

Fundación Un Techo para Chile
CIS – Centro de Investigación Social

Apuntes sobre la nueva Ficha de Protección Social

Agosto de 2006



Preparada por el Centro de Investigación Social
de Un Techo para Chile

Para el Ministerio de Planificación del Gobierno de Chile



Director del Centro de Investigación Social

Jorge Atria

Responsables de la Publicación

Manuel Arís

Jorge Atria

Colaboradores

Constanza Cassanello

Dirección Social de Un Techo para Chile

Área de Intervención Jurídica

Área de Habilitación Social

Equipo Región Metropolitana

Plan de Detección y Asignación

Escuela de Trabajo Social Universidad Alberto Hurtado

“Aunque nadie quiere que haya pobreza, la pobreza existe; y no sólo existe, sino que nosotros mismos, que la repudiamos, somos los que la creamos y alimentamos. Si no somos conscientes de las diferentes formas en que la pobreza se reproduce y se alimenta, no podremos combatirla. La pobreza tiene formas solapadas de nutrición”

Felipe Berríos, sj.

‘Todo comenzó en Curanilahue...’



Resumen Ejecutivo

Hemos elaborado una propuesta de mejoramiento de la nueva Ficha de Protección Social situándola en el contexto del enfoque de derechos, debido al deseo explícito de Mideplan por consolidar en nuestro país un Sistema de Protección Social.

Revisamos, en primer lugar, las implicancias que tiene el enfoque de derechos en la consolidación del sistema de protección, en relación a la importancia que reviste generar un pacto social y fiscal que actúe como soporte del sistema, reduzca la discrecionalidad de los gobiernos, realce el status de la ciudadanía y cambie el destino de los recursos aportados por el Estado.

Para que la consolidación de este sistema produzca las condiciones de protección social esperadas, el municipio, como agente directo en la gestión de políticas públicas y en estrecha relación con la población más vulnerable de nuestro país, tiene un rol protagónico que exige que esté en sintonía con la lógica que está detrás del sistema, el enfoque de derechos. Por una parte, se requiere que éste considere a los ciudadanos como sujetos de derechos de información. Por otra, debe perfeccionarse en Chile el papel del Ombudsman o defensor del pueblo, el que puede actuar a modo de “superintendencia de políticas públicas”, principalmente en la defensa de los derechos vulnerados de la población potencialmente beneficiaria del sistema de protección social.

Con respecto a la Ficha de Protección Social, se realizaron sugerencias con respecto al instrumento y a la gestión. Se propone la inclusión de otras variables para medir hacinamiento y en la consideración de las condiciones de acceso a servicios básicos que tienen los hogares. Además, se propone que por medio del cruce de información que genera la Ficha, se obtengan datos certeros sobre la condición del ingreso familiar disponible para gastos. Por otra parte, proponemos como relevante que la ficha sea aplicada bajo condiciones de gestión que incentiven mayor cobertura y mejor calidad de la información, así como también que los datos obtenidos estén a disposición de las organizaciones dedicadas al estudio e intervención de la realidad social en Chile.

De esta forma, el Centro de Investigación Social de Un Techo para Chile se hace parte de este proceso participativo, interpretando las inquietudes de las familias que viven en los 453 campamentos de nuestro país, para perfeccionar un instrumento clave en la gestión de las políticas públicas de nuestro país.



Indice

I. Presentación	6
1.1. Un Techo para Chile	6
1.2. Apuntes del Centro de Investigación Social de Un Techo para Chile para el mejoramiento de la nueva Ficha de Protección Social	6
II. Propuestas para el mejoramiento de la nueva Ficha de Protección Social	8
2.1. El compromiso con el enfoque de derechos	8
2.2. El rol del municipio en la nueva Ficha de Protección Social	13
a. Alineación del municipio con la nueva lógica de derechos: Información y cobertura	13
b. Agencia o defensoría de los derechos ciudadanos en la regulación del municipio	14
2.3. Propuestas sobre el instrumento	16
a. Hacinamiento	16
b. Acceso a servicios básicos	17
c. Importancia de los egresos en el presupuesto familiar	17
2.4. Aspectos de gestión	18
a. Personal a cargo de la aplicación de la ficha	18
b. Disponibilidad de datos	19
Bibliografía	20



I. Presentación

1.1. Un Techo Para Chile

Un Techo para Chile es una fundación sin fines de lucro que, mediante la participación de voluntarios, trabaja desde 1997 junto a los habitantes de campamentos para mejorar su calidad de vida.

Nuestra institución busca involucrar y comprometer a toda la sociedad con la erradicación de los campamentos de Chile, a través de un trabajo conjunto entre pobladores, voluntarios, empresas, organizaciones del Estado y medios de comunicación.

En Chile existen, según las cifras entregadas por el tercer Catastro Nacional de Campamentos desarrollado el 2005 por el Centro Investigación Social (CIS) de Un Techo para Chile, 453 campamentos, en los que viven alrededor de 25.000 familias. Nuestra tarea es terminar con ellos antes del 2010 cuando celebremos el Bicentenario de nuestra patria. Para hacerlo, hemos diseñado un plan de trabajo que ofrece un proceso integral y de ayuda no asistencialista, donde la entrega de herramientas y la potenciación de recursos se conjuguen con el fin de superar la extrema pobreza en que viven.

La visión de Un Techo para Chile es Erradicar con excelencia todos los campamentos del país, abriendo de esta manera espacios de integración que nos permitan hacer de Chile un país digno para todos.

La misión de Un Techo para Chile es un bicentenario de nuestra patria sin la miseria de los campamentos, donde "Un techo para Chile" ya no sea necesario.

1.2. Apuntes del Centro de Investigación Social de Un Techo para Chile para el mejoramiento de la nueva Ficha de protección Social

La misión que nos hemos propuesto es también un propósito de las políticas públicas en nuestro país. Éstas han tenido en Chile notables avances en estos últimos años. Sin embargo, por medio de nuestro trabajo en campamentos hemos coincidido con los pobladores en que aún no es suficiente. Si queremos que todos los chilenos celebremos los 200 años de nuestro país, debemos potenciar el esfuerzo que estamos haciendo por la superación de la extrema pobreza.



Presentamos una propuesta de mejoramiento de la nueva Ficha de Protección Social elaborada en conjunto entre dirigentes de campamentos y voluntarios de Un Techo para Chile. Es una propuesta portadora de dos tipos de experiencias fundamentales sobre la problemática de extrema pobreza: Por un lado, las vivencias de los pobladores, los más interesados en terminar con este problema. Por otra parte, en el trabajo diario con los pobladores ha surgido la experiencia de los voluntarios de Un Techo para Chile, los que han desarrollado vastos conocimientos al estar sumergidos en esta problemática.

El trabajo en campamentos, y específicamente el contacto que hemos tenido con las políticas públicas destinadas a la superación de la extrema pobreza en nuestro país, han generado conocimiento sobre esta temática. Nuestra propuesta de mejoramiento de la nueva Ficha de Protección Social tiene un importante valor agregado, la presentamos con la experiencia del terreno y con la seguridad de que contribuirá a brindar soluciones y oportunidades para llegar al bicentenario sin campamentos.



II. Propuestas para el mejoramiento de la nueva Ficha de Protección Social

2.1. El compromiso con el enfoque de derechos

*"...el Sistema de Protección Social irá reduciendo la extrema pobreza y ampliando sus coberturas hacia hogares y personas pobres y no pobres, pero con vulnerabilidades que amenazan sus derechos sociales"*¹

La nueva Ficha de Protección Social representa la punta de lanza de lo que, en términos amplios, Mideplan plantea como la creación de un Sistema de Protección Social, un cambio no menor cuando lo que se propone es "concebir las prestaciones y beneficios sociales como derechos que deben ser garantizados por el Estado". La adopción de un enfoque de derechos invita a entender las políticas sociales desde una óptica distinta, trazando nuevos deberes y exigencias en aras a una adecuada implementación. Para efectos de esta propuesta, interesa destacar algunos aspectos primordiales.

En las últimas décadas, la sociedad chilena -y en general la región latinoamericana- presentan como rasgo dominante el fenómeno de la "vulnerabilidad", en tanto nueva concepción para comprender y abordar los desafíos existentes en materia de protección y seguridad social:

*"El predominio del mercado en la vida económica, la economía abierta al mundo y el repliegue del Estado de las funciones que tuvo en el pasado provocaron un cambio de envergadura en las relaciones económico-sociales, en las instituciones y en los valores, dejando expuestas a la inseguridad e indefensión a amplias capas de población de ingresos medios y bajos en los países de la región"*².

Entendida como una situación de riesgo, indefensión e inseguridad social, la vulnerabilidad amplía el campo de comprensión de la protección social hacia un segmento mayor de la población. Los cambios institucionales, la diversificación de opciones en el mercado laboral, los nuevos valores imperantes y las nuevas formas de organización de la sociedad obligan a planificar nuevas políticas desde una óptica distinta, donde las necesidades deben entenderse de forma más heterogénea, y donde en suma debe aspirarse a la búsqueda de mayores niveles

¹ "Sistema de Protección Social: Institucionalidad", disponible en el sitio web del Ministerio, www.mideplan.cl

² Pizarro, Roberto, "La vulnerabilidad social y sus desafíos, una mirada desde América Latina", Cepal, Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos 6, Febrero de 2001, Pág. 5.



de seguridad social utilizando una metodología de intervención más compleja y multidimensional que los modelos anteriores.

Lo anterior es especialmente visible en los campamentos de nuestro país. Aunque la vulnerabilidad en la sociedad chilena se extiende mucho más allá de estos asentamientos³, éstos reflejan de forma palmaria que la pobreza es todavía un desafío importante e insoluble, y que no obstante las últimas décadas evidencian avances, éstos no han estado ni cerca de acabar con los actuales problemas, existiendo el requerimiento latente de concebir nuevas estrategias que apunten a solucionar las necesidades de aproximadamente 25.000 familias, las cuales no pueden entenderse de manera homogénea⁴.

Más allá de los ámbitos de la salud, educación, vivienda, justicia y trabajo, es imperativo formular un plan maestro que se ocupe de diseñar un sistema de protección social integral, donde tengan cabida las múltiples necesidades de los segmentos más pobres de la población, buscando aumentar los niveles de igualdad de oportunidades, y con ello un mayor acceso a las opciones que nuestra sociedad ofrece. Es necesario entonces institucionalizar primeramente un debate sobre "protección social", entendida como "...los procesos, políticas e intervenciones que responden a los riesgos y restricciones económicas, sociales, políticas y de seguridad que enfrentan las personas pobres y vulnerables, a fin de volverlos menos inseguros, menos pobres y con más posibilidades de participar en el crecimiento económico"⁵.

De acuerdo a lo planteado por Mideplan, el objetivo central es ambicioso y global:

3 Patricio Navia llama la atención sobre las condiciones de vulnerabilidad de un segmento mayoritario de la población chilena: "Dado que los ingresos de los deciles de más abajo están relativamente cerca entre sí, resulta mucho más fácil pasar de un decil a otro. Imaginemos por ejemplo una familia donde trabajan dos personas con sueldos de 250 mil y 200 mil pesos respectivamente. El ingreso familiar es de 450 mil pesos. Con ese ingreso, esa familia está en el séptimo decil. Esto es, más del 60% de los chilenos percibe ingresos inferiores a esa familia. Pero si por algún motivo una de las dos personas que trabaja por un salario deja de hacerlo (ya sea porque pierde el trabajo o porque abandona a la familia), entonces el ingreso familiar cae drásticamente, haciendo que la familia inmediatamente pase al III o IV quintil. De la misma forma, si una familia vive sólo con el ingreso de una persona que trabaja por el sueldo mínimo, y de pronto una segunda persona en la familia encuentra trabajo también por el sueldo mínimo, los ingresos de ese hogar aumentarán casi al doble. Naturalmente, aunque en estricto sentido estadístico estamos hablando de movilidad social, en realidad nos deberíamos referir a esto como rotación de la pobreza". Navia, Patricio, Extracto Seminario "Clasismo y Meritocracia", organizado por el Centro de Investigación Social (CIS) de 2003. Publicado en Revista del CIS N° 5, Pág. 3.

⁴ Así, mientras para algunas familias de campamentos el drama central pasa por la búsqueda de empleo (la tasa de cesantía en campamentos de la R.M. alcanza aproximadamente el 23%), para otras la preocupación está en salir de la informalidad (de los ocupados en campamentos de la R.M., el 69% está dedicado a labores informales); y en términos de asociatividad, mientras el 65% de los campamentos no tiene junta de vecinos, un 41% de los dirigentes de los campamentos no tiene certeza respecto de lo que ocurrirá en el futuro. Más información ver CIS, 2005, Catastro Nacional de Campamentos, disponible en la web www.untechoparachile.cl/cis

⁵ Shepherd, Andrew, Rachel Marcus y Armando Barrientos (2004), Policy paper on social protection, Final draft, Septiembre. Citado por Artigas, Carmen, "Una mirada a la protección social desde los derechos humanos y otros contextos internacionales", Cepal, Políticas Sociales 110, Agosto de 2005.



“Las políticas sociales tendrán como objetivo no sólo superar la pobreza, sino también las desigualdades y discriminaciones que están en la base de los riesgos sociales que afectan a familias y personas, como son la pérdida del empleo, el trabajo precario, los bajos ingresos, la enfermedad, la falta de educación, que amenazan a niños, mujeres, adultos mayores o personas con discapacidad. El Sistema de Protección Social es 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”⁶.

No obstante nos parece el camino acertado para la consecución de las metas propuestas, es preciso recalcar que un cambio significativo en esta materia exige necesariamente un cambio también global, donde sean consensuados los intereses y las disposiciones de todos los actores involucrados.

Tabla 1. Tres enfoques de intervención para el diseño de un Sistema de Protección Social

Enfoque	Contenido	Política	Pregunta
Necesidades	La pobreza es un problema de insatisfacción de necesidades básicas	Compensatoria del déficit	¿Cuáles son las necesidades básicas?
Capacidades	La pobreza es el resultado de la falta relativa de oportunidades y habilidades que permitan a las personas libremente optar entre alternativas para su bienestar	Promocional, habilitante, aunque también considera la compensación ante situaciones límite	¿Cuáles son las capacidades y realizaciones mínimas?
Derechos	La pobreza expresa una vulneración de derechos	Mínimos sociales garantizados, que representan un piso de potenciación e integración social	¿Cuáles son los umbrales de derecho? ¿Qué garantiza su ejercicio? ¿Qué servicios? ¿Cobertura y calidad?

Fuente: "Ficha de Protección Social: categorías para su análisis", Escuela de Trabajo Social, Universidad A. Hurtado

La tabla 1 expone tres enfoques de intervención considerados idóneos para la planificación y diseño de un Sistema de Protección Social. El tercero de ellos, denominado “enfoque de derechos” –en los que se basan las proposiciones que Mideplan realiza actualmente- entiende la pobreza como una vulneración de

⁶ “Sistema de Protección Social: Concepto”, disponible en el sitio web del Ministerio, www.mideplan.cl



derechos. Ahora bien, ¿Qué implicaría un cambio real en el enfoque del concepto de pobreza con el que trabajarían las políticas públicas? Primeramente, el enfoque de derechos considera que los individuos son ciudadanos sujetos de derechos y obligaciones, y no sólo consumidores que enfrentan decisiones económicas⁷, propias de una política social basada en que los individuos tienen necesidades cuyo satisfactor demandan libremente gracias a subsidios otorgados por el Estado.

En un sistema de protección social basado en un enfoque de derechos, la ciudadanía puede participar activamente en el diseño, gestión y evaluación de las políticas y programas que le afectan, y no actúa como consumidor de un “paquete” de programas previamente diseñados por el Estado y al que puede acceder sólo si tiene un puntaje que lo permita. ¿Qué ocurre con los “casos limítrofes”⁸? ¿Considera esta nueva Ficha de Protección Social la alta movilidad social que existe entre los 6 deciles de menores ingresos en nuestro país, cuando la medición puede tardar en realizarse meses, y la asignación de los beneficios otro lapso de tiempo también considerable?

El conjunto de desafíos que entraña la adopción de una nueva perspectiva para abordar las indefensiones sociales de la población parece loable y beneficioso, mas poco plausible si no se consideran algunos ejes, que en esta ocasión se presentan como orientaciones de acción:

i. Pacto Social. El llamado “pacto social” es un imperativo para garantizar el conjunto de medidas que se propongan en los siguientes años en torno a la protección social. Requiere de un acuerdo país, donde todos los actores sociales afirmen y apoyen el proyecto, no obstante exista diversidad de opiniones frente al mismo. Esto se traduce en poner a disposición de los tomadores de decisiones de políticas públicas todo lo que se requiera para llevar a cabo los fines propuestos, asumiendo que éstos son representativos de lo que la sociedad desea. Un pacto social es condición de posibilidad para dar sustentabilidad al sistema de protección social que se busca impulsar.

ii. Pacto fiscal. Aunque la protección social no es tema nuevo para los últimos gobiernos⁹, es necesario asumirlo como el correlato natural derivado de un

⁷ Solimano, Andrés, Hacia nuevas políticas sociales en América Latina: Crecimiento, clases medias y derechos sociales, Revista de la CEPAL, Nº 87, Diciembre 2005, pp. 50.

⁸ Ibid., pp. 53.

⁹ “El desarrollo y financiamiento estable del sistema de protección social ha sido una de las prioridades de la política fiscal en Chile durante los últimos años. La reducción de la pobreza e indigencia, la política de igualdad de oportunidades y la lucha contra las inequidades han sido los principales ejes de la política social, registrándose progresos en esta materia, sin embargo, la pobreza aún es una realidad y los pobres continúan siendo vulnerables a riesgos de reducciones drásticas en sus ingresos”. Ver Arenas, Alberto y



completo pacto social. De esto se derivan al menos dos cuestiones fundamentales: proveer de los recursos necesarios para la realización de las políticas proyectadas (lo que por supuesto puede tener un límite en situaciones de recesión severas o crisis económicas), y segundo, procurar una política fiscal eficiente que pueda garantizar en el largo plazo los recursos necesarios, bajo el supuesto que, al derivar esto de un pacto social por todos consentido y validado, el aseguramiento de ciertos estándares en áreas claves como salud, educación, empleo o vivienda deberían ser prioridad.

iii. Reducción de la discrecionalidad de los gobiernos. En la medida que algunos ámbitos básicos y transversales a toda la sociedad chilena se visualicen desde una óptica de ciudadanía, la exigibilidad de éstos trasciende las disposiciones que los gobiernos de turno puedan hacer al respecto, al menos en lo que concierne al aseguramiento de los bienes y servicios. En este sentido el pacto social cobra forma al devenir en una cierta obligatoriedad, que constriñe la realización de políticas contingentes y compromete a quienes detenten el poder político a velar por el cumplimiento de los propósitos centrales. Esto requiere un consenso fuerte y una voluntad política importante.

iv. El realce de la ciudadanía. Desde el prisma de los derechos sociales, se espera un diseño e intervención de políticas donde sea más directo el aporte que pueda prestar la ciudadanía. Asumiendo la dificultad de lo anterior, parece apropiado consignar que las actuales comisiones presidenciales (previsión, educación y preescolar, además de las mesas y grupos de trabajo en menor escala) inician acertadamente el camino, lo que no debería paralizar la búsqueda de nuevas fórmulas tendientes a propiciar un involucramiento mayor de todos los ciudadanos en los programas que hoy se discuten. Asimismo, lo anterior obliga a superar una cultura del favor y la caridad, en pos de una cultura de exigencias (deberes y derechos) desde la ciudadanía.

v. Cambio en la destinación de los recursos. La actual propuesta de protección social acaba de cierta forma con una hiperfocalización de los recursos, al hacer extensiva a toda la sociedad la oferta de derechos sociales. Esto compromete al gobierno (aunque sea gradualmente) a aumentar la cobertura actual de los servicios básicos y facilitar el acceso a la estructura de oportunidades a un segmento mayor de la población, llegando posiblemente a la clase media. En este sentido, parece plausible pensar en recursos cada vez más extendidos a la población, a la manera de un Estado de Bienestar, aunque de manera más acotada, eficiente y mensurable.

Guzmán, Julio, "Política fiscal y protección social: sus vínculos en la experiencia chilena", Cepal, Serie Financiamiento del Desarrollo N° 136, Julio de 2003, Pág. 8.



2.2. El rol del municipio en la nueva Ficha de Protección Social

El municipio tiene un rol muy importante en la ejecución de las políticas públicas en nuestro país. Con respecto a la nueva Ficha de Protección Social, los gobiernos locales son indispensables como canal entre los beneficiarios y los beneficios que entrega el Estado. Es la cara visible de las políticas públicas, el organismo al que se recurre en primer lugar ante una necesidad. Por esto, el municipio debe estar sintonizado con la lógica de derechos, cumpliendo con la cobertura requerida y entregando la información necesaria.

Las relaciones entre los distintos niveles del Estado contienen un conjunto de reglas formales e informales aceptadas colectivamente. Éstas inciden en el comportamiento de los actores de cada nivel, y contienen incentivos institucionales y mecanismos de control, los que deben estar alineados si se piensa en la consolidación de un sistema de protección social. Creemos firmemente que una alianza estratégica entre el gobierno central y el local pueden brindar mayor bienestar a la población beneficiaria de un sistema de protección social.

a. Alineación del municipio con la lógica de derechos: Información y cobertura

Para que las políticas públicas diseñadas desde el gobierno central tengan éxito, es necesario, en un actual contexto de descentralización de la gestión de éstas, que el municipio esté alineado con los planteamientos del gobierno central. Esto debe darse en dos dimensiones, tanto en los aspectos que tienen que ver con los enfoques con los que se está trabajando, como también en relación a las competencias para llevar a cabo estas tareas.

Una de los requerimientos esenciales de un sistema de protección social, es que la población se encuentre informada en una serie de aspectos. Las responsabilidades deben quedar claramente estipuladas y deben existir mecanismos de incentivos y regulación hacia el municipio.

En primer lugar, se debe conocer cuáles son los derechos que como ciudadano se pueden exigir. Sabemos que esto es una responsabilidad compartida, pues constituye una tarea tanto para la sociedad civil como para el Estado, pero es éste último el que debe maximizar esfuerzos para brindar información certera y oportuna a la población más vulnerable del país, algo que, a nuestro juicio, aún puede realizarse de mejor manera. La población debe saber que disponer de información también es un derecho, y que esa información debe indicarle cómo hacer uso de los otros derechos.



La nueva Ficha de Protección Social es un instrumento que medirá la situación de vulnerabilidad de la población. Por tanto, consideramos indispensable la información sobre el derecho a exigir la aplicación de la ficha ante un cambio sustancial en su situación de vulnerabilidad: cambios en la composición familiar, diagnóstico de enfermedades, pérdida del empleo, etc. Este derecho debe estar por encima de plazos de vencimiento y otras formalidades que puedan trabar el funcionamiento de un sistema de protección realmente eficaz. En nuestro trabajo en campamentos, nos hemos encontrado con muchas familias que cambian su situación socioeconómica aumentando drásticamente su vulnerabilidad. La extrema pobreza, hemos visto, se caracteriza por una constante lucha por mantener cierta estabilidad, cuestión que debe considerar una ficha que asignará beneficios disponibles en un sistema de protección.

Un sistema de protección social no tendrá éxito si la población no está informada acerca de sus derechos y opciones de protección. Del mismo modo, la ficha de protección social no será un instrumento útil al sistema si los beneficiarios no conocen los derechos específicos con respecto a la aplicación de ésta. El municipio es un actor relevante en esta tarea, por lo que sus responsabilidades en la entrega de información deben estar claramente estipuladas por el gobierno central, para que no se produzcan las ambigüedades que terminan perjudicando a la población más vulnerable, "en la práctica, se observa casi siempre cierta fragmentación de responsabilidades entre niveles de gobierno dentro de muchas áreas de las políticas públicas"¹⁰.

b. Agencia o defensoría de los derechos ciudadanos en la regulación del municipio

La implementación de un sistema de protección social basado en un enfoque de derechos, hace necesaria la consolidación de un organismo o agencia supragubernamental que tenga las competencias necesarias para regular y fiscalizar el funcionamiento de este sistema, que verifique el cumplimiento de las garantías a los beneficiarios. Esto se hace todavía más necesario en la defensa de los derechos de la población más pobre, generalmente la que tiene menos acceso a información y a instancias formales del sistema judicial. Una organización con facultades para velar porque el Estado entregue efectivamente los beneficios que a la población le corresponde por derecho.

¹⁰ Jordana, Jacint, **Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina**, Documentos de trabajo proyecto conjunto INDES – Unión Europea, Banco Interamericano de Desarrollo, Junio 2002, pp.8.



Nuestra experiencia de trabajo en campamentos nos ha enseñado que, generalmente, ante un abuso o incapacidad del municipio con respecto a sus obligaciones frente a la población más pobre de sus comunas, las comunidades no tienen un organismo al cual recurrir. Por tanto, aunque sus demandas sean legítimas y de acuerdo a la institucionalidad vigente, no hay en Chile mecanismos formales que permitan entregar en forma oportuna soluciones a quienes se les ha negado un derecho. Aunque en nuestro país existe la figura del Ombudsman, ésta no es conocida por la población y aún no cuenta con las atribuciones necesarias para transformarse en un órgano de defensa de derechos de la población ante problemas de gestión de otras entidades públicas.

Con respecto a la aplicación de la ficha CAS II, hemos podido observar en algunas ocasiones que los derechos de la población que vive en extrema pobreza son vulnerados. Esto sucede precisamente porque no existe un organismo capaz de defender a estas personas por sobre los intereses particulares del municipio. Por distintas razones (medidas de presión, ahorro de recursos, etc.), los municipios pueden no aplicar la ficha CAS II a la población que habita su comuna, y las familias no tienen dónde recurrir. La única solución es seguir insistiendo ante el municipio, hasta que los funcionarios acceden a la aplicación de la ficha, apareciendo como *haciéndoles un favor* a las familias, cuando en realidad éstas están en pleno derecho.

Entendemos a los municipios como actores sociales con un interés particular: el ordenamiento del asunto público dentro de su territorio según las competencias que la ley le exige. En muchos casos, esta tarea asume el trabajo con las comunidades más pobres que habitan en la comuna. Pero existen muchos otros en los que no se busca la integración de éstas; los esfuerzos por parte del gobierno local se enfocan en provocar que esas comunidades abandonen el territorio, con lo que deja de ser un problema para ese municipio.

Esto sucede principalmente porque en Chile no existe un mecanismo de control de la ciudadanía sobre el gobierno local. Sólo en períodos electorarios la ciudadanía puede pronunciar, en forma agregada, el parecer que tiene del gobierno local.

El sistema de protección social que pretende consolidarse en Chile de cara al bicentenario, requiere de instituciones u organismos que protejan, fiscalicen y controlen el cumplimiento de las normas diseñadas desde el gobierno central. Un organismo capaz de asumir las demandas de la ciudadanía, en especial de los más vulnerables, con respecto a la gestión del sistema de protección, así como también de los aspectos específicos de la nueva Ficha de Protección Social. Esto puede lograrse a través de un consenso generado en un pacto social que promueva la



creación de una figura como la que existe en muchos países, la del defensor del pueblo o del Ombudsman, los que velan por el cumplimiento de los estándares mínimos establecidos en las políticas públicas y en los sistemas de protección social. Además, actúa como un organismo que le entrega un feedback a las entidades a cargo del diseño y la ejecución de las políticas públicas, siendo parte de un proceso de mejora continua en la aplicación de estas políticas.

Nuestra propuesta considera al municipio como un actor clave en la aplicación de las políticas públicas, por lo que se deben desarrollar esfuerzos por alinear a éste con la lógica de derechos. Considerando que nuestro foco de atención son las familias que viven en extrema pobreza en nuestro país, proponemos que se ponga especial atención en la *protección del sistema de protección social*, por medio de un organismo del Estado encargado de velar porque esta sintonía esté guiando la gestión del Sistema de Protección Social y, en específico, en la correcta aplicación de la Ficha de Protección Social.

2.3. Propuestas sobre el instrumento

Hemos revisado las implicancias que tiene la consolidación de un sistema de protección social en Chile, para luego señalar el rol estratégico del municipio en este tipo de sistemas y específicamente en la Ficha de Protección Social. Queremos referirnos ahora a cuestiones específicas acerca del instrumento propiamente tal, realizando sugerencias desde la experiencia que tenemos a partir del trabajo con las familias vulnerables de nuestro país.

Al revisar la propuesta del instrumento diseñado por MIDEPLAN, nos encontramos con aspectos que no han sido considerados y que, a través de nuestro trabajo en campamentos, hemos podido apreciar como fundamentales en la calidad de vida de las familias que viven en extrema pobreza.

a. Hacinamiento

En la propuesta realizada por MIDEPLAN, las preguntas que podrían tener relación con el hacinamiento son el número de piezas de la vivienda y sus usos. Consideramos esta información insuficiente. Las condiciones de hacinamiento en una vivienda determinan en gran parte la calidad de vida de sus habitantes, pues éste es un fenómeno que tiene fuertes repercusiones en las relaciones familiares, la violencia intrafamiliar y la situación de higiene y salud.



En el trabajo que realizamos con las familias que viven en campamentos, hemos tenido éxito en la medición del hacinamiento considerando otras variables importantes. En primer lugar, es relevante preguntar el número de plazas o camas que existen en una vivienda y relacionarlo con el número de sus habitantes. Este es un buen indicador de hacinamiento y, por cierto, de la calidad de vida, pues tiene implícita la variable de independencia habitacional que se incluye en la actual propuesta de Ficha de Protección Social, pero se agrega la posibilidad de apreciar otras dimensiones del hacinamiento sin hacer más complejo el instrumento.

b. Condiciones de acceso a servicios básicos

Otro aspecto que incide directamente en la calidad de vida de las personas que solicitan la aplicación de la Ficha de Protección Social es el acceso a servicios básicos y la condición de este acceso, cuestión no considerada en la propuesta de Ficha de Protección Social.

Alcantarillado, agua potable y electricidad son servicios que pueden cambiar radicalmente la calidad de vida de una familia, y que, hasta donde sabemos, no están considerados todavía en la nueva ficha. Según el Catastro Nacional de Campamentos 2005, el 34% de campamentos en nuestro país no tiene acceso a ningún servicio básico, y el 30% sólo a uno. Pueden, también, ser indicadores de la asignación de beneficios por parte del Estado para regularizar esta situación, por lo que se hace muy conveniente conocer la condición en la que se encuentran los hogares con respecto a este fenómeno. La condición de acceso a servicios básicos, es un indicador clave de la calidad de vida de las familias.

c. Importancia de los egresos en el presupuesto familiar

Consideramos un gran avance la inclusión de preguntas que consideren el ingreso y la estabilidad del empleo de las familias. Sin embargo, creemos pertinente un examen más acucioso de los egresos, pues esta variable permite observar de mejor manera la disponibilidad de presupuesto de los hogares.

La inestabilidad laboral y la alta vulnerabilidad en la que viven las familias de extrema pobreza en nuestro país provocan el arrastre de deudas que afectan de manera importante el presupuesto familiar. Sin que la variable egresos se transforme en un incentivo perverso¹¹, creemos necesario indagar en situaciones que afectan al presupuesto familiar de manera importante. Deudas por

¹¹ Vale decir, que pueda ser visto como beneficioso para los encuestados endeudarse, a fin de obtener una puntuación que les permita acceder a mayores beneficios.



tratamientos médicos o gastos básicos en momentos de cesantía, pueden ser considerados como egresos para el cálculo del ingreso disponible familiar.

Proponemos que el tratamiento de la información contenida en algunos módulos de la ficha sea tratada de acuerdo a la condición de gastos que puedan significar para las familias, y que afecten directamente al presupuesto familiar. Situaciones de la dinámica familiar, como períodos de cesantía largos o tratamientos médicos con poca cobertura por el sistema de salud, considerados como egresos imprevistos que reducen el presupuesto.

2.4. Propuestas sobre Gestión

En esta propuesta, hemos querido abarcar toda la complejidad del nuevo instrumento, por lo que también realizamos sugerencias en torno a la gestión que implica el funcionamiento de la nueva Ficha de Protección Social en el contexto de un sistema de protección social.

Realizamos propuestas en torno a ciertos aspectos que todavía parecen difusos en la propuesta realizada por Mideplan, en torno a la importancia del personal que aplicará el instrumento a las familias, la disponibilidad de los datos obtenidos y, en estrecha relación a éste último punto, la comparabilidad de éstos para análisis de pobreza más macro.

a. Personal a cargo de la aplicación de la ficha

Hasta el momento, la aplicación de la Ficha CAS II es realizada por los trabajadores sociales de cada municipio. Como ya revisamos en el apartado anterior, en la medida en que el municipio no esté sintonizado con la lógica de derechos, el sistema de protección social en Chile no tendrá los resultados que se esperan.

Existen distintas fórmulas en las que se puede organizar el trabajo de aplicación de la Ficha de protección Social. La primera de ellas es que la ficha sea aplicada por un organismo central, con personal especializado en esta tarea. Con esta fórmula, se evita el riesgo de que la Ficha sea aplicada por funcionarios municipales sujetos a susceptibilidades con determinados hogares que componen la comuna. El riesgo de esta fórmula está en que la cobertura puede no ser la mejor y, además, revertir un proceso de descentralización que bien aprovechado puede generar importantes beneficios en la aplicación de las políticas públicas.



Una segunda fórmula es que ésta siga en manos de funcionarios municipales, pero con una capacitación centralizada y regulación desde organismos externos al municipio, que hagan funcionar los procesos en base a incentivos, modernizando de esta forma la gestión. La lógica que prima detrás de esta opción es que a medida que tengamos los datos de los hogares constantemente actualizados, y sean cada vez más los hogares a los que se les aplica la ficha, los beneficios del sistema de protección social tendrán más cobertura e información pertinente.

Nuestra propuesta privilegia esta última opción, pero pone el acento en la importancia de la fiscalización constante de los procesos por parte de un organismo autónomo al que nos referimos en el apartado anterior.

b. Disponibilidad de los datos

La actual Ficha CAS II se aplica al 40% de la población, lo que significa una fuente de datos importante para realizar análisis generales sobre la pobreza en nuestro país. Actualmente, hasta donde sabemos, esta información no es agrupada por ninguna institución del Estado, y se mantiene atomizada en cada municipio.

Tanto para los distintos organismos del Estado, como para el trabajo de Centros de Estudios y ONGs dedicadas al trabajo con familias que viven en extrema pobreza, contar con la información que se genera a partir de la aplicación de la nueva Ficha de protección Social puede significar un importante insumo para intervenir conociendo mejor la situación de vulnerabilidad de la población, por lo que proponemos que exista un organismo del Estado que agrupe la información de cada municipio y ponga a disposición de los interesados la información generada por el instrumento¹².

De esta forma, también se podrá conocer cuáles son los sectores más vulnerables de nuestro país, realizando comparaciones entre comunas para focalizar mejor los recursos necesarios para revertir esta situación.

¹² Entidades como el INE o incluso MIDEPLAN podrían, en este sentido, convertir la información utilizada en una gran base de datos, facilitando una visión agregada (nacional) de la pobreza en el país, además de una mayor comparabilidad entre distintos casos.



Bibliografía

Arenas, Alberto y Guzmán, Julio, "Política fiscal y protección social: sus vínculos en la experiencia chilena", Cepal, Serie **Financiamiento del Desarrollo** N° 136, Julio de 2003

Artigas, Carmen, "Una mirada a la protección social desde los derechos humanos y otros contextos internacionales", Cepal, **Políticas Sociales** 110, Agosto de 2005

CIS, 2005, Catastro Nacional de Campamentos, disponible en la web www.untechoparachile.cl/cis

Jordana, Jacint, **Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina**, Documentos de trabajo proyecto conjunto INDES - Unión Europea, Banco Interamericano de Desarrollo, Junio 2002

Navia, Patricio, Extracto Seminario "Clasismo y Meritocracia", organizado por el Centro de Investigación Social (CIS) de 2003. Publicado en Revista del CIS N° 5

Solimano, Andrés, Hacia nuevas políticas sociales en América Latina: Crecimiento, clases medias y derechos sociales, **Revista de la CEPAL**, N° 87, Diciembre 2005

Sitio web del Ministerio de Planificación del Gobierno de Chile: www.mideplan.cl