



**UNIVERSIDAD
ACADEMIA**
DE HUMANISMO CRISTIANO

ÁREA CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL

**“PERCEPCIÓN DE LOS TRABAJADORES
SOCIALES RESPECTO A LAS PROBLEMÁTICAS
QUE PRESENTA LA FICHA DE PROTECCIÓN
SOCIAL Y SU ENFOQUE DE VULNERABILIDAD”**

ALUMNAS: DANIELA BRAVO GÁLVEZ
NEVENKA NAVARRO H

PROFESOR GUÍA: PABLO MIRANDA CORTÉS

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO ACADÉMICO DE LICENCIADO
EN TRABAJO SOCIAL
TESIS PARA OPTAR AL TÍTULO DE ASISTENTE SOCIAL**

SANTIAGO DE CHILE, 2013

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	5
PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN.	16
OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN.....	17
HIPÓTESIS DE INVESTIGACIÓN.....	18
ESTRATEGIA METODOLÓGICA.....	19

I PARTE

MARCO TEÓRICO.....	26
--------------------	----

CAPITULO 1

POBREZA	27
1.1.- POBREZA EN CHILE.....	32
1.2.- ENFOQUES DE LA POBREZA.....	33
1.3.- MÉTODOS DE MEDICIÓN DE POBREZA.....	37
1.4.- MEDICIÓN DE POBREZA EN CHILE	45
1.5.- INSTRUMENTO: Encuesta CASEN.....	49

CAPITULO 2

VULNERABILIDAD SOCIAL.....	58
2.1.- ENFOQUES DE LA VULNERABILIDAD SOCIAL.....	63
2.2.- DETERMINANTES DE LA VULNERABILIDAD SOCIAL	74
2.3.- MEDICIÓN DE LA VULNERABILIDAD SOCIAL	78
2.4.- MEDICIÓN DE LA VULNERABILIDAD SOCIAL EN CHILE.....	80
2.5.- POLÍTICAS PÚBLICAS Y VULNERABILIDAD	81

II PARTE

MARCO REFERENCIAL	91
-------------------------	----

CAPITULO 3

SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL.....	92
3.1.- SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN CHILE	99
3.2.- ENFOQUE DE DERECHOS	104
3.3.- PRINCIPIOS DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL.....	106
3.4.- EJES DE ACCIÓN DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL DE MIDEPLAN.....	109

CAPITULO 4

ESTRATIFICACIÓN SOCIAL	117
4.1.- FOCALIZACIÓN DE LOS PROGRAMAS SOCIALES.....	120
4.2.- INSTRUMENTOS O MÉTODOS DE FOCALIZACIÓN.....	124
4.3.- INSTRUMENTOS DE FOCALIZACIÓN EN CHILE:.....	125

III PARTE

PRESENTACION Y ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS	148
---	-----

CAPITULO 5

DISCURSO Y ACTITUD DE LOS TRABAJADORES SOCIALES RESPECTO A LA FICHA DE PROTECCIÓN SOCIAL.....	149
---	-----

1.- Grado de conocimiento de los Trabajadores Sociales sobre la Ficha de Protección Social.....	152
2.- Ventajas y desventajas de la Ficha de Protección Social según la percepción de los Trabajadores Sociales.....	165
3.- Participación de los Trabajadores Sociales en los Sistemas de Protección Social.....	185
4.- Discurso profesional sobre el concepto de vulnerabilidad.....	199
5.- Perspectiva de Trabajadores Sociales sobre cambio de Ficha de Protección Social a nueva Ficha Sociales.....	212

CONCLUSIONES.....	219
-------------------	-----

HALLAZGOS DE LA INVESTIGACIÓN.....	233
------------------------------------	-----

APORTES DEL TRABAJO SOCIAL.....	239
---------------------------------	-----

BIBLIOGRAFÍA.....	246
-------------------	-----

ANEXOS.....	263
-------------	-----

INTRODUCCIÓN

En Chile, la política social desde la década de los años 80, ha centrado su atención en un conjunto definido de la población más carente para el otorgamiento y asignación de ciertos beneficios sociales. Esto, a partir de la explosión y desencadenamiento de una multiplicidad de problemas sociales y la posibilidad de satisfacer las necesidades básicas de los estratos económicos más bajos, los cuales de alguna manera, han ido entablando formas de dar solución a las necesidades más urgentes y/o importantes que tiene cada familia. Bajo este razonamiento, nace la discusión por el surgimiento de una nueva dicotomía frente a la resolución de problemas sociales, instaurando la siguiente premisa: ¿Qué resolver primero: lo importante o lo urgente? Cuestión que aún no ha podido llegar a un consenso cuando se habla de necesidades en la sociedad actual, pues en este espacio emergen posibles problemas sociales de acuerdo a los escenarios en que se van desarrollando los individuos.

“Los problemas sociales son los que constituyen las cuestiones inquietantes que se dan en el seno de una sociedad y en relación a los cuales se tiene conciencia de la necesidad de encontrarles soluciones” (Ander-Egg: 1996: 239)

Es complejo poder priorizar cómo y qué problema resolver, sin embargo, no es menor esclarecer la importancia que toman las estrategias o “anticuerpos” creados por la sociedad para paliar un inconveniente común, dado en distintos tiempos y contextos. Dichas maniobras para pertenecer a la sociedad se traducen en una “supervivencia” ante el sistema económico, político y social.

Pero este contexto ha facilitado una preocupación hacia lo social, enfocándose hacia la intervención social ligada a quienes presentan mayores necesidades y/o carencias.

Por ende, es que durante este período, - marcado por la notable aparición de brechas sociales-, el sistema neoliberal llega a imponerse como modelo económico en la sociedad, lo que tiene como consecuencia un cambio en el enfoque de la política social, favoreciendo agentes que pudieran ser contradictorios a las lógicas de universalidad, tales como la individualización, la asistencia y la protección social; donde los problemas sociales pasan de la universalidad, - entendida esta última como *el “principio operativo de la organización de los servicios sociales, en virtud del cual se considera que estos servicios son de todos y para todos”* (Ibíd.: 327) - , a políticas de carácter netamente subsidiario, focalizando a la población beneficiaria a partir de la estructura de las políticas y programas sociales impartidos hasta entonces. Por lo tanto, la redistribución final de los beneficios y las ayudas (de recursos mínimos) serán consecuencia del nivel de focalización en los ingresos bajos y/o la condición social que presenten las personas. Asimismo, focalización y selectividad se establecen como los mecanismos para el control selectivo de los receptores (entendidos como usuarios), mediante la aplicación de la prueba de medios de vida, que refieren a asegurar la satisfacción de necesidades vitales de una familia.

“El nuevo diseño institucional, donde el intervencionismo público fue drásticamente reformado, alteró dramáticamente el orden de las prioridades y funciones en el sistema de protección social público. Permutó la protección y seguridad social amplia-universalista por las libertades “personales”, el “individualismo” y la “competencia”, en un contexto de fuerte contracción y/o reducción de bienes y servicios estatales.”(Arismendi: 2012)

En ese sentido, mediante la estratificación social comienza a percibirse la existencia de una desigualdad institucionalizada en el acceso que tienen las personas y grupos a los recursos, servicios y posiciones que la sociedad valora. Desde este punto de vista, la estratificación social se encarga de determinar quien recibe algún beneficio, los criterios necesarios para la entrega de tal, y el acceso a oportunidades sociales, expresando con ello jerarquías entre grupos y estratos sociales que aumentan significativamente la inequidad social.

En resumen, la sociedad se encarga, por medio de distintos organismos, de crear un perfil o estereotipo definido que pueda focalizar a la población más menoscabada de recursos, con el fin de lograr reunir un porcentaje de la población con características comunes y por ende, determina importantes privaciones que se reflejan en las condiciones y calidad de vida que, por tanto, son un lejano propósito para las familias más desprotegidas ante el sistema.

El balance realizado hasta aquí ha puesto de relieve que estas transformaciones han generado marcados contrastes en el seno de la sociedad. Por una parte, el proceso de crecimiento económico alto y sostenido ocurrido desde mediados de los 80 y hasta mediados-fines de los 90, ha impactado favorablemente en una reducción de los niveles de pobreza del país y en un mejoramiento de las condiciones de vida de la población en general.(MIDEPLAN, 2001). Sin embargo, por la otra, también se ha señalado que este crecimiento ha repercutido de un modo desigual en los diferentes grupos sociales. Se dice que el desarrollo de estos años ha generado “ganadores” y “perdedores” (Klein, E. y Tokman, V., 2000; CEPAL, 2000) (Cita extraída de Wormald, G y Torche, F: 2004: 8).

De esta forma, es prudente considerar que el análisis que asume la estratificación social se hace necesario a partir de las distintas situaciones socioeconómicas que presenta cada familia a nivel nacional; pudiendo visualizar y priorizar, - más no dar exclusividad - , a un segmento propio de carencias estructurales, donde se permita dar solución a los problemas que afectan a un determinado segmento social y de esa forma, intervenir hacia la disminución de la desigualdad social.

“En este sentido cobra importancia el análisis de las formas que asume la estratificación y las pautas de movilidad social en la medida que permite explorar los efectos de estos cambios en los diferentes segmentos sociales, evaluar sus oportunidades de integración social al trabajo y al bienestar social, explorar la importancia relativa que tienen los factores adscritos (ej. Herencia social) y los adquiridos (ej. educación) en sus trayectorias ocupacionales y formas de integración social, así como también las distancias relativas que existen entre ellos lo que permite acercarse al problema de la reproducción de la desigualdad social”. (Ibíd.:8)

Por consiguiente, en la estratificación social se hace apreciable la implementación de un instrumento que permita inducir al gasto, clasificando a la población según su nivel de pobreza (1979) o mediante la vulnerabilidad que presenten las familias (2007), para convertirse en un puente hacia la adquisición de bienes, servicios y beneficios que entreguen los distintos programas y políticas sociales creados hasta entonces. Para aquello, el primer instrumento de estratificación social fue la denominada Ficha CAS (Comités de Acción Social, 1979), diseñada para estratificar a las familias más pobres y con el objetivo primordial de detectar a las familias con mayores necesidades, ordenándolas de mayor a menor necesidad, para luego canalizar los subsidios y programas sociales del Estado a estas mismas.

Pero este instrumento focalizado, desde sus inicios ha ido asumiendo modificaciones de acuerdo al contexto, sin perder de vista su concepción original, de manera en que sus primeras apariciones como instrumento nace como la Ficha CAS (1979), luego Ficha CAS 2 (1987), Ficha CAS-Familia (2004), Ficha de Protección Social (2007) y en la actualidad siendo un proyecto aún en marcha blanca, la Ficha Social. Asimismo, las innovaciones realizadas a la Ficha CAS permiten un análisis de las distintas variables que pudiera tener el concepto de pobreza utilizado desde un comienzo, conllevando a transformar esta noción en un elemento más universal, y entenderla hoy como Vulnerabilidad Social.

En tanto, el conjunto de modificaciones tanto en nombre, concepto y contenido de lo que es la pobreza se concibe dentro de un marco evaluativo de acuerdo al momento histórico que se vive en el país. Y ello significa como consecuencia, que el instrumento debe estar en constante evaluación no solo respecto a las distintas aristas a evaluar, sino también en funcionamiento, modo de aplicación y la opinión que tienen los trabajadores sociales que se aproximan a estudiarla e intervenir con ella. De esta manera, y mediante la aplicación de cada uno de los instrumentos es que se busca identificar de forma correcta y eficiente a los destinatarios de los beneficios sociales, intentando minimizar los errores de inclusión (selección de población que no pertenece al grupo objetivo de las prestaciones sociales focalizadas) y errores de exclusión (discriminación de un beneficio social a quienes sí pertenecen al grupo objetivo).

“Se comienza a canalizar la ayuda hacia grupos específicos y el gasto social del Estado se dirige a las personas que se enmarcan dentro de la línea de la extrema pobreza, así se asegura que los sujetos tengan acceso a una red social y a los distintos programas dirigidos hacia ellos” (Troncoso: 2010: 4)

Durante la última década, la Ficha de Protección Social (*en adelante FPS*) ha sido el instrumento más actualizado para estratificar a las familias más vulnerables, intentando abarcar las diversas variables que mantiene el concepto de “Vulnerabilidad Social”. Sin embargo, (entendiéndose actualmente dentro de un marco de Estado Subsidiario, y a su vez en la necesidad de optar a algún beneficio social) distintos agentes internos y/o externos han afectado la rigurosa aplicación que se ha pretendido desde la aparición de la Ficha, permitiendo con ello que se manifiesten abiertamente una serie de críticas y reevaluaciones sobre el instrumento, que en sus comienzos procuró ser un puente entre el Estado y las familias más pobres; hoy, las más vulnerables.

Por tanto, se hace urgente poder analizar y evaluar los distintos aspectos en los que se basa la FPS, desde su creación como instrumento de estratificación hasta la forma en cómo se aplica para la entrega de los beneficios Estatales y además, la verificación de información que las familias declaran al momento de solicitar alguna ayuda a nivel local, la cual se contrasta con la información entregada en la FPS, ya que ésta nace a partir de la necesidad de abrir una puerta más justa a la red de beneficios sociales del Estado.

A su vez, se enfatiza la manera en que ésta ha sido manipulada marcando con ello relevancia en los medios de comunicación, al punto de ser foco de reportajes en los que se denotan actores claves para el instrumento, adulterando información pertinente y al mismo tiempo, contradiciendo la ética y lógica que pretende abarcar el instrumento mencionado, mostrando la parte negativa y frágil que posee su aplicación. Ello implica un grave problema que inhabilita el correcto funcionamiento del instrumento y viola las pretensiones de poder trabajar para combatir la pobreza y disminuir la vulnerabilidad.

Bajo este encuadre, es importante enfatizar que el medio por el cual se accede a los beneficios sociales, nos hace situarnos desde un escenario que exige replantearse nuevas estrategias para poder llegar a los sectores realmente más vulnerables y donde a su vez el Trabajo Social pueda establecerse, debiendo reflexionar y empoderarse de temáticas sociales como lo son el acceso a bienes y servicios que promuevan la equidad social, requiriendo de nuevas alternativas y/o soluciones por parte de los distintos actores sociales, quienes logren contribuir a disminuir la brecha social existente entre cada estrato o grupo social.

Nuestro trabajo por tanto, se sustenta en poder reflexionar y hacer un análisis sobre los aspectos que abarca la FPS, tomando en consideración todas las disyuntivas mencionadas, desde su creación como Ficha CAS, hasta inclusive la opinión de expertos sobre el instrumento. Pero primordialmente, se enfatizará en la mirada que tienen los Trabajadores Sociales para evaluar la validez y efectividad del instrumento en la identificación de los beneficiarios en los programas sociales, en el nivel de vulnerabilidad social de cada familia y la forma de percibir la FPS, dependiendo de la situación socioeconómica que pondere en la comuna en la que se desempeña laboralmente cada profesional.

Tras estos antecedentes, la investigación además realizará un análisis sobre los aportes de la nueva versión de la FPS, la Ficha Social, la cual ha comenzado a implementarse a principios del año en curso en diversas comunas, pero que aún no ha podido arrojar datos estadísticos, concretos y significantes que permitan hacer un estudio más exhaustivo de este instrumento, pero que de igual forma se hace necesario poner a evaluación y analizar para una posible respuesta ante las falencias que se puedan denotar, y con ello colaborar a una reflexión sobre la importancia del Instrumento en el trabajo de Asistentes Sociales que se desempeñan en distintos programas sociales.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La Ficha de Protección Social (y sus antecesoras) pretende, desde su creación, dar respuesta a un determinado tipo de Estado, con cierta visión de los Derechos Sociales y que conlleva bajo tales condiciones, una forma determinada de entender la pobreza.

El Estado Neoliberal, como parte de este nuevo contexto, es un Estado que se asume como garante de derechos sociales (salud, vivienda, educación, trabajo, entre otros). Sin embargo, a partir de los años 80' aproximadamente y junto con una lógica de *focalización* que le ha dado a cada una de sus políticas sociales, éste ha adquirido un carácter subsidiario, interviniendo sólo donde las personas están impedidas por su calidad de vida y condición socioeconómica a poder acceder por si mismos a distintos programas y políticas sociales diseñadas para cubrir necesidades elementales en el desarrollo de una sociedad. Es decir, este Estado Neoliberal cual mencionamos, junto con la implementación de los instrumentos de medición de pobreza, prioriza un sector excluyendo a otro, enfatizando en focalización y no en la universalidad. Dicha situación modifica la concepción en lo que respecta a las políticas y programas sociales tomados en cuenta hasta tal momento, pensados y creados para cubrir a la mayoría de la población en una lógica ideal de cobertura, dando paso a lo que podríamos denominar como políticas de privatización, y la noción de focalización.

Conjuntamente bajo tal contexto, el Estado se transforma hoy en un ente focalizador de recursos para la acción subsidiaria. Esto comienza a denotarse a partir de los años 80, con las políticas públicas, basadas en el sistema neoliberal impartido por Augusto Pinochet, implementando un Estado de carácter Subsidiario, fundado en los sustentos de focalizar, excluir y priorizar a los sectores “más necesitados”, repercutiendo con ello directamente en la estructura social y la satisfacción de necesidades de las personas.

Tras este carácter subsidiario y asistencialista que comienza a preponderar en nuestro país, se hace fundamental la creación e implementación de un instrumento de focalización que permita ordenar a la población potencial beneficiaria de acuerdo a sus necesidades, para distribuir el gasto social estatal a través de los programas sociales, comenzando por la Ficha CAS hasta llegar a la FPS. Todos los instrumentos de estratificación social que han debido adaptarse y enfrentarse con los grandes desafíos que ha presentado la evolución “capitalista” en nuestro país; desafíos que los Trabajadores Sociales también han debido resistir, con la implementación de conceptos como vulnerabilidad, focalización, entre otros y que forman parte de la discusión social.

Estas nociones a su vez, obligan a los Trabajadores Sociales a comprender a las familias de una forma diferente, como un problema social importante y urgente, visualizándolas de forma objetiva e integradora para la entrega de beneficios sociales, lo que los conlleva a percibir de manera distinta la realidad social y actual, donde elementos como el acceso a la educación superior, la obtención de algún subsidio habitacional, el empleo, entre otros., son factores determinantes para estratificar a las personas en una u otra posición social, condiciones que se ven opacadas por la manipulación constante del instrumento por parte de la población, y esto con el fin de optar a algún beneficio Estatal, transformándose en una población que exige ser subsidiada por el Gobierno cuando éste pretende

disminuir la subsidiariedad que por años ha venido implementándose para paliar y ocultar la pobreza e indigencia, concluyendo a una contradicción más en la realidad social, y a una especie de *asistencialismo* explícito con lo que pretende acabar el Trabajo Social como disciplina.

Dicho contexto permite que aparezcan una serie de incertidumbres respecto al problema de la real validez que presenta el actual instrumento de estratificación social en Chile (FPS), representadas bajo las siguientes preguntas:

- ¿Es la Ficha de Protección Social, un instrumento válido y necesario para la identificación de los beneficiarios de los distintos programas sociales?
- A partir de la Ficha de Protección Social, y de acuerdo al acceso a los beneficios sociales ¿Es equivalente la entrega de beneficios, tomando en cuenta los factores reales de vulnerabilidad social?

A partir de estas premisas, y junto con los antecedentes anteriormente expuestos, nuestra investigación tomará como escenario necesario poder responder a estas preguntas a partir de un análisis explicativo, traducido a la percepción que tienen los trabajadores sociales que ejercen funciones municipales en las comunas de Las Condes, El Bosque y Macul sobre la FPS, considerando partícipes a los distintos factores influyentes en la relación que presentan con el instrumento. Esto permitirá determinar y describir si aquellas familias beneficiarias de diversos Subsidios Estatales y/o Municipales tienen las mismas posibilidades de acceder a estos beneficios, tomando en consideración el real acceso a factores determinantes de vulnerabilidad social, como son: Educación de calidad, acceso a trabajo y capacitación, salud, entre otros factores anteriormente mencionados.

Esta serie de elementos en sí, permitirán esclarecer la brecha significativa que debiese existir frente a la participación que tienen en la Ficha los profesionales de las comunas mencionadas y del mismo modo, el acceso de estos beneficios tanto Estatales como Municipales; permitiendo al mismo tiempo, poder discutir sobre qué aspectos problemáticos se presentan en la FPS, tales como la manipulación de datos, la capacitación de quienes la aplican o bien el contenido que presenta y además, poder visualizar aportes significativos de los Trabajadores Sociales tanto a niveles cuantitativos como cualitativos, lo que permitirá evaluar aspectos trascendentales para el quehacer social y analizarlos por medio de la investigación.

PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN.

- ▶ ¿Cuáles son las principales problemáticas que presenta la Ficha de Protección Social desde el conocimiento teórico, respecto a su aplicación y el procesamiento de información?

- ¿Qué factores contribuyen a que la Ficha de Protección Social sea un instrumento altamente manipulable?

- ¿Cuál es el nivel de conocimiento que tienen los trabajadores sociales, en general, respecto a la Ficha de Protección Social como tal?

- ¿Qué aportes podría entregar el Trabajo Social, respecto a una medición más efectiva de vulnerabilidad social y al acceso de las familias a los Programas Sociales?

- ¿Cuál es la opinión que los Trabajadores Sociales, de los respectivos municipios, presentan respecto a la Vulnerabilidad en Chile?

- ¿De qué forma pueden aportar la disciplina hacia la equidad social, tomando en cuenta la vulnerabilidad que presentan las familias en la actualidad?

OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN

OBJETIVO GENERAL N° 1:

Describir cuál es la percepción acerca del concepto de vulnerabilidad social y de la Ficha de Protección Social que tienen los trabajadores sociales que ejercen funciones municipales en las comunas de Las Condes, Macul y El Bosque.

Objetivos específicos:

- Establecer el grado de conocimiento que poseen los trabajadores sociales sobre la Ficha de Protección Social.
- Determinar cuál(es) es (son) las principales falencias que presenta el instrumento.
- Identificar la apreciación del concepto de vulnerabilidad como eje central de la Ficha de Protección Social, por parte de los Trabajadores Sociales.

OBJETIVO GENERAL N° 2:

Evaluar la coherencia entre la aplicación de la Ficha de Protección Social y los enfoques expuestos para determinar la vulnerabilidad.

Objetivos específicos:

- Especificar cuáles son los ítems de la FPS más influyentes para la detección de la vulnerabilidad.
- Distinguir cuales son los principales puntos de diferencia entre los profesionales respecto al uso de la Ficha.
- Sintetizar, la opinión de los Trabajadores Sociales, respecto a los principales puntos que la Ficha debiese considerar una mejora, teniendo en cuenta una visión generalizada respecto a la implementación de la nueva Ficha Social.

HIPÓTESIS DE INVESTIGACIÓN

Hipótesis N° 1:

La percepción de los Trabajadores Sociales sobre la Ficha de Protección Social, varía según la experiencia de cada profesional con el instrumento y el lugar en el que desempeña su rol profesional.

Hipótesis N° 2:

La opinión de los trabajadores sociales determina que la Ficha de Protección Social, es un instrumento que en su aplicación no refleja cabalmente el grado de vulnerabilidad social que presentan las familias.

ESTRATEGIA METODOLÓGICA

El capítulo tiene como objetivo describir la metodología empleada para la recopilación y análisis de la información utilizada en nuestro estudio, en el que se exponen el enfoque de investigación, el tipo de investigación, las técnicas e instrumentos que sirvieron para la recolección de datos, la selección de la población, los criterios de confiabilidad y validez y las estrategias con las cuales se procedió a obtener y procesar la información de este trabajo, para finalmente presentar la propuesta más viable para la investigación.

Para iniciar describiendo estos métodos, cabe destacar, como idea a priori, que en toda investigación es importante el orden del procedimiento que se debe llevar a cabo en cada uno de sus apartados, pero principalmente en este, donde el investigador se encarga de seleccionar el proceso metodológico, respecto a las cualidades que tiene dicho trabajo y en el que no se debe saltar pasos durante el transcurso. A continuación se presenta el diseño metodológico utilizado.

TIPO DE ESTUDIO:

El tipo de estudio de esta investigación se sustenta bajo un estudio de carácter cualitativo, de diseño no experimental transeccional y de tipo descriptivo fundamentalmente.

Para justificar el tipo de estudio seleccionado, es importante destacar que la investigación se ha planteado de carácter descriptivo, ya que *“busca especificar propiedades, características y rasgos importantes de cualquier fenómeno que se analice. Describiendo la tendencia de un grupo o población”* (Hernández et al: 2006: 103). Tras este punto, la investigación de tipo descriptiva, se orienta principalmente a identificar y describir las problemáticas que ha presentado la FPS a lo largo de su implementación desde el año 2007, pudiendo identificar con ello la percepción de los Trabajadores Sociales frente a un instrumento gubernamental y altamente vulnerado y verificar además, su medición real frente a la vulnerabilidad social.

De esta manera, la investigación permite recabar información de tipo cualitativa, pues se desarrolló en un tiempo y espacio determinado, lo que ha tenido incidencia en las variables, impidiendo a su vez tener control sobre las variables independientes, lo que se remite a un tipo de diseño de investigación no experimental de carácter transeccional.

El diseño no experimental *“es observar fenómenos tal como se dan en su contexto natural, para después analizarlos”*. (Ibíd.: 184). Asimismo, podremos analizar la Ficha de Protección Social desde los diferentes puntos de vista que tienen cada municipio, basado fundamentalmente en el contexto socioeconómico que caracteriza y diferencia a cada uno de ellos. Lo importante y destacable de éste

diseño, es que permitirá identificar la opinión de los Trabajadores Sociales respecto a la validez del instrumento, sin la intención de modificar conductas o alterar el entorno y las condiciones en el que desarrollan su labor para y con el instrumento. Aparte de ello, la información obtenida fue procesada tal y como se recolectó, sin ninguna modificación o cambio en los datos, para no provocar alteración alguna en el análisis de los resultados.

Dentro del diseño no experimental existe la clasificación de investigación transeccional y longitudinal. Para esta investigación, fue adoptada la clasificación transeccional o transversal, que significa “*recolectar datos en un solo momento, en un tiempo único*” (Ibíd.: 208). Es decir, en los estudios de tipo transeccional o transversal, la unidad de análisis es observada en un momento único, y utilizada en investigaciones con objetivos de tipo exploratorio, descriptivo y correlacionales-causales, para el análisis de la interacción de las variables en un tiempo específico. Esto, llevado a la investigación, implica que para analizar la validez de la Ficha de Protección Social, es importante poder evaluar el instrumento en un momento específico, donde este último, luego de 6 años de aplicación, comienza a evaluarse y cuestionarse, dando inicio a la implementación de un nuevo instrumento de estratificación social llamado Ficha Social.

UNIVERSO:

El Universo de nuestra investigación se plantea a partir de la información que manejan diversos profesionales del Área social.,- específicamente de Trabajadores Sociales-, que ejercen funciones en los Departamentos de Desarrollo Social de las Municipalidades ubicadas en las comunas de Las Condes, Macul y El Bosque.

MUESTRA:

La muestra de nuestra investigación es de carácter no probabilística, pues está en base a sujetos claves, seleccionados bajo criterios estipulados en el planteamiento de nuestro problema. En resumen, la investigación procede según sujetos tipo que dirijan el estudio mencionado.

Bajo este lineamiento se utilizarán los siguientes criterios:

- 1.- Trabajadores Sociales de Departamentos de Desarrollo Social.
- 2.- Desempeño en Municipios de Las Condes, Macul y El Bosque.
- 3.- Sujetos relacionados con la Ficha de Protección Social.

TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN:

Para la obtención de información, se ha utilizado la entrevista en profundidad. Uno de los instrumentos de gran relevancia para entender el método cualitativo ha sido la entrevista, la cual es definida como *“una forma específica de interacción social que tiene por objeto recolectar datos para una indagación. El investigador formula preguntas a las personas capaces de aportarle datos de interés, estableciendo un diálogo, donde una de las partes busca recoger informaciones y la otra es la fuente de esas informaciones. Su principal ventaja radica en que son los mismos actores sociales quienes proporcionan los datos relativos a sus conductas, opiniones, deseos, actitudes y expectativas. Nadie mejor que la misma persona involucrada para hablarnos acerca de aquello que piensa y siente, de lo que ha experimentado o piensa hacer”* (Rodríguez et al: 1999: 48).

Otro de los autores que da un panorama más amplio de dicho concepto es Galindo (1998), quien plantea que la entrevista define habitualmente, una conversación verbal entre dos o más seres humanos (entrevistador y entrevistado), cuya finalidad es lo que en verdad le otorga tal carácter. Es decir, en un amplio sentido, la entrevista es una conversación que establece un interrogador y un interrogado para un propósito expreso. *“La entrevista es un intercambio verbal, que nos ayuda a reunir los datos durante un encuentro, de carácter privado y cordial, donde una persona se dirige a otra y cuenta su historia, da su versión de los hechos y responde a preguntas relacionadas con el problema específico”*. (Galindo: 1998: 277).

Este instrumento de recolección de información, se compone principalmente de una pauta de entrevista, la cual se implementó mediante una conversación con los diversos profesionales, logrando contribuir en una recolección de información más exhaustiva, que permitiese analizar las distintas percepciones y opiniones de cada Trabajador Social, pudiendo percibir a través de sus respuestas, si este instrumento logra paliar de forma efectiva la vulnerabilidad social presente en nuestro país.

TÉCNICAS DE ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN:

Para el análisis de información y, en base a conocer la percepción de los Trabajadores Sociales, hemos decidido realizar un Análisis de tipo cualitativo por variable, pues debido a su carácter cualitativo, la información obtenida a partir de cada variable y de acuerdo a las técnicas utilizadas para reunir datos, la investigación permitirá dar una descripción de la percepción de cada Trabajador Social, ya sea de forma individual tanto como grupal. Bajo ésta perspectiva, el análisis de tipo cualitativo por variable intenta a su vez, establecer un consenso respecto a las percepciones de los Trabajadores Sociales frente a la Ficha de Protección Social, logrando cumplir con una de las finalidades que proyecta la investigación.

VARIABLES:

En nuestra investigación, se nos hace necesario poder definir variables que permitan ayudar a delimitar el campo de investigación. Por ende, las variables a considerar serán:

- Percepción de los Trabajadores Sociales respecto a la Ficha de Protección Social, como instrumento medidor de vulnerabilidad social.
- Opinión de los Trabajadores Sociales respecto al instrumento (FPS), su aplicación y medición de vulnerabilidad.

I PARTE

MARCO TEÓRICO

CAMBIO PARADIGMÁTICO HACIA LA VULNERABILIDAD SOCIAL

CAPÍTULO 1:

POBREZA

Para poder desarrollar íntegramente nuestros objetivos de investigación, se hace sumamente necesario poder definir que entendemos por Vulnerabilidad Social, factor medido por la Ficha de Protección Social, pues este último será puesto a evaluación en este trabajo. Sin embargo, incluso antes de definir y comprender este concepto, debemos analizar qué se entiende por pobreza, pues éste fue el factor de medición y Estratificación Social en Chile, hasta hace sólo un par de años atrás. El concepto fue precursor de otros instrumentos, como la Ficha CAS I y II, las cuales funcionaron para sus contextos correspondientes y presentaron ventajas y desventajas que han podido asimilarse a medida que se han efectuado estudios respecto a las diversas transformaciones de la Ficha de Protección Social. Asimismo, el enfoque de pobreza, también fue utilizado por la mayoría de los países latinoamericanos en la década de los años ochenta y noventa, donde los distintos gobiernos implementaron planes, políticas y programas destinados a combatir ésta problemática.

Gustavo Busso (2001), frente al tema, plantea que durante las cuatro últimas décadas las definiciones y mediciones de pobreza se han ido modificando y ampliando para incluir otras dimensiones del estándar de vida, intentando superar el enfoque de ingresos y poder sobre los bienes de mercado, incorporando preocupaciones sobre el riesgo, la pérdida de poder y voz de los afectados.

Bajo este contexto, se hace sumamente necesario entender, - a grandes rasgos -, lo que concierne por pobreza, junto a sus enfoques y porqué fue un factor de medición implementado para la entrega de beneficios sociales por más de treinta años en nuestro país y en Latinoamérica, pudiendo con ello explicar de mejor manera, el proceso evolutivo y transicional entre un enfoque y otro. Esto nos ayudará a tener un mayor acercamiento y una comprensión más exacta del proceso de transición por el cual ha pasado nuestro país en las últimas casi cuatro décadas respecto a temas de pobreza, vulnerabilidad, políticas sociales y beneficios estatales en Chile, desde la implementación del modelo neoliberal y las políticas sociales subsidiarias, las cuales instauraron la medición de la pobreza en Chile para poder focalizar los recursos y el traspaso a la implementación del modelo de Protección Social en Chile, en el año 2007; lo cual influye la medición de vulnerabilidad social a la cual están expuestas las familias, y la implementación de políticas sociales integradoras, descentralizadas e igualitarias para el desarrollo humano.

La pobreza, en la vida cotidiana, comúnmente se identifica como un fenómeno económico, puesto que se asocia de manera directa con hechos o situaciones económicas evidentes por las que atraviesan o en las que viven las personas, familias y comunidades. Sin embargo, hoy en día, ésta no es percibida de una única forma como sinónimo de carencias económicas, sino más bien se reconoce como un concepto dinámico, multidimensional y heterogéneo, el cual es mirado desde una perspectiva holística, que permita involucrar distintos juicios sobre el tipo de carencia que mantienen las familias y la importancia para ellas, a través de diversas perspectivas, enfoques, contextos, causas y consecuencias, que permitan explicar a esta problemática y como se produce en cada sector.

“La pobreza es un concepto que da cuenta de una situación en la que las personas no pueden satisfacer una o más necesidades básicas y tampoco pueden participar plenamente en la sociedad”. Sería en consecuencia un fenómeno multifacético que no podría ser representado por un único indicador (Olavarria: 2001:8)

Bajo esta proposición, existen distintas visiones y perspectivas de lo que se entiende por pobreza a nivel global; sin embargo, la mayoría mantiene más de alguna noción similar, entendida como la privación de los elementos necesarios para la calidad de vida humana dentro de la sociedad o bien una carencia de bienes para la subsistencia, como una noción más general.

Por su parte, la semejanza entre estos conceptos permite globalizar y contextualizar el concepto de pobreza, con la finalidad de encontrar políticas sociales y globales, que incidan en la erradicación de esta última.

Un ejemplo de ello lo entrega el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), quien define la pobreza como *la incapacidad de las personas de vivir de una manera tolerable* (PNUD: 1997: 17). De acuerdo a este organismo, el concepto hace referencia a la falta de oportunidad de vivir una vida larga, sana y creativa y disfrutar de un nivel decente de vida, libertad, dignidad, respeto por sí mismo y de los demás, por lo que pudiera entenderse dentro de una lógica represiva y auto – represiva respecto a su relación con el mundo, debido a las condiciones en las que se encuentra y que no le (s) permite (n) poder acceder a una calidad de vida aceptable.

Igualmente, dicha definición se deduce en la no aceptación de la persona misma como parte del sistema, cayendo en una “auto – represión” por ser pobre y excluirse así mismo por no tener las condiciones suficientes para ser y estar dentro de un sistema que delimita los beneficios.

Por otro lado, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) definió inicialmente la pobreza como un *síndrome situacional en el que se asocian el infraconsumo, la desnutrición, las precarias condiciones de vivienda, los bajos niveles educacionales, las malas condiciones sanitarias, una inserción inestable en el aparato productivo, actitudes de desaliento y anomia, poca participación en los mecanismos de integración social y quizá la adscripción a una escala particular de valores, diferenciada en alguna medida de la del resto de la sociedad* (Altimir: 1979: 1-2).

Esto ubica a la pobreza como un fenómeno lleno de malestares sociales, que dificulta a los sujetos y predispone a las personas a mantenerse en un estado desprotegido e incluso con falta de derechos a poder movilizarse en la sociedad actual.

Asimismo, el Banco Mundial (2001), continuando una lógica similar a la de CEPAL, incluye a la definición de pobreza elementos como la falta de acceso a libertades fundamentales de acción y decisión, la carencia de viviendas, alimentos y de servicios de educación y salud adecuados, lo que se traduce en ser altamente vulnerables ante las enfermedades, los reveses económicos y los desastres naturales.

Por consiguiente, las diferentes definiciones que hemos mencionado anteriormente, muestran a la pobreza como un fenómeno de carácter multidimensional, que engloba aspectos tangibles e intangibles, asociada mayoritariamente a un conjunto de males y dolencias sociales, pero que advierten claramente que los análisis de pobreza tienden a adoptar un enfoque de tipo holístico, donde para medir a ésta, no sólo se consideran los ingresos y el consumo de las familias; sino más bien incluyen factores de riesgo no materiales como la salud, y carencias relacionadas con el desarrollo humano tales que se vinculan principalmente con la privación social, como lo son la dignidad, el poder, el respeto, la autoestima y principalmente la vulnerabilidad social; es decir, derechos de primera, segunda y tercera generación, donde estos elementos se correlacionan entre sí y que son sumamente trascendentales al momento de categorizar a una familia como pobre o no pobre. Por tal motivo, cada definición aporta un elemento más al concepto y a la forma de poder clasificar a sujetos y familias, según estándares de vida dignos y aceptables tanto para la población como para el sistema.

1.1.- POBREZA EN CHILE

En el caso de Chile, se considera pobres a aquellos individuos pertenecientes a hogares cuyos ingresos per cápita son inferiores a la línea de pobreza y se entiende como indigentes a los individuos cuyos ingresos son inferiores a la línea de la indigencia propuesta.

Bajo esta condición, se hace fundamental poder visualizar las definiciones que se tienen de la pobreza y sus formas de medirla en Chile, para poder comprender de mejor manera la evolución histórica y cultural, que ha permitido evaluar las carencias de las personas desde otra perspectiva, dándole un nuevo enfoque basado en la noción de Vulnerabilidad.

Por ello, el Ministerio de Planificación ha utilizado el método de ingresos o indirecto para identificar la pobreza, en base a como se precisan en relación a mínimos de satisfacción de necesidades básicas, definiendo como pobreza *“a aquellos hogares cuyos ingresos son inferiores al mínimo establecido para satisfacer las necesidades básicas de sus miembros, y en situación de indigencia a aquellos hogares cuyos ingresos son inferiores al mínimo establecido para satisfacer las necesidades alimentarias de sus miembros”*.(MIDEPLAN: 2009: 21)

A partir de esto, el Estado, a través del MIDEPLAN (hoy Ministerio de Desarrollo Social), se enfoca en medir la pobreza, principalmente a través del método de ingreso familiar, con el costo de una Canasta de Satisfacción de Necesidades Básicas (CSNB), la que contiene un grupo de bienes y servicios valorados a precios de mercado actual y que es entregada a las familias incluidas y consideradas como vulnerables.

1.2.- ENFOQUES DE LA POBREZA

Las distintas situaciones de pobreza no se dan necesariamente de manera concurrente, sino que en la vida real presentan varias posibilidades, formas y causas, y tras esto se define el criterio para medir la pobreza, siendo el enfoque absoluto y el enfoque relativo los más utilizados en nuestro país, y que han permitido enfrentar de distintas formas las problemáticas presentes, logrando gestionar e implementar políticas sociales de erradicación y superación de la pobreza.

El enfoque absoluto o método de ingreso sostiene que *las necesidades, –o al menos una parte de ellas –, es independiente de la riqueza de los demás, y no satisfacerlas revela una condición de pobreza en cualquier contexto* (CEPAL: 2011:11). Esto implica que para considerar pobres a las personas, sus ingresos deben impedir la satisfacción de las necesidades básicas de todos y cada uno de los miembros de la familia, imposibilitando el grado de satisfacción básico deseado para cada uno. Por ende, toma a la familia como un todo y no de forma particular. Es decir, la familia es pobre, más que los que la conforman.

Sin embargo, el enfoque relativo de la pobreza (Ibíd.) radica en que las personas tenderían a percibir su propio bienestar en función del bienestar de los demás. Es decir, la pobreza dependerá del nivel de comparación con otros, mientras existan familias que posean más riquezas que otras. Esto, en la praxis, constituye una respuesta a la focalización, pues inconscientemente concuerda con la estratificación de acuerdo a la segmentación social que se forma acorde a la cantidad de riquezas y/o bienes.

Por tanto, a estos enfoques se les suma una serie de otros enfoques utilizados en distintos contextos de pobreza, como lo son: el enfoque de capacidades, el enfoque de necesidades, el enfoque objetivo, el subjetivo, el enfoque directo y el indirecto, entre otros por mencionar, los cuales no siempre son utilizados en forma independiente, sino más bien se fusionan para encontrar una mejor manera de elaborar políticas sociales, que permitan exterminar o disminuir el nivel de pobreza del país.

Dicho esto, también se hace necesario poder mencionar de manera general, algunos de los enfoques antes señalados.

El *Enfoque Objetivo*, es aquel que define la pobreza a partir de un conjunto de juicios normativos, determinando los requisitos para dejar de ser pobre. Estos últimos se basan en mediciones de carácter cuantitativo, resumidas a través de indicadores monetarios o no monetarios, que son externos y únicos para todos los individuos y hogares. (Larraín: 2008)

Por otro lado, el *Enfoque Subjetivo* considera que, por su esencia, las necesidades básicas poseen un componente subjetivo, por lo que las líneas de pobreza deben obtenerse a partir del juicio que las personas tienen sobre los bienes y servicios que consideran esenciales para su inclusión en el sistema (y del ingreso mínimo necesario para obtenerlos), y no por el de la persona que realiza el estudio. (Ibíd.)

El método subjetivo está libre de “arbitrariedades”, ya que en él la definición de pobreza está dada por la población y no por quien realiza un estudio. En este método estaría implícito, entonces, el supuesto de que “cada individuo por sí mismo es el mejor juez de su propia situación” (Feres, J y Mancero, J: 2001: 7)

Según este apartado, la investigación se ve imposibilitada debido a que la perspectiva del investigador como testigo no lograría ser coherente bajo las lógicas en las que se mueve la pobreza, pues el individuo posee la libertad de entender su propia condición de pobreza; es decir, la población es el único actor que entiende las situaciones de pobreza debido a sus vivencias, lo que los conlleva a ser investigadores y analíticos de su propia realidad.

Por otro lado, el enfoque directo propone observar directamente las condiciones de vida de la población y la situación de pobreza, que depende de cuán alejadas estén ellas de los estándares sociales. Así, en lugar de medir la posibilidad de realizar consumo (característica del enfoque indirecto), aquí se mide el consumo efectivamente realizado (Larraín op cit: 2008).

En otros casos, la pobreza también ha sido medida a través del enfoque indirecto, que clasifica como pobres a aquellos individuos que no cuentan con los ingresos suficientes que les permitan satisfacer sus necesidades básicas, es decir, se evalúa la capacidad de realizar consumo. El enfoque indirecto utiliza “líneas de pobreza”, que establecen el ingreso o el gasto mínimo necesario para mantener un nivel de vida adecuado, de acuerdo a determinados estándares. Por ende, son pobres aquellos que no alcanzan el valor determinado por la línea. (Ibíd.)

En conclusión, la medición de pobreza puede realizarse a través de diversos métodos y enfoques, dependiendo de cómo sea caracterizada y la localidad donde ésta se expresa. Bajo esta situación y comprendiendo que todos los enfoques tienen defectos y virtudes, la teoría no permite una opción única. Es la experiencia y el contexto de cada país los que definen la aplicación de un determinado método, por ende, no se puede establecer un enfoque único pues la realidad no lo permite debido a su movilidad y sus formas únicas de entenderse entre pobres y no pobres, carenciados y no carenciados, entre otras categorías.

En Chile, a partir del contexto social presente en los años 70', - y con la implementación de un modelo de mercado Neoliberal-, se desarrollaron diversos estudios de cobertura nacional, aplicando dos metodologías distintas: el de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), y de la Canasta de Satisfacción de Necesidades Básicas (CSNB). En ese entonces, el NBI fue conocido como el Mapa de la Extrema Pobreza implementado en 1974 por la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN), la cual fue actualizándose al paso de los años, con la finalidad de conocer los índices de incremento o descenso de la pobreza en nuestro país, y con el objetivo de establecer un estudio más detallado sobre la pobreza en Chile. Dichas metodologías serán detalladas en el próximo punto.

1.3.- MÉTODOS DE MEDICIÓN DE POBREZA.

Existe una serie de métodos de medición de pobreza, los cuales se contextualizan dependiendo de diversos factores, tales como el país, el modelo económico, la cantidad de población, entre otras. Pero en América Latina, existen métodos utilizados comúnmente, y que si nos limitamos a las concepciones señaladas como “más usuales” de la pobreza, podemos identificar a cada una de ellas con indicadores y métodos de medición diferentes, según lo expresamos en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 1

Concepto de Pobreza	Indicadores para su medición	Enfoque de medición
Estándar de vida	Consumo de bienes	Línea de Pobreza (LP)
Necesidades insatisfechas	Satisfacción de necesidades	Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)

Fuente: Elaboración propia

El método de la Línea de Pobreza (LP)

Uno de los métodos de medición de pobreza es el de Línea de Pobreza (LP), que utiliza el ingreso o el consumo de bienes como medidas del bienestar, estableciendo un valor *per cápita* de una canasta mínima de consumo necesario para la sobrevivencia, es decir, una canasta de satisfactores esenciales, que contiene diferencias en los niveles de pobreza.

La fijación de una línea de pobreza es usualmente realizada mediante una valorización de los alimentos capaces de satisfacer las necesidades nutricionales de las personas, lo que se conoce como “canasta básica de alimentos” y cuyo costo determina la línea de indigencia (calificando a las poblaciones en indigentes, pobres y no pobres). Es decir, se apoya en el supuesto que los hogares que satisfacen sus requerimientos nutricionales también cubren otras necesidades fundamentales, promoviendo indirectamente la salud como variable importante dentro de la pobreza, interviniéndola mediante la alimentación saludable.

Luego, el componente *no alimentario* de la línea de pobreza se establece construyendo una agregación, partiendo del conocimiento en que la participación relativa del componente no alimentario en el total debe ser igual a la que los mismos tienen en el gasto efectivo de la población de referencia.

Esta relación entre el gasto en alimentos y el gasto total se conoce como Coeficiente de Engel:

$$\frac{\text{Gastos alimentarios}}{\text{Gastos totales}} \quad (\text{CEPAL 1991})$$

Calculada esta magnitud, el gasto normativo de alimentación (es decir, el valor de la canasta básica alimentaria) se multiplica por la inversa del coeficiente de Engel, calculado para la población de referencia para obtener así la línea de pobreza.

Frente a este contexto, el método se visualiza como un método fallido para el diseño de políticas focalizadas de lucha contra la pobreza, - exceptuando el caso de planes alimentarios que puedan construirse sobre los datos resultantes del trazado de la línea de indigencia- , ya que impide identificar las necesidades que requieren atención prioritaria para enfrentar la pobreza. Y ello implica dependencia frente a este método pues se sufre el problema, y no se toma en cuenta la situación inicial (causas) para modificar el proceso de transformar necesidades en oportunidades.

Sin embargo, una de las ventajas de dicha fórmula, es que permite medir la intensidad de la pobreza entendida como la distancia entre los ingresos y la línea de pobreza. Tanto la identificación de las necesidades básicas como la valoración económica de las mismas puede ser realizada de forma absoluta (normativa) o relativa, partiendo de las necesidades y valoraciones que de las mismas se hace en cada sociedad en un determinado momento histórico.

Método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

Este método fue uno de los más difundidos en América Latina durante los ochenta, pero perdió terreno durante la década de los noventa por la implementación de otros métodos de medición de pobreza. Hoy, es una medición considerada de carácter complementario. Se basa en una definición de pobreza asociada a “necesidad”.

Por ser un método directo, lo que importa para el bienestar es que las necesidades básicas preestablecidas hayan sido efectivamente cubiertas y no si se posee el ingreso propio para satisfacerlas.

Es importante mencionar que cada país que utiliza este método para medir la pobreza, y establece sus propios indicadores para la definición de dicha problemática; sin embargo, mayoritariamente se utilizan criterios relativamente comunes, como el hacinamiento, la calidad y el tipo de vivienda, y si cuentan con servicios básicos, como luz, agua y alcantarillado, además de incluir en las mediciones, el nivel de escolaridad y por supuesto, la capacidad generadora de ingresos.

“El método NBI se encargaría de aspectos como servicios de agua y drenaje; nivel educativo de los adultos y asistencia escolar de los menores; electricidad; vivienda; mobiliario y equipamiento del hogar, y tiempo libre para recreación. Por su parte, el método Línea de Pobreza, verificaría la satisfacción de necesidades que se cubran a través del consumo corriente, como alimentación; vestido, calzado y cuidado personal; transporte público y comunicaciones básicas”.
(Feres et al, op cit: 9)

La cita mencionada constituye una comparación algo compleja dentro de lo que se entiende por pobreza y los distintos elementos que caracterizan a esta temática. Bajo distintos puntos de vista, el Método Línea de Pobreza comienza por la detección del ingreso y explica cómo una familia funciona ante la satisfacción de necesidades; mientras que el Método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) se inicia tomando en cuenta un factor real de acuerdo a la situación y un parámetro que permita entender si dicha familia tiene cubiertas sus necesidades básicas. Es decir, uno resalta el componente monetario (como) mientras que otro se basa en la observación de lo real (ocurrencia). Pero ambos presentan relevancia cuando se habla de carencias y/o necesidades.

El cuadro presentado a continuación (ver cuadro n° 2), conceptualiza las necesidades, ordenándolas de acuerdo a criterios más concretos, con el fin de poder aproximarse lo más posible a la pobreza para poder medirla e intervenirla.

Necesidades Básicas, Dimensiones y Variables Censales

Cuadro N°2

Necesidades Básicas		Dimensiones	Variables Censales
Acceso vivienda.	a	a) Calidad de la vivienda.	Materiales de construcción utilizados en piso, paredes y techo.
		b) Hacinamiento.	i) Número de personas en el hogar ii) Número de cuartos de la vivienda.
Acceso servicios sanitarios.	a	a) Disponibilidad de agua potable.	Fuente de abastecimiento de agua en la vivienda.
		b) Tipo de sistema de eliminación de excretas.	i) Disponibilidad de servicio sanitario. ii) Sistema de eliminación de excretas.
Acceso educación.	a	Asistencia de los niños en edad escolar a un establecimiento educativo.	i) Edad de los miembros del hogar. ii) Asistencia a un establecimiento educativo.
Capacidad económica.		Probabilidad de insuficiencia de ingresos del hogar.	i) Edad de los miembros del hogar. ii) Último nivel educativo aprobado. iii) Número de personas en el hogar. iv) Condición de actividad.

Fuente: CEPAL / PNUD (1989).

“Si bien la determinación de las necesidades básicas depende del entorno cultural y económico del país o región donde se está midiendo la pobreza, existen ciertos indicadores utilizados frecuentemente en los mapas de pobreza de América Latina. Estos indicadores -analizados con detalle en la presente sección- son los siguientes: a) tipo de vivienda y materiales de construcción de la misma, b) hacinamiento, c) disponibilidad de agua potable, d) acceso a servicios sanitarios, e) asistencia escolar de los menores de edad, y, f) capacidad económica”. (Ibíd.: 14)

Para cada una de estas necesidades, se determinan umbrales de privación que permitan calificar de “satisfecha” o “insatisfecha” a cada una de las necesidades. La información obtenida puede o no ser finalmente agregada en un índice que otorgue un valor ponderado a cada necesidad para definir si el grupo familiar, -unidad natural de análisis de este enfoque -, debe ser considerado pobre o no. Por lo tanto, se conceptualiza de una forma más ordenada y concisa respecto a los aspectos en los que se puede denotar el fenómeno a corto y mediano conocimiento sobre la calidad de vida de una familia.

Una ventaja importante de este método es que permite la elaboración de mapas de pobreza, lo que posibilita la identificación de las zonas que requieren prioridad al momento de diseñar programas sociales con un elevado nivel de desagregación geográfica, facilitando la focalización del gasto. Dicha cualidad, en América Latina, constituye una ventaja debido a la construcción geográfica que posee; en otras palabras, permite conocer cuáles son los lugares más segmentados en una región donde se acentúa la desigualdad de ingresos y la inequidad social.

No obstante, la gran limitación que presenta el método es que sólo permite conocer cuántos hogares no han satisfecho alguna de las necesidades básicas estipuladas, y también es de dudosa utilidad para medir la pobreza, puesto que no es posible relacionar la condición de pobreza con una determinada cantidad de NBI en forma única y establecida.

Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (INBI)

Una vez que se ha identificado y clasificado las diversas carencias críticas de los hogares, es necesario llevar a cabo la etapa de “agregación” de dicha información, clasificando a los hogares como “pobres” y “no pobres”. Generalmente, el proceso mencionado se realiza mediante el “Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas” (INBI), que diferencia de manera dicotómica los hogares con al menos una necesidad insatisfecha de los que no presentan carencias críticas.

El método se orienta a mostrar, en términos absolutos y relativos, los aspectos diferenciales en el acceso y disponibilidad de los servicios básicos de los hogares y las familias.

El mecanismo de construcción del INBI se presenta de la siguiente forma: Cuando un hogar presenta al menos una carencia crítica, el INBI toma el valor de 1; en caso contrario, el INBI tomará el valor de 0. Agregando los valores del INBI para todos los hogares se obtiene una especie de “índice de recuento”, que muestra cuántos hogares tienen al menos una necesidad insatisfecha y se consideran, en consecuencia, pobres.

COMBINACIÓN DE RESULTADOS DEL MÉTODO DE LÍNEAS DE POBREZA Y DE NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS

Cuadro N° 3

Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) Línea de Pobreza (LP)	Hogares con NBI	Hogares sin NBI
Hogares pobres	Hogares en situación de pobreza crónica (total)	Hogares en situación de pobreza reciente (pauperizados) (coyuntural)
Hogares no pobres	Hogares con carencias inerciales (estructurales)	Hogares en condiciones de integración social

Fuente: CEPAL / DGEC (1988), encontrado en Katzman (1996)

Las desventajas que presenta este instrumento refieren a que sólo permite distinguir a los hogares con carencias críticas de aquellos que no las tienen, pero no permite identificar la magnitud, de forma exacta, de dichas necesidades. Por lo tanto, bajo este método, es imposible aplicar medidas de pobreza más complejas que tomen en cuenta otras características de la misma. A su vez, la idéntica ponderación que reciben las distintas necesidades básicas dentro del índice no puede sustentarse teóricamente, ya que dichas necesidades no son directamente comparables entre sí.

Tras este punto de vista, existen propuestas que buscan superar algunos de los problemas aquí descritos. Entre ellas, cabe destacar el trabajo de Boltvinik (1992), donde se plantea un sistema de agregación bajo el método NBI que intenta dar cuenta de la intensidad de las privaciones y, posteriormente, construir índices similares a los utilizados bajo el “método indirecto”.

1.4.- MEDICIÓN DE POBREZA EN CHILE

MÉTODO DE INGRESOS O INDIRECTO

El método de ingresos o indirecto, es una metodología utilizada en Chile, a partir de 1987, permitiendo la construcción de indicadores de pobreza e indigencia comparables a lo largo del tiempo, y haciendo posible de esta manera evaluar su evolución. Además, su amplia aplicación a nivel internacional, logra la comparación de la situación nacional con la de otros países, estableciendo una ubicación, que en la praxis, se entienda para motivar la erradicación de la pobreza.

Este método, al igual que el método directo o de necesidades básicas insatisfechas, - NBI - , mide pobreza e indigencia en términos absolutos, lo que corresponde a los límites entre quiénes son pobres o indigentes y quiénes no lo son, definidos en relación a mínimos de satisfacción de necesidades básicas, en el caso de la pobreza; o alimentarias, en el caso de la indigencia.

A diferencia del método de NBI, el método indirecto utiliza el ingreso como indicador de la capacidad de satisfacción de las necesidades básicas, de modo que estos mínimos se establecen en términos de un cierto nivel de ingreso: la línea de indigencia y la línea de pobreza.

Por su parte, la línea de indigencia se percibe como el ingreso mínimo establecido por persona para satisfacer las necesidades alimentarias. Corresponde al costo mensual de una canasta básica de alimentos por persona, cuyo contenido calórico y proteico permite satisfacer un nivel mínimo de requerimientos nutricionales y que además refleja los hábitos de consumo prevaletentes. El valor de la canasta

básica difiere entre las zonas rural y urbana, debido a las diferencias de precios en los mercados.

A su vez, el método de ingresos considera la línea de pobreza como el ingreso mínimo establecido por persona para satisfacer las necesidades básicas, constituyéndose a partir del costo de la canasta básica de alimentos al que se aplica un factor multiplicador.

$$\text{Así, LP CBA (MIDEPLAN: 2010)} = k \cdot$$

LP es la línea de pobreza, CBA es el costo de la canasta básica de alimentos por persona, o línea de indigencia, y k, el factor multiplicador. Éste último factor difiere entre las zonas rural y urbana. Así, el valor de la línea de pobreza corresponde a 2 veces el valor de una canasta básica de alimentos, en la zona urbana, y a 1,75 veces, en la zona rural.

De acuerdo a ello, se considera en situación de pobreza a aquellos hogares cuyos ingresos son inferiores al mínimo establecido para satisfacer las necesidades básicas de sus miembros; esto es la línea de pobreza, y en situación de indigencia, a aquellos hogares cuyos ingresos son inferiores al mínimo establecido para satisfacer las necesidades alimentarias de sus miembros. Esto es la línea de indigencia.

Para la clasificación de los hogares en estas categorías, MIDEPLAN (2010), define el ingreso del hogar como la suma del ingreso autónomo del hogar, las transferencias monetarias que recibe el hogar del Estado y una imputación por concepto de arriendo de la vivienda, cuando ésta es habitada por sus propietarios.

El ingreso autónomo es el ingreso por concepto de sueldos y salarios, ganancias provenientes del trabajo independiente, autoprovisión de bienes producidos por el hogar, bonificaciones, gratificaciones, rentas, intereses, así como jubilaciones, pensiones, montepíos y transferencias entre privados. Asimismo, las transferencias monetarias son los aportes en efectivo que distribuye el Estado a las personas y los hogares a través de sus programas y políticas sociales.

Línea de Pobreza por año según zona (en pesos corrientes de cada año)

CUADRO N°4

ZONA	LÍNEA DE POBREZA	1987	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003	2006	2009
Urbano	Indigente	5,079	9,297	12,875	15,050	17,136	18,944	20,281	21,856	23,549	32,067
	Pobre no Indigente	10,158	18,594	25,750	30,100	34,272	37,889	40,562	43,712	47,099	64,134
Rural	Indigente	3,914	7,164	9,921	11,597	13,204	14,598	15,616	16,842	18,146	24,710
	Pobre no Indigente	6,850	12,538	17,362	20,295	23,108	25,546	27,328	29,473	31,756	43,242

Fuente: MIDEPLAN, División Social, Encuesta CASEN 2009 con factores de expansión en base a CENSO 2002.

Nota: Se excluye servicio doméstico puertas adentro y su núcleo familiar.

El cuadro refleja la situación de pobreza e indigencia desde un marco cronológico, donde se entienden las cifras en base al crecimiento de la población, el crecimiento económico y algunos otros factores específicos asociados a las

familias y sus formas de vivir y subsistir en sociedad. De acuerdo a los años mencionados, el aumento de la población indigente y pobre presenta un crecimiento paulatino desde fines de 1980 hasta aproximadamente el 2000. Pero sin duda que esta situación presenta crecientes números entre los años 2006 y 2009, incrementando de forma considerable las cifras de población pobre e indigente en localidades rurales como sectores urbanos. Dicho fenómeno pudo tener dentro de sus antecedentes, el comienzo de la crisis económica con mayor magnitud en el 2009 a nivel internacional.

El trance ocurrido en las exportaciones e importaciones (donde Chile pudo sobrellevar de mejor forma esta problemática dentro de los países sudamericanos), provocó un alza en el desempleo, induciendo a importantes riesgos hacia las personas que contaban con servicios básicos para poder subsistir.

Sin embargo, los datos que maneja MIDEPLAN, si bien tienden a comparar las realidades entre sectores, indican que la pobreza e indigencia son problemáticas no tan alejadas entre sí respecto a ciudades y poblados rurales; así los números lo demuestran.

1.5.- INSTRUMENTO: Encuesta CASEN

El instrumento para medir la pobreza en Chile, es la encuesta de **Caracterización Socioeconómico Nacional** (CASEN), que nació en 1985, como un estudio estadístico que entrega información acerca de las condiciones socioeconómicas de los diferentes sectores sociales del país, sus carencias más importantes, la incidencia, magnitud y características de la pobreza, así como la distribución del ingreso de los hogares y la composición de sus ingresos donde se entrevista a una muestra de hogares del país.

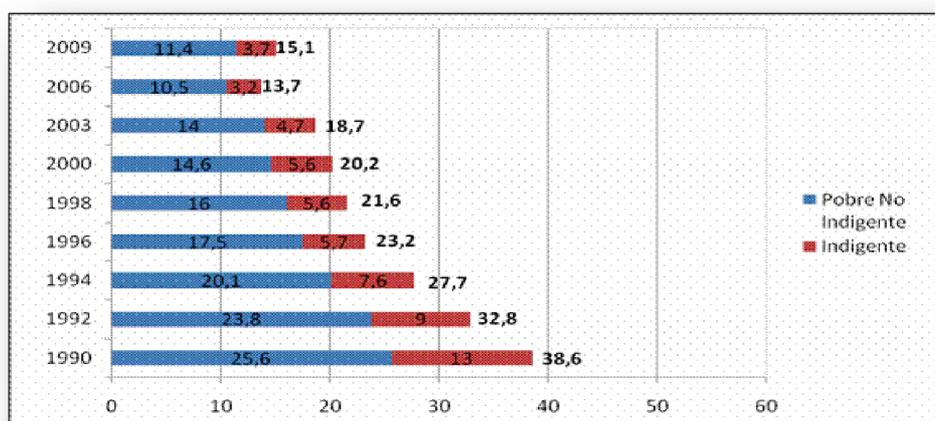
“... El objetivo de la encuesta Casen es conocer periódicamente la situación de los hogares y de la población, especialmente de aquella en circunstancia de pobreza y de aquellos grupos definidos como prioritarios para las políticas sociales de los gobiernos, por lo que mide aspectos demográficos, de educación, salud, vivienda, ocupación e ingresos.” (MIDEPLAN: Pagina Web)

La encuesta CASEN, se enfoca en los temas de composición del hogar, educación, salud, empleo, ingresos y vivienda. En las distintas versiones de la encuesta, cada uno de estos temas ha correspondido a un módulo del cuestionario, convirtiéndose en el principal instrumento de medición para el diseño y evaluación de la política social en Chile. Además, contiene antecedentes sobre la cobertura y perfil de los beneficiarios de los programas sociales, identificando con ello a los sectores sociales que no acceden a dichos programas y segregados ante la protección social, lo que posibilita el cálculo del déficit de atención asociados. Tales datos orientan el trabajo de diseño de nuevos proyectos y de modificaciones, en los sistemas de asignación de los beneficios para mejorar la focalización de aquellos que funcionan con carácter selectivo.

Ante tal escenario, CASEN es una encuesta de hogares representativa a nivel nacional, regional, urbano y rural y comunal. Ésta se ha aplicado desde el año 1985 con una periodicidad bianual y trianual. Su aplicación se ha realizado en los años 1987, 1990, 1992, 1994, 1996, 1998, 2000, 2003, 2006, 2009.

Evolución de la Pobreza e Indigencia 1990-2009.

GRAFICO N° 1

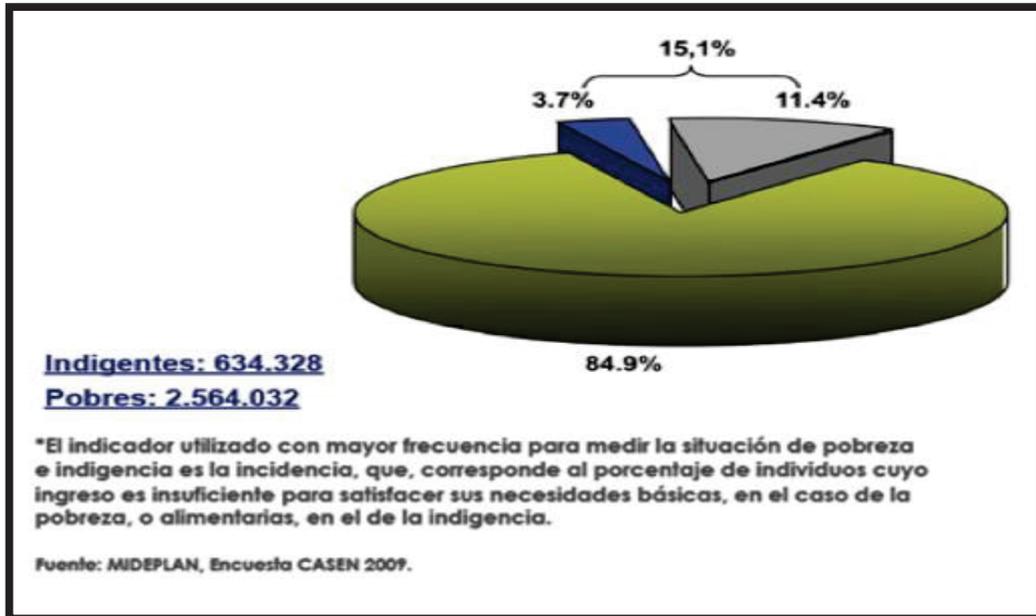


FUENTE: Ministerio de Desarrollo Social; 2012

En el gráfico superior se visualiza la evolución que ha tenido la pobreza, entre 1990 y 2009, reduciendo progresivamente a partir de las diversas estrategias políticas para su disminución, y tomando en cuenta factores externos relacionados al contexto y la reciente instauración, - de manera eficiente - , de los Sistemas de Protección Social. Sin embargo, entre las encuestas 2006 y 2009, se observa un aumento no menor en la situación de pobreza de las familias chilenas, donde de un 13,7, aumenta a un 15,1 por ciento, incrementando la pobreza, en un 1,4%, siendo este el primer retroceso en tal materia, desde 1990, año coincidente con la recuperación de la democracia en nuestro país y la crisis anteriormente mencionada. Dicha situación se ve reflejada en el siguiente gráfico:

RESULTADOS DE ENCUESTA CASEN 2009.

GRÁFICO N° 2



La población chilena que se encuentra bajo la línea de la pobreza alcanza el 15,1%. De esta cifra, el 11,4% corresponde a personas en estado de pobreza y el 3,7% restante viven en condiciones de indigencia, es decir, sus ingresos son insuficientes para satisfacer sus necesidades alimentarias y de primer orden, por lo que quedan desprotegidos ante la sociedad y sus riesgos.

A través de los distintos porcentajes de pobreza reflejados en el tiempo, y con el fin de mantener un seguimiento de la condición socioeconómica de las familias, es que nace un nuevo estudio longitudinal, a partir de la encuesta CASEN; siendo la Encuesta Panel CASEN (EPC), que se ha venido implementando en los años 2006, 2007, 2008, 2009 y la última encuesta realizada en el 2010, posterior al terremoto ocurrido en ese mismo año.

El objetivo principal de la EPC, consiste en levantar información para el seguimiento de las condiciones socioeconómicas de los chilenos a través del tiempo, que impacten directa o indirectamente en su nivel de bienestar, información esencial para el diseño de estrategias de superación de la pobreza. No se trata solo de evaluar, sino además de poder trabajar continuamente frente a la superación de la pobreza de una familia, haciéndola participe en el proceso de construcción de oportunidades.

Bajo este contexto, en el año 2001 se hace el primer esfuerzo por levantar información longitudinal de seguimiento a individuos encuestados por CASEN anteriormente, con la finalidad de obtener datos de estos, en distintos períodos de tiempo, lo que permita crear políticas públicas en pos de monitorear y con ello mejorar las condiciones de las familias. Esta información se obtiene a partir de una muestra de la encuesta CASEN de 1996, tratando de mantenerla en los años 2001 y 2006.

“... En este contexto, con el objeto de comprender mejor las dinámicas de cambio de las condiciones de vida de los hogares y en particular los problemas de vulnerabilidad y pobreza que éstos enfrentan, se construyó en 2001, a partir de una muestra de 5.209 hogares de la Encuesta CASEN 1996, la Encuesta Panel CASEN. Actualmente, ésta cuenta con información para 1996, 2001 y 2006, y es representativa de las regiones III, VII, VIII y Metropolitana.”
(Arzola, M; Castro, R: 2009: 63)

Por su parte, esta encuesta también ha ido realizando modificaciones a su metodología, demostrada en la encuesta Panel Casen 2007, introduciendo un cambio en la aplicación de un cuestionario único por hogar y en la implementación de formularios individuales. Se construyen cuatro instrumentos a partir del cuestionario de CASEN 2006, uno para el hogar llamado Cuestionario Hogar, y tres para los individuos, específicamente el Cuestionario individual, Cuestionario proxy y Cuestionario menores. El uso de estos últimos depende de la edad y presencia en la entrevista de los miembros del hogar. Adicionalmente se aplica un Formulario de seguimiento (similar a una hoja de ruta) que permite y facilita encontrar a los individuos entre una ola y otra.

En gran medida, la encuesta Panel CASEN hace una evaluación, respecto a situaciones y contextos específicos que reflejen situación de pobreza o vulnerabilidad, tales como el patrimonio, empleo, vivienda y crisis. Un ejemplo de ello es el siguiente cuadro estadístico que refleja la distribución por quintil de ingresos, del año 2006 según CASEN, a partir de alguna situación de crisis familiar que se haya presentado en el seguimiento de los años 2007 y 2008, donde se realizó en la encuesta Panel CASEN para estudios posteriores.

Distribución por Quintil de Ingreso 2006 de la Población en que algún miembro del hogar perdió su trabajo o le fue mal en su negocio y como lo solucionó

CUADRO N°5

Año	Solución	Quintil 2006					Total
		I	II	III	IV	V	
2007	No lo solucionó, y ahora vive con menos ingresos que antes	51.3	45.2	43.9	50.4	68.0	49.3
	Ayuda subsidios/municipalidad	1.5	3.8				1.3
	Vendiendo bien o ahorro	1.6			5.3	4.2	1.7
	Trabajando más y/o otras personas de hogar tuvieron que trabajar	25.5	19.5	24.2	16.2	8.3	20.6
	Disminuyendo los gastos básicos	7.6	12.0	15.3	8.0	5.4	10.3
	Préstamo financiero o amigos	7.1	12.0	11.9	15.6	14.1	11.5
	Otro	5.5	7.5	4.7	4.5		5.2
	Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
2008	No lo solucionó, y ahora vive con menos ingresos que antes	50.2	46.0	49.0	46.5	45.6	47.8
	Ayuda subsidios/municipalidad	4.9	0.9	1.7	2.3		2.2
	Vendiendo bien o ahorro	1.0		1.1		0.6	0.6
	Trabajando más y/o otras personas de hogar tuvieron que trabajar	18.1	22.9	16.0	10.0	14.3	16.8
	Disminuyendo los gastos básicos	13.3	12.2	16.1	14.5	8.7	13.3
	Préstamo financiero o amigos	6.1	5.4	11.0	16.1	18.0	10.3
	Otro	6.4	12.6	5.1	10.7	12.6	9.0
	Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Nota: Resultados Preliminares							

FUENTE: MIDEPLAN; 2012

Uno de los principales problemas que presenta la encuesta Panel, está enfocado al seguimiento a las personas, pues a través de los años, algunos hogares desaparecen, algunos se crean y otros se modifican (hijos que nacen, hijos que abandonan el hogar, fallecimientos, etc.), situación que hace más complejo rastrear a las personas y, por lo tanto, se hace común la pérdida o extravío de información de las familias, entre un período a otro.

Sin embargo, lo destacable de este instrumento es que a partir de la información que ha reportado el Panel CASEN 1996-2001-2006, se puede visualizar la movilidad de la población en torno a la línea de la pobreza existente en nuestro país, observando a los individuos que partieron en condición de pobreza, y determinando si han mantenido esa condición, o por su parte, han mejorado la realidad en la que se encontraban hace 10 años atrás. Son estas situaciones la que se estampan en los registros y por ende, se entiende que una familia más pueda superar su condición de pobreza, mejorando su calidad de vida paulatinamente.

A lo largo de este capítulo, hemos observado que la Pobreza a nivel global se asocia, principalmente, a algún tipo de carencia económica; sin embargo, hoy en día, se han realizado diversos estudios que han permitido contribuir a la evolución de la perspectiva de pobreza, la cual se observa más bien desde una forma de tipo holística, donde no sólo se asocian la falta de recursos, sino también, la falta de acceso a bienes y servicios, la privación social, la deficiente gestión en el diseño e implementación de políticas públicas, y entre otros factores, como el contexto económico, político y social de cada región. Dichos aspectos son determinantes a la hora de definir y contextualizar la pobreza, así como en la elaboración de estrategias que permitan disminuirla.

Es por ello, que tanto objetiva como subjetivamente, la pobreza constituye un fenómeno multidimensional con efectos en todos los ámbitos de las vidas de quienes la sufren; y aunque algunos autores procuran abordar el problema desde una perspectiva económica, aumentando el ingreso y la capacidad de consumo de los pobres, otros enfatizan en su capacidad social; y otros a su vez ven la pobreza como una forma de exclusión social.

Frente a esto, es fundamental destacar los estudios, las estrategias, las intervenciones y otros factores de incidencia que, a nivel global, han permitido poder visualizar la pobreza más allá de la simple falta de recursos, sino más bien, visualizar todos aquellos factores de riesgo y protectores que revelen el grado de vulnerabilidad en que se encuentren cada familia, sujeto o comunidad.

Es así, y bajo esta premisa que, en Chile, - aunque el enfoque principal de medición de pobreza se base en parámetros económicos de Satisfacción de Necesidades Básicas y Alimenticias -, se ha ido ampliando esta mirada de pobreza estructural, y con ello un cambio de paradigma, pudiendo visualizar a las familias desde un contexto preventivo de caer en la pobreza, como es la vulnerabilidad social, y que ha permitido estos últimos años, efectuar nuevas estrategias de intervención integral a favor de familias en extrema pobreza, que permitan generar oportunidades y proveer de recursos a las familias, para recuperar o tener acceso a una capacidad personal y resolutive eficaz en el entorno personal, familiar, comunitario e institucional, bajo el enfoque y sistema de Protección Social, implementado como estrategia de desarrollo social.

Sin embargo, una de las últimas encuestas de medición de pobreza, la encuesta CASEN del año 2009, señala que aún existen en nuestro país más de 2 millones quinientas mil personas en situación de pobreza, lo que equivale al 11,4 % de la población. Del total de personas consideradas como pobres, un 3,4% se encuentra en situación de indigencia, lo que equivale a que uno de cada cuatro pobres (más de 600.000 personas), no alcanzan a satisfacer sus necesidades básicas de alimentación con su nivel de ingreso.

A pesar de que la pobreza en nuestro país ha ido disminuyendo, existe aún una gran brecha entre los ingresos que perciben el decil más rico y el decil más pobre de la población. Esta brecha se ha mantenido sin grandes variaciones en el tiempo, a pesar de los cuantiosos recursos que se han destinado a la población más vulnerable a través del gasto social y el diseño de nuevas y mejores políticas públicas. El problema central está asociado a la distribución de los ingresos.

Es lo que esta investigación pretende demostrar, a través de una evaluación de tipo cualitativa al instrumento de estratificación social y focalización de recursos que ha tenido el Estado estos últimos años, con la finalidad de comprender como funciona la Ficha de Protección Social en este nuevo contexto económico.

CAPITULO 2

VULNERABILIDAD

En esta búsqueda, se hace fundamental poder describir, de manera exhaustiva, lo que se entiende por Vulnerabilidad Social, ya que se plantea como uno de los elementos claves de este trabajo, y objetivos a desarrollar, lo que nos permitirá comprender el cambio paradigmático y el enfoque que implementa el Estado chileno, para orientar las nuevas formas de elaborar políticas públicas, en pro de erradicar las situaciones extremas de carencias que presentan las familias hoy en día en nuestro país.

Por este motivo, es sumamente necesario comprender los factores y dimensiones, así como lo que se concibe por Vulnerabilidad Social, primeramente por ser un factor fundamental en el Sistema de Protección Social en Chile, entendiéndose ésta como una nueva concepción de la pobreza, ya que engloba los nuevos problemas sociales que presenta la sociedad, esencialmente por la nueva forma de economía mundial presente hoy en día.

La Vulnerabilidad Social intenta ampliar la mirada acerca del fenómeno de la pobreza (planteando la multidimensionalidad de la pobreza), sin embargo, ciertos conceptos como la exclusión y la marginalidad, - que caracterizan los estudios sobre la Insatisfacción de Necesidades Básicas- , continúan siendo ineficaces, ya que son características atribuibles a una persona u hogar, y no manifiestan una probabilidad de riesgo o una idea más dinámica y variable de la pobreza, siendo esto último una cuestión asociada a la idea de vulnerabilidad.

“Tal vez la oportunidad más interesante ofrecida por el concepto de vulnerabilidad es la posibilidad de generar un corte vertical de la estructura de la sociedad, en el que la vulnerabilidad es definida por atributos que no solo son propios de una posición específica en un nivel determinado de la estructura social sino que atraviesan estos niveles” (Filgueira: 1999: 153)

De tal forma, es que en el último tiempo, se ha desarrollado un enfoque que busca pensar en formas más dinámicas el fenómeno de la pobreza en América Latina, considerando la vulnerabilidad social de los hogares o personas, como rasgos sociales en mayor magnitud.

La Vulnerabilidad Social emerge a la luz de los nuevos cambios sociales y económicos que se han dado en América Latina, mediante la introducción de nuevas políticas reformadoras, tanto del mercado como del Estado. De esta manera, se sitúa como el mejor modo de comprender los cambios y problemas sociales en el continente, durante los últimos años.

Por lo tanto, las nuevas reformas que se introdujeron en la mayor parte de los países de América Latina, han dado lugar a un concepto de vulnerabilidad que explica de mejor manera los cambios económicos y sociales a nivel objetivo y subjetivo. En el ámbito objetivo podemos encontrar, en primer lugar, la acentuación de la heterogeneidad productiva, con efectos en la ocupación, la segmentación del trabajo y mayor precariedad de éste. Se suma a ello, la desregulación laboral (o flexibilización), sin seguros de desempleo, con impacto en la protección de los asalariados. En segundo lugar, los sistemas mixtos de educación, salud y previsión, de carácter privado para las familias de altos ingresos, y públicos para los estratos más bajos, con un notorio debilitamiento de

estos últimos. En tercer lugar, la disminución del peso cuantitativo de las organizaciones sindicales y su menor significación cualitativa como instrumentos de compensación para poder hacer frente a los gremios empresariales. Finalmente, el notable crecimiento del sector informal de la economía, con alto peso en el empleo, y el escaso apoyo que recibe de las instituciones financieras privadas y del Estado (Pizarro: 2001).

Luego, en el ámbito subjetivo, junto con la inseguridad ciudadana provocada por la delincuencia, - y otros fenómenos que aquejan a muchas personas de distintas ciudades del continente - , se da el problema de la incertidumbre en el trabajo, o bien a ser excluido y perder la identidad social que éste otorga. Junto con lo anterior, el repliegue del Estado y su sistema de protección social han aumentado la sensación de desamparo de las personas (PNUD: 1998).

Desde lo anteriormente expuesto, la Vulnerabilidad Social se entiende como un fenómeno involucrado directamente con el modelo económico implementado en cada país y que se produce notablemente en América Latina, principalmente por los factores sociales que presenta cada región, los cuales se observan a nivel objetivo y subjetivo; explicando con ello los cambios paradigmáticos que se establecen entre un enfoque y otro (Pobreza v/s Vulnerabilidad Social), respecto al diseño e implementación de políticas públicas, que permitan erradicar el fenómeno.

Bajo esta perspectiva, podemos hablar de un cambio paradigmático del concepto de pobreza, como punto inicial para buscar formas de medir y determinar cuáles son los sectores más desprotegidos, la contingencia y necesidad de los sectores más desamparados, haciendo surgir el concepto de vulnerabilidad social como una posible respuesta a la pobreza, siendo un efecto inmediato y necesario, ante

el surgimiento de nuevas problemáticas sociales, donde el nuevo sistema económico preponderante se mueve bajo una lógica de desigualdad social.

Se trata de un concepto más dinámico, destinado a identificar no sólo a grupos familiares pobres, o que sin serlo pueden ser vulnerables, sino además, a los miembros de la familia que viven las mayores fragilidades, como son los niños y niñas, los adultos mayores, las personas discapacitadas, las madres adolescentes, las mujeres jefas de hogar.

Esta nueva concepción es fundamental ante la posición en que nos encontramos, considerando que nuestra investigación requiere del sustento histórico - teórico de la Ficha de Protección Social, junto con las líneas de acción que la respaldan. La significación de la vulnerabilidad en el Instrumento a investigar, es crucial para entender la realidad de cada una de las familias y la estratificación determinada por los expertos en temas de focalización de la población.

Por ello, se hace necesario presentar la vulnerabilidad social desde el enfoque de Protección Social, que se ha utilizado desde el gobierno de la presidenta Michelle Bachelet, a partir del 2007 hasta entonces, y donde representado por MIDEPLAN como ejecutor inmediato de políticas y programas sociales en Chile, se plantea a la vulnerabilidad social, como *el riesgo de estar en pobreza (medida según el nivel de ingresos), que incluye tanto a los hogares actualmente pobres como aquéllos que tienen alta probabilidad de estarlo en el futuro* (MIDEPLAN: 2007: 6)

Entonces, la noción de vulnerabilidad, - entendida hoy como el riesgo de caer en la pobreza- , considera una drástica modificación respecto a considerar bienes materiales como principal factor determinante, ya que más bien, se avoca a

determinar ciertas carencias de tipo no material, tales como la escolaridad, la capacidad generadora de ingresos, enfermedades catastróficas, niños en riesgo de deserción escolar, etc. En otras palabras, ser parte de la población más vulnerada hoy, implica un riesgo ante la realidad misma junto con una serie de factores, principalmente, el mercado del trabajo en el que se desempeñe el grupo familiar, tomando en cuenta, no solo a bienes materiales y de consumo, sino otros elementos incidentes sobre la carencia de ese material, considerados como necesidades elementales para la vida cotidiana.

“Se define la vulnerabilidad como el riesgo o probabilidad que un hogar, dados sus atributos individuales y las condiciones del entorno asociadas, caiga/permanezca en situación de pobreza en el futuro”
(Domínguez: 2006: 4)

Los factores macrosociales (Ibíd.), considerados como las condiciones del medio, junto con la competitividad de los sujetos, - bajo una lógica donde lo esencial se sustenta por el mercado - , conlleva directamente al entorno a la exposición al riesgo social, causando estragos en las formas de insertarse en la sociedad y la satisfacción de necesidades, los que también son factores importantes que inciden sobre la condición de vulnerabilidad de las familias, y determinantes a su vez, en el surgimiento de nuevos problemas sociales.

Dentro de lo que se considera como riesgo, Busso (op cit) lo señala asociado a un contexto de vulnerabilidad, como fragilidad ante la realidad, indefensión ante los cambios del entorno inmediato y la sensación de inmovilidad e inseguridad ante la realidad, donde la búsqueda se basa en mejorar el nivel de Bienestar de un individuo. Llevado a la práctica, esta noción tendría directa relación con la definición de familia.

“Las condiciones de indefensión, fragilidad y desamparo al combinarse con la falta de respuestas y las debilidades internas pueden conducir a que el individuo, hogar o comunidad sufran un deterioro en el bienestar como consecuencia de estar expuesto a determinados tipos de riesgos” (Dominguez op cit: 9)

Si bien esta idea se aproxima más a una noción desde el sujeto interno, no deja de ser menor la calidad multidimensional que tiene la noción de vulnerabilidad, enlazando al riesgo, la desigualdad, carencias y necesidades, que de acuerdo al entorno y a la seguridad del sujeto, permitan visualizar a la familia, desde su contexto socio-demográfico como factor preponderante en la categorización del “ser vulnerable”.

“La noción de vulnerabilidad, constituye el atributo de los individuos u hogares que sufrirían en mayor medida el lado negativo de una sociedad del riesgo” (Rodríguez et al: 2008: 308)

“La vulnerabilidad es un indicador que mide cuánto afecta al bienestar de los individuos la presencia de riesgo” (Henocho: 2010: 3)

Entonces, bajo el escenario actual de desigualdad, se puede deducir que la vulnerabilidad social se observa como un efecto de la exclusión a la que se exponen las familias, induciendo así, la privación de derechos en un sentido único de no pertenencia hacia el funcionamiento y desarrollo de la sociedad. En este sentido, se comprende más bien la vulnerabilidad, como una vinculación obligada hacia el entorno y con poca capacidad de elección hacia oportunidades, lo que pudiese ser la percepción adquirida de los sujetos tras un contexto de desigualdad, en su entorno más cercano

Tras esta perspectiva, se hace fundamental visualizar la vulnerabilidad, diferenciándola de la pobreza, pues la relevancia está referida en la noción en que un concepto y otro, se enfocan en el marco de la desigualdad social, donde predominan los factores de riesgo; lo que no quiere decir que uno sea más relevante que otro, sino que ambos funcionan entre sí para sobrellevar las falencias del sistema fraccionado bajo brechas sociales marcadas por la exclusión de segmentos con menores riquezas y acceso a los servicios.

“Vulnerabilidad denota una característica: una condición de riesgo o indefensión, la susceptibilidad a sufrir algún tipo de daño o perjuicio, o de padecer la incertidumbre” (Moreno: 2008: 9)

Esta condición de riesgo, es la que el concepto de vulnerabilidad social, intenta dar respuesta, por medio de variadas nociones ya mencionadas, y a las cuales distintos autores van agregando y adecuando la definición de vulnerabilidad social mediante la detección de factores que imposibiliten la integración social e inhiban la inclusión de los sujetos en la realidad y en el sistema económico determinado por el contexto social en el que se encuentren.

2.1.- ENFOQUES DE LA VULNERABILIDAD SOCIAL

Si bien se ha planteado la Vulnerabilidad Social, desde distintos ámbitos, es importante poder destacar la relevancia que han tenido los distintos enfoques que se le ha dado, ya que permiten contextualizar las nociones de ésta, permitiendo configurar una definición más completa e íntegra, y globalizar, de cierta forma, la creación de nuevas políticas sociales que incidan en la focalización de recursos y una estratificación social más justa, para las personas que se encuentren en situación de vulnerabilidad. Por ende, se hace fundamental para nuestra investigación, mencionar los distintos enfoques a los que se refiere la vulnerabilidad social ligada a la creación e implementación de instrumentos de focalización de la población.

Dentro de los enfoques de la vulnerabilidad social, Katzman (1999) plantea un enfoque “sistémico” para comprender la visión de vulnerabilidad en los contextos de desigualdad. Ello implica la creación de un instrumento de análisis que incluya los distintos niveles sociales (desde lo micro hasta lo macro) por medio de un sistema común y compartido, que determine las formas de la pobreza, proporcionando una mirada más amplia a las desventajas sociales.

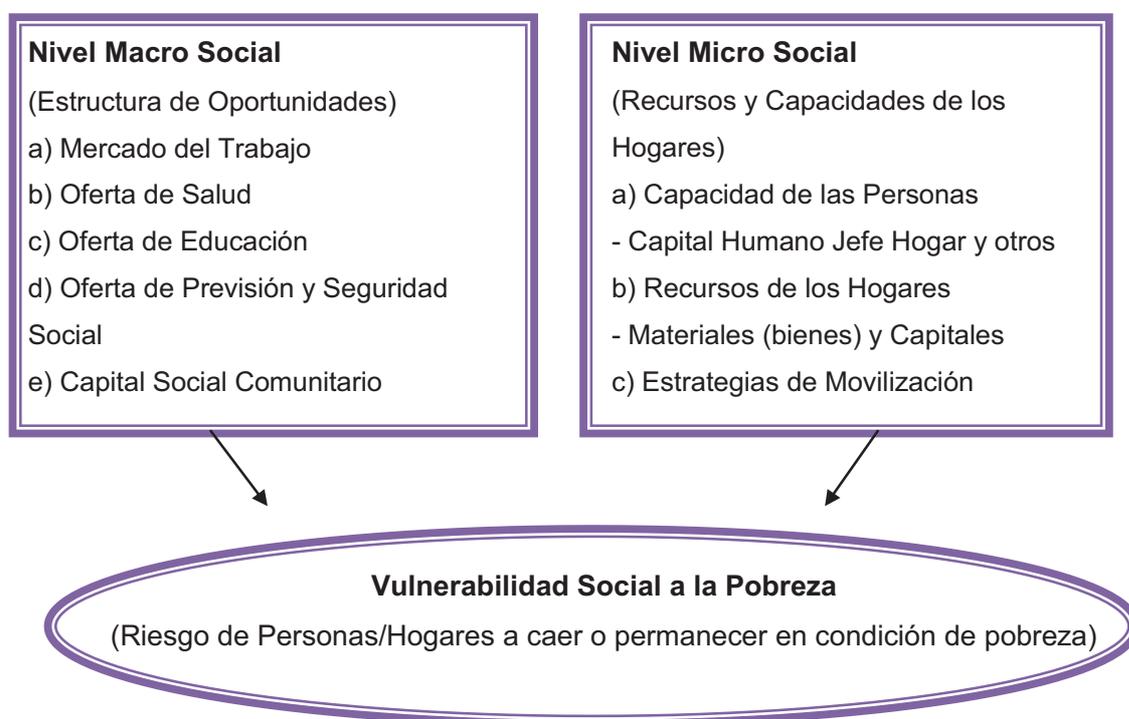
Por medio de esta concepción, es elemental mencionar la creación del modelo AVEO (**para Activos, Vulnerabilidad social y Estructura de Oportunidades**) con el objetivo central de “*ampliar la mirada sobre el problema de pobreza que enfrentan amplios sectores de nuestra sociedad*” (Katzman y Wormald: 2002: 133). El modelo, - en su idea más práctica- , pretende incidir sobre las causas de la pobreza introduciéndose en sus síntomas más visibles.

“El riesgo al que se ve enfrentado un individuo o un hogar a perder el bienestar, a empeorar su condición de vida, o haberse enfrentado a nuevos riesgos por no contar con los recursos necesarios para hacer frente a un evento que amenaza su condición de bienestar” (Katzman op cit.: 135)

El enfoque de vulnerabilidad, por tanto, bajo el modelo AVEO, plantea un análisis multidisciplinario (Pizarro op cit) que permita enfocar factores incidentes en la vulnerabilidad tanto internos como externos, logrando total coherencia según su convención de unificar un modo de insertarse sobre las formas de intervenir sobre la pobreza, y por supuesto, reducirla.

MODELO DE VULNERABILIDAD SOCIAL (Katzman)

CUADRO N° 6



Fuente: Domínguez, Vulnerabilidad a la Pobreza en Santiago de Chile, 2006

El modelo se instala desde la relación entre el acceso a las oportunidades, conformado como los factores externos que pueden conllevar a la vulnerabilidad y activos como aquellos recursos tangibles o no tangibles en el que el sujeto o grupo familiar puede tener total incidencia.

“El modelo AVEO propone que comprendamos la vulnerabilidad como multifactorial en sus causas y multidimensional en sus manifestaciones” (Busso op cit.: 12)

Esta cita intenta explicar el componente subjetivo dentro de la noción de vulnerabilidad. Su enorme amplitud logra incluir a todos los factores y elementos posibles que puedan agruparse como causa o consecuencia. Entonces, la vulnerabilidad es el término último para poder mencionar situaciones de carencias y/o necesidades.

Esta inferencia se aproxima a aquellos argumentos en los cuales el Sistema de Protección Social, trata de fundamentarse; sin embargo es complejo poder visualizar lo que realmente la población comprende por vulnerabilidad, y sí los enfoques verdaderamente hacen referencia a las reales situaciones de desamparo a las que pueda estar expuestas las familias, infiriendo que la vulnerabilidad y los factores de riesgo implicados no siempre están asociados a la capacidad generadora de ingresos de la familia, sino más bien, se relacionan a aquellos sistemas que deben estar cubiertos por el Estado, como lo son la Educación, la Salud, el trabajo, la Cultura, etc., y que al estar desprotegidos, impide que las personas salgan de la pobreza y logren abatir su condición de vulnerabilidad.

Es así, entonces, que podemos encontrar diferentes formas de visualizar lo que se entiende por vulnerabilidad social.

Entre otras definiciones, la CEPAL (2000) precisa al enfoque de vulnerabilidad social ligado a los desastres y catástrofes naturales, como causas del daño sobre la economía de un grupo familiar, lo que lo llevaría a condiciones de pobreza y vulnerabilidad. El entorno y las situaciones de siniestro, según este enfoque, son el principal agente que interviene, dejando de lado, en cierta forma, a las condiciones del sujeto.

Sin embargo, el Banco Mundial (op cit) concibe la estrecha relación que la vulnerabilidad tiene con el concepto de pobreza, señalándola como una incapacidad para controlar los riesgos presentes. Es decir, bajo este enfoque, la principal preocupación proviene del sujeto ante la inadaptación del entorno y del surgimiento de riesgos. La incapacidad de manejar riesgos implica un aumento de la vulnerabilidad.

Mientras tanto, otros enfoques altamente utilizados plantean que la vulnerabilidad se puede descomponer en: *i) Capacidad generadora de ingresos (CGI), es decir, los ingresos esperados de un hogar dada las características de sus miembros (nivel de educación, posesión de activos físicos); y ii) Volatilidad de dicho ingreso, producto de shocks idiosincráticos (enfermedad del jefe de hogar) o shocks agregados que afecten de modo particular a un hogar (disminución del empleo a nivel macro afecta de modo distinto a un hogar según las condiciones laborales de sus miembros).* (Rodríguez et al, op cit: 306), enfoque que también es utilizado en la medición de vulnerabilidad social, en nuestro país, a través de la Ficha de Protección Social.

“Desde el enfoque de la vulnerabilidad se podrían impulsar iniciativas de política pública que apunten a potenciar los recursos y a complementar las estrategias que tienen las propias familias, y la sociedad civil en general, para posicionarse de mejor manera frente al patrón de desarrollo vigente” (Pizarro op cit: 13)

Este último planteamiento mencionado da cuenta del desafío que tiene la vulnerabilidad social, mostrando una crítica constructiva e indirecta hacia la gestión que se realiza frente a la problemática de la vulnerabilidad.

Por ende, la multiplicidad de enfoques respecto a la vulnerabilidad, evidencia que la concepción de ésta tiene como base patrones de comportamientos tanto externos como internos. No hemos nombrado todos, pues generalmente los enfoques de cada autor mencionado se basan bajo el modelo planteado por Katzman, quien integra plenamente todas las incidencias sobre un sujeto con condiciones de vulnerabilidad.

Consecuentemente, Pizarro (op cit) señala que la complementación de factores permite un pronto avance en materia de políticas públicas. Si bien se busca eficiencia en la gestión, es necesario entender que la vulnerabilidad depende de las estructuras sociales y los modelos macroeconómicos implementados en cada país.

Por ello, la Vulnerabilidad Social incluye una serie de elementos que interfieren en la forma de manifestarse y en qué ámbitos de la subsistencia de un grupo familiar pueda desarrollarse. Diferentes autores, - además de los organismos ya mencionados -, han intentado explicar, por medio de la objetividad, algunas de las

causas que pudieran influir en la vulnerabilidad a niveles que contemplan necesidades y carencias que afectan los derechos del individuo en la sociedad.

Entre ellos, Sojo (2004), que plantea al Estado como el responsable de reducir la pobreza y la vulnerabilidad social en las familias, por medio de intervenciones e inversiones más concretas que otorguen seguridad a las familias. Realizando un recorrido desde la década de los noventa, plantea que los principales problemas sociales derivan de la desigualdad social y la pobreza. En consecuencia, propone formas para su reducción en conjunto con el de la desigualdad, mediante la intervención del Estado en políticas más efectivas y dirigidas a frenar el aumento de la brecha social. Esto promueve la participación protagónica del Estado como un ente productor de subsidios y programas estatales dirigidos a combatir los efectos de la desprotección social.

Moreno (op cit), otro referente a los enfoques y estudios sobre el fenómeno, ha incorporado la noción desde dos perspectivas. Por un lado, el enfoque asociado al concepto de fragilidad del sujeto, y por otro lado, como un riesgo que se hace inminente en el contexto de desigualdad y de segmentaciones sociales. En otras palabras:

“... La primera de tales concepciones –proveniente del uso cotidiano del término- remite a un estado o una condición específica, que se vincula a la vivencia de situaciones de fragilidad, precariedad, indefensión o incertidumbre por parte de individuos o poblaciones determinadas en algunas de las esferas de interacción más relevantes (trabajo, familia, comunidad, etc.)”. (Ibíd.: 12)

“La segunda concepción que incide sobre las definiciones teóricas de la vulnerabilidad, por su parte, introduce la noción de riesgo como un elemento constitutivo. La idea de riesgo, como sabemos, supone la intromisión de la contingencia en los cursos de acción, que se expresa característicamente en la mayor o menor probabilidad de que ciertas consecuencias negativas puedan materializarse como efecto de decisiones tomadas individual o colectivamente” (Ibíd.: 13)

Bajo tales juicios, éste autor sugiere mayor análisis para el estudio de la desigualdad, entendido como concepto dinámico, tanto en la construcción de hipótesis como en la forma en que se visualizan los elementos que componen el enfoque de pobreza, proponiendo la inclusión de las formas de desigualdad. Si bien señala que los estudios sobre el fenómeno han estado marcados por la individualización influida por el contexto de crecimiento de productividad, ello debe plantearse tras el efecto que producen los factores de riesgo sobre los grupos sociales. Y esto se refiere a condiciones inmediatas que afectan al bienestar del sujeto, situándolo bajo un nuevo contexto marcado por el desequilibrio en un sistema económico desigual.

Dados los enfoques referidos, es importante destacar la percepción como fin último de lo que entiende cada autor respecto a la vulnerabilidad y la desigualdad social como sistema que contribuye al proceso de pobreza en el aumento de la segmentación social, además de concebirse como una resignificación que se le da a los problemas sociales. La noción holística de vulnerabilidad permite reflexionar sobre los malestares de la sociedad, unificando el origen de cada uno, y permitiendo un análisis exhaustivo respecto a formas de combatir estos fenómenos que están asociados a la insatisfacción de necesidades humanas.

Tras dichos enfoques, es fundamental para nuestra investigación contar con una estructura que permita diferenciar los enfoques que se le han dado al concepto mencionado, para poder definir bajo qué punto de vista podríamos situarnos para la ejecución de nuestra investigación. Por tanto, cabe mencionar que Rodríguez (2000), ha planteado un cuadro resumen respecto a los enfoques que pudieran desligar del concepto de vulnerabilidad social, teniendo en cuenta distintas miradas desde la situación que acontezca a la condición de vulnerabilidad, su asociación y alternativas de acción para superar la condición de vulnerabilidad. Estas distintas perspectivas permiten agrupar una noción más completa de lo que es la vulnerabilidad.

A continuación, se presenta el siguiente esquema basado en el marco conceptual, del cual hemos resumido aspectos principales para orientar nuestro estudio.

ENFOQUES DE VULNERABILIDAD SOCIAL
CUADRO N° 7

ELEMENTO ARTICULADOR	QUE ES VULNERABILIDAD	CON QUE SE ASOCIA	A QUE (QUIEN) SE APLICA	QUE HACER
Poder (Bustamante, 2000)	Carencia total de poder	La exclusión inherente a todo sistema de dominación	Individuos, migrantes internacionales en particular	Ciudadanía ampliada; ejercicio de derechos
Modelo de desarrollo (Pizarro, 1989; Panorama Social 1999-2000)	Sentimiento de indefensión y la base material que lo sustenta	Nuevo modelo de desarrollo: mercado de trabajo segmentado y abiertamente favorable al capital; acceso restringido a los servicios sociales: merma de la acción colectiva y apatía general, aplastamiento de la microempresa.	Actores económicos y políticos en amplio sentido	Equilibrar relación laboral; expandir la participación, ofrecer algunos servicios universalmente, apoyar a la microempresa; reforzar calidad de acción pública; crear fondos de contingencias.
Pobreza (CEPAL, Lipton y Maxwell, 1992)	Riesgo de caer por debajo de la línea de la pobreza	Con ingresos bajos y volátiles	Personas y hogares	Focalizar apoyo con refuerzo de ingresos, promover nuevas fuentes o subsidios si cae el ingreso.
Shocks económicos	Vulnerabilidad atañe a los cambios de estatus económicos.	Circunstancial (cambios en programas públicos) e intrínseca (cambios económicos). Esta última, afecta a los actores que en un shock ven reducidos sus ingresos por: alta vinculación con el contexto económico; fuente de ingresos del hogar poco diversificada; bajo nivel de calificación o más dificultades para minimizar la caída de sus ingresos, por: a) pocos activos, ahorros o acceso al crédito; b) poca opción de incrementar la densidad laboral; c) escasa opción de usar experiencias en nuevo trabajo; d) poco acceso a transferencias de otros hogares; e) incapacidad de cambiar hábitos de consumo; f) dificultad para producir directamente; g) dificultad para adaptarse a nuevas situaciones (hipótesis de Shultz sobre la educación)	Personas y hogares	
Demografía (CELADE)	Características demográficas de los actores que debilitan su desempeño social	Con la incertidumbre propia de la modernidad tardía; con cambios estructurales y obsolescencia de habilidad, ocupación y reglas; rezagos sociodemográficos e irrupción de tendencias demográficas con elementos disruptivos	Hogares	Ejercicio de derechos; políticas preventivas; apertura informativa, acciones de reconversión, capacitación y difusión de habilidades "modernas", fomento de espacios de integración social
Activos (Moser 1998)	Carencia de activos o incapacidad para movilizarlos	Con recursos para que cualquier hogar enfrente shocks o se adapte a cambios externos: i) trabajo; ii) capital humano; iii) vivienda; iv) relaciones domésticas; v) capital social	Hogares	"Descubrimiento" de recursos, apoyo a las capacidades gerenciales, fomento del capital social, uso de la visión de los actores
Activos y estructura de oportunidades (Kaztman, 1999 y Filgueira, 2000; Filgueira, 1999)	Desajuste entre activos y estructura de oportunidades	Con la capacidad de los actores sociales de aprovechar oportunidades en otros ámbitos socioeconómicos y mejorar su situación o impedir deterioro. I) recursos de las personas; ii) recursos en derechos; iii) recursos en relaciones sociales	Actores sociales, Operativamente hogares	Identificar y promover activos; reducir la segmentación; sintonizar activos con estructura de oportunidades

Fuente: Rodríguez (2000)

El cuadro resumen (*cuadro n° 6*) permite identificar con mayor detalle a cada autor o grupo de investigadores respecto a cada postura, que curiosamente se enlaza de acuerdo a ciertas pautas ya sea desde condiciones ambientales como los recursos mismos que pudiera tener el sujeto ante el sistema. Además, las familias son posicionadas desde una lógica central, que permite comprender a los enfoques de vulnerabilidad como necesarios ante el contexto específico en que se encuentre el sujeto o grupo social, agrupando cada situación.

Por tanto, este marco conceptual prosigue el trabajo desarrollado por Katzman, complementando sus lógicas de medir la vulnerabilidad ante situaciones que afectan desde distintos ámbitos pero en similar importancia, y sobre todo en Chile, debido a la enorme brecha social que se genera en contradicción de un modelo económico positivo para el Estado en términos de crecimiento económico. Ello incorpora una de las incoherencias del mercado. A mayor crecimiento, mayor desigualdad social.

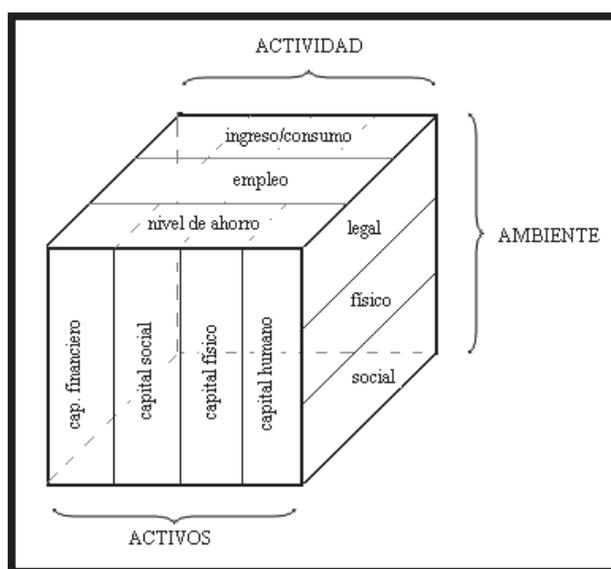
2.2.- DETERMINANTES DE LA VULNERABILIDAD SOCIAL

Por medio de los enfoques presentados, es importante también destacar algunos elementos determinantes, desde una percepción más concreta respecto a la relación entre las familias y el entorno. Cada elemento nombrado anteriormente concluye en el diagrama presentado a continuación, el cual reúne de manera global - y uniendo los enfoques- , todos los elementos que plantean las perspectivas de Vulnerabilidad Social en un esquema dinámico, reconociendo todos los factores mencionados dentro del contexto actual y dando paso a determinar qué productos específicamente son los que determinan la Vulnerabilidad Social de un sujeto o grupo familiar.

Porque si bien Katzman ha planteado un modelo de Vulnerabilidad Social, y Rodríguez ha resumido como cada enfoque relaciona su planteamiento con ciertos elementos interdependientes del fenómeno; el diagrama que a continuación se muestra, representa de forma más puntual, un hogar con sus dimensiones, sus determinantes y las variables asociadas a cada dimensión de la vulnerabilidad.

DIMENSIONES DE VULNERABILIDAD SOCIAL

CUADRO N° 8



Fuente: Henoch; 2010; Análisis de vulnerabilidad en los hogares chilenos

Las características se relacionan, permitiendo comprender como una deficiencia en alguno de ellos incide en la vulnerabilidad que presentan. Los supuestos que se utilizan son: a) Los hogares presentan mecanismos para suavizar el consumo como respuesta de los shocks, b) El ambiente se trata como componente externo y c) El comportamiento de un hogar no influye en la comunidad.

Esto tiene bastante sentido con el modelo de Vulnerabilidad Social, pues complementa la forma más interna y específica de un hogar que pudiera presentar índices de vulnerabilidad, determinado por las actividades de una familia.

Como lo plantea Henoeh (op cit), los mecanismos de respuesta a los shocks representan los “anticuerpos” ante las transformaciones sociales, siendo relevante el proceso de adaptación y la forma más práctica en que las familias pueden resistir o bien adecuarse ante esta cambiante realidad por medio de lo que más pueden influir: el consumo, como producto de la actividad y los activos.

En segundo lugar, Henoeh plantea al ambiente como algo externo. Sin embargo el ambiente se hace partícipe de la forma en que se desenvuelva el sujeto en el entorno social, pues al estar conectado directamente con los cambios sociales, pudiera ser un puente de información para los sujetos y para su condición.

Y en una última proposición, las conductas de un hogar si pueden generar influencia, a diferencia de este punto, porque si bien en nuestro país pudiera reflejarse una tendencia a la conformidad, en otros países de América Latina si pueden denotarse los comportamientos de los hogares para investigaciones respecto a cómo funcionan los grupos sociales y como se comportan las familias en esta realidad. La comunicación entre sectores consiguiera promover el movimiento de masas para el logro de fines comunes ante problemas sociales compartidos, con aspectos influyentes como la Cultura y la Identidad, entre otros.

Por tanto, resulta elemental tener una noción del cómo afectan las crisis a los hogares, dependiendo si el tipo de riesgo se presenta en los activos, actividades y resultados, teniendo en cuenta además, factores únicos que puedan incidir sobre la condición social en que se encuentren familias y grupos de actores sociales, que se encuentren en condición de vulnerabilidad.

INDICADORES QUE COMPONEN EL ÍNDICE DE VULNERABILIDAD SOCIAL

CUADRO N° 9

Categorías	Indicadores
Población	<ol style="list-style-type: none"> 1. Crecimiento de la población 2. Población Rural (como % de la población) 3. Tasa de fertilidad (Nacimiento por mujer)
Pobreza Ingresos	<ol style="list-style-type: none"> 4. Dependencia (Dependientes de la población en edad de trabajar) 5. GNI (Gross National Income) Per cápita 6. Índice de precios al consume (2000=100)
Investigación y Desarrollo	<ol style="list-style-type: none"> 7. Patentes/Investigadores en I+D (por cada millón de habitantes) 8. Artículos científicos y técnicos/ Investigadores en I+D (por cada millón de habitantes)
Indicadores Sociales	<ol style="list-style-type: none"> 9. Gasto público en sanidad (%PIB) 10. Ratio de matriculaciones en educación primaria, secundaria y terciaria (% grupo edad) 11. Promedio inmunidad sarampión, rubéola y DPT (%Niños 12-23 meses) 12. Esperanza de vida al nacer (años) 13. Mortalidad en menores de 5 años (por cada 1000 nacidos vivos)

Fuente: Álvarez, I; Cadenas, E; 2006

Desde aquí, se observa que, para estimar una medida global y efectiva de la Vulnerabilidad de los hogares, se requiere de una amplia secuencia de datos con seguimiento en el tiempo, a lo largo de varios periodos de observación a un mismo hogar. De esta forma, se podría obtener un nivel de dispersión del consumo, que ese mismo hogar va mostrando a lo largo del tiempo y a lo largo de los diferentes cambios y shocks que enfrenta cada familia.

2.3.- MEDICIÓN DE LA VULNERABILIDAD SOCIAL

Los desarrollos metodológicos para medir la pobreza han sido tarea de economistas y expertos en ciencias sociales desde hace ya varias décadas. Sin embargo, los antecedentes más importantes sobre el tema son las medidas de pobreza estructural (NBI) o por ingresos (línea de pobreza). De estas medidas, subyacen un conjunto de indicadores, los cuales se dedican a identificar situaciones dicotómicas o el posicionamiento relativo de los hogares en la estructura de ingresos.

Por su parte, se han desarrollado indicadores que concilian estos enfoques integrando ambas dimensiones (pobreza estructural y pobreza coyuntural). No obstante, estos indicadores siguen dando cuenta de situaciones de “pobreza” – caracterizándolas incluso – y no de vulnerabilidad, realidad que desdibuja el nuevo concepto y remite la idea del bien material y no la de necesidad ligada a carencias desde un enfoque subjetivo.

“Por la multidimensionalidad y multicausalidad inherente a la noción de vulnerabilidad, su medición es una tarea compleja. De todos modos, en la etapa inicial en la que actualmente se encuentra su desarrollo analítico, quedan como desafíos desarrollos teóricos y metodológicos que permitan avanzar sistemáticamente en la operacionalización y en la compleja y costosa recolección de información que la construcción del enfoque supone. No obstante las advertencias anteriores, se han hecho algunos intentos parciales y preliminares de medición, y de estos aparece con cierta claridad que la medición de los activos y de las estrategias tendrá que ser específica para cada objeto de estudio (Busso op cit: 25).

García Serrano (1998) desarrolla una propuesta de medición de vulnerabilidad sobre la base de considerar un continuo entre la “integración-exclusión-marginación”, caracterizando la posición de los individuos en función de los niveles de stock de capital humano (educación, salud y trabajo), capital social (redes familiares y amistades) y vivienda (características), utilizando una encuesta Panel.

Sobre la base de las encuestas de los países latinoamericanos, Perona (2001) realiza una propuesta que considera a la vulnerabilidad en vinculación con la pobreza por carencias y la marginación, definiéndola como una condición de riesgo. Las dimensiones que trabaja son la habitacional, sociodemográfica, educacional, laboral, provisional y relacional.

Sin embargo, estas dimensiones no son las únicas utilizadas para la medición de la Vulnerabilidad. En América Latina, mayoritariamente, se utiliza el método de medición de Vulnerabilidad, llamado Índice de Vulnerabilidad Social, (IVS) que introduce en la medición, categorías y dimensiones como la pobreza e ingresos, el

tipo de población, investigación y desarrollo e indicadores sociales; que permite medir en forma más holística la vulnerabilidad social de cada región.

2.4.- MEDICIÓN DE LA VULNERABILIDAD SOCIAL EN CHILE

Para medir la Vulnerabilidad Social en las familias chilenas hoy en día, se trabaja con parámetros sustentados bajo el Instrumento de Estratificación Social, llamado Ficha de Protección Social, siendo testigo y ejecutor de este emergente cambio de paradigma y, que en la actualidad, se encuentra en proceso de actualización, que permita de manera más eficiente identificar los distintos grados de vulnerabilidad de los diferentes estratos sociales de nuestro país.

Este instrumento responde mayormente a la necesidad del país de adecuar los instrumentos existentes en la política social a una nueva lógica: la de una política de protección social fundada en derechos. En dicha modificación, entonces, el nuevo instrumento de estratificación cambia su fundamento desde la pobreza - carencia a la **vulnerabilidad**, operando con una concepción más dinámica de la pobreza, que permita identificar oportunamente a aquellas personas y familias cuyos rasgos de vulnerabilidad los priorizan como destinatarios y beneficiarios de la protección social.

La Ficha de Protección Social obedece a la necesidad de abrir una puerta más justa a la red de beneficios sociales del Estado, y que sea capaz de recoger los cambios experimentados por la pobreza, de identificar las distintas dimensiones que confluyen en ella, de detectar a quienes viven situaciones de vulnerabilidad y de recabar información pertinente para la aplicación de los programas de

protección social. Con estos fines, el Estado considera que se apalían las necesidades de las familias más vulnerables, lo que incide netamente en las estadísticas que maneja, - en este caso - , el Ministerio de Desarrollo Social, cuando se habla de pobreza y/o vulnerabilidad.

2.5.- POLÍTICAS PÚBLICAS Y VULNERABILIDAD

Las políticas públicas en nuestro país han tenido un notable avance, desde la entrada al Sistema de Protección social, y con ello, la medición de vulnerabilidad social como nueva concepción para comprender y abordar los desafíos existentes en materia de protección y seguridad social; basándose a su vez, en un enfoque de derecho, el cual ha tratado de entender las políticas sociales desde una óptica distinta, trazando nuevos deberes y exigencias en aras a una adecuada implementación.

“...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” (MIDEPLAN op cit: 33)

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 reflexión distinta, donde las necesidades deben entenderse de forma más heterogénea y, donde resumidamente, debe aspirarse a la búsqueda de mayores

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

Durante la década 2000-2010, como parte del proceso de democratización, se buscó transitar de un enfoque basado en las necesidades a uno basado en el derecho a la protección social, garantizando derechos sociales básicos como condición previa y primordial de ciudadanía. Progresivamente, se buscó universalizar el acceso a servicios en las áreas de salud, pensión, desempleo, cuidado infantil y educación primaria. Desde un enfoque residual y temporal se pasó a constituir una protección social con perspectiva de base, convirtiendo a la protección social en un componente permanente de la estrategia de desarrollo para el crecimiento inclusivo (OIT: 2011).

Por ello, la política social, a partir de la entrada del Sistema de Protección Social, asume la responsabilidad de diseñar una estrategia de intervención integral e intersectorial a favor de las familias en situación de vulnerabilidad social.

Es así que a partir del 2000, se inician las reformas que van a ser el principal soporte del sistema de protección social:

- 2002: Se reemplazó el subsidio de desempleo por un seguro de desempleo, el que se amplió en el año 2009.
- 2004: Se legisló sobre Programa Chile Solidario, como sistema de protección social y la reforma a la salud denominada Atención Universal de Garantías Explícitas (AUGE).

- 2006: Se creó el programa Chile Crece Contigo, de atención a la primera infancia, el que fue acompañado por una amplia extensión de la cobertura de educación pre- escolar.
- 2008: Se instaura la reforma previsional, que involucró diversos aspectos que ha pretendido proteger el ingreso de los trabajadores frente a diversas situaciones de desamparo con cambios significativos, tales como implementación del subsidio al empleo joven, la obligatoriedad de las cotizaciones de los independientes; cobertura del seguro de invalidez y sobrevivencia, bono por hijo nacido vivo, nuevas formas de inversión de los fondos previsionales, entre otros.
- 2009: Se creó el Sistema Intersectorial de Protección Social, que responde a un modelo de gestión, constituido por las acciones y prestaciones sociales ejecutadas y coordinadas por distintos organismos del Estado, destinadas a la población más vulnerable socioeconómicamente y que requieran de una acción concertada de dichos organismos para acceder a mejores condiciones de vida, o también conocido como el subsistema de protección integral a la infancia "Chile Crece Contigo".

Estas reformas que han dado sustento al Sistema de Protección Social, también se han fundamentado bajo el alero de la Seguridad Social, la que hace referencia a un campo de bienestar social, el cual, a partir de los últimos años, el Estado ha tratado de implementar, pero condicionado a la subsidiariedad y el asistencialismo que lo caracteriza desde el régimen militar. Sin embargo, la seguridad social es un mecanismo en el que el Estado no puede estar ajeno, principalmente por relacionarse con la protección social y la cobertura de las necesidades

socialmente reconocidas, como el desempleo, la salud, la pobreza, la vejez, las discapacidades, etc.

Así, podemos entender a la seguridad social como “*Un conjunto de programas existentes que tienen por objeto proteger el ingreso de los trabajadores frente al desempleo, a las enfermedades, a los accidentes, a la incapacidad laboral durante la vejez; y a sus dependientes frente a la invalidez o muerte del jefe de hogar, y finalmente, a mejorar los niveles de consumo de los menores y mayores en situación de pobreza e indigencia*”. (Torche, A; Wagner, G; 1992: 2)

Desde aquí, se construye una serie de principios que posteriormente darán base para la creación e implementación del Sistema de Protección Social, como son la Solidaridad, Universalidad, Participación e igualdad, los cuales son las directrices básicas en los que los programas sociales han asentado sus procedimientos.

- ❖ El principio de *Solidaridad* se define en cuanto cada cual aporta al sistema de seguridad social según su capacidad contributiva y recibe prestaciones de acuerdo a sus necesidades, lo que constituye una herramienta indispensable a efectos de cumplir con el objetivo esencial de la seguridad social: la redistribución de la riqueza con justicia social.

- ❖ El principio de *universalidad* se puntualiza en cuanto la seguridad social debe cubrir todas las contingencias (riesgos) a las que está expuesto el hombre que vive en sociedad, y a su vez, a la que todas las personas deben estar amparadas por la seguridad social.

- ❖ El principio de *participación* se delimita en cuanto la sociedad se involucre en la administración y dirección de la seguridad social a través de sus organizaciones representativas en un sentido amplio, esto implica que deben hacer sentir su opinión todos quienes de una forma u otra están alcanzados por la seguridad social.

- ❖ El principio de *igualdad* no es exclusivo de la seguridad social, sino que es consustancial a todas las materias e implica que todas las personas deben ser amparadas igualitariamente ante una misma contingencia. Analizando las desigualdades sociales y económicas, el tratamiento debe ser adecuado a efectos de que la prestación cubra en forma digna el riesgo en cuestión, independiente de la referida desigualdad.

Es así entonces, que del Sistema de Protección Social se desprenden componentes de Seguridad Social, como la Reforma Previsional y con ello elementos de asistencia social como lo es el Programa Chile Solidario, donde se puede visualizar una especie de disputa entre un “polo” bienestarista por así decirlo, con mayor rol del Estado y el gasto social, y garantizador de derechos, con un “polo” neoliberal, por así llamarlo también, con predominio del mercado y mínimos sociales.

En el fondo, se ha tratado de cambiar o ir paulatinamente evolucionando de un Estado neoliberal y asistencialista a un Estado de “Bienestar” garante de derechos; sin embargo, la creación del sistema de protección social representa sólo medidas de contingencia social y política, ya que se sigue fomentando la dependencia y el asistencialismo, mediante la entrega de subsidios, transferencias monetarias y medidas que solo benefician a una parte de la población, dejando a otra en desventaja respecto a mejorar su calidad de vida. Por ende, la focalización

es exclusiva, principio que de algún modo va en contra con los lineamientos que pretende promover el estado actual.

Sin embargo, estos avances en materia de protección social son destacables, sobre todo cuando mencionamos que el conjunto de reformas representan un nuevo capítulo en la política social chilena, pues operan con la lógica de los derechos garantizados por ley. Así, toda persona que cumpla con las condiciones de elegibilidad requeridas –ya sea edad, actividad laboral o nivel de ingresos– tiene derecho a acceder a los beneficios que le correspondan, pues en su calidad de leyes, tienen un factor de estabilidad y seguridad jurídica que dificulta su eliminación o cambio al asumir gobiernos de distinto signo político. El énfasis que predomina al implementarse el sistema de protección social, está referido a la construcción progresiva de una red de apoyo y protección social bajo el alero de un enfoque de derechos. Por su parte, en el año 2008 se generó la Red Protege, que pone en línea información sobre los derechos de acceso a subsidios y programas públicos.

Para los últimos 2 años, y coincidentemente con el cambio de gobierno de Concertación al actual gobierno propiciado por la Alianza (Derecha), es importante mencionar que es poco visible la implementación de políticas públicas concretas en temas de superación de pobreza y de intervención sobre las familias más vulnerables, observándose solo en la entrega de determinados bonos, tales como el bono de ingreso ético familiar, adjudicado a partir del año 2011 a las familias consideradas en extrema vulnerabilidad.

La Vulnerabilidad Social vista en este capítulo denota un proceso complejo y complejizado a través del tiempo por medio de los distintos enfoques y conceptualizaciones que se le han dado a una representación de la realidad, teniendo en cuenta que las distintas posiciones reflejan el contexto en el que se ha determinado tal postura. La multiplicidad de puntos incide sobre las políticas diseñadas en distintos Estados de acuerdo a factores económicos, políticos y socio- culturales.

Pero bajo estas circunstancias, resulta curioso que al hablar sobre esta problemática, bajo una asociación libre, se relacione generalmente vulnerabilidad social al concepto de pobreza, refiriéndose ésta como la nueva forma de denominar a la pobreza.

Aun así, la vulnerabilidad va más allá del concepto mismo: es la reformulación respecto al modo de afrontar la desigualdad social y entenderla desde lo más concreto, llegando a las familias más desprotegidas para intervenir sobre su condición de desprotección, influyendo sobre las pautas de trabajo en un Estado Subsidiario.

Por lo tanto, en esta parte de la investigación la vulnerabilidad social ha sido definida como una condición de desequilibrio dependiente de factores internos y externos, que debiliten o potencien a los grupos sociales a superar dificultades respecto a sus carencias y/o necesidades dependiendo de este contexto multidimensional en el que se mueve dicha problemática. Es complejo además llegar a un acuerdo para establecer una definición universal y compartida a nivel global. Tal situación genera enfoques y miradas diversas pero que reflejan un trabajo de fondo con las desigualdades existentes y que hoy se acrecientan aún

más en conjunto con modelos económicos centrados mayoritariamente en la promoción a los mercados en este nuevo contexto macroeconómico.

En consecuencia, la vulnerabilidad tiene asociadas variadas nociones sustentadas por enfoques que le dan soporte para que esta problemática sea puesta en discusión y pieza de investigaciones que permitan resolver cual pudiera ser la forma de trabajar con este fenómeno y como el Estado debiera intervenir en políticas diseñadas para terminar con las desigualdades sociales. Los enfoques están asociados en base a distintas orientaciones, entre ellas:

Como condición de riesgo: el Estado, frente a este punto, si bien no puede inmiscuirse sobre los fenómenos y catástrofes naturales que plantea CEPAL, - pues son fenómenos inalterables - si puede ejercer influencia sobre la inadaptación a los riesgos (Busso op cit.), aportando a la intervención en la adaptación en situaciones de riesgo y fragilidad por medio de políticas sociales focalizadas hacia esta población, y en la educación a la población ante formas de sobrellevar las transformaciones de la sociedad.

Resultado de catástrofes y/o siniestros naturales, que afectan sobre la economía de una familia, como un factor del cual no se posee control debido a fenómenos y/o siniestros no predecibles.

Carencia de recursos o activos que contraen a las familias hacia la inmovilidad en el sistema y bajo la superación de desequilibrios, visualizados mayoritariamente desde un Estado dirigido bajo un modelo Neoliberal y enfocado hacia los sistemas privados y la movilización del mercado.

Tras tales criterios, es necesario reconocer que la vulnerabilidad representa una condición de indefensión de caer o recaer en situación de pobreza, donde cualquier individuo puede estar expuesto hoy o en un futuro próximo y en cualquier ámbito de la sociedad (económico, de salud, catástrofe, entre otros). No obstante, tras la continuidad de trabajos relacionados a erradicar la pobreza a nivel macro como objetivo de la sociedad actual, esta noción continúa una conceptualización hoy en día multidimensional, tomando en cuenta otro tipo de carencias que van más allá de lo material o de consumo. Ello entraría en debate para luego fortalecer elementos que, anterior a la década de los 80', no eran visualizados por motivos de razonamiento crítico y porque era sólo el comienzo para que el concepto tomara fuerza tanto en las lógicas de Estado, Mercado y la comunidad.

Por ende, esta diversidad de enfoques en distintos tiempos ha permitido incluir una serie de elementos claves para intervenir sobre los sectores marginados, y sobre todo en América Latina, donde el ideal debiera enfocarse hacia un compromiso ético por sacar a las familias de la condición de marginalidad así como también la promoción de seguridad y protección social hacia estos sectores. En lugar de propuestas de creación, la vulnerabilidad necesita de un enfoque sistémico, ligado a la implementación de nuevos patrones de gestión en la implementación de políticas sociales.

Esta perspectiva posee gran relevancia hacia la investigación sobre las formas en que se intentan resolver los problemas sociales actuales. Y ellas debieran conformar puntos clave de trabajo de agendas de Gobierno en América Latina, lugar donde la brecha social es altamente visible para el mundo y reflejada por índice medio - alto de desigualdad en la distribución de ingresos, y con ello, la inequidad social.

La intervención, indiscutiblemente, dependerá de las circunstancias en las que ocurra, por lo tanto debe ser focalizada así como los programas y políticas sociales hoy lo son; porque el conjunto de factores que inciden sobre la vulnerabilidad social dependen de un contexto donde existen condiciones únicas.

La vulnerabilidad social, entonces, es el mejor modo de comprender los problemas sociales según la realidad en la que se encuentre y América Latina es, sin duda, su mejor expresión.

Por tanto, según esta condición los índices de vulnerabilidad social reflejan resultados diversos, tomando en cuenta las condiciones en que se trabaja con las familias vulnerables, los instrumentos de estratificación y la entrega de beneficios, los cuales si bien aparecen para paliar la segmentación social, no necesariamente inciden sobre el fondo de los problemas que subyacen de la vulnerabilidad social.

II PARTE

MARCO

REFERENCIAL

CAPITULO 3

SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL

La estrategia de Protección Social comienza a consolidarse en América Latina a fines de la década de los noventa, al percibir que a pesar que el continente muestra considerables logros en términos de indicadores sociales básicos, en la práctica, existen todavía importantes segmentos de la población que viven en condiciones de extrema pobreza.

Por ende, la noción de protección social ha sido vinculada al desarrollo de *"acciones públicas tomadas en respuesta a los niveles de vulnerabilidad, riesgo, y la privación que es considerada socialmente inaceptable dentro de un régimen dado o la sociedad"* (Conway et al, 2000: 12). En la misma línea, Viana y Levcovitz plantean que *"la protección social consiste en la acción colectiva de proteger a los individuos contra los riesgos inherentes a la vida humana y/o asistir necesidades generadas en diferentes momentos históricos y relacionadas con múltiples situaciones de dependencia"*(2005: 17). Otra línea de análisis es la referida por Girotti (2001) quien vincula la protección social con la necesidad de asegurar las necesidades individuales y familiares, que pueden ser satisfechas por la intervención de una pluralidad de actores públicos y privados, capaces de proveer sobre títulos diversos y grados variados de eficacia la tutela y el sustento de los sujetos más débiles.

Es decir, la protección social está asociada a la intervención del poder público para enfrentar los riesgos que refieren a vulnerabilidades relacionadas a las fases del ciclo de vida, a la pertenencia a colectivos discriminados (género, etnia, discapacidad) o asociadas a situaciones sociales, como el desempleo, enfermedad, discapacidad u otras. La necesidad de protección social de los más vulnerables está fundada por la desigualdad social, que es causada por factores políticos, sociales, culturales o económicos. La mayor parte de los conceptos y sistemas de protección social van a tratar de reducir esas desigualdades, ya sea por razones de control social o éticas (Ibíd.).

La protección social remite a una acción del poder público para enfrentar esas situaciones de riesgo, vulnerabilidad y dependencia que sufren las familias y personas. El conjunto de políticas públicas se articula en torno a determinados modelos de protección social que refieren a los acuerdos institucionales, financieros, sociales y políticos respecto la cobertura de riesgos, los grupos prioritarios, estrategias de protección y alcance de la respuesta de protección frente a dichos riesgos.

Los Sistemas de Protección Social están vinculados al modelo en torno al cual se distribuye el bienestar y la protección de individuos y familias ante condiciones de vulnerabilidad, riesgo y dependencia. La Protección Social consiste en la acción colectiva frente a esos riesgos y vulnerabilidades y expresan un compromiso de solidaridad respecto de conciliar la independencia individual con la responsabilidad colectiva (Fonseca: 2008).

Por consiguiente, bajo estas premisas se crean estrategias a través de sistemas, para dar respuestas a las situaciones críticas de las personas socialmente vulnerables. Estos sistemas se expresan a través de programas, políticas sociales y sistemas de seguridad social, en los cuales los Estados Latinoamericanos pretenden intervenir frente a problemáticas sociales de carácter multidimensional y multicausal, con estrategias destinadas a disminuir factores como la inequidad, exclusión social, desigualdad, vulnerabilidad social y pobreza; factores que afectan el bienestar de individuos, familias y comunidades, pero que no responden a una única necesidad básica insatisfecha, sino más bien pretenden solucionar o aliviar dimensiones de bienestar social como la salud, educación, la vivienda, entre otras, que al no estar satisfechas afectan la calidad de vida de las personas.

La Protección social, debe incluir todas aquellas variables de orden económico, político y social que garanticen la salvaguardia en eventos adversos que pudieran causar detrimento a la salud, al empleo, al bienestar y a la calidad de vida de las personas, y basarse en criterios de equidad y justicia social.(Mejía- Ortega, L; Franco-Giraldo, F : 2007: 473)

Frente a esta premisa, se hace tremendamente complejo definir a la protección social como algo sencillo, una vez que existe una diversidad de factores que contribuyen, en mayor o menor grado, a la satisfacción de las necesidades humanas.

Es así que, a nivel global, han surgido diversos debates sobre la protección social y los fenómenos que la acompañan como la multidimensionalidad de sus causas y consecuencias, la forma de medirla, el papel que cumplen los distintos actores, la efectividad de las políticas públicas, los enfoques que se adoptan para lograr

impactos positivos y principalmente quienes deben ser protegidos en estos sistemas.

Las respuestas sobre quién es protegido, cuánta protección recibe y mediante que mecanismos, son las que muestran las características más importantes de los Sistemas de Protección Social en términos de cobertura, medios de acceso, tipo de beneficios, nivel de gasto, forma de administración, modelo de gestión e impacto sobre los indicadores sociales (Moreno op cit: 2005).

Además de ellos, están los aspectos referidos a la matriz ideológica, el padrón de ciudadanía social, el peso de las familias, del mercado y del Estado en la provisión del bienestar. También, como señala Silva e Silva (2004), señalan al grado de generosidad de las provisiones, su énfasis universalista o focalizado, el énfasis en los derechos sociales o grados de desmercantilización, el grado de participación social democrática o su carácter público o privado, etc.

En el caso latinoamericano, el grado de desmercantilización y la extensión de los derechos sociales ha sido planteado como una alternativa a desarrollar frente al modelo residual y asistencialista de políticas sociales, implementado en la región en virtud de las reformas neoliberales (Barba: 2004)

En América Latina y Chile, existe una reciente discusión sobre el redireccionamiento de las políticas sociales desde el asistencialismo a políticas vinculadas a la cobertura de riesgos y vulnerabilidades a lo largo del ciclo vital y su aseguramiento mediante derechos sociales (Molyneux: 2007).

Por ende, se han ido desarrollando diversos conceptos y enfoques que determinan la protección social, dados según el contexto socioeconómico, político y cultural en que se encuentre cada región, como por ejemplo la definición de protección social que ha hecho las Naciones Unidas (2000), la que incorpora de manera explícita el enfoque de derecho, mientras que la Organización Internacional del Trabajo (OIT op cit) la ha definido en función de los derechos a beneficios y prestaciones a los que la ciudadanía puede acceder para protegerse del brusco decaimiento en sus estándares de vida, elaborando la propuesta de “piso básico de protección social”. A su vez Abramovich (2006) lo ha hecho con el fin de generar respuestas asistenciales, de promoción y desarrollo social, ante los riesgos del entorno, con un enfoque de derechos; el Banco Mundial, por su parte, ha instalado un concepto de protección en función de su capacidad para responder *ex ante* y *ex post* a diversos escenarios de riesgo (Holzmann y Jorgensen: 2000).

Por su parte, en nuestro país - y fundado en la teoría de la vulnerabilidad y enfoque de derechos - MIDEPLAN (2004) identifica la Protección Social, asumiendo que para llevar a cabo una política efectiva de protección social a familias en situación de extrema pobreza, es necesario asumir una perspectiva de derechos y de acceso igualitario a oportunidades que obliga al reconocimiento de esta perspectiva como base para la formulación de medidas relativas a la integración. Por ello, resulta esencial definir aquellos mínimos sociales que deben ser asegurados al conjunto de la población.

Esto aplica, en particular, a la protección de aquellas personas que no tienen capacidad de provisión autónoma de los recursos necesarios para la satisfacción de sus necesidades básicas; esto es, que tienen un desenvolvimiento limitado en los mercados donde se efectúan las transacciones para el acceso efectivo a satisfactores asociados a la sobrevivencia y al bienestar.

Esta Protección social se identifica a través de sistemas y programas que dan respuestas a las situaciones críticas de las personas socialmente vulnerables, mitigando con ello el impacto de las perturbaciones macroeconómicas.

“Todos estos elementos han elevado la discusión actual sobre política social, sistemas de protección y las estrategias de intervención por parte de los Estados, a desarrollar un nuevo concepto que de alguna forma busca readecuar la definición de mejoramiento de las condiciones de vida, cohesión social o cualquier forma de riesgo de exclusión social extensivo a la población en general.” (MIDEPLAN: 2005: 23)

Los distintos modelos de enfoque de derechos y su concreción, particularmente en América Latina, a través de las propuestas de Sistema de Protección Social Basado en Derechos y de las propuestas de Manejo Social de Riesgo, presentan propuestas disímiles que implican diferentes vinculaciones entre las políticas sociales y el enfoque de derechos. Reflejan por una parte, la tensión entre visiones más bien centradas en la protección, donde los derechos no son una variable central sino el aseguramiento de ingresos y por otra parte, la visión más centrada en el bienestar, con políticas universales, fundadas en derechos (Sojo: 2007). Estas tensiones van a reflejarse en el debate sobre qué tipo de políticas sociales generar en Chile y qué rol van a cumplir los derechos, no ya como mecanismos discursivos, si no con condiciones de exigibilidad.

Si bien existen diferentes enfoques que nos acercan a un concepto global de protección social, en todos ellos podemos distinguir ciertos elementos comunes y mínimos que se visualizan en las estrategias utilizadas en la de protección social, como por ejemplo:

- Se focalizan en la población más pobre, más desprotegida, vulnerable o críticamente pobre.
- Las intervenciones se desarrollan para lograr un mejor manejo del riesgo social y pueden estructurarse en forma de red o programas sociales integrados.
- Los programas que se desarrollan en contexto de protección social cubren una amplia gama de iniciativas, ya sean transferencias monetarias, seguridad alimentaria, acceso a salud básica, acceso a educación, vivienda u otros.
- Las iniciativas propician la participación de los beneficiarios y muchas de ellas definen mecanismos de control social por parte de los mismos.
- Los programas de protección social definen incentivos, requisitos, condiciones o contraprestaciones por parte de los beneficiarios, quienes deben asumir alguna cuota de compromiso con los mismos.

Un enfoque integral de protección social implica que sus intervenciones no constituyan acciones aisladas, sino que obedezcan a un conjunto de políticas que vayan de manera coordinada hacia una misma dirección para el logro de objetivos comunes focalizados para la población.

En el caso chileno, Raczynski y Serrano (2005) plantean que se debe profundizar el eje del bienestar y los derechos sociales de ciudadanía que supere la concepción de la política social como herramienta de compensación de los desequilibrios que genera la operación del mercado.

3.1.- SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN CHILE

En Chile, la trayectoria de las políticas de protección social (path dependency) está marcada por las reformas de los 80', orientando las políticas sociales que perduran en la actualidad (como la dualización de los servicios sociales) o que han sido objeto de cambios (como el mayor gasto social) y que muestran a partir de los 90', con intereses de continuidad y cambio (Draibe y Riesco: 2007).

Con la recuperación de la democracia en 1990, hay una revitalización de las políticas sociales, aumentando el gasto social gracias a una reforma tributaria y se establece un modelo 'híbrido', en que se mantienen las reformas privatizadoras de los '80, con fuerte énfasis del mercado y en el rol del crecimiento económico, pero con un mayor gasto social, que permite pasar de un modelo autoritario excluyente a uno democrático inclusivo (Castells: 2005)

Así, la estrategia seguida a partir del retorno a la democracia (1990) es la de "crecimiento con equidad" poniendo énfasis en el crecimiento, el principal elemento de continuidad y la equidad (mayor gasto social), el de cambio (Martin op cit).

Durante la década 2000-2010, como parte del proceso de democratización, se buscó transitar de un enfoque basado en las necesidades a uno fundamentado en el derecho a la protección social, garantizando derechos sociales básicos como condición previa de ciudadanía. Progresivamente, se buscó universalizar el acceso a servicios en las áreas de salud, pensión, desempleo, cuidado infantil y educación primaria. Desde un enfoque residual y temporal se pasó a constituir una protección social con perspectiva de piso, convirtiendo a la protección social en un

componente permanente de la estrategia de desarrollo para el crecimiento inclusivo (OIT op cit).

Trayectoria de la Protección Social en Chile (1990-2010)
CUADRO N° 10

	Revisión modelo y pago de la deuda social(1990-2000)	Instalación de un Sistema Protección Social (2000-2010)
Enfoque	Crecimiento con igualdad	Mayor rol del Estado. Creación del Sistema de Protección Social.
Estrategia	Complementariedad económica y social. Nueva institucionalidad social.	Más regulación. Garantizar derechos en el ámbito público y privado.
Rol del Estado	Estado rol más activo (regulación/políticas y programas sociales)	Ampliación reestructuración y eficiencia gasto social. Nuevos programas (Auge, Chile Solidario, Reforma Previsional y Chile Crece Contigo), Seguro de Desempleo, Obligatoriedad 12 años escolaridad, Aumento cobertura pre-escolar.
Gasto social	Aumento sustantivo y sostenido. Reforma tributaria	Aumento. Tributos específicos para financiar programas (Auge y Chile solidario) Royalty.
Políticas hacia la extrema pobreza	Reducción extrema pobreza Grupos vulnerables Reforma educacional	Políticas en el marco de derechos. Integralidad de la provisión bienes y servicios sociales. Red Protege. Preocupación por pobreza y desigualdad.

Fuente: Martín, María Pía, 2011.

Como se aprecia en el *cuadro n° 10*, en la década de los 90 hay un rol más activo del Estado en la protección y promoción social. Aparece una nueva institucionalidad en el ámbito social. Especialmente va a haber un énfasis en las políticas de desarrollo de capital humano, con una apuesta por mejorar tanto el desarrollo del país como de las personas con la reforma educacional. Entre 1990 y 2010 existirían dos períodos en políticas sociales. El primero (1990-2000) marcado por la equidad, gobernabilidad y desarrollo en democracia y el segundo (2000-2010) con mayor centralidad de las políticas de igualdad y protección de derechos sociales. Durante los 90 emerge la inversión de recursos fiscales, que implica pagar la “deuda social” o déficits acumulados en educación, salud, vivienda y demás sectores sociales. Este período - a grandes rasgos - , está marcado por una caída importante de la pobreza e indigencia, las políticas de reparación y pago de la deuda social, la creación de una institucionalidad en el área social, la centralidad de la educación a través de la reforma respectiva y la creación de programas sociales específicos, destinados a grupos vulnerables.

En el primer período que transita de 1990 a 2000, el Estado asume una función social activa, que se traduce en un aumento del gasto social. Se duplican los presupuestos de salud y educación, se inician los programas sociales dirigidos a los grupos más vulnerables y comienza la reforma a la educación (Martin: 1998). En este periodo, se agregaron sucesivas transformaciones en los dispositivos de ayuda y seguridad social, hasta conformar un esbozo de sistema de protección social. La política social, prioritariamente, se hizo cargo de la pobreza que afectaba a más del cuarenta por ciento de los chilenos. Sólo en los últimos años de esta fase se avanza hacia combinar la focalización con una mayor ampliación universal a ciertos beneficios y derechos garantizados.

Mientras que en la segunda etapa, a partir del 2000, se inician las reformas que van a ser el soporte principal del sistema de protección social. Las bases para este cambio o reforma de la política social se han ido asentando a lo largo de estos años de democracia. Desde el primer gobierno democrático, se desarrolló un discurso programático y político en que estaban presentes los temas de la participación, el mejoramiento de la democracia y la ciudadanía. Las reformas señaladas, a partir del 2000, materializan una acción pública de potenciamiento de la ciudadanía en el ámbito de las políticas sociales. Ello va a tener su mayor expresión en la voluntad programática, el discurso y la acción del gobierno de Bachelet, de diseñar e implementar un Sistema de Protección Social fundamentado en derechos.

El marco que permite este avance está dado por la estabilidad política y macroeconómica, los índices de crecimiento económico y la constante reducción de la pobreza, y no así de la desigualdad que se mantiene constante, pese al crecimiento económico y disminución de la pobreza. El Sistema de Protección Social tiene una base normativa y legal de garantizar derechos, y evitar el asistencialismo como la definición discrecional de las prestaciones. Como señala Hardy (2010), se pretende evitar el asistencialismo, entregando una combinación de transferencias monetarias con iniciativas promocionales para generar igualdad y oportunidades, esencialmente en salud y educación.

Las innovaciones y reformas realizadas entre 2000 y 2010 a la protección social buscaron, en primer lugar, ampliar significativamente la cobertura de las prestaciones, incorporando como noción eje la cobertura de riesgos a lo largo del ciclo vital. En segundo lugar, la protección se extiende al conjunto de la ciudadanía, abarcando no sólo a los extremadamente pobres, sino también a los grupos vulnerables pobres y no pobres, apuntando a mejorar la calidad, oportunidad y equidad en el acceso a los servicios para la realización de sus

derechos. La noción de garantías pasa a estar en el centro de la formulación del Sistema de Protección Social. Se observa, en el caso chileno, el desarrollo aún en construcción, de un enfoque de protección como garantía ciudadana (Cecchini, S; Martínez; R: 2011). En tercer lugar, las reformas buscan una mejor integración entre los componentes contributivo y no contributivo de la protección social, particularmente en la reforma de salud AUGE y en la Reforma Previsional.

El Sistema de Protección Social con el que Chile cuenta hoy se construye a partir de iniciativas de antigua y más reciente data en las áreas de la asistencia y la seguridad social así como de los subsidios para fomentar el acceso al empleo, la salud, la educación y la vivienda.

“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” (PROTEGE:2008:37)

Con esta premisa, MIDEPLAN entiende a la protección social bajo la cualidad esencial de *prevenir*. Y esta noción está ligada a los posibles riesgos que nacen en la sociedad, buscando estrategias de reducción de caer en riesgo (o en la cualidad de vulnerable). Esto tiene estrecha relación con lo que establece el Banco Mundial ante el riesgo de caer en desdicha y por ende, en la vulnerabilidad.

Entonces, el principal foco de atención ligado al Sistema de Protección Social está asociado a la equidad en recursos y oportunidades para mejorar la calidad de vida de las familias. En Chile, este elemento ha sido por décadas la principal preocupación en las agendas de Gobiernos, pues, aunque se han modificado las formas de abordar la protección social, la equidad aún no es tema resuelto.

3.2.- ENFOQUE DE DERECHOS

El enfoque de derechos del Sistema de Protección Social que establece MIDEPLAN, alude a la posibilidad que ha tenido la ciudadanía de exigir el cumplimiento de sus derechos frente a las instituciones públicas del Estado. Este requerimiento ha enriquecido las oportunidades de participación e influencia de la sociedad civil en la generación de las políticas sociales.

“El objetivo de lograr una ciudadanía plena implica reconocer que todo miembro de la sociedad es depositario de derechos, cuya exigibilidad implica que deben existir canales institucionales adecuados para que estos se materialicen”. (Ibíd.: 13).

Esta iniciativa, ha derivado en el propósito de institucionalizar la auditoría social-comunitaria de derechos sociales, representando un insumo para las políticas públicas locales y universales, y logrando integrar a otros actores de la vida pública como municipalidades, ONG, fundaciones, juntas vecinales, grupos comunitarios organizados, entre otros.

La auditoría de derechos se ha entendido *“como el estado de situación de la normativa jurídica nacional e internacional en el campo social mediante metodologías participativas en la identificación de los temas prioritarios a nivel local, la recolección sistemática de datos, la identificación de los factores que afectan, así como el impacto de la oferta de servicios”* (Ibíd.:14).

En la Guía de Derechos Sociales 2008, El Ministerio de Planificación ha definido los nueve derechos sociales que el Estado ha garantizado a la ciudadanía, los que corresponden a:

- Derecho a la Educación.
- Derecho a la Salud.
- Derechos Laborales.
- Derecho a la Seguridad Social.
- Derecho a la Vivienda y a un Entorno Amable.
- Derecho a la Justicia.
- Derecho a la Dignidad y al Buen Trato.
- Derecho a la Cultura.
- Derecho a una Mejor Calidad de Vida e Integración.

Cada uno de estos derechos ha tenido diferentes destinatarios y tienen programas, proyectos y subsidios específicos.

3.3.- PRINCIPIOS DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL

El Sistema se ha basado en tres principios fundamentales, los cuales orientan las decisiones y otorgan validez a sus acciones.

- Universalidad
- Solidaridad
- Eficiencia

1.- Universalidad

La Universalidad alude hacia quien se dirigen los beneficios de la política social. En el caso del Sistema de Protección Social, la Universalidad se ha referido a las personas que han sido destinatarios de los diversos programas y subsidios.

Por su parte, el Sistema de Protección Social, ha sido universal con la población vulnerable, es decir, ha garantizado los derechos sociales a las personas que han estado expuestas a los riesgos sociales.

Este principio apunta a la extensión e intención que el sistema ha tenido con la población beneficiaria. Debido a la universalidad, el sistema acoge a la mayor cantidad de personas que han requerido los servicios sociales. De esta manera, tiene mucha relevancia la selección de las personas vulnerables del país, con el fin de profundizar el sentido de la democracia:

“La universalidad es el principio rector que sustenta el sentido de pertenencia y cohesión social, y en última instancia, que brinda la gobernabilidad imprescindible para la construcción de un consenso social en torno al necesario desarrollo de una sociedad equitativa e incluyente” (MIDEPLAN op cit: 2)

Dado lo que define MIDEPLAN, la universalidad es conceptualizada como el principio esencial de lo que respecta a la Protección Social, precisándolo para lograr un acuerdo social para el bienestar común. Sin embargo, este principio, aunque es concientizado por el principal organismo para hablar de políticas sociales, contradice la lógica universal frente a la focalización de los instrumentos de estratificación social, segmentando a las familias para el otorgamiento de beneficios sociales. Por ende, el “consenso social” responde a un acuerdo focalizado en una parte de la población.

2.- Solidaridad

La solidaridad es un principio que se ha aplicado a los beneficiarios del Sistema, ya que estos no han debido cancelar dinero para ser sujetos de los derechos sociales. El financiamiento del sistema se ha realizado por medio de los aportes de los sectores sociales que cuentan con capacidad de generar ingresos.

La solidaridad ha ido más allá de la tradicional lógica del mercado que consiste en que los usuarios de cualquier servicio deben cancelar cuotas de dinero para recibirlo.

La solidaridad “(...) se estructura fundamentalmente en la definición del financiamiento del sistema de derechos y prestaciones, mediante el aporte obligatorio y diferenciado de los miembros de la sociedad en función de la capacidad económica, mientras que las prestaciones sociales (...) se reciben en forma obligatoria (...) o de acuerdo a las necesidades de cada cual en el campo de cada cual (...)” (Ibíd.: 3)

Tras lo establecido, la solidaridad es un factor importante a la hora de hablar de la Protección Social, pues además de aportar a la satisfacción de necesidades de un sector, su quehacer tiene un componente valórico y altamente honorable en la sociedad. Es decir, la colaboración hacia el marco social implica gratitud y un dejo de inclusión en un sistema que, si bien presenta desigualdades, tiene una faceta donde las oportunidades y el acceso a los servicios no se ven tan imposible para los más desprotegidos.

3.- Eficiencia

La eficiencia indica la característica esencial que ha debido impregnar las gestiones organizacionales del Estado. Este valor posee vital importancia al momento de diseñar y ejecutar políticas sociales.

La eficiencia, “Es instrumental para la consecución de una plena ciudadanía económica y social en un contexto de recursos públicos escasos, ya que implica garantizar los mejores resultados posibles con un determinado volumen de recursos” (Ibíd.: 4)

Este principio es la cúspide del triángulo de componentes de la Protección Social, pues conduce a la forma en que se denotan el trabajo que enmarca la Protección Social. Por ende, es crucial que este principio funcione ante contextos de riesgo y por consiguiente, de vulnerabilidad. La eficiencia es el reflejo de la solidaridad y la universalidad dentro de lo que son los sistemas de protección social. Por tanto, la relación piramidal que se concibe funciona de manera interdependiente, pues es la eficiencia quien le da forma a las políticas sociales, así como estas políticas se sustentan bajo la universalidad respecto al acceso de la población más vulnerable y, por otro lado, la solidaridad, que contribuye a la valorización de las políticas en pro de auxiliar a los segmentos sociales con mayores riesgos ante la sociedad.

3.4.- EJES DE ACCIÓN DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL DE MIDEPLAN.

La Protección Social, que ha estado a cargo de MIDEPLAN se ha realizado a través de tres ejes generales de acción:

1.- Sistema de Protección Social Chile Solidario

2.- Sistema de Protección Integral de la Infancia, Chile Crece Contigo

3.- Sistema de Protección Social del Trabajo

1.- Sistema de Protección Social Chile Solidario

Chile Solidario es el componente del Sistema de Protección Social que se dedica a la atención de familias, personas y territorios que se encuentran en situación de vulnerabilidad. Este sistema trabaja a través de programas propios para la vinculación y habilitación de las personas y que funcionan como dispositivos de intermediación, consejería y acompañamiento. Se trata de servicios especializados de apoyo psicosocial, que mediante metodologías socioeducativas específicas, propone itinerarios de acompañamiento que facilitan la transición de familias y personas hacia otros procesos de integración social.

Fue destinado inicialmente (en 2003 cuando comenzó su implementación) a las familias de extrema pobreza. A medida que fue avanzando en la erradicación de la indigencia, comenzó a incorporar a otros sectores pobres no indigentes o con vulnerabilidades específicas, como es el caso de las personas que viven en situación de calle, familias que tienen a algún miembro con discapacidad y adultos mayores.

“...Chile Solidario, además, permite visualizar la existencia en el país de una red de protección social, y se compromete a orientar los programas, las prestaciones, las capacidades habilitantes y los apoyos existentes, bajo una lógica “universal”.” (MIDEPLAN: 2004:4)

Para las familias del Sistema de Protección Social Chile Solidario, se establecen garantías de derechos en áreas tales como la educación para niños, adolescentes y adultos; la salud para el núcleo familiar completo; de empleabilidad y de obtención de ingresos para los jefes y jefas de hogar, entre otros. Es importante

señalar que estas garantías se entregan a través de una intervención personalizada a cada grupo familiar, mediante apoyo psicosocial que ejercen profesionales, apoyando dinámicas familiares para restituir o fortalecer lazos y modos de convivencia intrafamiliares como condición básica para desencadenar procesos de integración social y de ejercicio de derechos. La gran virtud del Chile Solidario es que logró acercar la oferta pública a quienes, a pesar de ser titulares de tales derechos, no accedían (los más pobres y vulnerables) sea por desinformación, falta de iniciativa (propia de la desesperanza aprendida de la pobreza), o por ineficacia del sistema público. Por otra parte, este sistema generó articulaciones y coordinaciones sectoriales gracias a su operación y gestión altamente descentralizadas.

Los programas a los cuales los beneficiarios pueden acceder son los siguientes:

- El Programa Puente, dirigido a familias en situación de pobreza extrema. Es ejecutado por las municipalidades y técnicamente por el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS).
- El Programa Vínculos, orientado al apoyo de adultos mayores vulnerables y que viven solos. Se trata de un programa de ejecución municipal y que cuenta con la asistencia técnica del Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA).
- El Programa Calle, ligado al trabajo con adultos que se encuentran en esta situación. Es un programa ejecutado indistintamente por municipalidades, Gobernaciones Provinciales y Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y su administración y asistencia técnica está a cargo del Ministerio de Desarrollo Social.

- El Programa Abriendo Caminos, dirigido a apoyar a niños y niñas de familias donde existen situaciones de separación forzosa en razón del cumplimiento de condena de alguno de sus integrantes. El programa es ejecutado por Organizaciones no gubernamentales y su diseño y soporte metodológico está a cargo del Ministerio de Desarrollo Social.

2. Sistema de Protección Integral de la Infancia, Chile Crece Contigo

Destinado a los niños y niñas desde sus primeros años de vida, hasta que ingresan al sistema escolar. El programa Chile Crece Contigo no sólo considera los derechos de los niños y niñas de 0 a 4 años, sino además incluye la protección de la maternidad y el incentivo para el trabajo socialmente protegido de las mujeres gestantes. Entre sus derechos garantizados, está un subsidio especial para mujeres embarazadas durante todo el período de gestación y para los niños desde su nacimiento hasta los 18 años de edad del 40% (11.734 puntos en la FPS) de hogares más vulnerables. Asimismo, salas cunas y jardines infantiles gratuitos con horarios adecuados a las necesidades de madres que trabajan, estudian o buscan trabajo. Esto es para el 60% de los hogares más vulnerables.

“Chile Crece Contigo proveerá a los niños y niñas acceso a los servicios y prestaciones de carácter universal que atiendan a sus necesidades y apoyen su desarrollo en cada etapa de su ciclo vital, durante la primera infancia.” (MIDEPLAN: 2006:3)

El Programa Chile Crece Contigo, en teoría, busca igualar el acceso a oportunidades de desarrollo de niños y niñas, acompañando su proceso de crecimiento vital, colaborando a disminuir los riesgos sociales en esta etapa de la niñez, fortaleciendo las redes de apoyo para la familia y haciéndola participe del proceso de mejoramiento de su calidad de vida. La iniciativa logra buena recepción en la población, teniendo en consideración las complejas dinámicas familiares que subsisten al interior de los hogares con mayores carencias.

3. Sistema de Protección Social del Trabajo

Destinado a los trabajadores hombres y mujeres, para promover el trabajo decente durante la vida laboral activa (con contratos y cotizaciones), lo que ha llevado a legislar para regular las subcontrataciones, a sancionar las prácticas antisindicales, a la creación de tribunales laborales y de un defensor laboral, quedando pendiente promover otras iniciativas legales, especialmente relativas a la negociación colectiva. Asimismo, incluye el seguro de desempleo, para proteger a los adultos mayores al término de la vida laboral activa. La reforma del sistema de pensiones y previsional contempla el fortalecimiento del pilar solidario no contributivo, protegiendo a todos los adultos mayores, hombres y mujeres, del 60% de menores ingresos que carecen de previsión, con la entrega de una Pensión Básica Solidaria. Dicha reforma al pilar solidario incluye además aportes estatales a las bajas pensiones, aportes previsionales a los jóvenes y un bono por cada hijo nacido vivo a todas las mujeres, que acumula ahorros a lo largo del tiempo e incrementa su jubilación (en el caso de las trabajadoras que cotizan), o su pensión (en el caso de las que no cotizan y son sujetos de una Pensión Básica Solidaria).

Estos tres ejes están integrados por componentes transversales, especialmente de salud, educación y vivienda, teniendo la salud un papel central a lo largo del ciclo vital en: apoyo bio-psicosocial en la gestación y primer año de vida, reforzamiento de la atención de salud familiar, incluidos embarazo y parto, salud reproductiva y prevención del embarazo adolescente, salud y seguridad laboral, atención especial de postrados y gratuidad en los adultos mayores, entre otras.

Para graficar el despliegue de la Red Protege a lo largo de todo el ciclo vital, a continuación se presenta un cuadro que sintetiza sus principales prestaciones en la etapa de la primera infancia, en la infancia y juventud, en la adultez y, finalmente, en la etapa de la vejez.

Componentes del sistema de protección social a lo largo del ciclo vital (2010)

CUADRO N° 11

Primera infancia	Infancia y juventud	Adultez	Vejez
<p>CHILE CRECE CONTIGO (Desde el embarazo y hasta el ingreso al sistema escolar)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Guía del embarazo y del primer año de vida. • Apoyo bio-sicosocial en primer año de vida. • Extensión del postnatal a hijos adoptivos. Salas cunas y jardines infantiles gratuitos para el 60% de menores ingresos. • Subsidio Familiar automático para el 40% de menores ingresos. 	<p>Pre-kínder y kínder garantizados.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Educación básica y media obligatorias. • Ampliación sistema de becas. • Diversificación apoyo estudiantil (materiales estudio, alimentación, transporte escolar). • Ampliación de becas en educación superior (técnica y universitaria) y postgrado. • Subsidios habitacionales para jóvenes. • Subsidio contratación de jóvenes. 	<p>Salarios iguales de hombres y mujeres.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Curriculum ciego y código de buenas prácticas laborales en el sector público. • Bono a las madres por hijo nacido vivo. • Capacitación laboral. • Seguro de desempleo. • Subsidios habitacionales para el 40% de menores ingresos. 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Pensión básica solidaria para el 60% de menores ingresos y a personas con discapacidad.</i> • <i>Aporte previsional solidario para ingresos bajos.</i> • <i>Subsidio para cuidadoras de personas postradas.</i>

FUENTE: MIDEPLAN 2010

Anteriormente, hemos demostrado que el país se ha esforzado plenamente por crear políticas sociales, que no solo disminuyan la pobreza e indigencia, como lo ha hecho la Red Protege, sino también que estas políticas sociales sean más bien de carácter universal, solidaria y eficaz, basándose fundamentalmente en los

principios que tiene el sistema de protección social que ha venido impartándose en América Latina. Sin embargo, este esfuerzo por crear políticas universales se contrarresta con la focalización que se hace del gasto social, a través de estas mismas políticas públicas, creando disyuntivas ante la universalidad de políticas sociales v/s la focalización de estas mismas, las que a su vez generan una distorsión en la concepción que se tiene de las personas consideradas en un momento como “sujetos de necesidad” a “sujetos de derecho”.

Entonces, si se crean políticas sociales fundadas en la universalidad y los derechos ciudadanos, ¿Porqué implementar un instrumento, que no sólo califica a las familias en uno u otro estrato social, sino que también las excluye del acceso a los beneficios sociales? ¿Por qué MIDEPLAN avala políticas de protección social, en una guía de derechos sociales como lo son la Educación y la Salud, entre otros, si la educación y la salud no están garantizadas universalmente?

Cuando se mira la política social desde esta perspectiva, lo que se consigue en la población no es más que confusión e incertidumbre, pues por una parte se le informa a las personas que se emplearan políticas sociales de carácter “universal”, pero luego se estratifica a las familias con un instrumento, que prontamente focalizará los recursos empleados en esta política “universal”, contribuyendo a una manipulación constante en la información que entregan las familias exigentes de ser subsidiadas y/o beneficiadas para acceder a lo que se dice es un derecho como la educación, la vivienda, la salud, etc.

En el capítulo siguiente se detalla, como se ha ido generando esta focalización de los recursos y programas sociales que se han implementado en las últimas décadas.

CAPITULO 4:

ESTRATIFICACIÓN SOCIAL

De acuerdo a los criterios que subyacen de la necesidad de incorporar sistemas de protección social dirigidos a contener y resguardar a la población, es que la estratificación social comienza a tomar contenido, surgiendo como un concepto nuevo y para constituir un partícipe a la solución las problemáticas sociales actuales, donde el cambio en el modelo de desarrollo - basado principalmente en la competencia mercantil y liderado por los privados - implica la necesidad arbitraria de poder estratificar a la población para la entrega de beneficios, los que hace algunas décadas se veían cubiertos en la lógica de un Estado de Bienestar y hoy son otorgados por medio del denominado Estado Subsidiario. Este nuevo modelo de desarrollo centra las bases de los sistemas de protección social y por ende, de la estratificación social, permitiendo a su vez, una nueva forma de visualizar la entrega de beneficios sociales hacia las familias más vulnerables.

Por consiguiente, el concepto de estratificación social surge simultáneamente con las transformaciones socioeconómicas, estas últimas afectando la estructura social y las oportunidades de vida de las personas. Por un lado, el proceso de crecimiento económico alto y sostenido ocurrido desde mediados de los 80 y hasta mediados- fines de los 90, impactó favorablemente en una reducción de los niveles de pobreza del país, mejorando las condiciones de vida de la población en general (MIDEPLAN: 2000).

Sin embargo, también se ha señalado que este crecimiento ha repercutido de un modo desigual en los diferentes grupos sociales. Se dice así, que el desarrollo de estos años ha generado “ganadores” y “perdedores” (Klein, E. y Tokman, V.; CEPAL, 2000).

Por tal motivo, cobra importancia el análisis de las formas que asume la *estratificación* y las pautas de movilidad social, en la medida que permite explorar los efectos de los cambios en los diferentes segmentos sociales; evaluar sus oportunidades de integración social al trabajo y al bienestar social, explorar la importancia relativa que tienen los factores adscritos (ej. herencia social) y los adquiridos (ej. educación) en sus trayectorias ocupacionales y formas de integración social, así como también las distancias relativas que existen entre ellos, lo que permite acercarse al problema de la reproducción de la desigualdad social.

“El sistema de estratificación social expresa jerarquías entre grupos o estratos sociales y la existencia de una desigualdad institucionalizada en el acceso que tienen las personas y grupos a los recursos, servicios y posiciones que la sociedad valora.”(Wormald, G; Torche, L: op cit: 9)

Asimismo, la estratificación social intenta mostrar una representación de la realidad por medio de la clasificación de los hogares, con la enorme labor de intervenir sobre una realidad cambiante (Rasse, A; Salcedo, R; Pardo, J: 2009) que, en la práctica, en el proceso pudiese producir un desfase respecto a la información recogida por tal situación y por tanto las formas de estratificar se tornarían poco sólidas e incluso no válidas. La estratificación por tanto, se adjudica

como un proceso de construcción social continua ante un contexto desigual. Y en la actualidad aún sigue siendo un elemento de discusión teórica.

“Es necesario generar un modelo de estratificación más flexible y abierto, que permita dar cuenta de los cambios estructurales que va experimentando históricamente la sociedad. En este sentido, los estratos generados (a partir de cualquier corte que se intente) debieran ser consistentes con los demás datos e indicadores que provienen de la realidad socioeconómica del país; el índice debiera ser receptivo a las variaciones en los niveles de pobreza e indigencia, a la expansión o contracción de la clase media, a los cambios culturales y materiales que experimenta la población, etc.”
(Rasse et al, op cit: 2009: 27)

Bajo estas críticas es relevante contextualizar las formas de estratificación social, con un escenario que a través del tiempo ha estado marcado por la diferenciación social ante distintos acontecimientos, como la división del trabajo, las reformas en la educación y la pobreza, sucesos que han ido repercutiendo en desigualdades claramente notables y que la estratificación social debe asumir como tareas pendientes.

Tras esta lógica, es sumamente importante entender el conjunto de desigualdades sociales, como la estructura del así llamado sistema de estratificación social y que sitúa a segmentos de la población frente a un espacio social en el cual se pretende intervenir por medio de subsidios y ayuda estatal.

En definitiva, la estratificación social debe analizarse como un fenómeno que se relaciona con la distribución de las personas en posiciones sociales que especifican diversas formas de acceso a la propiedad, al poder y a las oportunidades de vida en la sociedad actual.

4.1.- FOCALIZACIÓN

La focalización de políticas y programas de superación de la pobreza surge en América Latina en el marco de la crisis económica y social de los años 80's, como un resultado directo del agravamiento de las condiciones sociales de gran parte de la población de la Región y de las insuficiencias de las estrategias sociales para enfrentarlas, por alcanzar mayor eficiencia y equidad en las políticas sociales.

En el campo específico de las políticas y programas de superación de la pobreza, la focalización es una modalidad de intervención pública que tiende a asegurar que un programa/proyecto provea en exclusividad a una determinada población objetivo de los satisfactores básicos requeridos.

La focalización es parte de la formulación de estrategias de intervención pública centradas en la eficacia. Por este procedimiento, se asegura que el conjunto de beneficiarios efectivos de un programa/proyecto sea exclusivamente el de los beneficiarios potenciales para los que se lo diseñó. En ello reside uno de los grandes valores de la focalización como instrumento que da eficacia a la política social.

Así, podemos expresar que la focalización utiliza criterios de selectividad que actúan de una doble manera. Por un lado, de un modo inclusivo: permite que la población de bajos ingresos que no recibe los beneficios del universalismo, esté incorporada efectivamente al grupo beneficiario del programa/proyecto. Por otro lado, de un modo restrictivo: excluye del grupo beneficiario del programa/proyecto, a la población que no vive en condiciones de pobreza.

En este sentido, un programa social focalizado se diferencia de un programa universal dirigido a toda la población, en que tiene por grupo objetivo a la población pobre o grupos específicos de la población. Entonces, un instrumento de focalización permite ordenar a la población potencial beneficiaria de acuerdo a sus necesidades, para distribuir la ayuda estatal a través de los programas sociales. Y ello es producto de la estratificación que se hace necesaria para poder traspasar beneficios hacia un segmento de la población, entendida como “pobre”, y más adelante “vulnerable”.

Por ello, la focalización es valorizada como un criterio decisivo para la asignación del gasto público social, ya que asegura que los grupos vulnerables tengan acceso a los bienes y servicios públicos sociales. De esta forma, la focalización contribuye a acrecentar el efecto redistributivo del gasto público social y a una mayor equidad.

“Se entiende como focalización dar prioridad a un grupo objetivo de la población para la entrega de beneficios sociales, ya sea dirigido a la población más pobre o a algún grupo específico de acuerdo a las prioridades que establezca una sociedad”(Comité de expertos: FPS: 2010: 13).

Desde este punto de vista, la focalización surge en parte como respuesta al proceso reciente de avance y mayor protagonismo de la sociedad v/s una redefinición del papel del Estado en las políticas sociales. Una sociedad más compleja y heterogénea socialmente plantea una diversificación de demandas que connota casi de modo natural una respuesta política altamente diversificada y selectiva. En esta perspectiva, la focalización es una práctica políticamente moderna que corresponde a sociedades que viven un proceso de creciente heterogeneización social.

Mientras la sociedad se fortalece y aumenta su protagonismo, el Estado va redefiniendo su papel y adoptando nuevas modalidades de intervención pública. Instrumentos como la focalización aportan importantes contribuciones a la modernización de la política social y a la democratización social.

"La idea de focalización intenta responder en buena medida a este imperativo de modernizar y racionalizar la política social estatal... Doble desafío, combinar la modernización de la política social estatal con la democratización de la demanda social mediante el estímulo a la gestión ciudadana." (CEPAL: 1992:1-2)

Frente a lo que declara CEPAL, la focalización genera un discurso multidiverso para referirse a las políticas sociales, instruyendo para intentar darle un énfasis positivo ante la idea de enfocar los beneficios a un segmento social. Así, la focalización contribuye a la modernización de la política social, en tanto:

- Efectiviza, efficientiza y hace más equitativo el gasto social.
- Aumenta el impacto redistributivo del gasto público social a nivel local y viabiliza territorialmente el programa.
- Asegura llegada sostenida y oportuna de bienes y servicios sociales a la población carenciada y adecuados a las necesidades básicas realmente sentidas.

Asimismo, la focalización favorece a la democratización social, en tanto:

- Contribuye a crear una red social de protección de los carenciados
- Favorece la creación de una autoridad social descentralizada, en la que participan los beneficiarios.

CEPAL plantea la focalización como un instrumento que combina democratización, participación y modernización de la política social. La focalización permite dar mayor eficacia y eficiencia a la política social (modernización) combinada con mayor participación y democratización.

Desde el punto de vista político, en Chile, la focalización es utilizada a partir de fundamentos en los que se basa un Estado Subsidiario que compensa la responsabilidad individual por el Bienestar cuando no hay capacidades económicas en las personas. A partir de ello, la focalización se utiliza como un medio para aumentar la eficacia de un programa al incrementar el beneficio que se puede obtener dentro de un presupuesto estatal fijo.

Asimismo, la focalización emprende camino hacia las formas más prácticas de poder establecer herramientas que permitan segmentar a la población más pobre o posiblemente vulnerable para la asignación de prestaciones en esta nueva lógica empoderada por la subsidiariedad.

4.2.- INSTRUMENTOS O METODOS DE FOCALIZACIÓN:

Por su parte, existen distintos métodos de focalización de acuerdo a como seleccionan a la población objetivo. Los instrumentos de focalización permiten ordenar a la población para la distribución de la ayuda estatal a través de los beneficios sociales, sin embargo, este ordenamiento necesariamente implica que los programas dejarán a las personas de menor prioridad con beneficios de menor magnitud e incluso a ciertos grupos sin beneficios, lo cual es intrínseco ante cualquier política social focalizada.

De esta manera, a través de los instrumentos se busca identificar de forma correcta y eficiente a los destinatarios de los beneficios sociales, intentando minimizar los errores de inclusión (selección de población que no pertenece al grupo objetivo de las prestaciones sociales focalizadas) y errores de exclusión (discriminación de un beneficio social a quienes sí pertenecen al grupo objetivo). Los instrumentos de focalización se pueden agrupar en función de la forma en que seleccionan al grupo objetivo, ya sea en mecanismos de evaluación familiar o individual, focalización categórica y autoselección.

Un primer enfoque de Focalización Individual o Familiar concentra instrumentos que evalúan directamente los medios de vida de los hogares o individuos, independientemente de si reúnen o no los requisitos para un determinado programa.

4.3.- INSTRUMENTOS DE FOCALIZACIÓN EN CHILE:

En Chile, durante las reformas económicas de los años setenta y ochenta, se introduce el concepto de focalización como un objetivo explícito de la política social, en tanto permitía aumentar la efectividad del gasto social asignando recursos mínimos a los grupos que presentasen mayores carencias. Este principio se mantiene activo hasta hoy día en la política social actual, sumando además el supuesto que, en una sociedad con alta desigualdad en la distribución del ingreso como la nuestra, la ayuda del Estado debe concentrarse en quienes no tienen las capacidades para alcanzar el bienestar social.

Es así, entonces, que en Chile se comenzaron a focalizar los beneficios sociales desde fines de los años setenta, utilizando distintos instrumentos que se han ido perfeccionando en sintonía con las orientaciones que va tomando la política social; focalizado con instrumentos, como la Ficha CAS, CAS 2, Familia y FPS, donde a partir de la selección de una combinación de variables, se intenta aproximar los ingresos de los hogares y de las personas para obtener un puntaje de focalización que sirva de cohorte para la selección de beneficiarios en los programas sociales.

FICHA CAS: (Comités de Asistencia Social, 1979)

Concibiendo la necesidad de poder contrastar y medir la pobreza en este entonces, es que surge la Ficha CAS, posibilitando la entrada de manera más fortuita y potente a conocer y comprender la situación de riesgo a las que muchas familias se habían enfrentado frente a la carencia, pero que se encontraban ocultas, pues de alguna manera el Estado de Bienestar se entendía desde una concepción del “todo bien”, omitiendo la panorámica que mostraba la peor parte de la necesidad: la pobreza e indigencia.

Así, por medio de un Estado Subsidiario es que la **Ficha CAS** surge como el primer instrumento de focalización utilizado y su origen se remonta al año 1979, cuando fueron creados los Comités de Asistencia Social (C.A.S.), instancias de nivel comunal encargadas de la ejecución de los programas sociales del Estado. Los C.A.S. hicieron ver la necesidad de contar con un instrumento estandarizado y único que permitiera focalizar los programas sociales a su cargo hacia los sectores más necesitados. Mismamente, en 1980 nace la Ficha CAS en su primera versión. A través de la información recogida era posible clasificar a los hogares en 5 niveles o índices de pobreza, siendo los tres primeros los que reflejaban las situaciones más severas.

A partir del año 1982 se comenzó a evaluar este instrumento y con ello, la focalización de los programas que la utilizaban. Se detectó que sólo el 14% del gasto social estaba llegando efectivamente a la población más pobre. Entonces la Ficha fue modificada y se adoptó un nuevo instrumento.

La Ficha CAS permitía caracterizar a los hogares según la condición socioeconómica de éstos, calificando cinco niveles de acuerdo a información referida a: la vivienda, la escolaridad y el empleo, y determinaba, a través de un puntaje, la prioridad de acceso a los beneficios. Sin embargo, en efecto se trataba de un instrumento precario en cuanto su consistencia, logística y de fácil manipulación por parte de los usuarios.

FICHA CAS 2: (1987)

Luego de la creación de la Ficha CAS que por cierto, podía ser fácilmente manipulada y enmendada en cuanto a su evaluación, aparece La **Ficha CAS 2**, que representaba un instrumento de estratificación socioeconómica destinado prioritariamente a ordenar según prelación a las y los postulantes a subsidios sociales, así como también caracterizar a las familias encuestadas, incidiendo con ello a no medir la pobreza de las familias, permitiendo así la priorización y selección de beneficiarios, para los distintos programas sociales, principalmente los subsidios estatales o transferencias monetarias directas a la población. Este instrumento llega a partir de 1987, aplicándose en todos los municipios del país bajo la forma de un test relacionado de medios, que recogía un conjunto de 50 variables agrupadas en cinco factores que, a través de análisis estadísticos como técnicas de componentes principales y de factores discriminantes, identificaba a los hogares más pobres.

En este contexto, una de las principales modificaciones con la Ficha CAS fue la creación de un modelo matemático para el cálculo de un puntaje continuo de amplio rango de variación, el cual permitiera un buen ordenamiento de carencias en dimensiones e indicadores. La idea del puntaje era asegurar con objetividad y equidad que los postulantes a beneficios del Estado tuvieran igualdad de oportunidades en el acceso, considerando únicamente su condición de carencia.

Este puntaje circundaba desde un mínimo de 350 puntos a un máximo de 750 puntos aproximadamente. La obtención de un menor puntaje se asociaba a una situación de carencia y necesidades insatisfechas mayor. Este puntaje de valor socioeconómico se obtenía de procesar computacionalmente las ponderaciones de 50 variables, agrupadas en 5 factores, incorporando a la vivienda como unidad

de aplicación y a la familia unidad de análisis. Otros factores de medición fueron educación, ocupación e ingreso-patrimonio.

En ello, el puntaje obtenido es diferencial para cada una de las familias que habitan al interior de una vivienda, de tal manera que con ello podía verificarse la condición socioeconómica de los hogares en función de variables que remitían a alguna manifestación de la pobreza, como la vivienda, la escolaridad y el empleo, que determinaba a través del puntaje la prioridad de acceso a los beneficios. Su vigencia duraba dos años, por lo que después de ese tiempo la información debía ser actualizada.

Una década más tarde, se reformula la ficha CAS-2 para actualizar sus contenidos, los cuales habían perdido poder de discriminación en el contexto del cambio en las condiciones de vida del país. A través de un proceso que combina trabajo de expertos y participación de actores relevantes, es que se propuso un nuevo sistema de cálculo que reduce el número de variables y factores, y a la vez modifica la codificación y peso de las variables en el índice CAS 2. No se incorporan nuevas variables, lo cual permite introducir el nuevo cálculo sin necesidad de re-encuestar al stock de familias que tenían ficha CAS vigente a la fecha de la introducción de la metodología (septiembre de 1999).

En el año 2002 se realiza una nueva evaluación de la ficha CAS-2, detectándose problemas en la consistencia de algunas variables, en el tratamiento de la condición urbano/rural y en la definición de la unidad de análisis.

FICHA FAMILIA: (2004)

Después de casi 16 años de implementación de la ficha denominada CAS- 2, que había sido sujeta a evaluaciones en determinados periodos, es que a fines de Noviembre de 2004 MIDEPLAN introduce cambios significativos y valorables a la ficha CAS 2, comenzando con el cambio de nombre, que pasó a llamarse Ficha Familia, destacando con ello cambios tales como los del concepto de núcleo familiar, donde cada familia se autodefinía en la identificación del grupo familiar, determinando a cada uno de los miembros, pero responsabilizando al jefe de familia para completar la encuesta.

Esta modificación a la ficha también incluyó nuevas preguntas sobre la situación laboral (condición de actividad, rama de actividad económica, categoría ocupacional, sistema previsional, contrato de trabajo, jornada laboral); lo cual permitía identificar de forma más minuciosa el tipo de ocupación que realizaban los integrantes del grupo familiar.

Otro factor indispensable y fundamental como cambio en la Ficha Familia fue considerar a la discapacidad como variable para determinar un índice de necesidades en el núcleo familiar, factor tremendamente influyente en la estimación del puntaje focal.

La pertenencia a establecimientos educacionales, sin duda fue otro cambio sustancial, permitiendo identificar a las personas asistentes a algún establecimiento y a las que no asistían, poniendo énfasis al motivo que no les permitía seguir estudiando.

Adherido a esto, el reconocimiento de las personas en situación de calle también permite hacer un importante aporte para estas personas, con el fin de georeferenciar esta situación e informarles de los beneficios a los cuales podían acceder.

En relación al patrimonio, cambia la forma de recoger la información sobre las características de la vivienda o casa habitación y suprime el uso de la información sobre bienes durables como el televisor, teléfono fijo, calefón, agua potable y alcantarillado, con el objetivo de perfeccionar la focalización de los recursos.

Deduciendo de lo anteriormente mencionado, no se debe subestimar la importancia y trascendencia que este cambio tiene, por lo que es fundamental que en la discusión pública se aborden todos aquellos aspectos que de uno u otro modo pueden afectar el éxito de una medida.

FICHA DE PROTECCION SOCIAL: (2007)

A comienzos del año 2007, bajo el Gobierno de Michelle Bachelet Jeria, y con la entrada al sistema de protección social, comienza una evaluación a la Ficha Familia, dando comienzo a un nuevo instrumento de estratificación social, entrando en vigencia la **Ficha de Protección Social (FPS)**, la cual considera importantes cambios conceptuales y metodológicos respecto de los instrumentos anteriores y junto con ello amplía la población objetivo de la política social, al incorporar una noción dinámica de la pobreza basada en la vulnerabilidad de los hogares. El principal cambio que se instauró con este nuevo instrumento se concentra y entiende como un intento por incluir los riesgos sociales a los que están expuestas las personas, grupos y segmentos vulnerables de la población, apuntando a seleccionar a los potenciales beneficiarios de los programas sociales y ayudas del Estado no sólo en virtud de su condición socioeconómica general, sino también en función de necesidades diferenciadas y de situaciones específicas, como discapacidad, vejez, desempleo, bajos ingresos y enfermedades, entre otras vulnerabilidades.

Sus objetivos principales son:

- La **FPS** es un instrumento que permite identificar a las familias de acuerdo a su nivel de vulnerabilidad.
- La **FPS** proporciona un puntaje que refleja la vulnerabilidad familiar.
- La información de la **FPS** también permite elaborar *puntajes especiales* para beneficios y programas específicos. La información de la **FPS** para tales puntajes especiales es ofrecida a los distintos sectores que lo soliciten: salud, educación, vivienda, trabajo y otros.

A partir de la FPS, que es también un test relacionado de medios, es que se amplió el enfoque de la política social, entendiendo la vulnerabilidad socioeconómica como el nuevo criterio y punto de focalización que incluyera a los hogares efectivamente pobres (o bajo la línea de la pobreza) y aquellos con mayores probabilidades de caer en la pobreza en el futuro.

Sus principales ítems son los siguientes:

- 1. Localización territorial
- 2. Identificación del grupo familiar
- 3. Salud
- 4. Educación
- 5. Ocupación
- 6. Ingresos familiares
- 7. Vivienda

En el diseño de la FPS, se considera el nivel de recursos económicos actuales y potenciales que poseen las familias bajo el concepto de capacidad generadora de ingresos, en relación a las características y necesidades de los miembros del hogar mediante el concepto de escalas de equivalencia y necesidades. La FPS integra en su modelo de cálculo del puntaje los conceptos mencionados.

Componentes del modelo de cálculo de puntaje FPS:

Desde una mirada más rigurosa, se debe entender que el cálculo del puntaje se realiza a partir de una fórmula que combina tres elementos centrales:

(i) Capacidad generadora de ingresos más los ingresos declarados: La Capacidad Generadora de Ingresos se entiende como un índice que refleja la valoración promedio que el mercado realiza sobre un conjunto de atributos o competencias laborales asociados al capital humano, atributos personales y las características observables de cada integrante de un hogar (escolaridad, sexo, edad, situación ocupacional).

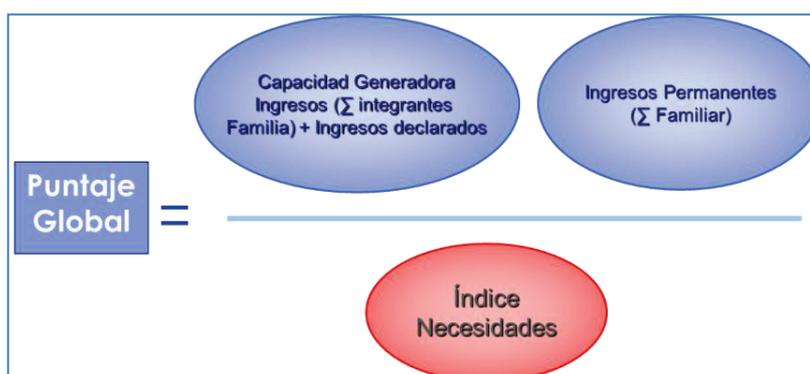
(ii) Se estima para ello en cada integrante un ingreso laboral potencial a partir de regresión lineal en función de datos obtenidos de la encuesta CASEN 2003.

(iii) Ingresos de pensiones contributivas y no contributivas: Corresponden a los ingresos por pensiones solidarias, jubilaciones y montepíos, verificables a partir de registro administrativo. Los ingresos de pensiones tienen una ponderación asignada dependiendo del monto de la pensión (0,85 a 1 de menor a mayor tramo de ingresos por pensiones). Estos ingresos se suman (con ponderador igual a 1) al promedio ponderado entre la CGI estimada y los ingresos declarados. No se consideran en este tipo de ingresos otros subsidios o transferencias monetarias que las familias reciban desde el Estado.

(iv) Índice de necesidades: Se relaciona a un per cápita corregido que pretende dar cuenta de la relación entre los recursos de la familia y sus necesidades. Éste se construye a partir de una escala de equivalencias que corrige el tamaño del hogar de acuerdo a las necesidades de sus miembros, considerando la edad de sus integrantes y su situación de dependencia. Se asigna un factor de corrección a cada miembro de acuerdo a su nivel de dependencia (autovalente, dependencia leve, dependencia moderada, dependencia severa) en base a una adaptación de los factores de corrección utilizados por el Ministerio de Hacienda de España para efectos tributarios.

(v) Dados estos elementos, para el cálculo del puntaje de la FPS se divide la sumatoria de los ingresos potenciales junto a los ingresos declarados con distintas ponderaciones, más los ingresos permanentes derivados de pensiones contributivas y no contributivas, por un per cápita corregido por las necesidades del hogar.

CUADRO N° 12



FUENTE: MIDEPLAN; 2010

Este cálculo permite obtener un ingreso potencial corregido por el tamaño del hogar, el cual es transformado posteriormente en puntaje de acuerdo a la aplicación de un factor que convierte los ingresos en una escala de puntajes.

Una vez calculado el ingreso per cápita estimado, este se transforma en un puntaje FPS que va desde los 2072 puntos, sin cohorte superior. Los tramos de puntajes que entrega MIDEPLAN a los administradores de programas sociales se construyen simulando en la encuesta CASEN la aplicación de la FPS, ordenando a la población en deciles de menor a mayor puntaje. Los puntajes de cohorte que determinan el acceso a cada beneficio o programa, son establecidos por las propias instituciones públicas, dependiendo de la población objetivo que atiendan.

Para reconocer situaciones de vulnerabilidad en la familia, el modelo de cálculo no le asigna CGI a:

- Los niños y niñas menores de 15 años.
- Las personas entre 15 y 24 años que estén estudiando (como su actividad principal)
- Mujeres embarazadas.
- Madres de hijos/as menores de 2 años de edad.
- Adultos mayores (mujeres ≥ 60 y hombres ≥ 65 años)
- Discapacitado no autovalente.
- Persona que cuida a discapacitado severo o postrado.

Actualización y vigencia del puntaje FPS:

La vigencia mínima del puntaje FPS es de seis meses. Esto significa que antes de ese plazo no es posible solicitar su actualización por parte de las familias. Aunque existen casos excepcionales de emergencia como incendios u otras catástrofes en los cuales estos plazos no se consideran, debido a la urgencia de nuevos puntajes FPS para la postulación a los beneficios. (Por ejemplo, a vivienda).

Sin embargo, no existe una vigencia máxima establecida para los puntajes FPS, lo cual indica que una vez aplicada la FPS si no hay demanda de las propias familias para su actualización, los puntajes permanecen estables en el tiempo aun habiendo cambios en la situación familiar no verificables por otros medios. Esto genera, en definitiva, una obsolescencia selectiva de los puntajes, incentivando a los hogares que progresan económicamente a no actualizar sus puntajes y a las familias con peor suerte a demandar actualización de sus FPS en los municipios.

Con todo esto, no existen prácticas regulares y estandarizadas de actualización. En la práctica, la actualización por demanda de las familias se realiza en función de cambios en la situación del hogar que tiendan a la baja de puntajes. En otros casos, las familias no tienen incentivos a actualizar su puntaje frente a mejoras en su situación, lo que entorpece la focalización y eleva los errores de inclusión, generando deficiencias en la implementación del Instrumento.

Por otra parte, la actualización de la información en línea es parcial y no es periódica. Solo se cumple para una parte de la información que se encuentra en registros administrativos del Registro Civil, para actualizar edad de los miembros,

defunciones y nacimientos; o en el caso de la Superintendencia de Pensiones, se constata la cobertura de las pensiones contributivas y no contributivas del sistema.

Puntajes de corte de los programas sociales:

Actualmente, los beneficios sociales se focalizan en función de los tramos de puntajes que establece MIDEPLAN, de acuerdo a los deciles de vulnerabilidad como resultado de la aplicación por la Ficha de Protección Social. Cada programa establece un punto de cohorte máximo elegible, puntaje discreto que incluye o excluye a los potenciales beneficiarios.

CUADRO N°13

PROGRAMA SOCIALES	PUNTAJE	% DE VULNERABILIDAD SEGÚN FPS
Pensión Básica Solidaria De Vejez e Invalidez	8.500	20% más vulnerable de acuerdo a la FPS.
Subsidio Único Familiar (SUF)	11.734	40% más vulnerable de acuerdo a la FPS.
Subsidio Al Consumo De Electricidad	11.734	40% más vulnerable de acuerdo a la FPS.
Subsidio Al Consumo De Agua Potable (SAP)	SPC	Sin cohorte
Programa Puente	4.213	5% aprox. Más vulnerable de acuerdo a la FPS
JUNJI	11.734	40% más vulnerable de acuerdo a la FPS

Fuente: MIDEPLAN, 2010

Principales usos de la FPS para la asignación de beneficios:

Con la FPS, los subsidios obtenidos con la antigua ficha CAS siguen vigentes por el período estipulado. Es decir, los beneficios vigentes no se pierden, cualquiera sea el puntaje obtenido en la FPS.

La FPS permite asignar o participa junto a otros requisitos en la asignación de los siguientes subsidios:

- Subsidio Familiar (SUF): a partir de octubre 2007, se amplió a embarazadas y niños hasta 18 años de edad de los hogares del 40% más vulnerable.
- Pensiones Asistenciales (PASIS) de vejez e invalidez: a partir de julio 2008 pasará a ser Pensión Básica Solidaria (PBS) y se extenderá a los hogares del 40% y 60% más vulnerable en régimen.
- Subsidio al Consumo de Agua Potable.
- Subvención preferencial en Educación.
- Subsidios de Vivienda: Fondo Solidario I y II (para su asignación se aplica el Puntaje de Carencia Habitacional del MINVU).

FICHA SOCIAL: (2011- EN ADELANTE)

A mediados del presente año, comenzó un proceso de evaluación, reformulación y perfección de la Ficha de Protección Social; con ello el Comité de Expertos emitió un diagnóstico que llevó más de tres meses de trabajo, identificando los siguientes problemas:

- La información recogida no es verificable, por lo que hay un incentivo a mentir por parte de los beneficiarios, quienes declaran menos ingresos de los que tienen.
- Las personas que pretenden ser beneficiarias reconocen los puntos determinantes en el puntaje de la FPS y manipulan la información, lo que se agrava al existir un reducido equipo en la verificación de datos.
- No es claro el rol del MIDEPLAN en relación al uso de la FPS por otras instituciones, por lo que algunos programas aplican metodologías propias para la asignación de puntajes, distorsionando el orden que pretende dar la FPS.

Por ese motivo es que se crea un nuevo instrumento de evaluación social, la **Ficha Social**, instrumento que pretende medir de forma más rigurosa la vulnerabilidad de las familias.

Cabe destacar dentro de esto, que este instrumento sufrió cambios significativos en comparación con la antigua FPS, comenzando con un pre test que deberán llenar los jefes de familia al momento de solicitar la ficha, declarando aquí todos los integrantes del grupo familiar y hogares residentes en el sitio. Con esto se quiere conseguir que las familias desde un comienzo identifiquen su grupo familiar, para que posteriormente éste no sea modificado o alterado cambiando la información a conveniencia continuamente.

También se incorpora a ella la identificación de problemas de salud de larga duración, que levantará información sobre enfermedades catastróficas o de fuerte impacto en el presupuesto de una familia como cáncer, Sida, diabetes, HTA, etc.; exigiendo documentos que respalden y certifiquen lo declarado.

Por otro lado, un aspecto tremendamente relevante es lo que se relacionará con la introducción al módulo Gastos, donde se preguntará por los principales gastos que enfrenta una familia, declarándolo en una planilla de egresos estructurada, con el fin de evaluar gastos de fuerte impacto en el presupuesto de que deben enfrentar las familias. Estos costos son tales como luz, agua, alimentación, transporte, estudios, problemas de salud, etc.; y todo esto debidamente respaldado por documentación que deben adjuntar y respaldar para poder aplicar la ficha.

El nuevo instrumento, queriendo modificar y perfeccionarse como tal, también hace hincapié, como cambio esencial, en la evaluación al patrimonio, como vehículos, segundas viviendas, etc., lo que se hace fundamental para evitar que personas con mejor condición socioeconómica accedan a beneficios del Estado.

Esta nueva ficha incorpora 3 módulos, los que permitirán de cierta forma ir mitigando errores y disminuyendo al máximo aquellas situaciones que den pie para manipular, ocultar y/o falsear algún tipo de información.

Estos módulos son:

- Módulo de Identificación
- Módulo Hogar
- Módulo persona.

Módulo de Identificación:

Este módulo hace hincapié en la identificación de las familias, núcleos familiares y hogares residentes al interior de un domicilio.

En esta primera fase, las familias se acercan a los respectivos municipios para solicitar la nueva ficha. Aquí se les entrega los requisitos que deben presentar al momento de ser encuestados, junto con una declaración jurada simple de residentes, donde el dueño del sitio y/o jefe de hogar, declara TODOS aquellos residentes de su sitio y/o vivienda, para luego ser dividido en hogares, según presupuesto alimenticio en común.

Posteriormente, inscritos todas las personas en este módulo de identificación, los encuestadores se encargan de llamar a las familias para avisarles el día que se realizará la visita domiciliaria y el respectivo encuestaje.

Módulo Hogar:

En este módulo comienza el respectivo encuestaje como tal. Aquí, el encuestador llega al domicilio con el módulo de Identificación previamente declarado por el jefe de hogar.

Luego se identifica el ítem de Vivienda, codificando información tal como situación en la que se ocupa el sitio y vivienda; dormitorios ocupados por la familia; n° de hogares; fuente de distribución de agua y energía eléctrica; sistema de baño; material predominante en paredes de la vivienda, piso, techo y estado de conservación.

También encontramos el ítem de Gastos de Hogar, donde se recalcan todos aquellos gastos que la familia destina mensualmente, ya sea para alimentación, enfermedades, educación, alimentación y otros. Este módulo finaliza con un resumen de los ingresos y egresos (gastos) del hogar, enfatizando en que los ingresos deben coincidir con los egresos.

Módulo Persona:

Este módulo debe llenarse por cada uno de los miembros de la familia, respondiendo sólo el jefe de hogar o en su defecto la pareja.

En este módulo los ítems de evaluación son:

- Identificación de la persona y su pertenencia a algún pueblo originario.
- Educación: donde se debe mencionar el curso que realizó, el año que egresó y el colegio donde estudió y también si los menores asisten a jardín o sala cuna.
- Salud: aquí encontramos la identificación de embarazos, discapacidades, enfermedades crónicas, tratamientos de larga duración y certificación de las enfermedades.
- Patrimonio: se especifica si es propietario de algún vehículo y/o de una segunda vivienda o terreno.
- Situación ocupacional: Aquí se incluye toda aquella información que implique su situación laboral los últimos 12 meses, incluyendo días y horas en las que desempeña el trabajo, la rama de actividad, calidad contractual, etc.
- Otros ingresos: donde se incluyen todos aquellos ingresos extras que reciben las familias además de lo percibido por su trabajo, como arriendos, aportes de terceros, pensiones de alimentos, asignaciones sociales o transferencias monetarias del Estado, becas, etc.

No es menor mencionar que hasta la fecha no se han entregado los puntajes que arrojará este instrumento, impidiendo con ello, la posibilidad de conocer si los puntajes de cohorte y acceso a los beneficios se modificarán. Sin embargo, en capacitaciones con el Ministerio de Desarrollo Social se ha manifestado que todos y cada uno de los ítems y módulos consideraran los puntajes posteriormente entregados.

También, se hace necesario mencionar la importancia que se ha entregado a la verificación y el cruce de los datos, permitiendo con ello una mayor fiscalización y el cruce de información lo más fidedigna posible. El instrumento se encarga del cruce de las bases de datos de distintas instituciones públicas, con el fin de corroborar lo declarado por las familias. Algunas de ellas es Servicio de Impuestos Internos, para conocer el estado de las rentas, Ministerio de Educación, para conocer la escolaridad de los miembros de la familia, entre otros. Con ello, se inicia la introducción al Departamento de Fiscalización, quien está a cargo de detectar posibles fraudes al FISCO, identificando y priorizando con mayor precisión a la población que más requiere de los beneficios sociales, caracterizando de forma confiable la condición socioeconómica de las familias y sus vulnerabilidades.

Así, se percibe que el Objetivo que tiene la Ficha Social es procurar proveer información lo más fidedigna posible, para dar respuestas más pertinentes de lo que es la protección social y su enfoque de vulnerabilidad; a su vez, que permita seleccionar de modo más justo a quienes tienen mayores vulnerabilidades para hacer efectivos los beneficios sociales, especialmente subsidios monetarios y habitacionales.

No obstante, a simple vista y desde esta perspectiva, se pueden visualizar todos aquellos cambios estructurales que ha tenido el nuevo instrumento de focalización de recursos, que permitirá generar alguna percepción de lo que será la focalización de los recursos desde la mirada de las familias como desde los Trabajadores Sociales.

PRINCIPALES CAMBIOS A LA FICHA DE PROTECCIÓN SOCIAL

CUADRO N°14

	Ficha De Protección Social	Ficha Social
Preguntas	63	114
Secciones/áreas	7 secciones: Identificación Grupo Familiar, Localización Territorial, Vivienda, Ingresos, Educación, Salud y Situación Ocupacional	9 secciones: A las anteriores se agregan secciones de Gasto y Patrimonio.
Puntaje	Calcula un único puntaje	Se calcula el puntaje general y puntajes sectoriales (ej. Carencia habitacional)
Proceso	Encuesta se aplica exclusivamente en terreno	Encuesta se aplica en municipio y terreno
Fuente de Información	Principalmente autoreporte	La información será verificada
Enfermedades	Consulta sólo por enfermedades invalidantes	Consulta por enfermedades invalidantes, catastróficas y crónicas, que tengan un fuerte impacto al interior de la familia.
Revisión de datos	Las familias no tienen derecho a revisar la Información entregada al encuestador y digitada en el sistema.	Las familias tendrán derecho a revisar la información entregada y digitada, antes del cálculo del puntaje.
Padres no residentes	No se pregunta	Solicita antecedentes de "Padres no Residentes" en el domicilio.
Responsabilidad Jurídica	La persona que responde y firma la encuesta, puede ser cualquier mayor de edad que integre el hogar y se denomina "Informante Calificado".	La persona que responde es el jefe de hogar o su cónyuge/pareja. Todos los mayores de edad autorizan que éste responda por ellos.

Fuente: MIDEPLAN, 2012

La comparación reflejada en el *cuadro n° 14*, resume los principales cambios que presenta la Ficha Social. Entre ellos, el número de preguntas, que aumentan a casi el doble de las que tiene la Ficha de Protección Social. En este contexto, un número de preguntas considerablemente alto, permite indagar y detectar si la familia encuestada pudiera contradecir la información, además de entregar mayores detalles respecto a ingresos, egresos y actividades de cada uno de los integrantes de la familia. Otro aspecto importante a considerar es la aplicación que si en la FPS la familia era encuestada directamente en el hogar, con la Ficha Social hay un continuo entre el Municipio y el hogar, estableciendo un nexo que en este caso, el jefe de hogar debe acatar para ser encuestado.

En suma, ambas fichas presentan modos de trabajo similares, pero en el caso de la Ficha Social, esta ejecuta mayores procesos y un seguimiento con mayor énfasis en datos de índole práctico, es decir, se enfoca a la no alteración de información esencial para la obtención de puntaje certero para la entrega de un beneficio estatal. Además, hay un mayor control respecto a la información a través de la verificación de datos pertinentes, estructurando al instrumento de evaluación.

Tras esto, la Ficha Social, por su parte, pudiera perder fluidez en su aplicación, rigidizando la concertación de la encuesta que se genera para determinar la vulnerabilidad en los hogares chilenos, pero justificado por la veracidad de los datos entregado.

En consecuencia, ambos instrumentos subyacen del sistema de protección social, y aunque presentan sus diferencias, fueron y posiblemente serán el foco principal de atención para los estudios sobre vulnerabilidad y pobreza, conceptos insertos en los Sistemas de Protección Social actuales.

III PARTE

**PRESENTACIÓN Y
ANÁLISIS DE LOS
RESULTADOS**

CAPITULO 5

DISCURSO Y ACTITUD DE LOS TRABAJADORES SOCIALES RESPECTO A LA FICHA DE PROTECCIÓN SOCIAL

En el transcurso de este capítulo, la investigación mostrará los resultados obtenidos de las entrevistas realizadas a 12 Trabajadores Sociales, hombres y mujeres, que desempeñan funciones en distintos departamentos de tres comunas de la región Metropolitana, que son: El Bosque, Las Condes y Macul. Las comunas mencionadas fueron seleccionadas debido a criterios técnicos fundamentados en la disposición de recursos, sectorización dentro de la región y la posición o status que ocupan dentro de la Región Metropolitana. Asimismo, y de acuerdo a tales criterios, la muestra de municipios se define, de modo general, conforme a un estereotipo económico de tipo bajo, medio y alto. Es decir, hemos querido establecer una relación entre las opiniones que poseen profesionales que ejercen mismo cargo, pero en municipios distintos, con el fin de poder reunir distintas percepciones frente a un amplio tema como es el principal instrumento de estratificación social y determinar si hay acuerdos o desacuerdos respecto a la problemática que presenta actualmente la Ficha de Protección Social y el enfoque de vulnerabilidad al que se le asocia.

A partir de ello, esta investigación pretende(a través de sus entrevistas), poder indagar sobre la apreciación que tienen los Trabajadores Sociales respecto a la Ficha de Protección Social como instrumento válido para medir vulnerabilidad y con ello visualizar los conocimientos y experiencias adquiridas por cada profesional, las cuales nos mostraran la actitud que mantengan de ésta; ya sea

positiva o negativa y a su vez concebir si la percepción que tienen los Trabajadores Sociales varía dependiendo de los recursos de cada municipio.

Es así, que para llevar a cabo el análisis del discurso de estos profesionales, se deben tener en consideración los argumentos, la actitud y con ello su percepción; aspectos que permitirán en esta investigación propiciar el análisis de acuerdo a tópicos, seleccionando aquellos que más se reiteran en los diferentes discursos, destacando a su vez los aspectos más recurrentes y de discusión que se obtuvieron de las entrevistas realizadas.

Bajo esta perspectiva, es que a continuación - a partir del discurso de los Trabajadores Sociales - se expondrán una serie de ideas que permitieron reflejar cabalmente las diferentes opiniones y percepciones que cada entrevistado tiene respecto al instrumento. Esto a su vez, para poder concluir con aquellos elementos coincidentes y formadores de opinión que lograron generalizar los discursos que a continuación se detallará a través de las siguientes categorías de análisis que hemos establecido:

1.- Grado de conocimiento de los Trabajadores Sociales sobre la Ficha de Protección Social.

2.- Ventajas y desventajas de la Ficha de Protección Social según la percepción de los Trabajadores Sociales.

3.- Participación de los Trabajadores Sociales en los Sistemas de Protección Social.

4.- Discurso profesional sobre el concepto de Vulnerabilidad.

5.- Perspectiva de Trabajadores sociales sobre cambio de Ficha de Protección Social a nueva Ficha Social.

1.- Grado de conocimiento de los Trabajadores Sociales sobre la Ficha de Protección Social.

Dentro de esta categoría, se analizarán las opiniones de los Trabajadores Sociales respecto al grado de conocimiento teórico y práctico que tiene cada uno, y cómo influye éste en la percepción que tienen del instrumento como medidor de vulnerabilidad social. Así, es que se tomará en cuenta la caracterización que los profesionales le realizaron al instrumento, teniendo en consideración distintos aspectos, desde el cargo que desempeñan en el Municipio respectivo y la relación que tienen con la Ficha de Protección Social, hasta la opinión que poseen sobre el contenido y aplicación para la medición de vulnerabilidad.

De esta forma, se expondrán las distintas opiniones que los Trabajadores Sociales tienen respecto a la Ficha de Protección Social, permitiendo observar si estos manifiestan tener igualdad y homogeneidad de conocimiento frente al instrumento como tal y sus procesos de aplicación y cómo repercute en el desarrollo de Programas del área Social, que hoy en día son parte del Sistema de Protección Social.

Bajo este punto, lo primero que pretendemos conocer es si los entrevistados conocen los fundamentos y enfoques que este instrumento tiene para medir a la población, tomando en consideración su formación y capacitación profesional frente al tema. Además, es importante mencionar que se comprende o más bien, se da por hecho que todo trabajador social que ejerce profesión en el ámbito municipal tiene un grado de conocimiento al menos básico respecto al principal instrumento de Estratificación Social en el país.

Es así, que la Ficha de Protección Social aparece en el año 2007 para reemplazar la breve aparición de la Ficha Familia, la que a corto plazo no cumplió los objetivos de mejora que pretendía. Así la FPS llega con un modelo nuevo de evaluación social, basado principalmente en vulnerabilidad social. El gobierno de turno entonces, decide acrecentar el número de programas y políticas sociales, induciendo a una mayor cobertura de beneficios hacia las familias con menores recursos, basándose principalmente en los puntajes arrojados de la ficha en cada familia. Sin embargo, el insumo teórico del instrumento ha sido desvirtuado en lo que es su implementación, debido a un sinnúmero de causas a las cuales se les atribuye la manipulación de datos.

En una primera instancia, al consultar respecto a lo que conocen de la FPS, se pregunta respecto a lo más teórico para llegar a lo práctico. Por ello, se consultó que entendían y/o conocían respecto a la Ficha de Protección Social y cuáles eran los fundamentos teóricos en los cuales se sustentaba.

La mayoría de los profesionales menciona tener un mínimo de conocimientos por lo menos teórico de lo que es el instrumento calificador como tal, lo que pretende medir y los factores de cálculo de puntaje.

“Lo que sé, es que se han basado en los indicadores que tienen que ver con la economía, la gente en edad productiva, gente con condiciones de trabajar mejor aparentemente en el mercado por la educación, lo que está muy ponderado y la edad de las personas. Esos como factores determinantes para el cálculo del puntaje que es finalmente lo que determina el acceso o no acceso de las personas a los beneficios, que es finalmente lo que a la gente le interesa” (Trabajador Social n° 1; Macul)

“La FPS fue creada para calificar a las familias de acuerdo a su situación de vulnerabilidad, considerándola no solo en términos económicos, sino también en temas familiares, de discapacidad, adulto mayor y además contrastado con los ingresos. Se refiere a las capacidades de una familia para salir de la pobreza. De acuerdo a esa evaluación se permite ingresar a obtener beneficios del Estado”. (Trabajador Social nº 7; Las Condes.)

“El principal fundamento teórico tiene que ver con la vulnerabilidad, que es un concepto que en realidad se viene apoyando desde el nacimiento de la FPS, lo que me parece correcto debido a que es un concepto más amplio que el de pobreza. Tiene que ver con distintas condicionantes que hacen que la familia no pueda superar o mejorar su calidad de vida, por lo tanto yo diría que el principal elemento es vulnerabilidad. De allí para abajo parten los distintos criterios que se usen para determinar por medio de la FPS si una persona es vulnerable o no”. (Trabajador Social nº 9; El Bosque.)

Bajo estas premisas, nos damos cuenta que, efectivamente, los municipios y gobiernos locales deben estar completamente capacitados respecto a los instrumentos de evaluación social, sobre todos aquellos que imparten algún beneficio social a nivel local como son los Departamentos de Desarrollo Social de cada municipio. Sin embargo, las capacitaciones que entrega el ministerio encargado de la Ficha no siempre están al alcance de los profesionales de estas áreas, pues casi siempre se focalizan en los encuestadores y jefes de estratificación social de cada comuna, dejando fuera a otros profesionales que de igual forma trabajan con la ficha y que constantemente deben encontrar la forma de actualizar la información que manejan respecto al instrumento.

Pese a esto, en la actualización de información se ha podido percibir que todos los profesionales han incorporado el concepto de vulnerabilidad y a su vez tienen la capacidad para reflejar en forma meticulosa, la distinción entre los tipos de pobreza y los grados de vulnerabilidad, y con ello, saber distinguir la situación familiar que se les presenta. Así lo da a conocer un profesional entrevistado.

“Yo creo que hay aspectos que aún no se ajustan a las realidades que existen. La pobreza es distinta de una región a otra y de una localidad a otra, y eso no se considera. Se hace sumamente necesario poder reconocer y hacer la diferencia entre los tipos de pobreza que existen en el país. Hay situaciones macroeconómicas por ejemplo, que no se consideran, excluyendo varios factores de vulnerabilidad en la FPS. Lo que a veces impide reconocer el grado de vulnerabilidad social en el cual se encuentra la familia, que es distinto al nivel de pobreza”. (Trabajador Social nº 11; El Bosque)

El profesional en este caso, da a conocer a la Ficha de Protección Social desde su base como un instrumento de focalización y medidor de vulnerabilidad. En términos históricos, establece la pobreza como un concepto dinámico y con distintos matices, tomándola como una situación que presenta distintas disyuntivas y que se manifiesta en distintos aspectos de la vida, asociándola a distintos desequilibrios familiares y sociales, como también relacionada a carencias materiales y no materiales. En un inicio, este concepto fue medido en base a todo lo tangible, sin embargo, contextualmente fue variando y mostrando otras facetas ligadas a carencias intangibles, lo que en teoría incide sobre el cambio de paradigma ligado hoy a la vulnerabilidad.

Por ende, la Ficha de Protección Social, desde sus orígenes, ha asumido el rol de identificador de vulnerabilidad, clasificando a la población con mayores necesidades en categorías específicas que son controladas de acuerdo a métodos estadísticos; permitiendo con ello una regulación del acceso a las políticas y programas sociales por medio de puntajes de cohorte. Obviamente, los cálculos de puntaje se han ido modificando junto con el instrumento y su contenido en sí. Pero dicho conocimiento va más allá de lo técnico. La Ficha de Protección Social (FPS) y sus antecesoras han colaborado a poder distinguir entre familias con necesidades distintas, otorgándoles un valor específico, pero a su vez ha permitido continuar con la lógica subsidiaria; proceso que ha estado presente en nuestro país por más de tres décadas.

Sin embargo, las distintas entrevistas realizadas han arrojado otros datos de rigor. Más de algún entrevistado ha mencionado que la Ficha de Protección Social se sustenta bajo un enfoque de derechos, pretendiendo medir vulnerabilidad con la participación de las familias.

“Este instrumento, está basado en el Sistema de Protección Social, bajo un enfoque de derechos y de medición de vulnerabilidad social; enfocándose en aquellas familias con riesgo permanente de caer en la pobreza.” (Trabajador Social N° 12, El Bosque)

En esta primera cita mencionada la base está ligada a la Protección Social, bajo una definición sencilla y enfocada al derecho. Desde un inicio, hemos mencionado que la Ficha de Protección Social aparece como el resultado concreto de los Sistemas de Protección Social en Chile. Esta definición concuerda perfectamente

con lo que establece el Ministerio (MIDEPLAN: 2010) y su lógica de trabajo para erradicar la pobreza, partiendo desde un enfoque de derechos.

Este enfoque de derechos implica empoderar al individuo con necesidades en el sistema, adaptando su realidad como un proceso de cambio, donde debe transformar los riesgos en oportunidades de modificar su condición de vulnerabilidad. Ahí, es donde el derecho se hace partícipe como un aspecto de transformación y de motivo a la innovación. El profesional que suscribe esta cita destaca el enfoque de derecho como determinante del riesgo al que se somete un individuo cuando éste está en situación de pobreza, ya que ésta impide la realización de los derechos y está frecuentemente asociada a contextos donde estos son vulnerados. Además, señala al instrumento como un medidor, o en otras palabras, una vía entre el Estado y las familias con mayores necesidades, siendo un cable conductor o como bien se dice, la puerta de entrada al sistema de Protección Social, y con ello a la mejoría de la calidad de vida de las familias a través de bonos y subsidios estatales. Esta situación impulsa las personas a hacer todo lo posible por obtener un puntaje bajo para acceder a estos beneficios.

Asimismo, el relato mencionado deduce que existe un conocimiento efectivo que maneja el gobierno central con el gobierno local respecto a ciertas situaciones de adulteración de información u omisión en el instrumento, y que son injustas para quienes realmente necesitan estos beneficios y no pueden obtenerlos. Consta un conocimiento pleno de situaciones como estas, las que inducen a que constantemente se estén actualizando la información, se supervisen las fichas y se impida dentro de lo posible el mal uso de ésta. Ello es una función que el Estado debe resguardar para un efectivo acceso a políticas sociales y con ello al Sistema de Protección Social, en lo que los gobiernos quieren garantizar, con la entrega de transferencias monetarias que mitiguen la carencia de ingresos y en efecto resguardar la acumulación de capital humano a través del acceso a

servicios públicos. Cuando se habla de un enfoque de derechos garantizado por el Estado se habla desde y hacia el derecho a la protección y asistencia familiar, derecho a un nivel adecuado de vida, derecho a la educación, a la salud, etc. En la práctica, está referido a aquellas garantías que permitan mejorar la calidad de vida de las familias.

“La Ficha de Protección Social, se fundamenta principalmente en un enfoque de derechos, pero principalmente se desarrolla bajo el concepto de vulnerabilidad” (Trabajador Social N° 4, Macul)

El Estado, a partir de la implementación del Sistema de Protección Social y su enfoque de vulnerabilidad, ha establecido un conjunto de criterios para definir a la población vulnerable, haciendo referencia a sus necesidades, sus dificultades, sus sufrimientos, sus riesgos, sus aspiraciones y anhelos. Así, el individuo también es “condicionado” de acuerdo a ciertas pautas de su contexto de vida. De esta manera, el beneficiario del Sistema de Protección Social construye parte de su identidad psicosocial en su interacción con el Estado. Esto se revela en las acciones que el sujeto debe realizar para acceder a los beneficios y ser, a su vez, clasificado como “Vulnerable” respecto a sus derechos como actor social.

En consecuencia, el objetivo de la FPS es pretender medir la vulnerabilidad, sustentada en un enfoque de riesgo permanente, que les impide a las personas caer o no en la pobreza y mejorar su situación ante la sociedad por sus propios medios. Es decir, “vulnerabilidad”.

***“(....) La Ficha de Protección Social, trabaja con el concepto de vulnerabilidad, en el cual las personas puedan estar en riesgo en el presente o en un futuro de caer en estado de pobreza”
(Trabajador Social N° 5, Las Condes)***

Este relato representa el concepto de vulnerabilidad social como tal, el enfoque utilizado por MIDEPLAN y en lo que se sustenta la Ficha de Protección Social. La vulnerabilidad social, como se explicó en los capítulos anteriores, posee un componente subjetivo que complejiza las formas de determinar cuán vulnerable es un individuo, por ende, tomado desde ese punto, cualquier individuo como parte del sistema puede caer en vulnerabilidad en un tiempo determinado y en otro momento, pertenecer a los “no vulnerables”. El cambio de paradigma “Pobreza” a “Vulnerabilidad” implica una modernización y ampliación del concepto e incluye al riesgo como una inseguridad ante la sociedad.

Dichos conceptos hoy han logrado complementarse bajo el Sistema de Protección Social que pretende entregar el Estado, tema que ha sido puesto en duda, pues las familias encuestadas con los distintos instrumentos persisten en la inseguridad que les otorga el no poder mejorar su calidad de vida a corto plazo, como meta, y poder satisfacer sus carencias sin la necesidad de un organismo que esté otorgándoles recursos momentáneos.

Otra de las entrevistas realizadas indica una significación más ligada a ciertas situaciones de desequilibrio dentro del contexto familiar, influyendo en todos los ámbitos de la convivencia familiar, y que se entiende como una falta de Resiliencia, que corresponde a la capacidad para anteponerse a situaciones de riesgo. La incapacidad de este elemento establece un problema social recurrente y donde está fuera de alcance una solución de impacto:

***“(...) La Ficha de Protección Social, fue creada para calificar a las familias de acuerdo a su situación de vulnerabilidad, refiriéndose a las capacidades de una familia para salir de la pobreza y cualquier situación riesgosa que debilite a la familia.”
(Trabajador Social N° 6, Las Condes)***

Entonces, el conocimiento de los profesionales Trabajadores Sociales está ligado, en cierta parte, en base a su experiencia de intervención con las familias, tomando los lineamientos que establece el Estado, el cual ha utilizado para definir a las personas como vulnerables, la situación que deberá estar viviendo, refiriéndose a las condiciones y requisitos que debe cumplir para pertenecer al Sistema de Protección Social.

Sin embargo, la capacidad para salir de la pobreza, - mencionada en este relato - es parte del lenguaje cotidiano entre los profesionales referidos. El grado de conocimiento, bajo este criterio, es mirado de manera positiva al internalizar un concepto más específico y ligado al área social.

“(...) La Ficha de Protección Social sirve para el acceso a subsidios, pero no logra sacar de la pobreza a la gente de forma completa, pues no fomenta el trabajo personal de las familias por salir” (Trabajador Social n° 2, Macul)

Pero desde la perspectiva ligada a las capacidades de las personas, se puede establecer que el enfoque de la vulnerabilidad social resalta una condición negativa, como es el estado de riesgo constante al que está sometida esta parte de la población y las limitadas o casi nulas capacidades que les da a la familia de

salir sola de las situaciones que la aquejan. La vulnerabilidad social pone el foco en los riesgos sociales que pueden atentar contra el débil equilibrio de la población carente de recursos.

Es así, que la población “vulnerable”, tal como su nombre lo indica, se describe como un grupo expuesto e indefenso frente al acecho de un eventual riesgo. No poseen los medios ni los recursos para afrontar las dificultades, crisis o cualquier evento de tipo social o natural, que pueda poner en peligro su precaria subsistencia. Esto los hace funcionar con inseguridad ante la sociedad y ello implica reprimirse ante sus derechos, cayendo en el aislamiento social y una posición social frágil para el sistema.

Sin embargo, y no estando tan ajeno a los fundamentos y conocimientos teóricos de la Ficha de Protección Social, nos encontramos con un entrevistado que expresa que este instrumento calificador de vulnerabilidad, no es más que una herramienta basada en principios económicos, que pretende principalmente medir factores generadores de ingresos.

“(...) Lo que sé, es que se han basado en los indicadores que tienen que ver con la economía, la gente en edad productiva, y en condiciones para trabajar.” (Trabajador Social n° 1, Macul)

Desde este punto de vista, efectivamente hay principios económicos que sustentan la medición de vulnerabilidad, dándole prioridad a estos elementos para clasificar a las familias como vulnerables o no, con la asignación de un puntaje determinado. Asimismo, otros elementos considerados en la clasificación y entrega de puntaje quedan en segundo plano, como la evaluación de las

enfermedades y el costo que tienen éstas en una familia, priorizando con ello la capacidad generadora de ingresos, y siendo éste el motivo de la entrega de un puntaje mayor cuando existen niños mayores de 15 años en la familia, por ejemplo.

“El 80 % de la Ficha tiene que ver con la capacidad generadora de ingresos, pero el ingreso tiene mucha diversidad. No puede ser tan estructurado” (Trabajador Social n° 9, El Bosque)

Sin duda que entra en polémica el sólo mencionar la Ficha de Protección Social y por sobre todo, el contenido que permite el acceso a los beneficios del Estado. Como señala el profesional en la cita superior, una de las estrategias con las que parte este instrumento es la Capacidad Generadora de Ingresos (CGI), la cual conforma los resultados que se traducen a un puntaje específico y vital para cada familia. Y dichos ingresos se perciben de una forma única en cada familia. La capacidad generadora de ingresos es un aspecto bastante objetivo que funciona correctamente dentro de lo tangible, pero las necesidades tienen un componente subjetivo que requieren de otras formas de atención, distintas a un instrumento de focalización. Se habla de un instrumento estructurado, que se ha globalizado para un sinfín de servicios, lo que ha impedido posiblemente una mayor eficiencia respecto al acceso a los programas de ayuda del Estado.

“La ficha es una buena propuesta, pero falta ponerse a evaluar otras problemáticas como la salud y adulto mayor. Debería discutirse problemáticas tangibles de nuestra sociedad que determinan la vulnerabilidad social” (Trabajador Social n° 3, Macul)

Con el conocimiento de los profesionales entrevistados, evidentemente la capacitación en el tema les permite generar crítica y detección de falencias. Por tal motivo, es importante contar con la opinión de cada uno de ellos. Además, otra problemática detectada en la visión de uno de los entrevistados refiere a la discusión estadística que determina la calidad de vulnerable o no vulnerable a una persona o familia. Es un método exacto desde lo lógico, pero no necesariamente refleja a cabalidad esta condición; ello por ser un componente subjetivo y por qué los instrumentos de focalización adecuan métodos para aproximarse a la realidad que está en constante movimiento. Por ello, dichos instrumentos deben estar reformulándose constantemente.

Es así que, en general, en los relatos de los Trabajadores Sociales se puede observar el conocimiento que tienen sobre el instrumento y la forma cómo explican los fundamentos teóricos en los cuales se basa la FPS, concibiendo la vulnerabilidad principalmente como el riesgo en que se encuentra una familia de caer en una situación de pobreza, como lo fundamentó MIDEPLAN, pero que a su vez esta "Vulnerabilidad" se manifiesta principalmente en aquellos factores que permitan generar ingresos, tales como edad, estudios, sexo, tipo de ocupación y situación ocupacional, los cuales establecen un ingreso potencial para cada miembro del hogar, en condiciones de generar un ingreso. En otras palabras, para cada persona en condiciones de trabajar- no importando si se encuentra con trabajo o no - se establece que tiene una capacidad para generar ingresos y en base a esto se le otorga un puntaje.

Los anteriormente entrevistados, manifiestan conocer los fundamentos en los cuales se basa la Ficha de Protección social según MIDEPLAN. De forma relativamente equivalente, cada uno menciona lo que se pretende medir, bajo qué enfoque se realiza la medición, los criterios utilizados y que factores son los

evaluados en la FPS, pudiendo visualizar la mayoría de los profesionales, los factores preponderantes de este instrumento a la hora de entregar los puntajes que favorecieran o no a la población respecto a los beneficios que el gobierno a nivel central entrega a las familias.

Sin embargo, se hace fundamental mencionar que el Ministerio de Desarrollo Social, antes MIDEPLAN, debiese mantener constantemente capacitados a los profesionales que utilizan este instrumento y no sólo a quienes lo aplican, pues los Trabajadores Sociales que intervienen con este instrumento en los distintos programas sociales a nivel local, debiesen manejar la información que recae en este instrumento en forma homogénea, para detectar también aquellas familias más vulnerables y posibles beneficiarias de las ayudas sociales.

2.- Ventajas y desventajas de la Ficha de Protección Social según la percepción de los Trabajadores Sociales.

La Ficha de Protección social, a partir de su enfoque de vulnerabilidad social, introduce ciertos elementos favorables y desfavorables que los entrevistados mencionan a través de su discurso profesional. Sin embargo, se hace necesario mencionar también, todas aquellas disyuntivas que subyacen desde el proceso que conlleva el encuestaje de la Ficha de Protección Social, hasta la obtención de puntaje y acceso a los beneficios sociales; vale decir, que en esta investigación se hace sumamente necesario mostrar la posición que sostienen los entrevistados en cuanto a los componentes del instrumento, la percepción de ellos con el cálculo del puntaje, la focalización de recursos y el acceso a subsidios y programas del gobierno. Por ende, es esencial conocer la opinión de los Trabajadores Sociales respecto a cómo ellos visualizan este instrumento como tal, con las fortalezas y/o debilidades que pueda presentar la ficha, principalmente por el aporte que pueden hacer desde su experiencia laboral como profesional en temas tan trascendentales como el acceso al Sistema de Protección Social u otros beneficios que ayuden a mejorar la calidad de vida de las familias.

Entonces, la Ficha de Protección Social, como se dijo en un inicio, nace con la finalidad de encontrar un instrumento de focalización de recursos Estatales y con ello encontrar la forma más adecuada de estratificar a las familias, pudiendo así visualizar aquellas situaciones familiares que representen un alto índice de pobreza, exclusión social, situaciones de riesgo o lo que hoy llamamos vulnerabilidad, permitiendo a las familias poder afrontar con menor dificultad, las situaciones riesgosas que han sobrellevado.

Es por ello, que se hace preciso frente a dicho instrumento - y a partir de las entrevistas realizadas a los profesionales- poder visualizar de forma concreta a través de sus propios discursos, las distintas percepciones y perspectivas que a los Trabajadores Sociales les genera por una parte la Ficha de Protección Social como instrumento calificador y por otra, el concepto de Vulnerabilidad, haciendo hincapié en aquellos elementos que favorecen y/o desfavorecen a la población y la condición en la que se encuentran.

Las entrevistas se realizaron además, bajo un contexto distinto, marcado por el relevante cambio de instrumento calificador de vulnerabilidad (FPS), a una nueva Ficha Social, que trae consigo nuevas expectativas y desafíos, que se generan principalmente por la experiencia que los profesionales manifiestan, ya que estos han sido partícipes en la evolución y modernización que ha tenido este instrumento a lo largo del tiempo en las variables de medición, el cálculo de puntaje y el acceso a los beneficios sociales .

De este modo, de las entrevistas realizadas han surgido premisas que avalan al instrumento en ciertos cambios que ha experimentado, principalmente en la medición de elementos mayormente subjetivos y no materiales, unidades medibles de la antigua ficha CAS, la cual se basaba principalmente en la medición de pobreza estructural y material. Con ello, el cambio ha sido tremendamente significativo para las familias, ya que con la implementación del la FPS se ha pretendido poder visualizar la real condición socioeconómica de las familias, basándose en elementos como la estabilidad laboral, enfermedades, situación habitacional, desempleo, capacidad generadora de ingresos, etc.; elementos que podrían ocasionar la posibilidad de caer o no en estado de pobreza.

Sin embargo, de las entrevistas y del discurso de los profesionales nace a su vez la necesidad de manifestar críticamente, de forma positiva o negativa, aquellos elementos perjudiciales y/o favorables que presenta el instrumento a medida que éstos van evaluando su contenido, aplicación y sus resultados, basándose principalmente en el nivel de conocimiento teórico y práctico, la experiencia con la ficha y los aportes que pueden hacer los Trabajadores Sociales desde su propia mirada.

Es por ello que las ventajas que se visualizan en primera instancia, se manifiestan con la inevitable comparación que se hace entre un instrumento y otro, siendo el cambio paradigmático de concepto de pobreza a vulnerabilidad y la evolución del instrumento como tal la situación más favorable manifestada por los entrevistados, convirtiéndolo en una ventaja del instrumento.

(...) “La vulnerabilidad, es un concepto que se apoya desde el nacimiento de la FPS, lo que me parece correcto, debido a que es un concepto más amplio que el de pobreza. Tiene que ver con distintas condicionantes que hacen que la familia pueda superar o no su calidad de vida, por ende yo diría que el principal elemento innovador y de cambio estructural es lo que llamamos hoy día vulnerabilidad social.”(Trabajador Social nº 10, El Bosque)

(...) “La FPS, fue creada para calificar a las familias de acuerdo a su real situación de vulnerabilidad, es un instrumento más bien innovador e integral, ya que considera la situación familiar no sólo en términos económicos, sino también las posibilidades que tienen las familias para enfrentar situaciones adversas como discapacidad, desempleo, allegamiento, hacinamiento, entre otros, elemento fundamentales de evaluar para visualizar las capacidades de una familia para salir de la pobreza. De acuerdo a la evolución de este concepto, es que éste instrumento viene a mejorar a través de la focalización de recursos, la calidad de vida de las familia.”(Trabajador Social n° 8, Las Condes)

“Para mí, una ventaja que se destaca en la FPS, es lo que hoy se define por vulnerabilidad, ya que este concepto se vuelve más dinámico en comparación con la medición de carencias estructurales que ha tenido la ficha CAS, esto se define como un paso significativo respecto a las necesidades manifiestas de las familias; favoreciendo a grupos claves ya que se supone que no se basa en las carencias para definir quiénes son prioritarios para la política social, sino que quiénes son vulnerables. (Trabajador Social n° 4, Macul)

Desde estos puntos de vista, se puede mencionar que el concepto de vulnerabilidad para estos Trabajadores Sociales, trae consigo una serie de elementos que muestran la evolución y transformación de nuestro país, permitiendo a las familias poder alcanzar un nivel de vida mínimamente decente, asociado principalmente al progreso que cada una de las familias ha ido adquiriendo; obligando al Estado y al Gobierno de turno a modificar y actualizar el

instrumento calificador, haciéndolo en comparación con la Ficha CAS a modo de ejemplo, un instrumento innovador, con mayor capacidad para detectar la real dinámica familiar de nuestro país; permitiendo estratificar de manera más adecuada a la población, para focalizar y entregar los recursos a aquellas familias en reales condiciones de vulnerabilidad social, siendo una ventaja para los entrevistados **el cambio en las variables de medición**, para identificar los factores que determinan una “nueva realidad social” o como un trabajador social lo llama, la “nueva pobreza”.

(...) “La medición de vulnerabilidad con aquellos factores que intervienen la posibilidad de caer o no en situación de pobreza, nos hace darnos cuenta, de que en Chile existe una “nueva pobreza” y que el gobierno debe hacerse cargo de ello” (Trabajador Social n°1; Macul)

(...) “El Estado, con la transformación social y económica que ha tenido nuestro país en la últimas dos décadas, se vio en la obligación de crear e implementar un instrumento capaz de recoger la “nueva” realidad social que enfrentan las familias, para que al mismo tiempo, los gobiernos locales, pudiesen hacerse cargo de otras problemáticas” (Trabajador Social n° 9; El Bosque)

El cambio en las variables de medición ha permitido la reestructuración del instrumento y con ello la identificación de esta nueva realidad social llamada vulnerabilidad social, la cual concuerda con los avances económicos, sociales y demográficos que ha tenido nuestro país, obligando a la sociedad a ser evaluada bajo condiciones distintas a las que las familias tenían hace veinte años atrás. Por ello, las variables de medición de vulnerabilidad y de cálculo de puntaje toman un giro drástico, teniendo en consideración una combinación de factores e indicadores que demuestran la heterogeneidad de las familias, de sus condiciones y su calidad de vida, para así dar paso a una nueva evaluación en la medición de la pobreza, condiciones y calidad de vida de las familias. Y es que independiente de si se da a cuenta o no a cabalidad de la vulnerabilidad social, se logra generar un modelo cauteloso, que, en función de aquellas variables objetivas capaces de ser verificadas (nivel educacional) o (situación ocupacional, al menos en términos dicotómicos formal/informal), permite determinar una capacidad de generación de ingresos que en el cálculo pesa un 90% por sobre el 10% de los ingresos declarados (independientemente de lo cuestionable que pueda ser la declaración de algunos ingresos.)

(...) “La FPS ha funcionado de manera correcta, para medir vulnerabilidad, sobre todo en grupos claves como por ejemplo, familias monoparentales, o familias con jefe de hogar cesante; permitiendo además identificar el allegamiento y hacinamiento, las discapacidades y otros factores que con la antigua ficha CAS no se podía determinar, ya que ésta se basaba fundamentalmente en los ingresos, la estructura de la vivienda y los bienes materiales alcanzados hasta entonces, incitando a que las familias escondieran las cosas cuando llegaba la encuestadora, para obtener un menor puntaje” (Trabajador Social nº 11 ; El Bosque)

(...) “Desde el momento que se implementó como reemplazo de la ficha antigua, cumplió los objetivos que pretendía; identificar y representar la vulnerabilidad que puede tener una familia, principalmente a través de la capacidad generadora de ingresos, y no de las cosas materiales que tienen las familias, para poder acceder a los servicios u beneficios que entrega el Estado a partir de su real condición socioeconómica” (Trabajador Social nº 7; Las Condes)

En virtud de las transformaciones que ha tenido el país, y con ello la evolución de los instrumentos de estratificación, es que este nuevo instrumento, en su reestructuración, no ha tenido cambios sólo en las variables de medición, sino también hubieron modificaciones sumamente favorables en **la implementación de un nuevo periodo de duración en la estabilidad en la que se mantenía el puntaje de las familias** (dos años), siendo este cambio considerado como una ventaja. Así lo manifiesta un Trabajador Social que señala lo siguiente:

“La FPS nos muestra un instrumento más bien dinámico, ya que permite ver la realidad de las familias en su constante movilidad. Por eso que los puntajes puedan actualizarse y verificarse mensualmente, es un factor positivo y que va de la mano con lo que se quiere medir (la vulnerabilidad social), no así la ficha CAS, que en su medición de pobreza y de estancamiento económico, era suficiente que el puntaje durara dos años, porque no existía esperanza de surgimiento o movilidad social antes de ese periodo.”(Trabajador Social nº 12; El Bosque)

Esta transformación en la inmovilidad que tenían los puntajes, se visualiza como una ventaja, ya que el concepto de vulnerabilidad está asociado a elementos más subjetivos y dinámicos, principalmente cuando se refiere a la capacidad generadora de ingresos, elementos que de ninguna forma se presentan estáticos. Mientras tanto, la pobreza es evaluada a partir del ingreso en un periodo determinado, factor principal de medición del anterior instrumento (Ficha CAS), el que se presentaba como perjudicial para las familias, sobre todo cuando éstas sufrían algún cambio significativo en su estructura familiar, en sus condiciones habitacionales, en la estabilidad laboral, etc., impidiendo con ello el acceso a políticas sociales y beneficios Estatales, hasta transcurridos dos años donde se les permitía solicitar un nuevo encuestaje. Por ende que los puntajes puedan variar según la situación socioeconómica verificable de cada familia, permitiendo que el Estado pueda focalizar la política social de forma más equitativa a quienes realmente merecen ser subsidiados, así como también permite que el gobierno de turno pueda crear nuevas políticas sociales, destinadas a quienes estén impedidos por el puntaje asignado a optar algún beneficio Estatal.

De esta forma, es que para mantener un funcionamiento adecuado en este proceso, se hizo necesario implementar y habilitar las condiciones necesarias para un buen cruce y respaldo de información, que permitiese una actualización periódica de los puntajes, utilizando para ello una plataforma virtual e informática que facilitara el respaldo de los datos entregados por las familias, y que a su vez, permitiera a los funcionarios que utilizan la ficha poder manejar de mejor forma la información entregada por cada familia.

En este mismo contexto, se elabora un sistema de registro de información (RIS), que permite compartir, actualizar y verificar la información entregada mensualmente, para que aquellas familias que se encuentren con alguna situación desfavorable pueda acceder a alguna ayuda social que mejore la calidad de vida

de sus integrantes de forma más rápida y expedita, utilizando en muchos casos al instrumento como filtro de acceso a los beneficios.

Asimismo, la entrevista aparece como otra ventaja y **la creación de una plataforma tecnológica** que recabe información, la verifique y la actualice, no tan sólo para la entrega de los puntajes, sino también para la focalización y entrega de recursos a nivel local, como también la creación de datos estadísticos a nivel país, regional y/o comunal y si fuese necesaria para la elaboración de informes, investigaciones u otros, que dé cuenta de la realidad socioeconómica y demográfica de un territorio y sus familias. Teniendo presente esto, es que un trabajador Social manifiesta esta situación como un elemento beneficioso, principalmente para quienes trabajan con la FPS.

(...)”Para quienes trabajamos con la Ficha de Protección Social, se hace sumamente necesario, contar con algún sistema que permita no sólo al gobierno, sino a nosotros mismos, cruzar y manejar información que muchas veces las personas ocultan u omiten, sobre todo para la postulación a la Pensión Básica Solidaria, o al Subsidio Familiar, Maternal o de Agua Potable; aquí, mucha gente omite información relevante, como ingresos o residencia, y con este sistema podemos verificar la información para impedir que las familias mal utilicen fondos del Estado.” (Trabajador Social n° 3; Macul).

El Sistema Integrado de Información Social (SIIS) es una plataforma tecnológica que da soporte informático al Sistema de Protección Social y que articula en un registro de información Social (RIS), todos los datos e información entregada por las familias, municipios y otras instituciones públicas, y que permite gestionar el

material necesario para el funcionamiento de programas como Chile Solidario y otros, proporcionando datos para asegurar la focalización y conocer el impacto de los diversos programas y políticas sociales. A su vez, logra mantener un flujo permanentemente de información de este sistema (SIIS), para medir la incidencia de la vulnerabilidad social de las familias y analizar sus consecuencias, tanto en su estructura y funcionalidad como en la distribución territorial de los recursos a nivel local y central, ayudando con ello a intercambiar información social relevante que facilite también la labor que desempeñan los Trabajadores Sociales y otros profesionales que mayormente trabajan con la FPS, principalmente aquellos profesionales que se desempeñan en municipios.

Por otro lado, cuando anteriormente se menciona que en las entrevistas realizadas los profesionales han hecho un análisis crítico, éste se ha podido percibir al momento de visualizar aquellos factores favorables que ha tenido el cambio de instrumento; sin embargo, este análisis crítico, también refleja que al analizar aquellos componentes de la FPS, estos pareciesen perjudiciales para la población al momento de acceder a los programas sociales. Por ende, a partir de los relatos de los profesionales y a medida de que van expresando las disconformidades que visualizan del instrumento, es que comienzan a surgir poco a poco lo que para los entrevistados parecen ser desventajas de la Ficha de Protección Social, haciendo hincapié principalmente en elementos que no solo tienen que ver con su contenido, sino también en aquellos factores que se perciben en otros contextos y que denotan más de una inconsistencia en la información entregada; permitiendo con ello identificar los elementos que hacen que este instrumento sea altamente manipulable en mucho de sus ámbitos, siendo estas situaciones lo que los profesionales entrevistados han designado como desventajas o falencias ante un sistema que pretende dar integralidad de tanto en la estratificación, como en la focalización de los recursos y en el acceso a los beneficios sociales.

Bajo esta situación, la medición se expresa como un elemento fundamental que desventaja a muchas familias, pero principalmente se presenta como una falencia para el gobierno y la entrega de beneficios sociales, es la manipulación por parte de algunas familias en la entrega de información no verificable y que afecta al instrumento en la poca o casi nula comprobación y corroboración de los datos aportados, principalmente con aquellas familias donde alguno de sus miembros no pueda respaldar su situación laboral, por ejemplo, debido a que no siempre existe un documento que respalde la información; es el caso de los trabajadores por cuenta propia, así lo menciona un Trabajador Social que hace hincapié en situaciones como éstas.

“La FPS, es un instrumento que con los años, se ha podido percibir, lo vulnerable y manipulable que puede llegar a ser... creo que así como está, no sé si es tan confiable, porque la gente declara lo que quiere declarar, sobre todo la categoría ocupacional, con trabajos inestables, independientes y por cuenta propia; ... para MIDEPLAN los encuestadores no son investigadores privados, ellos deben remitirse a los que las personas les declaren; por eso no pasó mucho tiempo en que se dieran cuenta como manipular la ficha a su favor” (Trabajador Social n° 11 ; El Bosque)

El discurso de este profesional, se fundamenta en su experiencia también como encuestador de FPS, sin embargo, su discurso concuerda totalmente con aquellos profesionales que no se han desempeñado como encuestadores, pero que la experiencia que han desarrollado en cada municipio, ha permitido visualizar que efectivamente y que a lo largo de la historia de los instrumentos de estratificación, las personas se las han ingeniado para manipular de una u otra forma la información entregada, recayendo la responsabilidad en el ministerio que ha

implementado el instrumento, incapaz de aminorar aquellos elementos que puedan ser manipulados por las personas.

Para la mayoría de los profesionales entrevistados, esta situación, de alguna manera, impide que la focalización de los recursos y la entrega de beneficios lleguen a manos de quienes realmente lo necesitan. Si bien es cierto desde la implementación de la FPS, el gobierno se preocupó de encontrar y crear una plataforma que permita cruzar, validar y corroborar algunos datos, esto no ha sido suficiente, para que algunas familias hagan uso de la manipulación de éste.

“Yo creo que el instrumento nunca va a ser perfecto, independientemente de las modificaciones que se le hagan, porque siempre va haber información no verificable, como las personas que trabajan sin contrato, o realizan labores esporádicas; el tema es que efectivamente éstas familias tienen la condición de vulnerables, pero ¿cuántas de éstas familias declaran el real ingreso obtenido por esa labor?... siempre va a haber alguien que va a violar de alguna forma la FPS, o cualquier otro instrumento que se implemente...algunas familias están acostumbradas a que el Estado las Subsidie, le entregue bonos y todo eso, por eso harán lo posible para conseguir determinado beneficio ” (Trabajador Social n° 2 ; Macul).

“Si bien la ficha es un aporte, para acceder a los distintos beneficios sociales, existe más de algún ítem o preguntas de la ficha, que dejan la percepción en los usuarios, que los perjudica; favoreciendo en los puntajes, la omisión o distorsión de respuestas en las personas. Ejemplos, la escolaridad completa, vivir solo, trabajos sin contrato, etc.)” (Trabajador Social n° 6; Las Condes)

El puntaje se vuelve primordial en las familias que luchan para poder acceder a los diferentes beneficios sociales. Por ende, la constante situación que se da en algunas familias, es manipulación u omisión de datos en la Ficha de Protección Social, impidiendo el acceso y restándole oportunidades aquellas familias en verdadera condición de vulnerabilidad, Esto pone en desventaja a un instrumento que ha venido actualizándose, y transformándose según las necesidades de las familias, tratando de cumplir con la medición real de las condiciones de vida familiar, pero que no logra ajustarse a la contingencia y a las necesidades que hoy en día presentan dichas familias, sin considerar aspectos relevantes a la hora de medir vulnerabilidad.

A partir del análisis que cada entrevistado va construyendo, es que al mismo tiempo comienzan a surgir desde sus propias experiencias, propuestas y sugerencias que se podrían hacer para compensar estas situaciones. Por su parte, en una de las entrevistas, un profesional recalcó la poca conexión del instrumento con otros servicios que faciliten y permitan corroborar la información que entrega cada familia. Porque como ya hemos visto, una de las desventajas que más se destacan es la escasa corroboración de datos que fomenta la manipulación de información por parte de las familias.

“La FPS, es un instrumento que te aporta bastante información de las familias, sin embargo creo que el ministerio tiene la obligación de analizar estos datos complementando con otras fuentes de información, para disminuir los niveles de manipulación en el instrumento.” (Trabajador Social n° 7; Las Condes)

“La verdad que en algunas ocasiones no se ve reflejada la realidad de los usuarios, lo que los lleva a obtener un puntaje superior o inferior a lo que deberían, hay casos de personas que viven en calle, sin trabajo, y sin embargo tienen puntajes sobre 8.500.- lo que muchas veces lo inhabilitan para postular a algunos beneficios estatales, mientras otras tienen puntajes inferiores a 4.213, ingresan a programas como el Chile Solidario, pero son propietarios, con trabajos estables, etc. ¿y por qué? Si existiese mayor fiscalización y corroboración, la ficha no sería tan manipulable”. (Trabajador Social n° 11; El Bosque)

Pero tras estos criterios, los profesionales - ante la situación actual en que se encuentra la Ficha de Protección Social - indican que el que la información sea tan manipulable, no sólo radica en la poca articulación de redes institucionales que permitan verificar los datos, sino también, la responsabilidad recae en distintos actores. Así lo manifiestan los entrevistados.

“Yo creo que es un buen instrumento, pero ha sido manipulado de mala manera. La gente le ha dado un mal uso; sin embargo he sabido de casos donde los encuestadores y/o digitadores han manipulado la información” (Trabajador Social n° 8; Las Condes).

(...) “La manipulación de la ficha recae principalmente en las familias que entregan los datos, pero no debemos excluir la responsabilidad que tiene tanto MIDEPLAN, por las pocas supervisiones que realiza, los profesionales del ministerio que elaboraron la FPS, la escasa articulaciones de redes institucionales y la limitación que tienen los encuestadores para recabar la información tal cual la expresan los usuarios...entonces con estas limitantes, el porcentaje de manipulación difícilmente se reduzca” (Trabajador Social n° 3; Macul)

Otra desventaja que se visualiza a partir del discurso construido por los Trabajadores Sociales, es lo cuestionable que puede ser la medición de vulnerabilidad, basándose en la capacidad generadora de ingresos. Por una parte está el factor preponderante a la hora del cálculo de puntajes, que es incluir a las personas mayores de 15 años como posibles generadores de ingresos, elevando con ello los puntajes de las familias, sin considerar que aquellos jóvenes menores de 18 años pero mayores de 15 se encuentran en situación de vulnerabilidad, y no por generar ingresos, sino por caer en situación de deserción escolar por ejemplo o por comenzar a trabajar en edad escolar; ese factor no lo considera la FPS, pero sí que el joven se encuentre en “condiciones” de trabajar. Asimismo lo expresa un profesional.

“Lo increíble de este instrumento es que en la medición de vulnerabilidad, se considere más vulnerable a una familia con hijos menores de 15 años, a aquellos que sobrepasan esa edad, por el simple hecho de “tener la capacidad para generar ingresos a la familia”...el que abandone sus estudios no importa, lo que importa es que ya puede trabajar” (Trabajador Social n° 9; El Bosque)

Asimismo y relacionado con los ingresos, es que aparece otra desventaja desde la percepción que los profesionales han adquirido del instrumento. Esta desventaja está asociada al ítem de la FPS que sólo toman en cuenta los ingresos obtenidos anualmente por las familias, y no se toma en consideración los egresos que las familias mantienen respecto a sus ingresos. Esta desventaja se visualizó desde las 3 comunas entrevistadas, manifestándose de la siguiente forma:

“La FPS, constituye un importante referente de la condición socioeconómica de las familias; sin embargo, no es un reflejo de las familias, cuando de éstas no se consideran los gastos que la familia ha generado.” (Trabajador Social n° 5; Las Condes)

(...) “En un segmento de la población, los ingresos nunca serán mayores que los egresos, aunque los trabajos sean estables, ya sea por el pago de los estudios, por enfermedades, por deudas, etc.; entonces medir la vulnerabilidad sólo por los ingresos generados, es un poco irracional” (Trabajador Social n° 4; Macul)

***“La FPS siempre debiese haber tomado en consideración las deudas adquiridas de las familias...así se compensaría con los ingresos y la gente no manipularía tanto la ficha”
(Trabajador Social n° 10; El Bosque)***

Estas citas confirman la posición de los profesionales ante las distintas situaciones socioeconómicas que enfrentan las familias, y que desde la ética profesional hay un dejo de frustración, pues se considera injusta que la vulnerabilidad de la población sea medible mayoritariamente por los ingresos obtenidos, independientemente cual sea su origen y el monto, descartando como familias vulnerables a todas aquellas familias con ingresos altos y estables, como los adultos mayores (por ejemplo), donde no se les considera el enorme gasto que tienen en medicamentos, o aquellas familias con algún integrante discapacitado, donde hay gastos médicos, de transporte, alimentación, etc. Estas situaciones no influyen, por lo que no se consideran como vulnerables. Entonces ¿Es tan efectiva la medición de vulnerabilidad, bajo los criterios estandarizados que implementó MIDEPLAN en este instrumento? Si la vulnerabilidad es evaluada principalmente por la capacidad generadora de ingresos... ¿Los Adultos mayores no son vulnerables? Y si la vulnerabilidad es medida bajo los criterios antes mencionados entonces, ¿Es completamente efectiva la focalización de los recursos estatales? Estas son algunas de las interrogantes que han aparecido bajo el discurso de los profesionales y que en este análisis también comienzan a emerger.

Siguiendo con las desventajas que se aprecian del instrumento, y en relación a lo antes mencionado, se visualiza como una falencia tremendamente importante a mejorar, la evaluación estandarizada que se les realiza a los Adultos Mayores al momento de hacer el cálculo de puntaje. Esta también es una problemática

mencionada por los tres municipios, donde se hace referencia a la posibilidad de mejorar o ampliar de manera distinta la evaluación que recibe este grupo de personas, sobre todo aquellos que viven en deplorables condiciones, muchos de ellos solos y que por recibir pensión y/o jubilación, su condición de vulnerabilidad cambia completamente. Así es expresado en la entrevista.

(...) “Los adultos mayores que viven con hijos, se les aplica a los hijos la Ficha y no al Adulto Mayor que es usuario también y que tiene derecho a ser subsidiado también, a que se creen políticas sociales exclusivas para mejorar su calidad de vida”. (Trabajador Social n ° 2; Macul)

“En el caso de nuestros Adultos Mayores que viven solos y que reciben una jubilación y no una pensión solidaria, al vivir solos el per cápita es alto, por lo cual sorprende el puntaje asignado, y aunque si bien esta ficha incorporo nuevos elementos, resulta necesario evaluar el aumento significativo de factores de riesgo en el adulto mayor solo, que muchas veces el encuestador no percibe. Considerando que la entrega de información se hace a una persona extraña (encuestador) y al adulto mayor muchas veces, le es difícil comunicar”. (Trabajador Social n° 9; El Bosque)

(...) “Nuestra comuna tiene muchos Adultos Mayores, y que aunque se pudiese pensar, que no necesitan ningún tipo de ayuda, porque tienen hijos con muchos recursos, o que ellos mismos reciben pensiones altas, en la mayoría de los casos, no es así, los adultos mayores viven solos, los hijos no se preocupan, son abandonados, y sus pensiones al cubrir sus enfermedades muchas veces no les alcanza para la alimentación por ejemplo; es ahí donde nosotros, de cierta forma nos hacemos cargo, los visitamos, verificamos la situación y tratamos de ayudarlos en lo que esté a nuestro alcance, como mercadería, financiamiento de recetas, etc.” (Trabajador Social n° 7; Las Condes)

Así, la creación de políticas sociales de exclusividad para el Adulto Mayor, como lo es el programa “Vínculos”, no tendría incidencia en mejorar el bienestar socioeconómico de este grupo, si sólo se cuenta con posibilidades mínimas de acceso a estos programas, por la medición estandarizada y rígida con la que se les evalúa, en la Ficha de Protección Social, a los Adultos Mayores.

Por este mismo motivo - y a partir del discurso expresado por los profesionales entrevistados - se hace imprescindible implementar alguna medida que permita reevaluar a los adultos mayores de forma distinta, y con ello la creación de más y mejores políticas públicas en pos de su bienestar. El Programa Vínculos, el Aporte Previsional Solidario, el Subsidio de Agua, etc., son medidas creadas para mejorar el bienestar social de este grupo de la población, sin embargo aún no son suficientes y lo complejo es que son de difícil acceso. Bajo tal motivo, el Estado debe hacerse cargo de forma íntegra de este grupo de la población, asumiendo un rol protector ante personas vulnerables en el escenario actual.

En resumen, los Trabajadores Sociales han detectado ciertas falencias de la Ficha de Protección Social que deben analizarse con urgencia, tales como la manipulación de datos, la verificación de información, la evaluación en base a la CGI, la irracional medición de vulnerabilidad a los adultos mayores, etc. Y todas aquellas desventajas que tiene el instrumento y que a medida que comienza a evaluarse y cuestionarse al instrumento calificador, van apareciendo distintas opiniones respecto a la Ficha de Protección Social, la cual efectivamente ha manifestado un cambio sustancial en los procesos de estratificación social, pero sin duda el desafío trascendental que se presenta es construir una herramienta integral para la focalización de los recursos del Estado, lo que se vuelve absolutamente necesario, implicando con ello que el instrumento de focalización (sea cual sea) logre ajustarse a las variadas y reales condiciones de vida que tiene la sociedad chilena, siendo capaz de determinar la condición socioeconómica de las familias bajo estándares reales y criterios que determinen de forma certera quienes pueden o deben recibir éstos recursos. Creemos por ello, que este instrumento debe orientarse en algún momento a mejorar los aspectos desfavorables que tiene la FPS, pudiendo con ello compatibilizar y triangular los datos con otros organismos e instituciones que permita tener un mejor diagnóstico de la situación específica de cada familia y que muestre la necesidad manifiesta según el área que requiera una posible ayuda del Estado o de terceros, permitiendo con ello ampliar los derechos civiles, sociales económicos y culturales de quienes son partícipes de procesos de garantías sociales mínimas.

3.- Participación de los Trabajadores Sociales en los Sistemas de Protección Social.

Luego de poder recabar información acerca del conocimiento que poseen los Trabajadores Sociales respecto al instrumento mencionado, quisimos además, reflexionar sobre la incidencia que poseen ellos en todo lo que concierne a los Sistemas de Protección Social, tomando en cuenta, de manera ventajosa, su calidad de profesionales del ámbito público y social. La principal motivación entonces, parte por incentivar la opinión y, por ende, la participación de profesionales calificados en el tema.

En primera instancia, es importante comenzar por recoger información de la participación que han tenido los Trabajadores Sociales, específicamente con la Ficha de Protección Social en el municipio respectivo; para luego ir reflexionando a un modo más general frente a cada descripción entregada.

El Sistema de Protección Social actual está basado en una lógica del Derecho, y ligado al concepto de transferencias monetarias y/o subsidios Estatales. Además, en él se concentra todo el trabajo que realiza el Ministerio de Desarrollo Social y los Departamentos Sociales de los Municipios respectivos. En este caso, los tres municipios consultados presentan una discusión unánime hacia el Ministerio, señalando que sus roles como instituciones más cercanas a las familias se han visto trasgredidos por la escasa participación que tienen dentro del Sistemas de Protección Social y del instrumento que permite la evaluación de la condición y principales problemas socioeconómicos presentes en cada una de las familias actuales. Esta conformidad recogida como respuesta, modifica nuestra concepción más inmediata respecto a lo que entendíamos en la Ficha de Protección Social. El rol como profesional se ha visto adjudicado bajo un sistema de ayuda

asistencialista y generador de dependencia social por parte de las familias. Es decir, el trabajo de cada programa social se sostiene bajo la Ficha de Protección Social, “asistiendo” a un segmento de la población y dejando un cálculo de puntaje actualmente inadecuado como determinante en el acceso, más que otros elementos correspondientes a la subjetividad de la sociedad.

La relación dentro de esta secuencia con nuestra categoría se basa en la sensación de dependencia que se genera entre Familias – Municipios; distinto es lo que ocurre entre Municipios – Ministerio, que si bien existe un afán por trabajar de forma independiente, las estrategias de gestión impiden una participación real en el proceso, como en el resultado. Las diferencias refieren a la personificación de cada elemento conformado. Es decir, al hablar de subsidios muchas familias beneficiadas generan dependencia de los montos de cada programa, por lo que se desfigura el objetivo, estableciéndose como una solución “parche” o momentánea en lugar de un trabajo más extenso de educar a los individuos para que enfrenten las transformaciones de la sociedad y puedan adaptarse, con una calidad de vida respetable para ellos y sus derechos, mediante un esfuerzo en conjunto con las políticas sociales.

Por su parte, lo que ocurre entre los Municipios y el Ministerio se complejiza a partir de la escasa participación de los profesionales a nivel local, en lo que respecta a aportar información de situaciones específicas detectadas en terreno, como antecedente. Aquí, existe unanimidad respecto a total control que ejerce el Ministerio sobre los procedimientos y accesos referidos a políticas y programas sociales, implicando un completo desligamiento por parte de los trabajadores sociales en situaciones dudosas con respecto al puntaje de cierta familia. Ello conlleva a tener que adecuarse a la metodología implementada por un organismo central, que no prioriza la mirada que el Trabajador Social puede entregar en procesos de esta índole.

Por tanto, se vuelve contradictorio que un instrumento focalizado permita el acceso a políticas sociales supuestamente universales, sin poder considerar los aportes que los trabajadores sociales pueden hacer por su experiencia, tomando en consideración a su vez, que no puede existir un instrumento que califique a las personas de la misma forma, teniendo en cuenta que cada familia y cada comuna presentan diversas carencias.

En el fondo, este instrumento trata de focalizar, pero a la vez estandariza los procedimientos de calificación sobre las familias más vulnerables, las que tienen características únicas cuando se habla de necesidades. Tras tal juicio, se supone que el Trabajo Social como disciplina, se encarga de incorporar elementos necesarios para la particularidad de intervención sobre cada individuo. Por ello, es que hemos decidido consultar respecto a este importante espacio y como se desenvuelven los Trabajadores Sociales dentro de la Protección Social en Chile, considerando la experiencia de cada uno de ellos en los determinados municipios en los que se desempeñan.

Por consiguiente, al preguntar por participación en los procesos que tiene el instrumento, ya sea encuestaje o la participación en la ficha, en otra instancia, uno de los entrevistados recalcó lo que ya se ha señalado, que refiere a la adjudicación completa del instrumento, tanto la elaboración como en el cálculo de puntaje, las supervisiones y revisiones, entre otros, permitiendo percibir que los aportes del Trabajo Social hacia el instrumento son mínimos.

***(...) “Nosotros hemos detectado bastantes inconsistencias en lo que nos declaran las familias, con lo que aparece en la Ficha de protección social, pero no podemos hacer nada con eso... yo creo que el Ministerio debió haber incorporado la posibilidad de que los Trabajadores Sociales que trabajen con la ficha, puedan entregar algún tipo de observación, por último para que esa ficha inconsistente pueda ser supervisada a la brevedad”
(Trabajador Social n° 8, Las Condes)***

La aseveración influye netamente en la escasa participación que tienen los Trabajadores Sociales en procesos como estos. Entonces, el rol del Trabajador Social se ve opacado, pues está impedido de toda colaboración en el proceso y ejecución. Esto también es motivo de la manipulación de datos que se ha ejercido desde los comienzos de implementación de instrumentos de estratificación social por parte de las familias, ya que ellas saben que pueden manipular los datos a su conveniencia, conformando un problema para el Trabajo Social, pues su incidencia es de una u otra forma responsabilizada por la población correcta, que pretende obtener beneficios sin mentir ni manipular el instrumento, recalcando en algunas condiciones lo desventajoso que es para ellos el acceso y cómo el profesional no puede intervenir en estas circunstancias. E decir, en algunos casos, el hecho de que una familia supere el puntaje de cohorte para acceder a un programa es responsabilizado hacia el Trabajador Social, por ende los Profesionales deben lidiar con los reclamos de los individuos al no recibir el resultado esperado. Uno de los entrevistados hace hincapié frente a esta realidad.

“Nosotros como no tenemos injerencia en la Ficha de Protección Social, nos produce impotencia no poder hacer algo,... en una capacitación recuerdo que se les dijo a unos encuestadores que ellos no eran investigadores privados, así que debían remitirse a lo que las personas les declararían... entonces si el encuestador, visualiza alguna anomalía y no puede hacer nada...que podríamos hacer nosotros? Esto es un problema de fondo, algo que debió prever el gobierno que implementó este instrumento.” (Trabajador Social n° 2, Macul)

Por su parte, el Ministerio de Desarrollo Social ha basado su política bajo el concepto de Protección a las personas frente a los riesgos sociales. Ello lo ha llevado a tener que determinar cuán vulnerable se encuentran las familias en la sociedad y que estrategias pudieran implementarse para lograr erradicar esta situación. Sin embargo, la centralización de la Ficha de Protección Social por parte de un organismo central como lo es el Ministerio antes mencionado, estandariza un instrumento de focalización, no tomando en cuenta factores reales y disímiles entre todas las comunas, donde la noción de riesgo y de vulnerabilidad se muestra como realidades desiguales. Esto ha sido visualizado desde algunas experiencias que los trabajadores sociales han tenido que enfrentar.

“Creo que la ficha sí o sí debiese haber tenido la opción de distinguir ciertas situaciones, que hacen la diferencia entre la situación que vive una familia con otra. Por ejemplo, 2 familias en similares condiciones socioeconómicas de distintas comunas, no tendrán las mismas posibilidades de surgimiento, una que vive en Las Condes y otra que vive en La Pintana, principalmente por los recursos locales que pueda invertir cada comuna en sus familias”. (Trabajador Social n° 12, El Bosque)

“La única diferencia real que hace la ficha, es que distingue entre una localidad rural y una urbana, lo que no refleja si pondera o no en el puntaje” (Trabajador Social n° 1, Macul)

Entre otras percepciones, dos profesionales de distintas comunas debidamente seleccionadas coinciden en la relación que presenta el profesional que ejerce labores en el Municipio frente al Ministerio. El nivel operativo al cual se refiere el Trabajador Social del Bosque, responde a un mecanismo de ejecución donde funciona el siguiente circuito: el organismo central (Ministerio) envía el plan de trabajo junto con el Instrumento, el cual se aplica y operacionaliza (labor del Municipio), para luego ingresar la información recogida de cada encuesta en un Sistema Integrado de Información Social, que posteriormente a efectuar el cruce de información, arrojará los puntajes que consecutivamente se entregarán a las familias correspondientes. Entonces, la labor del Trabajador Social en el proceso pre-aplicación del Instrumento está enfocada en recibir información, inhabilitando un esfuerzo mayor que responda al quehacer de la disciplina. La participación está dada en la ejecución de la Ficha, pero que no permite adecuar al Trabajador Social como responsable frente a una temática para la cual se encuentra capacitado.

“El Ministerio se ha encargado de capacitarnos, pero nuestra labor no tiene ninguna incidencia, en ningún proceso del encuestaje... nosotros podemos detectar varias situaciones anómalas, pero ni siquiera tenemos la posibilidad de informar al Ministerio de estas situaciones” (Trabajador Social n° 7, Las Condes)

Efectivamente, los profesionales - independiente de los años de experiencia que lleven en el Municipio - han sido partícipes de al menos una de las capacitaciones del Ministerio respecto a la implementación; sin embargo, todo esto se resume a informar sin prevenir en el proceso a un nivel más profundo.

Las capacitaciones del Ministerio, dentro de sus lineamientos, tratan acerca de la Protección Social y la planificación anual respecto a la implementación de todos los instrumentos de Estratificación Social, entregando manuales a los encargados comunales; profesionales que tampoco han sido escuchados respecto a las críticas que generan hacia la Ficha de Protección Social en particular.

“La realidad y situaciones de las familias no son estáticas generan movilidad y cambio, eso solo lo podemos decir aquellos que todos los días vemos la realidad, por eso se hace fundamental en instrumentos como éstos que no se cierre la posibilidad al profesional de opinar sobre la realidad de la familia, y que eso pueda quedar plasmado en alguna parte de la FPS, donde la realidad no sea mirada tan fríamente y la FPS tan estructurada que no permita opinar socialmente”. (Trabajador Social n° 12, El Bosque)

Continuando con el análisis, la Trabajadora Social que menciona la cita anterior recalca la misma idea que han señalado los profesionales anteriores: Los Trabajadores Sociales no tienen participación en los instrumentos de estratificación social, percepción compartida por las tres comunas que se seleccionaron. El motivo por el cual no participan simplemente se resume y deduce a un tema de manejo de parte del Ministerio, y la convicción respecto a la cobertura de los programas sociales en todos los sectores, tarea que, por

supuesto, se adjudica el Estado. Como lo señala la cita, no se toma en cuenta a las personas que están en contacto directo con la realidad de las familias con mayores necesidades, adjudicando el poder a un organismo que no necesariamente trabaja directamente con los sectores vulnerables, sino desde la perspectiva numérica y no cualificando a los segmentos más desamparados.

Esta situación desvirtúa el conocimiento que tienen los Trabajadores Sociales respecto a la Ficha de Protección Social y los componentes de los Sistemas de Protección Social, generando frustración ante un sistema donde no hay integración como mediadores sociales en constante movimiento. Es decir, se entiende un encuadre donde no se valora la intervención que generan los actores locales sobre los segmentos sociales. La opinión de los Trabajadores Sociales no es escuchada por quienes se concentran en el trabajo de fondo con los Instrumentos de Estratificación Social. Y que, por cierto, debiera ser importante su opinión y percepción al ser entes relevantes frente a los conceptos de pobreza, vulnerabilidad y protección social.

Ante dicha temática, uno de los entrevistados manifiesta una importante crítica respecto a la labor del Trabajador Social frente a la Ficha de Protección Social.

“Debe ser super frustrante para Trabajador Social, que dedique gran parte de su labor a llenar Fichas donde nunca va a poder expresar su opinión profesional sobre la situación social que visualiza. Yo creo que uno como profesional debe instar a que estos instrumentos tengan la posibilidad de opinar sobre la realidad social que es tan diversa” (Trabajador Social n° 9, El Bosque)

La multiplicidad de factores que ocasionan caer en condición de vulnerabilidad o pobreza (como se entendió a inicios de la protección social como sistema para intervenir sobre la población) puede ser explicada por profesionales Trabajadores Sociales, al igual que la creación de estrategias que permitan aportar a la intervención sobre las familias. Sin duda que tal como se señala, el hecho en que este profesional del área social no pueda opinar sobre las familias en los instrumentos de estratificación social, rigidiza el contacto. No hay indicios de experticia sobre las principales problemáticas que pueda presentar una determinada familia. La Ficha de Protección Social queda a manos de alternativas cerradas que no permiten desarrollar y caracterizar las necesidades y/o carencias, que van más allá de la capacidad generadora de ingresos a la que se refiere el instrumento. Además, la opinión y conocimiento que no se ha visto apreciado por quienes son responsables de todo lo que corresponde a la Protección Social.

“La Ficha de Protección Social debiera ser aplicada por gente con experiencia en el área social, técnicos sociales, Trabajadores sociales, Sociólogos, etc., pero que a su vez, permita emitir alguna observación que incida o de cierta forma en el puntaje y a su vez valore el rol profesional” (Trabajador Social n° 5, Las Condes)

He aquí una crítica respecto a la participación de los profesionales en los procesos que respectan a la Ficha de Protección Social; ya que si bien no hay una participación dentro del contenido que busca medir el instrumento, tampoco hay incidencia dentro de la aplicación dirigida a las familias que requieren de algún tipo de apoyo por medio del acceso a políticas sociales. Dentro del análisis realizado, hemos podido detectar que solo existe una cercanía de tipo canalizada, vale decir,

la relación de los Trabajadores Sociales con la Ficha de Protección Social solo se ha fundado en la revisión de puntaje y determinación de acceso a programas estatales de apoyo.

El proceso de encuestaje, por cierto no menos importante que el contenido del instrumento en sí, tampoco ha podido ser único del Trabajo Social. El Ministerio se ha encargado de deliberar esta parte del proceso a individuos que se capacitan sobre la Ficha pero que en el fondo, no necesariamente poseen un conocimiento sólido y sustentado sobre la realidad social. Esto los posiciona como canales de información objetivos, donde la mirada profesional del Trabajador Social no es vinculada, por ende, la noción indagadora del profesional como interventor simplemente no aparece. Es por ello que el profesional Trabajador Social promueve la idea que quien aplique el instrumento debe tener habilidades de la profesión, sensibilidad social, tolerancia a la frustración, y por sobre todo, manejar las nociones de familia, pues es esta última quien emite los datos que fijan el puntaje para luego poder acceder a los programas sociales que se determinan por la entrega de subsidios. El instrumento, por consiguiente, debiera ser aplicado por actores con experticia en el área social.

“No se trata de conocer los indicadores y contenido de la ficha, hay que conocer a las familias más allá de los datos que entregan” (Trabajador Social n° 4, Macul)

Esta premisa, es la que indica la preocupación y labor de los Trabajadores Sociales respecto al manejo del instrumento. Es decir, la Ficha de Protección Social y los otros instrumentos de Estratificación Social no constan solo de poder establecer datos y grupos relevantes; debe también, particularizar a las familias con necesidades. Allí parte por establecerse una discusión de acuerdo al uso de

un instrumento “manoseado” y universalizado para poder medir a la población y permitirle el acceso a beneficios.

Respecto a esta crítica, uno de los profesionales prosigue con una lógica similar.

“Se pueden ir formulando otros instrumentos, y que al aplicar la ficha esto lo hagan personas que trabajan en el mismo contexto, para ver otro criterio” (Trabajador Social n° 6, Las Condes)

Uno de los aportes dentro de lo que es la profesión en los Sistemas de Protección Social responde a la creación de otros instrumentos y/o mecanismos para lograr evaluar a las familias; mecanismos que, por cierto, conforman estrategias de intervención para el desarrollo del Trabajador Social como crítico social. Esto no implica que deban ser individuos de profesión trabajadores sociales los únicos que puedan aplicar la Ficha, sino que ellos representen y puedan educar respecto al Instrumento, como expertos en el área social. La profesión, junto con la práctica en organismos públicos, sin duda que facilitan la detección de problemas sociales a nivel familiar entre los sujetos. Los trabajadores sociales, entonces, pueden colaborar a la aplicación de la Ficha, capacitando a los encuestadores, bajo un contexto donde se pueda lograr la mayor eficacia del instrumento.

El Ministerio de Desarrollo, por tanto, anualmente organiza capacitaciones a los encargados comunales, los cuales reciben un manual para la ejecución del Instrumento y las instrucciones respecto al trabajo con las personas que se encuentran siendo encuestadas. Esta capacitación se encarga de informar a estos actores sobre la metodología de trabajo anual y cuáles son las principales disyuntivas que tomarán en cuenta la Ficha. Para el presente año, los Municipios,

por primera vez, fueron consultados respecto a las mejoras del Instrumento que hoy aparece como Ficha Social. Los trabajadores sociales realizaron sus críticas y sugerencias, pero más de alguno ha señalado que no todas las anotaciones y propuestas de cambio fueron tomadas en cuenta

Pero si bien la injerencia de los Trabajadores Sociales es escasa, a nivel Municipal los profesionales pueden tener un poco más de participación en programas que dependen de la Ficha de Protección Social, limitados bajo las aristas que establece el Ministerio de Desarrollo Social. Esto es vital respecto a la discusión personal del Trabajo Social entre su ética profesional con su ética personal, pues más de alguno ha presentado una actitud de impotencia y frustración ante la inhabilidad para poder incidir sobre el puntaje que presente una determinada familia. Desde estos puntos que parten sus principales críticas.

***“Ocurre que muchas veces no podemos incluir a una familia en un programa, porque es un arma de doble filo si lo ingresamos, porque ahí empiezan las presiones políticas por otros criterios”
(Trabajador Social n° 11, El Bosque)***

Bajo este alegato, se deduce que el trabajador social se cuestiona su rol a sí mismo como actor social. Y ello porque entiende que hay una minimización respecto a su trabajo. En este caso, la dicotomía se centra entre su postura ética como profesional, lo que indica miedo hacia una sociedad jerarquizada y donde lamentablemente, su participación en estas instancias es limitada y ligada a una “revisión de puntajes” que no requiere una intervención mayor, pero que sin embargo es responsabilizada al profesional, como cara visible ante una familia que requiere urgentemente de un beneficio estatal para subsistir. Y la profesión, al ser social y netamente municipal, está ligada a la política. Por eso, es que muchos

profesionales prefieren conformarse a lo que establece el Ministerio, con una opinión ciertamente distinta, y la cual no puede expresarse debido a la inseguridad y discrepancia que les podría causar una opinión diferente. Porque en el ámbito municipal, las actitudes opositoras pueden caer en la inestabilidad laboral. Y dichos criterios desencadenan la frustración por no poder tener mayor participación en los hechos sociales, como lo fue antiguamente la creación de Instrumentos de Estratificación Social.

En consecuencia, la participación de los Trabajadores Sociales con la Ficha de Protección Social se ha dado en momentos como las consultas municipales (después de casi 3 décadas de la implementación de la Ficha), y donde el profesional puede opinar desde su conocimiento que, aunque los Municipios ni los organismos centrales puedan oír, si tienen relevancia sobre quienes investigamos el quehacer de los Trabajadores Sociales.

Los trabajadores sociales, por su parte, critican la falta de inclusión que tienen con los Instrumentos de Protección Social, donde sin duda pudieran aprovechar de una forma más cercana y colaborando a su contenido y aplicación como actores en la realidad social, tomando en cuenta su saber sobre las principales problemáticas sociales. Sin embargo, ante este escenario manifiestan su descontento respecto a las injusticias sociales que no determina la Ficha de Protección Social. Este es un instrumento que se ha rigidizado ante el Sistema, y que por tanto, se ha convertido en víctima de desigualdades ante el cálculo de los puntajes. Por una parte, manipulación de datos donde el Trabajador Social no puede incidir más que en la revisión del puntaje, y en el otro extremo, la frustración ante importantes situaciones de vulnerabilidad, donde el puntaje obtenido no refleja realmente cuan vulnerable es una familia. Ambas brechas presentan una discusión social donde solo los trabajadores sociales podrían responder. Las

capacitaciones recibidas son parte de una colaboración, pero limitada en todos los sentidos.

Esto es lo que invita al Trabajador Social a desarrollar opinión sobre esta temática y poder discutir sobre la significancia que tiene la Ficha de Protección Social (como principal mecanismo) y la Protección Social como concepto en el sistema actual. El cambio es estructural, pero dentro de las falencias que ha presentado la Ficha, se ha hecho necesario consultar a los Trabajadores Sociales para que puedan mostrar su mirada profesional de terreno en lo social.

4.- Discurso profesional sobre el concepto de Vulnerabilidad.

Ante todo, para el análisis de las entrevistas, fue importante incorporar el concepto de vulnerabilidad dentro de la actitud que presentan los Trabajadores Sociales; además de ser el aspecto clave a medir para determinar que familias pueden ingresar a los beneficios mediante la implementación de programas sociales respectivos. En consecuencia, bajo nuestro análisis, las entrevistas realizadas a los profesionales del área social instauran una discusión dentro de lo que se entiende como vulnerabilidad, y cuál es la postura frente al tema, tomando en consideración, principalmente, como se mide la vulnerabilidad, los enfoques que presenta y la dicotomía que se instaura entre la mirada institucional como parte del municipio y su ética desde la profesión, que por cierto, no siempre se complementan, instalando una disputa interna ante lo que se debe y lo que se quiere hacer en el escenario actual.

Las entrevistas, reflejan esta situación de debate respecto al conflicto que genera la condición de vulnerabilidad, que si bien podría considerarse que todos hemos sido vulnerables ante distintas situaciones, la diferencia se concibe respecto a la capacidad de poder superar el riesgo que implica cierta situación, tanto como en una persona como a nivel familiar. Pero dado así, las entrevistas han mostrado que a modo general es un tema en auge que, con la implementación del Sistema de Protección Social en nuestro País y las evoluciones económicas que ha tenido nuestra sociedad, se ha hecho fundamental medir no tan solo la pobreza e indigencia, sino también todas aquellas situaciones que favorezcan a que una familia pueda caer en tal situación.

***“La vulnerabilidad es un concepto que en la realidad se viene apoyando desde el nacimiento de la Ficha de Protección Social, lo que me parece correcto, debido a que es un concepto más amplio que el de pobreza, y me hace sentido con elementos como la transversalidad e integralidad, constituyendo con ello procesos que ocurren en el ciclo vital de una persona”
(Trabajador Social n° 1, Macul)***

Es casi automática la relación que los Trabajadores Sociales establecen para los conceptos de vulnerabilidad y Ficha de Protección Social. La persona entrevistada sitúa a la vulnerabilidad dentro de su significación como un elemento que constituye una variedad de conceptos que anteriormente a la Ficha de Protección Social no se identificaban, tales como aquellas situaciones que integran la vida del individuo, desde el nacimiento hasta la muerte; ciclos extremos que, de alguna forma, son considerados con mayor vulnerabilidad o como las personas más vulnerables. La transversalidad, por su parte, permite incluir distintos elementos y agruparlos bajo un contexto similar, mientras que la integralidad reúne todos los factores incidentes en la vulnerabilidad, necesidad, carencia, pobreza, desprotección, por mencionar solo algunas.

Sin embargo, si bien es cierto se ha intentado reforzar el concepto de vulnerabilidad tanto a los profesionales como a las mismas familias, se hace inevitable asimilar la vulnerabilidad con la pobreza o carencia de recursos, siendo la vulnerabilidad un concepto más integrador y con mayor asociación hacia las necesidades, dentro del circuito local.

“Me parece super positivo el cambio del concepto, porque al utilizar este concepto no solo lo utiliza el Estado, sino las organizaciones que se relacionan con el Municipio. Entonces se habla un mismo idioma” (Trabajador Social n° 9, El Bosque)

El cambio de concepto, o cambio de paradigma, como se explicaría más detalladamente, es evaluado de forma positiva por la mayoría, debido a la amplitud que genera la noción de vulnerabilidad, basado en aspectos no solo económicos, sino también respecto a las redes de apoyo con las que cuentan las familias. Es decir, no es que se pierda lo que ha sido definido por pobreza o que se tome como un sinónimo, sino que este concepto es incluido por la vulnerabilidad, ampliando los horizontes respecto a lo que antes se entendía como carencias y que hoy se comprenden como *oportunidades ante las amenazas* (FODA). Al menos así lo entienden los trabajadores sociales, que apoyan sus hipótesis sobre la noción de vulnerabilidad como un aspecto facilitador que permite concebir ciertas situaciones que anteriormente no se visualizaban. Además, las organizaciones, al tomar este concepto, pueden estrechar la relación para el fortalecimiento comunitario, así como también empoderarse a sí mismas como instituciones que aunque trabajan aparte entre sí, deben conectarse para la promoción de los sectores más desvalidos con el fin de ayudar a la población.

“Toda la gente que está en riesgo social está en condición de vulnerabilidad, así como también lo están los que pudieran estar en riesgo de caer en la pobreza en el futuro. Por eso se les llama vulnerables, están en una especie de “limbo”.” (Trabajador Social n° 7, Las Condes)

Uno de los profesionales, manifestó como deducción, que en el fondo cualquier persona puede ser considerada vulnerable, pues este concepto es tan dinámico como lo es la realidad misma. Y dicho profesional que entra en la vulnerabilidad, se le adjudica tal condición pues la Ficha de Protección Social así lo estipula; sin embargo, el discurso profesional del Trabajador Social entiende que no se trata solo de medir con este instrumento, sino también observar e indagar más allá de lo que se visualiza materialmente según los relatos de las familias encuestadas.

(...) “Dentro de la Vulnerabilidad se tienen que ir incorporando todos los cambios que van aconteciendo en el día a día. No es solo mirar y decir: Esta persona es vulnerable por que hoy no tiene pan en la casa. Hay que mirar con lupa todas las situaciones de vulnerabilidad” (Trabajador Social n° 5, Las Condes)

El concepto, por tanto, al igual que su instrumento, debe adecuarse a la realidad misma. El estar en situación de vulnerabilidad, debe también entregar la posibilidad que la propia familia genere la capacidad de moverse en distintos terrenos que en consecuencia le permitan salir de esta situación, entendiendo que el Estado es solo un facilitador del cual no puede generar dependencia para subsistir. Lo ventajoso de esta situación es que la vulnerabilidad es un concepto relativamente subjetivo, no así la pobreza que es de carácter más concreto, ya que principalmente se mide lo material, en cambio la vulnerabilidad mide situaciones y capacidades de las personas y sus familias para enfrentar problemas sociales que en cada una de las familias se entienden de forma distinta.

Entonces, se reconoce la percepción de los trabajadores sociales respecto a la noción de vulnerabilidad como un proceso de cambio positivo, que trasgrede la medición de la pobreza de acuerdo a los bienes materiales de la familia, donde por cierto, se volvía más fácil poder manipular la información que entregaba el instrumento y que hoy si bien no se suprime, se enfoca hacia un contexto más de la habilidad y capacidad para generar ingresos (lo que en la práctica aún está en debate). Respecto a este último enunciado, uno de los profesionales se aproxima más a esta discusión.

“El concepto va más allá del ingreso, es más que plata, es habilidad para enfrentar los cambios del sistema” (Trabajador Social n° 2, Macul)

Esto confirma la posición antes explicada, lo que representa un logro en el sustento de las políticas sociales, permitiendo además coherencia respecto a los procesos, ya que se enfoca en las capacidades, siendo esto lo más sustancial en el cambio paradigmático del concepto.

Por su parte, se hace inevitable que los trabajadores sociales, al hablar de vulnerabilidad, asocien el concepto directamente con el instrumento la Ficha de Protección Social, siendo una noción más integradora pero donde aún critican la manera en que se toma en la práctica al concepto de vulnerabilidad.

“La vulnerabilidad se ve marcada cuando los servicios hacen mal uso de los recursos con la Ficha de Protección Social, siendo visto en las metas de superación de las familias más vulnerables. Se canalizan mal los recursos” (Trabajador Social n° 6, Las Condes)

Posiblemente la Ficha de Protección Social se ha vuelto tan necesaria para la satisfacción de necesidades que las familias actualmente presentan, que inmediatamente se piensa en la manipulación de datos e información que permitan acceder a beneficios Estatales, lo que en la actualidad se presenta como una desventaja en el instrumento. Por ello, se hace difícil describir o más bien categorizar la vulnerabilidad de las familias, ya que ésta se manifiesta en cualquier persona y frente a distintas situaciones como señalan los profesionales; pero el cuan vulnerable sea se define de acuerdo a la capacidad para enfrentar situaciones de desequilibrio ante la sociedad; lo que no se justifica con quienes desesperadamente intenten lo imposible por obtener beneficios sociales, manipulando con ello su real condición de vulnerabilidad y dejándola a un extremo según conveniencia. Por tanto, la sociedad se convierte a una suerte de realidad definida por cada uno, para conseguir lo tan anhelado por algunas familias.

Sin embargo, la vulnerabilidad se ha visualizado con distintas perspectivas y opiniones que los Trabajadores Sociales vislumbran según diferentes factores, que implican la relación que tengan con el concepto y la experiencia en lo que es la vulnerabilidad como tal.

“A la vulnerabilidad le falta que se consideren más factores de riesgo, como es la salud, no solo considerar los ingresos familiares, sino también hace falta considerar en que son gastados esos ingresos, pudiendo con ello evaluar de distinta forma a los jubilados y pensionados, a las familias con algún familiar postrado o con discapacidad, etc.” (Trabajador Social n° 11, El Bosque)

Desde aquí y como anteriormente lo hemos señalado, se hace difícil separar el concepto con el instrumento. En esta cita, el trabajador social tiene una especie de confusión, dada por el mismo hecho de que se mida la vulnerabilidad con un instrumento que no está calificado en su totalidad para reconocer ciertas situaciones. Entonces, aparece esta sensación de desamparo, que no sólo se les produce a las personas afectadas, sino también a los trabajadores sociales que utilizan el instrumento, ya que se entiende la vulnerabilidad como la posibilidad de caer en pobreza, lo que se puede explicar bajo la siguiente ejemplificación: que un adulto mayor solo, con una pensión mínima, un alto porcentaje de gastos en salud, propietario, pero con su casa en deplorables condiciones de habitabilidad, pueda tener un puntaje mayor en la Ficha de Protección Social. En deducción, su nivel de vulnerabilidad es menor frente a una familia monoparental, con jefatura femenina y mayores capacidades de generar ingresos, con dos o tres hijos los cuales puedan recibir alimentación en colegios municipales o jardines infantiles JUNJI, con trabajo esporádicos pero estables, con situación de allegamiento pero en buenas condiciones de habitabilidad; obtenga un menor puntaje en la FPS o sea mayor índice de vulnerabilidad que el ejemplo anterior.

- Bajo situaciones como estas, se entiende a la vulnerabilidad como un concepto subjetivo que, si bien es adecuado a situaciones de la actualidad, presume como se efectúa la medición de ésta, la que va

generando condiciones para que el instrumento se vulnere fácilmente, ya que no realiza una medición real de una población que enfrenta situaciones distintas, entendiendo que todos en algún momento podemos enfrentar situaciones de riesgo que nos califique como “vulnerable”.

Asimismo, se entiende a vulnerabilidad como un concepto cuestionable, ya que aunque se reconoce como una noción asertiva como antes lo hemos señalado, es evidente que requiere de algunas modificaciones y que son claras para la mayoría de los profesionales, las cuales en su totalidad lo han manifestado principalmente en el área de salud, tema transcendental a la hora de calificar a una familia en condición de caer o no en situación de pobreza o si enfrenta una situación riesgosa y a su vez costosa, implicando el deterioro en la calidad de vida familiar.

Por su parte, uno de los trabajadores sociales consultados, menciona lo antes señalado, presentando una cierta discrepancia respecto a los elementos que incluye el concepto de vulnerabilidad, señalando que es necesaria una integralidad de conceptos y elementos, que permitan una evaluación más certera respecto a la real condición de cada familia.

“El cambio de pobreza a vulnerabilidad está bien encaminado, pero hay una falta de integralidad en el concepto, los cambios han sido muy lentos, y no se han considerado factores que involucran una real vulnerabilidad, como el endeudamiento, los gastos en salud, etc. Las personas aun no comprenden muy bien que se mide, principalmente por tener arraigado la medición de pobreza según lo enseres que tienen en su casa.”
(Trabajador Social n° 10, El Bosque)

Efectivamente, con el cambio de instrumento de calificación, la vulnerabilidad en un momento debió concientizarse en la población, para “olvidar” la medición de pobreza a través de los enseres básicos que poseían las familias, y pasar a evaluar situaciones riesgosas, principalmente por la disminución de la pobreza en Chile. Sin embargo, este concepto de la forma en que comenzó a medirse (a través de la FPS) generó en la población confusión e incertidumbre, ya que se visualiza como un concepto relativamente subjetivo. En este minuto, la vulnerabilidad se está midiendo con factores más bien excluyentes y ambiguos, por ende las familias tienden a manipular la información que entregan, para poder calificar como vulnerable y recibir beneficios sociales, y con esto no solo se refiere a bonos o subsidios que han entregado los gobiernos de turno, sino que también mediante ayudas concretas para la superación de la pobreza, como lo son las becas, los aumentos en las pensiones y/o jubilaciones, etc.

“Con respecto a la vulnerabilidad, ahí yo tengo mis apreciaciones; para mí no todas las personas de escasos recursos son vulnerables; las personas de clase media también pueden llegar a serlo dependiendo de las situaciones que vayan enfrentando; pero con el actual instrumento, se hace un poco difícil visualizarlas, porque si tienes enseñanza superior dejas de ser vulnerable, no importa lo endeudado que estes, simplemente caes en otra categoría.” (Trabajador Social n° 2, Macul)

Este trabajador social hace hincapié en una problemática fundamental y poco visualizada, y es que con la implementación del Sistema de Protección Social en nuestro país (basado en un enfoque de derechos), el concepto de vulnerabilidad vuelve a presentar interrogantes, no sólo para quienes trabajan con el instrumento, sino también a la población usuaria de este, incitando a la manipulación de la

información para obtener beneficios que impidan caer en real situación de pobreza. Entonces, si una familia es evaluada de forma diferente cuando uno de sus miembros cursó enseñanza superior, pero no se evalúa el nivel de endeudamiento que ha tenido esta, ¿cómo se puede entonces evaluar de forma integral la vulnerabilidad?

El actual instrumento presenta tantas falencias de tipo estructural, como de aplicación y otras tantas, que en la actualidad la medición se realiza con parámetros que no reflejan la real condición de las familias y esto a su vez, incentiva a las familias a buscar la forma de conseguir tales beneficios, lo que no es justificable con todas aquellas familias que reciben beneficios maquillando la información y que probablemente no necesiten la ayuda social que han recibido.

“Hay familias vulnerables y otras que se hacen ver vulnerables. Es terrible decirlo de parte de un asistente social, pero la experiencia nos ha hecho saber que en muchos casos el concepto de vulnerabilidad es pasado a llevar por gente que ni siquiera requiere de la plata de un programa y simplemente una se siente frustrada como profesional” (Trabajador Social n° 8, Las Condes)

Esta cita convoca a lo anteriormente analizado, donde efectivamente el instrumento creado por el gobierno de turno, presenta diversas problemáticas de estructuración y otras que ya se han señalado. Es indiscutible que, en este afán de conseguir algún beneficio, se encuentren familias con escasa condición de vulnerabilidad y que reciben beneficios correspondientes a otras familias en real condición. Entonces las disyuntivas se presentan, por una parte, por las falencias en el instrumento, la manipulación de la información por parte de las familias y por

la focalización de los recursos que excluyen a un porcentaje considerable de personas que no son pobres, pero si tienen algún grado de vulnerabilidad y que no se ven reflejados con los puntajes que arroja la Ficha de protección Social.

Asimismo, la discusión que se produce por identificar a quienes realmente son vulnerables se va ampliando ante lo que implica reconfigurar y adecuar el concepto de vulnerabilidad con aspectos que no necesariamente se relacionen con la pobreza, involucrando la readequación de criterios rigurosos que amplíen los determinantes selectivos, pudiendo con ello abarcar un porcentaje más amplio de la población en real condición de vulnerabilidad.

“Yo creo que falta mucho para poder medir la real condición de vulnerabilidad de las familias y está bien que se hayan dado cuenta que la realidad de la familia chilena está cambiando, porque en el fondo son los procesos sociales los que están en un constante cambio; pobreza y vulnerabilidad deben tomarse como un concepto integral basándose en los reales derechos que tienen las personas.” (Trabajador Social nº 11, El Bosque)

El profesional entrevistado, concuerda en la adecuación que requiere el término vulnerabilidad y el instrumento de medición, pensando en una nueva discusión sobre los desafíos que enfrentan algunos estratos sociales, como por ejemplo la clase media, correspondiente a familias que son excluyentes, sin beneficios del Estado y sin las riquezas que presenta la clase alta, siendo estas familias las que se encuentran en situación desventajosa, por todo lo que anteriormente hemos mencionado.

Resumidamente, la vulnerabilidad entendida y analizada por los trabajadores sociales entrevistados, se asemeja bastante a las sensaciones, opiniones y percepciones que establecen respecto a la Ficha de Protección Social, principalmente por lo ligado que están uno con el otro. El término vulnerabilidad, según refieren, es un concepto adecuado para el contexto actual, pero debe ir adaptándose a los cambios que ocurren día a día, al igual que el instrumento de calificación, siendo además, una noción que siempre entrará en discusión, debido a que son innumerables los servicios que incorporan la Ficha de Protección Social a sus funciones y con distintos cohortes de entrega de beneficios, que hacen que la vulnerabilidad se visualice tremendamente subjetiva acrecentando la subjetividad en la evaluación, cuando las familias insisten en dar un mal uso de los servicios por no conformarse con la medición que se les entrega.

Si bien es cierto que el término vulnerabilidad es un concepto que se ha ido incorporado casi por completo en la población, se hace difícil abarcar y a su vez conformar a la población respecto a la medición que se les hace, porque falta una especie de concientización hacia una parte de la población, que pueda comprender a la vulnerabilidad como un concepto relativamente subjetivo. Además, este contexto se convierte en una situación pasajera y donde finitamente se debe tomar a la vulnerabilidad de una forma más eficiente en esta lógica de un Estado Subsidiario, donde son las propias familias las encargadas de encontrar la forma de superar la situación en la que se encuentran.

Según lo recogido en esta categoría, se establece como ideas que: a) El cambio paradigmático del concepto pobreza – vulnerabilidad se ha ido adecuando con las evolución que ha tenido el país, incorporado nuevas necesidades, lo que se visualiza como un buen aporte para la superación de la pobreza y el enfrentamiento de riesgos sociales; b) La vulnerabilidad se presenta como un concepto coherente de medición de situaciones riesgosas y no de carencias

materiales, pues el enfoque de vulnerabilidad se basa precisamente en considerar cuán difícil se les hace a las familias poder sobrellevar y superar estas situaciones de riesgo; y c) El término, como concepto dinámico, no ha podido establecer un instrumento integral que permita medir la real situación de vulnerabilidad de las familias, por lo que se entiende que debe reformularse constantemente.

5.- Perspectiva de Trabajadores Sociales sobre cambio de Ficha de Protección Social a nueva Ficha Social.

Durante esta parte de la investigación, se hizo sumamente necesario e importante poder mencionar la actitud que presentaron los Trabajadores Sociales entrevistados, respecto al cambio de Instrumento que ha venido implementándose desde fines del año anterior. Porque si bien la entrevista no hace referencia al nuevo instrumento como tal, nos pareció significativo poder reflejar la impresión que produce la nueva Ficha Social en los profesionales, principalmente por los cambios estructurales que tiene el instrumento en cuestión y que supuestamente llega a reemplazar a todas aquellas desventajas y falencias detectadas en la Ficha de Protección Social.

Es prudente señalar también, que se hace complejo evaluar un instrumento que aún no se instala plenamente dentro de la Protección Social, estando aun a prueba, y sin conocimientos de cómo será el puntaje de evaluación. Por ello, es que para esta investigación se hace necesario poder visualizar la percepción que tienen estos profesionales del nuevo instrumento; rescatando la información que cada uno pudiese aportar. Es así que los profesionales, en el transcurso de entrevistas, manifiestan tener un conocimiento general respecto a la nueva Ficha Social, que ha llegado a reformular el trabajo y aplicación de lo que ha sido la Ficha de Protección Social y sus antecesoras, y con ello el acceso a los beneficios Estatales.

En base a ese conocimiento general, los profesionales manifiestan tener una actitud casi ecuánime de *esperanza* ante el cambio de Instrumento y por otro lado, sensaciones de ansiedad ante los resultados que pueda reflejar, donde por cierto, ven de buena forma y con fe dicho cambio, tanto en contenido como en aplicación.

Se entiende entonces, que el nuevo instrumento tomará en consideración alguna de las falencias mencionadas por estos mismos.

“Lo que tengo entendido es que la nueva Ficha Social pretende dar un giro en materia de Estratificación Social, resolviendo la mayoría de los problemas que presenta la Ficha de Protección Social” (Trabajador Social nº 8, Las Condes).

Como se explicaba anteriormente, es complicado poder hablar de un instrumento que aún no tiene resultados en las situaciones que presenta cada familia; pero es sumamente importante destacar el discurso profesional y las expectativas que tienen con éste, principalmente cuando la nueva Ficha Social se presenta como un instrumento menos vulnerable y con mayores criterios para detectar la vulnerabilidad. Al menos eso es lo que plantean los profesionales y colaboradores que han trabajado en el nuevo instrumento.

El entrevistado, en este caso, enfatiza la posición de la nueva Ficha Social, señalando que ésta garantizará la veracidad de la información de las familias. Por lo tanto, el manejo/manipulación de datos se verá suprimido de acuerdo a nuevas estrategias, como por ejemplo el hecho en que el jefe o jefa de hogar sea sujeto único que otorgue los datos. Dicho requisito se visualiza como un avance, pues lamentablemente, la aplicación de las Fichas anteriormente implementadas podían ser aplicadas con algún informante calificado mayor de 15 años, produciéndose con esto que las familias pudiesen manejar la información a beneficio propio, siendo común el cambio de información y solicitud de reevaluación una vez entregado el puntaje.

Por lo mismo, es que los profesionales insisten en que la información para que pueda ser menos alterable, debe ser entregada por el jefe de hogar y/o cónyuge, un adulto responsable, y que ésta a su vez sea verificable con organismos y /o instituciones que corroboren lo antes informado.

“Por eso viene para el 2013 la nueva Ficha Social, a mejorar el actual sistema, porque se va a cruzar con otros sistemas donde vamos a poder verificar los datos y de esa manera va a ser un sistema más justo para el resto de las familias” (Trabajador Social n° 2; Macul)

“Sabemos que hay muchas situaciones donde las fichas están manipuladas, pero esperamos que el nuevo instrumento, sea más riguroso, fiscalizador y capaz de mitigar las falencias de la Ficha de Protección Social”. (Trabajador Social n° 5; Las Condes)

Asimismo, la nueva Ficha causa alta expectativa y motivación en los profesionales que, aunque no tienen mayor incidencia sobre el instrumento como tal, según su discurso y bajo su ética profesional, les es importante poder intervenir de mejor forma sobre las familias más vulnerables, tanto como en aquellas que hasta entonces no calificaban para recibir algún beneficio, otorgándoles así de mejor forma la ayuda social. Conforme a esto, el cruce de información según la mirada de los Trabajadores Sociales, permitirá una entrega más justa de los beneficios sociales, focalizando el gasto social de manera más equitativa y con un cálculo más cercano a la realidad.

La distribución de los beneficios y manipulación de datos está reformulándose con la implementación de la nueva Ficha Social, esperando que conlleve cambios estructurales en beneficios de los más vulnerables y quizás de aquellos que no lo son tanto. La actitud, por tanto, es esperanzadora para los profesionales y la población en general, sin embargo, ésta es la misma actitud que representaban en ocasiones anteriores y con la implementación de los nuevos instrumentos que se han ido modificando.

Por ende, la Ficha Social es un trabajo en conjunto con el Ministerio de Desarrollo Social, mediante la labor de encuestadores capacitados y capaces de detectar situaciones puntuales y por supuesto de las familias que concienticen en algún momento los daños ocasionados con la omisión y/o manipulación de la información entregada.

Para la creación de la nueva Ficha social, se realizó una investigación que permitiese detectar las principales falencias de la Ficha de Protección Social y a su vez, efectuar métodos para que el Instrumento no fuera “engañado”. Tal motivo entiende que se hace necesaria la incorporación de nuevos ítems que profundicen las vulnerabilidades de las familias.

“La nueva Ficha Social, está recogiendo nuevos datos, lo que vemos con buenos ojos, ya que implementará mecanismos que eviten que las personas oculten o manipulen información, entreguen datos erróneos o difíciles de verificar” (Trabajador Social n° 7; El Bosque)

(...) “Esta ficha, tendrá por lo que sabemos etapas, que pretenden evitar la manipulación de información. Primero se estableció una etapa de preencuesta (es decir, antes de responder la nueva ficha) donde las personas deben presentar una declaración jurada simple de residentes (necesaria para pedir el Registro de Residentes) y un Formulario de Registro de Residentes (necesario para solicitar la FS en el municipio). Así, al ser reencuestados se les solicita indiscutiblemente, presentar esos documentos que acreditan lo que reportaran una vez que el encuestador este en el domicilio, esperando con ello que la manipulación u omisión de datos disminuya considerablemente”. (Trabajador Social nº 2; Macul)

Los cambios aparentes en la Ficha Social pretenden mejorar todas aquellas falencias que traía consigo la FPS. Así, esta nueva ficha recoge con mayor énfasis datos importantes a la hora de medir vulnerabilidad, y que se refieren principalmente a información respecto a la posesión de bienes y patrimonio, ya sea vehículos particulares, segundas viviendas, etc.; además también se enfatiza en la capacidad de endeudamiento de las familias, aspecto visto anteriormente como una debilidad en la FPS. Estos elementos a evaluar están destinados a poner en juego la lógica de la economía de una familia cuando ocurre una situación de desequilibrio, haciendo surgir preguntas como ¿Qué hacer? ¿Cómo enfrentarlo?

Por tal motivo es que cuando la economía familiar se ve afectada, no es solo la capacidad generadora de ingresos el factor único de vulnerabilidad, sino también la posesión de bienes que pueden funcionar como formas paliativas de superar un momento de crisis dentro del sistema familiar, ya que como se entendía, la

vulnerabilidad no solo implica factores y/o condiciones de las personas, sino también desde el entorno y sus riesgos.

“La nueva ficha se cruza con mayores organismos e instituciones que verifiquen la información. Así el Estado podrá encontrar mecanismos adecuados, para sancionar aquellos que adulteran la información” (Trabajador Social nº 8, Las Condes)

“(…) Efectivamente el tener un vehículo o una segunda vivienda coloca a una familia con más ventaja frente a otra que no los tiene, teniendo la posibilidad de enfrentar situaciones específicas de forma distinta; lo que no significa que una familia tenga más o menos derechos que la otra. En el fondo el Estado es quien debe hacerse cargo de crear políticas sociales que puedan llegar no sólo a los más vulnerables, sino también a la clase media, por ejemplo”(Trabajador Social nº 12 El Bosque)

En resumen, la Ficha de Protección Social ha sido tan manipulada que afecta su función y la posición que tienen algunas familias de acceder a diversos beneficios sociales, sembrando desconfianza en la población ante el Sistema de Protección Social, ya que por una parte se identifica a la FPS como un instrumento que no logra ser efectivo completamente para la medición de las familias más vulnerables y, por otro lado, la sensación de que todas las familias mienten, por lo tanto el problema pasa a terreno cultural.

Dados los antecedentes expuestos respecto a esta categoría, el principal punto a tomar en consideración es que la nueva Ficha genera grandes expectativas en los Trabajadores Sociales y en todas las familias que utilizarán este instrumento. Hay ilusión en que efectivamente este instrumento permitirá terminar con las falencias de los instrumentos anteriores y a su vez, modificar la percepción negativa que han tenido los profesionales respecto a las familias que adulteran la información a través del tiempo y que indiscutiblemente se tiende a generalizar; porque en teoría, los trabajadores sociales parten de la premisa en que las familias entregan información fidedigna, no obstante, la experiencia refleja que efectivamente hay una manipulación maliciosa de parte de éstas. Entonces, si la Ficha de Protección Social no ha funcionado de manera correcta no es solo responsabilidad de quienes crearon el Instrumento y trabajan con él, sino es un compromiso compartido entre encuestadores, encuestados y colaboradores de la Ficha de Protección Social. Por ende, los profesionales vinculados al instrumento tienen confianza en este cambio, pues entienden que la experticia en el tema ha permitido la corrección de los errores y además, una evaluación constante. Se espera cumplir con las expectativas, pues la Ficha Social hoy es la expectativa de la protección social y la nueva entrada a beneficios para la población verdaderamente más vulnerable.

CONCLUSIONES

A lo largo de esta investigación, se ha pretendido describir la percepción que los Trabajadores Sociales mantienen de los instrumentos de focalización y estratificación social, principalmente, de la Ficha de Protección Social y su enfoque de vulnerabilidad, instrumento que pretendió dar un vuelco hacia la sociedad mediante un cambio paradigmático, fruto de diversos factores económicos, políticos y sociales, y que procuró excluir la medición de pobreza estructural y material, dando paso a la medición de otros elementos que influyeran en la posibilidad de caer en estado de pobreza, como el desempleo, el trabajo precario, los bajos ingresos, las enfermedades y falta de educación, convirtiéndose estos factores en lo que llamamos hoy vulnerabilidad social, donde el valor a los ingresos no se consideran como factor único, sino como una de las condiciones para calificar a las familias dentro del marco de vulnerabilidad.

Por ende, este estudio, a partir de la actitud que diferentes Trabajadores Sociales - influidos por diversos factores - , permitió manifestar diversas opiniones respecto a la validez del instrumento como medidor de vulnerabilidad social, que se intentó a través de su análisis, reflejando la percepción y/o opinión crítica, validando o invalidando el modo de medición que se realiza y su eficacia como instrumento de estratificación social.

A su vez, la investigación deja claramente expuesto los procesos de transición y los cambios que han manifestado los instrumentos de estratificación social, y con ello el cambio paradigmático entre el concepto de “pobreza” y “Vulnerabilidad Social”, este último actualizando aquellos factores que pretenden manifestar la realidad social de la población y con ello la evolución que ha tenido la sociedad en factores que determinan la verdadera pobreza de un país.

Sin embargo, dicho estudio no sólo vislumbra la evolución de los instrumentos y la actitud o percepción que los Trabajadores Sociales entrevistados manifiestan, sino más bien ansía mostrar una mirada crítica desde el Trabajo Social hacia el instrumento tal y su evolución, la cual sigue exceptuando factores que demuestran la real condición de los sujetos encuestados a lo largo del tiempo y la creación de políticas sociales excluyentes de algunos sectores claves como son los adultos mayores, a modo de ejemplo.

Desde aquí, algunos Trabajadores Sociales consultados manifiestan aquellos factores que pudiesen asumirse como necesarios para un instrumento “ideal” de focalización y mecanismo de acceso al Sistema de Protección Social, haciendo una crítica constante al antiguo instrumento y poniendo varias expectativas en la nueva Ficha Social, el actual instrumento en aplicación. Sin embargo, y no es menor poder mencionar, que los entrevistados en su totalidad manifiestan positivamente el cambio en la medición y en el concepto de vulnerabilidad que se implementó desde la aparición de la Ficha de Protección Social, declarando que esta noción refleja una integralidad mayor en comparación con la medición de pobreza estructural y material, que hasta hace un par de años se venía midiendo, y que ha permitido poder acceder de forma más expedita por así llamarlo, a la red de Protección Social que se ha implementado desde el gobierno de Michelle Bachelet (2006 – 2010).

Pero si bien es cierto que el cambio de paradigma entre un instrumento y otros se visualiza como positivo, no pueden dejar de señalarse en este estudio las falencias que hoy en día siguen teniendo los instrumentos de focalización y estratificación social. Este trabajo da a conocer aquellas falencias que demuestra tener la FPS, como es la poca o escasa capacidad de verificación de la información recabada y contrastada periódicamente con las redes de servicios que tiene el Estado, teniendo en este minuto la posibilidad de verificar la información

sólo con entidades como el Registro Civil, SII y la Superintendencia de AFP, quedando fuera cualquier posibilidad de verificar información trascendental para el cálculo de puntaje, como es la escolaridad, variables de empleo, ingresos declarados, discapacidad o enfermedad relevante de algún miembro de la familia, etc., siendo estos factores primordiales a la hora de alterar o modificar la información a conveniencia del entrevistado, impidiendo reflejar la realidad familiar.

Respecto al grado de conocimiento que tienen los Trabajadores Sociales sobre la FPS, se visualiza que la gran mayoría mantiene una información en su mayoría homogénea. Poseen conocimientos teóricos y algunos prácticos de lo que es el instrumento, conocen los indicadores, el concepto de vulnerabilidad, variables para el cálculo de puntajes, entre otros elementos por mencionar.

Estos conocimientos facilitaron la entrevista en profundidad y el posterior análisis de los datos que los trabajadores sociales han tenido para conocer con el instrumento, el cual determina los puntajes de las familias con las que trabajan para la postulación de los programas y beneficios estatales. Sin embargo, la real importancia que tiene la aplicación de la FPS desencadena a su vez una desventaja, ya que el grado de capacitación que entrega el Ministerio de Desarrollo Social no se presenta de la misma forma para todos los Trabajadores Sociales, siendo sólo algunos los que reciben capacitación constantemente.

A partir de los relatos de los Trabajadores Sociales y de los conocimientos adquiridos y recogidos mediante las entrevistas, se pueden observar aquellos elementos que los entrevistados reconocen en el concepto “vulnerabilidad”, manifestando un consenso en factores como edad, estudios, ingresos, situación

ocupacional y todo aquel elemento que potencie alguna condición para generar ingresos.

El conocimiento de los profesionales respecto a la FPS se visualizó de forma certera y segura, denotando saber sobre el instrumento y poder profundizar su análisis en los fundamentos teóricos de la Ficha de Protección Social, en los criterios con los que se evalúa la FPS y la aplicación del instrumento. Por ende, en este punto la mayoría de los entrevistados manejan información eficaz y relevante para la investigación, enfocada principalmente en los estudios que ha publicado el Ministerio de Desarrollo Social.

Por su parte, al momento de visualizar las ventajas y desventajas de la FPS por parte de los Trabajadores Sociales, se hace necesario mencionar que la labor profesional que realiza cada Trabajador Social ha influido en la percepción que cada uno manifiesta de la Ficha de Protección Social, principalmente porque en la mayoría la vinculación con ésta es más bien indirecta, trabajando sólo con los puntajes de cada familia. En consecuencia, las opiniones vertidas en este trabajo, se fundamentan mayoritariamente por la experiencia teórica y en algunos casos práctica de los Trabajadores Sociales de cada municipio, permitiendo desde ahí poder realizar aportes que desde la disciplina se implementen para la focalización y entrega de recursos y beneficios sociales.

Bajo este ítem, con respecto a las ventajas de la FPS, en comparación con los anteriores instrumentos de calificación (CAS, CAS2, Ficha Familia), esta se visualiza como un instrumento innovador, con mayor capacidad de focalización de recursos, capaz de medir o estratificar a las personas de una forma más integral, que de una u otra forma hablan también de la evolución de nuestra sociedad. Por consiguiente, la principal ventaja que se destaca en el discurso de los

profesionales fue el cambio de paradigma que comenzó a implementarse con la medición de vulnerabilidad y aquellos factores que intervinieran la posibilidad de caer o no en situación de pobreza. Según el discurso de los trabajadores sociales, esto ha sido fundamental ya que con ello se pretende dar respuesta a las necesidades que enfrenta la “nueva pobreza” que hoy en día manifiesta nuestra sociedad, pudiendo así entregar más y mejores respuestas a las dificultades y situaciones que enfrentan los grupos más carentes.

Es por ello que en un comienzo de implementado el instrumento en cuestión, las expectativas puestas en él dejan ver una serie de aspectos favorables además del cambio paradigmático de medir pobreza a vulnerabilidad. Algunas de estas son, por ejemplo, medir la situación familiar de manera más dinámica, debido a la actualización mensual que tienen los puntajes y no de forma estática como era el último instrumento que mantenía los puntajes congelados por 2 años. Otro factor importante es la creación de un Sistema Integrado de Información Social (SIIS), plataforma tecnológica que da soporte informático al Sistema de Protección Social y que articula en el registro de datos (RIS) toda la información proveniente de municipalidades y entidades públicas, permitiendo intercambio de información social.

Otro mejora significativa va dirigido hacia las variables de medición que tiene el instrumento como tal, ya que desde una Ficha que mayoritariamente medía factores materiales y estructurales de la vivienda en que residía la familia, hoy se concentra en factores como la salud, educación, cantidad de niños, estabilidad laboral, tipología de familia, etc., lo que habla de un avance que ha permitido focalizar de mejor forma los recursos del gobierno y con ello constatar que estos nuevos parámetros de medición permiten comprender de una nueva forma de intervención social.

Sin embargo, (y contraponiéndose con lo anteriormente planteado) las desventajas comienzan a aparecer una vez transcurrido un tiempo prudente de aplicación y contrastación de puntajes, factores de medición, conformidad de los usuarios, etc. Desde aquí - y basándose en el concordante discurso que tienen los Trabajadores Sociales de las distintas comunas - se pueden visualizar ciertas falencias a partir de elementos que van desde el contenido del instrumento, variables y factores de medición anteriormente ya mencionados, hasta la manipulación de información de los usuarios para acceder rápidamente a los programas de Protección Social que tiene nuestro país.

Al ser la Ficha de Protección Social la puerta de entrada a la totalidad de los servicios Estatales y tras ello a una serie de subsidios, programas y bonos entregados por el gobierno de turno, los usuarios, de una u otra forma, se preparan para manipular la ficha con toda aquella información que no sea verificable y que logre desvirtuar el puntaje real con tal de acceder a un cierto programa.

Bajo situaciones como éstas, los Trabajadores Sociales manifiestan que la FPS en el escenario actual no es el instrumento más idóneo para la focalización de recursos y estratificación social, esencialmente porque el hecho que este instrumento sea altamente manipulable recae responsablemente en distintos actores, que van desde los profesionales que elaboraron el instrumento, MIDEPLAN por la baja supervisión de las encuestas, los encuestadores limitados a recoger información que entregan los usuarios (pudiendo o no modificar también la información a conveniencia) y por supuesto, los usuarios; y en general a nuestra sociedad, acostumbrada a ser subsidiada, la que se permite manipular la información que entrega, para poder acceder como ya se ha dicho, rápidamente a cualquier programa que le entregue algún beneficio.

Por su parte, la alteración de información no es sólo la mayor desventaja que se aprecia en ésta investigación, también a partir del discurso de los profesionales aparecen falencias como la poca o nula verificación de la información por la escasa red con la que se cuenta para contrastar datos.

Si bien es cierto, las variables y los factores de medición han tenido un cambio significativo en lo que respecta a estratificación social y en medición de vulnerabilidad. Son estos factores los que demuestran un número no menor de desventajas para los usuarios al momento de efectuar el cálculo de puntaje, considerándose factor de vulnerabilidad, como ejemplo, a aquellas familias donde alguno de sus miembros sea menor de 15 años, lo que deduce que tener esta condición (o mayor edad a la señalada) califica a este sujeto como integrante con capacidad generadora de ingresos, logrando que los puntajes sean superiores a las familias en distinta situación, y trasgrediendo la propuesta educativa que debiese superponerse ante dicho criterio, es decir, comprender que en ese rango de edad, la persona debiese estar inserto en la educación secundaria. Asimismo, existen otras falencias que tienen las variables de medición de la FPS. Por nombrar algunas, encontramos la variable de ingresos, donde se procede sólo a medir los ingresos anuales de las familias, sin contemplar los egresos que las familias mantengan, ya sea por enfermedades, pagos de estudios, deudas y otros.

Otra falencia que inevitablemente no podemos dejar de mencionar, es la evaluación que estadísticamente tienen los adultos mayores respecto a su puntaje y el acceso a los beneficios sociales, principalmente por tener ingresos que aunque sean mínimos son considerados estables, por no contar con algún miembro menor de 15 años, o simplemente por ser propietarios en su mayoría, son considerados como familias NO vulnerables. En nuestro país, los adultos mayores no cuentan con una política pública de protección integral, y aunque el llamado programa “VÍNCULOS” intenta de alguna forma brindar cierto tipo de

protección, aquellos adultos mayores que logren acceder a este programa serán los mínimos, ya que sus puntajes mayoritariamente se entienden tras la lógica de sujetos con riesgos menores que otros grupos familiares con una composición distinta.

Desde los relatos obtenidos del actual instrumento calificador, las expectativas, en un comienzo, siempre resultan ser positivas; sin embargo, con la aplicación del nuevo instrumento (Ficha Social), se pretende resolver no sólo las problemáticas que la FPS en la actualidad, sino también se pretende mejorar y ampliar el acceso a los beneficios estatales, poniendo énfasis en los procesos de autonomía y superación de situaciones de pobreza o vulnerabilidad, fomentando un cambio social en los grupos vulnerables por sobre la satisfacción de necesidades definidas por el Estado y que son evaluadas en instrumentos como la FPS, CASEN, CAS, FAMILIA, instrumentos que hasta el día de hoy, no logran medir eficazmente las necesidades inmediatas que tiene la población y con ello la entrega y focalización eficiente de los recursos.

Hasta aquí se ha mencionado, a partir de los relatos de los profesionales, el grado de conocimiento que manifiestan tener los Trabajadores Sociales, destacando que un porcentaje no menor de ellos ha sido capacitado por MIDEPLAN; otros tantos han aplicado el instrumento y el resto ha manifestado un interés no menor por conocer el instrumento que entrega los puntajes de las familias con las que trabajan, aportando información valiosa para esta investigación ya que permite comparar los relatos, no sólo por la diferencia de roles que ejercen los entrevistados, sino también poder contrastar la información que mantienen y la percepción que cada uno manifiesta según la localidad en la que se desempeña, permitiendo con ello visualizar la opinión en base a las experiencias de cada uno y cómo cada trabajador social concibe la vulnerabilidad independiente del puntaje obtenido por cada familia.

También quedan en manifiesto aquellos factores del instrumento en cuestión que debiesen corregirse, pero mejor que esto es encontrar en los relatos de los Trabajadores Sociales, el cuestionamiento permanente de aquello que pudiese levantar alguna opinión y/o propuesta para el mejoramiento de un posterior instrumento, que permita reformar a su vez la calidad de vida de las familias.

Al mismo tiempo, se ha mencionado el discurso que tienen los Trabajadores Sociales respecto al concepto vulnerabilidad, donde los relatos manifiestan en su totalidad lo significativo e importante que ha sido para el país un cambio paradigmático que vaya acompañado de la evolución económica política y social de nuestra sociedad hoy en día.

Respecto al énfasis que estos profesionales manifiestan al cambio de instrumento de FPS a nueva Ficha social, se hace indiscutible pronunciar las expectativas hacia el nuevo instrumento, el cual ya ha comenzado a aplicarse partiendo del supuesto que vendría a mejorar aquellas falencias y/o desventajas que presenta la FPS, concibiendo con ello una mejora en la entrega de beneficios sociales y de focalización del gasto social, pero aún más, colocan sus esperanzas primordialmente en la posibilidad de mayor acceso, para que todas aquellas familias que tengan alguna situación de riesgo sean calificadas como tal, sin sentir que el sistema las excluye, especialmente en estratos sociales medios o como es denominada ahora, la “nueva clase media”, consiguiendo también ser objetivo de beneficios sociales donde este Estado subsidiario distribuya o focalice de mejor forma el gasto social, pudiendo “amparar” a quienes con tanto sacrificio han luchado por tener un mejor pasar ante la sociedad.

Finalmente, las políticas públicas, en el contexto de un Estado que focaliza sus recursos a los grupos carenciados de la sociedad, han contado con métodos de clasificación de los individuos en base a la Ficha CAS y la medición de la pobreza a través de la encuesta CASEN. Estos instrumentos permiten segmentar a la población en quintiles o deciles de ingreso, con el objetivo de orientar la asignación de beneficios sociales hacia los sectores de menos recursos. Por lo tanto, el énfasis está situado en la identificación de un grupo específico de la población más que en la concepción de una clasificación global.

Respecto a las hipótesis planteadas en el inicio de este proceso investigativo, podemos señalar lo siguiente:

La primera hipótesis de nuestra investigación señala que la percepción de los Trabajadores Sociales sobre la Ficha de Protección Social varía según la experiencia de cada profesional con el instrumento y el lugar en el que desempeña su rol profesional. Vale decir que, un trabajador social que se desempeñe en la Oficina de Estratificación Social, percibirá de forma distinta el instrumento, de quien se desempeñe en el Departamento de Desarrollo Social, por ejemplo.

En la investigación pudimos comprobar esta hipótesis, mediante los relatos que obtuvimos de los Trabajadores Sociales que desempeñan sus labores en distintos departamentos de cada municipio.

El desempeño profesional en distintas áreas del organismo local como lo es el municipio, reflejó que efectivamente aquellos trabajadores donde su experiencia con la Ficha de Protección Social se asocia netamente a trabajar con los puntajes entregados, como aquellos que laboran de los distintos departamentos de Desarrollo Social, perciben el instrumento de forma distinta de quienes han desempeñado su rol directamente aplicando la FPS como encuestador o también desarrollando su rol en la oficina de Estratificación Social. Situaciones tales como estar en contacto directo con el instrumento, manejar información respecto a la ponderación de puntajes y la relación directa con las familias encuestadas, permite tener una visión más objetiva y distinta del instrumento; lo que no significa que aquellos que se mantienen más distante del instrumento y sus procesos, tengan menos conocimientos o su percepción tenga menor validez. Se parte de la premisa que todos los trabajadores sociales son capacitados de la misma forma, por la misma institución (MIDEPLAN) y con los mismos manuales de apoyo; entonces lo que validará la diferencia entre percepciones será, por una parte, el acceso directo al instrumento y a las familias encuestadas y por otra, la comuna donde se desempeñan cada profesional, lo que marca una diferencia notable entre una percepción y otra.

La segunda Hipótesis planteada tiene relación con la opinión que tienen los Trabajadores Sociales respecto a la FPS, como un instrumento que en su aplicación, no refleja cabalmente el grado de vulnerabilidad social que presentan las familias. Así, por lo planteado en la investigación se procede a comprobar ésta hipótesis.

Considerando los relatos entregados por los Trabajadores Sociales de los distintos municipios, se menciona que efectivamente este instrumento no refleja con exactitud la vulnerabilidad de las familias. Por una parte, la vulnerabilidad no sólo puede medirse en base a la Capacidad Generadora de Ingresos de una familia

cuando esta se considera en base a los integrantes de la familia mayores de 15 años, estén o no trabajando. Desde esta premisa, se observa que evidentemente la vulnerabilidad no puede tener como referencia un supuesto, dejando de lado lo que implica tener en las familias jóvenes de 15 años o más, donde aumentan los gastos de escolaridad, transporte, Salud, etc. En síntesis, los gastos de las familias aumentan en esta etapa del ciclo vital, dato que no necesariamente ha sido considerado en el instrumento.

Por otro lado, y reflejado en la opinión de los Trabajadores Sociales, la vulnerabilidad social tampoco se refleja cuando el instrumento calificador es altamente vulnerado y manipulado por las familias a su conveniencia.

Tras esto, se hace indispensable para reflejar efectivamente la vulnerabilidad contar con un instrumento efectivo y lo menos manipulable por la población, debiendo hacerse cargo de esto el Estado, y de supervisar constantemente que la información que se entregue sea lo más fidedigna posible.

Por su parte, otro factor que se visualiza como comprobante de esta hipótesis, es que los encuestadores de la FPS no tengan como requisito estudios relacionados a las áreas sociales o directamente de Trabajo Social, así estos solo se encargan de codificar el instrumento, sin poder denunciar aquellas situaciones anómalas detectadas, factor que pudiese incidir o no en la real condición de vulnerabilidad de las familias encuestadas.

Por lo tanto, los testimonios y relatos entregados en las entrevistas realizadas que dan a conocer la percepción de los Trabajadores Sociales que desempeñan funciones en distintos departamentos de las comunas de El Bosque, Macul y Las Condes permiten concluir que la FPS y su enfoque de vulnerabilidad varían, no según el conocimiento que mantengan del instrumento, sino que esta percepción cambia dependiendo del lugar y la localidad donde desempeñan sus labores. Así, podemos encontrar que un Trabajador que se desempeña en el departamento de Desarrollo Social de la Comuna de las Condes, percibe el instrumento de forma distinta de un Trabajador Social que se desempeña en el Departamento de Desarrollo Social de la Comuna de El Bosque. Esto principalmente se refleja a partir de los recursos a nivel local invertidos en la población de cierta comuna, ya que con un instrumento estandarizado la vulnerabilidad no cambia por la comuna en que residen las personas, pero si influye las posibilidades y oportunidades que se les entregue a las familias a nivel local para superar las situaciones que enfrenta cada una de ellas.

En consecuencia, a modo de conclusión pudimos visualizar que los Trabajadores Sociales entrevistados coincidieron en su totalidad en que si bien la ficha ha sido un aporte en procesos de focalización de gasto social y estratificación de la población(y ha tenidos grandes avances que van de la mano con la evolución socioeconómica que ha tenido nuestro país en las últimas 3 décadas), este instrumento en las condiciones en las que hoy se presenta, no refleja las reales condiciones de vulnerabilidad que hoy enfrentan las familias de nuestro país.

Así, bajo los enfoques revisados, los relatos de los entrevistados y los resultados obtenidos, podemos decir que los instrumentos revisados han sido un aporte en materia de focalización de recursos, pero la institución encargada del instrumento debe procurar, actualizar y supervisar que la función de éstos se cumpla a cabalidad, disminuyendo los porcentajes de manipulación para que los recursos del Estado sean distribuidos equitativamente, pudiendo llegar a un porcentaje mayor de la población que necesite ayuda del Estado para sobrellevar su situación familiar, pero que a su vez no genere dependencia con el Estado por políticas de carácter asistencialistas.

HALLAZGOS DE LA INVESTIGACIÓN

Durante el desarrollo de la investigación, fue importante destacar la valiosa información que los Trabajadores Sociales que desempeñan sus funciones en distintos departamentos de las comunas de Las Condes, Macul y El Bosque, entregaron respecto a la implementación de la Ficha de Protección Social y todos los procesos que subyacen de este instrumento, pudiendo aportar información relevante para el análisis de esta investigación, surgiendo con ello además informaciones y representaciones que en la práctica no se habían considerado para posterior análisis.

Por esta razón se indican a continuación los hallazgos y descubrimientos que permitan ampliar la mirada respecto al conocimiento que se tiene del tema que se investigó.

- Los Trabajadores Sociales evalúan positivamente el cambio paradigmático de “Pobreza a Vulnerabilidad”, pues responde a una noción más holística, sin embargo se destaca que la vulnerabilidad debe situar contextos sociales que no estén ligados directamente con la precariedad de recursos en su posterior medición.
- Los Trabajadores Sociales que desarrollan su labor en los respectivos municipios, determinan su opinión y percepción del instrumento según el rol que desempeñen, el lugar donde realizan sus labores y principalmente la comuna donde se desarrollan como profesionales del área social.

Trabajar en la comuna de Las Condes desarrolla una idea tremendamente distinta de quien se desempeña en la comuna de El Bosque y Macul, más allá del instrumento como tal, que es universal en su estructura y aplicación. La diferencia se presenta en la visualización de las familias vulnerables, la entrega de beneficios a nivel local y primordialmente cómo se aborda la superación de la vulnerabilidad y pobreza a nivel local, lo que hace referencia principalmente a los recursos que posee cada municipio.

- El actual instrumento de estratificación social, se visualiza con poca aprobación no sólo de las personas y familias usuarias, sino también de las organizaciones sociales que utilizan la FPS para beneficios comunitarios.
- La Ficha de Protección Social, a pesar de presentar varias falencias de tipo estructural y en el proceso de medición, es evaluada como un instrumento relativamente positivo en comparación con instrumentos anteriores, sobre todo por haber evolucionado con la situación socioeconómica del país incorporando el concepto de vulnerabilidad en su medición.
- La Ficha de Protección Social, a pesar de ser un instrumento altamente tecnologizado, este no cuenta con un sistema de control adecuado que permita verificar constantemente la información entregada por las personas, impidiendo la manipulación de la información entregada.
- Existe una precaria participación de los Trabajadores Sociales en la elaboración e implementación de los procesos que se realizan con y para la Ficha de Protección Social.

Lamentablemente, los profesionales Trabajadores Sociales no participan en los procesos que conlleva la Ficha de Protección Social. Es contradictoria la discusión que se produce, pues la disciplina es, sin duda, la más adecuada para poder adentrarse dentro de lo que son las políticas sociales y las formas de poder denotar a las familias más vulnerables. Los trabajadores sociales que desempeñan funciones en Municipios revisan el Instrumento, corroboran puntajes y verifican si alguna familia puede optar a un determinado programa de ayuda local. No hay mayor incidencia dentro de esto, pues los encuestadores encargados de la aplicación de la Ficha de Protección Social no tienen ningún requisito, ni conocimiento previo para cumplir esta labor.

- La Capacidad Generadora de Ingresos (CGI), principal medición que realiza la Ficha de Protección Social, se contrasta con el enfoque que entrega la vulnerabilidad, primeramente por considerar la edad como factor fundamental para generar ingresos, contraponiéndose con ello a las diversas situaciones riesgosas que están ligadas al rango etario.
- Bajo o nulo conocimiento teórico respecto al Trabajo Social, por parte de los encuestadores, lo que limita de cierta forma a abordar de mejor manera los procesos de la encuesta.

Dado el punto anterior, el equipo de encuestadores “debiese” trabajar con individuos con conocimientos del área social y que de alguna forma, logren un buen funcionamiento dentro del proceso que concierne a la FPS. Sin embargo, para este asunto, los municipios contratan empresas externas que se encargan del encuestaje o bien reclutan personas capacitadas que hayan trabajado anteriormente con el municipio. Pero los Trabajadores Sociales, ante dicha

situación, no pueden dar fe del conocimiento de estos, pues generalmente son individuos sin ningún requisito previo más que su enseñanza media completa, por lo que el proceso queda con una responsabilidad al vacío, donde los Trabajadores Sociales son la cara visible que debe lidiar con las dificultades que presenta la ficha respecto a su puntaje, ya que la población tiende a asumir que son Asistentes Sociales las que se dirigen a su domicilio a aplicar el instrumento.

- La Ficha de Protección Social, actualmente, - y de acuerdo a los puntaje arrojados -, es utilizada por distintas instituciones para clasificar a la población en la entrega de beneficios tanto a nivel local como central, lo que fomenta a la manipulación de la información, puesto que genera una disconformidad en la población respecto a los puntajes otorgados, según la institución que se postule.

La Ficha de Protección Social, además de ser la puerta de acceso a los beneficios del Estado a través del puntaje que obtenga una familia, es usada por otros organismos y/o instituciones. Son alrededor de 42 programas aproximadamente, los que la utilizan como requisito para acceder a un servicio. La ventaja, por ende, responde a la accesibilidad inmediata que tienen las familias encuestadas y con una situación de vulnerabilidad que amerita el acceso a un subsidio determinado; no obstante, la cara negativa de este proceso está referida a caer en la manipulación de los datos, con la finalidad de lograr entrar en un programa. Esta polémica situación es la que caracteriza a la Ficha y reluce sus falencias, transgrediendo el trabajo de actores sociales que transformaron los instrumentos anteriores para dar forma a una herramienta importante en el ámbito social.

- La crítica hacia la Ficha de Protección Social tiene varios matices, destacándose principalmente aquellos aspectos negativos, ya que se ligan mayormente a su contenido más que aplicación.

El instrumento en cuestión, - a opinión de los Trabajadores Sociales - , presenta falencias primordialmente en las variables que ha dejado de lado, tal como lo fue la noción de gastos que mantienen las familias por sobre los ingresos que esta misma genera. También se cuestionan aquellos aspectos más urgentes que hoy se expresan abiertamente, como lo es la salud y educación. Al menos estas fueron las mayores críticas hacia la Ficha, sin embargo, no es menor destacar que se entiende como un instrumento adecuado para medir la vulnerabilidad de las familias, pero hoy en día se recalcan sus falencias por sobre aquellos cambios que han corregido los problemas que han presentado las fichas implementadas anteriormente.

Cuando se habla de contenido y aplicación de la Ficha se entiende que, respecto al contenido, sus variables, indicadores, preguntas e ítems, deben ser puestos a evaluación constantemente en una sociedad y realidad tan dinámica en la que nos encontramos hoy. Y ello exige un menor trabajo que respecto a la aplicación, pues esta sugiere cambiar una metodología que se ha utilizado por más de 20 años. Dicha estructura es criticada, pero de forma más indirecta, como por ejemplo, respecto al proceso de encuestaje, que se señala en el comienzo de los hallazgos encontrados.

- La manipulación de los datos que se entregan en la Ficha de Protección Social es responsabilidad tanto de los usuarios, como de quienes aplican el instrumento y de los distintos servicios que la utilizan.

- El funcionamiento y los puntajes de cohorte para el acceso a programas sociales es igualitario en todas las comunas del país, dejando de lado la ubicación geográfica y el manejo de recursos de cada Municipio.
- La mayoría de los adultos mayores, no son considerados vulnerables, por presentar ciertas características socioeconómicas.

Los adultos mayores son un grupo de la población que requiere de mayor cuidado y protección del Estado. Sin embargo, para la medición que realiza la FPS, este grupo queda casi excluido de lo que se considera vulnerable, por mantener factores no considerados riesgosos, como por ejemplo: las pensiones (independientemente de su monto); tipología de familia (una familia uniparental o biparental se considera menos riesgosa que una monoparental sin considerar situaciones como el abandono); factores de salud no invalidantes (Hipertensión, Diabetes, etc. antecedentes mórbidos no considerados); Ingreso per cápita (elevado en una familia con ciclo vital de nido vacío, sin considerar gastos de salud por ejemplo), entre otros.

Entonces estos factores, a simple vista, parecen estabilizadores de ciertas situaciones riesgosas, dejando a este grupo excluido de beneficios estatales, pero cuando se analizan en profundidad denotan real situación de vulnerabilidad la que debiese tener una evaluación especial y un mayor enfoque desde la mirada social.

APORTES DEL TRABAJO SOCIAL

En el siguiente capítulo se expondrán los aportes que el Trabajo Social ha entregado a nuestra investigación, otorgándole sustento y base significativa a un trabajo donde por un lado la temática ha sido poco abordada, y por otra parte, nuestra disciplina aparenta mantenerse distante en la elaboración e implementación de estrategias de intervención social, visualizándose de forma observativa y no inclusiva en procesos de políticas sociales, temáticas de protección social y de focalización de recursos; materias que son incluyentes en el instrumento de estratificación en nuestro país como es la FPS. No obstante, quedan demostrados en este capítulo, todos los aportes que nuestra profesión entrega en esta materia y principalmente en esta investigación.

Así, es importante mencionar que el aporte que hace el Trabajo Social se vuelve tremendamente fundamental, ya que permite tener una visión holística de los procesos evolutivos que ha tenido el instrumento como tal, pudiendo observarse no sólo las críticas mayoritariamente visible, sino más bien todos aquellos elementos que favorecerían a la elaboración e implementación de un instrumento de estratificación social eficiente y eficaz, sustentado a través de la experiencia reveladora que aporta el Trabajo Social y con ello a la de cada uno de los entrevistados en los distintos procesos que implica trabajar directa o indirectamente con el instrumento en cuestión.

Concurrentemente, a partir de la implementación del modelo Neoliberal y la serie de cambios en la economía que nuestro país experimentó con la dictadura desde inicios de los 70', comenzaron a visualizarse nuevas situaciones que denotaron cambios en la política social impartida hasta entonces, la cual se basó

fundamentalmente en la subsidiariedad como eje central en temas de superación de la pobreza, dando inicio a un aclamado Estado Subsidiario, que dio origen a la implementación de una serie de instrumentos de estratificación social que permitiesen clasificar a las familias en estratos sociales, para luego focalizar los recursos a través de subsidios estatales .

A partir de estas complejas situaciones socioeconómicas, y junto con las experiencias de los Trabajadores Sociales en etapas anteriores a este escenario, la transformación de un Estado Benefactor a un Estado Subsidiario y, a su vez, represor, trató impetuosamente de abolir la profesión pues se consideraba como un ejercicio político opositorio a los valores que pretendía imponer este Régimen. En consecuencia, no es hasta el retorno de la democracia que el Trabajo Social ha intentado involucrarse en todas las áreas y temas centrales enfocados a la superación de la pobreza y al desarrollo económico con justicia social, tratando de retomar sus prioridades y reconquistar el ámbito social perdido por más de 20 años aproximadamente. A partir de los 90', el Trabajo Social comienza a incluirse en los cambios que comienzan a ocurrir en la sociedad, los nuevos problemas y sujetos sociales, que le permitieron plantearse desde una nueva perspectiva, entregando nuevos aprendizajes como interventores y educadores de sujetos sociales afectados y desprotegidos del sistema.

En los primeros años post dictadura, empieza a visualizarse una valoración de la disciplina en nuestro país, producto de los aportes que introdujeron los profesionales que habían partido al exilio durante el período anterior, trayendo consigo experiencias, metodologías y técnicas de intervención aprendidas y vivenciadas en los países que los acogieron, las que enriquecerán el Trabajo Social chileno. La inserción laboral de estos profesionales será, principalmente, en organismos de gobierno como Intendencias, Gobernaciones, Secretarías

regionales ministeriales y Municipios, apreciándose lo significativo de los aportes teóricos que realizan los Trabajadores Sociales en estas materias.

Es así que el Trabajo Social, entonces, se hace trascendental como disciplina, formando parte de las transformaciones y evoluciones que ha tenido el país en materia de políticas públicas y gasto social, pues se ha encargado no sólo de intervenir en la elaboración y ejecución de programas y políticas sociales que mejoren la calidad de vida de las familias, sino también se destaca la importancia que ha tenido como educador social y agente de cambio, intentando cambiar en las personas la necesidad impetuosa de ser subsidiada por el Estado (noción impuesta por la dictadura) interviniendo intrínsecamente desde una posición más bien de educación y justicia social, situando a nuestra disciplina por sus conocimientos como una profesión encargada de ayudar en la intervención de los problemas sociales, educando y entregando herramientas de independencia y surgimiento en las familias que intentan erradicar y disminuir las desigualdades de oportunidades que se les presentan día a día, a partir de factores resilientes y de aquellas herramientas y oportunidades que se les entregue con políticas sociales de alto impacto, que permitan manejar de mejor forma la situación que enfrentan estas familias.

Si bien es cierto que las políticas sociales de nuestro país han tenido un cambio evolutivo y sustancial las últimas cuatro décadas, en la actualidad no han logrado incluir de manera integral todos aquellos factores que influyen en la pobreza y/o vulnerabilidad del país. Bajo tal contexto, la creación de instrumentos de estratificación social, han permitido recoger información importante para el Estado que permite focalizar el gasto social y la entrega de subsidios y transferencias monetarias en programas destinados a la superación de esta problemática.

Para poder enfrentar de mejor forma la superación de la pobreza, como estrategia de estratificación social se han implementado distintos instrumentos, desde la antigua Ficha CAS hasta la actual Ficha de Protección Social, la cual ha sido cuestionada principalmente por los Trabajadores Sociales que de cierta forma, han sido excluidos de los procesos que conlleva este instrumento, puesto que son quienes están en contacto directo con las familias más vulnerables, conociendo las situaciones que enfrentan las familias de cada municipio, lo que los prepara poder enfrentar e intervenir a los individuos con mayores fragilidades, de forma más integral e integrativa, conllevándonos a elegir a Trabajadores Sociales como nuestra muestra de investigación, porque son quienes están más capacitados para poder analizar y criticar nuestro tema investigativo, entregándonos información tremendamente valiosa respecto a los Sistemas de Protección Social y los instrumentos calificadores. Además, su experiencia nos permitió conocer, profundizar y entender concretamente la Ficha de Protección Social y sus procesos, ya que es parte de una temática que todos los Trabajadores Sociales debiesen conocer.

Otro aspecto importante a mencionar respecto al aporte de esta disciplina, corresponde al enfoque respecto a los conceptos como pobreza y vulnerabilidad. Hoy ser pobre no precisamente significa carencia de bienes materiales, sino necesidades vitales dadas en cada familia y que requieren de una solución rápida y eficaz para mejorar su calidad de vida, pidiendo saber administrar y manejar todas aquellas instancias que beneficien y ayuden a las familias a superar la situación que enfrentan. Por ende, los trabajadores sociales, al estar en contacto directo con las familias, conocen sus situaciones y su ética profesional les permite poder saber cuáles son las necesidades más urgentes que dicha familia requiere cubrir, ayudando en materia de beneficios locales más que gubernamentales. Esto diferencia nuestra profesión de otras, pues implica tener una facultad mayor para determinar los principales problemas sociales presente en este sector; así lo reflejan los trabajadores sociales que ejercen en Municipios. El Trabajador Social

puede elaborar estrategias de apoyo a familias con mayores carencias, implementando instrumentos mismos del Trabajo Social.

Pero aun así, el conocimiento que se tiene sobre la Ficha de Protección Social se ve limitado ante algunos organismos que poseen total responsabilidad y poder sobre el tema. Es decir, actualmente los profesionales, - trabajadores sociales- , de los municipios no presentan importante participación tanto en la modificación e implementación de la Ficha de Protección Social. Los organismos ministeriales tienen total control sobre cada proceso que involucra el instrumento, por eso comenzamos hablando de que se visualiza al Trabajador Social como mero observador, porque cuando discutimos estrictamente de la Ficha de Protección Social, se ha excluido a nuestra profesión de tener un aporte significativo en lo que respecta, principalmente por tener un mayor manejo teórico sobre diversas problemáticas sociales que ha enfrentado el país, entendiéndose como los profesionales más calificados para que el proceso completo del instrumento resulte más eficiente, esencialmente por su formación y experiencia comunal, que van aportando diversas herramientas y estrategias que permiten tener una mirada distinta de aquellas situaciones de vulnerabilidad que presentan las familias.

Lamentablemente, la realidad refleja otra cosa. La participación de los Trabajadores Sociales de municipios en la Ficha de Protección Social ha sido escasa. Posiblemente, la perspectiva desde la disciplina podría haber aportado de tal manera, que quizás el resultado hubiera sido diferente y las falencias relacionadas al contenido y aplicación del instrumento serían mucho menores. Al instalarnos desde una perspectiva positiva, nos damos cuenta que el Trabajo Social, al contar con profesionales capacitados, puede aportar eficientemente a la crítica constructiva de los distintos instrumentos de protección social.

Sin embargo, tras un contexto donde la Ficha de Protección Social es severamente puesta en discusión por la manipulación de los datos, se hace prudente realizar una evaluación a los profesionales que tuvieron la tarea de elaborar el instrumento y que en su mayoría destacan por ser profesionales no del área social, lo que explicaría de cierta forma las falencias que presenta la FPS. El conocimiento empírico que presentan los profesionales de nuestra profesión es lo que nos ha llevado a realizar nuestra investigación con ellos como sujetos de la muestra de la investigación, con el fin de exponer sus actitudes ante la Ficha de Protección Social, relacionándolo específicamente a la vulnerabilidad, pudiendo evaluar al instrumento con más de alguna opinión diversa, pero con críticas mayoritariamente constructivas a este proceso.

Los Trabajadores Sociales señalaron a la Ficha de Protección Social como un instrumento que efectivamente mide la vulnerabilidad de las familias, pero con grandes falencias primordialmente porque se ve manipulada por distintos agentes que la trasgreden y de alguna forma, otorga prejuicios negativos, desviando su función vital. La Ficha fue creada para medir la vulnerabilidad y aquellos factores que posibiliten el caer en situación de pobreza y no para otros aspectos. Ello ha sido lo que han concordado los eruditos del tema, evidentemente profesionales de nuestra profesión que debieran tener mayor participación en los procesos que implican los programas y políticas sociales. El organismo a cargo, el Ministerio de Desarrollo Social, no deriva mayores funciones y responsabilidades a los Municipios, por lo tanto hay una especie de dependencia de cada municipio que no le permite ahondar y trabajar de forma independiente según los recursos que cada Institución tenga con el fin de disminuir los porcentajes de errores que tiene el instrumento. Tal vez, dicho criterio medido por ubicación y recursos, pudiera influir en la efectividad que tiene la Ficha de Protección Social en las familias más vulnerables de determinadas comunas.

En síntesis, es importante señalar que los aportes del Trabajo Social hacia la investigación se resumen a invitar a los profesionales de nuestra profesión a incentivar a la discusión y la lucha, como lo hemos hecho anteriormente y exigir la participación en todos aquellos procesos que se relacionen con los instrumentos de estratificación social, para lograr una entrega más eficaz y equitativa en la entrega de subsidios y beneficios estatales.

Los Trabajadores Sociales deben ser quienes instruyan a la población respecto a este instrumento y sus beneficios, tomando los argumentos suficientes para poder expresar lo que se quiere conseguir a familias con realidades distintas y acostumbradas a ser subsidiadas, instalando con ello la discusión y participación de la ciudadanía en estos procesos, que permitirá a la sociedad más carente empoderarse como agentes de cambios de sus propias situaciones y a los Trabajadores Sociales involucrarse hasta lo más profundo de las diversas situaciones familiares, para aportar en la erradicación de la pobreza y asimismo, en disminuir el número de familias en condición de vulnerabilidad.

BIBLIOGRAFÍA

- Abramovich, Víctor (2006) “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”. Reportaje. Publicación Revista de la CEPAL 88, Abril 2006.
- Altimir, Oscar (1979) Cuadernos de la CEPAL: La dimensión de la pobreza en América Latina Santiago de Chile Publicación de Naciones Unidas.
- Álvarez, Inmaculada; Cadena, Edel (2006) “Índice de Vulnerabilidad social en los países de la OCDE”; Economic analysis Working Series Paper. Departamento de Análisis Económico: Teoría Económica e Historia Económica. Universidad Autónoma de Madrid, España
- Ander- Egg, Exequiel (1996) Diccionario de Trabajo Social Buenos Aires, Argentina Editorial Lumen.

- Arzola, M.E. y R. Castro (2009), Capítulo 3: “Determinantes de la movilidad de la pobreza en Chile (1996-2006)”, El arte de clasificar a los chilenos, A. Joignant y P. Güell (autores). Santiago de Chile. Ediciones UDP
- Banco Mundial (2001) “Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001. Lucha contra la Pobreza” Washington D.C, Estados Unidos
- Barba, Carlos (2004) Los enfoques latinoamericanos de la política social: más allá del consenso de Washington. Revista Espiral XI (31):85-130. México. Universidad de Guadalajara.
- Boltvinik, Julio (1990) [PNUD] “Pobreza y necesidades básicas. Concepto y métodos de medición” Caracas, Venezuela.

- Busso, Gustavo (2001) Vulnerabilidad Social: Nociones e implicancias de políticas para Latinoamérica a inicios del siglo XXI. Seminario Internacional Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe. (CEPAL y CELADE).
- Carrasco, Sebastián; Martínez, Jorge; Vial, Claudia (1997) [MIDEPLAN – FNUAP] Población y Necesidades Básicas en Chile: un acercamiento sociodemográfico al período 1982 – 1984.
- Castells, Manuel. (2005). Globalización, desarrollo y democracia, Santiago: Fondo de Cultura Económica
- Cecchini, Simone; Martínez, Rodrigo (2011) Protección social inclusiva en América Latina: Una mirada integral, un enfoque de derechos
División de Desarrollo Social, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
Publicación de Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Comisión Económica para América Latina (CEPAL) / Programa de Naciones para el Desarrollo (PNUD) - (1989)

Mapa de Necesidades Básicas Insatisfechas. Ecuador

CEPAL (1991)

“Sistemas de pensiones de América Latina, diagnóstico y alternativas de reforma. Estudios de caso de América Latina y el Caribe; conclusiones y recomendaciones”, serie Financiamiento del desarrollo, N° 9.
Santiago de Chile

CEPAL (1992)

Focalización y Pobreza: nuevas tendencias en la política social. Santiago, Chile.

CEPAL (2000)

“Panorama social de América Latina”. LC/G.2068-P, Santiago de Chile.

CEPAL (2002)

Vulnerabilidad sociodemográfica: Viejos y nuevos riesgos para comunidades, hogares y personas.
División de Población de la CEPAL – CELADE.
Santiago de Chile.

- Comité de Expertos Ficha de
Protección Social (2010)
- Informe Final Octubre 2010
Edición MIDEPLAN
Santiago de Chile.
- Conway, T., de Haan, A., & Norton, A.
(Eds) (2000).
- Agencies. London: Department for
International Development.
- Domínguez, Patricio (2006)
- Vulnerabilidad a la Pobreza en Santiago
de Chile, Informe Final. Tesis Magister
en Sociología.
Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Draibe, Sonia y Riesco, Manuel
(2007)
- Latin America: A new developmental
Welfare State in the making.
- Feres, Juan Carlos; Mancero, Javier
(2001)
- El método de las Necesidades Básicas
Insatisfechas (NBI), y sus aplicaciones
en América Latina. Serie estudios
estadísticos y prospectivos.
Santiago de Chile, Publicación de
Naciones Unidas

- Filgueira, Carlos (1999) Bienestar y Ciudadanía: Viejas y Nuevas Vulnerabilidades, en pobreza y desigualdad en América Latina: Temas y nuevos desafíos. Buenos Aires. Editorial Paidós.
- Galindo, Luis. (1998). Técnicas de Investigación en Sociedad, Cultura y Comunicación. Coedición Consejo Nacional para la Cultura y las Artes y Addison Wesley Logman.
- García Serrano, C.; M. A. Malo y G. Rodríguez Cabrero (1998). “Un intento de medición de la vulnerabilidad ante la exclusión social”. Unidad de Políticas Comparadas (CSIC). Documento de trabajo 00-13. España.
- Girotti, Fiorenzo (2001) Estado del Bienestar. Historia, modelos y críticos. Roma: Carocci.
- Hardy, Clarissa (2010) Red Protege Sistema de Protección Social en Chile (1990-2010) Documento de Trabajo N°1 Fundación Dialoga

- Henoch, Paulina (2010) "Análisis de Vulnerabilidad en los Hogares Chilenos" Departamento de Ingeniería Industrial; Tesis para optar al Magister en Economía Aplicada. Universidad de Chile.
- Hernández, Roberto; Fernández, Carlos; Baptista, Pilar (2006) Metodología de la Investigación México, McGraw Hill.
- Holzmann, Robert; Jorgensen, Steen (2000) Manejo Social del Riesgo: Un nuevo marco conceptual para la Protección Social y más allá. Serie de Documentos de Discusión sobre la Protección Social n° 006
- Holzmann, Robert; Katzman, Rubén (1999) Notas sobre la medición de Vulnerabilidad Social. CEPAL.
- Katzman, Rubén (1996): "Virtudes y Limitaciones de los Mapas Censales de Carencias Críticas". Revista de la CEPAL, N° 58.
- Katzman, R. y otros (1999) "Vulnerabilidad, activos y exclusión social en Argentina y Uruguay". Santiago, OIT, Serie Exclusión Social-MERCOSUR, documento de trabajo 107

- Kaztman & Wormald (2002) Trabajo y ciudadanía: los cambiantes rostros de la integración y exclusión social en cuatro áreas metropolitanas de América latina. Chile, Editorial CEBRA.
- Klein, Emilio; Tokman, Víctor (2000) Social Stratification under Tension in a Globalized Era. CEPAL, noviembre. Revista de la CEPAL N° 72
- Larraín B, Felipe (2008) Estudios Públicos, 109, Cuatro Millones de pobres en Chile: Actualizando la línea de la pobreza. Fundación para la Superación de la Pobreza.
- Martin, María Pía (1998). Integración al desarrollo: una visión de la política social. En C. Toloza y E. Lahera (eds.), *Chile en los noventa*, Dolmen Ediciones, Chile.
- Martin, María Pía (2004). Nuevos desafíos de la estrategia de crecimiento más gasto social. En Chile 2003-2004. Los nuevos escenarios (Inter.) nacionales, Flacso-Chile.

Martín, María Pía (2011)	Sistema de Protección social: un análisis de policy frames.
Mejía-Ortega, Luz; Franco-Giraldo; Álvaro (2007)	Protección Social y Modelos de Desarrollo en América Latina REVISTA DE SALUD PÚBLICA · Volumen 9 Universidad de Antioquia, Colombia.
MIDEPLAN (2004)	Conceptos fundamentales Sistema de Protección Social Chile Solidario. Publicación Gobierno de Chile, Ministerio de Planificación y Cooperación, Santiago, Chile.
MIDEPLAN (2006)	Chile Crece Contigo; Sistema de Protección Integral a la Primera Infancia; Secretaría Ejecutiva de Protección Social Ministerio de Planificación, Santiago, Chile.
MIDEPLAN (2005)	Componentes Centrales de un Sistema de Protección Social Sustentable: “El Nuevo Escenario Social en Chile” Gobierno de Chile. Ministerio de Planificación; División Social. Departamento de Estudios

MIDEPLAN (2007)	Ficha de Protección Social: Nuevo instrumento de acceso al Sistema de Protección Social. División Social, MIDEPLAN, Santiago, Chile.
MIDEPLAN (2009)	División Social, Encuesta CASEN 2009 con factores de expansión en base a CENSO 2002. Santiago, Chile.
MIDEPLAN (2010)	Curso Técnico de Medición Multidimensional de la Pobreza y sus Aplicaciones. Focalización y Políticas Publicas, realizado 06 y el 15 de diciembre de 2010
MIDEPLAN (2010)	Caracterización de los usuarios de la Ficha de Protección Social. Documento de Trabajo de la División Social de MIDEPLAN, Santiago Chile.
MIDEPLAN (2012)	INFORME DE POLÍTICA SOCIAL, Ministerio de Desarrollo Social, 2012

- Moreno, Leonardo (2005) Rosenblüth, Mauricio (eds.): "Umbrales Sociales 2006. Propuesta para una Futura Política Social". Fundación para la Superación de la Pobreza, Santiago de Chile.
- Moreno, Juan Cristóbal (2008) Observatory on Structures and Institutions of Inequality in Latin America. WORKING PAPER SERIES # 9. El concepto de vulnerabilidad social en el debate en torno a la desigualdad: problemas, alcances y perspectivas. Center for Latin American Studies, University of Miami.
- Molyneux, Maxine (2007) Change and Continuity in Social Protection in Latin America: Mothers at the Service of the State?. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD).
- OIT (2011) Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva. Informe de OIT, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo

Olavarría, Mauricio (2001)	POBREZA: Conceptos y Medidas; Documento de Trabajo N°76, Material de Apoyo Docente, Universidad De Chile, Instituto de Ciencia Política
Pizarro, Roberto (2001)	La Vulnerabilidad Social y sus desafíos: una Mirada desde América Latina. Serie estudios estadísticos y prospectivos; Santiago de Chile; Publicación de Naciones Unidas y CEPAL.
Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD) (1997)	Nueva York, Oxford University Press. Las políticas y estrategias de desarrollo social. Informe de Desarrollo Humano
PNUD (1998)	Desarrollo humano en Chile, Santiago, Chile.
PROTEGE (2008)	Protección Social y Género, Red de Protección Social, Gobierno de Chile; La Política Gubernamental de Protección Social y sus Aportes para la Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres.

- Raczynski Dagmar y Serrano, Claudia (2005). Aportes de los años '90 y desafíos futuros. Santiago de Chile: Asesorías para el desarrollo. Inédito.
- Rasse, Alejandra; Salcedo, Rodrigo; Pardo (2009) Capítulo 1: “Transformaciones económicas y socioculturales: ¿Cómo segmentar a los chilenos hoy?” El arte de clasificar a los chilenos, A. Joignant y P. Güell (autores). Santiago de Chile, Ediciones UDP.
- Rodríguez; Domínguez; Undurraga; Zubizarreta (2008) Camino al Bicentenario, Propuestas para Chile, concurso de políticas públicas, 2008, capítulo: X “Identificación y caracterización de poblaciones vulnerables: elementos para la introducción de riesgo.
- Rodríguez, G; Gil, J; García, E (1999) Metodología de la Investigación Cualitativa, Ediciones Aljibe. Málaga, México.
- Rodríguez Vignoli; Jorge, (2000) Vulnerabilidad y grupos vulnerables: un marco de referencia conceptual mirando a los jóvenes; CEPAL-CELADE, Santiago de Chile.

- Silva e Silva M.O. (2004) A política social brasileira no século XXI: a prevalencia dos programas de transferencia de renda, Sao Paulo, Cortez.
- Sojo, Ana (2004) Vulnerabilidad Social y Políticas Públicas. Serie Estudios descriptivos y prospectivos.
Unidad de Desarrollo Social
México D.F.
- Sojo, Ana (2007) La trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales. Revista de la CEPAL, N° 91.
- Torche A. y Wagner, G. (1992) "Previsión Social: Valoración Individual de un Beneficio Mandatado".
Cuadernos de Economía N° 103, año 34
- Troncoso, Claudia (2010) Actitud de los Trabajadores Sociales ante la implementación de la Ficha de Protección Social. Comunas de La Pintana, San Bernardo y Pudahuel. Tesis Universidad Academia de Humanismo Cristiano.

- Universidad Alberto Hurtado (2011) INFORME N° 4: Documento
Metodológico Encuesta Panel Casen
2009
Observatorio Social UAH. Publicado el
25 de Marzo de 2011.
- Viana ALD y Levcovitz E. (2005) Protección social: introducir al debate,
En Viana AL, Elías, P e Ibáñez, N (eds)
Protección Social: Dilemas y desafíos.
Sao Paulo: Hucitec.
- Wormald, Guillermo; Torche, Estratificación y movilidad social en
Florescia (2004) Chile: entre la adscripción y el logro.
División de Desarrollo Social.
Publicación de Naciones Unidas.
CEPAL; Serie Políticas Sociales n° 98

FUENTES ELECTRÓNICAS

- Arismendi, M; (2012) Parte I CHILE, Política Social y NEOLIBERALISMO: mismas caras, una sola moneda.
http://rebellin.org/index.php?option=com_content&view=article&id=78:politica-social&catid=45:articulos&Itemid=18,
(Consultada el 25 de Mayo; 2012)
- Fonseca Ana (2008) Los sistemas de protección social en América Latina: focalización v/s universalidad, Working Paper N° 4, agosto disponible en www.rlc.fao.org/iniciativa/wps.htm(Consultado el 1 de Abril; 2012).
- MIDEPLAN (2000) Encuesta CASEN
www.Mideplan.cl/casen_3/index.html.
Santiago, Chile.
(Consultado el 26 de Marzo; 2013)
- Ministerio de Desarrollo Social (2012) Ficha de Protección Social.
<http://www.chileatiende.cl/fichas/ver/2158>
(Consultada el 19 de Diciembre; 2012).

Perona, Nélica;
Crucella, Carlos;
Rocchi, Graciela;
Robin, Silvia (2012)

Vulnerabilidad y Exclusión social. Una propuesta metodológica para el estudio de las condiciones de vida de los hogares.

<http://www.ubiobio.cl/cps/ponencia/doc/p15.4.htm>

(Consultada el 28 de Mayo; 2012)

ANEXOS

Operacionalización de las variables

Variable.	Definición conceptual	Definición operacional	Dimensiones	Indicadores	Ítems.
<p><i>Percepción de los Trabajadores Sociales respecto a la Ficha de Protección Social.</i></p>	<p>Capacidad de los trabajadores sociales para absorber mediante los sentidos, imágenes, impresiones y sensaciones externas, que permitirán comprender y conocer algo.</p>	<p>Resultado de la selección e interpretación de las sensaciones que los Trabajadores Sociales tienen de la Ficha de Protección Social, y que generalmente se manifiesta por medio de actitudes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Selección de sensaciones de los Trabajadores Sociales respecto a la FPS. 	<ul style="list-style-type: none"> - Sensaciones que les producen la FPS. 	<p>¿Cómo reconoce las sensaciones que le produce la FPS? ¿Por qué?</p>
		<ul style="list-style-type: none"> - Interpretación de las sensaciones de los Trabajadores Sociales de la Ficha de Protección Social. 		<ul style="list-style-type: none"> - Discurso que utilizan los Trabajadores sociales respecto a las sensaciones que le produce la FPS. 	<p>¿De qué forma interpreta la(s) sensación(es) que le produce la FPS? ¿Cree Ud. que existe una relación entre las sensaciones respecto a la FPS y la percepción de la realidad social?</p>

<p><i>Opinión de los Trabajadores Sociales, de la Ficha de Protección Social y su Enfoque de vulnerabilidad.</i></p>	<p>Juicio que los trabajadores sociales generan al percibir un objeto, fenómeno o acción material, el cual es único en cada individuo y que tiene la finalidad de transmitirse para producir un cambio en algo o alguien con respecto al tema tratado.</p>	<p>Juicio positivo o negativo, que se expresa mediante el discurso que los Trabajadores Sociales tienen respecto a la Ficha de Protección Social, a partir de los conocimientos y la experiencia que tienen de esta misma.</p>	<p>Actitud (es) de los trabajadores sociales ante la Ficha de Protección Social.</p>	<p>Rechazo Indiferencia Interés Desinterés Omisión</p>	<p>¿Qué actitud es la que Usted presenta ante la Ficha de Protección Social? (Positiva o Negativa) ¿Por qué?</p>
			<p>Conocimiento de la Ficha de Protección Social</p>	<p>Fundamentos teóricos de la Ficha de Protección Social. Criterio de evaluación Metodología Aplicación del instrumento</p>	<p>¿Cuál(es) es (son) el(los) fundamento(s) teórico(s) de la Ficha de Protección Social? ¿Cuál es el criterio con el que se evalúa la FPS? ¿Cuál es el encuadre metodológico de la FPS? ¿Cómo se realiza la aplicación del instrumento? ¿Cuál es su opinión respecto a la</p>

					vulnerabilidad en Chile?
		Discurso respecto al enfoque de vulnerabilidad en Chile	Verbalización positiva o negativa del discurso respecto a la vulnerabilidad.	¿Posee alguna postura ante los enfoques de vulnerabilidad, asociándolo a estudios del tema?	
		Experiencia en el tema.	Uso de la Ficha de Protección Social Tiempo utilizando la Ficha de Protección Social	¿Qué experiencia ha tenido con la FPS? ¿Cuánto ha requerido utilizar la FPS?	

PAUTA DE PREGUNTAS

ENTREVISTA EN PROFUNDIDAD DIRIGIDA A TRABAJADORES SOCIALES QUE DESEMPEÑAN FUNCIONES EN MUNICIPIOS Y TIENEN RELACIÓN CON LA FICHA DE PROTECCIÓN SOCIAL.

SANTIAGO DE CHILE, 2012

MUNICIPIO:

N° ENCUESTA:

FECHA:

I).- CONOCIMIENTO TEÓRICO Y PRÁCTICO SOBRE LA FICHA DE PROTECCIÓN SOCIAL

¿CUÁL(ES) ES (SON) EL(LOS) FUNDAMENTO(S) TEÓRICO(S) DE LA FICHA DE PROTECCIÓN SOCIAL?

¿CUÁL ES EL CRITERIO CON EL QUE SE EVALÚA LA FPS?

¿COMO SE APLICA Y SE PROCESA LA FPS EN EL MUNICIPIO EN EL QUE SE DESEMPEÑA?

II).- EXPERIENCIA PROFESIONAL

¿QUÉ EXPERIENCIA HA TENIDO CON LA FPS?

III).- PERCEPCIÓN SOBRE INSTRUMENTO

DE ACUERDO A SU CONOCIMIENTO ¿CONSIDERA USTED A LA FICHA DE PROTECCIÓN SOCIAL UN INSTRUMENTO ADECUADO PARA MEDIR LA VULNERABILIDAD SOCIAL?

¿CUALES SON LAS DEFICIENCIAS QUE PRESENTA EL INSTRUMENTO ACTUAL?

¿QUÉ MEJORAS DEBIERAN INTRODUCIRSE A LA FPS?

¿QUE OPINA RESPECTO A LA APLICACIÓN Y PROCESAMIENTO DE LA FICHA DE PROTECCIÓN SOCIAL?

¿QUÉ OTROS ASPECTOS INCLUIRÍA A LOS ITEMS A EVALUAR HACIA LAS FAMILIAS?

EN GENERAL, ¿QUÉ ACTITUD ES LA QUE USTED PRESENTA ANTE LA FICHA DE PROTECCIÓN SOCIAL? ¿POR QUÉ?

IV).- DISCURSO PROFESIONAL

¿QUÉ ENTIENDE USTED POR VULNERABILIDAD?

¿EN QUE MEDIDA LA FPS PERMITE MEDIR LA VULNERABILIDAD?

¿POSEE ALGUNA POSTURA ANTE LOS ENFOQUES DE VULNERABILIDAD, ASOCIÁNDOLO A ESTUDIOS DEL TEMA?

V).- FICHA SOCIAL

¿CONOCE LA NUEVA FICHA SOCIAL? EN EL CASO QUE SI ¿QUE EXPECTATIVAS TIENE DE ESTA?

¿CREE USTED QUE LA FICHA SOCIAL LOGRA SUPERAR LAS FALENCIAS DEL LA FPS?