

PROTECCIÓN DE DERECHOS EN LAS FAMILIAS DEL PROGRAMA CHILE SOLIDARIO

Ana María Contreras Duarte¹

En Tiempos de Globalización y crisis económica el tema de la protección social ha cobrado un renovado interés, generando procesos de reflexión que han permitido resignificar antiguos enfoques y levantar nuevas propuestas para la superación de la pobreza y el enfrentamiento de las diversas consecuencias que las medidas económicas, de carácter neoliberal, han tenido en la economía y la satisfacción de necesidades de las familias. En este sentido Artigas (2005) señala que en la región se comienza a entender la 'protección social' como un componente imprescindible para la equidad y la integración social de las personas, en sociedades fuertemente golpeadas por crisis económicas y políticas que van condicionando sus posibilidades de desarrollo.

En el estudio de la política social en América es posible observar diversas formas que ha adoptado la preocupación por la cuestión social y la intervención social desde el Estado en distintos momentos históricos. El primero de ellos, reconocido como enfoque tradicional, responde a la incursión del Estado en esta materia y se ubica en el periodo denominado "desarrollismo latinoamericano", caracterizado por un modelo económico hacia adentro, de industrialización sustitutiva de importaciones. Para Franco (1996), se observa en ese momento histórico, una ampliación de la protección del trabajador asalariado como consecuencia de la lucha de sus organizaciones. Se desarrollan múltiples políticas sociales orientadas a mejorar el acceso de los trabajadores y su familia a la educación, salud, previsión social, vivienda y urbanización.

Este proceso de ampliación, se rompe ante la instalación de regímenes autoritarios y una crisis fiscal, que dan origen a un conjunto de reformas fundamentadas en la necesidad de un ajuste estructural y que establecen las bases de una mayor centralidad del sector privado y el mercado. La política social transita desde una

¹ Trabajadora Social, Magister en Educación y docente Universidad Católica Cardenal Raúl Silva Henríquez

concepción universalista, a una de carácter focalizado, centrada en el subsidio a la demanda.

Los miembros de la familia, en este contexto se relacionan individualmente con el aparato público en lógicas de fuerte segregación familiar (Adultos mayores, binomio madre-hijo, sólo hombres, etc.) y hasta de exclusión de servicios o prestaciones para algunos integrantes de la familia. Para Pérez (2007) esta lógica no sólo respondía a coyunturas de ajuste o de déficit fiscales, donde las estrategias de focalización lograban su mayor grado de sofisticación sino que reflejaban también la lectura compartimentada y estática que se tuvo de la familia y de los sujetos de atención del Estado.

En los 90 observamos un tercer momento caracterizado por el advenimiento de la democracia y el debate en torno a las posibilidades de mayor equilibrio entre Estado, mercado y sociedad, pero no se advierten transformaciones sustantivas en el modelo económico adoptado, sino que, se opta por favorecer el surgimiento de programas sociales de alivio a la pobreza .A partir del proceso de modernización del Estado, se intenciona un cambio en la mirada del rol de éste respecto de la familia y sus miembros. Se da un paso desde un enfoque tutelar que no considera en el diseño de políticas, planes y programas la participación de los beneficiarios; a una consideración de éstos como sujetos de derechos, potenciándose la idea de existencia de ciudadanos, con capacidades de incorporación activa en el acceso a recursos y atención desde el Estado. En el mismo sentido Pérez (2007) señala que las recientes aproximaciones de políticas sociales, de protección social o lucha contra la pobreza como Chile Solidario, Oportunidades en México, Fame Zero en Brasil, Familias para la Inclusión en Argentina y otros similares en la región establecen un giro radical al considerar a la familia como sujeto de intervención y sus miembros como sujetos individuales y titulares de derechos.

Para Serrano (2005) se observa la preocupación por la familia como unidad de intervención y diseño en políticas sociales en la agenda social de diversos países de la región, siendo importantes en este sentido dos campos de desarrollo teórico: la idea de políticas de vida de Giddens y la idea de la política del ciclo vital, de Esping Andersen. Las políticas de vida buscan empoderar a los ciudadanos para que desarrollen sus vidas, reconociendo que el Estado tiene obligaciones de cuidado y protección de las personas y que algunas de estas obligaciones deben proveerse en términos de garantías. Por su parte las políticas de ciclo de vida parten del supuesto que las familias se desarrollan en contextos de incertidumbre y riesgo por lo que la política social debe responder a las necesidades del ciclo vital poniendo énfasis en la doble dimensión: protección y seguridad e inversión en el presente para mejor desempeño en el mercado en el futuro. Serrano (2005)

Desde la Asociación Internacional de la Seguridad Social, (AISS) se entiende que las políticas familiares debieran incluir una diversidad de prestaciones de que van más allá de indemnizar los costos adicionales por hijos, incorporando medidas claras de apoyo a la paternidad y maternidad, subsidios de cuidado diurno, acciones de fomento de la participación de las mujeres en el mercado laboral. En este sentido reconoce también dos tipos de política familiar, uno que propone la organización de la vida familiar, del equilibrio profesional y de la educación de los hijos como responsabilidad de los padres y no del Estado y el segundo basado en la premisa de que los padres y la sociedad son responsables del desarrollo y bienestar del niño como sujeto de derechos individuales. (AISS, 2009).

La realidad dinámica y cambiante de la familia y las transformaciones del entorno social y económico en que se desarrolla, obliga a pensar la orientación y la acción de la política social hacia la convergencia de los objetivos de los distintos modelos, de modo que la familia pueda atender a las necesidades y expectativas de desarrollo de sus

miembros, contando a la vez con el apoyo activo del Estado en la protección de las personas.

El sistema de protección social chileno

En el caso de Chile, a partir del año 2002 se comienza a perfilar una política social orientada hacia la generación de un Sistema de Protección Social que aspira a constituirse en un entramado de prerrogativas, servicios y beneficios que faciliten el disfrute de los derechos de las personas y protección para su efectivo ejercicio. Este sistema desde el Estado ha sido entendido como ,“el mecanismo que permite generar condiciones que brinden seguridad a las personas durante toda su vida, garantizándoles derechos sociales que les permitan finalmente reducir los riesgos en empleo, salud, educación y previsión, generando condiciones de mayor igualdad y oportunidades de progreso”. (MIDEPLAN, 2008). Este año con la publicación de la ley 20.379 se crea el sistema intersectorial de protección social, “un modelo de gestión constituido por las acciones y prestaciones sociales ejecutadas y coordinadas por distintos organismos del Estado destinadas a la población nacional más vulnerable socioeconómicamente y que requieran de una acción concertada de dichos organismos para acceder a mejores condiciones de vida.” Conjuntamente se institucionaliza el subsistema de de protección integral a la infancia “Chile crece contigo “el que junto al programa “Chile Solidario” y la reforma previsional son los principales elementos del sistema. Así enunciado parecería que se trata de una propuesta de amplia inclusión social y de gran cobertura de prestaciones, pero al examinar los programas concretos, observamos estrategias focalizadas en los grupos sociales más pobres y, limitado en los recursos y servicios que provee. Esta forma de concebirla no necesariamente comprende lo que se ha entendido tradicionalmente por protección social en términos del carácter universal de las prestaciones, constitutivas de derecho y orientados a la protección ex ante frente a determinados riesgos.

Por otro lado en los fundamentos y marcos lógicos de implementación de las iniciativas estatales del sistema de protección social, se considera a las personas y las Familias como parte de los recursos que deben ser activados y puestos en una relación armónica que permita el logro de objetivos y por tanto de soluciones pertinentes y sustentables en el tiempo, Se estaría en presencia de una redefinición del papel de las familias en las nuevas modalidades de intervención de los problemas sociales que afectan a sus miembros .

En razón de lo anterior las nuevas estrategias para resolver la pobreza, en tanto componentes del sistema de protección social chileno, se convierten en un importante foco de análisis desde el punto de vista de su capacidad para atender las necesidades de desarrollo de las familias y garantizar derechos de los ciudadanos. De este modo se examina, en el programa Chile Solidario, el cumplimiento de ciertos criterios que, desde el enfoque de derechos, permiten establecer la existencia concreta de una propuesta normativa y operacionalmente fundada en la promoción, protección y garantía de los derechos civiles políticos económico-sociales y culturales, lo que arroja resultados positivos ²pero también la persistencia de una serie de falencias que se aprecian, al analizarlo desde una perspectiva de derechos.

La perspectiva de Derechos

El enfoque de Derechos Humanos es fundamental no solo como referente moral, sino como marco normativo para la formulación de políticas sociales en la medida que no solo reafirma el estatuto de los derechos económicos, sociales y culturales plenamente reconocidos por la legislación internacional de derechos humanos, sino que apunta a establecer a qué dan derecho y el carácter jurídico que tienen las obligaciones de los Estados. Pensar la política social desde esta perspectiva implicaría para Sandoval (2006) asumir un paradigma de desarrollo participativo, no discriminatorio, que potencie a las personas, sujeto a rendición de cuentas, basado en derechos y libertades fundamentales universales e inalienables.

² Ver informes de evaluación de impacto del PNUD y BM.

La Oficina del Alto comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, plantea que la perspectiva de derechos, se trata de "un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que está normativamente fundado en los estándares internacionales de derechos humanos y operativamente dirigido a promover y proteger estos derechos" (ACNUDH, 2006). El análisis de este marco conceptual permite relevar las principales características del enfoque de derechos humanos: su orientación hacia el **empoderamiento** de las personas, ampliando su libertad de opción y acción para estructurar sus vidas, facultando a los individuos y comunidades al otorgarle derechos que imponen obligaciones a otros, entre éstos, a los Estados. Además, la adopción de este enfoque implica el **reconocimiento explícito de un marco normativo nacional e internacional de derechos humanos**, la ampliación de las responsabilidades judiciales, administrativas y políticas de los distintos actores involucrados en los procesos de desarrollo, de modo que los derechos no se conviertan en meras declaraciones, sino en garantías de un trato no discriminatorio e igualitario. Sumado a lo anterior, un enfoque de derechos humanos debe caracterizarse por la **participación activa e informada de las personas** en las distintas fases del proceso de generación e implementación de las diversas políticas públicas orientadas a la superación de la pobreza y al logro del desarrollo. Respecto de la **progresividad**, como característica del enfoque, es necesario señalar que ésta permite un horizonte temporal para evaluar la progresión y el establecimiento de ciertas prioridades, sin perjuicio del establecimiento de ciertos niveles esenciales mínimos exigibles de inmediato (ACNUDH, 2004).

No se trata por tanto del derecho a la asistencia social sino, sino que la realización de las necesidades humanas se constituya en un derecho a contar con los mecanismos sociales necesarios para acceder a su satisfacción. Se reconoce que la plena realización de todos los derechos sociales, culturales y económicos (DESC) no es un objetivo que se pueda cumplir en forma inmediata, especialmente en países con un bajo nivel de desarrollo y bajo ingreso. Lo que se requiere es una realización gradual

mediante el progreso social y económico de largo plazo. Por tanto, la obligación del Estado es hacer todo lo que esté a su alcance por promover el progreso lo más rápidamente posible. Su responsabilidad se juzgará no sólo por la realización o no de un derecho, sino también por si se han formulado y aplicado políticas efectivas y si se están haciendo progresos en esta materia.

En síntesis el enfoque de derechos humanos tiene un sustrato normativo que se enmarca en un amplio reconocimiento de los derechos humanos que considera a las personas como ciudadanos es decir sujetos titulares de derechos y al estado como un sujeto obligado a proteger y garantizar estos derechos. De este marco se derivan los principios de igualdad, no discriminación, inclusión, participación y rendición de cuentas, obligando a la sociedad en general y al estado en particular a establecer marcos legales regulatorios e impulsar acciones que fortalecerán la capacidad de los hogares para manejar los riesgos y mejorar su calidad de vida. Lo anterior respetando la autonomía de los sujetos y su derecho a movilizarse y reclamar por sus derechos, garantizando el acceso a ciertos mínimos definidos en atención a los niveles de crecimiento y desarrollo del país.

El Programa Chile solidario

El Programa Chile Solidario forma parte de lo que se ha venido a llamar sistema de protección social para las familias en extrema pobreza. Este sistema combina elementos de asistencia y promoción desde una perspectiva integradora, se centra en la familia como unidad de intervención y entiende la extrema pobreza como un problema multidimensional que requiere la red de protección social del Estado (Mideplan, 2004). El objetivo inicial es "mejorar las condiciones de vida de 225 mil familias en extrema pobreza, generando las oportunidades y proveyendo los recursos que permitan recuperar o disponer de una capacidad funcional y resolutive eficaz en el entorno personal, familiar, comunitario e institucional" (MIDEPLAN, 2002). Este sistema se orienta a entregar, de manera organizada y coordinada, la oferta programático-

institucional, asistencial y promocional que ofrece el Estado, otorgando prestaciones asistenciales garantizadas a las familias. Se estructura en torno a 53 prestaciones sociales organizadas en siete ámbitos de derecho: salud, educación, vivienda, trabajo, ciudadanía, cultura y derecho a una vida familiar plena. Para ello, el sistema actúa en tres etapas: la primera de ellas es el “**Acompañamiento**”, cuya principal característica está dada por el apoyo psicosocial que presta un operador. En esta etapa, las familias, a través de la firma de un contrato, se comprometen a trabajar con un profesional denominado “apoyo familiar”, durante 24 meses, para el cumplimiento de 53 requisitos mínimos. Esta etapa es apoyada con un bono monetario, asociada al cumplimiento del contrato, que va decreciendo en el tiempo y que comienza con U\$S 22 y finaliza con US\$ 8. La segunda etapa corresponde a la “**Inserción Social**”, y consiste en contactar a la familia con la red social existente, particularmente a través de un acceso preferente a ciertos subsidios monetarios garantizados. Finalmente, se encuentra la etapa de “**Desarrollo**”, que apunta a generar las condiciones básicas de habilitación de las familias para iniciar el fortalecimiento del capital social, mediante un acceso preferente a programas de promoción social.

Protección de derechos de las familias

En primer lugar es necesario destacar que la intervención con la unidad familiar se expresa en el programa Chile Solidario en torno al concepto de mínimos sociales y económicos que considera las necesidades de las familias y sus miembros en distintos momentos del ciclo vital y en el trabajo desplegado por el agente de apoyo familiar en el hogar familiar.

Este programa ha sido evaluado positivamente, en el sentido que ha permitido rearticular la oferta pública, mejorar la coordinación institucional y el impacto de los programas sociales y las políticas sectoriales. Las familias de extrema pobreza logran la inserción en la red social, aumento en la matrícula preescolar y alfabetización adulta y finalización de estudios, concurrencia a controles preventivos y mejoramiento de las

condiciones habitabilidad de los hogares ³.No obstante lo anterior persisten en él una serie de falencias que se aprecian sobre todo, al analizarlo desde una perspectiva de derechos.

Desde el punto de vista normativo y el sustento legal de las prestaciones del programa para ser considerados como derechos efectivamente garantizados y exigibles, es posible señalar que observa un sustento legal básico, ya que además de la normativa presupuestaria que asegura su financiamiento, se promulga la ley 19.949, que crea el Chile Solidario que rige el funcionamiento del sistema, establece la forma de operación de sus componentes y regula el régimen de garantías, definiendo los principios de operación del sistema ,sus alcances y modalidades y sobre todo, consagra aquellos beneficios que deben ser asignados a las personas por derecho, distinto al sistema de adjudicación tradicional “por postulación y espera. ”Mideplan (2009)

De este modo en Chile los programas sociales implementados por vía administrativa, han pasado a una segunda etapa, de carácter legislativo, en la que se consolidan como derechos algunas de sus prestaciones, asegurando a las familias que viven en condición de extrema pobreza, una base esencial de derechos y plantea como deber del Estado hacer asequibles y efectivas determinadas transferencias de recursos y prestaciones de servicios que significan el logro y la realización de derechos sociales, económicos y culturales para este grupo. Sin embargo, está pendiente, como bien señala Ruiz-Tagle (2005), una tercera etapa en la que estos derechos emanados de los programas sociales puedan ser reconocidos y garantizados por los tribunales chilenos y hechos valer ante organismos públicos o privados

Respecto de la progresividad se pueden observar diversos aspectos vinculados a la universalidad y alcance de las prestaciones. El Chile Solidario constituye un programa dirigido a la extrema pobreza en Chile y en este contexto, es necesario determinar en qué medida el establecimiento de políticas sociales focalizadas y compensatorias se

³ Pérez(2007), Galasso y Carneiro(2007)

contraponen al carácter universal de los DESC, limitando las posibilidades y el disfrute de derechos que éstos contienen. En cuanto a la realización de los derechos, el Programa Chile Solidario, establece mínimos sociales de distinto alcance, que si bien permiten una cobertura de protección e integración básica para las personas en situación de indigencia, no es homogénea para los diversos tipos de familias, observándose mayor impacto en familias biparentales, con jefes de hogar con menor nivel educativo y de áreas rurales⁴. El programa Chile Solidario contempla transferencias inferiores a otros programas similares en América Latina y los montos transferidos son decrecientes semestralmente, hasta el cese de estas transferencias al cabo de dos años en el programa <http://nuevomundo.revues.org/index11212.html> - ftn35

Por su parte los resultados evidencian la complejidad de su sostenibilidad en el tiempo, en la medida que los derechos o beneficios que cubre no afectan radicalmente la estructura del empleo y del ingreso de sus destinatarios⁵. Así, la integración de los beneficiarios es precaria y no modifica sustancialmente las posibilidades de ampliar su libertad de opción y acción para estructurar sus vidas.

La perspectiva de derechos considera la participación social bajo ciertas condiciones que permitan la intervención activa de los sujetos titulares de derechos y el control ciudadano sobre la acción pública. Si analizamos Chile Solidario observamos la presencia de escasos mecanismos de participación social, que se expresan fundamentalmente en la firma de un contrato familiar sujeto al cumplimiento, por parte de las familias, de ciertas tareas orientadas al logro de mínimos establecidos en el programa. Este contrato podría homologarse a lo que en derecho se denomina contrato

⁴ Exposición de Verónica Silva Secretaria Ejecutiva del Sistema de Protección Social de MIDEPLAN., Brasil Agosto 2009.

⁵ Mayores antecedentes sobre estos aspectos del Chile Solidario, ver: Ruz, Miguel Ángel y Palma, Julieta "Análisis del proceso de elaboración e implementación del sistema del Chile Solidario", Instituto de Asuntos Públicos, Depto. Políticas Públicas, Universidad de Chile, 2005; y Serrano., Claudia y Raczynski, Dagmar, "Derechos sociales básicos, superación de la pobreza y protección social ante la vulnerabilidad", Asesorías para el Desarrollo, Santiago de Chile, 2003.

de adhesión, en el que la voluntad de la familia se restringe solo a aceptar o negar el acuerdo, sin que haya manifestado mayor incidencia en su contenido.

Lo anterior da cuenta de la debilidad de la oferta estatal para el logro del empoderamiento de las familias y sus miembros dejando en evidencia que la implementación de políticas públicas en la perspectiva de derechos requiere de cambios sustantivos que incidan en la distribución del ingreso, la participación ciudadana y el empoderamiento del propio Estado como el gran garante de los derechos de las personas y las familias al desarrollo.

Bibliografía Consultada:

1. Artigas, Carmen (2005) Una mirada a la protección social desde los derechos humanos y otros contextos internacionales, CEPAL.
2. Comisión económica para América Latina, CEPAL (2000). Equidad, desarrollo y ciudadanía. Santiago de Chile.
3. Cortés, Patricia (1999). La política social en América Latina. Notas para su evaluación al final del milenio. Revista Perspectivas N° 8, Departamento de Trabajo Social, Universidad Católica Silva Henríquez, Santiago de Chile.
4. De la maza, Gonzalo (2004). Políticas Públicas y Sociedad Civil en Chile. El caso de las políticas Sociales (1990- 2004). En: Política N° 43, Primavera 2004. INAP – U. de Chile, Santiago de Chile.
5. Delamónica et. al., en Sottoli, Susana (2002). La política social en América Latina. Diez dimensiones para el análisis y el diseño de políticas. Revista Papeles de población, UNAM, México.

6. Drago, Marcelo (2007). El modelo de garantías explícitas en las políticas públicas Chilenas. Documento de trabajo Taller sobre Garantías Explícitas en la implementación de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en América Latina y El Caribe, CEPAL.
7. Franco, Rolando (1996). Los paradigmas de la política social en América Latina, Revista CEPAL N° 58, Santiago de Chile.
8. Kremerman, Marcos (2005). Fundación TERRAM (2005). Desigualdad y opciones políticas. Tomado de: <http://www.contraladesigualdad.cl/docu6.pdf>
9. Gobierno de Chile, Ministerio de Planificación y Cooperación, MIDEPLAN (enero, 2002). Estrategia de intervención integral a favor de familias en extrema pobreza, Santiago de Chile.
10. Gobierno de Chile, Ministerio de Planificación y Cooperación, MIDEPLAN (2008). Tomado de: <http://www.mideplan.cl/final/categoria.php?catid=110&secid=39>
11. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, OACNUDH (2004). Los Derechos Humanos y la reducción de la pobreza: un marco conceptual. Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra.
12. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, OACNUDH (2006). Principios y directrices para la integración de los Derechos Humanos en las estrategias de reducción de la pobreza. Tomado de: <http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900SID/PANA-7DGFWN?OpenDocument>
13. Pérez Cecilia Pobreza Familia y Relaciones de Genero, Lecciones a partir de la experiencia CEPAL, 2007.

14. Raczynski, Dagmar (2008). Sistema Chile Solidario y la Política de Protección Social de Chile. Lecciones del pasado y agenda para el futuro. Corporación de Estudios para Latinoamérica, CIEPLAN, Santiago de Chile.
15. Ruiz -Tagle, Pablo (2005). Pobreza y creación de derechos fundamentales. Sistema económico latinoamericano y del Caribe, SELA, Seminario Derecho y Pobreza, Panel 2: Las estrategias institucionales para erradicar la pobreza, Río de Janeiro, Brasil.
16. Ruz, Miguel Ángel y Palma, Julieta (2005). Análisis del proceso de elaboración e implementación del sistema del Chile Solidario, Instituto de Asuntos Públicos, Depto. Políticas Públicas, Universidad de Chile, Santiago de Chile.
17. Serrano, Claudia y Raczynski, Dagmar (2003). Derechos sociales básicos, superación de la pobreza y protección social ante la vulnerabilidad”, Asesorías para el Desarrollo, Santiago de Chile.