

Proyecto de Ingreso Ético Familiar: ¿Se requería de una nueva ley?

Clarisa Hardy (1)

13/04/2012

Política

Proyecto de Ingreso Ético Familiar: ¿Se requería de una nueva ley?

11/04/2012

Política

Democracia, gobierno de la mayoría y leyes orgánicas constitucionales. Parte I

09/04/2012

Política Sectorial

Plan Antártica: Una mirada desde los riesgos geopolíticos de la Región de Magallanes y Antártica Chilena

05/04/2012

Política

Elecciones primarias y democracia: *Una complementariedad inconsistente*. Parte II

03/04/2012

Política

Elecciones primarias y democracia: *Una complementariedad inconsistente*. Parte I

30/03/2012

Política

Aysén y el mar de fondo

Acerca de

Este informe ha sido preparado por el Consejo Editorial de asuntospublicos.cl.

©2000 asuntospublicos.cl. Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total o parcial, de lo publicado en este informe con sólo indicar la fuente.

En el presente informe (2) se expresa un enfoque diferente acerca del proyecto de Ingreso Ético Familiar y se plantean algunas recomendaciones que pudieran mejorarlo. Varias propuestas de este proyecto son muy razonables y necesarias, pero -muy probablemente- éste no tendría necesidad de existir, ya que ellas podrían haberse solucionado introduciendo modificaciones en la legislación que norma el Sistema Intersectorial de Protección Social, así como en otros cuerpos legales asociados (subsidios al empleo, transferencias monetarias, entre otras) y haber destinado el esfuerzo, en cambio, a generar verdaderas innovaciones en nuevas iniciativas legislativas, expresivas de un nuevo tipo de políticas sociales que requiere un país emergente, de ingreso medio, como es Chile.

Pese a ello, la realidad es que la idea de legislar sobre este proyecto ya ha sido aprobada por las Comisiones de Gobierno Interior, Superación de la Pobreza y Hacienda.

Consideraciones Generales

- El proyecto tiene el nombre “Ingreso Ético Familiar”, si bien nada tiene que ver con el sentido que dio origen a tal denominación en 2007, por parte del obispo Goic, cuando habló de “Salario Ético” -y que con la misma definición retomó el senador Pablo Longueira en esas fechas- asociado al conflicto de los trabajadores subcontratistas: es decir, el concepto de ingreso ético familiar vinculado, en primer término, a los ingresos del trabajo (ello, en el contexto de empleos precarios y socialmente desprotegidos o carentes de prestaciones contributivas); y, en segundo término, referido a un piso de ingreso que debe estar asegurado para todas las familias chilenas, cuestión que alude a su universalidad. Ni lo uno, ni lo otro, son parte de este proyecto.
- De lo que trata este proyecto es de un conjunto de transferencias monetarias focalizadas que, por lo demás, tienen larga trayectoria en el país y sobre las cuales hemos ido ganando experiencia. Por lo mismo, desproporcionada aparece la afirmación en el Mensaje Presidencial que define al Ingreso Ético Familiar como “un concepto innovador y revolucionario”. Con ello no hago una defensa de la multiplicidad de transferencias, subsidios y bonos que en 20 años promovieron los gobiernos de la Concertación, sino que incluso de aquéllos que datan de los ochenta, en el período en que Patricia Matte (quien pertenece a los mismos sectores políticos que hoy gobiernan) encabezaba las tareas hacia la extrema pobreza, y que dieron origen a transferencias

condicionadas como el Subsidio único Familiar, SUF (vigente hasta el día de hoy) e incondicionadas, como las Pensiones Asistenciales, PASIS (vigente hasta su sustitución por la Pensión Básica Solidaria).

- Si bien la denominación engañosa de este proyecto y el autoelogio injustificado sobre su supuesto carácter revolucionario es un inaceptable desconocimiento de las políticas sociales construidas en una trayectoria de décadas, lo más inquietante es lo que este proyecto tiene de regresión, precisamente, respecto de cambios innovadores recientes. Al igual que en el proyecto que culminó en ley del Ministerio de Desarrollo Social, también en éste el gran ausente son los derechos: la concepción de derechos no aparece nunca expresada, ni en el Mensaje Presidencial, ni a lo largo del texto legal, como tampoco en la concepción operativa. Es decir, a diferencia de las legislaciones post noventas que son parte del Sistema de Protección Social -doce años de escolaridad obligatoria (2004), Auge (2005), modificación legal que automatiza el SUF (2006), Chile Crece Contigo (2008), Bono por Hijo Nacido Vivo y Pensión Básica Solidaria en la reforma previsional (2008)- este proyecto no establece ningún derecho a subsidios, bonos o transferencias, ni prestaciones asociadas, y menos aún derechos garantizados. Al no estar concebidos como derechos, ni establecer compromisos de cobertura y de montos progresivos en el tiempo hasta alcanzar su pleno régimen, carecen de un piso fiscal asegurado. En consecuencia, la extensión y cuantía de estos beneficios pasan a ser el resultado de su negociación anual en la ley de Presupuestos. Confirma esta apreciación, por lo demás, la excesiva discrecionalidad en la identificación, selección y requisitos para los usuarios, sujeto todo ello a reglamentos que debe elaborar el Ejecutivo (Ministerio de Desarrollo Social, MDS) y no a normas plasmadas en el cuerpo legal que les dan origen.

Sobre los contenidos del proyecto

El análisis del proyecto revela que estamos en presencia de un subsistema del Sistema Intersectorial de Protección Social (Ley 20.379), cuestión que la mencionada ley tenía previsto. Sin embargo, cabe la pregunta de por qué, al menos para una parte sustantiva de este subsistema, no se optó por hacerle necesarias correcciones y reformas al vigente subsistema Chile Solidario, a partir del aprendizaje de su funcionamiento desde el 2005, de los cambios sociales que han ocurrido en el país y de las evaluaciones que han realizado organismos internacionales y nacionales, así como por la experiencia comparada con otros programas similares en América Latina.

La respuesta que se encuentra, lamentablemente, es que se pretende aparecer con una iniciativa fundacional sobre la base de cambios de nombres y énfasis, desconociendo que los destinatarios de la propuesta de este proyecto, su lógica y dinámica operativa, así como sus propósitos, son los mismos que el Chile Solidario.

Es muy difícil de entender, especialmente para sus usuarios, la coexistencia temporal de ambos programas, la extinción progresiva de uno y la vigencia plena del otro. Mucho más razonable y con sentido para la ciudadanía, es que un programa que tiene alto grado de conocimiento en el país, del que se conocen y aceptan sus reglas y sobre el cual hay en general una valoración positiva, pueda ser sometido a reformas que mejoren su funcionamiento, en vez de desecharlo y hacer algo parecido con otro nombre.

No sólo tiene un alto costo de comprensión para la ciudadanía, sino que es una señal política errada que va en la dirección contraria de la necesaria continuidad institucional y programática de un bien público, al margen de los gobiernos de turno.

De hecho, esta propuesta -al igual que en el Chile Solidario- se basa en la coexistencia de subsidios o transferencias monetarias (seguridad de ingresos) y accesibilidad a prestaciones sociales (mínimos sociales básicos) en una fórmula que se conoce genéricamente como Programas de Transferencias Condicionadas (PTC). En América Latina, a finales del 2011 existían 18 PTC, siendo Chile Solidario uno de los de más antiguos, junto con Bolsa Familia de Brasil y Progresá de México.

La experiencia de Chile Solidario ha sido aleccionadora para muchos de los nuevos PTC, en países como Colombia y Centroamérica, especialmente en lo relativo a los apoyos familiares, a la definición del tipo y cantidad de derechos sociales básicos a ser cubiertos y de su vinculación con los subsidios monetarios, así como en relación a los instrumentos de identificación, selección y de información social que muchos países han estado replicando.

Sin duda, hay cambios importantes a destacar en el nuevo subsistema contemplado en este proyecto y que son parte de las debilidades detectadas en el Chile Solidario por las evaluaciones: por una parte, propone elevar los subsidios que reciben las familias más pobres, dado el bajo monto de las transferencias que reciben actualmente dichas familias (3), por la otra, interviene en una de las falencias detectadas en el Chile Solidario, tal es, el escaso impacto del área de inserción laboral y generación de ingresos de los jefes de hogar, proponiendo un componente sociolaboral.

De modo que, los dos componentes que más destacan de este proyecto -y que ya estaban presentes en el Chile Solidario (transferencias monetarias y área generación de ingresos del trabajo)- mejoran considerablemente el Chile Solidario, pero también tienen algunas severas limitaciones que hay que abordar antes de aprobar el proyecto.

Sobre las transferencias

En el proyecto se proponen dos tipos de transferencias: un tipo de subsidio incondicionado y varias transferencias condicionadas.

La transferencia incondicionada propuesta es un subsidio que todas las familias reciben por el sólo hecho de ser un usuario seleccionado para el programa. Se compone de un monto fijo por núcleo familiar y de un monto variable, dependiendo del tamaño familiar.

Las transferencias condicionadas están sujetas a requisitos que las familias deben cumplir: requisitos de deberes (que los niños tengan su vacunas al día y que tengan asistencia escolar: 90% de asistencia en educación básica y 85% en educación media) y requisitos de esfuerzos o logros (conseguir empleo en el caso de las mujeres, lo que las hace acreedoras de un subsidio parcial de empleo compartido con el empleador; y obtener buenos rendimientos escolares en los niños y niñas: significa un premio o bono cuya magnitud varía dependiendo de si el estudiante está en el 15% o en el 30% de los mejores rendimientos de su establecimiento educacional).

- En cuanto a la transferencia incondicionada y a las condicionadas al cumplimiento de deberes de los niños, como señalábamos previamente son parte de la experiencia de décadas en el país, y hubieran bastado modificaciones a los subsidios vigentes (ambas concepciones y tipos de subsidio, en rigor, existen en el propio Chile Solidario). Aún así, dada la realidad social actual en nuestro país, parece discutible que el condicionamiento logre mejorar los indicadores sociales infantiles en materia de salud y educación que, en cuanto a accesibilidad, por lo demás, se asemejan a los países de mayor desarrollo. En todo caso, sería aconsejable afinar el diagnóstico para evaluar si la desigual distribución de los indicadores de salud y educacionales por niveles socioeconómicos, son atribuibles a falta de “voluntad” de las familias por vacunar a sus hijos o escolarizarlos, o si ello es atribuible a otros factores, lo que haría irrelevante o poco significativo el impacto del subsidio asociado a estos deberes.
- Adicionalmente, y tal como se ha mostrado por la experiencia de otros países con PTC, el condicionamiento de las transferencias asociadas a la salud de los niños y a su escolaridad ha permitido cambios en las políticas e inversiones sociales para que la oferta de servicios y prestaciones esté presente para los más pobres a lo largo del territorio nacional, siendo esa situación en sí la que ha permitido mejorar los indicadores sanitarios y educacionales, mientras las transferencias pasan a generar ingresos mínimos en hogares extremadamente carentes. En nuestro país, existe una alta cultura social en estas materias y prácticas que ya están incorporadas en los hogares, incluso en los de mayor pobreza y ruralidad, lo que lleva a pensar que pueden ser otras las causales de deserción escolar, para las que este proyecto no tiene respuestas.
- Estudios entregados por el propio MINEDUC recientemente confirman lo que varias CASEN han demostrado: la resistencia de los hogares más pobres a hacer uso de las salas cuna y jardines infantiles que, dada la precariedad de esos hogares, pueden ser de claro beneficio para apoyar el mejor desarrollo cognitivo y emocional de los niños y niñas. Sin embargo, estos datos relevantes de nuestra realidad no han sido considerados en las decisiones de condicionamiento de las transferencias.
- Adicionalmente, es la calidad educacional el gran desafío de inclusión social y nada en este proyecto está orientado a exigir servicios de calidad hacia las familias de extrema pobreza.
- Es decir, este proyecto pone todo el peso de la prueba en las familias de mayor pobreza y ninguno en los prestadores, ni en la orientación de la inversión social. Tampoco está presente en este proyecto cómo pueden colaborar co-responsablemente los Ministerios de Salud y Educación, respectivamente.

El tercer tipo de transferencia que propone este proyecto está condicionada al logro o resultado del esfuerzo: en el caso de las mujeres, subsidiando parcialmente su ingreso del trabajo en el caso de conseguir un empleo; en el caso de los estudiantes, dando un bono a las familias por el desempeño escolar de los hijos que obtengan los mejores rendimientos.

- Positiva es la iniciativa del subsidio al empleo femenino que, al igual que el de los jóvenes, fue propuesto por la Comisión de Equidad en 2008 y que no se implementó. Se echa de menos que esta propuesta no se acompañe de algún análisis evaluativo del desempeño del subsidio al empleo joven, de modo de recuperar los aciertos de éste y evitar sus problemas. De partida, queda la duda de por qué un subsidio que contempla un monto del 30% del salario tenga que ser dividido en partes iguales para el empleador y la trabajadora.
- Ahora bien, en el caso de la transferencia asociada al desempeño escolar, surgen importantes reparos. El contenido valórico de esta propuesta debería ser parte de un debate político y social. Aquí existe el supuesto de que los rendimientos escolares son un resultado directo del esfuerzo y responsabilidad del estudiante, sin considerar para nada la incidencia que tienen las condiciones y capacidades personales, castigando -por lo mismo- a los estudiantes de los hogares de más alto riesgo social y a los menos dotados. En rigor, esta propuesta supone una discriminación de origen entre los más y los menos dotados.
- Pero no sólo discrimina por capacidades que no son elegibles, sino además por factores adscriptivos, de origen socioeconómico. No parece justo, ni socialmente aceptable, que se condicionen ingresos familiares al desempeño escolar de los hijos de los hogares más pobres, en una clara distinción con otros hogares de mayores niveles socioeconómicos (ningún trabajador en Chile, ni ejecutivos y profesionales reciben bonos condicionados al desempeño escolar de sus hijos). Adicional a esta discriminación, hay además una señal valórica que le estamos dando a todos nuestros hijos, al asociar la educación con incentivos y castigos económicos. Me parece que eso, precisamente, es lo que está en tela de juicio en las recientes movilizaciones sociales por la educación.

Sobre el componente sociolaboral

Este es uno de los aportes interesantes del proyecto que, como se señalara previamente, responde a una debilidad detectada en el Chile Solidario y que perfectamente podría haber complementado su ejecución. Las evaluaciones realizadas han mostrado que es en el ámbito de la generación de ingresos e inserción laboral de los adultos de estos hogares más pobres donde menores impactos ha tenido el Chile Solidario. Pero, junto con ello hay que destacar otros aspectos de diagnóstico sobre el problema ocupacional de los sectores pobres que no han sido tomados en consideración en esta propuesta y que se refieren, ya no a las características de la fuerza de trabajo, sino a la oferta laboral e institucionalidad. Es decir, al problema pendiente de la precariedad de los empleos en estos segmentos socioeconómicos (que no pueden ser atribuibles solamente a la menor calificación de los trabajadores, sino sobre todo a la desregulación laboral) y, además, a la inadecuada institucionalidad pública de intermediación laboral, tanto a nivel del gobierno central como municipal.

- Por ello, si bien este componente es muy importante, su formulación acotada a la esfera de generar capacidades sociolaborales en los usuarios, es insuficiente como respuesta y habría que agregar en este proyecto propuestas de compromisos y responsabilidades de la institucionalidad de intermediación laboral dependiente del Ministerio del Trabajo y municipalidades, así como su vinculación con materias legislativas que pudieran fortalecer la vigencia del trabajo decente, socialmente protegido. La ausencia de precisiones sobre la corresponsabilidad explícita del Ministerio del Trabajo en esta propuesta contribuye a poner en duda la eficacia del componente sociolaboral.

Recomendaciones

A partir de las observaciones críticas anteriores se sistematizan a continuación algunas recomendaciones.

Sobre el marco general del proyecto

1. Si bien ya fue una indicación formulada por la Comisión de Superación de la Pobreza que el Ejecutivo desestimó, se debería insistir en dicha indicación de modificar el nombre del proyecto, desistiendo de la denominación de Ingreso Ético Familiar y optando por un nombre que refleje el real alcance de este proyecto, asociado a la Ley 20.739 que crea el Sistema Intersectorial de Protección Social.
2. No obstante, compartiendo el espíritu planteado en el proyecto acerca de la dimensión de dignidad que debe tener la transferencia incondicionada hacia los más pobres del país, se recomienda una nueva iniciativa legal que se haga cargo de ello. Con el actual nivel de ingreso per cápita nacional y formando parte de los países de ingresos medios, Chile está en condiciones de transitar desde programas selectivos hacia la extrema pobreza -como el actual Chile Solidario- a transferencias automáticas universales a todos los hogares de mayor pobreza (4), garantizando así que ninguna familia en Chile esté por debajo de un ingreso familiar de subsistencia o, como se ha propuesto denominarlo, Ingreso Básico Solidario. Por cierto, su implementación requiere, no sólo de voluntad política, sino de capacidades institucionales e instrumentales para ello.
3. A propósito de las exigencias institucionales y técnicas que una propuesta como la anterior requiere, es aconsejable someter a análisis una discutible decisión del MDS de realizar anualmente la encuesta CASEN, lo que implica una altísima inversión presupuestaria y de recursos humanos. Con un presupuesto considerablemente menor y con menores esfuerzos de despliegue en terreno y de tiempo, se podría obtener una información más rica y dinámica de la realidad de la pobreza, realizando encuestas Panel Casen anuales, insumo requerido para tener información fidedigna de las dimensiones de población sujeta a protección social no contributiva. Asimismo, se requeriría que la aplicación de la FPS corregida pudiera ser verificada periódicamente, de modo de seleccionar y fiscalizar adecuadamente al universo que realmente debe ser usuario de la protección social.
4. En el mismo sentido de una institucionalidad e instrumentos adecuados, es altamente recomendable abordar un proceso de racionalización de los diversos subsidios existentes y una modernización de su gestión. Y no sólo en cuanto a la proliferación de subsidios y a la administración tan diversa de los mismos, sino al hecho de que por ser el resultado de distintas iniciativas legales y sectoriales, han terminado por construir una irracional estratificación social de beneficiarios, lo que está presente incluso en este proyecto. En efecto, las transferencias propuestas en este proyecto estratifican a distintos sectores (un tipo de subsidio al 5% de los más pobres, otro al 30%, otro al 40%) sin una fundamentación de ello. Esto cruza transversalmente a todas las políticas sociales de manera incomprensible, no sólo al MDS: lo vemos en el Ministerio de Vivienda que tiene sus propias estratificaciones para sus diversos subsidios habitacionales; también en el Ministerio de Educación respecto de becas y apoyos estudiantiles; e igualmente en el Ministerio de Salud en sus diversos subsidios. Ha llegado el momento de avanzar en una definición de quiénes componen los universos de usuarios de la protección social de acuerdo a la realidad de nuestra estructura social y actuar con las políticas sociales de manera consistente hacia los mismos segmentos de la sociedad, destinando subsidios, bonos y transferencias a los mismos grupos sociales, cualquiera sea la institución y el sector que los administre.

5. Finalmente, aún si parece haber una resistencia ideológica del gobierno a legislar en políticas sociales fundadas en derechos garantizados, lo cierto es que ello ha pasado a ser una orientación que tiene aceptación mundial, al margen de las identificaciones políticas de los gobiernos (tal como se expone en el reciente “Piso de Protección Social” que, auspiciado por la OIT, compromete a la totalidad de las agencias del sistema de Naciones Unidas y, por lo mismo, a los países miembro). Esto, sobre todo, para dar garantías de financiamiento y de compromiso con un bienestar social progresivo asociado al progreso de los países. De modo que resulta aconsejable reconsiderar en este proyecto la inclusión de una orientación de derechos garantizados, más allá de las palabras, en cuanto a la precisión de los compromisos de coberturas y financiamientos progresivos asegurados, así como de mayores precisiones en el mismo proyecto acerca de las características de los universos a ser protegidos (acotando el rol de los reglamentos del MDS a materias operativas que hacen posible los criterios legalmente normados y que, obviamente, deben ser revisados periódicamente).

Sobre aspectos particulares del proyecto

6. En cuanto a las transferencias condicionadas al cumplimiento de deberes familiares, se sugiere que -en función de una sana práctica de transparencia y accountability por parte del Estado, así como de incentivo a la participación social (cuestión que genera derechos y deberes ciudadanos)- se explicita en éste y sucesivos proyectos (5), cuáles son las corresponsabilidades de las entidades públicas involucradas, a nivel del gobierno central y descentralizado, sea en materia de inversiones para que se puedan ejercer efectivamente los deberes familiares; sea en materia de provisión de servicios de calidad para que el ejercicio de los deberes familiares tenga un impacto efectivo en la inclusión social.
7. La primera infancia es la más desprotegida de este proyecto, en particular hasta los 4 años de vida, al estar disociado del Chile Crece Contigo. Reparar esta omisión pasa, por ejemplo, por condicionar transferencias, en primer lugar, al uso de salas cunas y jardines infantiles y, por otra, no sólo a las vacunaciones, sino al cumplimiento de las prestaciones de salud normadas por el Chile Crece Contigo (especialmente el acompañamiento al rezago infantil y el programa de apoyo biosicosocial).
8. En lo relativo a las condicionalidades, es recomendable que se explicita en el proyecto la necesidad de contar con informes evaluativos anuales que permitan disponer de elementos para evaluar, no sólo el cumplimiento, sino también la pertinencia y relevancia de las condicionalidades en los resultados que se esperan obtener: si efectivamente tienen o no impactos en la mejor salud y escolaridad de la población infantil, así como en inclusión social. Dichas evaluaciones deberían ser el antecedente para precisar la continuidad y cambios en las condicionalidades,
9. Antes de tomar una decisión sobre el subsidio al empleo femenino, sería recomendable solicitar un informe evaluativo sobre el desempeño del subsidio al empleo joven, de modo de tener mayores antecedentes sobre aciertos y errores, y extraer lecciones que puedan ser aplicadas en esta iniciativa.
10. Parece del todo recomendable indagar sobre la constitucionalidad del bono que este proyecto propone asociado al rendimiento escolar pues, en mi opinión, es una iniciativa discriminatoria. Aún así, y al margen de su constitucionalidad, creo necesario abrir un debate público sobre el contenido valórico de este tipo de iniciativas que vincula bienes públicos y derechos sociales a premios y castigos económicos.

-
11. Finalmente, en cuanto al componente sociolaboral, el proyecto debería dejar explícitamente establecidas las corresponsabilidades del Ministerio del Trabajo, tanto en lo que se refiere a un compromiso de perfeccionamiento de la institucionalidad de intermediación laboral, a nivel del gobierno central y descentralizadamente, así como en la promoción de normas regulatorias y acciones fiscalizadoras que permitan avanzar en trabajo decente, especialmente para los segmentos de trabajadores más pobres y menos calificados.

-
- (1) Directora de la Fundación Dialoga. Ex ministra de Planificación.
 - (2) Informe elaborado a partir de la presentación ante la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, 2 de abril de 2012.
 - (3) América Latina destina en promedio un 0.40% del PIB a las transferencias monetarias que se dan a través de los Programas de Transferencias Condicionadas: así como México y Brasil son los dos países que más destinan a estos propósitos (0.51% y 0.47% del PIB respectivamente), Chile es el que menos gasto social destina a los subsidios del Chile Solidario de los 18 países que cuentan con este tipo de programas, con un 0.11% del PIB (CEPAL, 2011).
 - (4) Tenemos ya un precedente sobre la posibilidad de automatizar un subsidio al universo de quienes son los destinatarios, con el cambio legal que en 2006 normó la asignación del SUF.
 - (5) Esta misma recomendación es válida para incorporar indicaciones a las legislaciones vigentes del Sistema de Protección Social.