

La Ampliación de las Transferencias Monetarias y sus Desafíos en Chile: el Ingreso Ético Familiar¹

Por Simone Cecchini, Claudia Robles y Luis Hernán Vargas

I. Introducción

En la última década, Chile ha despertado mucho interés por sus innovadoras políticas y programas de protección social, tales como el sistema Chile Solidario para la reducción de la pobreza extrema (lanzado en 2002), el Plan de Acceso Universal con Garantías Explícitas (AUGE) para el acceso a las prestaciones en salud (2004), la Pensión Básica Solidaria (PBS) —como parte de la reforma previsional (2008)— y el sistema de protección a la infancia, Chile Crece Contigo (2006) (Robles, 2011). Estos programas fueron impulsados por el gobierno de centro-izquierda de la Concertación de Partidos por la Democracia, que gobernó el país desde el retorno a la democracia en 1990 hasta el año 2010.

Con la llegada de Sebastián Piñera a la presidencia de Chile en marzo de 2010, el nuevo gobierno de centro-derecha de la Coalición por el Cambio prometió mantener, expandir y transparentar el sistema de protección social existente en Chile, con miras a superar la extrema pobreza extrema antes de 2014 y la pobreza antes de 2018. Entre las medidas más significativas del nuevo gobierno está la creación del Ministerio de Desarrollo Social, que reemplaza al antiguo Ministerio de Planificación, la revisión de la Ficha de Protección Social utilizada para seleccionar las familias beneficiarias de los programas de protección social y el lanzamiento del Ingreso Ético Familiar (IEF), programa que reemplazará a Chile Solidario y que consiste en un amplio conjunto de transferencias monetarias —condicionadas y no condicionadas— para los más pobres, así como para algunos sectores vulnerables, aunque no extremadamente pobres.

Este *Policy Research Brief* pretende dar a conocer el IEF, destacando sus innovaciones respecto al Chile Solidario, así como sus alcances, limitaciones y desafíos.

II. Chile Solidario

Durante las dos décadas de gobierno de la Concertación, en Chile se afianzó un concepto de protección social amplio, constituido desde un enfoque de derechos, el cual buscaba implementar garantías de protección al conjunto de la población, a lo largo del ciclo de vida (Robles, 2011). Chile Solidario fue lanzado durante la presidencia de Ricardo Lagos (2000-2006) con la intención de generar un piso de inclusión social y así romper las barreras de exclusión de un núcleo duro de población viviendo en la extrema pobreza. Desde entonces, Chile Solidario ha sido considerado como uno de los grandes referentes para los programas de reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe, junto a *Bolsa Familia* de Brasil y Oportunidades de México. Esto se debe a que Chile Solidario adopta un enfoque cualitativamente distinto de los tradicionales programas de transferencias condicionadas (PTC), buscando constituir una estructura de articulación que asegure a las personas extremadamente pobres el acceso a las prestaciones ya existentes en una amplia oferta pública de servicios de protección social, como un paso hacia la realización de sus derechos económicos y sociales. Adicionalmente, en Chile Solidario, las transferencias y condicionalidades quedan en un segundo plano ante la importancia otorgada al acompañamiento y apoyo psicosocial a las familias, que se provee a través de uno de sus componentes, el programa Puente (Cecchini y Martínez, 2011).

En Chile Solidario, la selección de las familias—que permanecen en el programa por cinco años—se realiza por medio de los puntajes calculados utilizando la información sobre las condiciones socioeconómicas de los hogares obtenida en un cuestionario: hasta 2006, la ficha CAS y, desde entonces, la Ficha de Protección Social (FPS). La FPS permite medir el riesgo de vivir en la pobreza debido a una combinación de bajos niveles de activos—sean ellos activos físicos y financieros, como la vivienda y los ahorros, o la capacidad de generación de ingresos laborales—, exposición a riesgos económicos (por ejemplo, el desempleo o la presencia de dependientes) y ausencia de defensas frente a estos riesgos (Larrañaga y Contreras, 2010).

En 2009, los hogares que participaban en Chile Solidario eran 306.000, equivalentes a alrededor de 1,3 millones de personas—el 7,6 por ciento de la población nacional, el 65,9 por ciento de la población pobre y más del doble de las personas viviendo en la extrema pobreza. En el mismo año, Chile Solidario representaba un gasto equivalente al 0,11 por ciento del PIB y era financiado en su totalidad por el Gobierno de Chile.

Las personas que pertenecen al sistema Chile Solidario tienen acceso a un conjunto de transferencias públicas. Estas incluyen transferencias que no son exclusivamente para los beneficiarios de Chile Solidario, como la PBS, cuyo monto es de 167 dólares mensuales otorgados de por vida a los adultos mayores de 65 años que no perciben pensiones contributivas y a los discapacitados que pertenecen al 60 por ciento más pobre de la población; el subsidio único familiar (SUF), 13 dólares mensuales entregados por tres años renovables a los menores de 18 años, los discapacitados de cualquier edad y las mujeres embarazadas que pertenecen al 40 por ciento más pobres de la población; o el subsidio al consumo de agua potable y alcantarillado (SAP). Sin embargo, los montos de las transferencias provistas directamente por el programa son muy bajas y de carácter temporal: el bono de protección consiste en un monto de entre 27 dólares (durante los primeros seis meses) y 13 dólares mensuales por familia que se entrega durante los primeros dos años en el programa de forma decreciente, y el bono de egreso de 13 dólares mensuales por familia, que se entrega por tres años después de haber egresado del programa Puente (CEPAL, 2012).

Si bien las evaluaciones de impacto de Chile Solidario se han visto restringidas por la escasa disponibilidad y calidad de la información, las evaluaciones disponibles muestran resultados heterogéneos. Por un lado, Chile Solidario—gracias a los acompañamientos familiares—ha mejorado el acceso de los beneficiarios a la oferta pública de servicios. Por otro lado, no existe evidencia concluyente de mejoras sustantivas en los niveles de ingreso y empleo de los beneficiarios (Larrañaga y Contreras, 2010).

III. El Ingreso Ético Familiar: los Tres Pilares y sus Transferencias Condicionadas y no Condicionadas

La Ley 20.595 que “crea el ingreso ético familiar que establece bonos y transferencias condicionadas para las familias de extrema pobreza y crea subsidio al empleo de la mujer” fue promulgada el 11 de mayo de 2012. El nombre del programa alude al concepto de “sueldo ético”—propuesto por Monseñor Alejandro Goic, Presidente de la Conferencia Episcopal de Chile—que fue objeto de debate público en 2007 en el marco de las protestas de los trabajadores subcontratistas. Sin embargo, su contenido tiene un sentido distinto del original, que hacía referencia a un ingreso mínimo de alrededor 500 dólares para todas las familias chilenas (Centro de Políticas Públicas, 2012; Hardy, 2012).

El IEF amplía de manera significativa el tipo y el monto de las transferencias monetarias respecto a Chile Solidario, organizándolas bajo tres pilares: el pilar de dignidad, el pilar de los deberes y el pilar de los logros (véase cuadro 1). Los primeros dos pilares se orientan a personas pertenecientes a familias que viven en la extrema pobreza, que en Chile, en 2009, según estimaciones de la CEPAL, representaban solamente el 3,6 por ciento de la población. Tanto las transferencias del pilar de dignidad como aquellas del pilar de los deberes tienen una duración máxima de 24 meses; asimismo, el monto de las transferencias por dignidad comienza a decrecer en los últimos cinco meses de forma lineal a razón de 1/6 por mes (Vargas, 2012). La diferencia entre estos dos pilares es que el pilar de “dignidad”—término que ha sido preferido al de “derechos”—contempla transferencias no condicionadas, mientras que el pilar de deberes comprende transferencias condicionadas. Las condiciones propuestas por el Ministerio de Desarrollo Social—a definir en el reglamento de operación—son que los niños y las niñas cuenten con sus controles de salud al día y una asistencia escolar de, al menos, un 90 por ciento en el caso de la enseñanza básica y de un 85 por ciento en la enseñanza media.

El pilar de los logros incluye transferencias condicionadas dirigidas no sólo a quienes se encuentran en situación de pobreza extrema—como es el caso del bono de graduación de la enseñanza media o del bono por formalización, para quienes registren cotizaciones continuas, declaradas y pagadas durante su participación en el programa de acompañamiento sociolaboral (véase sección IV)—, sino también para quienes pertenezcan al 30 por ciento más vulnerable de la población. Según el Ministerio de Desarrollo Social, una de estas transferencias—o “bonos por esfuerzo”—será el bono por logro escolar, que se entregará anualmente en función del ranking académico de alumnos y alumnas en su generación: a los estudiantes que se encuentran dentro del 15 por ciento de los mejores le corresponderá un bono de 104 dólares, y al 15 por ciento siguiente un bono de 63 dólares.² El subsidio al empleo de la mujer (véase sección IV) se entrega a aquellas trabajadoras que tengan entre 25 y 60 años de edad y que pertenezcan al 40 por ciento más vulnerable de la población.³

En el cuadro 1 se reportan los posibles valores de las transferencias monetarias del IEF previstas por la ley. En el caso de las transferencias por dignidad, se reportan

Cuadro 1
Las Transferencias Monetarias del IEF



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, 2012. Tasa de cambio: CH\$ 480 = US\$ 1. *Monto estimado para mujeres que reciben salario mínimo.

Cuadro 2

Total Mensual de las Transferencias Monetarias del IEF: dos Escenarios

Transferencias	Familia A (US\$)					Familia B (US\$)			
	Mujer	Hombre	Niño	Niña	Total	Mujer	Niño	Niña	Total
Base por familia					27				27
Base por persona	13	13	13	13	52	13	13	13	39
Por deberes s			17	17	34		17	17	34
Subsidio al empleo de la mujer ^a	71				71	71			71
Total					184				171
Total per cápita					46				57

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, 2012. Tasa de cambio: CH\$ 480 = US\$ 1. ^a Monto estimado para mujeres que reciben salario mínimo.

los promedios proyectados por el Ministerio de Desarrollo Social, ya que los montos de estas transferencias no serán iguales para todas las familias. Esto no se debe solamente a las diferencias en su composición demográfica (véase cuadro 2), tal como ocurre en muchos PTC en otros países, sino que también depende de los ingresos que a cada una de las familias les falten para superar la línea de la extrema pobreza, que en Chile en 2009 correspondía a 62 dólares per cápita en áreas urbanas y 48 dólares en áreas rurales. Cabe también destacar que participar del IEF permitirá seguir recibiendo otros beneficios estatales, como por ejemplo el subsidio único familiar o el subsidio al agua potable.

El mecanismo de cálculo para estimar los ingresos que faltan a las familias para superar la línea de la extrema pobreza se basa en un "índice de aporte al ingreso familiar". Según la ley, este índice corresponde al 85 por ciento de la diferencia entre la línea de pobreza extrema, determinada por la encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) de 2009, y el ingreso per cápita potencial de la familia, siempre que dicha diferencia sea positiva. El ingreso per cápita potencial ascenderá a la cantidad que resulte de sumar, cuando corresponda: el promedio nacional del ingreso autónomo per cápita mensual de las familias en situación de pobreza extrema; el valor del alquiler imputado per cápita mensual promedio de la vivienda de las personas y familias en pobreza extrema; y el valor per cápita de los subsidios monetarios mensuales, de carácter periódico y de cargo fiscal, que beneficien a cada integrante de la familia.

Para efectos del ingreso per cápita potencial, el umbral de la pobreza extrema se reajustará el 1 de febrero de cada año, siguiendo la variación que haya experimentado el índice de precios al consumidor en el curso del año anterior.⁴

El monto de las transferencia monetaria base, por ejemplo, corresponde a la diferencia entre el índice de aporte al ingreso familiar y el monto máximo per cápita por concepto de transferencias monetarias condicionadas que podría recibir mensualmente la familia si cumpliera con todas las

condicionalidades que le sean aplicables. La transferencia base se pagará sólo en el evento que la diferencia referida sea positiva. Asimismo, la ley prevé que el Ministerio de Desarrollo Social pueda solicitar al Servicio de Impuestos Internos información sobre rentas, bienes y patrimonio de los beneficiarios o potenciales beneficiarios del IEF y así excluir de este programa aquellas personas que provean información falsa.

En 2012, el IEF apunta a cubrir 170.000 familias, equivalentes a 640.000 personas, mediante un presupuesto de 400,5 millones de dólares (0,18 por ciento del PIB). Los recursos del IEF serán administrados por el Ministerio de Desarrollo Social, pero —como en el caso de Chile Solidario— el pago de las transferencias monetarias se hará a través del Instituto de Previsión Social. Tal como ocurre con los otros PTC de América Latina y el Caribe, la cobertura poblacional y la cuantía de las transferencias no tienen un piso fiscal asegurado y dependerán de las asignaciones presupuestales que se negocian anualmente en el Parlamento (Hardy, 2012).

IV. Acompañamiento a Las Familias y Generación Autónoma de Ingresos

Además de la ampliación de las transferencias, otra diferencia respecto a Chile Solidario es que con el IEF se pone mayor énfasis en que las familias puedan generar ingresos en forma autónoma, para salir y mantenerse por sus propios medios fuera de la pobreza. Por esta razón, además del acompañamiento psicosocial a las familias que ofrecía Chile Solidario, la ley incorpora una nueva forma de acompañamiento sociolaboral para los mayores de 18 años que no se encuentren estudiando, o bien, que sus estudios sean compatibles con la inserción en el programa. Asimismo, para los beneficiarios del IEF se ofrecen nuevos programas sociolaborales que consisten en:

- i) sesiones de habilitación orientadas a superar las barreras de entrada que tienen las personas beneficiarias ante el mercado laboral;
- ii) sesiones de apresto orientadas a la generación de competencias blandas;

- iii) reforzamiento y creación de competencias técnicas a través de sesiones de capacitación; y
- iv) intermediación laboral que acerque la oferta y la demanda de trabajo (Ministerio de Desarrollo Social, 2012; Vargas, 2012).

Los acompañamientos y el acceso a los diferentes programas sociolaborales se dan en el marco del Programa Eje, cuyo propósito es hacer un diagnóstico y elaborar un plan de acción con la familia, así como hacer seguimiento y evaluación del desempeño y logros de las familias beneficiarias. Las familias que ingresen al IEF, firmarán un documento de compromiso que los acredita de usuarios y luego ingresan al Programa Eje. Este programa realiza un acompañamiento tanto a nivel familiar como individual, por lo que los apoyos familiares pueden proponer la participación en distintos programas sociales de acuerdo al perfil y necesidades de cada miembro del hogar (Vargas, 2012).

Los objetivos del acompañamiento (tanto familiar como sociolaboral) son devolver la confianza, generar capacidades y proponer conductas que actúen, en conjunto, para reforzar la generación de ingresos autónomos de los adultos en situación de vulnerabilidad a través de la inserción laboral. El acompañamiento psicosocial busca desarrollar habilidades que permitan la inclusión social y el desenvolvimiento autónomo de los beneficiarios. Mientras, el acompañamiento sociolaboral es una innovación que busca contribuir directamente a la empleabilidad y generación de ingresos autónomos vía participación en el mercado laboral. Los destinatarios tienen la posibilidad de acceder a un egreso anticipado del acompañamiento sociolaboral, siempre y cuando hayan demostrado un desempeño exitoso, y así obtener una transferencia adicional (véase cuadro 1) (Vargas, 2012). Ambos programas de acompañamiento tendrán una duración máxima de 24 meses y podrán funcionar de forma diferida en 12 meses, empezando primero el acompañamiento familiar, seguido por el acompañamiento sociolaboral.

Como parte de las acciones para fomentar la generación autónoma de ingreso, la ley incluye el subsidio al empleo de la mujer, particularmente relevante en el país con una de las menores tasas de participación laboral femenina (42 por ciento) en América Latina. Este subsidio, que replica la estructura del subsidio al empleo joven vigente desde 2009, está dirigido a trabajadoras dependientes e independientes con una remuneración bruta mensual inferior a 769 dólares. Consiste en una transferencia a las trabajadoras que corresponde al 20 por ciento de su salario por una duración máxima de cuatro años continuos, así como en una transferencia a los empleadores en el caso de las asalariadas, correspondiente al 10 por ciento del salario por una duración máxima de dos años.

V. Hacia el IEF: la Asignación Social

Antes de que se aprobara la nueva ley, en abril de 2011 el gobierno comenzó a entregar algunos de los nuevos bonos —bajo el nombre de Asignación Social—, reglamentados por el Decreto Presidencial 29 del 7 de marzo de 2011: la asignación base, la asignación por control de niño sano, la asignación por matrícula, la asignación por asistencia, la asignación por logros académicos y la asignación por trabajo de la mujer. En 2011, el presupuesto para las

asignaciones, al interior de la partida correspondiente al sistema Chile Solidario, fue de 136,4 millones de dólares, lo que representa un aumento en términos reales del 72 por ciento con respecto al presupuesto de 2010 y corresponde al 0,15 por ciento del PIB chileno. En el mismo año, se programó la población beneficiaria en 130.000 familias, equivalentes a 490.000 personas—alrededor del 76 por ciento de la población que vive en la extrema pobreza.

La población objetivo para estas asignaciones es aquella que vive en condiciones de extrema pobreza, se encuentre participando del programa Chile Solidario, recibiendo el bono de protección o de egreso, o contando con acompañamiento familiar, y con menos de 4.213 puntos en la Ficha de Protección Social (FPS). Los montos de las transferencias monetarias se calculan en función de las características socioeconómicas del hogar, utilizando como proxy distintos puntos de corte del puntaje obtenido a través de la FPS (Vargas, 2011).

En el cuadro 3, se reportan los montos per cápita mensuales de las transferencias de Chile Solidario y la Asignación Social. En ello se puede observar que las asignaciones sociales están muy por encima de los montos mínimos y máximos de las prestaciones a las que se accede bajo Chile Solidario solamente. Los montos de las asignaciones sociales son entre 2,4 y 5,3 veces mayores, respectivamente, que los montos de las transferencias de Chile Solidario, dependiendo del número y edad de los hijos, puntaje de la FPS y cumplimiento de las condicionalidades. Asimismo, sumando todas las transferencias a las que pueden acceder las familias del Chile Solidario desde el lanzamiento de la Asignación Familiar, se observa que sus montos son significativos tanto en relación con la línea de indigencia como con la línea de pobreza. El monto máximo que una familia puede recibir cada mes representa en términos per cápita entre el 144 por ciento y el 187 por ciento de la línea de indigencia, y el 84 por ciento y el 122 por ciento de la línea de pobreza.

VI. Conclusiones

Uno de los aspectos indudablemente positivos del IEF es la ampliación de las transferencias y de sus montos respecto al Chile Solidario, lo que puede tener un impacto sustancial sobre los ingresos y las condiciones de vida de las familias que participan de este programa (véase cuadro 3). En particular, destaca la introducción de transferencias no condicionadas, que aseguran un nivel mínimo de ingreso simplemente por el hecho de vivir en condiciones de extrema pobreza, sin distinguir entre pobres “merecedores” y “no merecedores” de asistencia. Esto va de la mano con la implementación de una oferta programática orientada a mejorar la inserción laboral de los más pobres, para promover así una salida autónoma de las condiciones de extrema pobreza.

Programas Sociolaborales y Formalización del Empleo

Los programas sociolaborales responden a una de las preocupaciones claves respecto de los PTC, que es el establecimiento de estrategias de salida mediante acciones que promuevan un aumento de las capacidades de las familias y su generación de ingresos autónomos. Sería deseable que este tipo de acciones busque articularse con

Cuadro 3

Montos Per Cápita de las Transferencias de Chile Solidario y Asignación Social^{ab}

Transferencias	Monto transferencia per cápita mensual (US\$)		Monto mínimo como porcentaje de la línea de indigencia (LI) y pobreza (LP)				Monto máximo como porcentaje de la línea de indigencia (LI) y pobreza (LP)			
	Mínimo	Máximo	Áreas urbanas		Áreas rurales		Áreas urbanas		Áreas rurales	
			LI	LP	LI	LP	LI	LP	LI	LP
Chile Solidario										
Bono de protección	3,4	6,9	5	3	6	4	10	6	13	8
Bono de egreso	3,4	3,4	5	3	6	4	5	3	7	4
Subsidio Único Familiar (SUF)	3,4	3,4	5	3	6	4	5	3	7	4
Subsidio al consumo de agua potable y alcantarillado (SAP)	0,0	5,5	0	0	0	0	9	5	11	7
Límite mínimo / máximo	6,8	15,7	10	6	13	8	25	14	32	20
Asignación Social										
Asignación base	9,2	15,3	13	8	17	11	22	13	28	18
Asignación por control de niño sano	6,1	10,2	9	5	11	7	15	8	19	12
Asignación por matrícula	6,1	10,2	9	5	11	7	15	8	19	12
Asignación por asistencia	6,1	10,2	9	5	11	7	15	8	19	12
Asignación por trabajo de la mujer	11,0	22,2	16	9	20	13	32	18	42	27
Límite mínimo / máximo	15,9	83,7	23	13	30	19	122	70	158	103
Monto total										
Límite mínimo / máximo	22,7	99,4	33	19	42	28	144	84	187	122

Fuente: Elaboración propia.

^a Se consideran solamente las transferencias para familias con adultos en edad de trabajar y niños y por lo tanto se excluye a la PBS;

^b Para calcular el monto per cápita se consideró el tamaño medio de los hogares urbanos del quintil más pobre para cada año.

las políticas activas de empleo diseñadas para el conjunto de los trabajadores del país, lo que requiere de acciones y comunicaciones intersectoriales entre el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Esta recomendación se orienta a evitar una potencial duplicación de programas de empleo por parte de ambos ministerios y de segmentación de la oferta de capacitación e intermediación laboral para pobres y no pobres, con estándares y metas diferenciadas. Es también posible plantear que el proceso de diseño del IEF abre una ventana de oportunidades para fomentar un todavía mayor encadenamiento entre los componentes contributivos y no contributivos de la protección social en Chile.

En este sentido, se vuelve aún más relevante fomentar la formalización de los empleos de los beneficiarios del IEF, de manera de que puedan acceder de manera sustentable al pilar contributivo que da origen a prestaciones de mejor calidad y mayor monto en los sistemas de salud y de pensiones en el país.

El IEF y el Nuevo Ministerio de Desarrollo Social

La ley del IEF no menciona en detalle la forma en que este programa se vinculará a la red de políticas de protección social existentes en el país, por lo que no se sabe con certeza si este programa seguirá desarrollando la labor de articulación de la oferta pública de Chile Solidario. Sería por lo tanto deseable explicitar los mecanismos de coordinación intersectorial del IEF en la elaboración de sus reglas de operación.

Sin embargo, es importante subrayar que el Ministerio de Desarrollo Social cuenta con una nueva Subsecretaría de Servicios Sociales y de una División de Promoción y Protección Social encargadas de la coordinación e integración de los servicios y prestaciones sociales, así como de la administración y supervisión del funcionamiento del sistema de protección social (Robles, 2011).

Asimismo, en el Ministerio de Desarrollo Social se ha creado una nueva Subsecretaría de Evaluación Social, encargada de fortalecer la evaluación de la rentabilidad social ex ante y

durante la implementación de los programas sociales. De esta forma —y considerando que la ley 20.595 exige llevar a cabo una evaluación de impacto del programa así como preparar informes anuales de monitoreo de las condiciones sociales de los egresados del programa— es presumible que el IEF, al entrar plenamente en vigencia, podrá contar con un enfoque metodológico más riguroso en su monitoreo y evaluación, respecto del que tuvo Chile Solidario desde su génesis.

Focalización

Cabe también destacar que, si bien algunas transferencias del IEF se entregan a grupos que pertenecen hasta al 40 por ciento más pobre de la población, continúa existiendo una excesiva focalización en la población extremadamente pobre, que es la única que tiene derecho a recibir las transferencias por dignidad y por deberes. Este enfoque es muy poco ambicioso para un país de ingresos medio altos como Chile—con un PIB per cápita de alrededor de US\$ 14.000 en 2011—, cuyos recursos nacionales permitirían también cubrir a la población pobre no indigente.

En particular, debe considerarse el alto nivel de movilidad de las familias alrededor de la línea de la pobreza y la pobreza extrema: de acuerdo a la Encuesta Panel CASEN, tres de cada diez personas transitaron por la pobreza alguna vez en el período 1996-2006 (OSUAH, 2007). Esta realidad demanda una mayor capacidad de adaptación y flexibilidad a los instrumentos de focalización, para poder así reflejar oportunamente las dinámicas de la pobreza y proteger a quienes caigan bajo la línea de extrema pobreza y pobreza en momentos determinados.

Límites Temporales

Asimismo, la duración máxima de 24 meses de las transferencias—a excepción del subsidio al empleo de la mujer, que puede durar 48 meses— y de los acompañamientos familiares y sociolaborales es también preocupante, por razones de sostenibilidad en el tiempo de los efectos en la reducción de la pobreza. Como se menciona en la observación general no. 19 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2008) sobre el derecho a la seguridad social, no solo los montos, sino que también la duración en el tiempo de los beneficios, deben ser adecuados para poder gozar de los derechos a la protección. Asimismo, hay que considerar que al garantizar las transferencias más allá del corto plazo, las familias que las reciben—al superar la inseguridad de los problemas de subsistencia—estarán en mejores condiciones para invertir tanto en las capacidades de los niños y las niñas como en pequeños emprendimientos y la búsqueda de empleo en condiciones de trabajo decente, y así mejorar su inclusión económica (Cecchini y Madariaga, 2011; Hanlon, Barrientos y Hulme, 2010), que es justamente uno de los objetivos del IEF.

En línea con los resultados de análisis del *welfare to work* en los Estados Unidos, se puede argumentar que los esfuerzos que rinden beneficios significativos y duraderos—para compensar los déficits en educación y capital humano derivados de una pobreza y marginación estructural e intergeneracional—son aquellos que ofrecen educación, capacitación y acompañamiento a lo largo de varios años, tanto antes como después de que los beneficiarios logren un empleo (CEPAL-OEA-OIT, 2011).

Roles de Género

Otro punto crítico es el rol que se asigna a las mujeres en el programa. En el IEF, como en gran parte de los PTC de la región (Cecchini y Madariaga, 2011), la mujer juega un rol preponderante como destinataria de la ayuda social, especialmente de las transferencias monetarias, bajo la óptica que así se garantiza que esa ayuda llegará a todos los integrantes de la familia, en particular a los niños y las niñas. De hecho, en octubre de 2010, los pagos de la Asignación Social fueron sobre el 97 por ciento de los casos direccionados a mujeres, mientras que en Chile Solidario, en marzo de 2010, esa proporción era de 90 por ciento (Ministerio de Desarrollo Social, 2012). Sin embargo, desde un punto de vista de la igualdad de género, el concebir a las mujeres como instrumentos más que como sujetos en su acción es problemático, ya que puede contribuir a reproducir los tradicionales roles de género y ampliar la carga de trabajo no remunerado en las mujeres. Desde esta perspectiva, sería deseable y factible fortalecer la operación futura del IEF, promoviendo el involucramiento de los distintos miembros de la familia—incluyendo a los hombres— en el cumplimiento de las responsabilidades, más allá de que sea la mujer quién administre o reciba las transferencias. Por ejemplo, sería posible incorporar una mención explícita de este punto en las reglas de operación del IEF, definiendo —en el caso de familias nucleares— esquemas compartidos entre padres y madres para la acreditación del cumplimiento de las condicionalidades. Lo anterior cobra mayor relevancia considerando el realce que se le da en el IEF a la participación laboral de las mujeres, lo cual necesariamente debe ir acompañado de un mejor balance en la ejecución de las tareas domésticas, en aquellos hogares donde esto no suceda.

Dinámicas Escolares

Finalmente, habrá que estar atentos a los impactos sobre las dinámicas escolares de los incentivos por rendimiento del bono excelencia académica, que no se basa en pruebas nacionales estandarizadas sino que en un ranking de alumnos de la misma escuela. Considerando la segregación educacional y territorial que existe en Chile, es muy probable que los potenciales beneficiarios se encuentren compitiendo en las mismas clases para alcanzar este bono. Habría sido deseable incorporar un componente de solidaridad en el desempeño académico de los estudiantes, mediante incentivos para el buen desempeño grupal y el apoyo a la oferta educativa la cual opera en condiciones altamente desiguales en el país. ■

1. Los autores agradecen los valiosos comentarios de Verónica Amarante (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), Fabio Bertranou (Oficina Internacional del Trabajo), Macarena Lobos (CIEPLAN), Iris Salinas (Ministerio de Desarrollo Social de Chile) y Andrea Vigorito (Universidad de la República). Eventuales errores u omisiones son de exclusiva responsabilidad de los autores.

2. La ley prevé entregar "bonos por esfuerzo" no sólo en materia de educación, sino también en las áreas de salud, empleo, ahorro y adherencia a programas de rehabilitación de drogas. Los bonos no son acumulables.

3. La ley establece un incremento gradual de la cobertura de esta transferencia: en 2012 y 2013, el subsidio beneficiará a las mujeres que pertenezcan al 30 por ciento socioeconómicamente más vulnerable de la población, y en 2014, a las mujeres que pertenezcan al 35 por ciento socioeconómicamente más vulnerable.

4. El reajuste automático según la variación del IPC es una medida importante para que las transferencias no pierdan valor en el tiempo. Sin embargo, las familias que viven en la extrema pobreza destinan gran parte de sus ingresos a la compra de alimentos, cuyos precios en Chile —según la FAO— se incrementaron 9,8 por ciento entre febrero de 2011 y febrero de 2012, comparado con una variación general de los precios de 4,4 por ciento en el mismo período.

Referencias:

Cecchini, S. y Madariaga, A. (2011), Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe, Cuaderno de la CEPAL No. 95, Santiago de Chile.

Cecchini, S. y Martínez, R. (2011), Protección social inclusiva en América Latina: Una mirada integral, un enfoque de derechos, Libro de la CEPAL No. 111, Santiago de Chile.

Centro de Políticas Públicas (2012), Ingreso Ético Familiar: reflexiones en torno a la nueva política social para población en situación de extrema pobreza, Observatorio de Iniciativas Legislativas No. 14, Pontificia Universidad Católica, Santiago de Chile.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2012), Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] <<http://dds.cepal.org/bdptc>>.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Organización de los Estados Americanos y Organización Internacional del Trabajo (CEPAL-OEA-OIT) (2011), Protección social y generación de empleo: Análisis de experiencias derivadas de programas de transferencias con corresponsabilidad, CEPAL, Documento de proyecto No. 398, Santiago de Chile.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2008), Observación general No. 19. El derecho a la seguridad social, Naciones Unidas.

Hanlon, Joseph, Armando Barrientos y David Hulme (2010), Just Give Money to the Poor, Kumarian Press.

Hardy, C. (2012), Proyecto de Ingreso Ético Familiar: ¿Se requería de una nueva ley?, Informe de Política 955, Asuntos Públicos, Santiago de Chile.

Larrañaga, O. y D. Contreras (eds.) (2010), Las nuevas políticas de protección social en Chile, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Ministerio de Desarrollo Social (2012), Hacia un ingreso ético familiar, Santiago de Chile.

Observatorio Social Universidad Alberto Hurtado (OSUAH) (2007), Minuta. La Encuesta Panel CASEN 1996, 2001, 2006: primera fase de análisis, Fundación para la Superación de la Pobreza, Ministerio de Planificación y Observatorio Social Universidad Alberto Hurtado, Santiago de Chile.

Robles, C. (2011), El sistema de protección social de Chile: Una mirada desde la igualdad, Documento de proyecto, LC/W.428, CEPAL, Santiago de Chile.

Vargas, L.H. (2012), Ingreso ético familiar: Presentación y propuestas, Informes de Política 932 y 933, Asuntos Públicos, Santiago de Chile.

Vargas, L.H. (2011), Chile Solidario: Pasado y futuro de la vía chilena a la protección social (2003-2011), Revista CIS No. 14, Año 9, Primer semestre 2011.



Los puntos de vista expresados en esta publicación son los del autor y no necesariamente aquellos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo o del Gobierno de Brasil.

Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (CIP-CI)

Grupo de Pobreza, Oficina para Políticas de Desarrollo, PNUD
Esplanada dos Ministérios, Bloco O, 7º andar
70052-900 Brasília, DF - Brasil
Teléfono: +55 61 2105 5000

Correo Electrónico: ipc@ipc-undp.org ▪ URL: www.ipc-undp.org

Policy International
Centre for Inclusive Growth