00623	.00654	-0.4	-0.07	0.944	.
z8_6	.06231	.0634	-0.5	-0.08	0.936	.
z8_7	.00312	.0028	0.9	0.10	0.918	.
z8_8	.06542	.0648	0.4	0.05	0.964	.
z8_9	.00312	.00327	-0.3	-0.05	0.961	.
z8_10	.00156	.00078	1.4	0.41	0.683	.
z8_11	0	0	0.0	.	.	.
z8_12	0	0	0.0	.	.	.
z8_13	0	0	0.0	.	.	.
z8_14	0	0	0.0	.	.	.
z8_15	0	0	0.0	.	.	.
z8_16	0	0	0.0	.	.	.
z8_17	0	0	0.0	.	.	.
z8_18	0	0	0.0	.	.	.
z8_19	0	0	0.0	.	.	.
z8_20	0	0	0.0	.	.	.
z8_21	0	0	0.0	.	.	.

* if variance ratio outside [0.86; 1.17]

Ps R2	LR chi2	p>chi2	MeanBias	MedBias	B	R	%Var
0.001	1.41	1.000	0.7	0.4	6.6	0.97	75

* if B>25%, R outside [0.5; 2]

Fuente: elaboración propia con datos MDS

Tabla 228: Test de balance modelo 4 cohorte 2014

Balance modelo N° 4 - cohorte 2014

Variable	Mean Treated	Mean Control	%bias	t-test t	t-test p>|t|	V(T)/ V(C)
puntaje1	5722.4	5760.8	-2.0	-0.36	0.721	0.99
puntaje2	3.6e+07	3.7e+07	-1.9	-0.37	0.712	0.96
puntaje3	2.5e+11	2.6e+11	-1.9	-0.38	0.704	0.90
puntaje4	1.9e+15	1.9e+15	-2.0	-0.40	0.692	0.77*
x2	71.399	71.302	1.5	0.34	0.737	0.85*
x3	1.5327	1.5536	-4.3	-0.75	0.453	1.01
x4	0	0	0.0	.	.	.*
x6	.70872	.70748	0.3	0.05	0.961	.
x9	.99377	.9919	3.4	0.40	0.692	.
x11	.08567	.08925	-1.0	-0.23	0.820	.
x12	.04829	.04299	2.0	0.45	0.650	.
z5_1	.4486	.45514	-1.3	-0.24	0.814	.
z5_2	.3676	.36215	1.1	0.20	0.839	.
z5_3	.1838	.18271	0.3	0.05	0.960	.
z8_1	.01713	.01947	-1.8	-0.31	0.755	.
z8_2	.76636	.76526	0.3	0.05	0.963	.
z8_3	0	0	0.0	.	.	.
z8_4	.07477	.07445	0.1	0.02	0.983	.
z8_5	.00623	.00654	-0.4	-0.07	0.944	.
z8_6	.06231	.06106	0.6	0.09	0.926	.
z8_7	.00312	.0028	0.9	0.10	0.918	.
z8_8	.06542	.06636	-0.5	-0.07	0.946	.
z8_9	.00312	.00265	0.8	0.16	0.876	.
z8_10	.00156	.0014	0.3	0.07	0.942	.
z8_11	0	0	0.0	.	.	.
z8_12	0	0	0.0	.	.	.
z8_13	0	0	0.0	.	.	.
z8_14	0	0	0.0	.	.	.
z8_15	0	0	0.0	.	.	.
z8_16	0	0	0.0	.	.	.
z8_17	0	0	0.0	.	.	.
z8_18	0	0	0.0	.	.	.
z8_19	0	0	0.0	.	.	.
z8_20	0	0	0.0	.	.	.
z8_21	0	0	0.0	.	.	.

* if variance ratio outside [0.86; 1.17]

Ps R2	LR chi2	p>chi2	MeanBias	MedBias	B	R	%Var
0.001	2.32	1.000	0.9	0.4	8.5	0.73	43

* if B>25%, R outside [0.5; 2]

Fuente: elaboración propia con datos MDS

Tabla 229: Test de balance modelo 5 cohorte 2014

Balance modelo N° 5 – cohorte 2014

Variable	Mean Treated	Mean Control	%bias	t-test t	t-test p>|t|	V(T)/ V(C)
x2	71.399	71.392	0.1	0.02	0.980	0.98
x3	1.5327	1.54	-1.5	-0.26	0.793	1.00
x4	0	0	0.0	.	.	.*
x6	.70872	.7028	1.4	0.23	0.816	.
x9	.99377	.9947	-1.7	-0.22	0.825	.
x11	.08567	.0891	-1.0	-0.22	0.828	.
x12	.04829	.04393	1.7	0.37	0.710	.
z5_1	.4486	.43442	2.9	0.51	0.609	.
z5_2	.3676	.37695	-1.9	-0.35	0.729	.
z5_3	.1838	.18863	-1.3	-0.22	0.824	.
z8_1	.01713	.01262	3.5	0.67	0.504	.
z8_2	.76636	.77383	-2.0	-0.32	0.750	.
z8_3	0	0	0.0	.	.	.
z8_4	.07477	.06963	2.4	0.36	0.722	.
z8_5	.00623	.00561	0.8	0.15	0.884	.
z8_6	.06231	.06558	-1.5	-0.24	0.811	.
z8_7	.00312	.0014	4.8	0.65	0.518	.
z8_8	.06542	.069	-2.1	-0.26	0.798	.
z8_9	.00312	.00171	2.5	0.51	0.609	.
z8_10	.00156	.00062	1.7	0.51	0.612	.
z8_11	0	0	0.0	.	.	.
z8_12	0	0	0.0	.	.	.
z8_13	0	0	0.0	.	.	.
z8_14	0	0	0.0	.	.	.
z8_15	0	0	0.0	.	.	.
z8_16	0	0	0.0	.	.	.
z8_17	0	0	0.0	.	.	.
z8_18	0	0	0.0	.	.	.
z8_19	0	0	0.0	.	.	.
z8_20	0	0	0.0	.	.	.
z8_21	0	0	0.0	.	.	.

* if variance ratio outside [0.86; 1.17]

Ps R2	LR chi2	p>chi2	MeanBias	MedBias	B	R	%Var
0.001	2.25	1.000	1.1	0.9	8.3	1.51	33

* if B>25%, R outside [0.5; 2]

Fuente: elaboración propia con datos MDS

Tabla 230: Test de balance modelo 6 cohorte 2014

Balance modelo N° 6 – cohorte 2014

Variable	Mean Treated	Mean Control	%bias	t-test t	t-test p>|t|	V(T)/ V(C)
x3	1.5173	1.5173	-0.0	-0.00	1.000	1.00
x6	.70749	.70749	-0.0	-0.00	1.000	.
x9	.99135	.99135	0.0	-0.00	1.000	.
x11	.08069	.08069	0.0	-0.00	1.000	.
x12	.04611	.04611	0.0	0.00	1.000	.

* if variance ratio outside [0.86; 1.16]

Ps R2	LR chi2	p>chi2	MeanBias	MedBias	B	R	%Var
0.000	0.00	1.000	0.0	0.0	-0.0	1.00	0

* if B>25%, R outside [0.5; 2]

Fuente: elaboración propia con datos MDS

7.3.6.2.4. Otras tablas programa Vínculos

Tabla 231: Estadísticas descriptivas variables dicotómicas de categorías Estado Civil y Tipo de Vivienda

	Categoría	N	s/o	mean	sd	min	max	cohorte
Tratados	Estado civil otro	8.039	0	0,52	0,50	0	1	2013
	Estado civil casado	8.039	0	0,31	0,46	0	1	2013
	Estado civil soltero	8.039	0	0,16	0,37	0	1	2013
	Tipo casa c/piso	8.039	0	0,02	0,14	0	1	2013
	Tipo casa s/piso	8.039	0	0,80	0,40	0	1	2013
	Tipo dpto. c/piso	8.039	0	0,00	0,01	0	1	2013
	Tipo dpto. s/piso	8.039	0	0,03	0,18	0	1	2013
	Tipo mediagua c/piso	8.039	0	0,01	0,09	0	1	2013
	Tipo mediagua s/piso	8.039	0	0,10	0,30	0	1	2013
	Tipo pieza en vivienda c/piso	8.039	0	0,00	0,02	0	1	2013
	Tipo pieza en vivienda s/piso	8.039	0	0,03	0,17	0	1	2013
	Tipo choza rancho ruco c/piso	8.039	0	0,01	0,08	0	1	2013
	Tipo choza rancho ruco s/piso	8.039	0	0,00	0,06	0	1	2013
	Tipo residencial pensión hostal c/piso	8.039	0	0,00	0,00	0	0	2013
	Tipo residencial pensión hostal s/piso	8.039	0	0,00	0,02	0	1	2013
	Tipo hospedería menos 1 año	8.039	0	0,00	0,01	0	1	2013
	Tipo hospedería entre 1 y 3 años	8.039	0	0,00	0,00	0	0	2013
	Tipo hospedería más de 3 años	8.039	0	0,00	0,01	0	1	2013
	Tipo caleta o punto calle menos 1 año	8.039	0	0,00	0,01	0	1	2013
	Tipo caleta o punto calle entre 1 y 3 años	8.039	0	0,00	0,00	0	0	2013
	Tipo caleta o punto calle más de 3 años	8.039	0	0,00	0,01	0	1	2013
	Tipo vivienda colectiva menos 1 año	8.039	0	0,00	0,00	0	0	2013

	Tipo vivienda colectiva entre 1 y 3 años	8.039	0	0,00	0,00	0	0	2013
	Tipo vivienda colectiva más de 3 años	8.039	0	0,00	0,00	0	0	2013
No tratados	Estado civil otro	679.675	0	0,41	0,49	0	1	2013
	Estado civil casado	679.675	0	0,43	0,50	0	1	2013
	Estado civil soltero	679.675	0	0,16	0,36	0	1	2013
	Tipo casa c/piso	679.668	7	0,01	0,10	0	1	2013
	Tipo casa s/piso	679.668	7	0,85	0,35	0	1	2013
	Tipo dpto. c/piso	679.668	7	0,00	0,01	0	1	2013
	Tipo dpto. s/piso	679.668	7	0,05	0,22	0	1	2013
	Tipo mediagua c/piso	679.668	7	0,00	0,06	0	1	2013
	Tipo mediagua s/piso	679.668	7	0,04	0,19	0	1	2013
	Tipo pieza en vivienda c/piso	679.668	7	0,00	0,02	0	1	2013
	Tipo pieza en vivienda s/piso	679.668	7	0,03	0,18	0	1	2013
	Tipo choza rancho ruco c/piso	679.668	7	0,00	0,05	0	1	2013
	Tipo choza rancho ruco s/piso	679.668	7	0,00	0,05	0	1	2013
	Tipo residencial pensión hostal c/piso	679.668	7	0,00	0,00	0	1	2013
	Tipo residencial pensión hostal s/piso	679.668	7	0,00	0,03	0	1	2013
	Tipo hospedería menos 1 año	679.668	7	0,00	0,04	0	1	2013
	Tipo hospedería entre 1 y 3 años	679.668	7	0,00	0,03	0	1	2013
	Tipo hospedería más de 3 años	679.668	7	0,00	0,04	0	1	2013
	Tipo caleta o punto calle menos 1 año	679.668	7	0,00	0,02	0	1	2013
	Tipo caleta o punto calle entre 1 y 3 años	679.668	7	0,00	0,01	0	1	2013
	Tipo caleta o punto calle más de 3 años	679.668	7	0,00	0,01	0	1	2013
	Tipo vivienda colectiva menos 1 año	679.668	7	0,00	0,05	0	1	2013
	Tipo vivienda colectiva entre 1 y 3 años	679.668	7	0,00	0,03	0	1	2013
	Tipo vivienda colectiva más de 3 años	679.668	7	0,00	0,04	0	1	2013
Tratados	Estado civil otro	9.110	0	0,49	0,50	0	1	2014
	Estado civil casado	9.110	0	0,33	0,47	0	1	2014
	Estado civil soltero	9.110	0	0,18	0,38	0	1	2014
	Tipo casa c/piso	9.110	0	0,02	0,15	0	1	2014
	Tipo casa s/piso	9.110	0	0,82	0,38	0	1	2014
	Tipo dpto. c/piso	9.110	0	0,00	0,01	0	1	2014
	Tipo dpto. s/piso	9.110	0	0,05	0,21	0	1	2014
	Tipo mediagua c/piso	9.110	0	0,01	0,09	0	1	2014
	Tipo mediagua s/piso	9.110	0	0,06	0,24	0	1	2014
	Tipo pieza en vivienda c/piso	9.110	0	0,00	0,04	0	1	2014
	Tipo pieza en vivienda s/piso	9.110	0	0,03	0,17	0	1	2014
	Tipo choza rancho ruco c/piso	9.110	0	0,00	0,06	0	1	2014
	Tipo choza rancho ruco s/piso	9.110	0	0,00	0,06	0	1	2014
	Tipo residencial pensión hostal c/piso	9.110	0	0,00	0,00	0	0	2014
	Tipo residencial pensión hostal s/piso	9.110	0	0,00	0,00	0	0	2014
	Tipo hospedería menos 1 año	9.110	0	0,00	0,00	0	0	2014
	Tipo hospedería entre 1 y 3 años	9.110	0	0,00	0,00	0	0	2014

	Tipo hospedería más de 3 años	9.110	0	0,00	0,00	0	0	2014
	Tipo caleta o punto calle menos 1 año	9.110	0	0,00	0,00	0	0	2014
	Tipo caleta o punto calle entre 1 y 3 años	9.110	0	0,00	0,00	0	0	2014
	Tipo caleta o punto calle más de 3 años	9.110	0	0,00	0,00	0	0	2014
	Tipo vivienda colectiva menos 1 año	9.110	0	0,00	0,00	0	0	2014
	Tipo vivienda colectiva entre 1 y 3 años	9.110	0	0,00	0,00	0	0	2014
	Tipo vivienda colectiva más de 3 años	9.110	0	0,00	0,00	0	0	2014
No Tratados	Estado civil otro	770.689	0	0,41	0,49	0	1	2014
	Estado civil casado	770.689	0	0,43	0,50	0	1	2014
	Estado civil soltero	770.689	0	0,15	0,36	0	1	2014
	Tipo casa c/piso	770.396	293	0,01	0,11	0	1	2014
	Tipo casa s/piso	770.396	293	0,85	0,36	0	1	2014
	Tipo dpto. c/piso	770.396	293	0,00	0,02	0	1	2014
	Tipo dpto. s/piso	770.396	293	0,05	0,22	0	1	2014
	Tipo mediagua c/piso	770.396	293	0,00	0,06	0	1	2014
	Tipo mediagua s/piso	770.396	293	0,04	0,19	0	1	2014
	Tipo pieza en vivienda c/piso	770.396	293	0,00	0,03	0	1	2014
	Tipo pieza en vivienda s/piso	770.396	293	0,03	0,17	0	1	2014
	Tipo choza rancho ruco c/piso	770.396	293	0,00	0,05	0	1	2014
	Tipo choza rancho ruco s/piso	770.396	293	0,00	0,05	0	1	2014
	Tipo residencial pensión hostal c/piso	770.396	293	0,00	0,00	0	1	2014
	Tipo residencial pensión hostal s/piso	770.396	293	0,00	0,03	0	1	2014
	Tipo hospedería menos 1 año	770.396	293	0,00	0,03	0	1	2014
	Tipo hospedería entre 1 y 3 años	770.396	293	0,00	0,03	0	1	2014
	Tipo hospedería más de 3 años	770.396	293	0,00	0,03	0	1	2014
	Tipo caleta o punto calle menos 1 año	770.396	293	0,00	0,02	0	1	2014
	Tipo caleta o punto calle entre 1 y 3 años	770.396	293	0,00	0,01	0	1	2014
	Tipo caleta o punto calle más de 3 años	770.396	293	0,00	0,01	0	1	2014
	Tipo vivienda colectiva menos 1 año	770.396	293	0,00	0,04	0	1	2014
	Tipo vivienda colectiva entre 1 y 3 años	770.396	293	0,00	0,03	0	1	2014
	Tipo vivienda colectiva más de 3 años	770.396	293	0,00	0,04	0	1	2014

Fuente: Elaboración propia en base a datos MDS

CSP · INGENIERÍA INDUSTRIAL
UNIVERSIDAD DE CHILE
CENTRO DE SISTEMAS PÚBLICOS

www.sistemaspublicos.cl
República 701, Santiago