



Memorándum N° 01-A / 1268

Santiago, 16 de Mayo 2017

MAT.: Informe de las modificaciones en el enfoque de intervención en el Subsistema de Seguridades y Oportunidades, de la Ley N° 20.595, que crea el Ingreso Ético Familiar.

DE : FRANCISCO SOCÍAS HERNÁNDEZ
JEFE (S) DIVISIÓN DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN SOCIAL

A : MARGARITA MIRANDA ERAZO
JEFA DE DIVISIÓN ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS

Junto con saludar, adjunto anexo con el Informe de las modificaciones en el enfoque de intervención en el Subsistema de Seguridades y Oportunidades, de la Ley N° 20.595, que crea el Ingreso Ético Familiar, en cumplimiento a lo indicado en la Ley de Presupuestos N° 20.981 año 2017, Partida 21-01-05, denominada "Ingreso Ético Familiar y Sistema Chile Solidario", Glosa N° 04.

Sin otro particular, le saluda atentamente,



FRANCISCO SOCÍAS HERNÁNDEZ
JEFE (S) DIVISIÓN DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN SOCIAL

LBP/ECC

Distribución

- Patricia Martínez, Unidad de Programación Presupuestaria
- Unidad de Gestión Interna.
- Archivo

690374617.-



MINUTA
FORTALECIMIENTO DEL SUBSISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL
SEGURIDADES Y OPORTUNIDADES

1. OBJETIVO

La presente minuta tiene por objeto dar cumplimiento a lo establecido en la Ley N° 20.981, que aprueba el Presupuesto de Ingresos y Gastos del Sector Público para el año 2017, en particular, en la Glosa N°4 de la Partida 21, Capítulo 01, Programa 05 “Ingreso Ético Familiar y Sistema Chile Solidario” de la Subsecretaría de Servicios Sociales, que señala que esta institución “... *deberá informar al 31 de marzo de 2017, las modificaciones en el enfoque de intervención en el Subsistema de Seguridades y Oportunidades, de la Ley N° 20.595, que crea el Ingreso Ético Familiar*”.

2. ANTECEDENTES

Durante el año 2016 el Ministerio de Desarrollo Social, ha venido trabajando en el fortalecimiento metodológico del Subsistema Seguridades y Oportunidades, proceso que considera los avances en las políticas de Protección Social en nuestro país, destacando la incorporación del enfoque de Derechos como sostén y fundamento de sus intervenciones.

Para ello, se recogieron las sugerencias realizadas durante los años 2014 y 2015, por instituciones internacionales y nacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial (BM) y la Dirección de Presupuesto (DIPRES) del Ministerio de Hacienda, que favorecieron el desarrollo de una propuesta integradora, reforzando la labor del Estado como promotor de la calidad de vida y bienestar de las familias y personas que se encuentran en situación de extrema pobreza y/o vulnerabilidad.

3. FORTALECIMIENTO DEL SUBSISTEMA SEGURIDADES Y OPORTUNIDADES

El Subsistema Seguridades y Oportunidades forma parte del Sistema Intersectorial de Protección Social (SIPS) y puede definirse como una política pública que aborda integralmente la situación de pobreza y vulnerabilidad de personas y familias, para brindar protección social, a través de sus distintos componentes; Acompañamientos, Transferencias Monetarias y Servicios y Programas Sociales, los que son integrados en una estrategia de intervención que busca contribuir al bienestar y calidad de vida de familias y personas que forman parte del Subsistema.

El Subsistema Seguridades y Oportunidades¹, está compuesto por cuatro (4) programas, cada uno de ellos dirigido a distintas poblaciones, en función de criterios de extrema pobreza y situaciones de vulnerabilidad específicas. Los cuatro (4) programas que forman parte del Subsistema son: Programa Familias en situación de extrema pobreza y vulnerabilidad, Programa apoyo integral al adulto mayor “Vínculos”, Programa de apoyo a niños, niñas y adolescentes con un adulto significativo privado de libertad “Abriendo Caminos” y Programa de apoyo a personas en situación de calle “Calle”.

Estrategia del Subsistema

Considerando los distintos grupos de población que aborda el Subsistema, de acuerdo a sus características específicas, el Subsistema promueve intervenciones que permitan contribuir en las condiciones de desarrollo y en las condiciones de bienestar de las personas y familias. En este contexto la estrategia de fortalecimiento del Subsistema ha enfatizado en los siguientes aspectos para avanzar en el mejoramiento de la calidad de vida de las personas y familias:

- a) Facilitar y promover el desarrollo de estrategias sustentables de generación de ingresos incorporando por tanto, el acceso a subsidios, bonos y pensiones que corresponda.
- b) Promover el reconocimiento, fortalecimiento y mantenimiento de las habilidades y las capacidades que faciliten la inclusión social, mejores condiciones de vida y la autonomía de familias y personas.
- c) Favorecer y promover el acceso de las familias y personas participantes a Servicios y Programas Sociales, que contribuyan a mejorar sus condiciones de bienestar.
- d) Fortalecer la conexión con el ámbito sociolaboral, entendido como un espacio generador de recursos, que favorece el acceso a mecanismos de seguridad social y refuerza los procesos de inclusión social.
- e) Incorporar los espacios colectivos y participativos como plataformas que potencian el desarrollo de las personas y comunidades.

Por ello, la estrategia del Subsistema se plantea desde una comprensión multidimensional y dinámica de la situación de pobreza y vulnerabilidad de las personas y familias, promoviendo la generación de mejores condiciones de desarrollo para todos los ciudadanos, aportando a la equidad e inclusión social y favoreciendo el ejercicio de la ciudadanía social.²

Desde la perspectiva del enfoque de derechos en la protección social, la reformulación metodológica de los Programas del Subsistema ha incorporado marcos comprensivos que han

¹ Es regulado a través de la Ley 20.595.

² “La ciudadanía social, entendida como pertenencia a una comunidad, implica por lo tanto un freno a las desigualdades económicas mediante la acción deliberada del Estado, pues tales desigualdades, más allá de cierto punto, impiden la real pertenencia a esta a muchos miembros de la sociedad,” en CEPAL (2006: 18-19) La Protección Social de Cara al Futuro: Acceso, Financiamiento y Solidaridad.

permitido: **enfaticar** en la integralidad de las dimensiones involucradas en la construcción de una vida digna, destacados desde el enfoque de derechos humanos y desde la perspectiva multidimensional en torno a la pobreza; **establecer** que las personas son el eje central del desarrollo, y por tanto se planteen desde el desarrollo humano; **permitir** potenciar las fortalezas y analizar las debilidades estructurales, institucionales, como la implicancia de las dimensiones intersubjetivas en la construcción de sociedades más inclusivas.

Para una mayor comprensión de la estrategia del Subsistema se estima necesario tener presente los siguientes aspectos, que han sido considerados y operacionalizados en la reformulación metodológica:

- **Una perspectiva multidimensional de la pobreza, compleja y dinámica.** Debe identificar la intensidad en que se expresan las privaciones que resultan relevantes para el bienestar de cada persona.
- **Una estrecha vinculación con el análisis en torno a desigualdad estructural y su expresión territorial** reconociendo la existencia de mecanismos que se refuerzan y que repercuten desfavorablemente en el desarrollo. Las brechas territoriales configuran escenarios que reúnen múltiples complejidades.
- **Una lectura respecto de la diversidad de sujetos,** compartiendo algunas características comunes, presentan diferencias en términos socioculturales, de recursos y de proyecciones.
- **Una evaluación respecto de la disponibilidad de recursos de los territorios** necesaria para potenciar la realización de proyectos de desarrollo de cada participante y de la comunidad en general.
- **Situar a personas y familias en un contexto en el que se desenvuelven y desarrollan sus capacidades,** ampliando los ámbitos de intervención, y orientando la acción desde las familias hacia el entorno local, contribuyendo al fortalecimiento del tejido social y los recursos comunitarios.
- **El reconocimiento de las redes locales y comunitarias y de su articulación en torno a la protección social,** potenciando su acción sinérgica, en tanto las redes de apoyo local constituyen una primera respuesta frente a situaciones imprevistas o amenazantes del bienestar.

En términos generales, esta estrategia ha impactado de forma distinta a los Programas del Subsistema, siendo necesaria reformulaciones o ajustes metodológicos, que en todos los casos, comparten los siguientes elementos centrales:

- **Bienestar y condiciones de vida**
- El bienestar como eje primordial y como un conjunto de derechos que deben ser visibilizados.

- Mirada multidimensional del bienestar, que se expresa a través de diversas dimensiones y condiciones de bienestar definidas en función de la población objetivo de cada Programa, en concordancia con sus vulnerabilidades específicas.
- Existencia de una Matriz de Bienestar, cuyos indicadores orientan de manera estratégica el proceso de intervención social.

- **Adopción o fortalecimiento del enfoque de derechos**
- Los indicadores de cada matriz de bienestar imponen pisos mínimos de bienestar que debieran alcanzar los ciudadanos.

- **Adopción de un enfoque ecológico y el enfoque sistémico**
- Enfoque metodológico que visualiza a las personas vulnerables y familias en condición de pobreza extrema en vinculación con otros sistemas sociales, que poseen recursos y donde pueden surgir posibilidad de apoyo mutuo que aporten al bienestar de personas, familias y comunidad.
- Los recursos que presentan las organizaciones comunitarias, programas sociales, servicios, ONGs, entre otros, son incorporados en el proceso de intervención social.
- Existen diversos niveles en los cuales se despliegan las acciones de la intervención social: individual y familiar, incorporando los riveles grupales y comunitarios.

- **Acompañamiento Psicosocial y Sociolaboral, potenciados a través del acompañamiento integral:**
- El acompañamiento integral amplía la intervención hacia el entorno al incorporar una mirada que releva el aspecto relacional y participativo como parte del bienestar.
- Para el caso del Programa Familias, se incorpora el rol de Gestor Sociocomunitario el cual tiene como funciones principales el acompañar y apoyar a las familias a través de sesiones de trabajo grupales y comunitarias, y por otro lado, el trabajo con las redes institucionales y comunitarias que contribuya a promover una cultura local de protección social.

4. SITUACIÓN DE LOS PROGRAMAS DEL SUBSISTEMA

4.1. Programa Familias

En mayo del año 2016, el programa Familias presentó su reformulación metodológica a evaluación ex ante a la Subsecretaría de Evaluación Social, la que contó con recomendación favorable dada su rentabilidad social en junio de dicho año. En el marco de esta reformulación, el Programa Familias incorporó a su metodología la Matriz de Bienestar, como centro del proceso de intervención, recogiendo las principales recomendaciones realizadas por el panel de expertos, en el marco de la Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG 2016), asimismo, incorporó las sugerencias



emitidas por el Banco Mundial en el proceso de revisión y fortalecimiento del Subsistema Seguridades y Oportunidades.

La Matriz de Bienestar del Programa Familias considera cinco (5) Dimensiones sectoriales –Trabajo y Seguridad Social, Ingresos, Educación, Salud y Vivienda y entorno-, y una dimensión transversal de Participación y Apoyo Social, que se hacen operativas en veintidos (22) condiciones de bienestar y sesenta y tres (63) indicadores. Esta Matriz permite medir las condiciones de vida de las familias, en concordancia con el enfoque de medición multidimensional de la pobreza que ha adoptado el Ministerio de Desarrollo Social en su medición de la Encuesta CASEN.

La Matriz es además una herramienta que posibilita el levantamiento de la situación de la familia al momento de su ingreso al Programa (línea base), permitiendo hacer un seguimiento del nivel de cumplimiento de los logros alcanzados durante el proceso de intervención de la familia y permitirá dar cuenta de los cambios y logros alcanzados al finalizar la participación en el Programa (línea de salida).

La reformulación metodológica también contempla que, en los programas de acompañamiento psicosocial y sociolaboral (APS y ASL), la intervención sobre las familias se lleve a cabo en cuatro niveles: nivel individual, familiar, grupal y comunitario. La incorporación de los niveles grupal y comunitario, están orientados a fortalecer el vínculo de la familia con su entorno inmediato, reconociendo y movilizando los recursos que allí se encuentran, a objeto de dar mayor soporte a los resultados de la intervención.

Otra de las innovaciones dice relación con la articulación de los Acompañamientos Psicosocial y Sociolaboral a través del Plan de Familiar de Desarrollo y del Plan Laboral, que son desarrollados en el Acompañamiento Integral. Lo anterior, apunta a que las familias que forman parte del Programa no sean sobreintervenidas, evitando así la sobreexposición de sus situaciones de vida. Asimismo, se profundiza el vínculo entre la familia y el profesional ejecutor del acompañamiento. Por último, se incorpora el rol de Gestor Sociocomunitario, el cual tiene como funciones principales acompañar y apoyar a las familias a través de sesiones de trabajo grupales y comunitarias, y por otro lado, desarrollar un trabajo de soporte con las redes institucionales y comunitarias que contribuya a movilizar recursos del entorno, para mejorar las condiciones de bienestar de las familias.

En el marco de la reformulación del programa, durante 2016 se desarrolló el nuevo Sistema de Registro informático del programa Familias, que será puesto en operación en 2017, junto con el ingreso de las nuevas familias intervenidas bajo la nueva metodología de acompañamiento integral. El levantamiento de requerimientos, diseño y desarrollo de esta plataforma resguardó las recomendaciones formuladas por el panel de expertos en el EPG 2016, y que fueron asumidas como compromisos de acción ministeriales para la mejora del Programa.



4.2. Programa de Apoyo Integral al Adulto Mayor (Vínculos)

El objetivo del programa Vínculos es la generación de condiciones que permitan a las personas mayores desarrollar habilidades y capacidades para alcanzar mejores condiciones de vida, permitiéndoles acceder en forma preferente al conjunto de prestaciones sociales pertinentes a sus necesidades. El Programa es ejecutado a través de las municipalidades y cuenta con la asistencia técnica del Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA). En 2016, el Programa amplió su cobertura territorial, ampliándose a 272 el número de comunas que cuentan con el Programa en el país.

En consonancia con la reformulación metodológica aprobada en 2015, durante el año 2016, la versión décima del programa Vínculos extendió de 12 a 24 meses el período de acompañamiento a los adultos mayores participantes, incorporándose una batería de instrumentos metodológicos para este segundo año de intervención, que se implementa por vez primera en 2017. Esta extensión del período de acompañamiento no sólo permite mejorar la calidad de la intervención, profundizando las áreas que se trabajan para favorecer el envejecimiento activo, sino también permite apoyar a los adultos mayores intervenidos en materia de ingresos, puesto que al extender su participación como usuarios activos del Subsistema Seguridades y Oportunidades, se extiende el período en que los adultos mayores perciben el bono de protección y el aporte familiar permanente.

Finalmente, en el marco de la reformulación y fortalecimiento del Subsistema Seguridades y Oportunidades, respecto del programa Vínculos no sólo se construyó la metodología de acompañamiento psicosocial y sociolaboral para el segundo año de intervención, sino que también se reformuló la Matriz de Bienestar que orientará la intervención sobre los adultos mayores usuarios. Esta matriz considera cinco (5) dimensiones (Autonomía, Ingresos, Ocupación, Salud y Vivienda y entorno), que se hacen operativas a través de diecisiete (17) condiciones y sesenta y un (61) indicadores de bienestar. Para la construcción de la ruta metodológica basada en esta herramienta, se debió rediseñar los instrumentos de profundización diagnóstica, manuales de acompañamiento psicosocial y sociolaboral (con énfasis en lo socio ocupacional), material de apoyo y los cuadernillos que acompañan al usuario durante el proceso de construcción de plan de desarrollo y la intervención.

4.3. Programa de Apoyo a Personas en Situación de Calle

El objetivo del programa es contribuir a que personas en situación de calle mejoren sus condiciones de vida y/o superen la situación de calle, a través del despliegue de alternativas de



seguridad y protección, el desarrollo de capacidades y el aumento de recursos psicosociales y socio laborales.

El año 2016 el programa Calle se reformuló metodológicamente incorporando a su intervención la Matriz de Bienestar, en concordancia con los ejes establecidos en el marco de la reformulación del Subsistema la que se compone de cuatro (4) Dimensiones (Trabajo y Seguridad Social, Educación, Salud y Hábitat y Entorno), dieciséis (16) condiciones y setenta y dos (72) indicadores.

Esta herramienta permite el levantamiento de la situación de la persona al momento del ingreso al Programa (línea base), permitiendo establecer el nivel de cumplimiento de compromisos alcanzados durante el proceso de intervención, dando cuenta de los cambios y logros de los participantes al finalizar la participación en el Programa (línea de salida).

La incorporación de la Matriz de Bienestar implicó realizar una revisión de toda la metodología del Programa, readecuando la estrategia, la metodología de acompañamiento y el registro de los acompañamientos. No obstante lo anterior, el Programa Calle mantiene sus tiempos de acompañamiento, considerando 12 meses mínimo y máxima de 24 meses, además de conservar el Acompañamiento Psicosocial, que está enfocado en el reforzamiento y desarrollo de las capacidades funcionales de las personas, para que puedan mejorar sus condiciones de vida y el Acompañamiento Sociolaboral, enfocado en el desarrollo de habilidades y competencias que permitan, mejorar condiciones de empleabilidad y fortalecer su inserción laboral.

Por otra parte, durante 2016, a objeto de contemplar en calidad de piloto una línea programática dirigida a la atención de Niños, Niñas y Adolescentes en situación de calle, se modificó el Decreto Supremo N° 29, de 31 de mayo de 2013, que reglamenta la operación de "Otros usuarios" que forman parte del Subsistema Seguridades y Oportunidades. A este efecto, con fecha 07 de octubre de 2016 se promulgó el Decreto Supremo N° 41, que modificó en su artículo transitorio al Decreto Supremo N° 29, a fin de permitir que durante los años 2016 y 2017, los niños, niñas y adolescentes puedan ser usuarios del Subsistema, que se encuentren en situación de vulnerabilidad por encontrarse en situación de calle. En este contexto, el año 2016 se desarrolló la nueva metodología del programa en su **línea piloto para Niños, Niñas y Adolescentes en situación de calle**, en el marco del Subsistema Seguridades y Oportunidades.

Dicha metodología contempló la construcción de una Matriz de Bienestar específica para la población objetivo y este grupo etario, la que está compuesta por seis (6) Dimensiones (Protección y Promoción de Derechos, Educación, Salud, Ocupación y Seguridad Social, Vinculación Afectiva, Vivienda y Entorno), veintidós (22) condiciones y sesenta y cinco (65) indicadores.

Adicionalmente, considerando la modificación reglamentaria que se efectuó en el Decreto N°29 y que, en su artículo transitorio, permitió la incorporación de niños, niñas y adolescentes en



situación de calle para su atención por parte del Programa Calle, en el mes de diciembre se consideró una modificación de la cobertura plantificada para el año, incrementándola en 200 nuevos usuarios en este grupo etario. Para este efecto, se implementó una convocatoria piloto en 5 regiones (Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta, Valparaíso y Bío Bío).

4.4. Programa de Apoyo a Hijos de Personas Privadas de Libertad (Abriendo Caminos)

El objetivo del Programa consiste en generar acciones preventivas y reparatorias en las condiciones de desarrollo de los niños, niñas y adolescentes con un adulto significativo privado de libertad, promoviendo al mismo tiempo el desarrollo de habilidades y capacidades que le permitan alcanzar mejores condiciones de vida. El Programa está dirigido a apoyar a niños, niñas y adolescentes menores de 18 años, que tengan a algún adulto significativo privado de libertad, y que por esa razón vivan el impacto de la separación forzosa con estos adultos. Los impactos se asocian a ámbitos psicosociales, educacionales, económicos entre otros, que afectan directamente el bienestar de los niños, niñas y adolescentes.

Durante el año 2016, el programa ejecutó la primera etapa del Piloto Sociocomunitario en 4 territorios de la región Metropolitana (Población Jose María Caro, de lo Espejo; La Victoria de Pedro Aguirre Cerda; Parinacota de Quilicura y San Luis de Maipú). A este respecto, la evaluación de la SEREMI Metropolitana ha sido favorable, en tanto se han logrado articular diferentes servicios en el territorio; relevando de modo importante la coordinación con el Programa “Mas Territorio” de FOSIS. En este marco, para el año 2017 se ha contemplado llevar a cabo una evaluación *ex dure* de la dimensión socio-comunitaria en estos cuatro territorios.

Adicionalmente, y en el marco de la reformulación y fortalecimiento al Subsistema, se construyó la Matriz de Bienestar para el Programa Abriendo Caminos, instrumento que permite analizar e identificar el contexto de bienestar de los niños, niñas, adolescentes y sus cuidadores(as). La Matriz tiene el propósito de orientar de manera estratégica el proceso de acompañamiento facilitando un conjunto de condiciones e indicadores, que permiten evaluar el nivel de cumplimiento de las dimensiones de bienestar y así delimitar una línea base que permita la construcción de Diagnósticos y Planes de Desarrollo acordes a las necesidades de los participantes. Del mismo modo, orienta la detección de brechas y la articulación de redes a nivel institucional y comunitario, razón por la cual debe ser trabajada como un complemento al levantamiento del diagnóstico de cada familia.

La Matriz de Bienestar del programa Abriendo Caminos considera 6 dimensiones (Trabajo y Seguridad Social, Familia y Promoción de Derechos, Ingresos, Educación, Salud y Vivienda y entorno), que se hacen operativas a través de 25 condiciones y 79 indicadores de bienestar.