

El Subsidio Familiar a más de treinta años de su creación



Gobierno
de Chile

Superintendencia de Seguridad Social
Junio 2013

Índice

1. Introducción	1
2. Evolución de la normativa sobre el beneficio	2-8
2.1. Reseña histórica.....	2-7
2.2. Breve análisis del beneficio	7-8
3. Evolución del número de subsidios familiares	9-11
4. Evolución del valor del subsidio.....	12-14
5. Análisis de los subsidios familiares durante el período 2001-2012.....	15-24
5.1. Distribución por tipo de causante del subsidio	15-17
5.2. Distribución regional del número de subsidios	17-19
5.3. Evolución del número de beneficiarios del subsidio	19-22
5.4. Evolución del gasto en subsidios familiares	22-24
6. Relación entre subsidio familiar y nivel de pobreza	25-28
6.1. Análisis a nivel regional	25-27
6.2. Análisis a nivel país	28
7. Conclusiones	29-30
8. Anexo	31

1. Introducción

El subsidio familiar (SUF) se creó en el año 1981 por medio de la Ley N° 18.020, publicada en el Diario Oficial del 17 de agosto de 1981, con el objetivo de asignar una transferencia monetaria a favor de los niños de las familias en condición de extrema pobreza que no tenían acceso al beneficio de asignación familiar, o que por cesantía prolongada del padre o de la madre habían perdido dicho beneficio.

El subsidio desde su creación fue diseñado como un instrumento para combatir la pobreza. Fue considerado un programa social innovador en materia de integración de los programas sociales contra la extrema pobreza. Lo anterior producto de su vinculación con la asistencia escolar y con el programa materno-infantil y, por consiguiente, con el Programa Nacional de Alimentación Complementaria (PNAC) (Vergara, 1990, p.325). En los más de 30 años desde su creación ha sido objeto de múltiples modificaciones que dan cuenta de la importancia que ha tenido este beneficio dentro de las políticas públicas de los diversos gobiernos, las que han afectado tanto al beneficio mismo como a su institucionalidad.

El presente informe tiene por objetivo realizar un estudio del subsidio familiar desde su creación hasta el año 2012. Lo anterior, con el fin de contar con un documento que proporcione al lector toda la información relativa tanto a la evolución del beneficio como a la cobertura de él.

El informe se estructura de la siguiente manera: en la sección 2, se presenta la evolución de la normativa sobre el beneficio, detallando las modificaciones realizadas al subsidio respecto de la población objetivo y de su forma de operación, desde su creación hasta el año 2012. En la sección 3, se presenta la evolución del número total de subsidios pagados y en la sección 4, la evolución del valor del monto del subsidio. En la sección 5, se muestran cifras desglosadas para el periodo 2001-2012, se incluye el número de subsidios pagados según tipo de causante y región, el número de beneficiarios del subsidio y la evolución del gasto en subsidios. En la sección 6, se presenta un análisis del número de subsidios versus el nivel de pobreza a nivel regional. Finalmente en la sección 7 se presentan las conclusiones.

2. Evolución de la normativa sobre el beneficio

2.1. Reseña histórica

Diversas son las leyes que han introducido modificaciones al subsidio familiar establecido en la Ley N° 18.020. A continuación se revisará el diseño original del beneficio y sus modificaciones.

- **1981**

La Ley N° 18.020 estableció el beneficio del subsidio familiar para las personas de escasos recursos, el que consistía en el pago de una cantidad única mensual igual al valor de la asignación familiar por cada causante.

La Ley dispuso que serían causantes del SUF los menores de hasta 5 años, que vivían a expensas del beneficiario, que participaban en los programas de salud establecidos por el Ministerio de Salud para la atención infantil y que no disfrutaban de una renta igual o superior al monto del subsidio, cualquiera fuere su origen o procedencia, excluyendo la pensión de orfandad. Los causantes del SUF tenían acceso gratuito a todas las atenciones médicas del ex-Servicio Nacional de Salud, hoy Sistema Nacional de Servicios de Salud.

En el mencionado cuerpo legal se estableció la incompatibilidad del subsidio familiar con el beneficio de asignación familiar, disponiendo que en el caso que una persona pudiera ser causante de ambas prestaciones debía preferir esta última.

Adicionalmente, se estableció que serían beneficiarios del SUF la madre y en su defecto el padre del causante que viva a sus expensas, siempre que hubiere solicitado por escrito el beneficio en la Municipalidad correspondiente a su domicilio, que no hubiere percibido un ingreso superior a 48 Unidades Tributarias Mensuales (UTM) durante el año calendario anterior a aquél en que perciba efectivamente el beneficio, y no estuviere en situación de proveer por si solo o en unión del grupo familiar la mantención y crianza del causante.

Una vez comprobado el cumplimiento de los requisitos, el Alcalde respectivo dictaba una resolución fundada de reconocimiento, la que era comunicada al ex Servicio de Seguro Social para que éste realizara el pago de los subsidios familiares con cargo al Fondo de Emergencia Social del Programa Fondo Social consultado en el presupuesto del Ministerio del Interior. Dicho Fondo era financiado con el aporte fiscal que anualmente se establecía en la Ley de Presupuestos del Sector Público.

A un mes de publicada la Ley N° 18.020, mediante el artículo 2° de la Ley N° 18.033, se modificó la edad de los menores para ser causantes del subsidio, aumentándola de 5 a 8 años.

A fines del año 1981, por medio del artículo 4° de la Ley N° 18.091, se agregó como requisito para los causantes mayores de 6 años de edad, acreditar que son alumnos regulares de la instrucción básica a menos que se acredite que se encuentran en alguna de las situaciones de excepción que contempla la Ley de Instrucción Primaria.

- **1982**

Durante el año 1982 se continuaron introduciendo modificaciones a la Ley N° 18.020, así, la Ley N° 18.124 determinó el orden de precedencia de los beneficiarios, estableciendo primero a la madre y luego al padre del causante. Adicionalmente agregó como beneficiarios a los guardadores o personas que hayan tomado a su cargo al menor.

La Ley N° 18.136 agregó como causantes y beneficiarias a las mujeres embarazadas, estableciendo como requisito la solicitud del beneficio por escrito en la Municipalidad correspondiente a su domicilio, y que haya percibido un ingreso inferior a 48 UTM, incluido el del grupo familiar con el cual vive, durante el año calendario anterior a aquél en que perciba efectivamente el beneficio.

- **1984**

La edad máxima de los causantes para acceder al beneficio fue nuevamente modificada a través del artículo 30° de la Ley N° 18.382, pasando de 8 a 15 años de edad, siendo exigible sólo para los menores de 8 años el requisito de asistencia a los programas de salud establecidos por el Ministerio de Salud para la atención infantil.

- **1986**

Se estableció en el artículo 38° de la Ley N° 18.482, que durante el año 1986 los Alcaldes debían revisar los subsidios familiares otorgados en sus respectivas comunas, con el objeto de orientarlos a las familias de menor nivel socioeconómico. Esta revisión debía realizarse de acuerdo a las instrucciones que impartiera la Superintendencia de Seguridad Social. Dispuso además, que durante ese año los Alcaldes sólo podrían conceder nuevos subsidios hasta un número máximo mensual equivalente al número de beneficios extinguidos en el mes como consecuencia de la mencionada revisión.

- **1987**

Se estableció en el artículo 18° de la Ley N° 18.591, que durante el año 1987 los Alcaldes deberían revisar los subsidios familiares otorgados en sus respectivas comunas, con el objeto de orientarlos a las familias de menor nivel socioeconómico. Se dispuso además en dicho artículo, que los Intendentes regionales podían disminuir y redistribuir entre las comunas de su Región el número máximo mensual de nuevos beneficios que se podían otorgar mensualmente.

La Ley N° 18.600 en su artículo 18° dispuso que las personas naturales que tenían a su cargo deficientes mentales cualquiera fuere su edad, podían postular al subsidio familiar establecido en la Ley N° 18.020. En este caso el beneficiario percibía el doble del monto del subsidio familiar.

La Ley N° 18.611 introdujo varias modificaciones tanto en la asignación del subsidio como en la operación del régimen, las que se indican a continuación:

- Creó el Fondo Nacional de Subsidio Familiar con cargo al cual se deben financiar los subsidios familiares, el que se financia exclusivamente con el aporte fiscal que anualmente se contempla en la Ley de Presupuestos del Sector Público.
- Estableció que corresponderá a la Superintendencia de Seguridad Social la tuición y fiscalización de la observancia de las disposiciones sobre subsidio familiar, la administración financiera del Fondo Nacional de Subsidio Familiar y el control de su desarrollo presupuestario.
- Estableció la creación de marcos presupuestarios regionales para la asignación de los subsidios, disponiendo que anualmente se debía fijar el número mensual máximo de nuevos beneficios que se podían conceder en cada región durante el año, excluyendo los meses de enero y diciembre, número que quedaba fijo para los siguientes meses del año.
- Estableció la facultad de los Intendentes para redistribuir el número de nuevos beneficios asignados a cada comuna de su Región sin alterar el total regional de cupos.
- Dispuso que los Alcaldes debían priorizar los subsidios en las personas de más escasos recursos
- Estableció que las solicitudes de las personas que, cumpliendo con los requisitos de la Ley N° 18.020, no fuesen acogidas favorablemente dada la limitación de cupos existente, se considerarían vigentes durante los nueve meses siguientes a su presentación. Lo anterior, originó la creación de listas de espera para acceder al beneficio.
- Dispuso que el beneficio tendría una duración de 3 años contados desde el mes en que comenzó a devengarse y que éste podría ser renovado en cuyo caso se consideraría como un nuevo beneficio.
- Permitió optar entre el subsidio familiar y la asignación familiar a aquellos que pudieran ser causantes de ambas prestaciones, estableciendo que en caso de optar por el subsidio familiar se mantendrían los demás beneficios asociados a la asignación familiar.
- Por último, eliminó el requisito exigido a los beneficiarios de “no haber percibido un ingreso superior a 48 UTM durante el año calendario anterior a aquél en que se perciba efectivamente el beneficio”
- Adicionalmente, en el artículo 5° transitorio se estableció que los Alcaldes deberían revisar los subsidios otorgados con anterioridad a la vigencia de esta Ley de acuerdo a las instrucciones que imparta la Superintendencia de Seguridad Social, y si considerando los requisitos establecidos en la Ley N° 18.020 y las normas de asignación del beneficio a que se refiere este cuerpo legal, correspondía mantener los respectivos subsidios, éstos debían ser considerados como nuevos beneficios para todos los efectos legales.

El Decreto N° 368 de 1987, del Ministerio de Hacienda, que aprueba el reglamento del subsidio familiar, estableció que para la selección de los beneficiarios los Alcaldes debían considerar el nivel socioeconómico de cada postulante de acuerdo con la información de la Encuesta de Estratificación Social.

- **1988**

La Ley N° 18.681, vigente a contar del 1 de enero de 1988, dispuso en su artículo 48° que adicional a los cupos mensuales de nuevos subsidios familiares determinados al establecer los marcos presupuestarios regionales anuales, se podían establecer cupos adicionales de nuevos subsidios en función del número de revisiones que efectivamente se realizaran por sobre el mínimo establecido. A su vez, el artículo 49° dispuso la extinción del beneficio por el no cobro continuado durante 6 meses o la no entrega de los antecedentes solicitados en la revisión del beneficio.

La ley N° 18.739 facultó al Presidente de la República para autorizar a las Municipalidades del país a conceder hasta 70.000 cupos de nuevos subsidios adicionales a los contemplados en el presupuesto del Fondo Nacional de Subsidio Familiar para el año 1988, de forma de absorber en parte las listas de espera que iban en aumento al haber un mayor número de solicitudes del beneficio que cupos mensuales otorgados.

- **1989**

De forma similar a lo ocurrido en el año 1988, en enero de 1989 se publicó la Ley N° 18.774, la cual en su artículo 6° facultó al Presidente de la República para autorizar a las Municipalidades del país a conceder hasta 30.000 nuevos cupos de subsidio para ser asignados durante el año.

La Ley N° 18.806 en su artículo 1° introdujo como nuevas causantes del subsidio a la madre del menor, la que paso a ser causante y beneficiaria a la vez. Adicionalmente, en el artículo 2° se otorgó la facultad al Presidente de la República para autorizar a las Municipalidades del país a conceder hasta 300.000 cupos de nuevos subsidios familiares adicionales a los contemplados en el presupuesto del Fondo para el año 1989. Ello a fin de absorber en parte el aumento de postulantes producto del aumento en la población objetivo.

- **1996**

La Ley N° 19.454, en su artículo 1°, extendió la cobertura del subsidio a los menores de hasta 18 años de edad y a los inválidos de cualquier edad, estableciendo que en este último caso el monto del beneficio debía ser el doble del normal. La Ley modificó además el requisito para los menores, que decía relación con ser alumno regular de la instrucción básica, reemplazándolo por el de acreditar que el menor se encuentra cursando estudios regulares, en los niveles de enseñanza básica, media o superior u otros equivalentes, en establecimientos educacionales del Estado o reconocidos por éste, a menos que se acredite que se encuentra en alguna de las situaciones de excepción que contempla el decreto con fuerza de ley N° 5.291, de 1930, del Ministerio de Educación, o que fuere inválido en los términos previstos en el régimen de prestaciones familiares. Adicionalmente, en su artículo 2° facultó al Presidente de la República para autorizar hasta 140.000 cupos de subsidio adicionales a los contemplados en el presupuesto del Fondo para el año 1996. Este aumento de cupos tuvo por objetivo absorber las nuevas solicitudes de cupos derivadas del aumento en la cobertura del beneficio, para así evitar que las listas de espera continuaran aumentando.

- **2004**

Con la publicación de la Ley N° 19.949, se creó el sistema de protección social para las familias en situación de extrema pobreza denominado “Chile Solidario”. El Reglamento para la aplicación de dicha Ley estableció que los beneficiarios del Sistema Chile Solidario que cumplieran con los requisitos establecidos en la Ley N° 18.020 para ser beneficiarios del subsidio familiar, y que hubieren cumplido 11 meses desde su ingreso al Sistema, serían incluidos en la asignación de nuevos cupos de subsidio familiar que realizaba el Alcalde durante los meses de febrero a octubre; de igual forma, los beneficiarios que hubieren cumplido 9 meses o más serían incluidos en la asignación realizada en el mes de noviembre. Ello significó darle a estos postulantes prioridad respecto de los demás postulantes al subsidio familiar que se encontraban en listas de espera del beneficio.

- **2006**

La Ley N° 20.083 de Presupuestos del Sector Público para el año 2006, estableció en la Glosa 6 de la partida 50, capítulo 01, programa 02, que con cargo a los recursos fiscales asignados al Fondo Nacional de Subsidio Familiar, mediante decreto del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, con la firma de los Ministros de Hacienda y del Interior, en los meses de abril, julio y octubre se podrían asignar directamente a las comunas que correspondiesen, con sujeción a la Lista Única Nacional de Postulación, hasta un 50% del total de los nuevos subsidios familiares autorizados para el año. Ello a fin de lograr revisar durante el año las distribuciones regionales y comunales de nuevos cupos de subsidios y propender a alcanzar una distribución equitativa de éstos, de forma que el puntaje de la ficha CAS de corte en todas las regiones y comunas del país fuese similar.

- **2007**

La Ley N° 20.141 de Presupuestos del Sector Público para el año 2007, estableció en la Glosa 6 de la partida 50, capítulo 01, programa 02, que con cargo a los recursos asignados al Fondo Nacional de Subsidio Familiar, mediante decreto del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, con la firma de los Ministros de Hacienda y del Interior, en los meses de marzo, mayo, agosto y octubre, se podrían asignar hasta un 50% del total de los nuevos subsidios familiares autorizados para el año, directamente a los postulantes de las diferentes comunas, con sujeción a la Lista Única Nacional de Postulación. Lo anterior, a fin que, igual a lo ocurrido en el año 2006, se lograra que la asignación de subsidios familiares fuera más equitativa y se alcanzara la misma cobertura en todas las comunas, de forma tal que el puntaje del último subsidio en todas las regiones y comunas del país fuese similar.

En el marco de la creación del Sistema de Protección Integral a la Primera Infancia, denominado Chile Crece Contigo, se publicó la Ley N° 20.203, la cual introdujo importantes modificaciones al régimen de subsidios familiares vigentes hasta la fecha.

En efecto, el artículo 2° de la mencionada Ley modificó la Ley N° 18.611, derogando las normas que contemplaban el establecimiento de marcos presupuestarios regionales anuales para el pago

de los subsidios familiares, y la distribución y posterior redistribución de cupos entre las comunas de cada región. Además, puso término al sistema de otorgamiento del beneficio sobre la base de cupos máximos mensuales preestablecidos, y dispuso que tendrían derecho al subsidio familiar las personas que cumplieran con los requisitos exigidos al efecto por la Ley N° 18.020 y que obtuvieran en el respectivo instrumento que evalúa su situación socioeconómica, un puntaje igual o inferior al que se estableciera en el reglamento.

A su vez, el artículo 3° modificó el artículo 3° bis de la Ley N° 18.020 eliminando el requisito exigido a la causante mujer embarazada para tener derecho al subsidio familiar, el que establecía un límite de ingresos de hasta 48 UTM, incluido el del grupo familiar con el cual vive, durante el año calendario anterior a aquél en que perciba efectivamente el beneficio.

Mediante el Decreto N° 53, de 2007, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, publicado en el Diario Oficial del 14 de septiembre de 2007, se aprobó el Reglamento para la aplicación de las Leyes N°s 18.020 y N° 18.611, modificadas por la Ley N° 20.203. En este Decreto se dispuso que para tener derecho al subsidio familiar, se debía reunir los requisitos establecidos en la Ley N° 18.020 y obtener un puntaje igual o inferior a 11.734 puntos en la Ficha de Protección Social¹.

2.2. Breve análisis del beneficio

De lo anteriormente expuesto, es posible identificar y dividir la evolución del subsidio familiar en tres grandes etapas.

La primera de ellas comienza con la creación del subsidio en el año 1981 y concluye en el año 1987; es una etapa caracterizada por múltiples modificaciones introducidas a la Ley N° 18.020, las cuales tenían por objetivo aumentar la población objetivo del beneficio. Sólo en los últimos años de este período se instauró una política de revisión de los subsidios que se estaban pagando, de forma de orientarlos hacia las familias de menor nivel socioeconómico.

La segunda etapa comienza con la publicación de la Ley N° 18.611, en el año 1987, y concluye con la publicación de la Ley N° 20.203, en el año 2007. En esta etapa se modificó la forma de asignación del beneficio, pasando de un sistema basado en el cumplimiento de los requisitos exigidos en la Ley N° 18.020 a un sistema que además de exigir el cumplimiento de requisitos, estableció la asignación en base a cupos mensuales máximos por comuna, los que estaban relacionados con los marcos presupuestarios anuales asignados a cada región. A su vez, en esta etapa se terminó de aumentar la población objetivo del subsidio, incorporando a las madres del menor, las personas con discapacidad mental, los menores de entre 15 y 18 años de edad, y los inválidos de cualquier edad.

Los cambios introducidos por la Ley N° 18.611 respecto de la operación del subsidio, específicamente los que dicen relación con la creación de marcos presupuestarios regionales y el

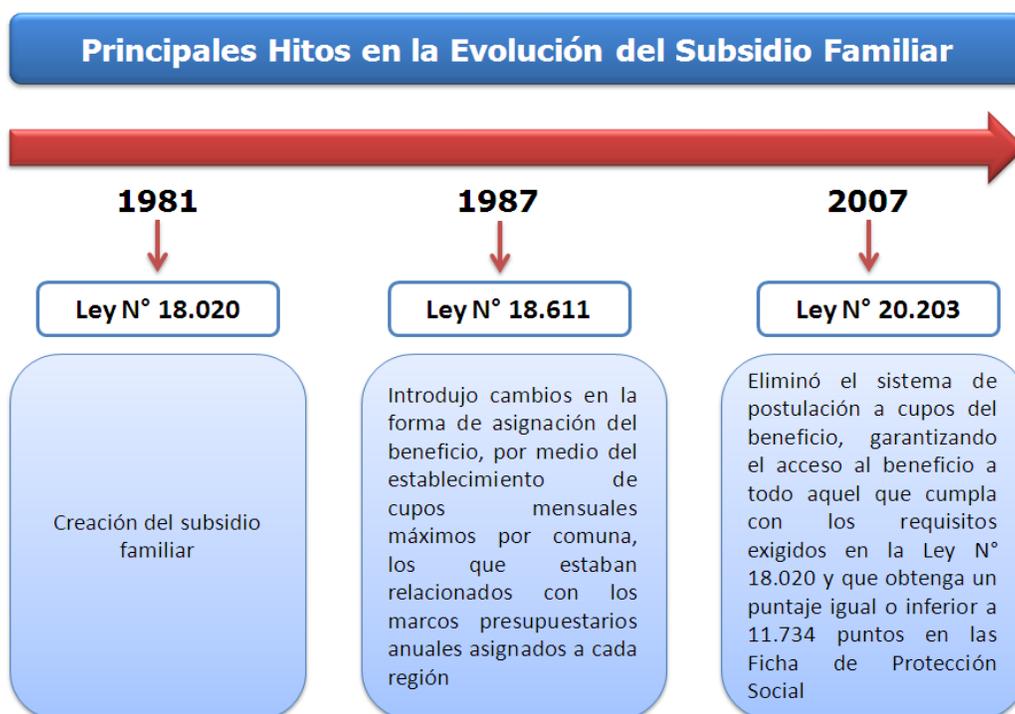
¹ En marzo de 2007, el Ministerio de Planificación determinó reemplazar el diseño de la Ficha CAS existente por la nueva Ficha de Protección Social, la cual identificaría con mayor precisión al segmento de familias y de sus miembros en riesgo social.

establecimiento de un número máximo mensual de nuevos subsidios a nivel comunal, junto con la disposición que establecía que los subsidios familiares otorgados a partir de la vigencia de dicha Ley tendrían una duración de 3 años, cuya renovación se consideraba como un nuevo beneficio, provocaron que este período se caracterizara por la estabilización y posterior disminución del número de subsidios familiares.

Durante este periodo se generaron las “listas de espera” por el beneficio, integradas por causantes que cumpliendo con los requisitos exigidos no podían acceder a él producto de la limitante de cupos y de recursos que existía. Estas listas de espera tuvieron un aumento sostenido, por lo que para contener este aumento, el Gobierno de la época debió recurrir a la autorización extraordinaria de nuevos cupos de subsidios a través de leyes. Sin embargo, la dificultad para distribuir correctamente los nuevos cupos entre las regiones, dadas las variaciones que experimentaban durante el año las listas de espera, llevó al Gobierno a autorizar en las leyes de presupuestos de los años 2006 y 2007, el otorgamiento del 50% de los cupos adicionales directamente en las comunas que correspondiese con sujeción a la Lista de Espera Nacional.

Por último, la tercera etapa comienza en el año 2007 y se extiende hasta la fecha; es una etapa caracterizada por el aumento considerable en el número de subsidios otorgados. Lo anterior, producto de la eliminación del sistema de postulación a cupos del beneficio asignados a la respectiva comuna, garantizando que todo aquel que cumpla con los requisitos exigidos en la Ley N° 18.020 y que obtenga un puntaje igual o inferior a 11.734 puntos en la Ficha de Protección Social, tendrá derecho a percibir el beneficio por los causantes invocados que cumplan los requisitos que exige la Ley según el tipo de causante de que se trate.

A continuación se presenta un esquema que muestra los principales hitos en la evolución del subsidio.



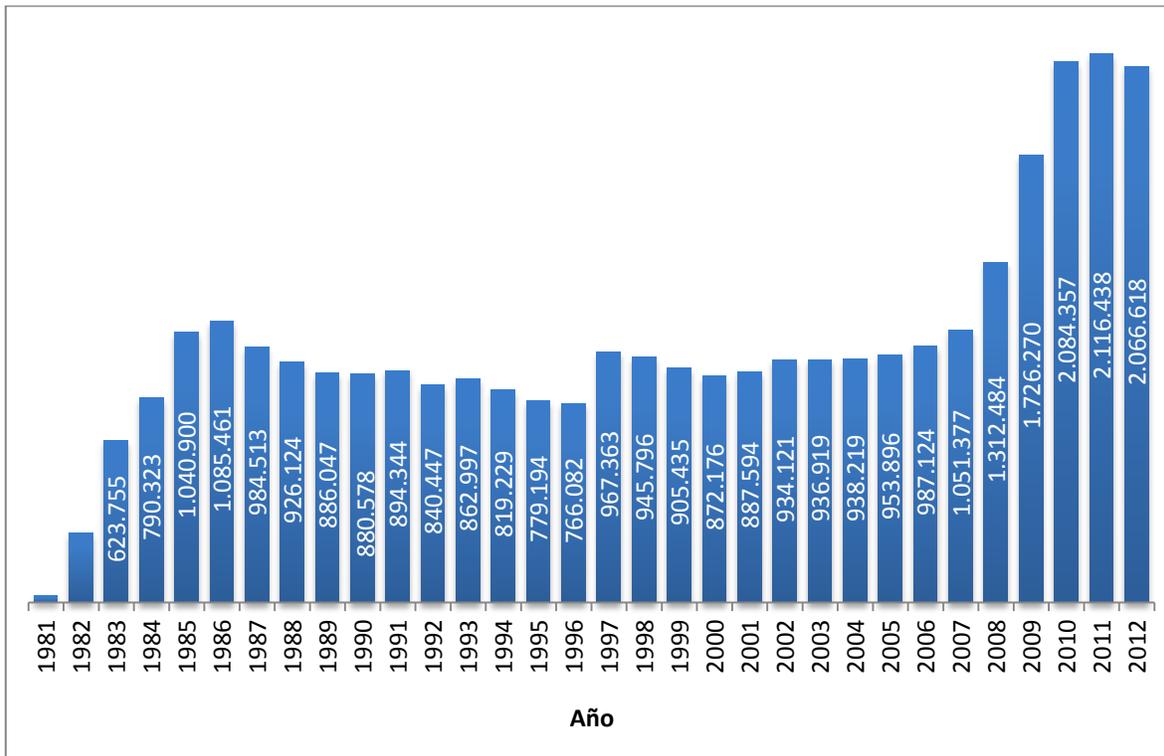
3. Evolución del número de subsidios familiares

En esta sección se presenta la evolución del número de subsidios en los últimos 30 años, esto es, en el periodo 1983-2012, relacionando el comportamiento de los subsidios con las distintas modificaciones introducidas a la Ley N° 18.020.

Es importante mencionar que muchas de las modificaciones realizadas a la Ley no provocaron un gran efecto en el número de subsidios, debido a la existencia de marcos presupuestarios que no podían ser excedidos y a la fijación del número máximo mensual de subsidios a conceder en cada región. Estos marcos presupuestarios y cupos mensuales regionales estuvieron vigentes desde julio de 1987 a septiembre del año 2007.

En el Gráfico N° 1, se presenta la evolución del número promedio mensual de subsidios pagados en el periodo 1983-2012.

Gráfico N° 1: Evolución del número promedio mensual de subsidios pagados por año



Fuente: 1983-2012: Superintendencia de Seguridad Social.

El aumento observado en los 1985 y 1986, donde el número de subsidios supera el millón, obedece al incremento de la población objetivo derivada de la extensión del beneficio a los menores de 9 a 15 años de edad; con anterioridad el límite era de 8 años de edad.

Durante el periodo comprendido entre los años 1987-1996, el número de SUF disminuyó de 984.513 subsidios en el año 1987 a 766.082 en el año 1996. Esta situación se explica, por una parte, por los cambios introducidos por la Ley N° 18.611 a la forma de asignación del subsidio y a

la operación del régimen, que restringieron el otorgamiento de los subsidios, producto de la creación de los marcos presupuestarios regionales y la fijación del número máximo mensual de subsidios a conceder en cada comuna, y por otra, por la obligación de los Alcaldes de revisar el stock de subsidios vigentes en sus respectivas comunas a fin de verificar que los beneficiarios y causantes cumplieran con los requisitos de carencia de recursos, de forma de lograr que el beneficio se focalizara en las familias de menor nivel socioeconómico. A lo anterior se suma el efecto de haber limitado la duración del subsidio a 3 años y que su renovación se considerara como un nuevo subsidio, ya que gran parte de los cupos mensuales de nuevos subsidios eran ocupados por los causantes que luego de haber sido revisados se les renovaba el beneficio.

En el año 1996 se observa que el número de subsidios pagados es uno de los más bajos de todo el periodo en estudio. No obstante lo anterior, durante este año se produjo un aumento en la población objetivo del subsidio al incrementar la edad de los causantes menores, de 15 a 18 años de edad. Para absorber este aumento en la población objetivo se autorizó entregar hasta 140.000 nuevos subsidios familiares. Este hecho se ve reflejado en el aumento de subsidios observado en el año 1997.

A contar del año 1997 y hasta el año 2004, se observa que el número de subsidios permaneció prácticamente estable, esta situación se explica principalmente porque al determinar el número de cupos mensuales de nuevos subsidios a autorizar para el año siguiente, se incorporó la información sobre el número estimado de subsidios que se extinguirían en cada región en dicho año, asignando un número de cupos de subsidio superior en esa cantidad, de forma tal que el número de subsidios total no se viera disminuido.

Los incrementos en el número de subsidios familiares observado durante los años 2005 y 2006, son consecuencia del aumento de recursos para la asignación de nuevos cupos a fin de absorber las listas de espera.

A su vez, se observa que durante el período 2007-2010 se producen los mayores aumentos del número de subsidios, explicados por los cambios introducidos en el año 2007 por la Ley N° 20.203 que puso término a la existencia de marcos presupuestarios regionales y cupos mensuales de nuevos subsidios asignados a cada comuna, por lo que el beneficio pasó a otorgarse a todo aquel que tuviera un puntaje igual o inferior a 11.734 puntos en la Ficha de Protección Social y que cumpliera con los demás requisitos. Ello hizo posible que se hicieran efectivas las distintas modificaciones realizadas a la Ley N° 18.020 en materia de aumento de cobertura, como el aumento en la edad de los causantes menores, la incorporación de las madres como causantes, entre otras.

En el cuadro N° 1 se presenta el número promedio mensual de subsidios por año junto con las variaciones porcentuales con respecto al año anterior.

Cuadro N° 1: Número promedio mensual de SUF por año

Año	N° SUF promedio mensual	Variación respecto año anterior (%)	Año	N° SUF promedio mensual	Variación respecto año anterior (%)
1983	623.755		1998	945.796	-2,23
1984	790.323	26,7	1999	905.435	-4,27
1985	1.040.900	31,71	2000	872.176	-3,67
1986	1.085.461	4,28	2001	887.594	1,77
1987	984.513	-9,30	2002	934.121	5,24
1988	926.124	-5,93	2003	936.919	0,30
1989	886.047	-4,33	2004	938.219	0,14
1990	880.578	-0,62	2005	953.896	1,67
1991	894.344	1,56	2006	987.124	3,48
1992	840.447	-6,03	2007	1.051.377	6,51
1993	862.997	2,68	2008	1.312.484	24,83
1994	819.229	-5,07	2009	1.726.270	31,53
1995	779.194	-4,89	2010	2.084.357	20,74
1996	766.082	-1,68	2011	2.116.438	1,54
1997	967.363	26,27	2012	2.066.618	-2,35

En el cuadro anterior se observa que el número de SUF durante los primeros años de implementación aumentó sostenidamente hasta el año 1986, año en donde se introducen los marcos presupuestarios regionales que fijaban los recursos fiscales destinados al beneficio y el número máximo de subsidios a conceder mensualmente, independiente del número de postulantes que cumplieran con los requisitos establecidos en la Ley para tener derecho al subsidio, y la obligación de revisar cada 3 años si los beneficiarios cumplían con los requisitos para ser considerados carentes de recursos.

Desde el año 2007 y con mayor intensidad durante los años 2008-2010 se aprecia un aumento sostenido, explicado por la eliminación de los marcos presupuestarios, lo que significó conceder el beneficio a todo aquel que cumpliera con los requisitos establecidos en la Ley N° 18.020.

4. Evolución del valor del subsidio

En esta sección se presenta la evolución del valor unitario del subsidio durante el periodo 1981-2012.

En el Cuadro N° 2 se presentan los valores del subsidio para cada año, mostrando el valor nominal, es decir a pesos de cada año, el valor real a pesos del 1 de julio de 2012, y la vigencia de cada monto.

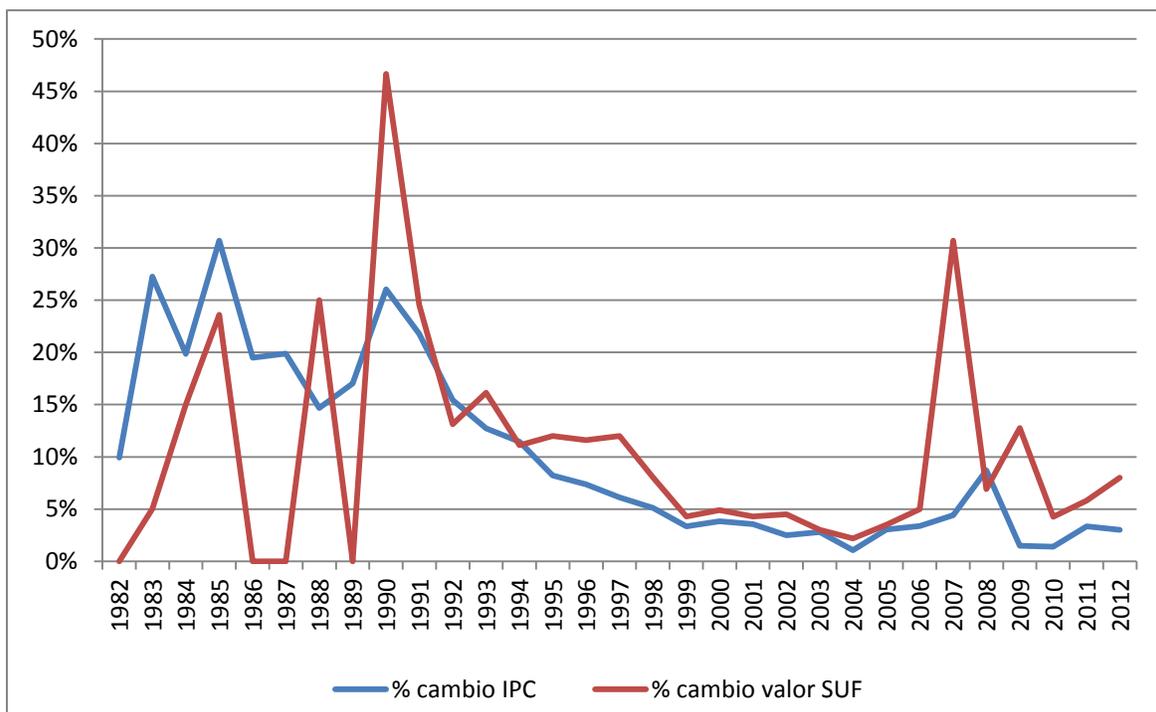
Cuadro N° 2: Valores históricos del subsidio familiar

Vigencia		Año	Valor nominal SUF	Valor real SUF (\$ de julio 2012)	Variación (%) \$ de 2012
Inicio	Termino				
01-08-1981	30-06-1983	1981	401,98	7.616	
		1982	401,98	7.208	-5,4
01-07-1983	31-12-1983	1983	422,08	5.831	-19,1
01-01-1984	31-12-1984	1984	485,39	5.991	2,7
		1985	600	6.024	0,6
		1986	600	4.765	-20,9
01-01-1985	31-07-1988	1987	600	4.061	-14,8
		1988	750	3.978	-2,0
01-08-1988	31-07-1990	1989	750	3.368	-15,3
01-08-1990	30-06-1991	1990	1.100	3.964	17,7
01-07-1991	30-06-1992	1991	1.370	4.053	2,2
01-07-1992	30-06-1993	1992	1.550	4.006	-1,2
01-07-1993	30-06-1994	1993	1.800	4.118	2,8
01-07-1994	30-06-1995	1994	2.000	4.059	-1,4
01-07-1995	30-06-1996	1995	2.240	4.223	4,0
01-07-1996	30-06-1997	1996	2.500	4.354	3,1
01-07-1997	30-06-1998	1997	2.800	4.633	6,4
01-07-1998	30-06-1999	1998	3.025	4.747	2,5
01-07-1999	30-06-2000	1999	3.155	4.772	0,5
01-07-2000	30-06-2001	2000	3.310	4.827	1,2
01-07-2001	30-06-2002	2001	3.452	4.861	0,7
01-07-2002	30-06-2003	2002	3.607	4.981	2,5
01-07-2003	30-06-2004	2003	3.716	4.951	-0,6
01-07-2004	30-06-2005	2004	3.797	5.006	1,1
01-07-2005	30-06-2006	2005	3.930	5.047	0,8
01-07-2006	30-06-2007	2006	4.126	5.099	1,0
01-07-2007	30-06-2008	2007	5.393	6.456	26,6
01-07-2008	30-06-2009	2008	5.765	6.304	-2,4
01-07-2009	31-07-2010	2009	6.500	6.978	10,7
01-08-2010	30-06-2011	2010	6.776	7.148	2,4
01-07-2011	30-06-2012	2011	7.170	7.359	3,0
01-07-2012		2012	7.744	7.744	5,2

Se observa del cuadro N° 2 que el valor del monto del subsidio permaneció fijo desde enero de 1985 hasta julio de 1988 y desde esta última fecha hasta julio de 1990.

En el gráfico N° 2, se presenta la variación anual del monto del subsidio y del Índice de Precios al Consumidor (IPC), con el objetivo de identificar si la variación anual del monto del subsidio responde a los cambios observados en el IPC.

Gráfico N° 2: Variación valor monto SUF v/s variación IPC



Fuente: International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, April 2012

Banco Central de Chile, bases estadísticas

Se observa en el gráfico N° 2, que para el periodo comprendido entre los años 1982-1989 el reajuste del monto del subsidio, con excepción del año 1988, siempre fue menor que la variación experimentada por el IPC, situación que se revierte en el periodo 1990-2012 donde a excepción de los años 1992, 1994 y 2008 el reajuste del monto del subsidio fue superior a las variaciones del IPC.

En los primeros años de implementación del subsidio se observan grandes diferencias entre el reajuste del subsidio y el IPC, debido principalmente a que en los años 1986, 1987 y 1989 el monto del subsidio permaneció invariable, provocando una caída cercana al 44% en términos reales entre los años 1985 y 1989.

La gran distancia entre las curvas observada en el año 1990, se explica principalmente por el esfuerzo realizado por el Gobierno para que el valor del subsidio en términos reales, recuperara en parte el valor existente en el año 1981.

En el período 1995-1998 se aprecia una leve diferencia entre la variación experimentada por el IPC y la del monto del SUF, con el máximo distanciamiento de las curvas en el año 1997. Para el periodo 1999-2006 se observa que ambas curvas se mueven de manera similar manteniendo una estrecha diferencia. A su vez, en el año 2007 se observa el mayor distanciamiento entre las curvas, lo que es explicado por el aumento en más de \$1.000 en el monto del SUF como respuesta a las demandas de los estudiantes durante la conocida “revolución pingüina”².

Finalmente, durante el año 2009, se produce un nuevo distanciamiento de las curvas explicado fundamentalmente por la crisis económica mundial que afectó el crecimiento del país. El proyecto de ley inicialmente consideraba un aumento del monto del SUF en torno al 2%, cifra cercana a la inflación acumulada desde el último reajuste la cual era de 1,6%, sin embargo a propuesta del Congreso Nacional se aumentó el monto del SUF en un 12,7%.

² La movilización estudiantil de 2006 corresponde a una serie de manifestaciones realizadas por estudiantes secundarios de Chile entre abril y junio de 2006 y reactivadas entre septiembre y octubre del mismo año. La movilización es conocida informalmente como Revolución pingüina, debido al tradicional uniforme utilizado por los estudiantes.

5. Análisis de los subsidios familiares durante el período 2001-2012

Desde el año 2001 a la fecha se dispone de una mayor cantidad de datos del subsidio familiar, tales como la distribución regional, distribución por tipo de causantes, entre otros. En esta sección se presentará dicha información.

Para examinar de mejor forma la evolución del número de SUF, resulta útil separar el análisis en dos periodos, el primero comprendido por los años 2001-2007 y el segundo por los años 2007-2012. Lo anterior debido a la diferencia existente en términos de la asignación del beneficio en ambos períodos que quedó de manifiesto en la reseña histórica.

5.1. Distribución por tipo de causante de SUF

En esta sección se presenta la distribución del número de subsidios según tipo de causante para el período 2001-2012, con el objetivo de observar cómo se distribuye el número de SUF entre los distintos tipos de causantes, y a la vez apreciar si el aumento experimentado en el número de subsidios provocó algún cambio en la forma en que éstos se distribuían.

En el Cuadro N° 3, se presenta la distribución del número de SUF según tipo de causante y año, junto con las variaciones porcentuales experimentadas durante el período 2001-2007, en que existían cupos limitados para asignar nuevos subsidios por comuna, y el período 2007-2012, en el que el beneficio se otorga a todos los postulantes que cumplen los requisitos para acceder a él.

Cuadro N° 3: Distribución según tipo de causantes

Año	Menores		Mujer embarazada		Madre del menor		Inválidos y discapacitados mentales		Total
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	
2001	759.414	85,6	1.816	0,2	125.053	14,1	1.310	0,1	887.594
2002	780.710	83,5	1.859	0,2	150.010	16,1	1.542	0,2	934.121
2003	757.411	80,9	1.376	0,1	176.443	18,8	1.689	0,2	936.919
2004	738.764	78,7	2.034	0,2	195.642	20,9	1.779	0,2	938.219
2005	734.026	77,0	2.205	0,2	215.879	22,6	1.786	0,2	953.896
2006	740.282	75,0	1.861	0,2	243.204	24,6	1.779	0,2	987.124
2007	768.656	73,1	2.547	0,2	278.216	26,5	1.958	0,2	1.051.377
2008	922.705	70,3	5.971	0,5	380.927	29,0	2.880	0,2	1.312.484
2009	1.168.669	67,7	7.058	0,4	546.646	31,7	3.897	0,2	1.726.270
2010	1.370.509	65,8	6.613	0,3	702.693	33,7	4.542	0,2	2.084.357
2011	1.380.789	65,2	5.748	0,3	725.478	34,3	4.424	0,2	2.116.438
2012	1.344.863	65,1	5.184	0,3	712.390	34,5	4.181	0,2	2.066.618
Variación 2001 - 2007	1,2%		40,3%		122,5%		49,4%		18,5%
Variación 2007 - 2012	75,0%		103,5%		156,1%		113,6%		96,6%
Variación 2001 - 2012	77,1%		185,5%		469,7%		219,1%		132,8%

Es posible observar en el Cuadro N° 3, que al año 2001, el 85,6% del total de SUF correspondían a los causantes “menores”, el 14,1% a las causantes “madre del menor”, el 0,2% a las causantes “mujer embarazada” y el 0,1% a los causantes “inválidos y discapacitados mentales”.

Producto de la modificación de la Ley N° 18.611 por medio de la Ley N° 20.203 de 2007, que eliminó el sistema de cupos y de marcos presupuestarios regionales, entregando libre acceso al beneficio a todo aquel que cumpliera con los requisitos, se observa un aumento del 132,8% en el número total de subsidios en el año 2012 respecto de los correspondientes al año 2001. Se observa además un cambio en la distribución del número de SUF según tipo de causante del año 2012 con respecto a la del año 2001, específicamente se observa que el número de SUF de las causantes “madre del menor” aumentó a una tasa mayor que el resto de los causantes.

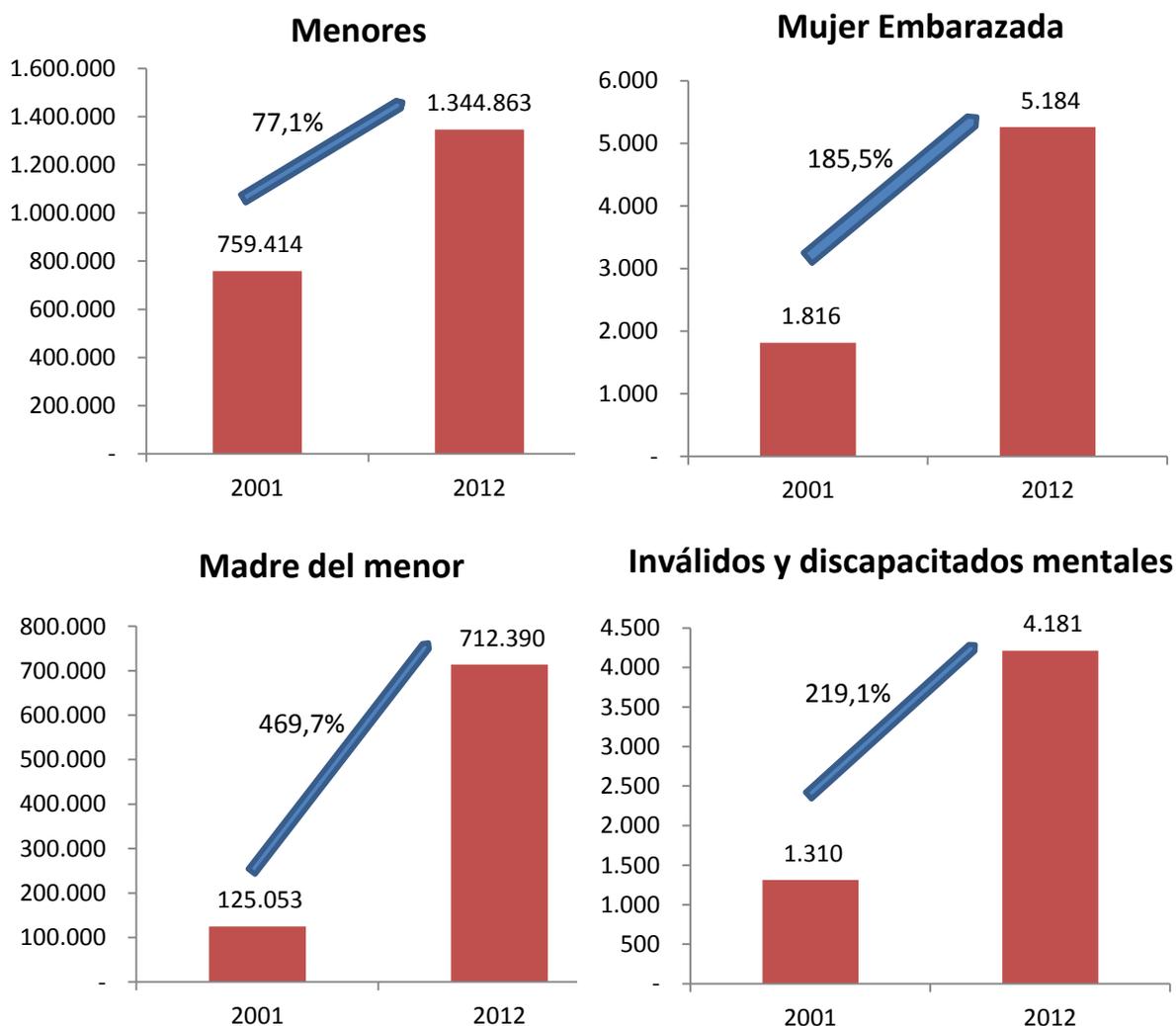
El otorgamiento de cupos extraordinarios de SUF en el período 2001 a 2007 permitió absorber en parte la demanda del beneficio de las causantes “madre del menor”, aumentando su participación del 14,1% al 26,5%. Esta tendencia se acentuó con la modificación legal del año 2007, llegando a representar el 34,5% del total de causantes del año 2012.

Se observa que en el año 2012, los causantes “menores” continúan teniendo la mayor participación dentro del total de SUF con un 65,1%, con un aumento de un 77,1% en el número de subsidios en el año 2012 respecto del año 2001. Las causantes “madre del menor” representaron el 34,5% del total de subsidios en el año 2012, lo que supone un aumento de un 469,7% en el número de subsidios en el año 2012 respecto del año 2001. Este aumento obedece a que hasta el año 2007, donde la asignación de SUF era en base a cupos, se daba prioridad de otorgamiento a los causantes “menores” por sobre las causantes “madre del menor”, siendo estas últimas las que presentaban una gran demanda insatisfecha.

Cabe destacar que las causantes “mujer embarazada” que hasta el año 2007 representaban el 0,2% del total de subsidios, se incrementaron en el año 2008 a un 0,5%, debido a la eliminación del requisito de tener en conjunto con el grupo familiar con el cual viva, un ingreso inferior a 48 UTM durante el año calendario anterior al que perciba el beneficio. Desde el año 2001 y hasta el año 2009 se observa una tendencia al alza en este tipo de causantes, llegando a un máximo de 7.058 mujeres embarazadas en el año 2009; en los siguientes años (2010-2012) esta tendencia comienza a dar muestras de una baja sostenida en el tiempo, situación que podría explicarse en parte por la incorporación de la mujer al mercado laboral.

En el Gráfico N° 3, se presentan las variaciones que experimentaron los distintos tipos de causantes del año 2001 al año 2012.

Gráfico N° 3: Variación por tipo de causante años 2001 y 2012



Se observa que el grupo de causantes “madre del menor” es el que ha mostrado un mayor aumento, con un incremento de un 469,7% entre el 2001 y el 2012, seguido por los causantes “inválidos y discapacitados mentales” que experimentaron un aumento de un 219,1%, las causantes “mujer embarazada” que aumentó en un 185,5% y por último los causantes “menores” con un incremento del 77,1%.

5.2. Distribución regional del número de subsidios

En esta sección se muestra la distribución regional del número promedio mensual de SUF, con el objetivo de identificar si el aumento observado en el número de SUF a nivel país, corresponde a un aumento a nivel de todas las regiones o sólo de algunas en particular.

En el cuadro N° 4, se presenta la distribución regional del número promedio mensual de SUF para cada año, con las variaciones porcentuales para los dos períodos analizados.

Para el cálculo de las variaciones porcentuales de los periodos 2001-2007 y 2007-2012, se consideró el número de SUF correspondientes a las regiones I de Tarapacá y XV de Arica y Parinacota como una sola región al igual que en el caso de la X región de Los Lagos y XIV de Los Ríos.

Cuadro N° 4: Distribución regional del número promedio mensual de SUF por año

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Δ % 2001- 2007	Δ % 2007- 2012
XV								13.891	19.655	23.861	24.226	24.687	52,7*	175,4*
I	14.832	16.546	17.449	18.055	19.122	20.299	22.653	20.387	29.801	37.968	39.082	37.703		
II	15.900	17.314	16.197	15.929	15.454	14.769	15.223	17.894	23.564	29.873	30.158	26.849	-4,3	76,4
III	16.414	17.866	17.950	18.135	18.328	18.726	19.936	24.349	31.069	37.330	36.913	35.062	21,5	75,9
IV	49.669	51.767	50.020	49.570	50.402	50.900	53.122	67.652	86.576	101.690	101.650	97.669	7,0	83,9
V	84.159	86.598	81.591	81.229	81.648	80.950	86.452	121.314	166.567	200.738	202.688	196.950	2,7	127,8
VI	47.211	51.107	51.527	51.670	52.494	52.953	57.108	69.808	89.789	105.608	107.327	107.060	21,0	87,5
VII	78.321	86.465	89.165	94.206	100.010	104.602	109.911	131.253	157.903	176.269	178.442	176.725	40,3	60,8
VIII	165.465	174.161	180.956	179.894	180.915	187.801	198.773	231.958	281.762	318.756	321.620	316.992	20,1	59,5
IX	97.087	104.596	108.328	107.658	109.755	121.314	132.656	156.398	184.998	203.243	201.981	198.943	36,6	50,0
XIV								54.397	65.223	73.639	73.799	73.040	26,4*	66,8*
X	105.615	110.604	113.746	114.309	117.391	124.422	133.482	98.802	120.235	147.733	152.305	149.644		
XI	6.315	7.074	7.815	8.222	8.732	9.233	10.040	11.886	14.674	17.163	17.555	17.421	59,0	73,5
XII	3.638	3.547	3.270	3.109	3.296	3.538	3.822	5.662	8.192	10.770	11.307	11.110	5,0	190,7
RM	202.969	206.476	198.907	196.234	196.350	197.618	208.202	286.834	446.263	599.718	617.385	596.764	2,6	186,6
Total	887.594	934.121	936.919	938.219	953.896	987.124	1.051.377	1.312.484	1.726.270	2.084.357	2.116.438	2.066.618	18,5	96,6

*Para efectos del análisis, se consideran las regiones XV y I como una sola, al igual que las regiones XIV y X.

En el período 2001-2007 el número de SUF a nivel país aumentó en un 18,5%. Sin embargo, el comportamiento a nivel regional es bastante heterogéneo, se observa que algunas regiones presentaron incrementos en el número de SUF mientras que la II Región de Antofagasta disminuyó en un 4,3%. Las regiones que mostraron un mayor incremento durante dicho período fueron la XI de Aysén y la I de Tarapacá con un 59% y 52,7% respectivamente.

En el período 2007-2012 todas las regiones tuvieron un aumento en el número de SUF, explicado fundamentalmente por el cambio en el sistema de otorgamiento del beneficio. Las regiones que mostraron un mayor incremento fueron las regiones XII de Magallanes y Antártica Chilena y Metropolitana con un 190,7% y 186,6% respectivamente. A su vez, las regiones que experimentaron un menor incremento fueron la IX de la Araucanía y la VIII del Biobío con un 50% y 59,5% respectivamente.

No obstante lo anterior, resulta relevante conocer si las variaciones presentadas en el cuadro N°4 provocaron algún cambio en la distribución porcentual a nivel regional de los subsidios. En el Cuadro N° 5, se presenta la variación en términos porcentuales que tuvo el número de subsidio en cada región.

Cuadro N° 5: Distribución regional de subsidios como porcentaje sobre el total, 2001-2012

Región	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
I*	1,7%	1,8%	1,9%	1,9%	2,0%	2,1%	2,2%	2,6%	2,9%	3,0%	3,0%	3,0%
II	1,8%	1,9%	1,7%	1,7%	1,6%	1,5%	1,4%	1,4%	1,4%	1,4%	1,4%	1,3%
III	1,8%	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%	1,8%	1,8%	1,7%	1,7%
IV	5,6%	5,5%	5,3%	5,3%	5,3%	5,2%	5,1%	5,2%	5,0%	4,9%	4,8%	4,7%
V	9,5%	9,3%	8,7%	8,7%	8,6%	8,2%	8,2%	9,2%	9,6%	9,6%	9,6%	9,5%
VI	5,3%	5,5%	5,5%	5,5%	5,5%	5,4%	5,4%	5,3%	5,2%	5,1%	5,1%	5,2%
VII	8,8%	9,3%	9,5%	10,0%	10,5%	10,6%	10,5%	10,0%	9,1%	8,5%	8,4%	8,6%
VIII	18,6%	18,6%	19,3%	19,2%	19,0%	19,0%	18,9%	17,7%	16,3%	15,3%	15,2%	15,3%
IX	10,9%	11,2%	11,6%	11,5%	11,5%	12,3%	12,6%	11,9%	10,7%	9,8%	9,5%	9,6%
X*	11,9%	11,8%	12,1%	12,2%	12,3%	12,6%	12,7%	11,7%	10,7%	10,6%	10,7%	10,8%
XI	0,7%	0,8%	0,8%	0,9%	0,9%	0,9%	1,0%	0,9%	0,9%	0,8%	0,8%	0,8%
XII	0,4%	0,4%	0,3%	0,3%	0,3%	0,4%	0,4%	0,4%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%
RM	22,9%	22,1%	21,2%	20,9%	20,6%	20,0%	19,8%	21,9%	25,9%	28,8%	29,2%	28,9%
Nacional	100%											

*: Para efectos del análisis para el período comprendido por los años 2008-2012, se consideran las regiones XV y I como una sola, al igual que las regiones XIV y X.

Se observa que la distribución porcentual permaneció prácticamente estable entre los años 2001-2007, destacando la V Región de Valparaíso y la Región Metropolitana que disminuyeron de un 9,5% a un 8,2% y de un 22,9% a un 19,8%, respectivamente. Por el contrario, en las regiones VII del Maule y IX de La Araucanía se aprecia un aumento del 8,8% a un 10,5% y del 10,9% al 12,6%, respectivamente. Estos pequeños cambios obedecen a las distribuciones de cupos de subsidios que se realizaban sobre la base del puntaje de la ficha CAS que registraban las personas que se encontraban en las listas de espera del beneficio.

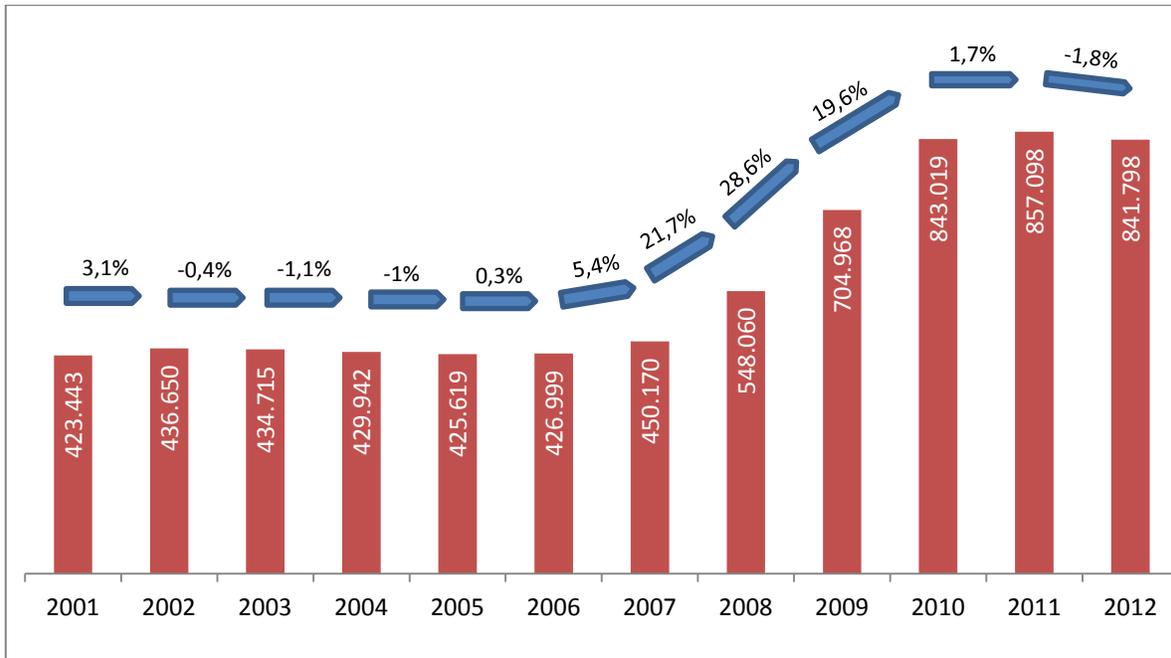
Los cambios observados durante el período 2007-2012 responden únicamente a la demanda de subsidios, ya que la oferta no se encontraba restringida como en el período anterior, así es posible apreciar como las regiones V de Valparaíso y en mayor medida la Metropolitana tenían una demanda insatisfecha, la que fue absorbida una vez eliminadas las restricciones de cupos, permitiendo que aumentaran su participación sobre el total llegando a un 9,5% y 28,9% respectivamente en el año 2012.

5.3. Evolución del número de beneficiarios del subsidio

En esta sección se presenta el número de beneficiarios de subsidios familiares, a fin de analizar si éstos tuvieron una variación igual o menor a la registrada en el número de subsidios analizados anteriormente.

En el Gráfico N° 4 se presenta el número promedio anual de beneficiarios de subsidio familiar para cada año en estudio.

Gráfico N° 4: Número promedio mensual de beneficiarios SUF por año



Se observa que el número de beneficiarios sigue la misma tendencia que el número de SUF, es decir, durante el período comprendido entre los años 2001-2007 se produjo un pequeño aumento, mientras que para el período 2007-2012 el aumento fue mucho mayor.

Se aprecia que en los años 2001-2006 el número de beneficiarios permaneció prácticamente estable, esto por la limitante de cupos supeditados a un marco presupuestario regional. Asimismo, se observa que a partir del año 2008 se produce un aumento más pronunciado del número promedio de beneficiarios, llegando a un aumento del 28,6% en el año 2009, seguido por un incremento del 19,6% en el año 2010, y con un incremento menor durante el año 2011 para finalizar el período con una disminución del 1,8% en el año 2012.

En el Cuadro N° 6 se presenta el número promedio mensual de beneficiarios de SUF, la variación porcentual con respecto al año anterior, la variación porcentual respecto del año 2001, el número promedio mensual de causantes, y la relación causante por beneficiario para cada año.

Beneficiarios son aquellas personas que reciben el subsidio, el que puede ser causado ya sea por menores de 18 años, discapacitados mentales, inválidos, o por las madres del menor o las mujeres embarazadas, las que son causantes y beneficiarias a la vez.

Cuadro N° 6: Variación porcentual de los beneficiarios SUF y relación con el
Número de causantes por año

Año	N° Beneficiarios SUF promedio mensual	Variación respecto año anterior (%)	Variación respecto año 2001 (%)	N° causantes promedio mensual	N° Causantes/ N° Beneficiarios
2001	423.443			887.594	2,1
2002	436.650	3,1	3,1	934.121	2,1
2003	434.715	-0,4	2,7	936.919	2,2
2004	429.942	-1,1	1,5	938.219	2,2
2005	425.619	-1,0	0,5	953.896	2,2
2006	426.999	0,3	0,8	987.124	2,3
2007	450.170	5,4	6,3	1.051.377	2,3
2008	548.060	21,7	29,4	1.312.484	2,4
2009	704.968	28,6	66,5	1.726.270	2,4
2010	843.019	19,6%	99,1	2.084.357	2,5
2011	857.098	1,7	102,4	2.116.438	2,5
2012	841.798	-1,8	98,8	2.066.618	2,5
Variación 2001 - 2007					6,3%
Variación 2007 - 2012					87,0%
Variación 2001 - 2012					98,8%

De este cuadro es posible observar que, para el período 2001-2012 el número de beneficiarios de SUF aumentó en un 98,8%. Al analizar por separado los períodos 2001-2007 y 2007-2012 se tiene que, para el primer período el número de beneficiarios experimentó un aumento de un 6,3%, mientras que para el segundo período el aumento fue de un 87%.

Al comparar el número de causantes de SUF con el número de beneficiarios, se obtiene que al inicio del período el número de causantes era aproximadamente el doble del de beneficiarios, alcanzando una relación de 2,1 causantes por beneficiario, mientras que para el final del período, la relación causantes por beneficiario aumentó a 2,5.

Sin embargo al observar el cuadro N° 7, queda en evidencia que el aumento de la relación causantes por beneficiario, vista en el cuadro anterior, se debe fundamentalmente al aumento de las causantes “madres del menor”. Se aprecia que relación causantes “madres del menor” por beneficiario, aumentó de 0,3 en el año 2001 a 0,85 en el años 2012.

A su vez, se observa que la relación de los causantes “menor”, “inválido” y “discapacitado mental” por beneficiario disminuyó de 1,8 a 1,6 durante el período en análisis.

Cuadro N° 7: Relación tipo de causantes por beneficiarios por año

Año	N° Beneficiarios SUF promedio mensual	N° causantes madre del menor	N° causantes madre del menor/ N° beneficiarios	N° Causantes menor, inválido y discapacitado mental promedio	N° Causantes menor, inválido y discapacitado mental/ N° Beneficiarios
2001	423.443	125.053	0,3	760.725	1,8
2002	436.650	150.010	0,3	782.252	1,8
2003	434.715	176.443	0,4	759.100	1,7
2004	429.942	195.642	0,5	740.543	1,7
2005	425.619	215.879	0,5	735.812	1,7
2006	426.999	243.204	0,6	742.060	1,7
2007	450.170	278.216	0,6	770.614	1,7
2008	548.060	380.927	0,7	925.586	1,7
2009	704.968	546.646	0,8	1.172.566	1,7
2010	843.019	702.693	0,8	1.375.051	1,6
2011	857.098	725.478	0,8	1.385.212	1,6
2012	841.798	712.390	0,8	1.349.044	1,6

Este análisis deja en evidencia que el aumento de la relación causantes/beneficiario no se debe a un aumento del grupo familiar a cargo, sino que es explicado principalmente por el aumento de las causantes “madres del menor”.

5.4. Evolución del gasto en subsidios familiares

El gasto en subsidios familiares está determinado por el número de subsidios entregados y el monto de éstos. Como ha quedado demostrado en los puntos anteriores, es a contar del año 2007 cuando el número de subsidios entregados registró un fuerte aumento y en consecuencia el gasto siguió la misma tendencia.

En el cuadro N° 8, se presenta el gasto anual en SUF actualizado a pesos de diciembre de 2012 para el periodo 2001-2012.

Cuadro N° 8: Gasto anual en SUF
(Monto en miles de pesos de diciembre de 2012)

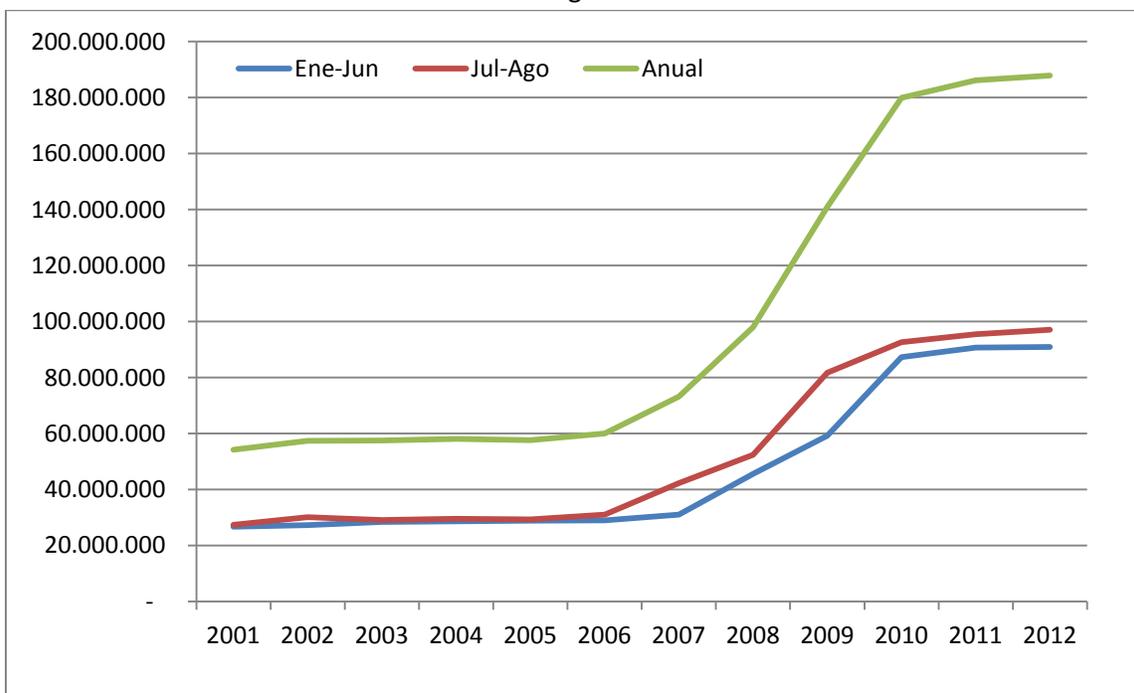
Año	Monto M\$	Variación respecto año anterior (%)	Variación respecto año 2001 (%)
2001	54.017.727		
2002	57.316.614	6,1	6,1
2003	57.446.349	0,2	6,3
2004	58.015.614	1,0	7,4
2005	58.195.606	0,3	7,7
2006	59.918.102	3,0	10,9
2007	73.186.140	22,1	35,5
2008	97.931.121	33,8	81,3
2009	140.876.589	43,9	160,8
2010	179.880.244	27,7	233,0
2011	186.111.188	3,5	244,5
2012	187.882.367	1,0	247,8
Variación 2001 - 2007			35,5%
Variación 2007 - 2012			156,7%
Variación 2001 - 2012			247,8%

Se observa en el Cuadro N° 8, que el gasto en subsidios familiares para el período 2001-2012 aumentó en un 247,8%. Al analizar por separado los períodos 2001-2007 y 2007-2012 se tiene que para el primer período el gasto experimentó un aumento de un 35,5%, mientras que para el segundo período el aumento fue de un 156,7%.

El aumento del gasto entre los años 2001-2007, se explica en gran parte por el aumento de cupos en las comunas más vulnerables del país. Para el período 2007 – 2012 el gasto tuvo un incremento mucho mayor al observado en el período anterior debido principalmente al crecimiento explosivo del número de subsidios familiares.

Para analizar por separado los factores que influyen en el aumento del gasto, a saber, variaciones en el número de subsidios y variación en el valor del monto del subsidio, en el Gráfico N° 5, se presenta la evolución del gasto en subsidios familiares para el periodo 2001-2012, mostrando las curvas de gasto anual y semestral para cada año de forma de identificar el efecto que tiene el reajuste del valor del monto del subsidio en el nivel de gasto, este reajuste se realiza generalmente en el mes de julio de cada año.

Grafico N° 5: Evolución del gasto en subsidios familiares



Es posible apreciar en el Gráfico N° 5, que durante los primeros años de estudio y hasta el primer semestre del año 2007, las curvas del gasto en subsidios familiares correspondientes al primer y segundo semestre eran prácticamente iguales. Sólo a contar del segundo semestre del año 2007 se observa que las curvas se comienzan a distanciar. Al analizar los factores que provocaron el distanciamiento de las curvas, se obtiene que para el año 2007 el monto del subsidio familiar aumentó en un 25,9% y fue en ese mismo año donde se comenzó a observar un incremento en el número de subsidios.

En el año 2008 se observa que las curvas de gasto, representadas semestralmente, estuvieron mínimamente distanciadas debido a que los efectos “número de subsidios” y “valor del monto del beneficio” se comportaron inversamente, por una parte aumentó el número de subsidios, y por otra el monto del beneficio, en pesos de julio de 2012, disminuyó en un 2,4%.

A su vez, en el año 2009, se observó que el nivel de gasto del segundo semestre fue muy superior al del primer semestre, mostrando así el mayor distanciamiento de las curvas, esto se explica principalmente por el incremento en el número de subsidios y el aumento de un 12,4% en el valor del monto de éste.

Finalmente para los años 2010, 2011, 2012 las curvas se encuentran levemente distanciadas, esto se explica por el bajo porcentaje de variación del número de subsidios, sumado al bajo incremento del monto del beneficio.

6. Relación entre subsidio familiar y nivel de pobreza

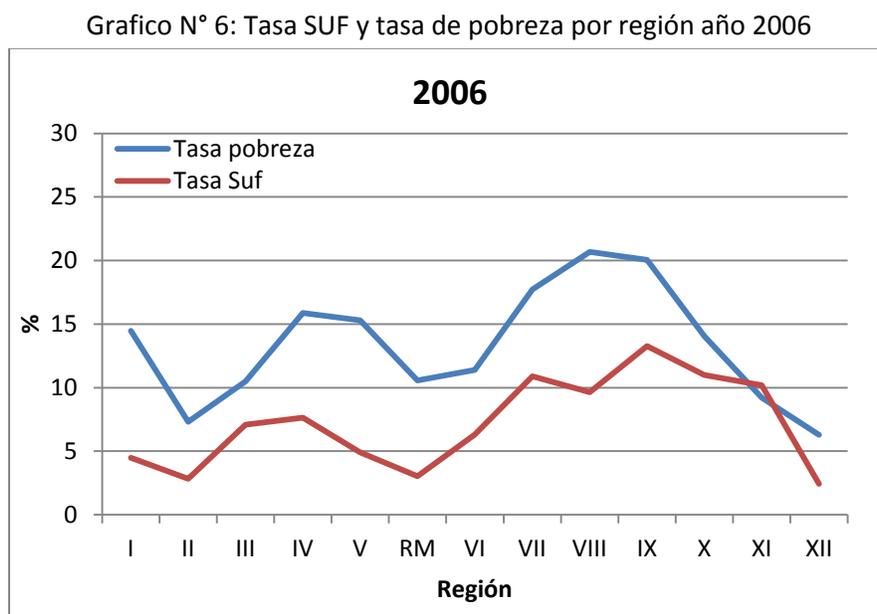
En esta sección, se presenta la relación que tiene el número de subsidios familiares con el nivel de pobreza para los años 2006, 2009 y 2011, debido a que la encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), que entrega las cifras de pobreza, se realizó durante esos años. Sin embargo, a pesar de contar sólo con tres años de información para realizar el análisis, esta información permite identificar si los cambios realizados en la forma de asignación del subsidio familiar tuvieron alguna influencia en la forma en que se relacionan el número de SUF con el nivel de pobreza.

6.1. Análisis a nivel regional

Para realizar este análisis, se construyeron tasas de pobreza y de subsidios familiares a nivel regional, a fin de apreciar, qué porcentaje de la población regional está bajo la línea de pobreza, es decir, indigentes y pobres no indigentes, y qué porcentaje de la población regional recibió SUF.

Los datos para la construcción de la tasa de pobreza se obtuvieron de la encuesta CASEN, tanto el número de personas bajo la línea de la pobreza como la población de cada región. Para la construcción de la tasa de SUF, el número de SUF se obtuvo de las estadísticas de la Superintendencia de Seguridad Social y la población regional se obtuvo también de la encuesta CASEN y no de las cifras publicadas por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), con el objetivo de hacer comparables los datos.

En el gráfico N° 6, se presentan las tasas de SUF y de pobreza a nivel regional para el año 2006.



Fuente: Encuesta CASEN 2006

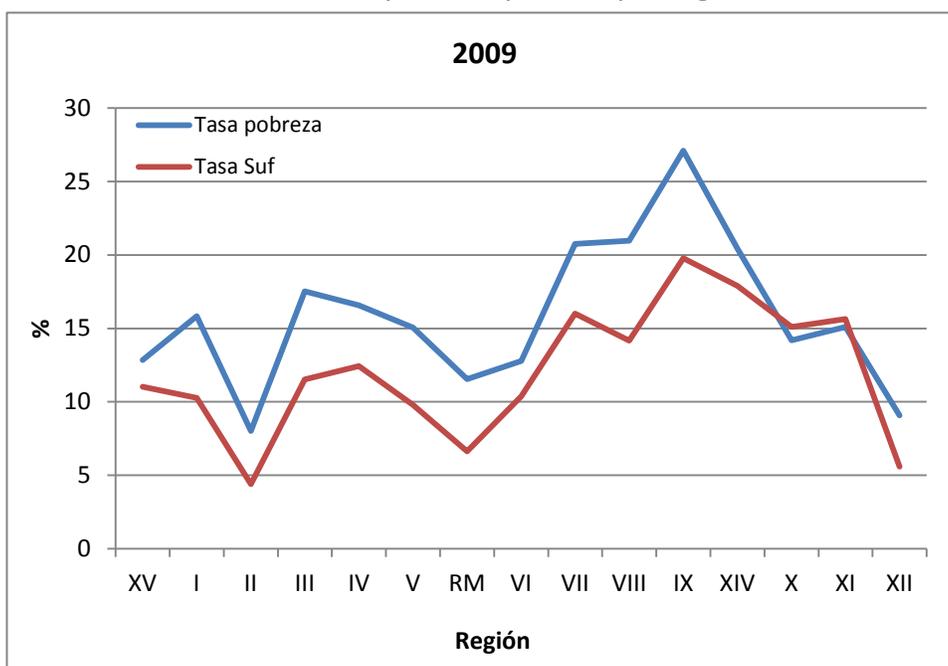
Se aprecia que existe una relación positiva entre la tasa de SUF y la tasa de pobreza. En este sentido, se observa que las regiones que registraron la menor tasa de pobreza, II de Antofagasta y

XII de Magallanes y Antártica Chilena, también mostraron la menor tasa de subsidios, a su vez se observa que las regiones que presentaron altos niveles de pobreza, mostraron una alta tasa de SUF, con excepción de las regiones V de Valparaíso y VIII del Biobío, las que para el nivel de tasa de pobreza observado mostraron una baja tasa de SUF.

Se observa también que la tasa de SUF es menor que la tasa de pobreza para todas las regiones exceptuando la XI Región de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo.

En el gráfico N° 7, se presenta la tasa de SUF y la tasa de pobreza a nivel regional para el año 2009.

Grafico N° 7: Tasa SUF y tasa de pobreza por región año 2009



Fuente: Encuesta CASEN 2009

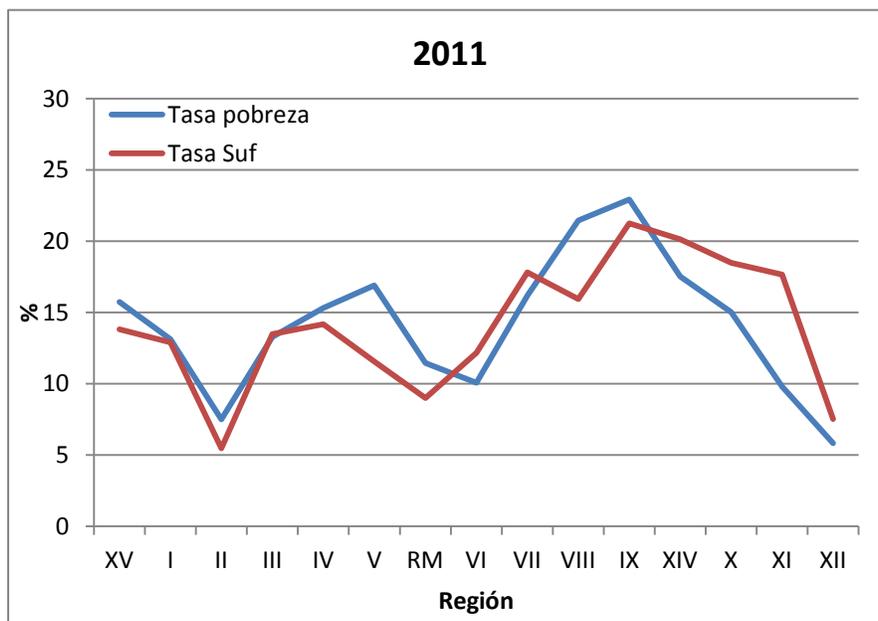
Se observa, que para el año 2009 la relación entre las tasas de pobreza y de SUF parece ser más directa. A su vez, se aprecia que en las regiones I de Tarapacá, III de Atacama, VIII del Biobío y IX de la Araucanía, el nivel de pobreza versus la tasa de SUF presentan su mayor distanciamiento.

Finalmente, se mantiene el comportamiento observado en la VIII Región del Biobío en el año 2006, en el sentido que la tasa de SUF es menor que la observada en otras regiones con similar tasa de pobreza, tales como la VII del Maule y XIV de Los Ríos.

En el gráfico N° 7, se observa que la X Región de Los Lagos, y la XI Región de Aysén tienen un número de subsidios familiares superior al número de personas bajo la línea de la pobreza.

En el gráfico N° 8, se presenta la tasa de SUF y la tasa de pobreza a nivel regional para el año 2011.

Grafico N° 8: Tasa SUF y tasa de pobreza por región año 2011



Fuente: Encuesta CASEN 2011

Para el año 2011 se continúa observando una relación positiva entre tasa de pobreza y tasa de SUF.

Se aprecia que en las regiones del norte del país, desde la XV de Arica y Parinacota hasta la IV de Coquimbo, las tasas de pobreza y de SUF son muy similares. Por su parte, se observa que la tasa de SUF supera a la tasa de pobreza en las regiones VI del Libertador Bernardo O'Higgins, VII del Maule y en las regiones del extremo sur del país, es decir, desde la XIV de Los Ríos hasta la XII de Magallanes y Antártica Chilena.

Esto último resulta esperable, por cuanto el subsidio familiar está dirigido a los solicitantes que cumplan con los requisitos exigidos en la Ley N° 18.020 y que obtengan un puntaje en la Ficha de Protección Social igual o inferior a 11.734 puntos, puntaje que representa aproximadamente el 48%³ de la población del país.

³ Fuente, MIDEPLAN base de datos FPS a enero 2010.

6.2. Análisis a nivel país

Para observar la incidencia que tuvo el cambio en la forma de asignar los subsidios familiares en la relación de las variables tasa de SUF y tasa de pobreza, se realizó un análisis de correlación para conocer el grado de asociación de dichas variables. El grado de correlación se expresa como un número comprendido entre -1 y 1 y se le conoce como coeficiente de correlación⁴.

Para este análisis se ponderó la tasa de SUF por la importancia relativa que tenía cada región en el total de subsidios familiares, y la tasa de pobreza se ponderó por la importancia relativa que tenían las personas bajo la línea de la pobreza de cada región sobre el total, con el fin de no asignar la misma importancia relativa a cada región sino que darle un peso en función de la cantidad de personas que reciben subsidios familiares y la cantidad de personas que se encuentran bajo la línea de pobreza.

En el cuadro N° 9 se presentan los coeficientes de correlación obtenidos para los años 2006, 2009 y 2011⁵.

Cuadro N° 9:
Coeficiente de correlación entre tasas de pobreza y SUF, según año

Año	Correlación
2006	0,9093
2009	0,9872
2011	0,9873

Del cuadro N° 9, se puede inferir que la eliminación del sistema de cupos, producida en septiembre del año 2007, permitió que el número de SUF respondiera de una manera más directa a los niveles de pobreza observados en cada región, pasando de una correlación de 0,90 a 0,98, en los años 2006 y 2009, respectivamente. Para el año 2011 se observa que la correlación es prácticamente la misma que la observada en el año 2009.

Es importante mencionar que el alto nivel de correlación existente entre estas dos variables, se explica en gran parte porque el requisito fundamental para optar al beneficio, es que el solicitante y su grupo familiar deben obtener un puntaje igual o inferior a los 11.734 puntos en la Ficha de Protección Social.

⁴ El valor del coeficiente de correlación entre dos variables varía en el intervalo [-1,1]. La interpretación de los valores es:

- Igual a 1, existe una correlación positiva perfecta, es decir, cuando una variable aumenta, la otra también lo hace en proporción constante
- Entre 0 y 1, existe correlación positiva
- Igual a 0, no existe relación lineal
- Entre -1 y 0, existe correlación negativa
- Igual a -1, existe una correlación negativa perfecta, es decir, cuando una variable aumenta, la otra disminuye en proporción constante

⁵ Para conocer los datos utilizados en el análisis ver anexo.

7. Conclusiones

1. El presente informe detalla las distintas modificaciones legales realizadas al subsidio familiar desde su creación hasta el año 2012. Destaca el aumento que tuvo su población objetivo al incrementar de 5 a 18 años la edad de los causantes “menores” junto con la incorporación de las causantes “madres del menor”, “mujer embarazada”, “inválidos” y “discapacitados mentales”, y el cambio producido en la forma de asignación del beneficio de uno sujeto a límites dados por los cupos máximos mensuales de nuevos subsidios y los marcos presupuestarios regionales, que requería de procesos de postulación y selección de los beneficiarios y causantes, vigente durante el periodo comprendido por los años 1987-2007, a uno en que solo se requiere el cumplimiento de requisitos, vigente desde septiembre de 2007 a la fecha.
2. Al analizar el comportamiento del número de SUF, se observó como el establecimiento de cupos máximos mensuales de nuevos subsidios y los marcos presupuestarios regionales, evitaron que el número de subsidios respondiera de manera directa a los distintos cambios efectuados en la Ley N° 18.020, principalmente los que dicen relación con el aumento de la población objetivo del subsidio. Sólo se logró apreciar el real efecto de dichas modificaciones a contar de septiembre de 2007 cuando se eliminaron las restricciones, permitiendo que el número de subsidios promedio mensual pagados durante el año 2012 ascendiera a 2.066.618.
3. Se mostró que el valor real del monto del subsidio experimentó una disminución desde su creación en el año 1981 hasta el año 1990, lo anterior producto del bajo o nulo nivel de reajuste que se le aplicaba. A partir de este último año se fue incrementando su valor hasta llegar a los \$7.744 vigentes a contar del mes de Julio del año 2012, con lo cual éste recuperó su poder adquisitivo, alcanzando el 101,7% del valor real del subsidio vigente al mes de agosto de 1981.
4. El análisis del beneficio durante el período 2001-2012, mostró que el número de subsidios familiares pagados se incrementó en un 132,8%, pasando de 887.594 subsidios pagados en el año 2001 a 2.066.618 en el año 2012.
5. La importancia relativa de los diferentes tipos de causantes también experimentaron cambios durante el período comprendido por los años 2001 al 2012. En efecto, se mostró como los causantes “menores” fueron disminuyendo su participación dentro del total, ya que en el año 2001 representaban el 85,6% del total mientras que en el año 2012 representaron el 65,1%. Esta pérdida de representatividad fue provocada por el aumento de las causantes “madres del menor” que no existían hasta el año 1989, las que pasaron de representar un 14,1% del total de SUF en el año 2001 a un 34,5% en el año 2012. En términos generales, durante los años 2001-2012 se observó que los causantes “menores” experimentaron un aumento de un 77,1%, las causantes “madres del menor” aumentaron

en un 469,7%, los causantes “inválidos y discapacitados mentales” crecieron un 219,1%, mientras que las “mujeres embarazadas” crecieron un 185,5%.

6. Respecto del número de beneficiarios se observó un aumento del 98,8%, pasando de 423.443 beneficiarios en el año 2001 a 841.798 en el año 2012. Al comparar el comportamiento de esta variable con el del número de subsidios, se establece que en el año 2001 cada beneficiario en promedio recibía, aproximadamente, 2 subsidios, mientras que en el año 2012 recibía 2,5. Sin embargo, al considerar sólo el número de subsidios correspondiente a los causantes “menores” e “inválidos y discapacitados mentales”, se obtiene que el número promedio de subsidios por beneficiario disminuyó de 1,8 en el año 2001 a 1,6 en el año 2012.
7. El gasto en subsidios familiares durante el período 2001-2006, mostró un crecimiento moderado, por cuanto él obedecía principalmente a un presupuesto fijo debido a que la oferta del beneficio estaba contenida. Esta tendencia cambia a contar del 2007, observándose un incremento en el gasto de un 156,7% producto de las modificaciones introducidas por la Ley N° 20.203.
8. Respecto de la relación del número de subsidios familiares con el nivel de pobreza, se puede concluir que el beneficio se focaliza en aquellas regiones con mayores tasas de pobreza.

Anexo: Datos utilizados en el análisis de la relación entre subsidio familiar y nivel de pobreza

Año	Región	Población ¹	N° personas en situación de pobreza ²	N° promedio de personas que recibió subsidio familiar	Tasa pobreza	Tasa SUF	Tasa ponderada pobreza	Tasa ponderada SUF
2006	I	452.085	65.419	20.299	14,471	4,490	0,429	0,133
	II	519.654	37.973	14.769	7,307	2,842	0,126	0,049
	III	264.075	27.676	18.726	10,480	7,091	0,131	0,089
	IV	666.718	105.838	50.900	15,874	7,634	0,761	0,366
	V	1.652.274	252.693	80.950	15,294	4,899	1,750	0,560
	VI	838.961	95.642	52.953	11,400	6,312	0,494	0,273
	VII	960.396	170.194	104.602	17,721	10,892	1,365	0,839
	VIII	1.950.099	403.363	187.801	20,684	9,630	3,777	1,759
	IX	914.245	183.331	121.314	20,053	13,269	1,664	1,101
	X	1.131.413	158.853	124.422	14,040	10,997	1,010	0,791
	XI	90.493	8.342	9.233	9,218	10,203	0,035	0,039
	XII	144.739	9.106	3.538	6,291	2,444	0,026	0,010
	RM	6.529.831	690.507	197.618	10,575	3,026	3,306	0,946
2009	XV	178.430	22.917	19.655	12,844	11,016	0,117	0,101
	I	290.347	45.967	29.801	15,832	10,264	0,290	0,188
	II	536.990	42.981	23.564	8,004	4,388	0,137	0,075
	III	269.726	47.257	31.069	17,520	11,519	0,330	0,217
	IV	696.692	115.449	86.576	16,571	12,427	0,763	0,572
	V	1.703.394	256.398	166.567	15,052	9,779	1,538	0,999
	RM	6.729.972	777.016	446.263	11,546	6,631	3,576	2,054
	VI	865.366	110.663	89.789	12,788	10,376	0,564	0,458
	VII	986.044	204.542	157.903	20,744	16,014	1,691	1,306
	VIII	1.989.857	417.302	281.762	20,971	14,160	3,488	2,355
	IX	935.341	253.499	184.998	27,102	19,779	2,738	1,998
	XIV	364.530	74.462	65.223	20,427	17,892	0,606	0,531
	X	795.874	112.981	120.235	14,196	15,107	0,639	0,680
XI	93.787	14.168	14.674	15,107	15,646	0,085	0,088	
XII	146.485	13.278	8.192	9,064	5,592	0,048	0,030	
2011	XV	175.196	27.581	24.226	15,743	13,828	0,177	0,156
	I	302.647	39.741	39.082	13,131	12,913	0,213	0,210
	II	552.056	41.407	30.158	7,501	5,463	0,127	0,092
	III	273.870	36.364	36.913	13,278	13,478	0,197	0,200
	IV	717.663	109.950	101.650	15,321	14,164	0,688	0,636
	V	1.752.453	296.060	202.688	16,894	11,566	2,044	1,399
	RM	6.875.332	787.903	617.982	11,460	8,988	3,689	2,894
	VI	881.735	88.806	107.327	10,072	12,172	0,365	0,442
	VII	1.001.753	162.221	178.442	16,194	17,813	1,073	1,181
	VIII	2.018.383	433.094	321.620	21,457	15,935	3,797	2,820
	IX	950.070	217.755	201.981	22,920	21,260	2,039	1,892
	XIV	366.527	64.201	73.799	17,516	20,135	0,459	0,528
	X	823.855	123.782	152.305	15,025	18,487	0,760	0,935
XI	99.456	9.740	17.555	9,793	17,651	0,039	0,070	
XII	150.314	8.749	11.307	5,820	7,522	0,021	0,027	

1: Encuestas CASEN 2006, 2009 y 2011

2: Indigentes + pobres no indigentes