



EL DERECHO A LA NO DISCRIMINACIÓN Y UNIVERSALIDAD EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA SUPERACIÓN DE LA EXTREMA POBREZA EN CHILE. SUBSISTEMA SEGURIDADES Y OPORTUNIDADES Y CHILE SOLIDARIO

THE RIGHT TO NONDISCRIMINATION AND UNIVERSITY IN PUBLIC POLICIES FOR OVERCOMING EXTREME POVERTY IN CHILE. SUBSYSTEM SECURITIES AND OPPORTUNITIES AND CHILE SOLIDARIO

JAIME CONTRERAS ÁLVAREZ*

Resumen

La presente investigación tiene como propósito analizar la presencia del enfoque de derechos en política pública para la superación de la pobreza en Chile, específicamente los componentes de no discriminación y universalidad en los subsistemas de protección social Chile Solidario y el reemplazo de este, denominado Seguridades y Oportunidades, difundido como Ingreso Ético Familiar. Para cumplir con este objetivo se desarrolló una investigación de tipo cualitativa, utilizando como mecanismos de recolección de información entrevistas a actores claves (diseñadores e implementadores) y análisis documental, para luego triangular los datos obtenidos. Los resultados muestran una falta de universalidad en el acceso, producto de mecanismos de focalización y cupos anuales por territorio, y empoderamiento a mujeres del grupo de hogar pero, a la vez, discriminación por género e inequidad en la distribución de roles y tareas al interior de los hogares. Se recomienda eliminar los sistemas de cupos anuales por comuna y quitar rigideces a las metodologías de intervención para la correcta aplicación del enfoque de derechos en políticas públicas, considerando especialmente de los titulares de derecho en situación de extrema pobreza.

Palabras clave: universalidad, no discriminación, enfoque de derechos, políticas sociales.

* Administrador público, magíster en Política y Gobierno, magíster en Trabajo Social y Políticas Sociales. Profesor instructor, Departamento de Administración Pública y Ciencia Política en La Universidad de Concepción. Nacionalidad: chilena.



Abstract

This research aims to analyze the presence of a right based approach in public policy for overcoming poverty in Chile, specifically the components of Nondiscrimination and Universality in the Social Protection subsystems “Chile Solidario” and its replacement called “Seguridades y Oportunidades”, released as “Ingreso Ético Familiar”. To do so, a qualitative research type was developed, using data collection mechanisms such as interviews with key actors (designers and implementers) and document analysis, and then the obtained data was triangulated. The results show a lack of universality in the access as a result of targeting mechanisms and annual quotas by province, women empowerment in the group home, but also gender discrimination and inequality in the distribution of roles and tasks within the homes. It is recommended to eliminate the annual quota systems by province, to remove the rigidities in the intervention methodologies for the correct application of the rights in public policies perspective, especially considering right holders in extreme poverty.

Keywords: *Rights based approach, Universality, non-discrimination.*

En las dos últimas décadas el tema de los derechos humanos ha venido ganando terreno en Chile, en virtud de las demandas por mayor libertad y reconocimiento social que grupos organizados de la sociedad civil como las mujeres, personas de la comunidad LGBT, estudiantes, grupos étnicos u organizaciones a favor de los derechos de la niñez y de la adolescencia, quienes han manifestado en forma sistemática sus demandas mediante la agenda pública chilena.

“Esto ha conducido a una mayor precisión y especificación del desarrollo social de las políticas públicas y de la democracia, como consecuencia, la doctrina de los Derechos Humanos ha evolucionado de visiones muy centradas en los derechos políticos y civiles fundamentales hacia perspectivas más integrales y particulares que procuran articular de un nuevo modo los ámbitos jurídicos, sociales y político institucionales” (Guendel, 2002, p. 106), generando institucionalización del enfoque de derechos en normativas públicas de carácter general y particular.

Analizar este cambio de mirada de las políticas públicas obliga a no perder de vista la Declaración de Derechos Humanos efectuada por la Organización Mundial de las Naciones Unidas (ONU) post II Guerra Mundial, lo cual marca un hito en el desarrollo de la humanidad y los países, pues los Estados pactan respetar una serie de derechos que se le atribuyen a la persona por el solo hecho de existir. La Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) reconoce estos derechos como la base de la libertad, la justicia y la paz (ONU, 2003). Esta gama de derechos abarca desde los más elementales como el derecho a la vida, hasta los de índole cultural, política o social.

Bajo este último prisma; es decir, los de carácter social, surgen convenciones especiales entre los Estados organizados en la ONU, y es así como en 1966 se adopta el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), que entra en vigor en 1976.

Dicho pacto fue ratificado por Chile en 1972, y obliga al Estado a que toda persona tenga acceso a la seguridad social, la educación, la salud, la vivienda, etc.

Al contrastar los derechos sociales y las políticas públicas en el devenir del Estado chileno y realizar un recorrido histórico por la implementación de políticas de bienestar, se observa un incremento gradual del gasto social, un mejoramiento en la calidad de las atenciones sociales y un cambio en la mirada teórica e ideológica desde un enfoque caritativo, de subsistencia o “asistencial” del Estado a una mirada de carácter mayormente promocional y garantista (Fernández, 1999).

Bajo este escenario, Chile ha informado al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre los avances que ha desarrollado en materia de políticas públicas para cumplir con los mandatos del pacto, siendo en el Informe N° 3 del año 2004, la política pública llamada Subsistema Chile Solidario, una de las que respondía de mejor forma a la garantía de derechos sociales de la población en extrema pobreza; sin embargo, el Comité solicitó al Estado chileno aumentar los recursos para la consecución de las metas y objetivos de dicho subsistema (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2004). A pesar de lo anterior, en el último informe N° 4 del año 2015, el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (2015) vuelve a

insistir y reiterar a Chile, en sus recomendaciones, lo siguiente:

A la luz de su Declaración sobre la Pobreza y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2001), el Comité recomienda al Estado parte:

- a) Adopte un plan integral de lucha contra la pobreza y la pobreza extrema que establezca metas específicas y mecanismos eficaces de coordinación entre los diversos sectores y ministerios, y que esté dirigido a disminuir significativamente la brecha de desigualdad, teniendo en cuenta las necesidades de los sectores sociales más desfavorecidos y marginados, tanto en las zonas rurales como urbanas y particularmente de los pueblos indígenas; y
- b) Asegure que los programas sociales de lucha contra la pobreza especialmente la pobreza extrema sean implementados con un enfoque de derechos humanos y cuenten con los recursos suficientes para su implementación y presentando la debida atención a las diferencias y brechas existentes entre los diferentes grupos sociales (ONU, 2003, p. 8)

Esta observación hace cuestionar las políticas públicas para la superación de la extrema pobreza y, a la vez, el enfoque de derechos que estas poseen. El denominado “enfoque de derechos” en las políticas públicas que señala el

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales considera los preceptos del derecho internacional respecto a derechos humanos, siendo este un marco conceptual capaz de orientar el diseño de instituciones y políticas en los Estados, conducentes a corregir el déficit que existe en materia de realización de los derechos fundamentales.

Dicho marco conceptual respecto a derechos humanos, para efectos de la presente investigación, se ampara en la teoría de la Justicia de John Rawls, que fundamenta los DD.HH. en la asignación de bienes primarios, el principio de justicia y el principio de libertad, y el Enfoque de Capacidades de Amartya Sen respecto al fortalecimiento de las capacidades individuales de los seres humanos (*capabilities*) que fundamenta el rol de Estado en la generación de capacidades para aprovechar las oportunidades. Estas teorías y enfoques dan sostén a una orientación aceptada internacionalmente como un elemento fundamental para el bienestar de las sociedades en marcos de Estados de Justicia y de Desarrollo. “El enfoque de derechos debe traducirse en políticas integradas tendientes a intervenir al mismo tiempo en diversos aspectos del circuito desigualdad-exclusión, aportando a procesos redistributivos que superen el universalismo meramente formal” (Erazo, 2007, p. 15).

En líneas generales, el enfoque basado en derechos humanos considera que el primer paso para otorgar poder a los sectores excluidos es reconocer

que ellos son titulares de derechos que obligan al Estado. Este concepto obligar a “cambiar la lógica de los procesos de elaboración de políticas, para que el punto de partida no sea la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas” (Abramovich, 2007, p. 92). Respecto a la aplicación de este enfoque de derechos en las políticas públicas chilenas, Hardy (2010) indica que:

En Chile se pasó de programas especiales a inicios de los años 90 (ligados a un país que entonces contaba con un 40% de la población bajo la línea de pobreza) a la progresiva universalización de los accesos, especialmente en educación y salud, así como transferencias monetarias en subsidios permanentes asociados a estas prestaciones, entre otras cosas, Chile Solidario y Chile Crece Contigo son un esfuerzo deliberado por asegurar accesibilidad en sectores que quedaban marginados o excluidos de programas y políticas pretendidamente universales (P. 93)

Esta situación condice con la promulgación de la Ley 19.949 en el año 2004, que crea el Subsistema de Protección Social Chile Solidario, el cual garantiza derechos sociales a personas en extrema pobreza; la Ley 19.966 del año 2006, que crea el Sistema AUGE/GES para pacientes con determinadas patologías; la Ley 20.248 de 2008, que establece la Subvención Escolar Preferencial para niños niñas y adolescentes que

estén en situación de vulnerabilidad; la Ley 20.255 de 2008, que establece un sistema de pensiones básicas garantizadas a los adultos mayores, en el marco de un sistema de seguridad social y previsión; la ley 20.379 de 2010, que crea el Subsistema Intersectorial de Protección Social y el subsistema Chile Crece Contigo, que garantiza un sistema integral de protección a la primera infancia.

Desde el año 2010 y bajo la administración del presidente Sebastián Piñera, se propone en su Plan de Gobierno implementar un nuevo subsistema de protección social, que garantice un ingreso mínimo denominado Ingreso Ético Familiar, concepto que surge luego de las declaraciones de Monseñor Goic¹, en el año 2009, quien manifestó públicamente y vía los medios de comunicación, la necesidad de mejorar el salario mínimo de los trabajadores en Chile, luego de una huelga en la mina el Teniente, que generó una paralización prolongada en el tiempo.

Dichas declaraciones fueron tema de debate en la agenda pública, pues su propuesta era un salario “ético” de \$250.000 (US \$415 aproximadamente). Dicho nuevo proyecto de subsistema se transforma mediante la Ley 20.595 en el subsistema Seguridades y Oportunidades, el cual tiende legalmente a reemplazar en forma paulatina

al anterior subsistema, denominado Chile Solidario. Este nuevo subsistema entra en vigencia desde el año 2012, mediante la implementación de nuevos programas de atención a familias en extrema pobreza y vulnerabilidad e incorpora nuevas prestaciones monetarias condicionadas y no condicionadas, las cuales se clasifican como bonos de dignidad, por logros y por deberes, bono trabajo de la mujer y bono logro escolar, bono de protección y bono base familia; junto a lo anterior, incorpora un programa EJE de diagnóstico, seguimiento y evaluación, además del componente sociolaboral como apoyo a la gestión de inserción laboral de las familias que ingresan al subsistema (Ministerio de Desarrollo Social, 2013).

Esta modificación en la política para la superación de la extrema pobreza y las indicaciones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sustentaron la presente investigación, para determinar la presencia del elemento de universalidad y no discriminación en las políticas del Chile Solidario e Ingreso Ético Familiar, e inferir si existen avances o retrocesos en estas garantías comprometidas por el Estado chileno, en materia de pobreza.

El objetivo de la investigación fue identificar los elementos del enfoque de derechos presentes en las políticas públicas para la superación de la extrema pobreza en Chile (específicamente el componente de no discriminación y universalidad), con base en los subsistemas Seguridades y Oportunidades y

1 Alejandro Goic Karmelic, actualmente es obispo en la ciudad de Rancagua, Chile; se ha desempeñado como Vicepresidente de la Conferencia Episcopal de la Iglesia Católica en el país.

Chile Solidario del Sistema Intersectorial de Protección Social de Chile. Para ello se desarrolló una investigación de tipo cualitativa, de carácter descriptivo exploratorio, no experimental y transeccional. Se efectuó un análisis documental de un corpus compuesto por las leyes 19.949 y 20.595, los reglamentos respectivos, las actas de discusión del Congreso Nacional de Chile y las instrucciones técnicas y metodológicas de ambos programas; además de entrevistas a exministros y asesores técnicos y metodológicos de ambos programas, separando entre diseñadores e implementadores de las políticas.

Políticas públicas para la superación de la extrema pobreza en Chile

Subsistema Chile Solidario

El Subsistema Chile Solidario fue gestado bajo la administración del expresidente Ricardo Lagos y fue aprobado en el Congreso de la República, para transformarse en la Ley 19.949 del año 2004, la cual creó el Subsistema de Protección Social Chile Solidario. Ello en el contexto de un diagnóstico proveniente del Ministerio de Planificación (en adelante, MIDEPLAN), que postuló que “el estancamiento en la superación de la extrema pobreza se producía desde mediados de los 90 causado por la existencia de un núcleo duro de hogares pobres, que estaría marginado de los beneficios del crecimiento económico y de las redes de la

política social” (Larragaña y Contreras, 2010, p. 1).

El Subsistema Chile Solidario (Ministerio de Planificación, 2002) concentra el trabajo metodológico en cuatro componentes:

- Apoyo psicosocial: Consiste en un acompañamiento personalizado por parte de un profesional o técnico, a través de un sistema de visitas periódicas en cada domicilio. El rol fundamental de este profesional, denominado “Apoyo Familiar”, fue constituirse en enlace entre las familias y las redes públicas y privadas de promoción social. Este acompañamiento duraba 24 meses, constituyéndose en un estímulo para potenciar las fortalezas de la familia como núcleo.
- Subsidios monetarios garantizados: consideraba la entrega de un bono de protección, que oscilaba entre los 20 a 10 US\$, de carácter decreciente cada seis meses, asegurado por el ingreso al subsistema y el cumplimiento de los compromisos asumidos. En forma paralela se daba prioridad a la familia de postular al subsidio al agua potable, al subsidio único familiar y a subsidios o bonos de contingencia socioeconómica².

2 Los bonos por contingencias fueron pagados en el año 2006 como bono de invierno o extraordinario, en mayo de 2008 como bono de alimentos, en marzo de 2009 como bono marzo, en agosto de 2009 como bono de invierno, en marzo de 2010 como bono marzo, y en marzo de 2013 como bono marzo nuevamente. A partir del año 2014 se crea

- Acceso preferente a programas de promoción social: prestaciones laborales y de previsión.

En el marco del primer componente se establece el Programa Puente. El objetivo del Programa Puente fue incorporar a las familias que vivían en situación de extrema pobreza o indigencia a la red de protección social del Estado, definiéndose como meta de cobertura un universo de 225.000 familias indigentes existentes en Chile al año 2000. Las familias fueron seleccionadas a partir de la información proporcionada por la Ficha CAS-2 (actualmente con la Ficha de Protección Social) y fueron incorporadas de forma paulatina desde el año 2002 hasta el año 2012. Una vez seleccionadas, las familias fueron contactadas e invitadas a participar del sistema. Aquellas que aceptaban la invitación firmaban un “Contrato Familiar” de mejoramiento de las condiciones de vida, en el cual se establecía un compromiso entre el Estado, que asumía la responsabilidad de poner al servicio de la familia un conjunto de apoyos y recursos, y la familia, que se comprometía a trabajar para superar aquellos aspectos de mayor precariedad y necesidad definidos por ellos mismos, utilizando las oportunidades que la red social local les ofrecía. Se consideraban para la intervención un conjunto de siete dimensiones o pilares de la vida

el Aporte Familiar Permanente, mediante la Ley 20.743 de 2014, se termina con la asignación de bonos por contingencias especiales y se institucionaliza un pago de \$40.000 (58 US\$) por familia en el mes de marzo.

de las familias: identificación, salud, educación, dinámica familiar, habitabilidad, trabajo e ingresos.

Para cada una de estas dimensiones, se identificaron 53 condiciones mínimas de calidad de vida. Al término del programa, estas habían evolucionado a 79 condiciones mínimas, luego de un proceso de adecuación del Programa Puente, desarrollado en el año 2009 con base en el enfoque de vulnerabilidad. “Se entendía en este Sistema que una familia superaba su estado de indigencia en la medida que lograba alcanzar esas 53 condiciones mínimas” (Palma y Urzúa, 2005, p. 22).

Subsistema Seguridades y Oportunidades – Ingreso Ético Familiar

Desde el año 2012, luego del cambio de gobierno ocurrido en Chile, pasando desde los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia a la Alianza por Chile, bajo el mandato del expresidente Sebastián Piñera, surge de la mano del exministro de Planificación Felipe Kast y considerando lo señalado en el plan de gobierno, la modificación del Programa Puente y la instalación de un Sistema de Ingreso Ético Familiar.

El plan de Superación de Pobreza del gobierno del Presidente Piñera contenía como objetivo, la creación de un Ingreso Ético Familiar, cuyos componentes fueran el Subsidio Único Familiar, un Bono de Capacitación y un Subsidio al Trabajo. Este Ingreso Ético Familiar sería acompañado de

algunos requerimientos para acceder a él, tales como asistencia escolar, control de salud, esfuerzos de capacitación y búsqueda de empleo. Contemplaba este nuevo programa, un mecanismo gradual de retiro de las transferencias recibidas por los grupos beneficiarios, con el fin de evitar que el hogar pierda los incentivos al abandonar su condición de vulnerabilidad (Ruiz-Tagle, 2011, p. 99).

En el proceso de presentación al Congreso del proyecto de ley del Ingreso Ético Familiar, se justificó la necesidad de cambiar la política pública para la superación de la extrema pobreza, con base en argumentos relativos a la ineficiencia en la rebaja de las tasas de pobreza a lo largo del tiempo. El mensaje presidencial expuesto en el proyecto de ley indica lo siguiente:

Para nadie es un misterio que, pese a los significativos y persistentes esfuerzos realizados por los sucesivos gobiernos así como por varias instituciones de la sociedad civil en las últimas décadas, la pobreza y la desigualdad social en Chile siguen siendo inaceptablemente altas. En efecto, la encuesta Casen 2009 dejó en evidencia que cerca de 2,6 millones de chilenos, el 15,1 % de nuestra población, viven inmersos en la pobreza, con ingresos que no les alcanzan para cubrir el costo de una canasta básica; y que casi 600 mil compatriotas, el 3,7 %, viven en condición de indigencia, esto es, con ingresos que ni siquiera les cubren sus necesidades

de alimentación (Congreso Nacional, 2012, p. 4).

Bajo este escenario, se formula la Ley 20.595 que instala en Chile, desde el año 2012 un nuevo Subsistema denominado Seguridades y Oportunidades, que luego es difundido por la administración del Estado como Ingreso Ético Familiar. Dicho subsistema se ampara en la Ley 20.379 que crea el Sistema Intersectorial de Protección Social, uniéndose al Subsistema Chile Solidario, ya existente, y al Subsistema Seguridades y Oportunidades.

Uno de los mayores énfasis e innovaciones del Ingreso Ético Familiar está puesto en el componente sociolaboral y la inclusión de nuevas transferencias monetarias condicionadas

Esto no es casual, pues conceptualmente se sustenta en la idea de que todo ciudadano tiene derecho a salir de la pobreza a través de su trabajo. Acceder a un trabajo –o emprendimiento– es el mejor camino para aumentar la libertad y dignidad de quienes sufren la pobreza a diario. Por el contrario, la dependencia del Estado no es capaz de lograr similares niveles de realización personal y empoderamiento a lo largo del tiempo” (Kast, 2013, p. 22).

Dicho subsistema se estructura en tres programas:

1. Programa Eje: está destinado a todos los usuarios y tiene por

objeto el acompañamiento durante la trayectoria en el subsistema, evaluando el desempeño de las personas o familias y logros alcanzados mientras participen en él; además, procura gestionar la red local y velar por la pertinencia y suficiencia de la oferta del Estado en el territorio, según las necesidades de las familias que participen del subsistema. En este sentido, una de sus labores es la de realizar un diagnóstico de los usuarios respecto de su realidad, en materia sociolaboral y psicosocial. El programa contempla tres etapas: fase de diagnóstico de la familia, fase de seguimiento y fase de evaluación de la participación de la familia (Ministerio de Desarrollo Social, 2013):

2. Programa de Acompañamiento Psicosocial: tiene por objeto promover el desarrollo de las habilidades y capacidades necesarias que permitan a los usuarios su inclusión social y desenvolvimiento autónomo, como manera de contribuir al logro de los objetivos del Plan de Intervención definido en el Programa Eje. Conserva similitudes con el Programa Puente, en el sentido de que un profesional visita a la familia y busca promover el fortalecimiento y desarrollo de recursos, habilidades y capacidades personales y familiares necesarias para

mejorar sus condiciones de vida, establecer el cumplimiento de metas familiares a través de un Plan de Desarrollo Familiares y promover el uso de los recursos, habilidades y capacidades personales y familiares disponibles para alcanzar las metas establecidas y facilitar una conexión virtuosa entre los recursos, habilidades y capacidades familiares y personales con las metas de la familia. Para lograr estos objetivos, el programa realizará un proceso de acompañamiento personalizado a los usuarios mediante un profesional denominado “Asesor Familiar”, que considerará un sistema de sesiones de trabajo periódicas, a fin de elaborar y cumplir un Plan de Desarrollo Familiar (Ministerio de Desarrollo Social, 2013).

3. Programa de Acompañamiento Sociolaboral: El Programa de Acompañamiento Sociolaboral tiene por objeto mejorar la capacidad de los usuarios para generar ingresos en forma autónoma y el mejoramiento de sus condiciones de empleabilidad y participación en el ámbito laboral. Está dirigido a los usuarios del subsistema que sean derivados por el Programa Eje, que sean mayores de edad y que, encontrándose en edad y condiciones de trabajar, no se encuentren estudiando o, en caso

de estarlo, que sus estudios sean compatibles con la participación en el programa. El programa busca contribuir a eliminar barreras que estén influyendo en la inactividad laboral o en la inserción laboral precaria de los usuarios, reforzar y orientar la participación de los usuarios en programas y servicios de incremento de capital humano, formación técnica y generación de microemprendimiento, así como fortalecer y acompañar las iniciativas de trabajo por cuenta propia de los participantes (Ministerio de Desarrollo Social, 2013).

Este tercer programa es una de las mayores innovaciones del nuevo Subsistema Seguridades y Oportunidades y se justifica profundamente el cambio, ya que:

El Ingreso Ético Familiar profundiza un aspecto clave de Chile Solidario, que es la “habilitación social”, agregando la “habilitación laboral”, lo cual pone de manifiesto que entregar dinero a las personas de escasos recursos no basta. Para esto habrá un apoyo familiar especializado que estará encargado también de facilitar el apresto laboral (arreglo de la dentadura, corrección de defectos visuales, etcétera). Por tanto, el programa contiene simultáneamente habilitación social (lo que requerirá un mejor control de los asesores familiares), habilitación laboral y transferencias monetarias tanto condicionadas como

no condicionadas (Ministerio de Desarrollo Social, 2014, p. 25).

La metodología de trabajo utilizada por los Asesores Socio Laborales³ considera el diagnóstico de potencialidades (recursos) en materia de generación de ingresos que posean los integrantes de la familia, para luego comenzar con la revisión de oferta pública y privada que permita favorecer la empleabilidad de la persona o posibilidades de desarrollo independiente, en áreas de emprendimiento tales como ventas, fabricación de productos, manufacturas, etc. Este proceso va en un trabajo paralelo con la revisión de oferta existente de programas públicos, a los cuales pudiera postular la persona, ya sea en áreas privadas, mediante las Oficinas Municipales de Intermediación laboral (OMIL) o mediante programas públicos de capacitación, empleo o emprendimiento en servicios públicos especializados en la temática, tales como Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC), Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), Servicio Nacional de la Discapacidad (SENADIS), Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), etc. (Ministerio de Desarrollo Social, 2013).

Transferencias Monetarias condicionadas del Subsistema

El Ingreso Ético Familiar contempla transferencias monetarias asociadas a

³ Corresponde a los profesionales del área social que desarrollan el trabajo directo con las familias

tres pilares, que se han denominado: dignidad, deberes y logros (Arellano, 2013). Las Transferencias Monetarias a las que acceden los usuarios del Subsistema Seguridades y Oportunidades tienen como objetivo de corto plazo aliviar las consecuencias de la extrema pobreza en forma inmediata, aumentando los ingresos familiares y, en el mediano plazo, fortalecer el capital humano, estableciendo incentivo para acceder a prestaciones de salud y educación.

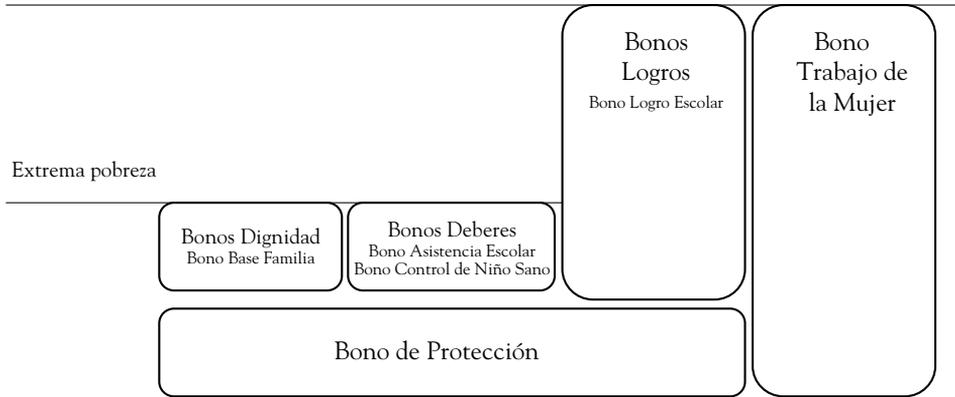
Las Transferencias Monetarias contempladas en el Subsistema son de carácter transitorio. Su otorgamiento permite generar una plataforma de

seguridad así como promover una disposición positiva para involucrarse en la propia superación de la pobreza (Ministerio de Desarrollo Social, 2014, p. 46).

La figura N°1 grafica las transferencias monetarias establecidas en el Subsistema Seguridades y Oportunidades y la focalización establecida en cada uno de ellos. Tanto los bonos por dignidad, deberes y de protección están establecidos para personas y/o familias bajo la línea de extrema pobreza y los bonos por logros y trabajo de la mujer, se establecen en el 30% más vulnerable.

Figura N.º 1 Transferencias Monetarias del Ingreso Ético Familiar

30% más vulnerable



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, 2014.

Tabla N.º 1: Transferencias Monetarias Condicionadas. Ley 20.595

Bono por Dignidad	Bono de Protección	Mes 1 a 6: \$13.834 (22 US\$) Mes 7 a 12 \$11.303 (18 US\$) Mes 13 a 18 \$ 7.770 (12 US\$) Mes 19 a 24 \$ 9.242 (15 US\$)
	Bono Base Familia	Monto mensual per cápita oscila entre los \$0 y \$20.647 (30 US\$)
Bono por Deberes	Bono por Deber Control Niño Sano	\$7.000 (10 US\$) mensual por niño/a que cumpla con los requisitos
	Bono por Deber Asistencia Escolar	\$7.000 (10 US\$) mensual por alumno que cumpla los requisitos.
Bono por Logros	Bono por Logro Escolar	\$51.500 (77 US\$) para aquellos alumnos pertenecientes al 30 % más vulnerable y dentro del primer tramo de mejores rendimientos escolares. \$30.900 (46 US\$) para aquellos alumnos pertenecientes al 30 % más vulnerable de la población, que se encuentren dentro del segundo tramo de mejor rendimiento.
	Bono Trabajo de la Mujer	Transferencia monetaria. Mujeres de 25 a 60 años pertenecientes al 30% más vulnerable de la población, que reciben una remuneración bruta mensual inferior a \$369.000 (527 US\$), que trabajan y que hayan registrado al menos una cotización previsional. Esta asignación es incompatible con el subsidio al empleo y con el subsidio previsional a los trabajadores jóvenes

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, 2014.

Las Transferencias por Dignidad son de dos tipos: un bono por familia que no es uniforme por grupo familiar y se calcula de acuerdo con los ingresos que esta reciba y un bono de protección decreciente en el tiempo. Las Transferencias por Deberes consisten en transferencias condicionadas al cumplimiento de ciertos compromisos específicos, tales como que los niños mayores de seis años tengan, como mínimo, un promedio anual de asistencia al colegio superior a un 85 %, y los niños menores de seis

años, tengan sus controles de salud al día, de acuerdo con el calendario establecido por el Ministerio de Salud.

Las Transferencias por Logros son transferencias condicionadas al cumplimiento de metas fijadas en el respectivo plan de acción aplicable a las familias adscritas al programa (Arellano, 2013). Este tercer tipo de prestación consta de dos transferencias monetarias vigentes, la primera corresponde al Bono al Trabajo de la Mujer, que no es un bono

sino un subsidio al trabajo formal que se paga proporcionalmente al ingreso laboral de las mujeres que mantengan sus cotizaciones al día. El segundo bono, correspondiente al Logro Escolar, se paga anualmente a los padres de los niños del 30 % más vulnerable de la población, que logren resultados académicos sobre el 30 % de la promoción de su colegio (Hernando, 2013).

Teoría de la Justicia y Enfoque de Capacidades

A partir del enfoque teórico que orienta la presente investigación, se indagó en los conceptos contractualistas del Igualitarismo Liberal de John Rawls, los cuales inspiran la justicia social y la equidad, que finalmente buscarán las políticas públicas para la superación de la pobreza y los derechos humanos en el mundo. John Rawls establece la Teoría de la Justicia como elemento que distingue sus ideales de igualdad y justicia.

Esta teoría establece principios como alternativas viables a la corriente del Utilitarismo y del Intuicionismo que a la fecha de los escritos de Rawls se transforman en una orientación para disciplinas como las Ciencias Jurídicas y Ciencias Políticas. Para efectos de la presente investigación, la Teoría de la Justicia aporta desde la Teoría Liberal orientaciones que explican los ejes del enfoque de Derechos Humanos bajo los principios de igualdad y libertad.

La justicia es la primera virtud de las instituciones sociales, como la

verdad lo es de los sistemas de pensamiento. Las instituciones básicas de la sociedad, sostiene John Rawls, no deben distinguirse simplemente por ser ordenadas y eficientes; ellas deben ser, sobre todo, justas. Y si no lo son, entonces, deben ser reformadas o abolidas (Gargarella, 1999, p. 17).

A partir de este tipo de criterios que le llevan a caracterizar la justicia como la primera virtud de las instituciones sociales, Rawls orienta buena parte de su trabajo a responder a la pregunta de cuándo podemos decir que una institución funciona de un modo justo (Gargarella, 1999). La Teoría de la Justicia se propone jugar un papel esclarecedor, crítico y orientador del sentido de justicia; este es definido por Rawls como la capacidad moral que tiene el ser humano, para juzgar cosas como justas, apoyar esos juicios en razones, actuar de acuerdo con ellos y desear que otros actúen de igual modo. Sin embargo, este proceso se da a nivel de los individuos en el marco de la sociedad y su estructura básica (Caballero, 2006).

Rawls propone formular las exigencias de la justicia en términos de bienes primarios; es decir, de los medios generales requeridos para forjarse una concepción de la vida buena y perseguir su realización, sea cual sea su contenido exacto. Dichos bienes se presume que todo ser racional desea, cualquiera sea su plan racional de vida (Caballero, 2006). Entre estos bienes primarios, Rawls distingue los siguientes:

- a) bienes primarios naturales, como la salud y los talentos (derechos y libertades), que no están bajo el control de instituciones sociales.
- b) bienes primarios sociales que se dividen en tres categorías:
 - a. Las libertades fundamentales,
 - b. El acceso a las diversas posiciones sociales y
 - c. Las ventajas socioeconómicas vinculadas a estas posiciones.

Una sociedad justa, conforme con los dos ideales de igual respeto hacia las concepciones de la vida buena, así como de preocupación igual por las posibilidades de cada uno para realizarlas, es una sociedad cuyas instituciones reparten los bienes primarios sociales de manera equitativa entre sus miembros, teniendo en cuenta el hecho de que estos difieren los unos de los otros en términos de bienes primarios naturales (Arnsperger y Van Parijs, 2002).

Para asegurar esta distribución equitativa de bienes, Rawls (1979) propone dos principios de justicia:

- a) Principio de la Igual Libertad, donde el funcionamiento de las instituciones sociales ha de ser tal que toda persona tiene un derecho igual al conjunto más extenso de libertades fundamentales iguales que sea compatible con un conjunto de similar de libertades para todos.
- b) Las eventuales desigualdades sociales y económicas engendradas en el marco de las instituciones han de satisfacer dos condiciones

- 1. Un Principio de la Diferencia, el cual sostiene que los individuos no necesariamente podrán acceder a la misma renta neta o detentar la misma riqueza en atención a la disposición imparcial de los medios puestos a disposición de cada uno de ellos. Esta situación se provocaría por:
 - i. las expectativas asociadas a las diversas posiciones sociales; es decir, al nivel de los bienes primarios conseguidos por término medio de las personas que ocupan estas posiciones a lo largo de la vida, y
 - ii. por las posibilidades que las desigualdades entre los niveles de ventajas socioeconómicas, asociados a las diferentes posiciones sociales tengan un efecto positivo sobre la suma de ventajas a compartir. Admitiendo como justas algunas desigualdades, el Principio de la Diferencia busca conciliar igualdad y eficiencia (Arnsperger y Van Parijs, 2002).
- 2. El Principio de la Igualdad Equitativa de Oportunidades exige que aquellos que tengan los mismos talentos tengan las mismas posibilidades de acceso a posiciones sociales.

Teoría de la Justicia y Derechos Humanos

Respecto a las relaciones entre la Teoría de la Justicia de Rawls y el enfoque de derechos humanos, se pueden distinguir múltiples similitudes que tienden a explicar bajo esta teoría el resguardo a estos bienes primarios, definidos por Rawls, donde debe ser el Estado, finalmente, en un acuerdo, quien debe protegerlos. Por otro lado, respecto al Principio de la Diferencia, Guerra (2011) rescata que:

La igualdad de la existencia humana es amenazada en el mundo moderno y de la misma manera peligran la libre expresión de las diferencias. Hablar de la sociedad hoy es hablar de igualdad y de diferencia, al referirse a la justicia es indispensable contemplar esta otra dualidad. Después de la II Guerra Mundial, en efecto, los derechos humanos pretendieron proteger a miembros de grupos minoritarios a través de los derechos civiles y políticos básicos, prescindiendo del grupo cultural al que pertenecían. Se pensó que el derecho a la libertad de creencias, la libre expresión y la asociación permitirían garantizar el desarrollo cultural sin necesidad de que hubiera un tratamiento especial del tema. La Declaración Universal de Derechos Humanos y los sucesivos pactos permitieron establecer principios válidos en numerosos Estados, donde se establecía la autonomía y la dignidad de la persona, pues primaba la idea de igualdad. Al comenzar el

siglo XXI, la igualdad ya consagrada es importante que sea mantenida, pero es insuficiente; se necesita pensar una teoría de la justicia que incluya las diferencias entre los pueblos de manera permanente; por lo tanto, el Estado tiene la responsabilidad de emprender acciones para conservar la diversidad (p.9).

La Teoría de la Justicia de Rawls sustenta principios de derechos humanos, y en su obra *The Law of People* (1999) sostiene que existen cinco tipos ideales de sociedad: los pueblos liberales, los pueblos no liberales decentes, las sociedades deprimidas, los Estados fuera de la ley y los absolutismos benevolentes. Pero solo los dos primeros tipos de sociedades satisfacen la definición de “pueblo” y, en consecuencia, solo estos forman parte del procedimiento de construcción de los principios de la ley de los pueblos. Desde el punto de vista de su ordenamiento institucional, los pueblos liberales son democracias constitucionales que tienen los siguientes rasgos: reconocen a sus ciudadanos un conjunto de derechos y libertades básicas típicos de las sociedades liberales, asignan a estos derechos y libertades, otorgan prioridad a demandas relativas al bien común o a valores perfeccionistas, y aseguran a todos sus ciudadanos los medios adecuados para el goce de estos derechos y libertades (Costa, 2007).

Bajo esta premisa, se puede afirmar que las políticas para la superación de la pobreza en Chile calzan dentro de las

sociedades liberales, pues garantizan por ley prestaciones y servicios a sus usuarios, en el marco de demandas de equidad y protección social orientadas al bien común de la sociedad, buscando ambas políticas asegurar que la población acceda a niveles de vida tolerables. Estas premisas morales marcan la obligación del Estado de generar y robustecer este tipo de políticas que tiendan a cimentar una sociedad equitativa en el acceso a bienes primarios sociales (Rawls, 1979), específicamente aquellos relativos a las libertades y derechos fundamentales.

Por otro lado, considerando los postulados de Rawls, este señala que “una sociedad justa es una sociedad en que las instituciones reparten los bienes primarios sociales de manera equitativa entre sus miembros, teniendo en cuenta el hecho de que estos difieren unos de otros en términos de bienes primarios naturales” (Hernández, 2006, p. 190). Asimismo, la búsqueda de asegurar la entrega de bienes primarios sociales, según Rawls, define una forma diferenciada de distribuir estos bienes; mientras que las libertades cívicas y oportunidades han de distribuirse por igual, los poderes y prerrogativas, la renta, la riqueza admiten distribución desigual, con tal que se sujete al criterio distributivo del maximin. Es decir, una distribución desigual de la riqueza y la autoridad es justa solo en el caso de que ninguna otra forma de articular instituciones sociales sea capaz de mejorar las expectativas del grupo menos favorecido (Bobadilla, 2006).

Bajo los principios de Rawls, la desigualdad se permite en una sociedad, siempre y cuando esta genere mayores ventajas para todos; por ende, “la injusticia sería cuando la desigualdad no beneficia a todos” (Rawls, 1979). De acuerdo con esta concepción general, las desigualdades están permitidas si mejoran la posición inicial del reparto igualitario de bienes primarios de los menos favorecidos (Hernández, 2006).

Si se asume que los pobres extremos viven en condiciones no solo de miseria sino de marginalidad, pueden ser caracterizados por una insuficiencia de esos bienes primarios: la exclusión social impide el ejercicio de los derechos y libertades y la carencia de capacidades (capital humano) y la parquedad de los activos físicos y financieros obstaculizan el acceso a las oportunidades y a la generación de ingresos, tanto por la vía laboral como por la mercantil. (Millan, 2001).

Enfoque de capacidades y libertad (Amartya Sen)

El enfoque de capacidades (*capabilities*) de Amartya Sen propone, según Verdera (2007), concentrarse en las capacidades de desempeño de las personas pues refleja la idea de libertad de hacer. Lo central en este enfoque es que en la sociedad contemporánea existen personas y comunidades sin las capacidades (libertades) que les permitan alcanzar un cierto nivel tal de funcionamiento, el cual les genere bienestar y acceso a un estilo de vida

que anhelan (los fines). El enfoque sostiene que la esencia del bienestar depende de las capacidades de las personas; se entenderá por capacidades el conjunto de habilidades de las que está investida una persona (Henríquez, 2013), y que su desarrollo se entiende como la expansión de sus capacidades (Verdera, 2007).

Sen (1984) presentó el enfoque de capacidades por oposición a las características que definen a los bienes, una capacidad es un rasgo de una persona en relación con los bienes. “Comer arroz da la capacidad de desempeñarse sin deficiencias nutricionales. La capacidad de desempeño o de funcionar es lo que está más cerca de la noción de libertad positiva y si esta es valorada, entonces las capacidades pueden servir como un objeto de valor y de importancia moral” (Sen, 1984, p. 315-316).

Si valoramos las capacidades, la posesión de bienes con sus características correspondientes, es instrumentalmente y contingentemente valorada solo en la medida en que ayuda a lograr lo que valoramos, es decir, las capacidades (Verdera, 2007). Esta diversidad, si se la pone en relación con la lista que entrega Rawls de los bienes primarios, genera el inconveniente de considerar a estos como fines en sí mismos, y no como medios para la satisfacción de necesidades, desembocando en una desigualdad en términos de lo que pueden efectivamente hacer estas personas con esos bienes, en vista de su desarrollo (Henríquez, 2013).

En este plano de capacidades, los parámetros de justicia social no debieran basarse en la existencia de igualdad en los derechos y en el acceso a bienes primarios, utilidades o recursos básicos, sino en lo que cada persona es capaz de ser o hacer concretamente con ellos. La razón es que no todos los individuos requieren de la misma cantidad de recursos para funcionar adecuadamente, no tienen las mismas habilidades para transformar esos recursos en libertades y logros. De esta manera, el énfasis sobre lo que es justo deja de ubicarse en los medios de vida y se centra en las oportunidades reales de vivir (Verdera, 2007).

El enfoque de capacidades, supone una cierta concepción del ser humano y una determinada relación entre este, los medios disponibles y sus fines. Sen, en uno de los primeros textos en los cuales inserta la problemática, critica la obra de Rawls analizada anteriormente, precisamente en aquellos aspectos que la hacen atractiva, la idea de la igualdad aproximada de las partes en la posición original y en la existencia de bienes primarios. El fundamento de la crítica pasa por el hecho que en la realidad las personas son diferentes y estas diferencias no constituyen un elemento que deba ser pospuesto para un estadio de reflexión posterior (Henríquez, 2013).

Aunque la teoría o enfoque de las capacidades de Amartya Sen surge como un marco conceptual desde el que juzgar la calidad de vida, su alcance es bastante más general, pues implica reformular

la noción de bienestar usada en las ciencias sociales, en el sentido de tener libertad para llevar una vida valiosa. Desde esta nueva perspectiva la calidad de vida depende de lo que el sujeto sea capaz de conseguir, de las maneras en que sea capaz de vivir y no de su renta, disponibilidad de servicios sociales (bienes) o satisfacción de necesidades básicas. Para evaluar el bienestar individual, Sen considera que los recursos disponibles no proporcionan suficiente información porque su aprovechamiento varía según circunstancias personales, como la edad o la salud, y socio-culturales, como la educación o el capital social (Cejudo, 2007).

Por otra parte, la teoría de Sen tiene en cuenta la forma de habilitaciones (*entitlements*), que son los recursos bajo el poder del sujeto. Sen propone este concepto en el ámbito de la “economía de la pobreza”. Las habilitaciones consisten en los recursos respecto de los que existe una relación de habilitación, y una persona está habilitada respecto de ciertos recursos cuando puede ponerlos a su disposición para utilizarlos o consumirlos.

Sen llama habilitación básica o directa a los recursos que son fruto del trabajo propio (autoproducción), mientras que las habilitaciones de intercambio son las obtenidas de alguna otra forma (el comercio principalmente). El enfoque de las habilitaciones persigue determinar, a partir de las habilitaciones iniciales y de las de intercambio, cuál es el conjunto habilitación, esto es, el total actual de habilitaciones con el que hacer frente

a una hambruna o a una situación de escasez (Cejudo, 2007). Los enfoques de las capacidades y las habilitaciones son complementarios, ya que las primeras son el marco normativo en el que afrontar la distribución de las habilitaciones, mientras que estas son una variable en la estimación del bienestar mediante capacidades. (Cejudo, 2007)

Respecto a los principios de libertad, Sen señala que la libertad tiene dos dimensiones: i) la importancia derivada de la libertad, que depende únicamente del uso real que se le dé, y ii) su importancia intrínseca, al tener la posibilidad para elegir o no algo (Sen, 2000). En este sentido y ligado a la segunda dimensión de la libertad, el mismo autor señala que la libertad de elección determina la calidad de vida de las personas, ya que esta debe ser evaluada no solo en la forma en la que los individuos viven, sino también en las alternativas con las que cuentan (Picazzo y Ortiz, 2015).

Dentro de la libertad, Amartya Sen (2011) realiza dos distinciones que determinan por qué esta es importante en la vida. Primero, la libertad da la oportunidad de conseguir los objetivos de los individuos y sirve para determinar cómo vivir. Esta distinción está relacionada con la destreza o capacidad que se tiene para conseguir lo que se valora. La segunda distinción, se refiere a la importancia que tiene el proceso de elección. Estas dos distinciones son denominadas como aspecto de oportunidad y aspecto de proceso,

respectivamente. Es decir, la libertad engloba tanto “los procesos que hacen posible la libertad de acción y de decisión, como las oportunidades reales que tienen los individuos” (Sen, 2000).

Así, la libertad permite hacer referencia tanto “a los procesos de la toma de decisiones como a las oportunidades para lograr resultados valorados” (Sen, 2000). De esta manera, la libertad se refiere a “la oportunidad de lograr nuestros objetivos: las cosas que tenemos razones para valorar” y “a la capacidad real para conseguir cosas” (Sen, 1996). Cabe señalar que este concepto de libertad implica el acceso a las opciones –tanto sociales, culturales, económicas y medio ambientales– que son ofrecidas para las elecciones del ser humano: sobre la distribución del tiempo, el número de hijos, de bienes y servicios, entre otras. Por lo tanto, los individuos son quienes poseen las capacidades que son el sustento del desarrollo y están fuertemente condicionadas por el entorno económico, político, social, cultural y ambiental en el que se desenvuelven (Picazzo y Ortiz, 2015).

Finalmente, si bien el enfoque de Sen abarca otras aristas, para efectos de la presente investigación se rescatan los elementos de la expansión de capacidades, libertad y la habilitación de recursos, los cuales corresponden a los enfoques utilizados actualmente por las políticas públicas para la superación de la pobreza en Chile y son el marco conceptual sobre el cual se basa el Subsistema Seguridades y Oportunidades.

Para efectos de cumplir los objetivos de la presente investigación, serán las teorías de la Justicia e Igualitarismo de Rawls, el enfoque de capacidades y el enfoque utilitarista las luces que intentarán guiar el proceso de análisis de los resultados de investigación, ahondando en el enfoque de derechos presente en las políticas analizadas.

Resultados

Para determinar la presencia del enfoque de derechos, específicamente dos de sus componentes, la no discriminación y la universalidad, se desarrolló la investigación aplicando seis entrevistas, en el mes de mayo de 2015, a actores claves en la etapa de diseño e implementación de ambas políticas públicas y se trianguló dicha información con análisis documental de las normativas y normas técnicas de ambas políticas, destacando en materia de universalidad y discriminación dos grandes hallazgos.

La focalización y cupos comunales

El Subsistema Chile Solidario y Seguridades y Oportunidades se estructuran con el propósito de eliminar la extrema pobreza; por ende, el público objetivo serán las personas y familias que calcen bajo el concepto de “extrema pobreza”⁴. Para ello se utilizan instrumentos de focalización; en el caso de Chile

4 La extrema pobreza en Chile refiere a aquellas personas que no alcanzan a costear una canasta básica de alimentos, de acuerdo con los estándares entregados por CEPAL, sobre aporte calórico mínimo de subsistencia.

Solidario se comenzó utilizando la ficha CAS⁵, luego la CAS II y, finalmente, la Ficha de Protección Social (FPS), mientras que el Ingreso Ético Familiar ha utilizado hasta el año 2015 la FPS como único instrumento de selección de familias.

Durante el proceso de investigación efectuado, se evidencia y comprueba que las políticas tienen enfoques residuales y focalizados y que no son políticas universales para que cualquier ciudadano pueda ingresar. Ambos subsistemas de protección social, se constituyeron en políticas focalizadas en familias que cumplieran los requisitos de acceso y que alcanzaran a ser invitadas de acuerdo con la cantidad de cupos asignados a la comuna y aceptarían voluntariamente participar de los compromisos requeridos. Esta limitación de cupos anuales y focalización se justificó principalmente por razones presupuestarias, según lo indicado por los entrevistados y la normativa de ambas políticas.

Si tú me preguntas si hubo una tensión en el equipo de diseño de la gente que estábamos discutiendo sobre la necesidad o la no necesidad de focalizar yo te diría que no, o sea nadie de los que estaba ahí era particularmente abanderado por el enfoque de derecho y ninguno de los que estaba ahí pensaba que estas políticas tenían que

5 La Ficha de CAS, se comenzó a aplicar en Chile después de 1979 con los Comités de Acción Social y medía nivel de carencias materiales del grupo familiar, asignando un puntaje a cada familia.

ser universales en el sentido amplio de universalidad (A. Hernando, entrevista personal. 2015, 08 de abril).

Artículo 12: El Ministerio solicitará a cada Municipalidad que confeccione un listado mensual actualizado de familias con Ficha CAS vigente o el instrumento que la reemplace, ordenadas de menor a mayor puntaje, hasta completar el número de cupos establecidos para el respectivo municipio (Decreto 235, 2004, p. 3).

Las familias y las personas serán invitadas a participar de Chile Solidario siguiendo estrictamente el orden de prelación, ordenadas de menor a mayor puntaje hasta aquellas que tengan un puntaje igual a aquel de corte establecido por el Ministerio, salvo que por razones de aislamiento geográfico deba alterarse dicho orden (Decreto ley 235, 2004, p. 3).

De esta forma, se establecerá todos los años en la ley de presupuestos una determinada cantidad de dinero para la ejecución de estos subsistemas, la cual determinará la cantidad de familias que ingresarán a estos programas año tras año, asignando cupos anuales a cada comuna, variando la cantidad, de acuerdo con la familias potenciales que existan en cada territorio. Esta preocupación, respecto a familias que quedan segregadas, fue considerada al interior del Congreso, al momento de discutir la ley del Ingreso Ético Familiar, según se establece en las actas del Congreso Nacional de la época.

Quizás una de las preocupaciones más relevantes que compartían los Senadores en las Comisiones unidas tenía que ver con la posibilidad de que se estableciera este beneficio no como una política asistencial desde el Gobierno, sino como un derecho garantizado, algo que durante los últimos años se había venido haciendo en las distintas políticas públicas y que recogía la lógica de fijar parámetros, requisitos, condiciones para asegurar a la población diversos beneficios (...). Había gente que pasaba meses y años postulando en estos listados y, a pesar de hallarse en una situación de precariedad, muchas veces no calificaba y, literalmente, moría esperando. (Biblioteca Congreso Nacional, 2012, p. 322).

Por otro lado, con el ingreso de la Ficha de Protección Social como herramienta de focalización, se observa una incoherencia técnica en ambas políticas, pues el foco de asignación de puntaje de dicho instrumento, tiende a identificar los factores de riesgo social mediante un índice de necesidades versus una capacidad generadora de ingresos, situación que no tiene relación directa con los ingresos asociados a la medición de la encuesta CASEN (Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional), como extrema pobreza (nivel de ingreso para adquirir una canasta básica de alimentos). Esta situación intentó ser corregida en el Ingreso Ético Familiar, con mecanismos de focalización que discriminaron mediante vulnerabilidad más la carencia de ingresos. Este

hallazgo fue corroborado en las entrevistas y análisis documental, reflejando esta diferencia de criterios entre el concepto de vulnerabilidad y pobreza, la primera asociada a riesgo social, y la segunda, a carencia material.

Pero resulta que cuando tú entrabas a la Ficha de Protección Social bajo 4213 te encontrabas con el 50 % de la población, entonces efectivamente tenías un problema importante de focalización (L. Seguel, entrevista personal. 2015, 08 de abril).

Sé que el problema del que estamos hablando tiene un carácter más bien general; no es un problema de este gobierno, sino de todos. La totalidad de las fichas son problemáticas, por ejemplo, las fichas CAS y CAS 2 y la Ficha de Protección Social. Sin embargo, se está pensando en crear otra, pero también hay que considerar la transición de una a otra. En todo caso, cualquier ficha que se utilice será muy defectuosa, porque no hay un sistema perfecto para ordenar las necesidades de una familia respecto de otra (Biblioteca Congreso Nacional, 2012, p. 484).

La lógica de focalizar o generar políticas universales es una discusión teórica bastante profunda, pues existen posiciones contrapuestas sobre este mecanismo; por un lado, se indica que estas generan discriminación al seleccionar solo a un grupo de la población que podrá “gozar” de los beneficios y garantías que ambas establecen, versus otro grupo que no

podrá acceder por criterios técnicos, siendo discriminadas.

Por el contrario, creo que el Sistema de Protección Chile Solidario apuesta a las personas y les da la oportunidad de salir adelante; hace una discriminación positiva con los sectores marginados de la sociedad y otorga oportunidades a las familias (Biblioteca Congreso Nacional, 2004, p. 122).

Es una visión muy reduccionista respecto del ser humano; es decir, que el ser humano solo se vea reducido a necesidades alimentarias me parece peligroso. Las necesidades básicas de las personas no se limitan solamente a las necesidades alimentarias. Focalizar el esfuerzo de un país solo en aquellas personas que no pueden satisfacer sus necesidades básicas alimentarias satisfechas es dejar a un gran número de personas fuera de este programa (Biblioteca Congreso Nacional, 2012, p. 494).

Por otro lado, existe una posición contraria a la existencia de discriminación en la política, afirmando que al ser focalizada se considera como universal para todo aquel que cumple los requisitos exigidos, pues es una política pensada y diseñada para personas que viven en condición de extrema pobreza; será universal para todos aquellos que cumplan con la condicionante de vivir en “extrema pobreza”.

Entonces, claro, si tú dices una política de estimulación temprana, una

política de estimulación temprana podría ser perfectamente universal, a todos los niños y las niñas independientemente de sus distinciones, pero si tú dices una política de superación de la extrema pobreza estás pensando en un segmento que vive en esas condiciones (C. Pérez, entrevista personal, mayo de 2015).

[...] a ver esto fue una definición bien específica, o sea, la definición exacta es que este programa apuntaba a la pobreza extrema y a la pobreza extrema de aquellas familias que tenían al menos un integrante adulto en edad de trabajar que no había podido insertarse en el mercado laboral; entonces, en ese sentido este programa debía al principio dirigirse hacia ese grupo y por eso mismo había la idea de que debía ser focalizado, no iba a tener herramientas para servir a otros grupos... en un principio todo aquel que demuestre que califica queda en un orden de lista (A. Hernando, entrevista personal, abril de 2015).

Bajo este último argumento, se podría concluir que tanto Chile Solidario como el Ingreso Ético Familiar serían universales para todos aquellos que cumplan con el requisito de estar en condición de extrema pobreza.

Discriminación de género para el pago de Transferencias Monetarias

Como segundo hallazgo se encontró, luego del proceso de triangulación, el fuerte **enfoque hacia la mujer** en

ambas políticas, considerando para ello la Transferencia Monetaria de forma exclusiva a la mujer del grupo familiar o la asignación de un bono de trabajo exclusivo a mujeres. Este hallazgo resulta del análisis documental y las entrevistas efectuadas en la investigación, donde se destaca que se debe a que las mujeres son los principales jefes de familia en los hogares monoparentales que participan de ambas políticas; a la vez son las mujeres quienes presentan mayores agentes motivacionales a salir de la condición de pobreza, específicamente cuando son madres y existen niños en primera infancia. Se suma a lo anterior que las mujeres serían mejores optimizadoras de recursos al interior de las familias basándose en estudios que aseveran dicha hipótesis; además, son más participativas que los varones cuando existen metodologías de intervención como las diseñadas por ambas políticas.

Se premia a la mujer vulnerable que obtiene un trabajo, con el 15 por ciento de su sueldo aportado por el Estado. Finalmente, reconoce el rol central de la mujer en la política social. Cuando llegamos a las familias en situación de pobreza extrema, es posible comprobar que el 48 por ciento de esos hogares tiene jefatura femenina, y en el caso de que exista una pareja, la experiencia de la política social indica que el dinero llega en mayor proporción a los hijos y a la casa si se entrega a la mujer que si se entrega al hombre. Por eso, se ha tomado la

decisión de premiar el empleo de la mujer. (Congreso Nacional, 2012, p. 210).

Entonces se le paga primero a la mujer principal del hogar, entonces puede ser la madre o una hija en el caso de que la madre esté ausente –alguna hija mayor– y de ahí se empieza a ordenar hacia los varones; ahora, eso es porque la literatura te dice que la mujer gasta mejor la plata que el hombre en beneficio de las familias, igual tiene cierto tipo de injusticia porque la mujer tiende a postergarse ella (A. Hernando, entrevista personal, 08 de abril de 2015).

“El 95% de ese tipo de programas del Estado, cualquiera de ellas sea tiene un punto esencial en la mujer o sea el Estado en general su punto de acción son las mujeres siempre”. (A. Toro, entrevista personal. 08 de abril de 2015).

Destaca en este análisis la falta de inclusión de los varones presentes en las familias, tendiendo a dejar la responsabilidad de las acciones de las metodologías en las mujeres del grupo familiar y, a la vez, limitando a los varones como agentes receptores activos de la política. Si bien se destaca en los discursos como justificación el hecho de tener una mayoría de hogares monoparentales con jefatura femenina, se concluye que no habría una intencionalidad en esta situación y que sería el resultado de la implementación.

“Entonces yo no recuerdo que se haya puesto un énfasis en género para el IEF, que había si, por ejemplo, bono al trabajo de la mujer...” (L. Seguel, entrevista personal, 08 de abril de 2015).

La política en la que más se destaca esta diferencia de género es en el Ingreso Ético Familiar, específicamente respecto a la primera cobradora de los bonos de las Transferencias Monetarias y el Bono Trabajo de la Mujer, el cual se justificaría, de acuerdo con sus diseñadores, porque las mujeres se esfuerzan más que los varones, postergándose en su desarrollo personal con base en las labores de crianza y cuidado de niños. Sin embargo, en el origen de esta prestación se había concebido como un bono que incentivara el trabajo independiente del género, pero por razones presupuestarias se tuvo que ajustar solo a mujeres que estuvieran ingresando al mundo laboral.

Y lo otro es el subsidio al empleo de la mujer, que eso salió por otro carril pero se armó a partir de esto, fue siempre algo que nosotros quisimos montar, pero al principio nosotros queríamos que fuera permanente y universal y sin restricción de género, no se pudo y no se pudo por restricciones presupuestarias por lo demás, pero en un principio tú quisieras que esto fuera una cosa permanente (A. Hernando, entrevista personal, 08 de abril de 2015)

Esta visión, respecto a un bono para el trabajo de las mujeres fue ampliamente

discutida al interior del Congreso de la República en la etapa de diseño, existiendo diversas posturas por considerarlo una transferencia discriminatoria que no tenía lógica de derecho social, la duración de 24 meses eran insuficiente, con metodología de cálculo incomprensible y sin una fuente de financiamiento clara. Con base en aquello, el subsidio se modifica desde su origen a lo que se aprueba finalmente sin cambiar el enfoque, asociado al empleo de mujeres.

Favorece solo a las mujeres, que si bien registran una tasa de empleo más baja que los hombres, se encuentra en alza, mientras que esta evoluciona a la baja. Además, este subsidio duraría solo dos años, en circunstancias que el subsidio al empleo joven dura hasta seis años. Al respecto, el señor Huneeus recomendó extender el subsidio al empleo tanto a hombres como a mujeres, ampliar su duración hasta un máximo de diez años, eliminar la fijación de cupos para su otorgamiento e incrementar su monto en función del número de hijos del trabajador (Biblioteca Congreso Nacional, 2012, p. 137).

Análisis de resultados

Los hallazgos señalados se pueden contrastar con estudios desarrollados respecto al subsistema Chile Solidario, la Teoría de la Justicia de John Rawls y el enfoque de capacidades de Amartya Sen como fundamentos del enfoque de derechos humanos en políticas públicas.

Como se indicó anteriormente, una de las discusiones generadas al interior del Congreso de la República, en los proyectos de ley de Chile Solidario y del Ingreso Ético Familiar, fue la forma de acceso a las políticas. Había una cuestión de igualdad en el acceso que se requería por algunos sectores políticos que, bajo el análisis de las teorías del Igualitarismo Liberal de Rawls, se contraponen profundamente, pues es una premisa básica del principio de la igualdad de oportunidades; especialmente cuando se habla de acceso equitativo a programas del Estado que tiendan a equiparar las desigualdades sociales existentes, se trata de proveer un acceso igualitario a las oportunidades que tiendan a estas posibilidades de acceso a posiciones sociales.

Si bien se observa en los resultados de la investigación que esta limitante de cupos responde a una necesidad presupuestaria establecida por el propio Estado, no se justifica bajo los principios de derechos humanos, ya que se transforma en una barrera para negar la posibilidad de acceso a familias en situación de extrema pobreza, dentro de comunas y territorios.

Con base en los hallazgos y especialmente los discursos de diseñadores e implementadores de política, se debe eliminar el modelo residual de focalización de un segmento de la población y avanzar hacia un modelo de ingreso universal segmentado, que permita que aquellas personas que lo deseen y sientan que requieren un apoyo estatal en la superación

de sus condicionantes de riesgo social o carencia material puedan ingresar, eliminando la lógica de cupos comunales de asignación anual, para pasar a programas permanentes de apoyo a las familias que deseen participar de él; considerando que la sociedad no es equitativa en la asignación de bienes primarios sociales, por ende, la sociedad no puede volver a limitar el acceso a políticas “reparatorias” de estas inequidades.

Los resultados permiten constatar que el Estado se vuelve un agente que promueve la injusticia en familias que no pueden acceder a este tipo de políticas por cupos restringidos, por presupuestos limitados o por instrumentos técnicos como la Ficha de Protección Social, los cuales limitan y se transforman en barreras para que las familias mejoren sus condiciones de vida y accedan a bienes sociales que propicien condiciones de equidad dentro de la sociedad.

Al examinar este hallazgo respecto a los enfoques teóricos de la presente investigación, surge como primer elemento a analizar el Principio de la Diferencia que sostiene Rawls, el cual ampara la existencia de desigualdades en la sociedad, indicando que estas son permitidas cuando se aprovechan para beneficiar a los menos aventajados; o mejor dicho, los valores sociales habrán de ser distribuidos igualitariamente, a menos que una distribución desigual de alguno o de todos redunde en una ventaja para todos, situación que pudiera identificarse mediante estas políticas públicas. Es decir, tanto Chile Solidario como el

Ingreso Ético Familiar se transforman en herramientas utilizadas para auxiliar al grupo menos favorecido de la sociedad; a su vez, el financiamiento de las políticas lo efectúa la sociedad que se encuentra en mejores condiciones de acceso a bienes primarios mediante el pago de tributos, por ende, se podría justificar la desigualdad bajo el enfoque Rawls. Ahora bien, la existencia de estas barreras de acceso, como la focalización y los cupos por comuna, atentarían contra el Principio de la Diferencia, pues limitan la eficiencia de la herramienta distributiva de bienes primarios.

Siguiendo con este argumento de falta de universalidad y limitaciones en el acceso a políticas públicas orientadas a compensar y acercar bienes primarios a personas en situación de desigualdad social, se suma el concepto de injusticia social pues, bajo el plano del enfoque de capacidades de Amartya Sen, estas políticas públicas tienden a entregar bienes primarios de forma equitativa a una sociedad y población en condición de desigualdad social, y las barreras de cupos y focalización limitan el acceso justo a acciones compensatorias, lo que favorece las desigualdades existentes.

El segundo de los hallazgos que mayormente fue analizado en la presente investigación, corresponde al rol femenino y el enfoque de género de las políticas públicas bajo análisis. Se evidenció que las metodologías tienen un alto enfoque hacia la mujer en contextos de pobreza, asumiendo que existiría una gran cantidad de mujeres

bajo este diagnóstico. Particularmente, los estudios efectuados acerca de Chile Solidario revelan que un 85% de los hogares monoparentales es dirigido por jefas de hogar, quienes además presentan altos niveles de interés en participar de los mecanismos de mejoramiento de calidad de vida que pudiera ofrecer el Estado mediante sus instituciones y políticas públicas.

Los estudios realizados por el Ministerio de Planificación revelan hogares con mujeres más empoderadas en el rol proveedor, disminuyendo la tradición de empleos asociados a labores domésticas, tomando un rol protagónico en el mercado laboral y al interior de los hogares; asimismo, desarrollando relaciones más horizontales con sus parejas y reorganizando las relaciones familiares. Aun así, los estudios revelan que el trabajo de la mujer sigue teniendo una connotación negativa y de ayuda al varón del hogar. Otros estudios revelan que la inserción laboral sigue siendo un desafío para las mujeres, pues son altamente discriminadas y reciben menos salario; esto relacionado con el nivel educacional que esta posea. A la vez, lograr un empleo remunerado es considerado señal de autonomía e independencia. La principal razón para no insertarse en el mundo del trabajo lo constituye la crianza de los hijos. (Consultoría y Proyectos, 2005; Arriagada y Mathivet, 2007, Ministerio de Planificación, 2008).

Si bien esta es una realidad en la sociedad chilena, la política debe avanzar en

equidad respecto a la distribución de roles domésticos con un mayor enfoque de género, que identifique de forma igualitaria oportunidades tanto para mujeres como para hombres en diversos tramos etarios. Es necesario avanzar en la inclusión del hombre en los roles de la familia y la superación de la condición de pobreza; los enfoques metodológicos de ambas políticas públicas descansan en el rol de la representante de la familiar de sexo femenino y pierden la opción de que la familia decida y redistribuya con equidad de género las responsabilidades al interior del grupo familiar. Las metodologías están diseñadas para trabajar con mujeres, entregando la responsabilidad a la mujer y sin considerar la corresponsabilidad en las tareas del hogar.

Asimismo, se reconoce el efecto positivo en el empoderamiento de la mujer dentro de la familia, donde las investigaciones corroboran esta visión y los resultados de los programas también así lo demuestran. No bastante, bajo un enfoque de derechos, surge el cuestionamiento al rol del varón dentro de la familia, y considerando que la política la dirige el Estado, debería ser este el que potenciara y equiparara las responsabilidades al interior de los hogares, pues el cobro de las Transferencias Monetarias, la participación en las actividades metodológicas y la incorporación al mundo laboral, recae solo en las mujeres, lo cual quedó demostrado en los estudios y los hallazgos de la presente investigación. El cuestionamiento surge al enfoque de género

que poseen las metodologías de ambas políticas, que finalmente tienden a responsabilizar a la mujer en este afán de empoderarla, dejando de lado al varón, que bajo el principio de igualdad, debería tener las mismas responsabilidades al interior de su familia.

Se destaca que el Ingreso Ético Familiar es el que más revela esta condición, junto con el Bono Empleo de la Mujer, el cual se constituye en una herramienta que busca favorecer la inserción laboral de las mujeres, entregando subsidio monetario tanto a la trabajadora como al empleador. Nuevamente, bajo la visión de principio de igualdad que debería tener la política, se discrimina a los varones en cuanto al acceso a este derecho establecido. Si bien la política está justificada en indicadores cuantitativos, bajo los principios de derechos humanos, se estaría frente a una discriminación de género.

Conclusiones

Bajo las premisas de Sen, se puede observar que tanto Chile Solidario como el Ingreso Ético Familiar buscan generar habilitaciones (*entitlements*) en los sujetos de derechos, pero de forma inequitativa y atentando a la libertad de las mujeres, especialmente, pues se limita la opción de libertad en la elección de las responsabilidades y tareas al interior de los hogares participantes en las políticas.

El cuestionamiento en cuanto al acceso fue observado como hallazgo en

los resultados de la investigación, y si bien se señala que se puede considerar como universal para todos aquellos que se encuentran en extrema pobreza, la reflexión final es que al existir cupos por comunas, deja de ser universal también para las familias en situación de extrema pobreza, ya que no se asegura su ingreso como derecho, sino como posibilidad de acceder de acuerdo con el puntaje obtenido en el instrumento de focalización.

Es profundamente injusto para las personas que se encuentran limitadas en el acceso a bienes primarios sociales que se les niegue el acceso a políticas públicas creadas para equiparar las desigualdades de la sociedad, producto de puntajes como la Ficha de Protección Social o Ficha CAS, o la limitación de cupos anuales comunales que establecen el subsistema Chile Solidario y el subsistema Seguridades y Oportunidades. Estos elementos atentan contra el derecho fundamental de igualdad, y se consideran como una discriminación hacia quienes, estando en condiciones desventajadas en la sociedad, se les excluye por criterios institucionales mediante instrumentos de focalización.

A modo de conclusión respecto a este hallazgo, como señaló el diputado Girardi en la discusión del Ingreso Ético Familiar, es peligroso para el Estado, si tiene el afán de equipar el acceso a bienes primarios sociales, bajo la teoría de Rawls, que se discrimine por puntaje, basado en necesidades o riesgos sociales. Avanzar en políticas con enfoque de

derechos exige el acceso universal a políticas especialmente sensibles como estas, creadas para la población más desfavorecida en la repartición de bienes primarios y el Estado no debe crear barreras para el acceso a estos mejoramientos de condiciones de vida digna.

Finalmente, se puede concluir que ambas políticas generan un doble efecto; por una parte un mayor empoderamiento de la mujer al interior de sus hogares, con un incremento en los recursos monetarios disponibles y, por otro lado, tienden a naturalizar y mantener la inequidad de género en términos de distribución de roles al interior de los hogares.

Referencias

- Abramovich, V. (2007). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. En M. P. Ximena Erazo, *Políticas Públicas para un Estado Social de Derechos* (pp. 91-117). Santiago: LOM.
- Arellano, S. (2013). El Ingreso Ético Familiar: Sobre el diseño y sus componentes. En J. Fantuzzi, M. S. Orellano, F. Iruarrizaga, F. Gallego, P. Henoch, A. Hernando, R. Jordan, *Ingreso Ético Familiar: Innovando en la lucha contra la pobreza* (pp. 157-174). Santiago: Libertad y Desarrollo.
- Arnsperger, C., y Van Parijs, P. (2002). *Ética económica y social, Teorías de la Sociedad Justa*. Barcelona: Paidós.
- Arriagada, I., y Mathivet, C. (2007). *Los programas de alivio a la Pobreza Puente y Oportunidades. Una mirada desde los actores*. Santiago: CEPAL.

- Bobadilla, M. (2006). *Leyendo a Rawls*. Salamanca: Universidad de Salamanca.
- Caballero, J. (2006). La Teoría de la Justicia de John Rawls. *Voces y Contextos* N° II año 1, 1-22.
- Centro de Estudios Laborales de INFOCAP. (2011). *Informe Ethos Laboral* N°79. Santiago, Chile: Universidad Alberto Hurtado.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (07 de julio de 2015). *Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de Chile*. Recuperado de United Nations Human Right: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=EC.12%20CHL%20CO%204&Lang=en
- Congreso Nacional. (2004) Decreto Ley 235 Valparaíso, Chile: Biblioteca Congreso Nacional.
- Congreso Nacional. (2004). *Historia de la Ley 19.949 Establece un sistema de protección social para familias en situación de extrema pobreza denominado Chile Solidario*. Valparaíso, Chile: Biblioteca Congreso Nacional.
- Congreso Nacional. (2012). *Historia de la Ley 20.595 Crea el Ingreso Ético Familiar que establece bonos transferencias condicionadas para las familias de extrema pobreza y crea subsidio al empleo de la mujer*. Valparaíso, Chile: Biblioteca Congreso Nacional.
- Consultoría y Proyectos. (2005). *Evaluación de 150 familias Puente de las comunas del Bosque, Pedro Aguirre Cerda, Renca y Huechuraba*. Documento de Discusión. Santiago: s.n.
- Costa, M. (2007). Los Derechos Humanos en la Teoría de la Justicia Internacional de Rawls. *Revista Latinoamericana de Filosofía* V° 33 N° 2, 248-267.
- Erazo, X. (2007). Políticas Públicas para un Estado Social de Derechos. El paradigma de los derechos universales. En M. P. Ximena Erazo, *Políticas Públicas para un Estado Social de Derechos* (pp. 13-15). Santiago, Chile: LOM.
- Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile. (2004). *Informe Final: Evaluación del Estado de Avance del Chile Solidario*. Santiago: Universidad de Chile.
- Fernández, P. V. (1999). Cuestión Social y Doctrina Social de la Iglesia en Chile (1880 - 1920). *Historia* N° 32, 553-573.
- Gargarella, R. (1999). *Las Teorías de la Justicia después de Rawls*. España: Paidós Ibérica.
- Guendel, L. (2002). Políticas Públicas y Derechos Humanos. *Ciencias Sociales*, N°97 (III), 105 - 125.
- Guerra, G. M. (2011). Evolución de las teorías de la Justicia con Respecto a los Derechos Humanos ya formulados y a los futuros derechos. *Tópicos* (21).
- Hardy, C. (2010). De la Protección Social a una sociedad que iguala oportunidades y derechos. En C. Hardy, *Ideas para Chile, Aportes de la CentroIzquierda* (pp. 93-110). Santiago: LOM.
- Henríquez, A. (2013). Del Contrato Social al Enfoque de Capacidades. *Revista de Derecho, Universidad Católica de Valparaíso*, 20 (1), 265-291.
- Hernández, A. (2006). *La teoría ética de Amartya Sen*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.

- Hernando, A. (2013). Desafíos del Diseño del Ingreso Ético Familiar. En J. Fantuzzi, M. S. Orellano, F. Iruarrizaga, F. Gallego, P. Henoch, A. Hernando, . . . R. Jordan, *Ingreso Ético Familiar: Innovando en la lucha contra la pobreza* (pp. 175-194). Santiago: Libertad y Desarrollo.
- Hernando. A. (08 de abril de 2015). Entrevista Grabada. Diseñador del Ingreso Ético Familiar.
- Kast, F. (2013). Las claves del Ingreso Ético Familiar. En J. Fantuzzi, M. S. Orellano, F. Iruarrizaga, F. Gallego, P. Henoch, A. Hernando, . . . R. Jordan, *Ingreso Ético Familiar: Innivando en la lucha contra la pobreza* (pp. 19-29). Santiago: Libertad y Desarrollo.
- Larragaña, O. y Contreras, D. (2010). *Chile Solidario y Combate de Pobreza*. Recuperado de: http://www.pnud.cl/areas/ReduccionPobreza/2012/2010_1.pdf
- Millan, H. (2001). Política Social y Teoría de la Justicia. Los Fundamentos del Combate a la Pobreza Extrema en México. *Economía, Sociedad y Territorio*, III (9), 63-92.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2013). *Manual del Asesor Socio Laboral*. Santiago: Ministerio de Desarrollo Social.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2013). *Norma Técnica Ingreso, Ético Familiar, Familias en Situación de Extrema Pobreza*. Santiago: Ministerio de Desarrollo Social.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2014). *Informe de Desarrollo Social 2014*. Santiago: Ministerio de Desarrollo Social.
- Ministerio de Planificación. (2002). *Estrategia de Intervención Integral a Favor de Familias en Extrema Pobreza*. Santiago: s.n.
- Ministerio de Planificación. (2008). *Impactos en el Sistema Familiar por la Incorporación de Mujeres al Mundo del Trabajo. Programas de Empleo y Empleabilidad del Sistema Chile Solidario*. Santiago: MIDEPLAN.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2004). *Compilación de observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre los países de América Latina y el Caribe (1989 - 2004)*. Santiago: Alfa Beta Artes Gráficas.
- ONU. (2003). *El desarrollo basado en un enfoque de derechos humanos: Hacia una comprensión colectiva entre las agencias de las Naciones Unidas*. Recuperado de http://www.redenderechos.org/c/document_library/get_file?uuid=df15dac3-c052-4e19-8290-311beb671b78&groupId=10387
- Palma, J., y Urzúa, R. (2005). *Políticas contra la Pobreza y Ciudadanía Social: el caso del Chile Solidario*. Santiago de Chile: Departamento de Políticas Públicas, Instituto de Asuntos Públicos, universidad de Chile.
- Pérez. C. (25 de mayo de 2015) Entrevista Grabada. Exministra de Planificación.
- Picazzo, E., y Ortiz, J. (2015). Efecto de la condicionalidad del programa Oportunidades sobre la distribución del tiempo de los integrantes de los hogares beneficiados. *Trayectorias*, 17(40), 89-113.
- Rawls, J. (1979). *Teoría de la justicia*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Ruiz-Tagle, J. (2011). La Superación de la Pobreza en Chile durante el Primer año de Gobierno de Sebastián Piñera. Política. *Revista de Ciencia Política*, 49(2), 97-111. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.5354/0716-1077.2011.17276>
- Seguel, L. (08 de abril de 2015) Entrevista Grabada. Ex-subsecretaria de Servicios Sociales.
- Sen, A. (1984). *Resources, Values and Development*. Oxford: Basil Blackwell.
- Sen, A. (1996). Capacidad y bienestar. En A. Sen, y N. Martha, *La Calidad de Vida*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y mi Libertad*. Barcelona: Editorial Planeta.
- Sen, A. (2011). *La idea de Justicia*. Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara.
- Toro, A. (08 de abril de 2015) Entrevista Grabada. Exencargado Nacional Chile Solidario.
- Verdera, F. (2007). *La pobreza en Perú, un análisis de sus causas y de las políticas para enfrentarlas*. Lima, Perú: Clacso Libros.

Recibido: 17/7/2015 • **Aceptado:** 25/2/2016

