



Revista Opera

ISSN: 1657-8651

opera@uexternado.edu.co

Universidad Externado de Colombia

Colombia

Vargas Faulbaum, Luis Hernán; Socías Hernández, Francisco
El subsistema Seguridades y Oportunidades del Ingreso Ético Familiar de Chile desde un
enfoque de derechos: análisis de su trayectoria y de sus desafíos futuros
Revista Opera, núm. 18, enero-junio, 2016, pp. 183-202
Universidad Externado de Colombia
Bogotá, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67546312010>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

EL SUBSISTEMA SEGURIDADES Y OPORTUNIDADES DEL INGRESO ÉTICO FAMILIAR DE CHILE DESDE UN ENFOQUE DE DERECHOS: ANÁLISIS DE SU TRAYECTORIA Y DE SUS DESAFÍOS FUTUROS

LUIS HERNÁN VARGAS FAULBAUM*
FRANCISCO SOCÍAS HERNÁNDEZ**

Resumen

El Subsistema Seguridades y Oportunidades del Ingreso Ético Familiar de Chile fue aprobado en el año 2012 y comenzó su operación efectiva el año 2013. A lo largo de los últimos años ha beneficiado a alrededor de 150.000 hogares entregando transferencias

monetarias condicionadas y no condicionadas. Asimismo, se complementa con la implementación de acompañamientos familiares de tipo psicosocial y sociolaboral que buscan mejorar las relaciones internas de las familias, la empleabilidad de las personas mayores de edad y la vinculación del hogar con el resto de los programas sociales. Sin embargo, su imple-

* MA en Política Pública, King's College London (Reino Unido). Consultor en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y en el Comitato per lo Sviluppo dei Popoli (CISP), entre otros organismos internacionales. lhvargasfaulbaum@gmail.com

** Magíster en Políticas Sociales y Gestión Local de la Universidad de Arte y Ciencias Sociales (ARCIS), Chile. Jefe del Departamento de Gestión de Proyectos Informáticos y Procesos en la División de Promoción y Protección Social de la Subsecretaría de Servicios Sociales del Ministerio de Desarrollo Social de Chile. Docente de las Universidades de Chile, del Desarrollo, de Concepción y Santo Tomás, Santiago de Chile (Chile). fsocias@desarrollosocial.gob.cl

Recibido: 1 de febrero de 2016 / Modificado: 3 de mayo de 2016 / Aceptado: 3 de mayo de 2016

Para citar este artículo

Vargas Faulbaum, L. H. y Socías Hernández, F. (2016). El subsistema Seguridades y Oportunidades del Ingreso Ético Familiar de Chile desde un enfoque de derechos: análisis de su trayectoria y de sus desafíos futuros. OPERA, 18, pp. 183-202. DOI: <http://dx.doi.org/10.18601/16578651.n18.10>

mentación no ha estado exenta de problemas debido a que cumple de manera parcial con los requerimientos propios del enfoque de derechos económicos, sociales y culturales. El artículo finaliza con un conjunto de observaciones que revelan la existencia de desafíos para mejorar el diseño y la implementación del IEF, que van de la mano con una aplicación adecuada de los principios que componen un enfoque basado en derechos humanos.

Palabras clave: Ingreso Ético Familiar, enfoque de derechos humanos, Programas de Transferencias Condicionadas, política pública.

THE SECURITIES AND OPPORTUNITIES SUBSYSTEM OF THE ETHICAL FAMILY INCOME IN CHILE FROM A HUMAN RIGHTS APPROACH: ANALYSIS OF ITS PATH AND OF ITS FUTURE CHALLENGES

Abstract

The Opportunities and Securities Subsystem of the Ethical Family Income was approved in 2012 and started its operation in 2013. Since then, beneficiaries of the programme are around 150,000 households, delivering conditional and unconditional cash transfers. Also, is complemented by the implementation of psychosocial and socio-labour family supports that seek to improve the intra-household relationships, to increase the employability of people in working age, and to link the household with the rest of the social protection system. However, there are some issues on the implementation, because it partially fulfils

the requirements of the economic, social, and cultural rights approach. This article concludes with a set of remarks that reveal the challenges to improve the design and implementation of the programme that goes together with an adequate application of the human rights based approach.

Key words: Ethical Family Income, human rights based approach, conditional cash transfer programmes, public policy.

INTRODUCCIÓN

En los últimos años, los países de América Latina y el Caribe han ido extendiendo la implementación de los programas de transferencias con corresponsabilidad (PTC). Para 2016, encontramos PTC en 21 países, los cuales, con distintas gradualidades, incorporan un enfoque de derechos humanos en su diseño y en su argumentación. Considerando la expansión de estos programas, se ha comenzado a plantear que la protección social no contributiva (en la que los programas de transferencias condicionadas son uno de sus instrumentos) es una de las herramientas principales para lograr la realización de derechos económicos y sociales en la región, en especial debido a que “los Estados han redoblado los esfuerzos para ampliar la cobertura de transferencias monetarias y de servicios a la población que vive en condiciones de pobreza y –en algunos casos– a la población vulnerable” (CEPAL, 2015, p. 71).

Una de las importantes consecuencias de la operación de los PTC fue servir como uno de los principales nexos entre los hogares

históricamente excluidos y la oferta pública de programas y servicios sociales (Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre, 2011; Cecchini y Martínez, 2011). El objetivo de este artículo es analizar el programa Ingreso Ético Familiar de Chile desde un enfoque de derechos humanos¹.

El Ingreso Ético Familiar (IEF) se promulgó en el 2012 y está regulado por la ley 20.595² que establece las características del programa en términos de diseño, monto y forma de actualización de las transferencias monetarias, como también las responsabilidades institucionales y administrativas.

El IEF está organizado bajo tres pilares: 1) dignidad: consiste en una transferencia base no condicionada dirigida a las familias y personas que viven en extrema pobreza; 2) deberes: entrega de una transferencia condicionada a partir de la asistencia escolar de los niños/as y realización de controles médicos para los niños/as entre 0 y 6 años en situación de pobreza extrema; y 3) logros: incluye a personas del 30 y 40% más pobre del país, y comprende dos transferencias que son, respectivamente, el Bono por logro escolar³ y el subsidio al empleo de la mujer o Bono al trabajo de la mujer. En paralelo, el subsiste-

ma Seguridades y Oportunidades (dirigido a familias en extrema pobreza y grupos vulnerables) considera tres programas de apoyo a la intervención: Programa Eje, enfocado en la realización de un diagnóstico, la elaboración de un plan de intervención, el seguimiento de la participación y evaluación, valorando la procedencia de los dos programas siguientes: a) Programa de Acompañamiento Psicosocial, que tiene por objeto promover el desarrollo de las habilidades y capacidades necesarias que permitan a los usuarios su inclusión social y desenvolvimiento autónomo; y b) Programa de Acompañamiento Sociolaboral, que busca 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.

Por una parte, la Ley del IEF se formaliza como el subsistema Seguridades y Oportunidades, el cual es un componente del Sistema Intersectorial de Protección Social (SIPS). El SIPS se creó el 2009 y cumple con la condición de ser “un modelo de gestión constituido por las acciones y prestaciones sociales ejecutadas y coordinadas por distintos organismos del Estado, destinadas a la población nacional más vulnerable socioeconómicamente y que

¹ El enfoque de derechos está declarado desde la propia ley, pero se observan algunas distorsiones actuales y potenciales que van en contra del mismo y de su exigibilidad. Para una mayor explicación del enfoque de derechos y la protección social, véase Sepúlveda y Nyst (2012).

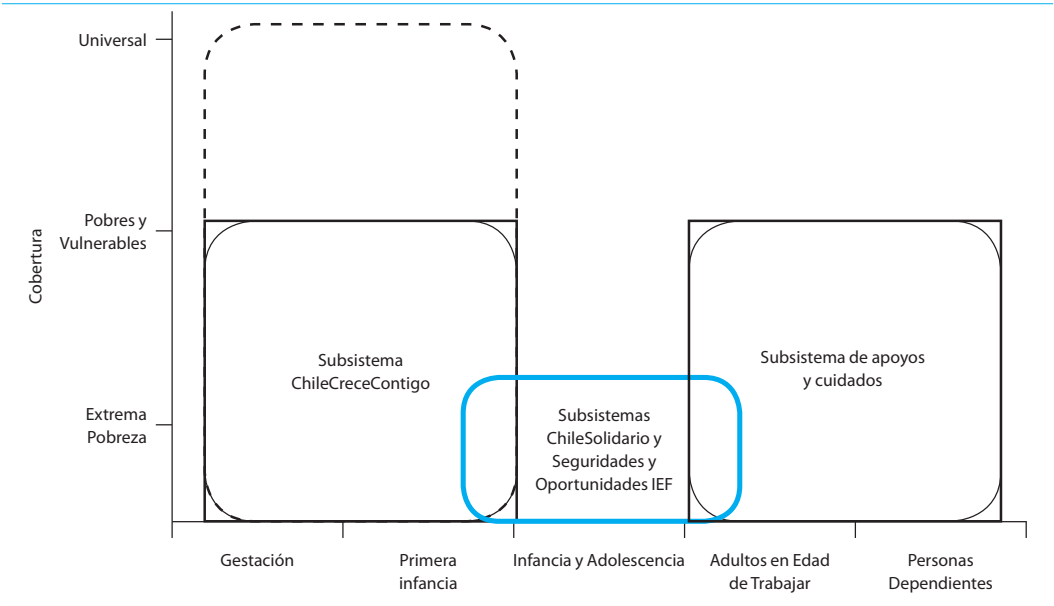
² El texto de esta ley está disponible en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1040157>

³ Algunos sectores, como Educación 2020, han señalado que es un grave error que parte del ingreso familiar esté relacionado con el desempeño académico del estudiante a través de un Bono por desempeño escolar. En específico se señala que el incentivo monetario no promueve necesariamente el apoyo de los padres a sus hijos, sobre todo si se habla de familias en contextos vulnerables. Asimismo, el bono escolar por buen rendimiento debilita los fines que se propone el aprendizaje en la escuela, cuales son aprender y no ganar dinero para su familia, lo que, además, cae en la lógica del trabajo infantil.

requiera de una acción concertada de dichos organismos para acceder a mejores condiciones de vida” (Gobierno de Chile, 2009, p. 1). Los otros subsistemas que conforman el sips son Chile Crece Contigo, Chile Solidario (que está en proceso de cierre) y un nuevo subsistema de Apoyos y Cuidados cuya implementación comienza el presente año 2016. La figura 1 muestra la extensión de cada subsistema a lo largo del ciclo de vida, como también la cobertura en la población indigente, pobre, vulnerable o con orientación universal.

Por otra parte, el subsistema Seguridades y Oportunidades del IEF vincula a sus usuarios con el resto de las prestaciones del sistema de protección social chileno a través de la figura del gestor territorial, cuya función es la de “coordinar las ofertas públicas y privadas de programas sociales y de inserción laboral existentes en la zona de residencia, con el objetivo de que las familias aprovechen al máximo las oportunidades a las cuales tienen acceso” (Tassara, Ibarra y Vargas, 2015, p. 146).

FIGURA 1. EXTENSIÓN DE LOS SUBSISTEMAS DEL SISTEMA INTERSECTORIAL DE PROTECCIÓN SOCIAL SEGÚN CICLO DE VIDA Y COBERTURA EN LA POBLACIÓN NACIONAL



Notas: a) En las líneas punteadas se incluyen los participantes del Programa Educativo Masivo, Programa Apoyo al Desarrollo Biopsicosocial, Programa de Apoyo al Recién Nacido y distintas prestaciones garantizadas para niños que pertenecen al 60% más vulnerable del país, tales como acceso gratuito a sala cunas y jardines infantiles, y ayudas técnicas para menores que presenten alguna discapacidad. Al interior de la línea continua están las prestaciones de acceso preferente para los niños/as pertenecientes al 40% más vulnerable del país, tales como acceso al subsidio familiar (60% a partir del 2016, coincidentemente con la extensión del subsistema en forma progresiva hasta los 9 años de edad, nivelación de estudios, inserción laboral, mejoramiento de viviendas, atención de salud mental, asistencia judicial, y prevención y atención de violencia intrafamiliar y maltrato infantil. b) Solamente considera la cobertura de los acompañamientos familiares y de las transferencias asociadas a los pilares de dignidad, logros y deberes. El subsistema de Apoyos y Cuidados está en diseño y tiene como población objetivo toda la población dependiente que requiera la atención del Estado, su implementación tiene carácter progresivo en el tiempo (Vargas, Medellín y Cueva, 2016).

Fuente: elaboración propia.

En términos generales, los usuarios del Subsistema Seguridades y Oportunidades IEF pueden acceder a distintas prestaciones y servicios relacionados con las áreas de salud (Plan GES, antiguo AUGE; Chile Crece Contigo y planes básicos del Fondo Nacional de Salud - FONASA), educación (beca de apoyo a la retención escolar, subvención pro-retención y la subvención escolar preferencial) y previsión (sistema de pensiones solidarias)⁴.

Por último, un elemento decisivo para la sostenibilidad del programa y la reducción de la pobreza es la generación de una inclusión laboral y productiva exitosa. Para aquello, la

misma figura del gestor territorial “eleva la demanda laboral que no ha sido satisfecha para encontrar un cupo en la oferta pública de programas de inserción laboral a través de la generación de redes e intercediendo con los encargados programáticos” (Tassara *et al.*, 2015, p. 151). La oferta de programas de inserción laboral y productiva para beneficiarios del subsistema Seguridades y Oportunidades del IEF en edad de trabajar se puede agrupar en tres dimensiones: nivelación educacional, desarrollo y promoción de la empleabilidad y desenlaces laborales y capacitación técnica. El cuadro 1 resume los principales programas y

CUADRO 1. SUBSISTEMA SEGURIDADES Y OPORTUNIDADES DEL IEF. OFERTA PÚBLICA PARA LOGRAR INSERCIÓN LABORAL Y PRODUCTIVA FORMAL Y SOSTENIBLE EN EL LARGO PLAZO

Dimensiones	Objetivos	Programa	Tipo de acceso
Nivelación educacional	Mejorar calificaciones académicas formales	Educación de Personas Jóvenes y Adultas (antes Chile Califica)	Regular
		Programa de Nivelación de Competencias Laborales	Regular
Desarrollo y promoción de la empleabilidad	Desarrollar las habilidades y competencias laborales.	Formación para el Trabajo	Regular
		Desarrollo de Competencias Laborales de la Mujer	Preferente
		Yo Trabajo Jóvenes	Regular
		Subsidio al Empleo Juvenil	Regular
		Programa de Empleabilidad Juvenil	Regular
		Fondo de Inserción Laboral	Preferente
Desenlaces laborales y capacitación técnica	Apoyar iniciativas de microemprendimiento, autoconsumo (para familias campesinas) y esquemas de subsidios para la contratación de grupos vulnerables.	Bonificación a la Contratación de Mano de Obra	Preferente
		Programa de Apoyo al Empleo SS&OO IEF	Garantizado
		Programa de Apoyo al Microemprendimiento (PAME)	Preferente
		Programa de Generación de Microemprendimiento Indígena Urbano	Regular
		Programa de Desarrollo Local (PRODESAL)	Preferente
		Programa de Apoyo a Familias para el Autoconsumo	Preferente

Fuente: Vargas, Medellín y Cueva (2016).

⁴ Para encontrar en detalle los programas y cómo se vinculan los beneficiarios del IEF, se sugiere al lector revisar a Tassara *et al.* (2015) y Vargas, Medellín y Cueva (2016, en prensa).

el tipo de acceso, es decir, si los destinatarios del subsistema Seguridades y Oportunidades del IEF pueden acceder de forma automática, o bien, con un acceso preferente en la lista de seleccionados, o tienen que realizar el procedimiento general para poder ser beneficiarios de ciertos programas con el objetivo de lograr una inserción laboral y productiva formal y sostenible en el largo plazo.

El objetivo de este artículo es revisar, a rasgos generales, el subsistema Seguridades y Oportunidades del IEF desde el cumplimiento del enfoque de derechos económicos, sociales y culturales. Además de esta introducción, el artículo sigue con una breve discusión sobre las distintas perspectivas predominantes en el diseño y la ejecución de las políticas sociales de reducción de la pobreza.

Así mismo, se argumenta sobre el tipo de investigación y se presenta la metodología en que se basó la investigación que se circunscribe a un enfoque cualitativo mediante la aplicación del análisis de documento de literatura primaria y secundaria.

En seguida se presenta una síntesis del enfoque de derechos económicos, sociales y culturales, y la situación de Chile en el sistema internacional.

Posteriormente, se analiza el diseño y la implementación desde el punto de vista del cumplimiento del principio de igualdad y no discriminación, desde una perspectiva de género, selección de beneficiarios y un último componente de accesibilidad, adaptabilidad, aceptabilidad y adecuación.

Otra sección de este documento corresponde al análisis del subsistema Seguridades y Oportunidades del IEF desde un punto de

vista de la participación de la sociedad civil en su diseño, como también en su implementación efectiva.

Por otra parte, se hace una revisión del principio de transparencia del enfoque de derechos, referido principalmente a la existencia de mecanismos de quejas y reclamos, como también respecto al sistema de focalización.

Por último, se verifica el cumplimiento del principio de rendición de cuentas en las comunidades locales por parte del subsistema Seguridades y Oportunidades del IEF, y se presentan las principales conclusiones de este ejercicio.

ENFOQUES EN LAS POLÍTICAS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA

Las políticas sociales de América Latina han estado fuertemente vinculadas con el modelo de desarrollo y el rol del Estado y del mercado. El actual escenario de un creciente protagonismo del Estado en la provisión de servicios, con una agenda social que conlleva crecientes esfuerzos macroeconómicos en materia de inversión social no puede ser analizado sin considerar la influencia de las ideas neoliberales del Consenso de Washington y el papel jugado en las políticas de reducción de la pobreza.

Posteriormente a la crisis de la deuda de la década de los ochenta, los organismos internacionales comenzaron a promover medidas de austeridad fiscal, privatización de servicios sociales y descentralización administrativa de los mismos (Williamson, 1994). En consecuencia, comienzan a proliferar los fondos previsionales basados en capitalización individual y seguros privados de salud (Cecchini

y Martínez, 2011). En materia de asistencia social y reducción de la pobreza, se propicia una focalización a fin de alcanzar “una gestión eficiente para rentabilizar la utilización de recursos escasos” (Cecchini y Vargas, 2016), y el diseño e implementación de instrumentos de identificación de hogares elegibles para las distintas transferencias y programas sociales.

Con la recuperación de las democracias y la consolidación de las mismas durante la década de los noventa, la inversión social comienza a incrementarse para enfrentar las consecuencias sociales de la llamada “década perdida”. Asimismo, desde la década del 2000, “la región, en su conjunto, comenzó a realizar esfuerzos más decididos de ampliación de los sistemas de protección social en pensiones, aseguramiento de salud, transferencias monetarias a familias con hijos e hijas menores de edad, restitución de derechos laborales e incremento de la cobertura obligatoria de los sistemas de educación” (Cecchini y Vargas, 2016, p. 6).

Lo anterior se agudiza con la elección y popularidad de gobiernos de centroizquierda quienes promueven y legitiman una reducción de la pobreza mediante políticas sociales universalistas (Pribble, 2013), que también atiendan a la disminución de las desigualdades económicas, étnicas, etarias, territoriales y de género (Cecchini y Martínez, 2011).

En este contexto es que comienzan a ejecutarse los programas de transferencias condicionadas que buscan integrar a los sistemas de protección social a población históricamente excluida, aumentar los ingresos monetarios disponibles y lograr interrumpir la reproducción intergeneracional de la pobreza mediante el fortalecimiento de las capacidades humanas

de salud y educación. Dichos programas han avanzado en la generación de inclusión laboral y productiva de sus usuarios para evitar una inserción precaria de los mismos en términos laborales una vez egresados de los programas. En consecuencia, se activan redes de protección social para “que la población excluida de los programas de protección universales se vinculen a estos mediante estrategias de cercanía, apoyo de asistentes sociales y trabajo en redes comunitarias” (Filgueira, 2015, p. 79).

Sin embargo, autores como Holzmann y Jørgensen estiman que los avances en las políticas y los programas de reducción de la pobreza se circunscriben al esquema de manejo social del riesgo, es decir, la pobreza se explica por la vulnerabilidad de las personas y comunidades a verse afectadas por eventos externos tales como crisis económicas, enfermedades, desastres naturales, entre otros eventos. En este sentido, el rol de los programas sociales es convertirse “en un medio importante para reducir la vulnerabilidad y proporcionar un medio para salir de la pobreza” (2000, p.4).

METODOLOGÍA

Este estudio, de tipo exploratorio, pretende analizar la implementación del Ingreso Ético Familiar desde un enfoque de derechos. Sin embargo, no se profundizó en los efectos directos entre los beneficiarios y su potencial vinculación con la apreciación de los destinatarios sobre el programa, como tampoco se trata de una descripción exhaustiva de su implementación y organización. Por ende, esta investigación no tiene una pretensión descriptiva ni explicativa.

Por otra parte, este artículo utiliza técnicas cualitativas de investigación social basadas en la revisión de literatura primaria (leyes, decretos y reglas de operación que regulan el Ingreso Ético Familiar y el Sistema de Protección Social) y secundaria (relacionada con la revisión de literatura sobre el enfoque de derechos económicos, sociales y culturales en políticas sociales).

Dicha revisión de literatura se realizó a través del análisis documental, el cual se define como un procedimiento sistemático para revisar y evaluar los documentos tanto en formato impreso como electrónico (Bowen, 2009). En consecuencia, esta técnica cualitativa considera a los documentos como un recurso de información válido, especialmente aquellos que son producidos por los organismos públicos que configuran las fuentes primarias para el análisis correspondiente.

ENFOQUE BASADO EN LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, Y EL INGRESO ÉTICO FAMILIAR

Desde un enfoque de derechos, la pobreza es causa y consecuencia de violaciones de

los derechos humanos, debido a la relación existente entre esta situación y privaciones del acceso al goce de derechos políticos, económicos, sociales y culturales.

De acuerdo con Sepúlveda y Nyst (2012), la adopción del enfoque de derechos en las políticas de reducción de la pobreza trae como consecuencia la necesidad de tener un marco normativo que guíe la puesta en práctica de los programas de reducción de la pobreza, que son un imperativo legal para el diseño e implementación de estos programas debido a la firma y ratificación de distintos tratados por parte de los gobiernos; además, el enfoque de derechos da legitimidad y piso político a los esfuerzos destinados a reducir la pobreza.

En el contexto chileno, el enfoque de derechos y garantías sociales está contemplado en el diseño del sistema de protección social y en la formulación de programas que garantizan el acceso a prestaciones (especialmente el Plan AUGÉ-GES)⁵. Sin embargo, Chile no contempla el reconocimiento de derechos sociales en la Constitución Política de 1980⁶ y “la incorporación de este tipo de propuestas en un enfoque de derechos en la política

⁵ Según la Superintendencia de Salud de Chile, las garantías explícitas en salud (GES) constituyen un conjunto de beneficios garantizados por ley para las personas afiliadas al FONASA y a las ISAPRES. Las Garantías exigibles son: Acceso: derecho por Ley de la prestación de Salud. Oportunidad: tiempos máximos de espera para el otorgamiento de las prestaciones. Protección financiera: la persona beneficiaria cancelará un porcentaje de la afiliación. Calidad: otorgamiento de las prestaciones por un prestador acreditado o certificado.

⁶ La actual Constitución Política de la República de Chile fue publicada en 1980. Sin embargo, a la fecha se han realizado reformas constitucionales con el objetivo de erradicar los llamados enclaves autoritarios. Las principales reformas se efectuaron en 1989 y en 2005. No obstante, en abril de 2016 el Gobierno de Chile convocó una serie de encuentros ciudadanos para comenzar con el proceso constituyente con el objetivo de redactar una nueva Constitución Política.

social y su extensión a la protección social del conjunto de la ciudadanía es todavía lenta” (Cecchini y Martínez, 2011, p. 75).

Lo anterior ha sido destacado en el informe del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, que ha manifestado la necesidad de que el Estado de Chile “garantice el reconocimiento integral y la protección jurídica necesaria de los derechos económicos, sociales y culturales en el nuevo texto constitucional” (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2015, p. 2). Específicamente, la Constitución chilena solamente garantiza los derechos a la educación, salud, seguridad social y trabajo, pero “los derechos son tratados principalmente como libertades (de elección) y no como derechos de prestación por parte del Estado” (Nash, 2011, p. 100).

En consecuencia, el limitado reconocimiento de los derechos contenidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) tiene una escasa justiciabilidad interna y no se garantiza el goce pleno de los derechos (se destaca la no inclusión de la garantía del acceso a la vivienda) por parte de las personas.

En materia de derecho internacional, Chile ha firmado y ratificado los tres grandes acuerdos que se constituyen en guías para una adecuada legislación interna, como también de tribunales que pueden fallar y establecer sanciones y medidas restitutivas. Chile suscribe, el año 2001, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San

Salvador), pero no ha cursado su aprobación legislativa interna.

Por último, Chile ha suscrito diversos tratados y convenciones del sistema de Naciones Unidas tales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (firmado en 1969 y ratificado en 1972), la Convención sobre los Derechos del Niño (firmada y ratificada en 1990), la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (firmada en 1980 y ratificada en 1989).

En consecuencia, el enfoque de derechos humanos

...no prescribe las políticas públicas que los Estados deben adoptar, ya que los Estados tienen la facultad de formular las políticas públicas que sean más adecuadas a sus propias circunstancias. Sin embargo, el debido cumplimiento de las normas internacionales y nacionales de derechos humanos impone ciertas obligaciones de conducta y de resultado (Sepúlveda, 2014, p. 13).

Asimismo, este enfoque en las políticas sociales contribuye a la disminución de las brechas de oportunidades y su pretensión universalista aporta a un empoderamiento y mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores más marginados que no tienen una fuerte voz en términos políticos. Sin embargo, los derechos no son indivisibles sino que son interdependientes, es decir, la negación de un derecho afecta el cumplimiento del resto de los derechos económicos, sociales y culturales.

La atención pública de la pobreza en Chile como un problema técnico de focalización de recursos, se hizo presente con las primeras mediciones para construir los mapas

de pobreza y el cálculo del costo de las necesidades básicas alimentarias. De este modo, se comienza a caracterizar a la pobreza como un problema de medición e identificación para las transferencias monetarias y los programas sociales, es decir, un Estado de bienestar de carácter residual. Según Larrañaga, lo anterior significa que “la política pública asume la superación de la pobreza como un objetivo principal, para lo cual se busca identificar los factores determinantes de la falta de ingresos” (2013, p. 75).

Con la recuperación de la democracia en 1990, las políticas de reducción de la pobreza mantuvieron la lógica de focalización de las transferencias monetarias, pero se innovó con la creación del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), que empezó a introducir la generación de solidaridad entre los beneficiarios y la participación parcial en los proyectos, como también en la generación de capacidades. Sin embargo, “en los años noventa hubo un enfoque basado esencialmente en la satisfacción de necesidades básicas insatisfechas, que no logró superar la dependencia del camino de las reformas realizadas durante la década de los ochenta” (Tassara *et al.*, 2015, p. 129).

A partir de la década del 2000 se comienzan a tomar las decisiones políticas de dotar de cierta orientación universal de prestaciones y la necesidad de una “construcción progresiva de una red de protección social y el desarrollo del enfoque de derechos” (Martin, 2012, p. 5).

Lo anterior se concretó, entre 2000 y 2006, principalmente con un nuevo seguro

de desempleo, el Chile Solidario, el Plan de Atención Universal de Garantías Explícitas de Salud (Plan AUGE, hoy GES). Entre 2006 y 2010, el enfoque de derechos en las políticas de protección social está presente en el lanzamiento del Chile Solidario, la Reforma Previsional y el Sistema Intersectorial de Protección Social. Como corolario de lo anterior, Robles argumenta que la expansión del sistema de protección social en Chile se basó en construir “una red de servicios y políticas contributivas y no contributivas diseñada para ofrecer protección estatal de por vida para los diferentes grupos socioeconómicos” (Robles, 2013, p. 13).

Principio de igualdad y no discriminación

En primer lugar, existiría una tensión entre la focalización del programa y su implementación territorial con el enfoque de los derechos económicos, sociales y culturales, en particular con el principio de igualdad y no discriminación. Este principio requiere que el Estado elimine cualquier tipo de discriminación arbitraria o subyacente en leyes, políticas y en la práctica cotidiana, tomando medidas especiales para proteger a los segmentos más vulnerables de la sociedad con acceso prioritario a los beneficios (Sepúlveda y Nyst, 2012).

Dos de los tres pilares del IEF están focalizados en hogares en situación de extrema pobreza (subsistema Seguridades y Oportunidades)⁷, que de acuerdo con la Encuesta CASEN 2013 representan el 3,1 % de la población. Dicha focalización resulta ineficiente y entra-

⁷ El subsistema forma parte del Sistema Intersectorial de Protección Social creado por la Ley 20.379.

ría en conflicto con el principio de igualdad y no discriminación porque aumenta las probabilidades de incurrir en errores de exclusión de beneficiarios.

Por un lado, al completarse los cupos anuales de cobertura asignados para cada comuna no pueden ingresar nuevas familias hasta un nuevo llamado, lo que lleva a en el evento de una disminución circunstancial de los ingresos de los hogares pobres no indigentes, estos no puedan acceder a este sistema de transferencias monetarias.

Debido al constante flujo de familias que transitan entre las líneas de pobreza e indigencia (OSUAH, 2007), se deberían destinar los recursos económicos e institucionales para expandir la cobertura del programa. Esto demandaría una mayor capacidad de adaptación y flexibilidad de los instrumentos de focalización, es decir, ampliar los criterios de entrada que consideren a las familias en situación de pobreza no extrema e incorporar una noción de gradualidad de las prestaciones y montos hacia las familias que se encuentran en situación de vulnerabilidad (Cecchini, Robles y Vargas, 2012).

Perspectiva de género

El principal objetivo de la consideración de una perspectiva de género para cumplir con el principio de igualdad y no discriminación es el de asegurar que hombres y mujeres se beneficien de forma igualitaria, pero también los sistemas de protección social deben atender los riesgos propios del ciclo de vida de las mujeres y la carga del trabajo doméstico no remunerado que recae sobre sus hombros. Por último, los sistemas de protección social deben

contemplar y actuar frente a las diferencias en el acceso a servicios, trabajo y actividades productivas entre hombres y mujeres (Sepúlveda y Nyst, 2012).

El Bono al trabajo de la mujer es un componente del IEF, que promueve la inserción laboral femenina con el objetivo de vincular a las mujeres al mercado laboral formal y reducir su situación de desventaja económica con respecto a sus pares masculinos. Esto va en la línea de promover los derechos sociales y económicos hacia los grupos más desfavorecidos, que en el caso chileno serían las mujeres y su frágil vínculo con el mercado del trabajo. Según cifras de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), esta precaria articulación con el mercado laboral se traduce en una baja tasa de participación económica (30,6 % de las mujeres pobres y 44,8 % de las mujeres no pobres mayores de 15 años), participación laboral (47,7 %), tasa de ocupación (44,4 %) y altos niveles de informalidad (32,1 % de las mujeres ocupadas).

Aunque este es un aspecto positivo del programa, existen otras áreas críticas que deberían ser reexaminadas desde un enfoque de género. Debido a que las madres son las principales receptoras de las transferencias y las responsables del cumplimiento de las corresponsabilidades, tiene un aspecto positivo al querer impactar en la calidad de vida de las mujeres a través de la transferencia de ingresos, pero a la vez podría reproducir los roles de género tradicionales en el espacio doméstico y su rol de cuidadoras (CEPAL, 2013).

En otras palabras, “al atribuir únicamente a las madres la responsabilidad del cuidado de los hijos e hijas en materia de educación y

salud, no solo se aumenta la carga de trabajo y la escasez de tiempo de las mujeres, que es una de las razones de su desigualdad social y económica” (Sepúlveda, 2014, p. 31).

Por último, a pesar de que el Estado de Chile ha realizado fuertes inversiones en la extensión de la cobertura de los centros de cuidado para la primera infancia que beneficiarán en 2017, a partir de la implementación del nuevo Sistema Nacional de Cuidados, a 124.000 niños y niñas menores de 5 años, mediante la creación de 4.500 nuevas salas cunas y 1.200 nuevas plazas en jardines infantiles, aún existe una baja cobertura del sistema de cuidados entre los hogares beneficiarios debido a una desconfianza generalizada en la calidad de las prestaciones⁸, falta de información respecto a los beneficios asociados y la existencia de territorios con una insuficiente oferta apropiada para tales funciones (Pineda, 2013).

Selección de beneficiarios

El subsistema Seguridades y Oportunidades del IEF utiliza un instrumento de selección de destinatarios basado en el enfoque de las líneas de ingresos⁹ y de los grupos vulnerables en situación de pobreza o por su sola condi-

ción de grupo prioritario (Herrera, Larrañaga y Telias, 2010).

Aunque los mecanismos de focalización pueden ser vistos como una forma de llegar a las familias con mayores necesidades (especialmente cuando los recursos son escasos), estos aumentan la probabilidad de generar errores de exclusión y perpetúan una lógica de focalización que contradice una orientación universalista de la protección social que es inherente a la adopción de un enfoque de derechos (Sepúlveda, 2014).

Sin embargo, mientras los mecanismos de focalización pueden ser vistos como una forma de llegar a quienes más necesitan de las transferencias de ingresos, desde el enfoque de derechos humanos se requiere especial cuidado. Lo anterior para evitar que el estándar de derechos se vea comprometido por el uso de esquemas específicos como una forma de priorización de los grupos más vulnerables y desfavorecidos (Sepúlveda y Nyst, 2012).

Desde el punto de vista de la transparencia, la selección de beneficiarios no contempla la entrega completa de los procesos de implementación, porque los algoritmos para calcular los puntajes de focalización que el hogar obtiene posterior al ingreso a los grupos

⁸ A la fecha, en Chile se está diseñando, en el contexto del Sistema Intersectorial de Protección Social de la Ley 20.379, un subsistema de apoyos y cuidados cuyos objetivos son: promover el bienestar individual y de los hogares con al menos un integrante en situación de dependencia. Asegurar la coordinación y articulación de acciones y prestaciones públicas y privadas. Promover la autonomía y prevenir la progresividad de la dependencia. Mitigar la carga de trabajo de la red de apoyo a dependientes con énfasis en las cuidadoras/es. Establecer y supervisar el cumplimiento de estándares de calidad para servicios de apoyo y cuidado, públicos y privados. Su puesta en marcha se iniciará en forma progresiva a partir del año 2016.

⁹ El inciso tercero del artículo 3 de la Ley 20.595 señala que “solo para los efectos de esta ley, se entenderá que están en situación de pobreza extrema las personas y familias cuyo ingreso per cápita mensual sea inferior al necesario por persona para satisfacer sus necesidades alimentarias”.

elegibles no es público, y dichos puntajes, además de presentar fórmulas complejas, quedan registrados de forma indefinida, generando confusiones entre los beneficiarios.

En consecuencia, la excesiva complejidad y resguardo de las fórmulas de cálculo contradice el principio de transparencia de la información porque no permite que los actores involucrados, y la sociedad en general, puedan entender el funcionamiento detallado de la selección de beneficiarios (ya sea por el puntaje u otro criterio de distribución territorial de los cupos).

Asimismo, la falta de actualización periódica de la información está en oposición a la obligación de dar prioridad a los hogares más pobres porque el *ranking* no es comparable y tampoco refleja la situación socioeconómica real de los participantes del programa (Herrera, Larrañaga y Telias, 2010).

Accesibilidad, adaptabilidad, aceptabilidad y adecuación

De acuerdo con la ley que regula el programa, las transferencias focalizadas a los ho-

gares en pobreza extrema (subsistema Seguridades y Oportunidades) cubren un máximo de 85 % de la diferencia entre la línea de indigencia y el potencial ingreso per cápita del hogar, en el caso de la transferencia monetaria base¹⁰, y la transferencia monetaria condicionada por control niño sano y asistencia escolar¹¹ (pilar de los deberes) que representa entre el 35 y 45 % de dicha brecha. Además, los montos son actualizados anualmente de acuerdo con la variación del índice de precios al consumidor (IPC) y la composición del grupo familiar.

Estas características son positivas en términos de adecuación de las transferencias, pero no son suficientes para la plena realización de los derechos económicos, sociales y culturales de los beneficiarios. Para un mejor cumplimiento con un enfoque de derechos, se deberían indexar los montos e incorporar métodos de ingresos corregidos (por ejemplo, equivalencias de escalas), la indexación debería realizarse según la variación promedio de los precios de los alimentos, que resulta ser una mejor aproximación del real poder de consumo de los hogares que viven en pobreza extrema.

¹⁰ La transferencia monetaria base es un bono que se paga mensualmente, durante los meses de cumplimiento de requisitos de participación y por un máximo de 24. El cálculo del monto del beneficio se realiza utilizando información sobre los subsidios que recibe la familia, más los datos de la Encuesta Casen y la Ficha de Protección Social o el instrumento que la reemplace para el cálculo del ingreso per cápita potencial.

¹¹ Corresponden a los bonos que se entregan a las personas y familias que participan de los programas de apoyo social y apoyo laboral, y que cuenten entre sus integrantes con menores de 18 años al 31 de marzo del año respectivo. Se trata de Bono control del niño sano: destinado a familias que tengan entre sus integrantes a niños menores de 6 años al 31 de marzo del año respectivo. La familia debe mantener los controles de salud del menor al día, lo que deberá ser acreditado presentando el carné de salud del menor en la municipalidad. Bono por asistencia escolar: destinado a todos los integrantes de la familia que tengan entre 6 y 18 años al 31 de marzo del año respectivo. El estudiante debe tener una asistencia mensual igual o superior a 85 % en un establecimiento escolar reconocido por el Estado.

Además, y siguiendo a Cecchini, Robles y Vargas (2012), la duración de dos años de los beneficios del subsistema Seguridades y Oportunidades del IEF no resultaría adecuada para garantizar el derecho a la protección social, por lo que se cuestiona la potencial sustentabilidad en la reducción de la pobreza en el largo plazo.

Otro aspecto en tensión con un enfoque de derechos se refiere al acceso que tienen los pueblos indígenas. Al considerar la situación de los pueblos originarios, la incidencia de extrema pobreza es un 55 % mayor que el promedio nacional (de acuerdo con la CEPAL, en 2011, la incidencia de pobreza extrema nacional era de 3,1 %, mientras que entre las personas pertenecientes a pueblos indígenas era de 4,8 %), por lo que su probabilidad de ser beneficiarios del IEF es mayor que la del resto de la población.

Sin embargo, no existe una adecuación cultural en el diseño del programa que contemple sus prácticas, rutinas y especificidades, por ejemplo, establecer una prioridad en el acceso a través de alguna focalización categórica, implementar mecanismos de focalización sociocomunitaria para respetar el sistema organizacional y de toma de decisiones de pueblos indígenas que se pudieran sentir vulnerados en sus prácticas internas, o bien, introducir sistemas bilingües de información como una señal de inclusión y consideración de sus particularidades en el diseño del programa.

Por último, y gracias a los esfuerzos de los gobiernos democráticos, en Chile no existe un problema generalizado de cobertura de los servicios públicos de salud y educación, así como tampoco bajos niveles de vacunación

infantil (90 % de niños menores de un año están vacunados contra el sarampión), matrícula (92,7 % en nivel primario y 84,1 % en nivel secundario) y asistencia escolar (99,4 % de niños/as entre 7 y 12 años residentes en hogares del primer quintil de ingresos y 79,4 % para jóvenes de 13 y 17 años del mismo quintil).

En consecuencia, Chile cuenta con una infraestructura que puede satisfacer, en general, las necesidades de la población y también tiene altas tasas de cobertura de salud y educación, derivando esto en la necesidad de revisar la pertinencia y el sentido de las corresponsabilidades que apuntan a incrementar dichos indicadores de desarrollo.

No obstante, en Chile el debate público no debiera enfocarse tanto en la cobertura como en la calidad de la oferta pública de servicios (que son casi la única opción de acceso para hogares en situación de pobreza extrema). Si los servicios públicos de educación o salud no cumplen con estándares mínimos de calidad o proveen una atención deficitaria, se vulnerarían los derechos de los beneficiarios.

Por ende, para evitar este desigual ejercicio de derechos sociales (que potencialmente podrían estar incentivados por el IEF) surge un importante desafío de trabajo de coordinación intersectorial que vincula el derecho al acceso a una protección social adecuada y servicios sociales públicos que avancen paulatinamente en la calidad de las prestaciones.

La realización de un debate sobre la adecuación y pertinencia de las corresponsabilidades debe entrar a discutir sobre la calidad de los servicios públicos, ya que es en estos donde la mayor parte de los hogares más pobres tienen la única posibilidad de satisfacer sus necesida-

des. En consecuencia, la provisión de servicios sociales debe no solo extender su cobertura, sino también mejorar su calidad y tener especial cuidado con las implicaciones que podrían tener ciertas reformas desde una perspectiva de género (Sepúlveda y Nyst, 2012).

Participación

El principio de participación efectiva se refiere a la necesidad de crear canales oficiales de participación que permitan a los administradores y a los *policy-makers* recibir retroalimentación por parte de los beneficiarios y mejorar la efectividad de los programas de protección social (Sepúlveda y Nyst, 2012).

Para el caso del subsistema Seguridades y Oportunidades del IEF, el diseño fue hecho por un equipo técnico del Ministerio de Desarrollo Social, para ser discutido en el Parlamento durante el proceso de creación de ley. Sin embargo, las minutas del Comité de Reducción de la Pobreza de la Cámara de Diputados solamente declaran la participación de académicos y miembros de una fundación durante las audiencias de discusión y debate (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2012).

Por tanto, y según la información pública disponible, en la ley no se contempla la existencia de un grupo organizado de beneficiarios que participen en la toma de decisiones en conjunto con las personas encargadas del programa a nivel ministerial.

Transparencia

El tercer principio del enfoque de derechos humanos es que los gobiernos tengan

mecanismos para asegurar la transparencia en el acceso a la información con respecto a todos los componentes del programa, incluyendo mecanismos de focalización, criterios de elegibilidad, niveles de los beneficios y mecanismos de quejas y reclamos (Sepúlveda y Nyst, 2012).

El subsistema Seguridades y Oportunidades del IEF tiene un sistema de quejas para solucionar potenciales errores del mecanismo de focalización. De acuerdo con las regulaciones del programa, este mecanismo de quejas sigue la normativa de la administración pública, consistente en un procedimiento escrito donde la decisión final debería ser tomada por el Ministerio de Desarrollo Social (Gobierno de Chile, 2012).

En consecuencia, la regulación no contempla una forma directa de recepción de los reclamos, reproduciendo las relaciones de poder y creando dificultades a personas que suelen tener bajos niveles de escolaridad y que deben realizar un trámite que no es fácil de llevar a cabo.

Sin embargo, el programa tiene un claro mecanismo de focalización y criterios de elegibilidad que son conocidos de forma pública y son regulados por las autoridades, lo que reduce el riesgo de abusos políticos o mala utilización por parte de actores externos. Por ende, estos aspectos cumplen con lo estipulado en una protección social basada en el enfoque de derechos humanos.

Rendición de cuentas

Con el objetivo de minimizar el riesgo de clientelismo y manipulación política de

los sistemas de protección social por parte de las élites o los políticos locales, es altamente recomendable la creación de mecanismos de rendición de cuentas para mejorar la eficiencia de programas sociales, minimizar la probabilidad de una administración deficiente y pérdida de recursos públicos y fortalecer el apoyo público a los esquemas de protección social (Sepúlveda y Nyst, 2012, p. 60). Al respecto, el subsistema Seguridades y Oportunidades del IEF debe enviar un completo informe sobre las metas, cobertura y problemas de implementación a la Comisión de Superación de la Pobreza de la Cámara de Diputados cada mes de septiembre.

Sin embargo, no existen procedimientos claros que obliguen al programa a la realización de una rendición de cuentas de la implementación con las comunidades locales y que les permita diagnosticar, desde el punto de vista de los beneficiarios, problemas locales en su implementación y conocer su opinión sobre la pertinencia y calidad del subsistema Seguridades y Oportunidades del IEF.

OBSERVACIONES FINALES

Durante los últimos años, Chile ha realizado un esfuerzo por incorporar un enfoque de derechos en el sistema de protección social mediante la ejecución de distintos programas tales como el Plan AUGE-GES (garantías explícitas para la atención y el tratamiento en salud de ochenta patologías), en menor medida el Pilar Solidario del Sistema de Pensiones (dirigido a los adultos mayores y personas con discapacidad pertenecientes al 60 % de los hogares más pobres) y Chile

Crece Contigo (que carece, a la fecha, de una normativa que haga explícito este enfoque), por lo que persisten algunas brechas en la puesta en práctica de los mismos. En el caso del subsistema Seguridades y Oportunidades del IEF su diseño e implementación muestran un comportamiento heterogéneo a la luz del principio de igualdad y no discriminación.

En términos generales, el subsistema Seguridades y Oportunidades del IEF debería desarrollar una ejecución en línea con pactos sociales que estén constituidos a partir de la garantía de los derechos económicos y sociales. En palabras de Cecchini y Rico (2015), dichos pactos permiten “a las sociedades darse un horizonte de sentido y de orientación, y que ayuden a definir con mayor precisión cuál es el abanico de acceso a prestaciones, activos y beneficios al que todo ciudadano puede aspirar” (Cecchini y Rico, 2015, p. 353).

En términos específicos, dos elementos del programa, están en línea con el enfoque de derechos. El primero es el hecho de que por ley se establezca la adecuación de los montos de las transferencias, al indexarse anualmente por el IPC. Asimismo, se destaca que la oferta pública de servicios, salvo excepciones territoriales, por lo general permite que estos sean accesibles a la población beneficiaria.

El segundo tiene que ver con el Bono al trabajo de la mujer, que es una señal potente del Estado para promover la igualdad de género en el mercado laboral, especialmente entre las mujeres que pertenecen a los quintiles más vulnerables del país, incentivando su participación y formalización mediante un esquema de transferencias monetarias a la oferta y la demanda.

Sin embargo, este programa continúa con la tradición de la región de determinar a la madre como la receptora de la transferencia y principal gestora del cumplimiento de las corresponsabilidades¹², lo que requiere de la medición del impacto del programa en las horas de tareas no remuneradas por parte de las mujeres participantes del programa.

Igualmente, persisten desafíos y tareas pendientes para que el IEF pueda cumplir cabalmente con el principio de igualdad y no discriminación, clave del enfoque de derechos. Para que el IEF pueda aportar a la realización de los derechos humanos sería necesario, como mínimo, hacer algunas reformas a la ley y sus reglamentos.

En primer lugar, resulta crítico el expandir la cobertura del programa hacia los hogares pobres no indigentes, e incluso a los segmentos vulnerables. Por un lado, el grupo de los pobres tiene una alta probabilidad de caer en situación de extrema pobreza y a menudo las diferencias entre ambas categorías (pobres e indigentes) no justifican la exclusión de un programa de reducción de la pobreza a los primeros. Lo anterior está íntimamente relacionado con el costo económico por el hecho de no proteger y, en el contexto de la región, Chile podría extender dicha cobertura hacia

las personas que viven en hogares pobres no indigentes. De acuerdo con Filgueira y Espíndola (2015), una transferencia universal que cubra una línea de pobreza a familias con niños de entre 0 y 17 años (por cada niño o niña) involucraría recursos equivalentes al 1,4 % del PIB y disminuiría en 6 puntos porcentuales los niveles de pobreza.

En segundo lugar, se requiere avanzar hacia una adecuación del programa para los pueblos originarios. Por ejemplo, deberían existir sistemas bilingües de información y la incorporación de una focalización sociocomunitaria que responda más a las necesidades culturales de las comunidades, en especial los pueblos indígenas, de manera que el programa no rompa con tradiciones organizacionales.

En tercer lugar, sería importante que el esquema de transferencias monetarias no se limite a dos años, puesto que al término de este periodo las familias graduadas del programa no están aún en condiciones de lograr una inserción laboral exitosa, estable y formal, que les asegure ingresos autónomos que superen la condición de pobreza o indigencia.

En resumen, existen brechas y desafíos para mejorar el diseño e implementación del IEF que vayan de la mano con una aplicación adecuada de los principios que componen un

¹² Judith Astelarra profundiza en el análisis y la comprensión de las TMC desde un enfoque de género y la identifica “como una política implementada desde el Estado y que contiene precisamente la siguiente paradoja: las mujeres pobres adquirirían ciudadanía a través de las políticas sociales que están sustentadas en su rol de madres. Entonces, lo que originalmente era solo un factor de éxito para las políticas de combate a la pobreza, puede ser analizado desde una nueva doble perspectiva, el dinero empodera a las mujeres, considerando el contexto de profundos cambios en el rol o, por el contrario, siguiendo a Astelarra, la instalación de las políticas sobre el espacio reproductivo o también doméstico supone una evidente desventaja respecto de la disponibilidad de tiempo y oportunidades para la mujer”.

enfoque basado en derechos humanos. De este modo, Chile podría cumplir cabalmente los distintos tratados internacionales relacionados con el derecho a la protección social adecuada, además de ampliar el goce de derechos garantizados para la población más vulnerable, y de forma paulatina a la población en general.

A partir de estas consideraciones, la adopción plena del enfoque de derechos es un imperativo ético, para lo cual programas como el Subsistema Seguridades y Oportunidades del IEF pasan a ser “un factor crucial para romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza y la desigualdad, con autonomía y empoderamiento de los titulares de derechos” (Cecchini y Rico, 2015, p. 358).

Por último, si bien Chile todavía está en un proceso de adopción del enfoque de derechos humanos en su sistema de protección social, cabe destacar los avances que ha realizado el país desde la década del 2000 a la fecha en la materia. A partir del lanzamiento del plan AUGÉ-GES, las modificaciones en el seguro de cesantía, la creación del pilar solidario del sistema de pensiones y el lanzamiento del programa Chile Crece Contigo, Chile ha comenzado a universalizar sus beneficios y accesos a servicios públicos, con especial énfasis en sectores vulnerables de la población. El subsistema Seguridades y Oportunidades IEF, requiere avanzar más en la integración de las transferencias monetarias con la vinculación a programas de acceso a servicios básicos y, especialmente, en reforzar los servicios locales de salud y educación.

Además de lo anterior, los programas de transferencias de ingresos para familias con menores de edad deben considerar en su

diseño y lógica de implementación, el cumplimiento de los derechos de niños y niñas en los primeros años de vida (Rossel *et al.*, 2015). De esta forma, este programa podría impulsar la seguridad económica y la promoción de derechos sociales de una población altamente vulnerable.

REFERENCIAS

- Astelarra, J. (2004). *Políticas de género en la Unión Europea y algunos apuntes sobre América Latina*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Serie Mujer y Desarrollo, 57.
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2012). *Historia de la Ley 20.595 Crea el Ingreso Ético Familiar que establece bonos transferencias condicionadas para las familias depobreza extrema y crea subsidio al empleo de la mujer*. Valparaíso: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- Bowen, G. (2009). Document Analysis as a Qualitative Research Method. *Qualitative Research Journal*, 9 (2), 27-40.
- Cecchini, S. y Martínez, R. (2011). *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*. Santiago: Naciones Unidas.
- Cecchini, S. y Rico, M. N. (2015). El enfoque de derechos en la protección social. En Cecchini, S., Filgueira, F., Martínez, R. y Rossel, C. (eds.). *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización* (pp. 331-65). Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Cecchini, S., Robles, C. y Vargas, L. H. (2012). *La ampliación de las transferencias monetarias y sus desafíos en Chile: el ingreso ético familiar*. Brasília: IPC-IG.

- Cecchini, S. y Vargas, L. H. (2016). Protección social, ajuste estructural y brechas de bienestar. Una perspectiva latinoamericana. En *I Congreso Iberoamericano de Relaciones Laborales y Recursos Humanos*. Sevilla: Universidad de Sevilla.
- CEPAL (2013). *Informe Anual 2012. Los bonos en la mira: aporte y carga para las mujeres*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2015). *Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de Chile*. E/C.12/CHL/CO/4. Ginebra: Naciones Unidas Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.
- Filgueira, F. (2015). Modelos de desarrollo, matriz de Estado social y herramientas de las políticas sociales latinoamericanas. En Cecchini, S., Filgueira, F., Martínez, R. y Rossel, C. (eds.). *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Filgueira, F. y Espíndola, E. (2015). *Hacia un sistema de transferencias monetarias para la infancia y los adultos mayores. Una estimación de impactos y posibilidades fiscales en América Latina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Gobierno de Chile (2009). *Ley 20.379*. Santiago de Chile: Gobierno de Chile.
- Gobierno de Chile (2012). *Decreto 16/2012*. Santiago: Gobierno de Chile.
- Herrera, R., Larrañaga, O. y Telias, A. (2010). La Ficha de Protección Social. En Larrañaga, O. y Contreras, D. (eds.). *Las nuevas políticas de protección social en Chile*, pp.265-96. Santiago: Uqbar Editores.
- Holzmann, R. y Jørgensen, S. (2000). Manejo social de riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá. En *Serie de Documentos sobre la Protección Social*, 6. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre (2011). *Informe de Relatoría. Taller de Expertos “Los programas de transferencias condicionadas desde un enfoque de derechos humanos”*. Santiago: Oficina Regional de la FAO.
- Larrañaga, O. (2013). Historia reciente de la política contra la pobreza en Chile. En Fantuzzi, J. (ed.). *Ingreso Ético Familiar: innovando en la lucha contra la pobreza* (pp. 71-92). Santiago de Chile: Ediciones LyD.
- Martin, M. P. (2012). El cambio en el Sistema de Protección Social en Chile: un análisis de *policy frames*. En *Tercer Encuentro de la Sociedad Chilena de Políticas Públicas*. Santiago.
- Nash, C. (2011). Los derechos económicos, sociales y culturales y la justicia constitucional latinoamericana: tendencias jurisprudenciales. *Estudios Constitucionales*, 9 (1), 65-118.
- Pineda, J. (2013). Experiencias locales para mejorar la asistencia a educación inicial en comunas rurales. *Documento de Trabajo 27 - Serie Estudios Territoriales*. Santiago de Chile: RIMISP.
- Pribble, J. (2013). *Welfare and Party Politics in Latin America*. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press.
- Robles, C. (2013). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Chile*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Rossel, C., Rico, M. N. y Filgueira, F. (2015). Primera infancia e infancia. En Cecchini, S., Filgueira, F., Martínez, R. y Rossel, C. (eds.). *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización* (pp. 85-125). Santiago de Chile: Naciones Unidas.

- Sepúlveda, M. (2014). *De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social en América Latina*. Santiago: Naciones Unidas.
- Sepúlveda, M. y Nyst, C. (2012). *The Human Rights Approach to Social Protection*. Helsinki: Erweko Oy.
- Tassara, C., Ibarra, A. y Vargas, L. H. (2015). *Protección social y lucha contra la pobreza en Brasil, Colombia y Chile. ¿Graduarse de los PTC o salir de la pobreza?* Madrid: Programa EUROSOCIAL.
- Vargas, L. H., Medellín, N. y Cueva, P. (2016). *¿Cómo funciona el Ingreso Ético Familiar? Mejores prácticas en la implementación de Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina y el Caribe*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Williamson, J. (1994). *The Political Economy of Policy Reform*. Washington D.C.: Institute for International Economics.