



NACIONES UNIDAS



REUNIÓN DE EXPERTOS
**“POLÍTICAS HACIA LAS FAMILIAS,
PROTECCIÓN E INCLUSIÓN SOCIALES”**

CEPAL, 28 y 29 de junio 2005

Sala Raúl Prebisch

**Familia como unidad de intervención de políticas sociales.
Notas sobre el Programa Puente – Chile solidario**

Claudia Serrano

1. PRESENTACION

A partir de la experiencia de un equipo de consultores en distintas evaluaciones cualitativas del programa Puente – Chile Solidario, se presenta a continuación una reflexión acerca de los alcances, bondades y dificultades que tiene el operar con la unidad familia en programas focalizados de superación de la pobreza. Para poder calibrar y poner en contexto esta reflexión, se toma como punto de partida la definición teórico política de las políticas sociales.

Este documento desarrolla tres temas. Aborda primero el marco conceptual de las políticas sociales. Luego integra la discusión de los temas de familia desde la perspectiva de los desafíos actuales en materia de desarrollo social y rol del Estado para lo cual apela a los conceptos de políticas de vida de Giddens y políticas del ciclo de vida de Gosta Esping Andersen. Finalmente comenta tópicos sobre familia en el caso del programa Puente y discute desafíos para las políticas de superación de pobreza.

1. DEFINICIONES CONCEPTUALES

La política social es la acción organizada del Estado en materia social. Consiste en el conjunto más o menos coherente de principios y acciones gestionadas por el Estado, que determinan la distribución y el control social del bienestar de una población por (la) vía política (Herrera y Castón, 2003).

La política social cumple 4 funciones distintas y complementarias: protección, bienestar, realización de los derechos de ciudadanía y cohesión social. Además está señalar que es el conjunto de las políticas es que debe dar cuenta de la complementariedad de funciones. Los programas o iniciativas específicas bien pueden poner énfasis en algunas de las funciones y no en otras. Sin embargo, la visión de conjunto es central para tener confianza en que se está contribuyendo a un propósito de política que trasciende las intervenciones concretas. A la vez, la visión de conjunto es central porque debiera impedir que las líneas específicas de trabajo, al cumplir con su particular cometido ignoren, contravengan o distorsionen alguna de las otras funciones de las políticas sociales.

1. Protección y Bienestar Social

Suele categorizarse el rol e impacto de la política social en orden a dos grandes áreas: su carácter asistencial o protector y su carácter integrador, promocional y de ciudadanía, categorías que a menudo se presentan o se analizan en oposición, pues la experiencia indica que al poner el acento en un aspecto va en desmedro del otro. Sin embargo, esta debiera ser una falsa dicotomía, si se toman en cuenta las funciones complementarias y mutuamente condicionadas de la política social, entendiendo que las funciones no son objetivos ni metas, sino ámbitos en los cuales la política social contribuye a la construcción de un perfil de sociedad. Estas funciones son las de: a) asistencia y protección social; b) promoción del bienestar y c) realización de los derechos sociales de la ciudadanía. La combinación de estos campos de acción redundan en una cuarta función que se refiere a d) la generación y preservación de un espacio social de pertenencia a la comunidad sociopolítica. A continuación se desarrollan estas ideas.

a) Asistencia y protección social

Las primeras acciones que cabe consignar como constitutivas de una labor sistemática del Estado en materia social se realizan en Europa y América en los primeros años del siglo XX y están dirigidas a otorgar protección social al mundo obrero en un contexto de acelerados procesos de industrialización,

urbanización y expansión del modo de vida urbano. La idea era instalar mecanismos que aseguraran contra situaciones de riesgo y períodos no productivos (vejez, accidentes del trabajo) y establecieran normas a la relación laboral: horas de faena, derechos laborales, períodos de descanso, etc. La tarea era asumida como sociedad en su conjunto mediante mecanismos de recaudación solidaria de recursos y regímenes de reparto universal. La protección social asume la forma de derechos laborales (Rossanvallon, 1995, Castel, 1997).

Con el tiempo, la protección social se torna más compleja y se liga con la idea de otorgar prestaciones sociales que garanticen a la población de menores ingresos ciertos estándares mínimos de inserción social. Estas prestaciones suelen ser monetarias y pueden ser regulares, operando bajo la forma de bonos mensuales, o esporádicas, como respuesta a las necesidades y demandas de personas y familias. También se ofrece asistencia social en especies: medicamentos, paquetes de alimentación, materiales de construcción, etc.

La literatura actualizada sobre estos temas, particularmente la que emana del Banco Mundial, está proponiendo un nuevo concepto de protección social asociado a la labor del Estado para apoyar a las personas que presentan vulnerabilidad y riesgo de quiebre de ingreso, lo que dificulta sus posibilidades de integración social. En términos concretos, establece que la protección está constituida por el conjunto de transferencias y prestaciones no contributivas (distintas a las atenciones regulares de los servicios sociales básicos).

Para muchos autores, la protección social es el asunto primordial de la política social pues responde a los asuntos más básicos de los cuales debe hacerse cargo: garantizar niveles dignos de vida entre la población más necesitada. Sin embargo, justamente por ser estos asuntos tan básicos, no deben entenderse como “la” política social, sino como una de sus funciones primordiales pues, hasta aquí, la política social no asumiría sino un rol de reparador de los desajustes que genera la acción del mercado, dejando de lado su rol anticipatorio, proactivo e igualador de oportunidades.

(b) La promoción del bienestar

El concepto de bienestar de la política social es de antigua data y llegó a tipificar un modelo de acción estatal: el Estado de Bienestar, entendiéndose por tal a un Estado europeo que se hacía cargo de la generación de oportunidades por la vía de la expansión de los derechos laborales y los servicios sociales de educación y salud que se distribuían en forma universal. En Chile, aunque en forma mucho más limitada, se avanzó en similar sentido, poniendo énfasis además en asuntos de equipamiento básico y habilitación urbana, pero dejando en un plano rezago aspectos centrales vinculados a los derechos del trabajo (seguro de cesantía, por ejemplo). El concepto de bienestar, a diferencia del de protección, mira hacia el futuro. Se ocupa de la generación de oportunidades vía educación, capacitación y empleo, salud, los grandes temas de los años sesenta, y se asocia, principalmente, con la acción de la política sectorial en estos ámbitos.

La función de promoción del bienestar tuvo períodos de notable expansión en los años sesenta para luego verse brutalmente cuestionada por la llamada crisis del Estado de bienestar que condujo a la instalación del modelo liberal, el que puso acento en la función de asistencia y protección de la política social dando la espalda a las ideas de integración social y expansión de oportunidades.

Sin embargo, con el tiempo, el concepto de bienestar se ha ido renovando y planteando nuevos requerimientos en materia social en el cuadro de una sociedad global de creciente complejidad. Si en el pasado el bienestar se asociaba con oportunidades, acceso y cobertura a los servicios sociales, actualmente surgen nuevos temas relacionados con a) calidad de los servicios, b) atención especializada a grupos específicos conceptualizados como grupos vulnerables, c) gestión y colaboración entre gestores

sociales y beneficiarios por medio de diversas formas de organización, y d) incorporación creciente del concepto de derechos sociales de ciudadanía. De esta forma, las políticas de bienestar son aquellas que se caracterizan por el reconocimiento garantizado de derechos sociales a través de servicios y beneficios públicos, tanto universales como selectivos, que se distribuyen con criterios de equidad e igualdad de oportunidades sociales.

Como se puede apreciar, dos elementos diferencian las nociones de protección y bienestar. El primero se refiere al carácter reparador asociado a la protección *versus* el carácter integrador que se asocia al término bienestar. El segundo, propio de la agenda social más contemporánea, está ligado a la incorporación de los derechos de ciudadanía. En estricto rigor, las políticas de protección y asistencia no se han concebido históricamente como políticas centradas en la idea de derechos. Solo recientemente, el Banco Mundial y otros autores sugieren una relectura del concepto de derechos asociándolos a la idea de brechas y/o umbrales de vulnerabilidad social como derechos de inclusión. Sin embargo, la idea de derechos reclama una experiencia de tematización social de esos derechos, que no se satisface cuando se definen líneas o brechas, sino cuando hay apropiación ciudadana de la idea de una estructura de derechos y responsabilidades.

(c) La realización de los derechos sociales de ciudadanía

La temática de los derechos no es nueva en la agenda social. Ya desde los años cincuenta a partir de los escritos de Marshall, se viene planteando la idea de los derechos sociales como ámbito ineludible de la acción social de los gobiernos. El análisis argumentaba en forma lineal: si el siglo VIII fue de los derechos civiles, el XIX de los derechos políticos, el siglo XX era el siglo de los derechos sociales, entendiéndose que los derechos civiles y políticos ya habían sido alcanzados. Sin embargo, en los años noventa, con una economía global plenamente instalada que genera problemas persistentes de exclusión y teniendo en la memoria histórica los dilemas pasados en el contexto de severos períodos de ajuste económico que generaron crisis sociales y los procesos de dictadura y represión, la temática de los derechos humanos surge nuevamente desde sus postulados más esenciales: el derecho a la vida, al pensamiento, al voto, al trabajo, a condiciones mínimas de decoro y dignidad¹.

Así, la política social contemporánea se asocia con la función principal de realización de los derechos sociales de la ciudadanía (Herrera y Castón, 2003), lo que implica reconocer determinadas materias sociales, estándares, procedimientos y beneficiarios, acerca de los cuales se asumen compromisos entre los ciudadanos y las estructuras institucionales del Estado, los que son públicos y conocidos y, por lo tanto, objeto de control ciudadano. La delimitación de aquello que será enunciado como ámbito de derechos y el cómo la sociedad llega a establecer estas definiciones es un asunto importante, tanto en la forma como en el contenido. La forma alude a una relación de diálogo donde distintas fuerzas sociales interactúan para definir las materias del bienestar. Esta forma de operar no está instalada en la memoria de los agentes públicos. Más bien, el procedimiento conocido de la gestión pública es el de una lógica centralizada, vertical y jerárquica, con mucho Estado y poca sociedad. Incorporar la dimensión de la ciudadanía para tematizar socialmente que materias son objeto de derecho y ampliar la gestión de lo social desde la esfera institucional a la social es parte de la clave de una política social que acoge la dimensión del bienestar.

(d) Generación y preservación de un espacio social de pertenencia a la comunidad sociopolítica (Lechner)

¹ La Declaración Universal de los Derechos Humanos que se había firmado en 1948 con ocasión del término de la segunda guerra mundial, comienza a ser una herramienta inspiradora de nuevos acuerdos internacionales sobre los derechos sociales de distintos segmentos de la población: mujeres, infancia, indígenas, etc.

La política social no es solo la respuesta estatal frente a situaciones de emergencia, o un mecanismo de redistribución de oportunidades que actúa con criterios de equidad social, es también una poderosa palanca de construcción de sociedad y distribución de signos de pertenencia e integración a una comunidad sociopolítica. Como escribe Bourdieu (), la política social está en la “cabeza de las personas” y no se reduce a la lista de beneficios que se pueden obtener del Estado. El elemento subjetivo de pertenecer a una comunidad supone mecanismos de reconocimiento e integración que apelan a valores compartidos y construidos socialmente, aún más relevantes en contextos de gran diversidad y desigualdad. La lógica del mercado no contribuye a instalar este sentimiento. Tampoco el Estado, cuando al amparo de un enfoque liberal, rompe con la idea de un estado que promueve el bienestar. Los sujetos, en la sociedad global, actúan en diferentes subsistemas funcionales que coexisten sin necesitarse y sin conformar un todo incluyente. La economía, la política y la sociedad dejan de actuar en un campo común y quienes experimentan los tirones y los desgarros son los sujetos, sobre todo los más pobres, vulnerables y menos “competitivos”. La política social tiene, por tanto, una fundamental función político-cívica que se compone y se nutre de las funciones mencionadas de protección, bienestar y ciudadanía y que construye cohesión social, que es la idea y el sentimiento de formar parte de un colectivo que comparte derroteros como sociedad.

2. Políticas de familia

La literatura está aportando nuevos conceptos y nudos de discusión a la preocupación por la cohesión social, el rol público en materia social y el sentido de los términos desarrollo y bienestar. La familia aparece, no sólo como unidad de intervención en políticas sociales, sino como unidad de diseño y concepción de la agenda social de los países. Dos campos teóricos son claves en esta materia: la idea de políticas de vida de Giddens y la idea de la política del ciclo vital, de Esping-Andersen.

Políticas de vida

Este es un concepto acuñado Giddens (1994, 2003). Partiendo de las “políticas de la tercera vía” que el autor propone a mediados de los noventa. Estas políticas, señala, son las que deben ayudar a los ciudadanos a navegar en el contexto de la globalización y las transformaciones en la vida personal y social. Ellas apuntan hacia una nueva relación entre el individuo y la comunidad en la perspectiva de una redefinición de derechos y obligaciones².

Giddens habla de la sociedad del riesgo donde el individuo debe maniobrar en un equilibrio complejo entre individualidad y solidaridad para lograr desarrollar su vida. En el medio de este dilema sitúa a la familia, unidad que debe ser capaz de generar mecanismos de confianza social sobre la base de deberes y obligaciones de las personas, y no solo de los Estados. Habla de la familia democrática, con equidad emocional y sexual, con derechos y deberes recíprocos, co-paternidad, autoridad negociada frente a los hijos, etc. Junto a estas ideas, desarrolla el término “políticas de vida”, aquellas que se ocupan de la forma y los estilos en que las personas quieren vivir, los arreglos personales y familiares y las necesidades de las personas y las familias para lograr una vida mejor.

² El planteamiento de las políticas de la tercera vía recibió numerosas críticas, la mayoría provenían de sectores críticos al liberalismo que vieron en las posturas de Giddens que hablan de autoresponsabilidad individual, colaboración de la sociedad civil organizada en una línea de cogestión con las tareas del Estado, un acomodo o ajuste frente a la receta liberal que reduce el ámbito público y potencial el rol del mercado en la asignación de los recursos.

Más adelante, recogiendo críticas a sus postulados originales Giddens (2003) desarrolla la idea de un *ensuring state* que debe 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. En esta línea, profundiza en el concepto de políticas de vida y plantea nuevas perspectivas de política en el área del bienestar, políticas que acojan a las familias y las personas a lo largo del ciclo vital de la vida.

Es importante tener en cuenta que en el pensamiento de Giddens siempre está presente la idea de un sujeto reflexivo, por lo que las propuestas de política no se ubican en un margen estrecho de política de familia que simplemente actúe en las brechas. Se propone apoyar el curso de vida de las familias por medio de: cuidado infantil, empleo de la mujer, empleos flexibles, políticas de segunda oportunidad para trabajadores. La idea es permitir y facilitar que las familias tengan acceso a mecanismos de protección entendidos como garantías (derechos) y, a la vez, mecanismos de apoyo y oportunidades para que puedan realizar sus estilos de vida que se expresan en arreglos valóricos, emocionales y domésticos.

Política de Familia / política del ciclo de vida

Esping-Andersen (2003) critica a la Tercera Vía de Giddens (2003) porque, a su juicio, luego de situarse en un plano relativamente amistoso frente al liberalismo y el protagonismo del mercado y de proponer atractivas ideas en torno al concepto de co-responsabilidad de las personas, no avanza en lo concreto con propuestas específicas de un nuevo modelo de bienestar adecuado a los tiempos del riesgo y la incertidumbre que tan bien desarrolla en sus escritos.

El contexto en el que escribe Esping-Andersen puede resumirse de la siguiente forma: los cambios demográficos, caída en la fertilidad, aumento del número de ancianos, incorporación de la mujer al mercado de trabajo, etc., afectan la estructura de la seguridad social. La inseguridad y precarización del empleo aumenta los riesgos y vulnerabilidad de las familias. Afirma entonces que la materia de lo social se ha transformado, lo que obliga al Estado de Bienestar a diseñar una nueva estructura para la provisión del bienestar, generando instituciones con mayor flexibilidad y capacidad de adaptación.

Propone el concepto de políticas sociales de anticipación y del ciclo de vida. La idea es apoyar a las familias a lo largo de la vida entendiendo que la sociedad actual presenta más amenazas que en el pasado. La política social debe apoyar a las personas para darles más elementos para defenderse en el mercado y, a la vez, entregar seguridad cuando el mercado no puede operar. Agrega que es tiempo de asumir los profundos cambios de la sociedad y proponer medidas y políticas “amistosas para las mujeres”, dando un salto desde un modelo de bienestar centrado en el trabajador hombre jefe de hogar que inspiró a la seguridad social del siglo pasado a uno centrado en la familia.

¿Cuál es entonces el desafío? Entender la política social como una inversión, desarrollar políticas de familia y enfrentar el mayor riesgo y vulnerabilidad invirtiendo hoy para tener resultados mañana (de ahí lo de anticipación). La política social debe resolver acerca de las necesidades sociales de seguridad y protección y, a la vez, apuntar a fortalecer la autonomía y productividad de las personas y familias pensando especialmente en el futuro. 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. Todo esto en un contexto de incertidumbre y riesgo social, propio de nuestra época.

Las áreas a cubrir por las políticas de familia son: (i) invertir en la infancia, expandir el derecho universal a una atención preescolar de calidad; distribuir subsidios para cuidado infantil; (ii) promover el empleo de las madres facilitando los servicios de cuidado infantil y (iii) hacer compatibles el trabajo profesional y la formación de la familia, lo que lleva a mirar políticas de empleo y vivienda (iv) entregar garantías de seguridad social en la vejez actualizando un pacto de solidaridad intergeneracional.

Esping-Andersen otorga gran prioridad a la infancia. Señala que entregar capacidades tempranas habilita para mejores desempeños futuros y entiende que estas medidas ligan asuntos sociales y asuntos de productividad del futuro trabajador. También se detiene en el papel de la familia como instancia generadora de bienestar y el papel de la mujer en estas materias (después haber recibido e incorporado severas críticas del mundo feminista a sus primeros escritos). Por ello su propuesta hacia el futuro reconoce como un ámbito preponderante el eje mujer-trabajo-cuidado infantil.

3. Programa Puente – Chile Solidario

Chile Solidario se focaliza en familias en situación de indigencia, que corresponden al 6% de las familias chilenas según datos de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica de Hogares, CASEN, del año 2000. El universo total es de 250.000 familias. Se propone sacar a las familias de su condición de indigencia y, a la vez, consolidar una red de protección social que permita mejorar las oportunidades de aseguramiento de las familias pobres expuestas a grados crecientes de vulnerabilidad.

Chile Solidario no se define como un programa sino como un sistema de protección social. El objetivo general del sistema es "mejorar las condiciones de vida de 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).

El Sistema se propone apoyar a la familia para satisfacer las condiciones mínimas requeridas para que sus integrantes tengan a futuro oportunidades reales para mejorar su nivel de vida. Para lograr esto se procura mejorar la organización y coordinación de las prestaciones públicas de acuerdo a las necesidades específicas de cada familia y se realiza un trabajo directo y personalizado con cada familia.

Chile Solidario define que la inserción social se juega en la satisfacción de siete pilares básicos que, a su vez, se operacionalizan en 53 mínimos a cumplir. Los pilares son: salud, educación, habitabilidad, trabajo, ingresos, dinámica familiar e identificación (al final de esta sección se presenta el cuadro que detalla pilares y mínimos).

El sistema combina componentes asistenciales y promocionales y se estructura en cuatro componentes:

- Componente de Apoyo psicosocial: acompañamiento personalizado por parte de un profesional o técnico durante un período de 24 meses, a través de un sistema de visitas periódicas en cada domicilio. Su gestión es coordinada por el programa “Puente” del Fondo de Solidaridad e Inversión Social, FOSIS.
- Bono de Protección a la Familia: es un beneficio asociado al cumplimiento de los términos del contrato familiar que se firma con cada familia y es entregado a la mujer jefa de familia o a la pareja del Jefe de familia, en montos decrecientes durante los 24 meses de su participación.
- Subsidios monetarios garantizados, se otorga acceso a la red de subsidios monetarios y no monetarios, subsidio maternal, único familiar, de vejez o invalidez, alimentación escolar.
- Acceso preferente a programas de promoción social tales como capacitación laboral, nivelación de estudios, rehabilitación de drogas, prevención de violencia intrafamiliar, etc.

Chile Solidario intenta pasar de un modelo de ventanilla que recibe demandas a un modelo en el cual el Estado identifica a las familias más necesitadas y las invita a participar. Se procura superar la dispersión y superposición de distintas lógicas de focalización y gestión con que operan tradicionalmente las políticas

sociales, y pasar a un modelo de articulación entre prestaciones que debe responder en forma sistémica e integrada para lograr un acceso garantizado pues es considerado en tanto derecho. También se procura romper la lógica pasiva de sujetos receptores de los beneficios, asegurando el compromiso de la familia por orientar sus conductas hacia el mejoramiento de su situación, de suerte que el sistema opera a través de una estructura de incentivos que promueve el esfuerzo de la familia.

Chile Solidario es un programa centralizado cuyo diseño e implementación es responsabilidad de MIDEPLAN, que cuenta con el apoyo del FOSIS en lo que concierne el Programa Puente y de otros ministerios y servicios públicos, con los cuales acuerda convenios de colaboración que entregan acceso preferente de familias Chile Solidario a sus programas y beneficios. El programa define un convenio con cada municipio. Al interior de cada municipio se conforma la “Unidad de Intervención Familiar” (UIF) que es la que acoge y organiza el trabajo de los apoyos familiares que en cada comuna trabajan con las familias asignadas.

<p><i>DIMENSIÓN SALUD</i></p> <p>Que la familia esté inscrita en el servicio de Atención Primaria de Salud (disponen de credencial o certificado de inscripción). Que las embarazadas tengan sus controles de salud al día según normas del Ministerio de Salud (al egreso debe estar realizado el control que corresponde). Que los(as) niños (as) de seis años o menos tengan sus vacunas al día según normas del Ministerio de Salud (al egreso debe estar al día, la última vacuna que corresponda). Que los(as) niños (as) de seis años o menos tengan sus controles de salud al día según normas del Ministerio de Salud (al egreso debe estar al día el último control que corresponda). Que las mujeres de 35 años y más tengan el Papanicolau al día. Que las mujeres que usen algún método anticonceptivo estén bajo control médico (al egreso debe estar al día el último control que corresponda). Que los adultos mayores de la familia estén bajo control médico en el consultorio (al egreso debe estar al día el último control que corresponda). Que los miembros de la familia que sufren alguna enfermedad crónica, se encuentren bajo control médico en el centro que corresponda (al egreso debe estar al día el último control que corresponda). Que los miembros de la familia con discapacidad, susceptibles a ser rehabilitados, estén participando en algún programa de rehabilitación (al menos conocen las alternativas y se están incorporando) Que los miembros de la familia estén informados en temas de la salud y autocuidado.</p>
<p><i>DIMENSIÓN EDUCACIÓN</i></p> <p>Que los niños y niñas de edad preescolar asistan a algún programa de educación de párvulos (si no hay vacantes disponibles, al menos inscritos y postulando). Que en presencia de madre trabajadora y ausencia de cualquier otro adulto que pueda hacerse cargo de su cuidado, el o los niños menores de 6 años se encuentren incorporados a algún sistema de cuidado infantil (si no hay vacantes disponibles, al menos inscritos y postulando). Que los niños de hasta 15 años de edad asistan a algún establecimiento educacional (en el caso de deserción, que se encuentren en un proceso de reingreso al sistema escolar). Que los niños que asisten a educación preescolar, básica o media, sean beneficiarios de los programas de asistencia escolar que corresponda. Que los niños mayores de 12 años sepan leer y escribir (al menos aprendiendo lecto-escritura) Que el o los niños con discapacidad que estén en condición de estudiar se encuentren incorporados al sistema educacional, regular o especial (si no hay vacantes disponibles, al menos inscritos y postulando). Que exista un adulto responsable de la educación del niño, acreditado como apoderado y que esté en contacto regular con la escuela (al egreso haya asistido a la última reunión de apoderados correspondiente). Que los adultos tengan una actitud positiva y responsable con respecto a la educación y la escuela, al menos reconociendo la utilidad de la participación del niño en procesos educativos formales. Que los adultos sepan leer y escribir (al menos aprendiendo lecto-escritura y operaciones básicas si tienen disposición a hacerlo)</p>
<p><i>DIMENSIÓN HABITABILIDAD</i></p>

<p>Que la familia tenga una situación habitacional clara en relación con la tenencia del sitio y la vivienda en que habitan. Si la familia quiere postular a vivienda, que se encuentre postulando. Que cuente con agua no contaminada. Que cuenten con un sistema de energía adecuado. Que cuenten con un sistema de eliminación de excretas adecuado. Que la casa no se llueva, no se inunde y que esté bien sellada Que la vivienda cuente con al menos dos piezas habitables. Que cada miembro de la familia tenga su cama con equipamiento básico (sábanas, frazadas, almohadas). Que cuenten con equipamiento básico para la alimentación de los miembros de la familia (batería de cocina, vajilla y cubiertos para todos los miembros de la familia). Que dispongan de un sistema adecuado de eliminación de basura. Que el entorno de la vivienda esté libre de contaminación. Que la familia acceda al Subsidio de Pago del consumo de Agua Potable, si corresponde.</p>
<p><i>DIMENSIÓN TRABAJO</i></p> <p>Que al menos un miembro adulto de la familia trabaje de forma regular y tenga una remuneración estable. Que ningún niño menor de 15 años abandone los estudios por trabajar Que las personas que se encuentren desocupadas estén inscritas en la Oficina Municipal de Información Laboral (OMIL).</p>
<p><i>DIMENSIÓN INGRESOS</i></p> <p>Que los miembros de las familias que tengan derechos SUF (subsidio único familiar), lo obtengan (al menos se encuentren postulando). Que los miembros de la familia que tengan derecho a Asignación Familiar, la obtengan. Que los miembros de las familias que tengan derecho a PASIS (Pensión Asistencial), lo obtengan (al menos se encuentren postulando). Que la familia cuente con ingresos superiores a la línea de indigencia. Que la familia cuente con un presupuesto organizado en relación de sus recursos y necesidades prioritarias.</p>
<p><i>DIMENSIÓN DINÁMICA FAMILIAR</i></p> <p>Que existan en la familia prácticas cotidianas de conversación sobre temas como hábitos, horario y prácticas para la recreación. Que la familia cuente con mecanismos adecuados para enfrentar conflictos. Que existan normas claras de convivencia al interior de la familia. Que exista una distribución equitativa de las tareas del hogar entre todos los miembros de la familia, independientemente del sexo de sus miembros y de acuerdo a la edad de cada uno de ellos. Que la familia conozca los recursos comunitarios y los programas de desarrollo, disponibles en la red local (clubes deportivos, centros de adulto mayor, grupos de iniciativa, organizaciones de la comunidad, entre los principales). Que en caso que exista violencia intrafamiliar, las personas involucradas directamente en esta situación estén incorporadas a algún programa de apoyo (al menos conocen las alternativas y están en proceso de integrarse). Que la familia que tiene interno a un niño en algún sistema de protección, lo visite regularmente. Que la familia que tiene algún joven privado de libertad, lo apoye y colabore en el programa de rehabilitación.</p>
<p><i>DIMENSIÓN IDENTIFICACIÓN</i></p> <p>Que todos los miembros de la familia se encuentren inscritos en el registro civil. Que todos los miembros de la familia tengan cédula de identidad. Que la familia tenga ficha CAS vigente a la fecha de egreso, en Municipalidad de su domicilio. Que todos los hombres de la familia mayores de 18 años, tengan su situación militar al día. Que todos los miembros adultos de la familia tengan sus papeles de antecedentes regularizados. Que los miembros de la familia que presentan alguna discapacidad la tengan certificada por la COMPIN y estén en el Registro Nacional de la Discapacidad.</p>

4. Notas sobre familia en Chile Solidario

Tomando en cuenta el marco conceptual que se ha desarrollado hasta aquí, se presentarán apuntes de interés sobre Chile Solidario tratando de indagar acerca de la forma en que el programa toma en cuenta y responde a las funciones de la política social y a las nuevas demandas de políticas de familia.

a) Desde la perspectiva de las funciones de la política social

Protección Social

Chile Solidario de enmarca en el enfoque de protección social propuesto por el Banco Mundial³. Pone el foco en el ámbito de la protección por medio de estrategias que centran la energía del programa en el componente asistencial asociado con resolver carencias urgentes, entre ellas el bono que reciben las familias para incrementar ingresos y consumo. El concepto del programa se asocia con la idea de insertar a la familia a una red de protección que recorre distintos campos de la política social expresados en los siete pilares básicos mencionados previamente.

Bienestar Social

La función de bienestar social ligada al acceso a mayores oportunidades y generación de capacidades se encuentra desperfilada en el programa. Este es un asunto no solo del diseño del programa orientado a generar una red de protección, sino también una restricción que está presente en la realidad vital de las familias marcada por severas carencias en diversos planos de la vida material y no material. Las familias participantes de Chile Solidario demandan soluciones específicas en torno a necesidades apremiantes. La lógica de la carencia se impone sobre la lógica de la promoción y el desarrollo social. Es así que el programa no abre espacios de desarrollo comunitario o asociatividad que tiendan a la generación de redes sociales horizontales.

Derechos Sociales y ciudadanía

El programa aborda el tratamiento de los derechos sociales de una particular manera: instala el concepto de mínimos sociales los que se asocian con la idea de derechos mínimos de la sobrevivencia. Sobre este punto caben tres comentarios.

Primero, el explicitar una definición de mínimos compromete a la sociedad y a la política social que opera como un compromiso respecto de umbrales de satisfacción básicos para la superación de la extrema pobreza.

Segundo, el abanico de mínimos que define Chile Solidario incluye al conjunto de los miembros de la familia de modo que constituye una mirada sobre el ciclo de vida y las vulnerabilidades que los miembros de la familia sufren en distintos momentos de ese ciclo.

Tercero, la definición de mínimos presenta una cara claramente positiva y una cara menos positiva. Desde el lado positivo, como se ha mencionado, los mínimos pueden entenderse como parte del léxico de los derechos de ciudadanía. Desde el lado menos positivo, ellos pueden operar como simples mínimos de cobertura que sitúen la atención en pisos mínimos, y no los techos a los que corresponde aspirar.

El componente político cívico

En relación con la función de cohesión social y aporte de la política social a la elaboración de un sentimiento de pertenencia a la comunidad nacional, cabe levantar, nuevamente, tres comentarios:

Primero, Chile Solidario tiene un atributo particular: va en busca de familias “descolgadas” de las redes de protección. De esta forma colabora a elaborar en ellas el sentimiento de formar parte de una comunidad que las reconoce y apoya, que se hace cargo de su condición de vida y puede impulsar iniciativas al respecto.

Segundo, el tratamiento aislado e individualizante de la propia gestión del programa que acoge a la familia sin tener en consideración el entorno social en el que está inserta, no contribuye, sin embargo, a

- ³ Sobre este enfoque ver Holzmann y Jorgensen, S. (2000) y Hicks y Wodon (2001).

problematizar sobre los asuntos de interés colectivo, no vincula a las familias con su medio, no instala diálogos ni relaciones sociales de cooperación o compromiso cívico. Tratar a familias y personas desvinculadas de su entorno apunta en contra de la elaboración ciudadana del interés y compromiso cívico y tiende al asistencialismo y la dependencia.

Tercero, el programa establece contraprestaciones, lo que alude a la co-responsabilidad de las familias y el Estado, pero no corresponde afirmar que el acceso a la escuela y el consultorio sean una nueva puerta que se abre para ellas, pues en Chile es amplia y masiva la participación en los servicios sociales de educación y salud. Entonces, queda un saldo a favor al instalar la idea de co-responsabilidad, pero no puede entenderse esta idea como un mecanismo que permite construir una relación que antes no existiera entre las familias con las ofertas públicas.

b) Desde la perspectiva de políticas de familia

Promotor tiene por delante al grupo familiar

El papel del apoyo familiar es clave para concebir que el programa acoge las necesidades sociales de toda la familia. Es él o ella quien tiene por delante al grupo familiar y puede, junto a ellos, trazar el plan de trabajo a recorrer para configurar la estrategia de protección apropiada en cada caso.

La labor del apoyo familiar es uno de los componentes de Chile Solidario, aquel que construye el enlace con la familia. Este componente está a cargo del Fondo de Inversión Social, FOSIS, quien lo ejecuta a través del programa Puente. Los apoyos familiares dan vida al componente “apoyo psicosocial”. Puente selecciona a la familia de acuerdo a su puntaje CAS⁴. Se invita al conjunto de la familia a participar en el programa y se trabaja con la meta de apoyar a la familia en el cumplimiento de un conjunto de 53 mínimos y de establecer los enlaces que corresponda con la red pública para configurar la idea de una red de protección social. Los mínimos abordan necesidades sociales para las personas en los distintos momentos de sus ciclos vitales.

Concepto de Familia se expresa en los mínimos

¿Cómo se da el trabajo con la familia? ¿De que forma se acoge la dimensión familia en la labor del programa Puente? En la práctica y salvo excepciones, la idea de familia se verifica en la plantilla de los mínimos pues ellos recorren necesidades de todo el grupo familiar en sus distintos momentos del ciclo vital. La familia no es la unidad operativa en el trabajo práctico del programa pues este no logra, por problemas de tiempo, recursos, capacidades técnicas, etc., actuar sobre la dinámica familiar, aún cuando este es uno de los siete pilares del Sistema Chile Solidario. Su foco es entonces verificar la situación vital de todos los miembros de la familia y poner en acción la red pública en lo que corresponda.

Familias es en la práctica la mujer

En la práctica, la idea de familia como enlace con el programa no es otra que la mujer, madre o jefa de hogar que opera como interlocutora del programa para todos sus efectos. Así lo entienden los apoyos familiares, la propia mujer y su grupo familiar. Incluso, tanto hombres como mujeres que participan en el programa entienden que el bono familiar es una especie de retribución a la mujer en su rol de administradora de los recursos ya sea informales y de la política pública en torno a la sobrevivencia.

Familia en su entorno extenso

⁴ Este puntaje dice relación con un cuestionario de caracterización socioeconómica que aplican las municipalidades y que combina variables referidas al grupo familiar, ingreso, vivienda y equipamiento.

El programa define familia como familia nuclear, y se operacionaliza como una pareja o matrimonio, o un adulto con hijos. Este núcleo es tratado como una familia, recibe bono y los distintos beneficios que ofrece el programa.

Cuando, en un contexto de mucha proximidad (allegamiento, vivienda contigua), la familia se instala con lógica de familia extensa, el programa no tiene elementos para apoyar a ese grupo más numeroso ni para tomar en cuenta las relaciones significativas que se desarrollan en su interior. Al focalizarse rígidamente en la familia nuclear, omite vínculos o interacciones que escapan al “núcleo familiar”, por ejemplo, relaciones con otras familias al interior de la misma casa, vecinos, u organizaciones tales como comités de allegados o juntas de vecinos. Al omitir estas relaciones muchas veces se rompen lógicas colectivas de solidaridad y se instalan otras de competencia y rivalidad por recursos.

Familia = jefe de hogar

Cuando se afirma que los programas focalizan en la familia, dependiendo del Programa de que se trate, se está teniendo en mente a un sujeto, hombre o mujer, que actúa como titular de esa familia para los efectos del programa social en cuestión. En algunos casos será la mujer jefa de hogar, cuando se trata de programas de corte social. En otros, será el jefe de hogar hombre cuando se trata de programas sociales orientados a lo productivo. En estos casos, si bien la unidad de trabajo "familia" pretende dar cuenta de un enfoque integral, en la práctica existe el riesgo de que este postulado se vea reducido al criterio y opinión de un solo integrante del hogar.

El enfoque familiar corre el riesgo de ser asumido conservadoramente, es decir, obviando la raíz estructural de los problemas que aquejan a la familia, invisibilizando a todos sus miembros y reafirmando los estereotipos de género que tensionan las relaciones en la pareja. Esto último se refiere a recargar a las mujeres con más preocupaciones sociales, quitándole a los hombres la posibilidad de asumir esos roles; y también a recargar a los hombres con más preocupaciones productivas, que reproducen su rol proveedor, quitándole a las mujeres la oportunidad de participar en este campo.

5. Pensando en políticas de familia

Las políticas de familia deben entenderse desde dos puntos de vista. Por un lado, debe tenerse en mente el sentido y propósito global de la política. Por otro, deben tomarse en cuenta los asuntos prácticos y concretos de la forma de operar de las políticas. Que existan o se fomenten políticas de familia no es sinónimo ni exclusivo de la idea de trabajar con la unidad familiar de intervención en programas sociales. Una cosa es imaginar las políticas al servicio de las familias. Otra, definir líneas de acción que operen con el núcleo familiar en su conjunto. Es necesario pensar en los desafíos asociados a las dos cosas.

Familia como eje de orientación de la política social

Considerar las políticas de familia en el diseño de las políticas públicas implica reemplazar el antiguo enfoque que se estructuraba en torno al hombre trabajador jefe de hogar que dio origen al modelo de bienestar en el siglo pasado, dados los grandes cambios de que se han producido a nivel planetario. Siguiendo a Esping-Andersen, el nuevo enfoque debe hacerse cargo de:

- a) Conducir la política social hacia un enfoque de familia, amistoso con las mujeres que busque complementariedad entre lo doméstico y lo laboral.
- b) Poner el énfasis en el ciclo vital con una mirada anticipatoria: pensando en que la inversión de hoy, por ejemplo en cuidado infantil, es una respuesta en el futuro sobre exigencias de autonomía, productividad y capacidad de desenvolverse en el mercado.
- c) Prestar seria atención a las necesidades de las mujeres, pivote de la reproducción social en la familia y diseñar políticas tendientes a apoyar su inserción al mercado de trabajo, la complementariedad de roles domésticos y productivos mediante medidas y políticas de conciliación que incluyen a hombres y mujeres.

Familia como unidad de intervención de políticas sociales en el Sistema Chile Solidario

En el plano concreto de la intervención de las políticas sociales el desafío es llegar a la familia como grupo humano, no a uno de sus miembros, interviniendo en la dinámica familiar. Para ello es necesario reconocer la complejidad de los problemas de los grupos familiares, incorporar los aspectos psicosociales que están presentes y tener en cuenta la realidad social en la cual ellos están insertos. Ayudan a este proceso:

- a) Validar la idea y el trabajo que se ha desarrollado en torno al concepto de mínimos sociales que recorren todo el ciclo vital del grupo familiar
- b) Validar la figura del promotor o enlace que permite establecer el puente entre la familia como núcleo y la red de protección social, fortaleciendo su cometido como agente de apoyo psicosocial de las familias.
- c) Entender y trabajar con la familia inserta en su medio social
- d) Ligar enfoques de protección con enfoques ligados a la idea de bienestar, generación de capacidades y fortalecimiento del capital social

Bibliografía

- Bauman, Z. (1998). *“Trabajo, consumismo y nuevos pobres”*. Editorial Gedisa, Barcelona.
- BAUMAN, Z. (1999). *“En busca de la Política”*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Pierre Bourdieu (2001) *Contrefeux II, Liber-raisons d’agir*, Paris.
- CASTEL, R. (1997). *“Las metamorfosis de la cuestión social”*. Paidós Estado y Sociedad, Buenos Aires.
- CASTEL, R. (2003). *“La inseguridad social, ¿Qué es estar protegido?”*. Manantial, Buenos Aires.
- Esping-Andersen (2003) “Against Social Inheritance” en Giddens (2003) *Progressive Futures, New Ideas for the Centre – Left*. Policy Network, London.
- Giddens, A. (1994). *“Más allá de la izquierda y la derecha. El futuro de las políticas radicales”*. Cátedra Teorema, Madrid.
- Giddens, A. y otros (2003). *Progressive Futures, New Ideas for the Centre – Left*. Policy Network, London.
- HERRERA, M. y CASTÓN, P. (2003). *“Las políticas sociales en las sociedades complejas”*. Ariel Sociología, Barcelona.
- HICKS, N. y WODON, Q. (2001), "Protección Social para los Pobres en América Latina"
- HOLZMANN, R. y JORGENSEN, S. (2000), "Manejo Social del Riesgo: Un nuevo marco conceptual para la Protección Social y más allá"
- LECHNER, N. (2002). *“Las sombras del mañana. La dimensión subjetiva de la política”*, Colección Escafandra, Santiago.
- ROSANVALLON, P. (1995). *“La nueva cuestión social. Repensar el Estado provincia”*, Manantial, Buenos Aires.
- SERRANO, C. y RACZYNSKI, D. (2004). *“Programas sociales innovadores de superación de la pobreza en Brasil y Chile”*, en C. Hardy (ed.) *Equidad y Protección Social. Desafíos de Políticas Sociales en América latina*, LOM Ediciones, Santiago.