



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE

Apuntes Legislativos

Observatorio de Iniciativas Legislativas



CENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS UC

➤ Ingreso Ético Familiar: reflexiones en torno a la nueva política social para población en situación de extrema pobreza

Análisis del proyecto de ley que Crea el Ingreso Ético Familiar
(boletín 7992-06)

enero 2012 > nº 14

Documento elaborado a partir de talleres de discusión en los que participaron: Ignacio Irrarrázaval, Jimena López de Lériða, Luis Maldonado, Paula Margotta, Teresita Matus, Soledad Ortúzar y Aristides Torche. Edición general: Isabel Castillo.

Apuntes Legislativos es editado por el Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica. La opinión de los autores es responsabilidad de los mismos y no representa necesariamente a la Universidad Católica. Disponible en www.politicaspublicas.uc.cl

Introducción

El concepto de ingreso ético se introdujo en el debate público el año 2007, cuando Monseñor Alejandro Goic declaró que más que un sueldo mínimo, se debiese asegurar un ingreso mínimo de \$250.000 siguiendo un imperativo ético. Este llamado generó un amplio debate político y académico, siendo una de sus expresiones la conformación por parte de la entonces Presidenta Michelle Bachelet del Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad, también conocida como Comisión Meller por quien fuera su presidente.

Este Consejo orientó sus recomendaciones hacia diversas medidas para aumentar la participación laboral, argumentando que el principio básico de las políticas sociales no debiese ser el aliviar la situación afflictiva de los que están fuera del mercado del trabajo sino incentivar que estas personas se capaciten, busquen empleo y trabajo.

Siguiendo esa discusión y la nomenclatura de ingreso ético es que hoy se presenta la propuesta de implementar un programa con este nombre, aunque con un foco distinto. Esta es una de las políticas emblemáticas del gobierno de Sebastián Piñera, formando parte de uno de los siete ejes de su programa, la superación de la pobreza, destacado durante la campaña y los mensajes presidenciales del 21 de mayo.

El Ingreso Ético Familiar propuesto se orienta prioritariamente hacia las familias en situación de indigencia o extrema pobreza, que de acuerdo a la encuesta Casen 2009 son el 3,7% de la población, unas 170 mil familias o 600 mil personas. Se compone de dos grandes ejes: un conjunto de transferencias monetarias y el acompañamiento mediante diversos programas de apoyo. Estos componentes se han concebido como parte de tres pilares: dignidad, deberes y logros, combinando transferencias no condicionadas para otorgar mayor seguridad a las familias, con transferencias sujetas a compromisos y bonos por esfuerzos adicionales. Igualmente, como parte de los logros, se introduce un subsidio al empleo femenino. Para las familias en condición de extrema pobreza, la entrada a este programa conlleva la asistencia mediante diversos programas de apoyo, que junto a las transferencias monetarias, conforman el Subsistema Seguridades y Oportunidades, inserto en el Sistema Intersectorial de Protección Social. Los programas de apoyo son el Programa Eje, consistente en realizar el diagnóstico de la situación de la familia, construir junto a ésta un esquema de intervención y realizar el monitoreo de los avances, un Programa Psicosocial y un Programa Sociolaboral.

Una primera etapa de este programa comenzó a implementarse en 2011 mediante la entrega de un bono denominado Asignación Social como suplemento del ingreso autónomo para las familias beneficiarias del programa Chile Solidario. El resto de los componentes de este programa, así como sus características generales, buscan definirse por ley, para lo que en octubre de 2011 se ingresó a la Cámara de Diputados el proyecto que será analizado (boletín 7992-06).

A pesar del foco en la extrema pobreza, se propone que algunos de los bonos cubran hasta el 40% de la población más vulnerable. Por su cobertura y características será el sucesor del programa Chile Solidario, lo que se refleja en los artículos transitorios del proyecto que establecen que en el mes subsiguiente de entrada en vigencia la ley, no se admitirán nuevas personas a éste.

A continuación se presentan las reflexiones y comentarios de un grupo de académicos sobre el proyecto en cuestión, analizando sus antecedentes y distintos componentes con el fin de hacer notar los temas que se considera requieren mayor atención, y sugerir mejoras a incorporar durante el proceso de tramitación.

1. Evaluación general del proyecto

En términos generales, la política propuesta resulta positiva en cuanto constituye una mejora de lo actual, reconociendo el camino recorrido. En este sentido, recoge mucho del Chile Solidario, programa que ya lleva una década de existencia y donde se han identificado claramente algunos de sus nudos críticos y problemas de implementación, proponiendo mejoras, lo que le otorga mayor posibilidad de éxito, construyendo sobre lo existente.

Asimismo, se mantiene el enfoque multicarencial del programa que pretende abordar simultáneamente distintas carencias que se suman (en ámbitos como empleo, salud y educación), entendiendo que un mejoramiento aislado de una de ellas es poco eficiente.

Como mejoras del Chile Solidario se incluye una mayor flexibilidad en la intervención, poniendo énfasis en el diagnóstico y las características específicas de la familia, reconociendo así un problema de rigidez existente. Se permitirá además la posibilidad de reingreso al programa, evidenciando que en muchos casos la pobreza extrema es una condición persistente o de la cual las familias pueden entrar y salir.

Entre los elementos nuevos de esta política destaca un mayor énfasis en el diagnóstico de la realidad de la familia, el separar en dos programas de acompañamiento los aspectos psicosocial y sociolaboral, que estarían a cargo de personas distintas, y el incorporar nuevos bonos y mayores exigencias, aumentando los montos de las transferencias. Estos elementos abren nuevos desafíos de implementación, como se detallará más adelante.

El que en la práctica este proyecto sea una versión renovada y mejorada del Chile Solidario hace que sea menos “innovador y revolucionario” de lo que se declara en los fundamentos del mensaje. La opinión de los académicos convocados es que la política social debiese orientarse más en la línea de propuesta de la Comisión de Equidad, es decir, promover y capacitar para el ingreso al mercado laboral, más que a una política social tradicional que busca alivio a una situación aflictiva de una población muy focalizada. En ese sentido, el proyecto propuesto tiene más de continuidad que de cambio, siendo el subsidio al empleo femenino la mayor novedad en este sentido.

Por otra parte, hay una serie de aspectos en los que no se innova a pesar de haber evidenciado problemas en el diseño actual, muchos de los cuales dicen relación con la implementación y en cierta medida superan lo que puede contener la ley. Sin embargo, hay elementos que se podrían incluir con más detalle en el proyecto. En esta línea, a pesar de haber incorporado un Programa Eje con énfasis en el diagnóstico entregando mayor flexibilidad a la intervención, falta mayor reconocimiento de las diferencias existentes al interior del universo de familias en situación de extrema pobreza, diferencias que tienen componentes territoriales, de trayectoria familiar y factores coyunturales, entre otros.

Además, persisten problemas con el sistema de focalización –específicamente con la Ficha de Protección Social–, con la capacidad de los municipios para hacerse cargo de tareas como los programas de apoyo y colaborar en la organización de la oferta laboral. Mejorar estos temas ciertamente supera los objetivos de este proyecto y, aunque sean factores que se estén trabajando, son clave para el éxito de la política.

Por último, como comentario general al articulado del proyecto de ley, éste no describe suficientemente los elementos del programa, pues deja todas las características específicas como la definición de beneficiarios, los montos de las transferencias, las condicionalidades para las transferencias, entre otras, al reglamento a ser dictado con posterioridad. Existe en esta materia una tensión entre la excesiva rigidez de definir todo por ley y ante cualquier cambio deber pasar un nuevo proyecto por el Congreso versus el solo delinear ciertos aspectos en la ley y dejar el resto a normas de menor rango que dicta el Ejecutivo, como es este caso. Y reconociendo que probablemente el dejar temas abiertos en el texto del proyecto tenga que ver con una estrategia legislativa, durante la tramitación se hace necesario que se produzcan mayores especificaciones que puedan hacer más transparente la política y darle continuidad en el tiempo.

2. Diseño de la política

El diseño propuesto del Ingreso Ético Familiar, que, como se mencionó incluye diversas transferencias y programas de acompañamiento, resulta de gran complejidad, tanto por la fórmula utilizada para el cálculo de los montos de transferencias como por el número y diversidad de bonos. Además, en la implementación concurren diversas instituciones en la selección e identificación de los beneficiarios, en la administración de los programas, entre otras, lo que implica que para su éxito se requiere que se cumplan una serie de supuestos por parte de las instituciones que implementan. Esta complejidad y fragmentación implica que el programa podría ser difícil de comprender para la ciudadanía.

Un segundo tema clave del diseño es el reconocimiento de la diversidad de la realidad social. En el proyecto no hay ningún tipo de referencia a diferenciaciones en la población objetivo –en parte porque según el formato actual sería tema de reglamento–, siendo que hoy en día existe información detallada sobre las características de la población en territorios específicos así como diagnósticos sobre qué características implican mayor complejidad y más baja probabilidad de salir de la condición de extrema pobreza y viceversa, las familias que pueden tener mayores posibilidades de éxito.

En esta línea, es importante que no se conciba a la población en situación de indigencia como homogénea. Considerando que el objetivo explícito de la política es crear “un verdadero instrumento de promoción y ascenso social”, siendo la autonomía de las familias el objetivo final, no se menciona qué ocurre en casos de adultos mayores, discapacitados u otras condiciones que impidan a las personas procurarse un ingreso al finalizar el periodo de intervención. En estos casos se requiere de una política asistencial persistente en el tiempo, por lo que podría no tener mayor sentido su ingreso a este programa. Sin embargo, distinciones de este tipo no se encuentran presentes en el proyecto.

El que exista un Programa Eje con un fuerte énfasis en el diagnóstico resulta positivo para poder determinar las características específicas de la familia, pero para que ese diagnóstico tenga sentido, es necesario que el programa contemple mayor flexibilidad, por ejemplo, en el tiempo de permanencia. Una alternativa que podría ser eficiente para aquellas familias o personas que presentan mayores fortalezas para salir de la condición en que se encuentran es la posibilidad de extenderles el plazo de permanencia en el programa por un período fijo definido *a priori*. Esto podría tener mejores resultados que permitirles volver a entrar en el programa luego de un determinado tiempo. Se estima que no más del 10% estaría en esta situación por lo que es factible de aplicar.

Para determinar qué familias estarían en este grupo se debe pensar en un sistema adecuado de evaluación, sea en la forma de un panel de especialistas que puede analizar los casos u otro mecanismo. Por ejemplo, en Estados Unidos se han definido una serie de condiciones especiales dando forma a un “manual de

excepcionalidades”. La fórmula específica requiere mayor análisis de manera que diferenciación no implique discrecionalidad; sin embargo, esta alternativa intermedia debiese ser posible.

Por otra parte, existen antecedentes más generales sobre zonas que requieren de consideraciones especiales, por ejemplo, regiones más deprimidas donde puede ser más complejo que estas familias superen la condición de extrema pobreza en el mediano plazo al no haber suficiente oferta laboral. Igualmente, existen costos diferenciados de llegar con los beneficios a distintas zonas del país, los que deben ser considerados.

Otro tema clave del diseño son los incentivos perversos que la política puede generar, particularmente en relación a crear dependencia del asistencialismo. Si bien este no es un programa que busque promover la formalidad laboral de las personas, es fundamental cuidar que no se produzcan incentivos contrarios de fomentar la informalidad. El que los bonos de protección y transferencias por deberes y logros se mantengan por los 24 meses establecidos en caso de egreso anticipado del Programa de Acompañamiento Sociolaboral puede ser una importante señal para no incentivar la dependencia del asistencialismo, en el entendido de que este egreso anticipado puede implicar que la persona encuentre trabajo.

Respecto a la evaluación del programa y el seguimiento a las familias una vez que han egresado, que debería incorporarse en el diseño, nada se dice en el proyecto de ley. Con la nueva estructura del Ministerio la tarea de evaluación tendrá mayor importancia a través de la Subsecretaría de Evaluación Social, lo que resulta muy positivo. De todas formas se podrían especificar determinados parámetros, siendo fundamental la incorporación de evaluaciones longitudinales para determinar el impacto del programa en el mediano y largo plazo.

Finalmente, y antes de entrar en los componentes específicos, en materia de diseño se debe tener en consideración cómo esta política se relaciona con otros programas sociales. Esto, como parte del esfuerzo general que está haciendo el Ministerio de Desarrollo Social de sistematizar la oferta de programas sociales. Por ejemplo, en materia laboral, cómo es que el Programa de Acompañamiento Sociolaboral interactúa con los programas de capacitación existentes y si es que no se está duplicando la oferta programática. Este es un desafío que no se resuelve ni se puede resolver en este proyecto de ley pero sí es necesario tener en consideración.

▪ Programas de transferencias

Bonos condicionados y no condicionados

Las transferencias que se proponen en este proyecto se dividen en transferencias no condicionadas, transferencias por cumplimiento de determinados deberes, y bonos por logros adicionales, todas por un máximo de 24 meses. Las transferencias no condicionadas serán el bono de protección, el subsidio de agua potable y el subsidio pro retención escolar, todos los cuáles se entregan actualmente a través de Chile Solidario. Para acceder a este pilar, además de estar en situación de extrema pobreza, se debe participar en el programa de acompañamiento psicosocial. Los montos específicos no están contenidos en el proyecto de ley aunque de acuerdo a la información entregada por el Ministerio de Desarrollo Social, habría un bono fijo por familia de un promedio de \$13.000 además de bonos por cada uno de los integrantes, en torno a los \$6.000.

Respecto a los otros bonos, no se encuentra definido en el articulado del proyecto de ley cuáles serán los requisitos específicos para acceder a los mismos, esto es, los deberes y los logros, sin embargo, en la parte de los fundamentos del proyecto de ley se dan algunas indicaciones. Respecto a los deberes, se incluirían

controles de salud de los niños al día y el porcentaje de asistencia escolar, y entre los bonos por esfuerzo, un bono para los adultos que completen cuarto medio y el bono por rendimiento o excelencia académica de los hijos si es que encuentran entre el 15-30% mejor de su generación. Estos últimos beneficios se destinarían al 30% de la población más vulnerable, a diferencia de los bonos por deberes que son para personas en situación de indigencia. Además, se establecerá un subsidio al empleo de la mujer para el 40% más vulnerable.

El monto estimado de los bonos por cumplimiento de deberes es de \$8.000 mensuales por niño que tenga controles al día y el mínimo de 85% de asistencia escolar. Respecto a los logros o metas adicionales, se contempla un bono de \$50.000 para los adultos que completen 4º medio, \$190.000 por egreso anticipado del Programa Sociolaboral, \$50.000 por excelencia académica de los hijos, y el subsidio al empleo de la mujer que varía según la remuneración recibida y sería en promedio de \$25.000 mensuales.

En términos generales, se valora que existan transferencias sujetas a deberes y a logros o esfuerzos adicionales ya que son estas condiciones más que las transferencias monetarias las que en el mediano y largo plazo pueden tener mayor impacto en la superación de estas familias. Chile en general presenta altos niveles de cobertura de atención primaria infantil a través del programa Control del Niño Sano así como de educación básica y media, por lo que en términos agregados es probable que los deberes considerados no tengan un impacto significativo. Sin embargo, es precisamente en estos grupos donde existe menor cobertura por lo que a nivel de familias individuales, sí se podría generar un impacto positivo. De todas formas, el éxito de este incentivo al cumplimiento de deberes dependerá también de que los bonos se diseñen de manera adecuada, cosa que en este caso no estaría ocurriendo como se mencionará en el siguiente apartado.

Por otra parte, es necesario poner especial cuidado en los incentivos particulares que se diseñarán. En particular, el bono por rendimiento académico enfatiza un objetivo de eficiencia en la asignación de los recursos que puede ser contrario al objetivo general de la promoción de la equidad que se encuentra en la concepción original del ingreso ético, puesto que por definición, para que haya algunos niños más exitosos debe haber otros que los son menos. Por otra parte, este incentivo podría estimular la competencia entre compañeros –no existe acuerdo sobre si esto es positivo o negativo– y podría llevar a que los padres opten por establecimientos educacionales menos exigentes para poder acceder al beneficio. Además, el desempeño escolar viene en gran parte dado por factores distintos al esfuerzo individual, como es el capital cultural de los padres. En ese sentido, si el objetivo es realmente incentivar el esfuerzo, se podría pensar en un bono que fuese por mejora personal, según el aumento en las notas, y no en comparación con el resto, siguiendo ciertas metas que podrían definirse en la etapa de diagnóstico. Este ejemplo muestra que es clave analizar en profundidad dónde se ponen los incentivos.

Respecto al subsidio al empleo a la mujer, éste funcionaría de manera similar al subsidio al empleo de jóvenes que comenzó a operar en 2008. Este subsidio consiste en un bono del 30% del ingreso bruto, que se repartiría equitativamente entre el empleador para incentivar la contratación y la trabajadora. Aunque esta se considera una medida muy positiva, sería importante conocer una evaluación sobre cómo ha funcionado este subsidio en el caso de los jóvenes antes de expandirlo, de manera que si se detectan aspectos que no han funcionado, se puedan corregir a tiempo.

Fórmula de cálculo

Como se mencionó, los montos de los distintos bonos antes mencionados no se encuentran en el proyecto de ley sino que corresponden a los promedios que el gobierno ha calculado; sin embargo, finalmente dependerán de lo que se apruebe en el Congreso. Lo que el proyecto sí contempla es una fórmula de cálculo para el bono

de protección y los bonos por deberes, mientras que los bonos por logros no se regirán por esta fórmula sino que serán montos fijos entregados por una única vez o de forma anual, salvo el subsidio al empleo femenino que tiene su propia forma de cálculo en base a la remuneración recibida.

Según la fórmula, para cada familia se calculará un “índice de aporte al ingreso familiar” que corresponde a un 85% de la brecha entre el umbral de pobreza extrema y el ingreso per cápita potencial de la familia o persona. El ingreso per cápita potencial se calculará sumando los siguientes elementos: a) promedio nacional de ingreso autónomo per cápita mensual de familias en situación de extrema pobreza, b) el valor del alquiler imputado de la vivienda de las personas si es que son propietarios de la vivienda que habitan, y c) el promedio de los subsidios pecuniarios permanentes que entrega el Estado recibidos durante el último año.

A modo de ejemplo, de acuerdo a la encuesta CASEN, la línea de la indigencia en 2009 estaba valorada en \$32.067 mensuales por persona para zonas urbanas (\$24.710 para zonas rurales). Si el ingreso potencial de una familia de cuatro integrantes fuese de \$100.000 mensuales, el índice de aporte sería el 85% de la brecha que hay entre \$128.268 (valor de línea de la indigencia multiplicado por cuatro integrantes) y los \$100.000 de ingreso, lo que arroja un valor de \$24.028 para la familia o \$6.007 por persona.

Luego, para la determinación del monto del bono de protección o transferencia base, al índice de aporte al ingreso familiar se le debe restar lo correspondiente a transferencias por deberes si es que se cumplen con las condiciones en salud y educación definidas. Lógicamente, esto solo en caso de que la diferencia de la resta sea positiva; de lo contrario, no se recibiría el bono de protección. Luego, el monto total determinado para los deberes es el mismo si se cumple con una o más de las condiciones, dividiéndose el monto entre los distintos deberes cumplidos de ser este el caso. Por tanto, el cumplir o no con los deberes puede resultar finalmente irrelevante para la familia en términos monetarios puesto que el monto a recibir es el mismo, el índice de aporte, y si es que se recibe mediante el bono de protección o los bonos por deberes no hace mayor diferencia. Así, con este diseño se pierde el incentivo para cumplir con los deberes y el sentido de contar con este pilar.

Dado lo anterior, se recomienda separar el origen de los bonos y que no solo sean la división de un mismo monto, de manera de que sea un real incentivo al cumplimiento de los deberes.

Respecto al monto a pagar en las transferencias condicionadas, en particular los deberes, se establece que éste deberá representar entre un 35% y un 45% del monto total del índice de aporte al ingreso familiar, lo que será dividido en tanto bonos como condiciones se cumplan (art. 15), lo que no resulta concordante con lo mencionado anteriormente (art. 13) respecto a la fórmula de cálculo del bono de protección.

Así, la fórmula de cálculo resulta compleja y no es claro que se condiga con los montos estimados que se han anunciado. Por otra parte, la complejidad del cálculo puede implicar dificultad de aplicarlo por parte de los municipios que son los ejecutores, e incluso podría ser fuente de conflicto si se aplicara de distintas formas. En general, esta fórmula y la excesiva fragmentación de las transferencias no contribuyen a la transparencia y comprensión del sistema por parte de los usuarios, ejecutores y ciudadanía en general, lo que reduce la credibilidad de la política.

▪ Programas de acompañamiento

Además de las transferencias monetarias y el Programa Eje orientado al diagnóstico, el diseño específico de la intervención y el monitoreo de los avances, el proyecto contempla dos programas de acompañamiento: Psicosocial y Sociolaboral. La duración de cada programa será de un máximo de 24 meses.

El programa de Acompañamiento Psicosocial busca “promover el desarrollo de las habilidades y capacidades necesarias que permitan a los usuarios su inclusión social y desenvolvimiento autónomo”, mientras que el de Acompañamiento Sociolaboral tiene por objetivo “mejorar la capacidad de los usuarios para generar ingresos en forma autónoma, el mejoramiento de sus condiciones de empleabilidad y participación en el ámbito laboral”. Este último programa podrá empezar de forma paralela o con un desfase respecto del Programa Psicosocial y no se concibe como obligatorio; solo la participación en el primero es requisito para recibir las transferencias. Además, el Programa Sociolaboral contempla la posibilidad de egreso anticipado, manteniendo el resto de los beneficios.

El perfil de los profesionales encargados del acompañamiento o apoyos será de profesionales o técnicos del área social u otras personas calificadas en caso de localidades donde no existe acceso a los profesionales mencionados. Para cada uno de los programas se contempla un apoyo distinto.

La existencia de estos programas de acompañamiento se considera muy positiva en cuanto ha sido un aspecto relevante del Chile Solidario, y más aún si se incluye un foco sociolaboral. Sin embargo, este tipo de programas también ha evidenciado dificultades, particularmente por la escasez de personal calificado en ciertos lugares del país. Por otra parte, la excesiva rigidez de la intervención ha limitado la capacidad de innovación de los apoyos, que podrían utilizar su experiencia y conocimiento de la familia para una acción más efectiva.

Considerando lo anterior y teniendo en cuenta la necesidad mencionada previamente de que el programa reconozca diferencias en las familias, es clave potenciar el trabajo de estas personas en la constatación de que existen importantes diferencias de trabajar con familias de distintas características y en la identificación de estas especificidades. En esa línea, resulta fundamental que dispongan de conocimiento de los diferentes programas disponibles (del FOSIS, INDAP u otras instituciones públicas) de manera que en el programa de acompañamiento se pueda incluir una combinación óptima de estos programas si es que aplica.

Igualmente, y como incentivo para que las familias que más lo requieren efectivamente reciban una atención acorde, el establecimiento de una asignación por zona de complejidad para estos funcionarios podría ser un instrumento para reconocer las diferencias. Para la definición de zona de complejidad se podría utilizar información existente, georreferenciada, sobre tasas de pobreza, escolaridad, ruralidad, entre otros. Así, es importante generar los incentivos para el buen desempeño de estos profesionales.

En la misma línea, su evaluación de desempeño no puede ser únicamente en base al número de familias atendidas, ya que esto genera el incentivo a atender zonas urbanas y más pobladas. Igualmente, debe existir el espacio para que puedan introducir mejoras a los protocolos de atención según las realidades locales y particulares de las familias participantes del programa.

Por otra parte, el que se haya optado por que los dos programas de acompañamiento sean implementados por dos apoyos distintos, parece ser una decisión que podría generar más dificultades que beneficios. Por una parte, la breve descripción del perfil que se plantea en el proyecto de ley es común para ambos programas, es decir, no se ha definido *a priori* que por tener distintas funciones, estos apoyos deban tener distintas características. Si los dos apoyos fuesen de perfiles diferentes podría tener sentido la separación; sin embargo, si se va a contar con dos profesionales del ámbito social, sería más eficiente gastar esos recursos en tener un apoyo mejor capacitado y mejor remunerado que dos. Además, se debe considerar que ya en el esquema actual del Chile Solidario ha existido dificultad para encontrar profesionales capacitados en todo el territorio, dificultad que se vería aumentada si se requiere el doble de profesionales.

Igualmente, aunque en términos prácticos el programa de acompañamiento psicosocial puede requerir de un conocimiento más profundo de la familia que el sociolaboral, la verdad es que son complementarios y ambos implican la necesidad de ganarse la confianza de los beneficiados, lo que no es tarea fácil. Por tanto, si son dos los apoyos, se requiere un doble trabajo de generar confianzas.

Ciertamente que el tener a dos personas trabajando con una misma familia puede contribuir a contar con un diagnóstico más certero y completo de cuáles son sus características, necesidades y fortalezas, sin embargo, se estima que son más las dificultades y desafíos que surgirían de implementar este diseño que los beneficios.

3. Desafíos de implementación

Como ha sido mencionado en este análisis, existen múltiples desafíos de implementación para el éxito del Ingreso Ético Familiar, considerando los problemas observados en el Chile Solidario. Algunos de estos problemas ya han sido detallados, pero cabe profundizar en ciertos elementos.

Uno de los desafíos más importantes es el de focalización, que es común a toda la política social. Conocidos son los problemas de la Ficha de Protección Social como principal instrumento utilizado para focalizar¹, principalmente por los incentivos a la subdeclaración por parte de los beneficiarios en un proceso que es de auto reporte. El gobierno está trabajando en implementar modificaciones, particularmente en la línea de poder validar los datos entregados por los encuestados, lo que constituye un requisito previo para que este programa cumpla con sus objetivos de atender a la población en extrema pobreza.

Otro tema que se debiese contemplar en la focalización es la posibilidad de que las personas puedan reclamar o elevar alguna solicitud si es que consideran que no han sido seleccionados como beneficiarios y les correspondía serlos; una instancia similar a lo que podría ser un Sernac social. Esto es relevante para que los usuarios puedan exigir cumplimiento de sus derechos y a la vez reducir espacios de discrecionalidad, evitando que en la determinación de los beneficiados se utilicen criterios distintos de los estrictamente técnicos. Igualmente, un procedimiento en esta línea reduciría el riesgo de dejar fuera a beneficiarios por errores de procedimientos.

Respecto a la institucionalidad encargada de gestionar e implementar el programa, actualmente está en marcha la instalación del Ministerio de Desarrollo Social, lo que ha implicado una reestructuración de la institución, que se espera sea positiva. Por otra parte, en la implementación son los municipios los principales encargados, lo que presenta ventajas por el conocimiento que éstos tienen de sus habitantes y territorio, pero también la gran dificultad de que las capacidades de los municipios son muy dispares y en algunos casos insuficientes para hacerse cargo de la implementación. Por tanto, es clave tener una buena red de monitoreo de la gestión para identificar los lugares en que se están presentando problemas de implementación; poder apoyar a esos municipios y a la vez fortalecer sus capacidades en materias como los apoyos de los programas de acompañamiento y las oficinas de intermediación laboral. El fortalecimiento de esas capacidades es un objetivo que supera este proyecto pero que a la vez es clave para que el programa alcance sus objetivos.

¹ Ver *Informe Final del Comité de Expertos de la Ficha de Protección Social*, octubre de 2010. Disponible en: <http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/>

Conclusiones

1. El proyecto de ley se considera positivo en cuanto mejora el principal programa existente dirigido hacia familias en situación de extrema pobreza, el Chile Solidario, manteniendo el enfoque multicarencial y recogiendo varias de las críticas y problemas de implementación que han surgido en una década de existencia de este programa.
2. El Ingreso Ético Familiar introduce además algunos elementos novedosos como un Programa de Acompañamiento Sociolaboral, algún grado de mayor flexibilidad en la intervención al privilegiar el diagnóstico, y bonos asociados a logros. En materia de logros se incluye también el subsidio al empleo femenino, como un incentivo adicional que se considera particularmente positivo en cuanto apunta a superar una de las principales causas de la pobreza, la falta de empleo.
3. A pesar de estos elementos positivos, el programa no avanza lo suficiente en profundizar lo que se considera debiese ser la principal línea de orientación de la política social: la mayor participación laboral de los sectores más pobres, siguiendo las recomendaciones de la Comisión Equidad y Trabajo. Así, a pesar de incluir bonos por logros, esta política se mantiene en la línea de lo asistencial, que aunque necesario, debiese ser un complemento a políticas en la dirección antes mencionada.
4. Respecto a los componentes del programa, existen algunos aspectos que se debe cautelar, como permitir cierto grado de diferenciación en la intervención reconociendo la heterogeneidad de las familias beneficiarias; revisando la propuesta de que sean dos profesionales distintos los que interactúen con las familias en los programas de apoyo; y el no introducir incentivos inadecuados. Respecto a esto último, particular preocupación genera la instauración de un bono por excelencia académica de los hijos.
5. Sobre los bonos, se recomienda evitar una excesiva fragmentación, disminuir la complejidad de la fórmula de cálculo para su asignación y que el origen de los bonos de protección y por cumplimiento de deberes sea distinto y no una simple división de un único monto, ya que esto puede desincentivar el cumplimiento de los deberes.

Principales contenidos del proyecto de ley

- Se crea el Subsistema de Protección Social denominado “Seguridades y Oportunidades” y las “Oportunidades por Logros”, que incluye el Bono por Esfuerzo y el Subsidio al Empleo de la Mujer.
- El Subsistema de Seguridades y Oportunidades se orienta a mejorar las condiciones de vida de la población en situación de extrema pobreza mediante la entrega de bonos no condicionados y de otros bonos por cumplimiento de deberes en materias de salud, educación u otros que se definan.
- El ingreso a este subsistema, luego de un proceso de calificación por parte del Ministerio de Desarrollo Social y de que los beneficiarios expresen su voluntad de participar, considera, además de los bonos, el acceso a un Programa Eje orientado al diagnóstico y acompañamiento durante la trayectoria en el Subsistema, y la participación en un Programa de Acompañamiento Psicosocial –obligatorio– y un Programa de Acompañamiento Sociolaboral. Todos los beneficios serán por hasta un máximo de 24 meses cada uno, pudiendo comenzar de forma diferida.
- Las Oportunidades por Logros incluyen un conjunto de bonos orientados a distintos beneficiarios. Para los mismos usuarios de los componentes anteriores –extrema pobreza–, se instituye un Bono de Graduación de Enseñanza Media para los mayores de 24 años y un Bono por Egreso Anticipado del Programa de Acompañamiento Sociolaboral. Para el 30% más vulnerable de la población se establece un Bono por Esfuerzo si es que logran desempeños destacados o de superación en áreas tales como educación, salud, empleo, ahorro y otras que se definan. Finalmente, las mujeres pertenecientes al 40% más vulnerable de la población se podrán beneficiarse de un subsidio al empleo de la mujer.
- El encargado de administrar, coordinar, supervisar y evaluar el los distintos componentes del Ingreso Ético Familia será el Ministerio de Desarrollo Social. Para la implementación y funcionamiento, el Ministerio podrá celebrar convenios con entidades públicas o privadas, siendo los municipios uno de los actores clave en la implementación.