

PIENSA
Arica y Parinacota
SIN POBREZA

Volumen 1

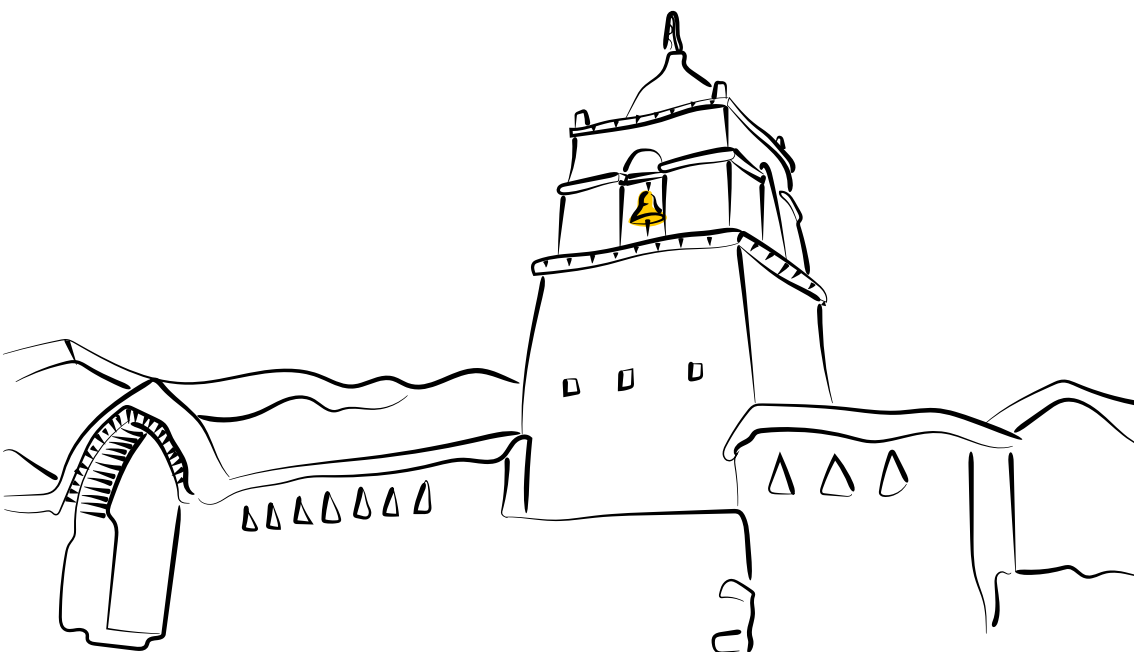


FUNDACION
SUPERACION
DE LA POBREZA

SERVICIO PAÍS

PIENSA
Arica y Parinacota
SIN POBREZA

Volumen 1



FUNDACION
SUPERACION
DE LA POBREZA

SERVICIO PAÍS

TESIS PAÍS 2017

PIENSA ARICA Y PARINACOTA **SIN POBREZA**

© **Fundación Superación de la Pobreza**

Nº de Inscripción: 275978

ISBN: 978-956-7635-37-5 (Volumen 1)

ISBN: 978-956-7635-36-8 (Obra Completa)

Publicación digital

Director Regional:

Christian Orellana

Coordinador regional del Programa Tesis País

Pamela Quintanilla

Equipo Editorial:

Mauricio Rosenblüth

Marlene Mesina

Lucía García

Ingrid Padópulos

Ricardo Álvarez

Ernesto González

Edición:

María José Rubio

Catalina Littin

Representante Legal:

Leonardo Moreno

Diseño:

Carlos Muñoz

Fotografías:

Equipo regional Arica y Parinacota

Agradecemos y reconocemos el trabajo de todos quienes oficiaron como tutores institucionales. Ellos apoyaron, nutrieron y orientaron el trabajo de los tesisistas.

ÍNDICE

LAS METODOLOGÍAS DE LOCALIZACIÓN Y EVALUACIÓN DE PERIFERIAS
INTERIORES COMO INSTRUMENTOS DE SUPERACIÓN DE LA
VULNERABILIDAD URBANA [ESTUDIO DE UN CASO]

Paula Kapstein López [tesista país ciclo 2009-2010]. _____ P 9

FACTORES QUE INFLUYEN EN LA CALIDAD DE VIDA DE LOS ADULTOS
MAYORES DE UNA ZONA RURAL

Verónica Arias Cortés y Karina Avalos Barbieri
[tesistas país ciclo 2014-2015]. _____ P 44

EXPERIENCIA DE INTERVENCIÓN EN PARQUE NACIONAL LAUCA:
GRUPO DE GUÍAS TURÍSTICOS AYMARAS “AGÜITAS”

Juan Ignacio Concha Osorio , Alberto Ramirez Fiora del Fabro
[articulistas de publicación aniversario 20 años de Servicio País,
ciclo 2014-2015]. _____ P 60

REFLEXIONES EN TORNO A LA CONTRIBUCIÓN DEL PROGRAMA SERVICIO
PAÍS AL LEGÍTIMO DERECHO DE DESARROLLO EN LAS LOCALIDADES
AISLADAS DE LA REGIÓN DE ARICA Y PARINACOTA

Daniela Aragón Urtubia, Edwin Briceño Cobb y Christian Orellana
Obreque [articulistas de publicación aniversario 20 años de Servicio
País, ciclo 2014-2015]. _____ P 73

POLÍTICAS SOCIALES DISTANTES Y VISIBILIDAD DE LOS TERRITORIOS
EXTREMOS. LOS CASOS DE PUTRE Y DEL VALLE DE CODPA DESDE LA
EXPERIENCIA PROFESIONAL EN SERVICIO PAÍS

Mauricio Ramos Baltolu [articulista de publicación aniversario
20 años de Servicio País, ciclo 2014-2015]. _____ P 84

PRESENTACIÓN

Tengo el agrado de poner a disposición de los lectores la presente publicación regional de reflexiones sobre la pobreza en la región de Arica y Parinacota. Este compilado reúne cinco artículos escritos por estudiantes de pre y postgrado que participaron en el programa Tesis País y de ex profesionales Servicio País, que en el marco de los 20 años de vida de la Fundación, realizaron un análisis de su experiencia en nuestra región.

Al revisar los temas abordados en esta edición, damos cuenta de aristas de distinta naturaleza en torno a la pobreza, donde se abordan conceptos tales como “periferia interna”, “turismo rural indígena”, “territorios extremos”, en que también se reflexiona sobre el rol de los profesionales Servicio País en los territorios, y respecto a temáticas relacionadas al habitar de los adultos mayores en el medio rural.

Estos trabajos buscan ser un aporte importante para la región, ya que visibilizan distintas características y problemáticas existentes en nuestros territorios: nuestro mundo Aymara, nuestro carácter de región trifronteriza, y el importante número de localidades aisladas con que contamos, entre otros elementos que tensionan el pensar y el actuar sobre el bienestar de las comunidades, así como también, nos hacen preguntarnos por el vínculo que se establece entre la estructura de oportunidades y nuestros territorios.

Con esta entrega, esperamos aportar a la discusión sobre pobreza y políticas públicas, desde una mirada regional, donde resulta impostergable producir y plasmar ideas que vayan nutriendo el debate público y la toma de decisiones desde lo territorial.

CHRISTIAN ORELLANA OBREQUE
Director Regional
Fundación Superación Pobreza

INTRODUCCIÓN

La Fundación Superación de la Pobreza (Fusupo) se ha propuesto como misión promover mayores grados de equidad e integración social en el país, que aseguren el desarrollo humano sustentable de las personas que hoy viven en situación de pobreza y exclusión social.

El programa Tesis País surge bajo el sello de dichos propósitos, invitando a jóvenes estudiantes de pre y postgrado a desarrollar sus tesis en temáticas de pobreza, políticas sociales e integración social. Tesis País busca incidir en la formación de los estudiantes, estimulando que nuevos profesionales y especialistas se interesen por estudiar y comprender la pobreza, y propongan recomendaciones que contribuyan a su superación, desde una mirada multidimensional.

En el marco de distintas acciones de la Fusupo para descentralizar su quehacer, desde el año 2008 se promueve el desarrollo de tesis de pre y postgrado en todas las regiones del país, relacionadas con el estudio de las causas, manifestaciones y propuestas de solución a problemáticas de pobreza de carácter local y regional. Cada año los resultados, hallazgos y recomendaciones de los mejores trabajos de tesis son transformados en papers que se compilan en un libro anual de circulación nacional.

El presente documento pretende seguir contribuyendo a la descentralización del conocimiento y la reflexión sobre el fenómeno de la pobreza a nivel regional, destacando algunos trabajos de Tesis País y artículos regionales de Arica y Parinacota que han sido seleccionados para dar forma a este documento.

Se agregan a este volumen los papers que fueron elaborados en el contexto de la celebración de los 20 años de existencia del Programa Servicio País, durante la cual el área de Propuestas País realizó una invitación abierta a ex profesionales de todas las generaciones a escribir un artículo que reflexionase sobre los distintos rasgos del programa, como un espacio para visibilizar los aportes, los aprendizajes y las lecciones alcanzadas en el marco de este quehacer. En este libro ponemos a disposición estos trabajos que analizan la experiencia del programa en la región de Arica y Parinacota.

El primer trabajo se titula: **“Las metodologías de localización y evaluación de periferias interiores como instrumentos de superación de la vulnerabilidad urbana. Estudio de un caso”**: realizado por Paula Kaps-tein López. Su investigación busca entender los procesos de deterioro y obsolescencia que generan áreas marginadas en el interior de la ciudad chilena. Con este fin se define el concepto de periferia interior, que es uno de sus aportes. Para identificar estos procesos la autora desarrolla dos metodologías: una de ellas es la metodología de localización de periferias interiores y, la otra, el procedimiento de evaluación de la vulnerabilidad de estas áreas.

El siguiente artículo lleva por nombre: **“Factores que influyen en la calidad de vida de los adultos mayores de una zona rural”**, de Verónica Arias Cortés y Karina Ávalos Barbieri. Su investigación analiza los factores que influyen en la calidad de vida de los Adultos Mayores que habitan en San Miguel de Azapa, en el contexto de progresivo envejecimiento demográfico que nuestro país experimenta.

Juan Ignacio Concha Osorio y Alberto Ramírez Fiora del Fabro son los autores del artículo titulado: **“Experiencia de intervención en Parque Nacional Lauca: Grupo de Guías Turísticas Aymaras Agüitas”**. Este trabajo analiza los aprendizajes de la intervención del Programa Servicio País (PSP) de los años 2005 al 2011 en el Parque Nacional Lauca, realizado en un contexto patrimonial como es un territorio perteneciente al Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas.

Por su parte, Daniela Aragón Urtubia, Edwin Briceño Cobb y Christian Orellana Obreque son autores del artículo: **“Reflexiones en torno a la contribución del Programa Servicio País al legítimo derecho de desarrollo en las localidades aisladas de la región de Arica y Parinacota”**. Este trabajo analiza el estilo de trabajo del PSP y su relación con los modelos de desarrollo que han sido impulsados para las localidades aisladas, y en particular, los de la región de Arica y Parinacota.

Por último, el quinto artículo lleva por nombre: **“Doblemente aislados. Políticas sociales distantes y visibilidad de los territorios extremos. Los casos de Putre y del valle de Codpa desde la experiencia profesional en Servicio País”**, en que su autor, Mauricio Ramos Baltolú, aborda la relación entre políticas sociales y su impacto ciudadano, desde la experiencia de vivir y trabajar en territorios aislados, en el marco del PSP, considerando las complejidades territoriales, en relación a su realidad geográfica y cultural, entre otras.



**LAS METODOLOGÍAS DE LOCALIZACIÓN Y EVALUACIÓN
DE PERIFERIAS INTERIORES COMO INSTRUMENTOS DE
SUPERACIÓN DE LA VULNERABILIDAD URBANA
[ESTUDIO DE UN CASO]**

Paula Kapstein López¹, Universidad Politécnica de Madrid

Resumen

Este artículo se ha elaborado sobre la base que aporta la tesis doctoral: “La Periferia Interior. Un problema de vulnerabilidad no resuelto por el planeamiento urbano en Chile”², la cual se enmarca en el contexto chileno para estudiar la aparición de fracturas internas en la ciudad. En estas fracturas se acumulan problemas complejos de vulnerabilidad³ que el planeamiento urbano omite.

En esta investigación se persigue entender los procesos de deterioro y obsolescencia que generan áreas marginadas en el interior de la ciudad chilena. Con este fin se define el concepto de Periferia Interior, que es uno de sus aportes.

Por otro lado, con el objeto de determinar la incidencia de la falta de regulación urbana en la aparición de la vulnerabilidad se generan dos metodologías necesarias para entender y acotar este fenómeno. Una de ellas es la metodología de localización de periferias interiores y, la otra, el procedimiento de evaluación de la vulnerabilidad de estas áreas. Estas metodologías permiten realizar unas recomendaciones para la superación de la vulnerabilidad desde el planeamiento, todo lo cual constituye el objeto principal de este artículo.

Palabras clave: vulnerabilidad, planeamiento urbano, Periferia Interior, pobreza urbana, matriz de vulnerabilidad.

¹ Arquitecta de la Universidad de Valparaíso. Realizó estudios de doctorado en el Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid, de la Universidad Politécnica (UPM).

² Tesis para optar al título de Doctora en Urbanismo. Presentada en la Universidad Politécnica de Madrid en diciembre de 2009. Director: Dr. Agustín Hernández Aja.

³ Estos problemas a grandes rasgos son: pobreza y decaimiento social, segregación física y social, falta de accesibilidad, deterioro urbano, arquitectónico y medioambiental.

Introducción

El proceso de urbanización comenzó en Chile a mediados del siglo **xx** en respuesta a un sostenido crecimiento demográfico en las ciudades chilenas, que generó fuertes impactos en ellas.

Por otro lado, durante varias décadas el crecimiento de las ciudades chilenas ha ido por delante de la actualización de los instrumentos de planeamiento y de los sistemas de evaluación urbana, cuando los ha habido. Los resultados de esta situación son los que se analizan en este artículo: empobrecimiento concentrado en ciertas zonas acompañado de problemas sociales, deterioro de los espacios públicos y presencia de focos de degradación en el interior del trazado urbano, marginalidad, segregación y fragmentación urbana. En Chile, estos problemas no han sido estudiados desde una perspectiva integradora, que los conciba como parte de la ciudad y los refiera al hecho urbano. Desde el punto de vista conceptual el término vulnerabilidad es capaz de aunar todos los aspectos incluidos en esta problemática, como se verá más adelante.

Por otro lado, se ha podido detectar que las áreas vulnerables interiores (o periferias interiores) se mantienen a través del tiempo porque no quedan resueltas por la regulación urbana chilena. Este planeamiento se relaciona con otra de nuestras hipótesis: las periferias interiores son antiguas periferias o periferias históricas que el crecimiento de la ciudad ha dejado incorporadas en los espacios céntricos, olvidándolas.

La anterior hipótesis alentó, desde el principio, la búsqueda de un método de localización y reconocimiento de periferias interiores y, más tarde, de otra metodología complementaria a la anterior que permitiese verificar que las áreas localizadas efectivamente eran vulnerables y, a su vez, cuantificar el grado de vulnerabilidad que éstas tenían. Todo esto con el fin de hacer visible lo que el planeamiento chileno omite y conocer las causas de este reiterado olvido.

La aplicación de estas metodologías a casos concretos en las ciudades de Arica y Antofagasta permitió mejorar la comprensión de la estrecha relación dada entre el planeamiento urbano en Chile y la consolidación de periferias interiores. Ambas ciudades comparten una historia, la de la extracción del salitre en el norte de Chile, ejemplificando la huella que deja en lo urbano la actividad fabril cuando se sitúa cercana a la ciudad, requiriendo de ella los servicios para su funcionamiento.

El presente artículo busca dar a conocer los conceptos aportados por la tesis mencionada y sus alcances. Más que recrearnos en los aspectos descriptivos o en el análisis de casos, se persigue dar a conocer la relación entre los conceptos de vulnerabilidad y Periferia Interior con el planeamiento urbano chileno, como una manera de poder concluir sobre la estrecha relación dada entre los procesos propios de la vulnerabilidad y la pobreza urbana con los instrumentos de regulación urbana y sus políticas. Con este fin, el artí-

culo se compone de cuatro partes fundamentales: estado de la cuestión (un breve análisis de la situación actual referida a la pobreza y a los procesos de urbanización chilenos); una parte conceptual, dedicada a la definición de los fundamentos del artículo y a la descripción de las metodologías propuestas; otra parte volcada a esbozar la relación entre el planeamiento chileno, sus políticas e instrumentos y la pobreza urbana; y, finalmente, unas breves conclusiones.

1. Estado de la Cuestión

1.1. Pobreza en Chile

A continuación se describe en términos generales la situación de la pobreza en Chile. Con este fin se analizan los datos de pobreza que aporta la encuesta Casen del año 2006⁴, que distingue entre pobres e indigentes y establece que éstos últimos son aquellos que no cuentan con ingresos o que éstos son insuficientes para cubrir sus necesidades de alimentación⁵.

De acuerdo con esta encuesta, los porcentajes de pobreza han disminuido durante la última década: desde un 38,6% en 1990 a un 13,7 % en el 2006. Sin embargo, si se revisa únicamente el índice que mide la indigencia, éste ha descendido muy ligeramente entre los años 1996 (un 5,8%) y 2006 (un 3,2%)⁶. Estos datos nos permiten afirmar que, a pesar de la disminución de la pobreza dada en las últimas dos décadas, la situación de inequidad persiste en Chile. El crecimiento económico y las políticas sociales han contribuido a disminuir el número de personas en situación de pobreza pero no a mejorar la distribución de los ingresos. Como ejemplo de esto puede observarse el estado del indicador de desigualdad en las ciudades de Arica y Antofagasta y en sus áreas vulnerables. En ellas se ha podido deducir la desigualdad utilizando uno de los indicadores de la matriz de vulnerabilidad que se detalla más adelante (relación entre los pobres y los no pobres). De este modo se observa que en la Periferia Interior de Arica hay una relación de pobres/ no pobres que casi llega a 2 (es decir, la cifra de personas en esa situación dobla la de no pobres) y en la Periferia Interior de Antofagasta esta relación es de casi 1 (la misma cantidad de pobreza que de personas no pobres).

⁴ Encuesta que realiza el Ministerio de Planificación (Mideplan) cada dos años. La línea de pobreza definida en ella, se calcula sobre la base del costo de una cesta básica de alimentos, que es la que satisface los requerimientos nutritivos según estándares internacionales establecidos por la FAO. Los pobres, según dicha encuesta, tienen recursos para comprar los alimentos básicos pero no para satisfacer otras necesidades prioritarias como ropa, educación o el acceso a una vivienda.

⁵ Los conceptos de desafiación y vulnerabilidad que se analizan en el apartado 3.1. y se consideran equivalentes a los de indigencia y pobreza, respectivamente.

⁶ Fuente: Casen 2006 (Mideplan).

Figura 1. Relación entre pobres y no pobres en las ciudades de Arica y Antofagasta.

Ciudad	Indigentes (%)	Pobres no indigentes (%)	Pobres (%)	No pobres (%)	Rel. Pobres/ no pobres
Arica	4,2%	14,4%	18,6%	81,4%	0,23%
P.I. Río San José	58,13%	6,8%	64,93%	35,07%	1,85%
Antofagasta	2,1%	5,2%	7,3%	92,7%	0,08%
PI* Hospital	18,59%	30,42%	49,02%	50,98%	0,96%

* Periferia Interior.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la encuesta Casen 2006 y de las encuestas desarrolladas entre los años 2006 y 2008 por los departamentos de Desarrollo Comunitario de las municipalidades de Arica y de Antofagasta⁷.

En Chile hay dos situaciones que motivan directa o indirectamente esta inequidad en el reparto de ingresos. Por un lado, la concentración de la densidad demográfica que reúne en la zona central al 60% de la población del país⁸. Este hecho hace que la mayoría de las infraestructuras y avances en materias sociales que promueve el Estado vayan dirigidas a esta zona. A la concentración de la población en las ciudades de la zona central, se suma que en Chile la incidencia de la pobreza urbana supera la pobreza rural. Se-

gún la encuesta Casen 2006 el porcentaje de pobreza urbana ese año era de un 14%, mientras que la pobreza rural alcanzaba un 12,3%. Esta diferencia entre los porcentajes de pobreza urbana y rural señala una tendencia que va en aumento en los países cuyas ciudades han tenido un fuerte crecimiento en las últimas décadas. De este modo, se verifica la necesidad de atender la problemática urbana con políticas capaces de superar la inequidad social y de disminuir la pobreza.

⁷ Los porcentajes de indigentes, pobres no indigentes, pobres y no pobres de las periferias interiores de cada ciudad se obtuvieron realizando una media con la información de las unidades vecinales que quedaban incluidas por completo en cada zona delimitada. Las encuestas realizadas por Desarrollo Comunitario segregaban por unidades vecinales la información obtenida mediante la ficha CAS.

⁸ La población de Chile es de 16.928.873 habitantes (proyecciones del INE para el 2009, según el censo del año 2002).

Según la Fundación Superación de la Pobreza (2010) el perfil que ha ido tomando actualmente la pobreza en Chile corresponde a un circuito de vulnerabilidad que se estructura en torno a la segregación residencial, la inserción en mercados laborales precarios y la segmentación educativa, entre otros. Este perfil se entiende en relación a las siguientes características de la vida urbana enunciadas por Moser (1998): los niveles de mercantilización, las condiciones precarias del entorno y la fragmentación social. La primera de ellas hace que el trabajo se convierta en el activo más importante de los pobres urbanos; en cuanto al entorno, se destacan las precarias condiciones de vivienda, saneamiento y la distancia al trabajo; y en cuanto a la fragmentación social, ésta se produce al cambiar del entorno rural al urbano. Las relaciones sociales y la economía rural llegan a constituir una auténtica red compensatoria o, cuanto menos, amortiguadora de la pobreza. Sin embargo, tal como apunta Roch (2007) la despo-

sesión que caracteriza a los grupos de inmigrantes que llegan a las zonas céntricas de la ciudad, puede verse atenuada por lo urbano, por los servicios y oportunidades que ofrece la ciudad.

1.2. Urbanización en Chile

Los principales hechos que marcaron el devenir urbano del siglo **xx** chileno son tres: el crecimiento demográfico dado entre 1940 y 1960 que se acompañó de grandes migraciones desde el campo a la ciudad; la concentración urbana en tres ciudades que reúnen ya desde estos años un tercio de la población total del país (ver figura 2); y el crecimiento informal de las ciudades generado por el déficit de vivienda que persistía desde los años cuarenta, a pesar de las inversiones públicas en vivienda social realizadas por los gobiernos entre 1960 y 1973.

Figura 2. Tabla de los porcentajes poblacionales por categorías de ciudades chilenas durante la segunda mitad del siglo **xx.**

Año	% de población en ciudades de 40.000 y más habitantes	% de población en ciudades de 100.000 y más habitantes	% de población en ciudades de 500.000 y más habitantes	% de población en ciudades de 1.000.000 y más habitantes
1952	41,9%	33,2%	24,2%	24,2%
1960	50,6%	37,9%	28,1%	28,1%
1970	58%	45,5%	37,4%	31,4%
1982	63,1%	55,8%	44,9%	34,6%
1992	66,1%	61%	45,8%	35,7%
2002	68,5%	64,3%	45,5%	35,7%

(* Incluye siempre a las categorías anteriores)

Fuente: Minvu, 2004. Chile. Un siglo de políticas en vivienda y barrio. P.30.

En la tabla de la figura 2 se observa que en el año 1952 había un 33,2% de población viviendo en ciudades de más de 100.000 habitantes, siendo estas ciudades Santiago, Concepción y Valparaíso. En el mismo año había un 41,9% de población viviendo en ciudades que tenían más de 40.000 habitantes. En ese momento había diez ciudades que tenían esta población entre las cuales estaban Antofagasta y Arica, mientras que la ciudad de Santiago contaba ya con el 24,2% de la población nacional, con más de un millón de habitantes.

Volviendo a los hechos que marcaron el desarrollo urbano en Chile, podemos decir que éstos se acompañaron de importantes crisis. La primera de ellas sobrevino con la apertura del canal de Panamá y la notable disminución de actividad en los principales puertos chilenos; la segunda, con el decaimiento de la industria del salitre localizada en el norte del país, generada en parte por la crisis económica mundial de los años treinta; y la última de ellas se dio con la implantación de políticas económicas neoliberales durante los años del régimen militar, las que determinaron el cierre de muchas industrias nacionales y el dominio de la actividad comercial dedicada a la importación de productos.

Las anteriores crisis afectaron primero a la actividad industrial pero terminaron generando profundas transformaciones en la ciudad chilena, entre las que se cuenta la consolidación de áreas vulnerables en su interior.

2. Vulnerabilidad y Periferia Interior

2.1. Reflexiones generales sobre la pobreza

Considerar la pobreza como un fenómeno complejo en el que intervienen múltiples factores relacionados entre sí permite observar que las carencias que presentan los barrios desfavorecidos parecen retroalimentarse.

Según Renes (2000) lo que establece la complejidad del proceso en el que se inscribe la pobreza es que cada uno de los factores que intervienen en ella puede ser a la vez causa y efecto del resto de los factores. Esta multidimensionalidad de la pobreza conlleva una especie de círculo de alimentación de unos factores con otros. Este aspecto es decisivo en su estudio y en las propuestas o recomendaciones para su superación. Entre las características que definen la pobreza, Renes (2000) menciona las carencias graves de recursos materiales y simbólicos que generan situaciones de privación más o menos intensas, las limitaciones importantes en el grado de participación social y en el acceso a los sistemas de recursos socio-institucionales y, en el plano psicosocial, la crisis de identidad de las personas afectadas con la pérdida y degradación de lazos y vínculos sociales. La pobreza también se caracteriza por la segregación que afecta a las personas que la viven en distintos niveles, desde la falta de accesibilidad que tienen los barrios que habitan, a la imposibilidad de conseguir un trabajo que les permita generar los mecanismos para salir de esta situación.

La cuestión de los diferentes niveles en los que la pobreza se presenta ha alimentado variadas reflexiones en los últimos años dadas principalmente en el campo de la Sociología. Víctor Renes (2000) cita a Robert Castel para distinguir entre la carencia económica y la carencia sociocultural, ambas derivadas de una ausencia o pérdida de recursos. Esta distinción se entiende desde la definición de estos tres ámbitos de la pobreza:

- **Desafiliación:** es la forma de pobreza extrema en la que se manifiesta una desconexión del individuo o grupo familiar de las relaciones económicas valorizadas y socioculturales normalizadas. Se trata de una pobreza severa.
- **Vulnerabilidad:** ámbito formado por aquellas personas y grupos sociales que tienen su posición social amenazada, bien por tener un trabajo precario e inestable, o bien por encontrarse viviendo situaciones psicosociales complicadas. El espacio de la vulnerabilidad es la antesala de la pobreza extrema, se trata de una semi-periferia social, la de la pobreza relativa.
- **Integración:** es el extremo opuesto al ámbito de la desafiliación, en éste hay una completa integración tanto en la dimensión económica como en la sociocultural.

En las periferias interiores se dan entrelazadas la situación de pobreza relativa (vulnerabilidad) y la de pobreza extrema (desafiliación). Entre estos dos ámbitos no hay exclusión sino una porosidad que se traduce, muchas veces, en una ayuda solidaria entre ellos. La exclusión se da, más bien, entre el grupo perteneciente al estrato integrado y los otros dos. Es decir, el grupo exclusógeno⁹ se sitúa casi siempre fuera de los espacios que definen una Periferia Interior.

Por otro lado, según Mingione (1994), la salida de la marginación está en el mismo espacio que comparten los pobres, es decir, en la concentración de la pobreza. Esta concentración se da en términos espaciales y sociales, y cobra una importancia sociopolítica porque las acciones de las personas en pobreza pueden convertirse en un verdadero problema para el sistema político.

Consideramos que en esta última reflexión hay una esperanza para la superación de la pobreza centrada, justamente, en el espacio urbano. Si éste, en las áreas vulnerables, logra convertirse en un espacio de resistencia¹⁰ o en un lugar capaz de ofrecer oportunidades de cohesión social que facilite a estas personas una salida a su situación, se podrían revertir muchos de los procesos de degradación y obsolescencia a los que se hace referencia directa o indirectamente en este trabajo.

⁹ Es el grupo que excluye a otros de las garantías de las que disfruta en la ciudad (medios de consumo, de información y recursos ciudadanos).

¹⁰ Más adelante nos referimos a la importancia que pueden llegar a tener los espacios de resistencia en el urbanismo chileno.

2.2. Vulnerabilidad urbana

El concepto de vulnerabilidad urbana se visualizó desde diversas ópticas, intentando agrupar criterios. Al partir de la consideración de que, en el medio real, la vulnerabilidad surge de una fragmentación y de una segregación del espacio urbano, se hacía necesario enfocar este estudio con una reflexión integradora con el fin de oponernos, desde el campo teórico, a esta segregación.

De este modo, dicho concepto se revisó desde tres enfoques que permiten abarcar una multidimensionalidad de hechos relacionados en los siguientes ámbitos: lo físico (referido al soporte geomorfológico y/o paisajístico en el que se asienta la ciudad), lo social y lo urbano. Tomando en cuenta los problemas dados en cada uno de estos ámbitos, la vulnerabilidad se da en una superposición de hechos relacionados: la desigualdad social, la degradación del medio físico y la fragmentación del espacio urbano.

La desigualdad social se apoya en una fragmentación del espacio ciudadano que conduce a quienes viven en pobreza a no tener un acceso fácil ni a las fuentes del mercado laboral ni a las de educación. Esta falta de oportunidades crea un círculo de pobreza que va desalentando a las personas, haciendo todavía más difícil la búsqueda de una salida.

Por otro lado, el vivir en lugares contaminados, bajo amenazas de inundación o de desmoronamiento de terrenos, cerca de infraestructuras en desuso o de sitios eriazos, determina una degradación del

medio físico que influye directamente en lo urbanístico. Esta degradación también incide en los problemas sociales mencionados.

Suárez-Carreño (2005) define la vulnerabilidad como los daños potenciales derivados de una amenaza natural y/o ambiental, en un momento dado, para una población determinada, proponiendo la siguiente relación:

$$V = f(\text{Riesgo, Exposición, Resistencia})$$

La anterior expresión permite configurar la matriz de vulnerabilidad propuesta. En esta matriz, la vulnerabilidad queda definida por la suma de factores vinculados a las situaciones de riesgo, exposición y resistencia de un determinado hecho. Así, las relaciones entre los términos riesgo, exposición y resistencia permiten definir el grado de vulnerabilidad de un barrio o área previamente delimitada. El riesgo se refiere a la situación de mayor vulnerabilidad, la exposición es la dimensión que toma el riesgo en situaciones concretas y la resistencia es la respuesta urbana y social capaz de oponerse al riesgo y a la exposición, reduciéndolos o eliminándonos del todo. De este modo, para definir la vulnerabilidad habrá que conocer el riesgo, evaluar la exposición y determinar la capacidad de resistencia del barrio o asentamiento en cuestión.

La fragmentación del espacio urbano potencia la aparición de zonas de límites internos que se manifiestan en una inte-

rupción total o parcial del trazado. Esto determina la falta de accesibilidad que se da entre el centro urbano consolidado de una ciudad y sus áreas vulnerables y, por otra parte, incide en el congelamiento que es característico de estas zonas, que quedan durante años olvidadas por el planeamiento y por las políticas de desarrollo locales.

La vulnerabilidad urbana se localiza en áreas que actúan como límites. Cuando éstos se sitúan dentro de la ciudad se reconocen como periferias interiores; estas zonas constituyen un sistema de espacios con su propia jerarquía y leyes de ordenamiento que comparten varias de las características de las áreas de crecimiento periférico.

Para definir vulnerabilidad en sus aspectos sociales, físicos y urbanísticos se pueden establecer las siguientes relaciones:

- A mayor exposición de un asentamiento o población habrá mayor riesgo ante una amenaza;
- Una mayor exposición a la vulnerabilidad¹¹ conlleva una reducción de la capacidad de resistencia de una población frente a una amenaza; y
- A mayor riesgo, la capacidad de resistencia de un asentamiento deberá ser más grande para soportar la amenaza.

Por otra parte, las amenazas (ya sean provenientes de lo urbano, el entorno físico o natural, o las políticas económicas), por

sí solas, no crean áreas vulnerables; más bien, éstas surgen en respuesta a su falta de resistencia. De este modo, reforzar la resistencia de áreas urbanas interiores es fundamental para la superación de amenazas de diversa índole.

2.3. Periferia Interior

Una Periferia Interior es un sistema formado por aquellos espacios degradados que se ubican en el centro urbano de una ciudad, correspondientes a zonas de una antigua periferia que quedó congelada en el tiempo: el crecimiento de la trama urbana la atravesó en su recorrido, dejándola olvidada en su desarrollo. Así, la Periferia Interior queda atrapada en medio de la ciudad, adquiriendo la condición de límite entre áreas de distinto uso y categoría pero perdiendo identidad, salvo la que le da su propia degradación. Entendemos por degradación aquella acción o efecto que ha llevado a un lugar urbano o a un barrio a perder su carácter, orden y funciones primigenias para quedar reducido a una sombra de lo que fue en un pasado.

El concepto de intersticio (Hannerz, 1980) también puede ayudar a comprender el de Periferia Interior, ya que ésta se configura a partir de aquellos intersticios urbanos que pertenecen a espacios situados entre un lugar y otro. Tal como en la naturaleza las materias extrañas tienden a apelmazarse y a reunirse en todas las

¹¹ Los problemas de vulnerabilidad son los que quedan traducidos a indicadores en la matriz de vulnerabilidad: pobreza, desempleo, falta de escolaridad, decaimiento social, falta de infraestructuras, servicios y equipamientos, falta de accesibilidad, precariedad de la vivienda y del barrio, etc.

grietas o hendiduras que encuentran, en la ciudad también ocurre. Podemos decir, de un modo general, que estos intersticios equivalen a las periferias interiores.

Se pueden diferenciar aquellas periferias interiores que han surgido apoyadas por su cercanía a algún elemento lineal que funcionaba como un límite periférico: una carretera, vías ferroviarias o un río, de aquellas que fueron espacios industriales que han quedado en desuso. En este último caso la morfología de la Periferia Interior será más cercana a la formación de manchas o áreas.

En cuanto a las características de la Periferia Interior, su primera señal de identidad es su localización en áreas céntricas de la ciudad, lo que le asigna su condición de interior. Y se trata de una periferia porque mantiene su condición de límite entre el propio centro de la ciudad y otras áreas con usos diferentes.

A partir de su adyacencia al centro de la ciudad, la Periferia Interior se caracteriza por ser un área que posee bastante oferta de suelo disponible. A esto se suma una buena accesibilidad desde muchos puntos de la ciudad, lo que la hace ser un área potencialmente transformable, con muchas posibilidades de mejorar a través de una renovación urbana. Esta flexibilidad nace también de los usos que acoge: residencial, industrial (activo o en desuso), vertederos, áreas de descampados, uso recreativo, comercial, educativo, equipamientos comunitarios, espacios públicos,

etc. La Periferia Interior es un área urbana heterogénea.

Otra de sus características es que puede llegar a enlazar barrios distintos, sobre todo cuando su morfología es lineal. Esta capacidad es una potencialidad ya que su propia degradación le impide situarse como un espacio de conexión, quedándose como una zona limítrofe entre barrios o entre el centro y otras zonas con distinto uso¹².

Por último, cabe mencionarse como una característica importante de estas áreas su autonomía dentro de la trama urbana. Esta es debida fundamentalmente a su estructura, a sus funciones y a su situación dentro de la trama urbana.

En cuanto a su estructura, la Periferia Interior es un espacio articulado con distintas partes que están más o menos relacionadas entre sí (aunque sólo sea por proximidad), pero que se mira a sí mismo al no hallar la contrapartida de espacios similares a su alrededor con los que dialogar. Este ensimismamiento de la Periferia Interior en el plano morfológico se ve reforzado por la alta segregación de la que es objeto, por la pobreza que acoge, por la degradación de sus elementos físicos y por la falta de un planeamiento que la reconozca como una parte integrante de la ciudad.

¹² Por tanto, cabe esperarse que a través de las estrategias adecuadas, áreas de este tipo puedan superar esta condición de barrera, transformándose en zonas de integración relevantes en la escala del total de la ciudad.

2.4. Metodología de localización de periferias interiores

Para reconocer periferias interiores en las ciudades incluidas en este estudio (Arica y Antofagasta), se hizo necesario establecer una metodología que permitiese identificar áreas vulnerables en un entorno urbano. La metodología aquí propuesta consta de dos partes, una primera abocada a describir el proceso de identificación de periferias interiores, y una segunda referida al proceso de comprobación y delimitación de estas áreas.

2.4.1. Identificación y localización de periferias interiores

Esta parte de la metodología queda configurada por las siguientes cuestiones:

Origen histórico: Las periferias interiores se corresponden con antiguas zonas periféricas que la ciudad, al ir creciendo, ha dejado incorporadas en su tejido. Esto puede verificarse estudiando el crecimiento de la trama urbana, tomando en cuenta planos o fotografías aéreas de, al menos, tres momentos históricos diferentes. En estos planos se deben definir las áreas periféricas que la ciudad ha tenido en cada momento histórico elegido. Esto permite, en el análisis posterior del umbral desencadenante de vulnerabilidad de cada caso, determinar la fecha aproximada de formación de cada Periferia Interior.

Discontinuidad espacial: Las periferias interiores corresponden a límites internos de la ciudad. Como ya se ha dicho, una Periferia Interior es una zona vulnerable, situada entre otras áreas de las cuales se diferencia notablemente y con las cuales es incapaz de actuar como espacio articulador. Esta carencia muchas veces la convierte en una verdadera barrera urbana, que se manifiesta en forma de límites internos. Es necesario, por tanto, que estos límites queden representados en planos referidos a los momentos históricos determinantes en el proceso de consolidación de áreas vulnerables interiores de una ciudad.

Para identificar los límites internos de una ciudad es necesario presentar la evolución de estos límites en planos que tengan la misma escala de modo que sea posible compararlos.

Focos de degradación: La consolidación de periferias interiores se apoya en elementos urbanos que son focos de degradación y de obsolescencia en la ciudad. Esta degradación se da cuando estos focos son, en sí mismos, espacios que acogen precariedad, marginación y/o segregación y son, a su vez, capaces de proyectar estos problemas a su alrededor. Se trata de verificar en los planos referidos a los momentos históricos determinantes cuáles han sido estos focos y su posible influencia en la aparición de periferias interiores.

En el caso de los focos de degradación existentes en la trama urbana, éstos también se incluyen en planos referidos a una evolución histórica de la ciudad.

Localización: Una vez identificadas las periferias históricas, los límites internos y los focos de degradación en los planos históricos de la ciudad se debe realizar una superposición de información teniendo como base el plano actual de la ciudad. Esto se hace localizando las zonas que resultan comprometidas después de volcar toda la información en el plano actual. Estas zonas son, en una primera aproximación, las periferias interiores existentes en la ciudad que se esté analizando.

2.4.2. Comprobación y delimitación de periferias interiores

En esta parte de la metodología se proponen las siguientes tareas destinadas a comprobar que las áreas localizadas en una primera instancia son periferias interiores con el fin de hacer posible su delimitación:

Delimitación: En este punto se hace necesario recorrer la zona localizada anteriormente y reconocer in situ aquellos elementos urbanos o estructuras que han apoyado y que continúan sustentando la degradación del área. La degradación puede estar referida a estructuras urbanas en desuso ubicadas en una posición estratégica en el barrio o también a la precariedad generada por la falta de adapta-

ción del barrio a su soporte topográfico. Para definir el contorno de la Periferia Interior se debe realizar un recorrido por la zona que se ha localizado a través del trabajo en los planos y, finalmente, se deben verificar las observaciones hechas en el terreno en el plano actual de la ciudad. En síntesis, las cuestiones que deben observarse para realizar la delimitación del área son:

- Estructuras en desuso o focos de degradación.
- Cambios bruscos en la topografía.
- Cambios en la densidad y uso de las áreas colindantes con respecto al barrio en cuestión.
- Existencia de calles que estuviesen permitiendo un acceso y marcando un contorno o perímetro al barrio.
- Falta total o parcial de equipamientos y servicios en la zona.
- Precariedad en viviendas.
- Una entrevista a algún urbanista experto en cada ciudad con el fin de conocer su opinión sobre el trabajo de localización de áreas vulnerables realizado¹³.

Umbral desencadenante: El umbral desencadenante de una Periferia Interior es un momento crítico en el que la combinación de factores asociados a los ámbitos sociocultural, político, económico y al contexto físico y urbano, interactúan de acuerdo a la historia de una ciudad para dar origen a un área vulnerable. Un aumento explosivo de la población en una ciudad puede hacer que afloren viejos

¹³ En el caso de Arica se entrevistó a Karin Von Buch, urbanista del Minvu; y en Antofagasta, se contó con la experiencia de la arquitecto Glenda Kapstein Lomboy.

problemas que estaban latentes y que también aparezcan nuevos, consolidándose la vulnerabilidad en determinadas zonas.

Caracterización: En este punto se analiza la Periferia Interior de acuerdo a las características enunciadas en su definición, con el fin de realizar una equivalencia entre las características teóricas y las reales. De este modo, se analizan la morfología del área, considerando cuestiones como su accesibilidad y la relación con su entorno, sus características funcionales y la degradación de sus estructuras.

Planeamiento urbano: Una vez localizadas las periferias interiores en cada ciudad se revisa la normativa del planeamiento vigente referida a cada una de ellas. El documento de planeamiento de las ciudades chilenas es el Plan Regulador Comunal (PRC); en el caso de Arica el PRC es del año 2009. Si se cumple nuestra hipótesis, en este documento debería haber una omisión sobre estas áreas o una falta de normativa con respecto a los aspectos más característicos de las periferias interiores localizadas. Esta constatación nos permite finalizar el proceso de comprobación en cuanto a sus aspectos urbanos.

Segregación social: En las periferias interiores suele haber pobreza, marginalidad y segregación social altas, que se reflejan en las cuestiones relacionadas con el decaimiento social de un área. Los indicadores que deben ser considerados para comprobar estas cuestiones son:

- el desempleo existente en el barrio;
- los ingresos de las personas; y
- el nivel de estudios que tengan los residentes del barrio.

Cada uno de estos indicadores se valora en relación con los valores medios de la ciudad o de la región (cuando no sea posible contar con el de la ciudad), con el fin de determinar el decaimiento social de la zona.

Potencialidades: Se persigue visualizar qué posibilidades de mejorar tiene la zona según sus propias características y el resto de los aspectos considerados en el análisis. Generalmente, las potencialidades de un área vulnerable están relacionadas con la capacidad articuladora que tenga el barrio.

2.5. Aproximación a una metodología de evaluación de la vulnerabilidad

La ciudad está continuamente sujeta a cambios y a momentos de crisis. Según Ruiz (2001) estas crisis se deben al desarrollo de oposiciones donde había complementariedades. Así, es necesario mirar la ciudad como un sistema que cambia, evoluciona, se modifica y también se degrada.

Hay dos conceptos que nos permiten entender lo anterior en relación a la aparición de áreas vulnerables en la ciudad: discordancia y desorden. La vulnerabilidad urbana se da en sistemas formados por áreas que resultan discordantes dentro de la ciudad; y es justamente esta oposición creada por las diferencias que las áreas vulnerables presentan con el resto de la ciudad, lo que les da cierta identidad. Por otro lado, su falta de orden genera, en gran medida, la degradación que tienen. Sin embargo, este desorden

lleva implícita la oportunidad del cambio, la potencialidad de ser otra cosa distinta de lo que se es.

Para entender la aparición de áreas vulnerables es necesario conocer la evolución que ha tenido una ciudad. El origen de las áreas vulnerables en el interior de las ciudades chilenas, coincide con aquellos momentos de crisis que se presentan en respuesta a la llegada de oleadas de inmigración: la ciudad debe crecer de un modo acelerado para acoger esta población y es, en este proceso crítico, cuando su interior se degrada. A partir de entonces, las áreas vulnerables consolidadas tienen su propia historia y un tiempo que transcurre más lentamente que en el resto de la ciudad. Son zonas que permanecen ausentes del desarrollo que pueda seguir teniendo ésta.

Una de las posibles vías de superación de la vulnerabilidad urbana es contar con un instrumento que permita conocer estas áreas. Con este fin se realiza una propuesta metodológica consistente en la elaboración de una matriz de indicadores referidos a las situaciones de riesgo, exposición y resistencia a la amenaza de vulnerabilidad.

2.5.1. Matriz de evaluación de áreas vulnerables

El aporte de la metodología de evaluación de áreas vulnerables reside en que permite comprobar la vulnerabilidad de las zonas que previamente han sido localizadas y descritas de un modo analítico. En este método la vulnerabilidad se evalúa por ámbitos o áreas: lo social, lo económico,

lo urbano y el medio físico, asignándose una puntuación de riesgo, de exposición y de resistencia por cada uno de los indicadores que componen los ámbitos. Estas puntuaciones se integran en una matriz de vulnerabilidad que permite generar los valores totales de cada uno de los factores de riesgo, exposición y de resistencia (éste último se ha concebido como un factor negativo, es decir se resta a la puntuación que aportan los otros dos). Finalmente, este cuadro se traduce a un gráfico de barras que sintetiza la información mostrando la vulnerabilidad característica de una zona determinada.

Los objetivos que se persiguen al definir esta metodología de evaluación son:

- Contar con un instrumento que permita construir un modelo de la vulnerabilidad de una zona previamente delimitada;
- Medir la vulnerabilidad urbana de acuerdo a la definición elaborada, que incorpora los factores de riesgo, exposición y resistencia; y
- Comprobar la vulnerabilidad urbana, cuantificando su alcance.

Estos tres objetivos se concretan en la matriz de vulnerabilidad propuesta, que consiste en un cuadro con una entrada horizontal de datos ordenados de acuerdo a los factores de riesgo, exposición y resistencia que se ubican en la entrada vertical de la tabla. A la suma de las puntuaciones de riesgo y exposición, se le resta el factor de resistencia, obteniéndose una puntuación parcial. La suma de los puntos parciales genera la puntuación de vulnerabilidad total de la zona.

En cuanto a la configuración de la matriz de vulnerabilidad, en la figura 3 se presenta la matriz propuesta con el fin de mostrar su estructura y la totalidad de indicadores incluidos. En esta tabla se muestran los puntos máximos que estos indicadores pueden alcanzar en riesgo, exposición y resistencia.

El factor de riesgo alude a problemas que son crónicos o que están en una situación próxima a la irreversibilidad, en cambio, el factor de exposición se refiere a situaciones que, aunque pueden ser muy complejas, son reversibles. La suma de riesgo y exposición genera el valor neto de vulnerabilidad de una zona.

En cuanto a la resistencia, a este factor se le asignan cifras negativas. Es decir, los valores de resistencia se restan a la suma de riesgo y exposición. Así, la resistencia puede aportar valores que permiten reducir la vulnerabilidad de una Periferia Interior.

Los valores asignados al factor de resistencia de cada indicador no siempre son iguales al valor de la suma de riesgo y exposición, es decir, no son equivalentes. Esto es importante y depende de la definición de cada indicador. Por ejemplo, en el caso de la pobreza, por sus múltiples dimensiones no es posible partir del supuesto de que la resistencia puede contrarrestar por completo los factores de vulnerabilidad neta. Esto sería obviar la complejidad de la pobreza. En realidad,

los procesos que la crean y la mantienen pueden ser revertidos, pero en tal caso estas estrategias deben estar definidas desde ópticas integradas por disciplinas diversas, compuestas a su vez por elementos de resistencia también variados¹⁴.

2.5.2. Configuración de la matriz

A continuación se presenta la matriz con las puntuaciones máximas que pueden alcanzar cada uno de los indicadores considerados. (ver figura 3)

Las conclusiones que pueden extraerse de la observación de la matriz son:

- Una Periferia Interior que presente una vulnerabilidad baja puede tener una puntuación máxima en la suma de riesgo y exposición; y también la columna de resistencia puede tener una puntuación máxima. O puede darse una valoración baja en la suma de riesgo y exposición y, por otro lado, no presentar ningún valor de resistencia. Esto se debe a que los máximos valores asignados a la suma de riesgo y exposición (vulnerabilidad neta) y a la resistencia no se contrarrestan del todo, la relación dada es aproximadamente de 1,10¹⁵. Por otro lado, un barrio con una puntuación máxima en riesgo y exposición y una resistencia nula, obtendrá una vulnerabilidad máxima.

¹⁴ Consideramos que el trabajo de superación de la pobreza no debe hacerse sólo desde visiones que consideren la pobreza como un problema social, sino desde ópticas capaces de concebir las múltiples dimensiones del problema o de los problemas asociados a ella.

¹⁵ En la matriz de vulnerabilidad los valores máximos de vulnerabilidad neta y resistencia son 154 y 134, respectivamente.

- La falta de equilibrio entre la suma de riesgo y exposición y, de otro lado, la resistencia, refleja el hecho de que la mayoría de los indicadores miden situaciones difíciles de revertir, que requieren soluciones complejas.

- La ventaja de la matriz de vulnerabilidad es que permite, en una rápida lectura, conocer qué aspectos del área vulnerable están en situación de riesgo, cuáles en ex-

posición y cuáles son los elementos que se deben potenciar para lograr la resistencia.

En cuanto a la matriz, la suma de riesgo y exposición da como resultado el valor de la vulnerabilidad neta (V.N.), es decir, la vulnerabilidad sin restarle el valor de la resistencia. La vulnerabilidad total (V) se genera al restar del valor neto los puntos del factor de resistencia.

Figura 3. Matriz de vulnerabilidad. Valores máximos que pueden alcanzar los indicadores.

Valores máx. de V.N. por ámbito.	Ámbitos	Indicador	Ries.	Exp.	R + E (V.N.)	Resis.	V
	Social	Pobreza	10	2	12	-8	4
	Social	Desempleo	6		6	-6	0
	Social	Escolaridad	6		6	-6	0
Social: 34	Social	Decaimiento	10		10	-8	2
Econom: 14	Econom.	Propiedad parcela	7	1	8	-6	2
	Econom.	Valor suelo	5	1	6	-5	1
	Urbano	Parcela/ calle	5	3	8	-5	3
	Urbano	Densidad barrio	5		5	-4	1
	Urbano/ Dotaciones	a. Agua/saneamiento	5		5	-5	0
		b. Pav./alumb./basura	2	3	5	-3	2
		c. Equipamientos		5	5	-7	-2
		d. Infraestructuras		5	5	-5	0
	Urbano/ Accesibilidad	a. Peatonalización		5	5	-5	0
		b. Conectividad		5	5	-5	0
		c. Mezcla de usos		5	5	-5	0
		d. Transporte público		5	5	-5	0
Urbano	Urbano	Planeamiento		10	10	-13	-3
	Físico/ Vivienda	a. Material muros	3	1	4	-3	1

Valores máx. de V.N. por ámbito.	Ámbitos			Exp.	R + E (V.N.)	Resis.	V
	Físico/ Vivienda	b. Material de pisos	3	1	4	-3	1
	Físico	Emplazamiento		8	8	-8	0
	Físico/ MAU	a. En el barrio		10	10	-7	3
Físico: 43	Físico/ MAU	b. En la ciudad		17	17	-12	5
	Puntuación total		67	87	154	-134	20

Fuente: Elaboración propia

2.5.3. Evaluación de la Periferia Interior río San José

Una de las periferias interiores localizada y delimitada en la ciudad de Arica es la Periferia Interior Río San José. En este artículo no nos dedicamos a describir esta zona ni a mencionar aspectos propios de su análisis y delimitación, en cambio, sí interesa mostrar la matriz de vulnerabilidad a la que se llega después de realizar la valoración de cada uno de los indicadores que la componen.

Los resultados de la evaluación dan cuenta de una vulnerabilidad crítica en el caso de la Periferia Interior Río San José de Arica, pues predominan los factores de vulnerabilidad (ver figura 4). Los valores más altos son los de riesgo y exposición en los indicadores de pobreza, decaimiento social, planeamiento urbano, emplazamiento y en el estado del medio ambiente de la ciudad; siendo la pobreza el indicador que refleja la vulnerabilidad más extrema (12 puntos), seguido por los indicadores del estado medioambiental en la ciudad y de planeamiento urbano (ambos 9 puntos).

Los indicadores sociales, en este caso, se caracterizan por carecer de elementos de resistencia. En cambio, en los otros ámbitos sí hay resistencia: los indicadores de propiedad de la parcela, densidad del barrio, equipamientos, transporte público y materiales de la vivienda traducen sus resultados parciales en puntos de resistencia que se restan al total de vulnerabilidad de la matriz.

Como puede verse en el gráfico referido a la matriz de vulnerabilidad de la figura 4 las puntuaciones finales de riesgo, exposición y resistencia están desequilibradas, lo que nos permite comprobar la hipótesis que hacía alusión a la descompensación que existe entre los factores de vulnerabilidad en las periferias interiores. Principalmente, porque las puntuaciones de resistencia no alcanzan a contrarrestar los valores de riesgo y exposición.

En cualquier zona urbana donde no existan problemas asociados a la vulnerabilidad, la resistencia será mayor a la suma de riesgo y exposición o, en el peor de los casos, los puntos podrán estar equiparados. En el caso que nos ocupa, la puntuación asociada a la resistencia es casi una tercera parte de la suma de riesgo y exposición, existiendo una relación de 2,43 entre los factores de vulnerabilidad y el de resistencia. El resultado total de vulnerabilidad es de 66 puntos, es decir, se trata de una vulnerabilidad crítica según la tabla para valorar la vulnerabilidad.

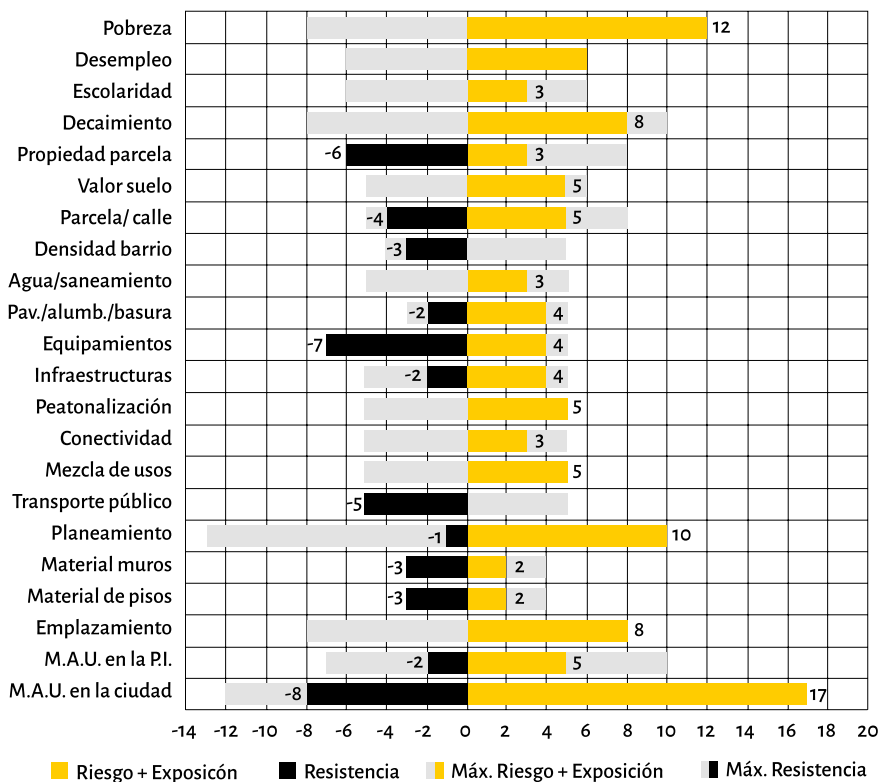
La Periferia Interior del San José es una zona expuesta a la vulnerabilidad, donde

hay elementos de riesgo pero son más potentes los de exposición. En gran medida, esto es una ventana abierta al cambio, pues los procesos de regeneración adecuados pueden conducir a eliminar la vulnerabilidad. Aunque no debemos dejar de considerar los altos índices de pobreza y decaimiento social que hay en la zona, ya que la superación de estos problemas requiere de un trabajo coordinado de todas las entidades públicas implicadas en la administración ciudadana junto a organizaciones de la sociedad civil, y de un trabajo interdisciplinario continuado en el tiempo junto a la implantación de medidas económicas que permitan generar oportunidades de trabajo en la ciudad.



Foto 1. Infravivienda construida en el cauce seco del río San José en Arica. (Foto: P. Kapstein)

Figura 4. Gráfico de vulnerabilidad Periferia Interior Río San José de Arica.



Fuente: Elaboración propia

2.5.4. Reflexión metodológica

Contar con una metodología de evaluación de periferias interiores permite verificar la vulnerabilidad detectada anteriormente de un modo analítico, permitiéndonos focalizar los problemas más graves de una zona. Esto en el momento de buscar soluciones puede ser de gran ayuda.

Tener valorados los problemas asociados a la vulnerabilidad permite canalizar los medios priorizando en la búsqueda y aplicación de soluciones para asignar los recursos disponibles a aquellos ámbitos donde se da una superposición de problemas o donde los elementos de resistencia son débiles. Los indicadores que reflejan problemas prioritarios en los casos considerados son: la pobreza, el desempleo, el valor del suelo y varios de los indicadores urbanos, entre ellos el de planeamiento.

Por último, cabe comentarse que, aunque la metodología de evaluación presentada ha sido diseñada para contextos urbanos determinados puede ser posible su aplicación en otras ciudades latinoamericanas de mayor tamaño y diferentes características, pero siempre en zonas ubicadas en el interior de la ciudad puesto que los indicadores reflejan una realidad netamente urbana.

3. El planeamiento urbano y la pobreza

Esta parte del artículo completa la anterior, de sustrato más conceptual, con un breve análisis del estado del planeamiento en Chile y de su incidencia en la aparición y consolidación de periferias interiores.

3.1. El planeamiento urbano en Chile

Al terminar el periodo del régimen militar en Chile no hubo un marco jurídico que permitiera elaborar una política de desarrollo urbano. Entonces, se podrían haber dado las circunstancias necesarias para permitir la configuración de instrumentos de planeamiento comprometidos con la creación de ciudades participativas y sostenibles, donde no se diese cabida a la segregación social y física de áreas urbanas. Sin embargo, esto no fue posible ya que durante los años del régimen militar se adoptó un modelo de economía neoliberal que, aplicado al ámbito de la planificación urbana, se tradujo en la Política Nacional de Desarrollo Urbano. Esta política fue aprobada en 1985¹⁶ y establecía unas premisas que todavía rigen la planificación chilena: el suelo se considera un bien libre y la flexibilización de los instrumentos de planificación es necesaria para adaptarse al modelo implantado. Esta política redujo al mínimo la intervención

¹⁶ La Política Nacional de Desarrollo Urbano se aprobó por Decreto Supremo N° 31/1985 (cinco años antes de que el régimen militar terminara).

estatal, eliminando lo que se consideraba eran “restricciones” al crecimiento de las áreas urbanas de acuerdo a las tendencias económicas del mercado.

La Política Nacional de Desarrollo Urbano fue derogada durante el gobierno de Ricardo Lagos, en el año 2000¹⁷. Se creó, entonces, una comisión de “Reforma Urbana” cuyo principal objetivo era identificar los temas claves de desarrollo urbano del país y definir los principios generales para crear una nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano; pero, hasta el día de hoy, ésta no se ha concretado. Sin una política de ámbito nacional se facilita la acción del mercado inmobiliario en la urbanización de las ciudades, conservándose las bases que dejó establecidas el régimen militar¹⁸.

En el marco de la situación definida es necesario enunciar las finalidades actuales del planeamiento en Chile. De la lectura de algunos documentos de planificación se extraen las siguientes finalidades comunes¹⁹:

Generar en el territorio un entorno físico, social, tecnológico, ambiental e institucional propicio para atraer actividades generadoras de riqueza, empleo y calidad de vida;

- Promover el desarrollo armónico del territorio de una comuna, en concordancia con las metas regionales de desarrollo económico y social;

- Posibilitar la gestión de un municipio para potenciar el desarrollo económico y urbano de una comuna;
- Dar expresión territorial a una imagen y a un proyecto de desarrollo urbano;
- Regular el crecimiento urbano de una comuna o región;
- Concretar y fijar unas direcciones de crecimiento de acuerdo a las potencialidades de desarrollo urbano de una ciudad;
- Definir límites urbanos; y
- Designar usos del suelo, densidades, trazados, definir el viario, determinar equipamientos y parámetros de edificación.

Las anteriores finalidades están sustentadas por una preocupación básica: crecer. La cual, en sí misma, no se puede calificar como negativa. En cambio, sí resulta preocupante el modo en que este crecimiento se está produciendo: se edifica intensivamente el borde costero de diversas ciudades, se urbaniza en lugares con valores paisajísticos y naturales específicos, las ciudades crecen fragmentadamente y en extensión consumiendo suelo y haciendo cada vez más difuso su trazado con las consecuencias de insostenibilidad que esto acarrea.

El hecho de que las ciudades estén creciendo en Chile de un modo fragmentado se manifiesta en un desarrollo que se da por partes, se sigan o no ejes definidos por

¹⁷ El Decreto Supremo N° 259/2000 derogó el anterior decreto que instituía la Política Nacional de Desarrollo Urbano.

¹⁸ A falta de una Política Nacional Urbana, existe una ley con carácter nacional: la Ley General de Urbanismo y Construcciones, que tiene su origen en el año 1976 (durante el régimen militar) y que, con varias modificaciones, sigue vigente.

¹⁹ Estas finalidades se han extractado después de revisar el Plan Regulador Comunal de Arica (2009), el Plan Regulador Comunal de Antofagasta (2002) y el Plan Regional de Desarrollo Urbano de Antofagasta (2004).

el planeamiento. Esto significa que entre una zona urbanizada en un momento y otra nueva, no se prevén articulaciones o éstas no quedan bien planteadas, propiciándose la aparición de límites internos, la segregación de áreas y una precarización del tejido urbano; todo ello conlleva la aparición de periferias interiores. De esta manera, las características que presenta el desarrollo urbano de las ciudades chilenas dejan de manifiesto resultados pobres en términos de calidad de la vida pública, en cuanto a la provisión de equipamientos, de circulación peatonal entre un barrio y otro, de respeto al medio natural en la búsqueda de soluciones sostenibles y, en definitiva, en la rehabilitación de áreas vulnerables como las periferias interiores.

3.2. El planeamiento y la aparición de periferias interiores

Se ha podido constatar que los fines actuales de la planificación urbana chilena son generados por políticas que siguen criterios desarrollistas. De acuerdo a las finalidades que tiene el planeamiento chileno, se puede decir que en Chile la preocupación central es crecer, potenciándose el desarrollo económico y urbano de sus comunas. El costo que esto conlleva tiene consecuencias que tocan varias dimensiones (físicas, sociales, políticas y por supuesto urbanas).

A lo anterior, se suma el centralismo en la gestión urbana nacional, destinándose la mayor parte de los recursos económicos a las regiones centrales: Metropolitana, re-

gión de Valparaíso y región del Biobío. La solución de los problemas de las demás regiones se posterga hasta que éstos se vuelven urgentes, mientras tanto la administración local sólo tiene presupuesto para actuar en la resolución de problemas menores y para llevar a cabo intervenciones muy acotadas.

La falta de regulación urbana que ha posibilitado tanto la aparición de periferias interiores como su posterior consolidación puede mirarse desde dos ópticas que se complementan:

- Una falta total o parcial de planeamiento urbano;
- Una regulación urbana tardía.

Sobre la falta de planeamiento, ésta incide directamente en la aparición de áreas vulnerables por cuanto el planeamiento tiene entre sus objetivos mejorar la calidad de la vida urbana y dar cabida a un determinado modelo de ciudad. Cuando una ciudad crece sin un documento de planeamiento que ordene su desarrollo se desatan los procesos que generan áreas vulnerables.

Con respecto a la regulación urbana tardía, se dan varios casos en Chile, donde el primer documento de planeamiento que ha tenido una ciudad es de los años sesenta del siglo **XX**, cuando la ciudad ya tenía por lo menos ochenta o noventa años de existencia. En el caso de Arica, el primer Plan Regulador es de 1958, pero la ciudad se fundó el 25 de abril de 1541 siendo parte del Virreinato de España en Lima; en el caso de Antofagasta, el primer Plan Regulador es de 1959, y la ciudad se

fundó siendo boliviana en 1868. De este modo, en ambas ciudades, durante el siglo veinte se dio un crecimiento desordenado, espontáneo, cuya principal forma de adquisición del suelo consistió en tomar el terreno; todo ello propició la aparición de áreas vulnerables en el interior del trazado urbano. Este análisis puede trasladarse a otras ciudades chilenas como Iquique, Copiapó, Valdivia, Osorno, Puerto Montt y Aysén²⁰, todas ciudades de tamaño medio ubicadas en regiones alejadas del centro del país, que tienen una regulación urbana tardía.

En las ciudades de Arica y Antofagasta (ciudades que fueron estudiadas en la tesis referida), el planeamiento vigente no reconoce la existencia de áreas vulnerables, ni hace mención a la necesidad de rehabilitar estas zonas, potenciando las características que permitan mejorar su accesibilidad y sus articulaciones con el resto de la ciudad. La vocación articuladora que tienen las periferias interiores no está valorada en el planeamiento chileno. Como ya se ha dicho, se trata de áreas que, por la posición estratégica que tienen dentro del trazado consolidado de la ciudad y por su falta de definición en cuanto a usos y funciones, poseen una gran capacidad de transformarse y de actuar enlazando zonas aisladas, pudiendo generar continuidades de áreas diferenciadas pero accesibles que permitan una superposición de funciones en la ciudad. En este sentido, la metodología de localización de periferias interiores y el proce-

dimiento de evaluación de vulnerabilidad propuestos en esta tesis, se consideran un aporte porque incorporados al proceso de planeamiento pueden convertirse en instrumentos de superación de la vulnerabilidad y la pobreza urbanas.

3.3. Las metodologías de localización y evaluación de periferias interiores como instrumentos de superación de la vulnerabilidad urbana

En vista de la omisión detectada en el planeamiento chileno con respecto a la vulnerabilidad urbana y la escasa mención a la rehabilitación urbana que hace la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC), es necesario indicar que la regulación urbana debe contar con un instrumento metodológico que permita localizar y delimitar estas áreas para, finalmente, realizar una evaluación de su vulnerabilidad.

La importancia de localizar y delimitar periferias interiores radica básicamente en dejar de ignorarlas. Esto se considera urgente tanto en las distintas jerarquías del planeamiento chileno²¹ como en la normativa de carácter nacional, la Ley General de Urbanismo y Construcciones. El proceso de localización de periferias interiores puede constituir una herramienta que, aplicada al planeamiento, permita llevar a cabo prácticas que posibiliten la

²⁰ En el caso de Aysén, ciudad situada en el extremo Sur (región de Aysén), su primer instrumento de planeamiento fue el PRC del año 1952, el que aún continúa vigente, si bien con varias modificaciones.

²¹ El planeamiento regional, el intercomunal (referido a un ámbito que aúna varias comunas) y el comunal (referido a la ciudad).

superación de la vulnerabilidad urbana. Con este fin se han planteado dos metodologías que son complementarias, una de localización de periferias interiores y una metodología de evaluación de su vulnerabilidad.

Ambas metodologías pueden llevarse a cabo por separado o en un procedimiento continuo que, aplicado al planeamiento en Chile, puede llegar a constituirse en un instrumento que permita que la regulación urbana amplíe sus atribuciones, llegando a las zonas segregadas de la ciudad, aquellas que permanecen marginadas no sólo en el nivel de la realidad social y urbana sino también en el del planeamiento.

3.3.1. Aplicación de las metodologías propuestas en el planeamiento chileno

Teóricamente, los documentos de planeamiento más adecuados para incorporar las metodologías de localización y evaluación de periferias interiores podrían ser el Plan Regulador Comunal y el Plan Seccional, porque intervienen en la escala de la ciudad, cada uno con alcances distintos²².

Sin embargo, en las ciudades analizadas se ha detectado que los planes reguladores vigentes no reconocen la existencia de áreas vulnerables. Por otro lado, el Plan Seccional, según la legislación actual, es un instrumento que reemplaza al Plan Regulador Comunal en ciudades donde éste no existe; por tanto, no se permite la coexistencia de un Plan Regulador y de un Plan Seccional. De acuerdo a esto, es pertinente pensar en otros instrumentos que puedan ser más efectivos en la búsqueda de soluciones a los problemas de vulnerabilidad que pueden tratarse a través del planeamiento urbano²³: la Modificación o Enmienda al Plan Regulador Comunal y el Plano Seccional como complemento a la modificación.

Cuando la necesidad de efectuar una remodelación urbana en periferias interiores es urgente (y por su misma definición casi siempre lo es) y no está contemplada en el Plan Regulador, resulta más efectiva una Modificación o una Enmienda al Plan Regulador vigente, que la elaboración de un nuevo Plan, por la larga duración del proceso de definición de un PRC.

Las metodologías de localización y evaluación de periferias interiores pueden constituir herramientas de estudio y de

²² El PRC tiene por objeto el ordenamiento territorial de la ciudad en el contexto de una comuna (en el planeamiento chileno, generalmente, el área de una comuna y el de la ciudad coinciden pero también hay casos en que una comuna contiene una ciudad y algunos centros poblados menores que gravitan en torno a la ciudad); el Plan Seccional, en cambio, fija especificaciones en zonas delimitadas de la ciudad cuando no hay un Plan Regulador.

²³ No todos los problemas que hacen que un área determinada de la ciudad sea vulnerable pueden solucionarse a través del planeamiento. Los problemas de falta de equipamientos, segregación urbana, falta de accesibilidad, precariedad de las infraestructuras, existencia de focos de degradación y de tejidos obsoletos, sí. Pero otros problemas de carácter social (falta de empleo, deserción escolar, decaimiento social, etc.) requieren otro tipo de soluciones, mediante la aplicación de programas específicos de superación de la vulnerabilidad social llevados a cabo por diversos agentes.

información sobre el medio urbano en el proceso de elaboración de los instrumentos de planificación, puesto que resultan sencillas de aplicar y permiten obtener un conocimiento detallado sobre la vulnerabilidad urbana y la localización de sus áreas. Del mismo modo, a través de la incorporación de datos en la matriz de vulnerabilidad se obtienen los problemas que requieren una solución urgente en las áreas expuestas.

Los problemas de vulnerabilidad que tienen las periferias interiores las hacen indicadas para estudios de detalle capaces de resolver problemas relacionados con la precarización del tejido físico y social, la presencia de focos de degradación, la existencia de descampados y de límites internos, la falta de articulación entre distintas zonas y la escasez de equipamientos y de servicios, entre otros; aportándose soluciones urbanas que impidan la segregación social y rompan las estructuras en las que se cimenta la marginación. Como ya se ha dicho, un instrumento de planeamiento adecuado es la Modificación al Plan Regulador de una ciudad o Enmienda, acompañada de los planos seccionales que hagan falta para definir las nuevas regulaciones necesarias para rehabilitar la zona. La Modificación al Plan Regulador, según el artículo 45 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC), puede cambiar distintos aspectos de un Plan Regulador: condiciones de uso, localización de equipamientos, trazados y vialidad interna, condiciones de edificación y urbanización de espacios públicos.

La Modificación se propone como un instrumento adecuado por su alcance y porque su proceso de elaboración puede

ser más rápido que el de un nuevo Plan Regulador, por la omisión de ciertos estudios que son obligatorios en el proceso de aprobación de éste.

Finalmente, cabe comentarse que las metas y objetivos de cada uno de los documentos que hacen posible la regulación urbana en Chile están bien definidos en la LGUC y en su ordenanza. Sin embargo, hace falta una conexión entre un nivel de planeamiento y otro, sobre todo entre la planificación urbana regional y la planificación urbana comunal. Precisamente esta articulación podría potenciarse en instrumentos como el Plan Regulador Intercomunal (PRI), cuyo objetivo es mejorar las relaciones entre los núcleos urbanos y rurales que componen una unidad dentro de la región, estableciendo una zonificación más específica que la del Plan Regional de Desarrollo Urbano. Lamentablemente, el Plan Regulador Intercomunal es un documento que se elabora únicamente cuando se desea mejorar la comunicación entre centros poblados (urbanos o rurales) o cuando hay necesidad de regular la ubicación de actividades más allá de los límites de extensión urbana establecidos en un Plan Regulador Comunal. El PRI, como se ha dicho, puede constituir un enlace entre las políticas contenidas en un Plan Regional de Desarrollo Urbano y los Planes Reguladores Comunales inscritos en una región. Esta articulación generaría la necesaria concreción de unas políticas regionales que, muchas veces, quedan definidas en un plano bastante abstracto y general, de modo que cuando son llevadas a la regulación de la ciudad resultan difíciles de aplicar.

El planeamiento urbano debe tener como función principal ordenar las áreas urbanas, regulando tanto sus áreas de desarrollo periférico como sus zonas interiores, desde un enfoque integral que permita reconocer las necesidades de cada parte de la ciudad y de sus ciudadanos como factores vinculantes en la política urbana comunal. Sin embargo, para asumir este enfoque es necesario, previamente, conocer estas necesidades. Es en esta etapa cuando las metodologías propuestas pueden aportar en el estudio de la ciudad.

3.3.2. La superación de la vulnerabilidad urbana desde el planeamiento

Una de las primeras hipótesis planteadas en este trabajo se refiere a que la superación de la vulnerabilidad debe lograrse trabajando en las distintas escalas en las que se organiza la ciudad y en sus diferentes medios (social, físico y urbanístico). Si se potencian aquellos indicadores de resistencia que actúan simultáneamente en distintas escalas de la realidad, se puede generar un cambio importante.

El principal indicador de resistencia a la vulnerabilidad de acción simultánea y múltiple es la existencia de un planeamiento comprometido que responda a las necesidades reales de la población expuesta a los riesgos de vulnerabilidad. Un planeamiento de este tipo debe integrar los siguientes factores:

- a. Una política económica solidaria y social.
- b. Acciones integradas ciudadanos/gobierno local.

- c. Asignación de usos compatibles barrio/ciudad.

- d. Provisión de dotaciones.

- e. Una red de espacios públicos articulados.

a. Una política económica solidaria y social: los problemas mencionados en el planeamiento chileno podrían ser contrarrestados con una política económica solidaria y social. Esto significa que las políticas públicas tengan como objetivo principal mejorar la calidad de vida urbana, concibiendo la ciudad como un conjunto complejo, en el que la dimensión económica no sea más que uno de los factores de su gestión. Una ciudad cohesionada necesita de espacios de propiedad colectiva en los que los ciudadanos se encuentren y reafirmen su condición.

En cuanto a los países pioneros en el desarrollo de políticas integrales en barrios desfavorecidos, Francia y Holanda presentan políticas urbanas desarrolladas con la participación ciudadana y la implicación de diversos agentes estatales. Según Bruquetas et al. (2005) Francia tiene el enorme obstáculo de su complejo sistema administrativo, pero esto no ha supuesto un impedimento para la aplicación de políticas que requieren un alto grado de cooperación administrativa. En el caso de Holanda, la política de grandes ciudades (Grootstededenbeleid – GSB) fue lanzada por las autoridades en 1994. Este programa comenzó de un modo casi experimental, con un presupuesto reducido gestionado por un pequeño departamento del Ministerio del Interior y Relaciones, y el primer convenio firmado con una municipalidad tuvo lugar en 1996.

A partir de la institucionalización de las políticas urbanas el gobierno central comenzó a implicar más activamente a los gobiernos locales en el diseño de las políticas. La creación de tres fondos únicos²⁴ para invertir en áreas desfavorecidas hizo que se simplificasen los procedimientos administrativos necesarios para la puesta en marcha de proyectos de desarrollo urbano. Esta reducción de barreras burocráticas se desarrolló aparejada a la modernización de la administración pública de este país.

Ejemplos como éstos nos pueden señalar un camino a seguir en el desarrollo urbano de áreas vulnerables en las ciudades chilenas. En el caso nacional, la baja inversión estatal en este tipo de zonas se traduce en una falta de iniciativas y en una escasa cooperación entre las entidades (públicas y privadas) capaces de realizar la gestión necesaria para llevar a cabo la regeneración urbana.

b. Acciones integradas ciudadanos/ gobierno local: en cuanto a las acciones integradas entre la administración local y los ciudadanos, esta componente del planeamiento tiene relación con lo que Elizalde (2001) denomina Democracia Participativa. Este autor afirma que en la acción política no bastan ya los principios clásicos de la democracia representativa: división de poderes del Estado, alternancia en el poder de las autoridades, consultas periódicas a la ciudadanía en procesos electorales, etc. Actualmente se requiere diseñar e introducir nuevos principios que aseguren una real y efectiva democracia.

El término gobernanza recoge la idea de la Democracia Participativa a la que se refiere Elizalde. Por gobernanza (del inglés *governance*) según Bruquetas et al. (2005) se puede entender el conjunto de actividades de gobierno y gestión resultante de la interacción de actores políticos, administrativos, sociales y económicos, organizados en redes de diversa intensidad, con una serie de objetivos y reglas comunes.

c. Asignación de usos compatibles barrio/ ciudad: en vías de responder a la pregunta de cuál puede ser el modelo urbano con capacidad para generar las condiciones adecuadas que permitan desarrollar dinámicas que tiendan a la sostenibilidad ambiental, la gobernabilidad social y la cooperación, Hernández Aja (2000) propone la idea del barrio-ciudad, una unidad urbana integrada espacialmente y articulada territorialmente, con una diversidad social, económica y cultural tal, que permite compatibilizar todas las funciones propias del hecho urbano en un espacio concreto.

El concepto barrio-ciudad se corresponde tanto en tamaño como en su posibilidad de acoger la variedad del hecho urbano con el concepto de Periferia Interior. En realidad, las periferias interiores corresponden a áreas de barrio-ciudad que el planeamiento no ha sabido reconocer ni asignarles un rol específico dentro de la ciudad. De este modo, las periferias interiores no cuentan ni con el carácter ni con los equipamientos adecuados para desarrollar su potencial.

²⁴ Dedicados a las áreas: social, economía y vivienda e infraestructuras.

Una de las maneras de romper la falta de vínculos de las periferias interiores con el resto de la ciudad, es dotarlas de equipamientos que no sean monofuncionales²⁵, es decir, equipamientos que respondan a diversas necesidades de los habitantes de las periferias interiores, como del resto de ciudadanos.

d. Provisión de dotaciones: en Chile se asigna más presupuesto a las grandes infraestructuras que a los equipamientos. El desequilibrio entre las infraestructuras para el transporte y el resto de dotaciones genera una buena parte de los trastornos medioambientales que hay en las ciudades chilenas. Tal como dice Estevan (2007), si se rastrea adecuadamente cualquier proceso de deterioro ambiental, en la mayor parte de los casos se encontrará su causa primigenia en alguna actividad de transporte. Y esto ocurre en las ciudades analizadas²⁶.

Cuando las infraestructuras no están bien articuladas con el resto de espacios públicos o cuando por su tamaño requieren de grandes espacios dedicados sólo a su funcionamiento, se convierten en focos de degradación para los espacios urbanos adyacentes a ellas y, también, para el resto de la ciudad. Nos referimos sobre todo al sistema viario y al ferroviario, pero esta observación puede ser ampliable a los otros sistemas generales.

e. Una red de espacios públicos bien articulados: una red de equipamientos y de servicios va unida a un sistema de espacios públicos bien articulados. No se trata sólo de proveer a un barrio con los equipamientos necesarios, sino más bien de situarlos de tal manera que se posibiliten articulaciones entre ellos para propiciar relaciones sociales y encuentros. Para establecer estas relaciones entre equipamientos se precisa una conectividad física entre ellos, estableciendo flujos peatonales y zonas de estancia como plazas y áreas verdes. Acceder caminando a los equipamientos es un requisito básico en el planeamiento para una ciudad amable.

Actualmente, en las ciudades chilenas es necesario que la gestión urbana privilegie a través de sus instrumentos de planeamiento soluciones que resuelvan la accesibilidad peatonal. Si se considera que la accesibilidad o potencial de acceso es la capacidad de una ciudad o barrio de permitir el contacto mutuo entre sus residentes y actividades de distinto tipo (Escudero y Gross, 2000), se puede decir que una pérdida de este potencial representa, por tanto, una disminución de la capacidad de la ciudad para sustentar la vida humana.

Para concluir, se necesita un cambio en la manera de afrontar el planeamiento desde las políticas públicas. Este cambio debería acompañarse de una profunda reflexión sobre el hecho urbano que conduzca a revisar participativamente los

²⁵ Aquellos que dan solución a una sola necesidad y crean un efecto de espera-expulsión durante el antes y el después del uso, generando una reducción en su funcionalidad (Hernández Aja, 2000).

²⁶ En Antofagasta se reconoció un sistema de áreas vulnerables adyacente a las vías del tren a Bolivia y, en Arica, se localizó una Periferia Interior relacionada con las vías en desuso del tren que iba a La Paz.

modelos urbanos que sustentan la idea de la ciudad en la que queremos vivir. Esto quiere decir que las políticas que privilegian lo económico y el crecimiento en extensión de la ciudad, se deben revisar para ponerse al servicio de las decisiones que determinan ganancias en la calidad de vida de todos los ciudadanos.

Por otro lado, es necesario buscar soluciones a la pobreza urbana que surjan desde las bases de los problemas. La relación entre el Estado y los ciudadanos debe optimizarse para que resulte efectiva en la superación de la pobreza y la vulnerabilidad urbana, definiéndose claramente los roles de cada parte. Como afirma Sperberg (1999) mientras que el Estado debe asumir la responsabilidad de regular las intervenciones en el medio urbano y en el territorio regional, valorar los alcances de los instrumentos de acción y velar para que éstos sean sustentables; los ciudadanos deben encargarse de formar sus organizaciones y mantenerlas en el tiempo, proponiendo ideas y métodos de trabajo que les resulten cercanos.

4. Conclusiones

Las ciudades crecen en Chile de un modo fragmentado que se manifiesta en la aparición de áreas vulnerables en su interior, denominadas en esta tesis periferias interiores. El concepto de Periferia Interior es un aporte original de la investigación que alienta tanto el planteamiento general como la formulación de hipótesis y la búsqueda de métodos para su comprobación. La aparición de periferias interiores está relacionada con omisiones en el planeamiento urbano en los momentos

de mayor crecimiento poblacional de las ciudades analizadas.

La relación entre el concepto de Periferia Interior y el de vulnerabilidad es estrecha. La vulnerabilidad ha sido definida por Renes Ayala (2000) como el ámbito formado por aquellas personas y grupos sociales que tienen su posición social amenazada, bien por tener un trabajo precario e inestable, o bien por encontrarse viviendo situaciones psicosociales complicadas. El espacio de la vulnerabilidad en la ciudad es el área urbana vulnerable o Periferia Interior.

Por lo que se refiere a su formación, las periferias interiores surgen ligadas a la evolución histórica de una ciudad. Esta idea sustenta nuestra primera hipótesis: su origen se relaciona con el crecimiento del trazado urbano, pero no con un crecimiento lento y continuo sino más bien con aquellos momentos explosivos que se presentan en respuesta a demandas extremas, cuando la ciudad crece por impulsos importantes que hacen que ésta se extienda más allá de sus límites, saltándoselos.

La anterior observación verifica la segunda de nuestras hipótesis. En el planeamiento urbano chileno ha habido carencias u omisiones que han sido determinantes en la aparición de periferias interiores. Estas carencias perduran hasta el presente pues, como se ha podido comprobar, el planeamiento vigente en las ciudades estudiadas (especialmente en el caso de Arica) omite la vulnerabilidad propia de las periferias interiores, asignándoles a estas zonas usos y funciones que no están relacionados con su particular problemática. En el planeamiento chileno tampoco

se valoran las potencialidades de articulación que pueden darse en estas áreas, que poseen una gran capacidad de transformarse y de actuar enlazando zonas con distintos usos.

Una tercera hipótesis se refiere a que la Periferia Interior es un sistema de límites internos de la ciudad y a que esta condición de “ser en límite” es heredada. Cuando era una periferia se comportaba como un límite o, más bien, una suma de límites entre la ciudad y otras zonas con otro carácter, semiurbano o rústico. Cuando queda incorporada en el tejido consolidado de la ciudad se convierte en un sistema de límites interiores que actúa como barrera entre zonas con distinto uso. Es en su incapacidad de unir espacios donde se gestan los primeros problemas de la Periferia Interior. También donde se presentan sus oportunidades de rehabilitación. La verificación de esta hipótesis se realizó a través del análisis de casos en las ciudades seleccionadas.

Una cuarta hipótesis se refiere a la definición del concepto de vulnerabilidad. Se parte de la idea de que las nociones propias del enfoque geográfico aplicadas al estudio de la vulnerabilidad urbana resultan de utilidad por su estrecha relación.

El enfoque geográfico nos permitió enmarcar teóricamente el estudio en un contexto mayor, en una escala donde de riesgos provenientes de amenazas naturales pasamos a hablar de riesgos referidos a las actividades humanas. Los conceptos riesgo, exposición y resistencia nos permiten entender la vulnerabilidad urbana como aquella situación crítica debida a problemas en los ámbitos social, físico y urbanístico de la ciudad, que queda ca-

racterizada por una superposición de hechos relacionados: la desigualdad social, la degradación del medio físico y la fragmentación del espacio urbano. Por otra parte, estos conceptos fueron de enorme utilidad porque sustentaron el desarrollo de la metodología de evaluación de periferias interiores, cuyo principal aporte radica en que permite acotar los problemas referidos a la vulnerabilidad y priorizar en la búsqueda de soluciones.

La superación de la vulnerabilidad urbana pasa por predecir las situaciones de riesgo, reducir la exposición de la zona (lo que se consigue principalmente con un planeamiento solidario y sostenible) y reforzar la resistencia (mediante programas que generen cohesión social y un planeamiento comprometido con los ciudadanos y con los problemas particulares que les aquejan).

Por último, una quinta hipótesis va dirigida a determinar la complejidad de los problemas que caracterizan a la Periferia Interior. Como se trata de una realidad sistémica, demanda unas respuestas adaptables a sus diferentes aspectos, que actúen en distintas escalas y de un modo simultáneo. Ante esto, es necesario incidir en la relevancia que tiene el planeamiento urbano como herramienta capaz de revertir de un modo complejo procesos de degradación y de vulnerabilidad en la ciudad. En este sentido, es urgente que el planeamiento reconozca las periferias interiores y sus posibilidades para transformarse y a su vez transformar la ciudad. La incorporación de las metodologías de localización y evaluación de periferias interiores en las fases de elaboración de instrumentos de planificación como el Plan Regulador Comunal o la Modifica-

ción a dicho plan, acompañadas de procesos participativos permitirían, por un lado, dejar de omitir estas áreas y, por otra parte, generar la aproximación compleja que los problemas de vulnerabilidad requieren.

Para reflexionar sobre el papel que el planeamiento tiene en la respuesta a la superación de la vulnerabilidad urbana conviene situar este concepto en nuestro proceso de investigación.

El concepto de planeamiento es el que nos permite finalizar la investigación. En el proceso metodológico seguido se partió definiendo vulnerabilidad, para relacionar después esta noción con la de Periferia Interior y acabar determinando la incidencia que el planeamiento chileno tiene en la formación, consolidación y también en la superación de la vulnerabilidad urbana.

Si se potencian los elementos de resistencia que actúan simultáneamente en distintas escalas de la realidad, se puede generar un cambio importante. El principal indicador de resistencia a la vulnerabilidad, de acción simultánea y múltiple, es la existencia de un planeamiento comprometido que responda a las necesidades reales de la población expuesta a los riesgos de vulnerabilidad. Un planeamiento de este tipo debe integrar las siguientes líneas de actuación:

- a.** Una política económica solidaria y social.
- b.** Acciones integradas ciudadanos/ gobierno local.
- c.** Asignación de usos compatibles barrio/ ciudad.

- d.** Provisión de dotaciones.
- e.** Una red de espacios públicos articulados.

Cada uno de los anteriores aspectos contribuye en distinta medida a generar un planeamiento comprometido con la búsqueda de soluciones a la vulnerabilidad urbana. Los dos primeros se refieren a estrategias que la administración pública debe potenciar al establecer unos principios básicos para gestionar y regular el urbanismo en Chile. Los tres factores restantes son elementos que el planeamiento debe considerar como parte de su estrategia al definir una ciudad o, más bien, al redefinirla cuando se trata de la rehabilitación de periferias interiores. Además en cualquier proyecto de regeneración social y urbana se debe tener en cuenta la multidimensionalidad de la pobreza a la que nos referíamos al inicio de este texto: la pobreza conlleva una especie de círculo de alimentación de unos factores con otros. Esto hace difícil iniciar y mantener procesos capaces de revertirla.

Por otro lado, hay otros factores específicos que apuntan a la recuperación social de áreas vulnerables que no se han considerado en detalle en esta tesis. Nos hemos abocado al estudio urbano dejando de lado aspectos tan importantes como los sociales, que han quedado únicamente referenciados como indicadores en la metodología de evaluación. Por tanto, desarrollar los aspectos sociales de las áreas vulnerables en las ciudades chilenas, caracterizando su modo de vida, podría alimentar otra línea de investigación posterior.

Otra cuestión básica en la regeneración integral de las periferias interiores es identificar sus elementos positivos, valorando cómo pueden reforzar la resistencia a la vulnerabilidad. La presente investigación se centra en estudiar sus debilidades, pero las periferias interiores también tienen algunos aspectos urbanos beneficiosos relacionados con su falta de orden y la gran cantidad de espacios disponibles con que cuentan. Su falta de orden permite dotarlas de usos flexibles que puedan variar en el tiempo, de usos mixtos o incluso de albergar actividades que en el resto de la ciudad podrían no tener cabida. Estos espacios abiertos de la Periferia Interior pueden denominarse espacios de resistencia no sólo por sus enormes potencialidades en la disminución de la vulnerabilidad urbana sino porque pueden contribuir a cohesionar a los vecinos, recreando las fuerzas sociales.

Bibliografía

- Bruquetas, M., Moreno, F., Walliser, A., 2005. La regeneración de barrios desfavorecidos. [Documento de trabajo 67] Madrid: Fundación Alternativas.
- Elizalde, Antonio., 2001 Democracia representativa y democracia participativa. *Revista Internacional de Desarrollo Local*. 1 (2). Disponible también en: <http://www.observatoriourbano.cl>.
- Escudero, J., Gross, P., 2000. Deterioro ambiental. Políticas de mejoramiento en los asentamientos humanos. Santiago: Universidad de Chile.
- Estevan, A., 2007. Transporte contra Natura: la inviabilidad ecológica del transporte horizontal, en Hernández, A., 2007. *Arquitectura del Siglo XXI: Más allá de Kioto*. Jornadas marzo de 2006. Madrid: IAU+S.
- FSP, 2009. *Umbral Social para Chile*. [En línea] Santiago: Fundación Superación de la Pobreza. Disponible en: <http://www.fundacionpobreza.cl/EditorFiles/File/Umbral>.
- Hannerz, U., 1993. *Exploración de la ciudad*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Hernández Aja, A., 2000. *La ciudad estructurada*, [en línea] Disponible en: www.habitat.aq.upm.
- Hernández Aja, A., Alguacil, J., et al., 2000. *La ciudad de los ciudadanos*. Madrid: Ministerio de Fomento.
- Max-neef, M., et al., 2001 *Desarrollo a escala humana*. Montevideo: Editorial Nordan.
- Mingione, E., 1994. Polarización, fragmentación y marginalidad en las ciudades industriales, en Alabart, A; García, S., 1994. *Clase, poder y ciudadanía*. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, S.A.
- Minvu, 2004. *Chile. Un siglo de políticas en vivienda y barrio*. Santiago: Ministerio de Vivienda y Urbanismo, División Técnica de Estudios y Fomento Habitacional y Editorial Pehuén.
- Moser, C. 1998. *The Asset Vulnerability Framework. Reassessing Urban Poverty Reduction Strategies*. World Development Bank. 26 (1), pp. 1-19.
- Renes, V., Alguacil, J., et al. 2000. *Las condiciones de vida de la población pobre desde la perspectiva territorial. Pobreza y territorio*. Madrid: Equipo de Investigación Sociológica (EDIS), Fundación Foessa y Cáritas.
- Roch Peña, F., 2007. *La ciudad histórica como lugar para la convivencia. Inmigración y vida urbana en el barrio de Lavapiés de Madrid*, [En línea] Disponible en www.arquico.org/wiki/download_file.php?field=167.
- Ruiz Sánchez, J., 2001. *Sistemas urbanos complejos. Acción y comunicación*. CIU. 32.
- Sperberg, J., 1999. *El significado de la sociedad civil para los pobres urbanos en Chile*. [En línea] Disponible en http://www.nuso.org/upload/articulos/2943_1.pdf.
- Suárez-Carreño, L., 2005. *Vulnerabilidad territorial: un reto para cooperación en hábitat*. Madrid: AECl. *Jornadas de Habitabilidad Básica y Desarrollo*.
- Mideplan, 2006 y 2009. *Encuesta Casen*. Santiago: Ministerio de Planificación.

- Chile. Ministerio de Vivienda y Urbanismo:- Circular N° 55: "Plan Regulador Comunal". División de Desarrollo Urbano, Santiago, 1999.

<http://www.minvu.cl>

_Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) Aprobada por la Ley N° 20.251 del 4 de marzo de 2008.

- Municipalidad de Arica:

_Plan Regulador Comunal de Arica del año 1971, Ordenanza Local aprobada por el D.S. 4455 del 12/08/71, de la Corporación de Mejoramiento Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, año 1971.

_Plan Regulador Comunal de Arica del año 2009. Ordenanza local y plano.

- Municipalidad de Antofagasta:

_Plan Regulador Comunal de Antofagasta de 2002. Ordenanza local y plano.

_Plan Regional de Desarrollo Urbano de Antofagasta de 2004.

FACTORES QUE INFLUYEN EN LA CALIDAD DE VIDA DE LOS ADULTOS MAYORES DE UNA ZONA RURAL

Verónica Arias Cortés y Karina Avalos Barbieri¹, Universidad de Tarapacá



Resumen

Chile se encuentra en un proceso característico de los países globalizados, que consiste en experimentar un aumento de la población de Adulto Mayor (AM) en relación a la tasa de natalidad del país. Es por esto que surgen nuevos desafíos en la implementación de políticas y programas sociales, que busquen satisfacer las necesidades específicas de este grupo etario, considerando además que la vejez es la etapa final del ciclo vital y que presenta particularidades a nivel físico, cognitivo y social.

En virtud de este contexto, nuestro artículo da a conocer los hallazgos encontrados en la investigación sobre los factores influyentes en la calidad de vida de los Adultos Mayores de San Miguel de Azapa, con el fin de brindar un acercamiento holístico e integral al fenómeno mencionado.

Palabras clave: calidad de vida, vejez, integración, satisfacción de necesidades, políticas sociales.

¹ Artículo basado en la tesis: "Factores influyentes en la Calidad de Vida de Adultos Mayores de San Miguel de Azapa", para optar al título profesional de trabajadora social, Universidad de Tarapacá. Profesor guía: Rubén Marambio Martínez, año 2014.

Introducción

Chile se encuentra experimentando el progresivo envejecimiento demográfico en su población, tal como lo presentan las últimas mediciones estadísticas nacionales. Este significativo aumento en el número de adultos mayores se puede considerar como un éxito del desarrollo económico y social del país, que ha traído como resultado mayor longevidad de la población, en comparación con otros países donde la esperanza de vida es menor. Pero al mismo tiempo, se abre una puerta a nuevas demandas y desafíos que surgen desde este grupo etario. A partir de lo anterior, surgen las siguientes preguntas: ¿existe sostenibilidad en los sistemas de seguridad social y de salud para la vejez? ¿El adulto mayor se siente parte de la sociedad, se logra adaptar a la modernidad? ¿Se sienten autónomos e independientes?

Por otra parte, en el contexto de calidad de vida es donde actualmente existe un desafío latente para lograr que el envejecimiento sea una etapa en la que el adulto mayor logre un bienestar activo e integral y no sea parte de un aislamiento social, con consecuencias deplorables de abandono, maltrato físico, psicológico y/o económico por parte de familiares o terceros. Además, es importante que en esta etapa de la vida los adultos mayores logren estar satisfechos consigo mismos, con un buen auto concepto y una positiva percepción de la vida. La calidad de vida no solo guarda relación con los aspectos tangibles o económicos que poseen, sino que también con las relaciones sociales en que interactúan, el nivel de participa-

ción o integración a la comunidad, la autoestima, el cariño o la preocupación que reciben de sus seres queridos y, principalmente, de la percepción de la vida que poseen, además del acceso a servicios u organismos competentes que puedan brindarles apoyo y oportunidades.

Lamentablemente, en el panorama actual, y debido al fenómeno repentino del envejecimiento de la población, se generan bastantes disyuntivas para lograr que los adultos mayores puedan acceder a una vejez plena, sobre todo en las zonas rurales, zonas en las que generalmente los programas, prestaciones y todo lo que contempla la política social no logra ser eficaz, ya que no se toman en cuenta las particularidades que posee cada zona, siendo éstas las que generalmente poseen más necesidades.

1. Contextualización del estudio “San Miguel de Azapa”

El territorio investigado corresponde a la zona rural de San Miguel de Azapa, en la comuna de Arica. Esta se ubica en la ladera norte del río San José, posicionada a los pies del cerro. Su población actual es de 907 habitantes, según proyecciones realizadas por el Instituto Nacional de Estadísticas (cifras de población de los censos 1982-1992 y 2002).

Cuadro 1. Evolución de la población entre los años 1982-2002 en San Miguel

1982	1992	2002
1.552 habitantes	1.333 habitantes	1.109 habitantes

Fuente: Elaboración propia

Esta sería una tendencia bastante común en las zonas rurales, ya que todas las comunas rurales de la región han presentado una tendencia a la baja de población, según los datos preliminares entregados por el censo de población y vivienda 2012. Esto nos da una perspectiva de la realidad demográfica de la localidad, que está en constante interacción y dependencia con la ciudad de Arica. Según los datos de vivienda entregados por el censo 2002, esta localidad cuenta con 368 viviendas, de las cuales 249 corresponden a casas, con una importante inmigración y asentamiento de familias Bolivianas y Peruanas.

2. Calidad de vida

El concepto “calidad de vida” es muy amplio. Además, tiene la particularidad, muy importante, de que cada individuo lo puede percibir de acuerdo a su historia de vida, a su entorno, a lo que siente y piensa, dándole un significado holístico y multidimensional. En cualquier caso, sabemos que existen ciertos parámetros que dan a entender la existencia de una buena calidad de vida, que se superponen a la existencia de bienes materiales, privilegiando la participación social, el afecto,

el sentirse útil, querido y, sobre todo, sentir valoración por la experiencia que da el pasar de los años.

Este concepto comienza a manejarse en los años 70, a través de estudios llevados a cabo por Naciones Unidas (Onu), y se concreta como tal en 1975 en la publicación “Hacia un sistema de estadísticas sociales y demográficas” (Onu, 1975). Esto supone un antes y un después en estudios científicos, nacidos a raíz de la preocupación por entender y explicar el incremento de las patologías sociales en los países desarrollados, donde a pesar de los elevados niveles de bienestar se registraban incrementos de suicidios, violencia, drogadicción, entre otros. Posteriormente, el concepto tuvo una gran expansión y popularidad a lo largo de los años ochenta.

Actualmente, son varios los autores que señalan la escasez de referencias históricas bibliográficas del concepto de calidad de vida en sí. No obstante, por definición, Chaturvedi (1991, p. 91) señala que “la calidad de vida es la sensación subjetiva de bienestar de cada individuo”.

Según la Organización Mundial de la Salud, la calidad de vida es: “la percepción que un individuo tiene de su lugar en la

existencia, en el contexto de la cultura y del sistema de valores en el que vive y en relación con sus objetivos, sus expectativas, sus normas, sus inquietudes” (OMS, 2002).

Para los adultos mayores, el concepto calidad de vida está asociado al bienestar del individuo, o dicho de otra forma, a “sentirse bien”: el pasar una vejez plena y de agrado, coexistiendo con una serie de cambios propios de la etapa del ciclo vital en la que se encuentran: físicos (aparición de enfermedades y/o dolencias), económicos (jubilación), familiares (etapa del nido vacío) y sociales (aislamiento social).

Estas circunstancias hacen necesaria la reaparición y el fortalecimiento de las redes sociales, ya que por las características anteriormente señaladas, vuelven a cobrar importancia en la vida cotidiana del adulto mayor. Las redes sociales crean vínculos asociados a un intercambio recíproco, ya sea material, social o económico. Pueden definirse como un conjunto de actores –individuos, grupos, organizaciones, comunidades, sociedades globales, etc.- vinculados unos a otros a través de una relación o un conjunto de relaciones sociales. Mitchell (1969, p.2) añade que las características de estos lazos como totalidad pueden ser usados para interpretar los comportamientos sociales de las personas implicadas.

Para los adultos mayores, el sentirse útiles y vitales es muy importante. No obstante, debido a los oscilantes cambios de la vejez, una parte de la población se ve envuelta en un juego de dependencias, como el que se produce a la hora de realizar los quehaceres del hogar: como muchas veces, debido a las dolencias y

complejidades propias de la edad, no pueden realizarlas solos, se ven obligados a contratar servicios remunerados de una tercera persona, que además de cubrir sus necesidades domésticas, suele ofrecerles compañía y atención diaria, lo que les hace sentir recompensados, y hace que esa dependencia inicial pase a crear “vínculos” emocionales de forma inesperada.

Surgen dudas sobre la eventualidad de que se den las mismas condiciones en los casos analizados, ya que se intuye que, al estar en zonas más alejadas, se generan menos posibilidades de crear redes y, además, si son personas de “escasos recursos”, pueden no tener las mismas capacidades u oportunidades de crear nuevos vínculos. De acuerdo a esto, podemos visualizar que si un adulto mayor estuvo gran parte de su vida en una zona rural, con escasos recursos, no ha tenido las mismas oportunidades de consolidar y multiplicar sus redes.

Al mencionar “escasos recursos”, no nos remitimos a señalar exclusivamente los recursos económicos, sino los recursos que van más allá de lo material: los recursos intangibles, como la educación o el desarrollo de capacidades y habilidades sociales.

Como señala Amartya Sen (2000), “las capacidades comprenden todo aquello que permite a una persona estar bien nutrido/a, escribir, leer y comunicarse, tomar parte de la vida comunitaria; forma parte de estas capacidades”. De acuerdo a esto, volvemos al término de bienestar, al ser y al hacer, a conocer si los adultos mayores de nuestro país están con una vejez plena en todo sentido, conociendo sus capacidades, sus características y sus oportunidades.

3. Metodología

El enfoque del estudio fue mixto (cuantitativo y cualitativo), a partir del que se logra una perspectiva más precisa del fenómeno estudiado, y que permite una percepción más integral, completa y holística, profundizando y entregando una información más completa sobre el fenómeno a estudiar (Hernández, Fernández & Baptista, 2010).

Esto principalmente debido a que la recolección de datos se dividió en dos fases: una para recopilar los datos objetivos realizada a través de la aplicación de una encuesta, y otra para compilar los datos subjetivos a través de la realización de focus group.

3.1. Participantes y su justificación

La investigación se llevó a cabo con los adultos mayores de la localidad rural de San Miguel de Azapa como participantes principales, los que constituyeron el universo total de la investigación, tomando en cuenta el rango etario según la ley 19.828, mujeres que superan los 60 años y hombres mayores de 65 años.

La selección de la muestra fue probabilística, con un catastro de 118 adultos mayores, entre los que se encuestaron a 90 adultos mayores (39 hombres y 51 mujeres). Se estructuró mediante una confiabilidad del 95% y un margen de error del

5%. La base de datos del catastro fue de elaboración propia y se realizó a través de las siguientes fuentes de información: listado de socios de los dos clubes de adultos mayores existentes en el sector, socios de la junta vecinal N°57, socios del comité de agua potable rural, fichas medicas de la posta rural e informantes claves.

3.2. Diseño y procedimiento

Tal como se señaló anteriormente, se utilizó el método cuantitativo conjunto al método cualitativo. Primero se capturaron los datos cuantitativos con la aplicación de una encuesta de elaboración propia para describir las características sociodemográficas de la población en estudio. Posterior a eso, se recopilaron los datos cualitativos con la finalidad de profundizar en los temas concernientes a la calidad de vida de los adultos mayores.

La aplicación de la encuesta tipo escala likert contempló los siguientes ítems:

- Grupo familiar
- Situación económica
- Salud
- Educación
- Vivienda
- Acceso a tecnologías
- Acceso a servicios Sociales
- Percepción Personal

Cada ítem contempló preguntas objetivas y específicas, exceptuando una de percepción personal referida a satisfacción con su vida.

Se realizaron dos focus group, con muestra intencionada, cada uno con ocho participantes. El primer grupo pertenece al

club de Adultos Mayores “Los Olivos de Azapa”, y el segundo está conformado por personas pertenecientes al listado de encuestados.

Para las sesiones de focus group se diseñó el siguiente esquema para abordar las temáticas.

Cuadro 2. Categorías y subcategorías empleadas

Categoría	Sub categoría
Satisfacción con la vida	Sensación ante la vida
	Preocupaciones/problemas
Participación Social	Trato con la sociedad
	Uso de redes sociales
	Redes Familiares
Condiciones ambientales	Zona Rural

Fuente: Elaboración propia

4. Análisis

El análisis se dividió en dos fases: primero, la sistematización de los datos cuantitativos a través del programa estadístico informático SPSS, edición número 17; posteriormente, la transcripción de los focus group a través del análisis de contenido, una técnica que permite identificar y enumerar de acuerdo con un sistema de clasificación que categoriza de manera detallada las ideas, los sentimientos o las tendencias contenidas en la comunicación, las referencias personales y otras categorías de expresión, con el fin de obtener información (Ander-Egg, 1995).

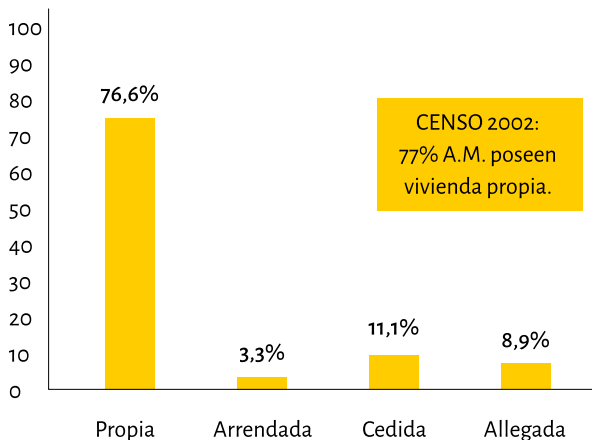
4.1. Resultado y hallazgos

Para los adultos mayores, las redes más significativas en su entorno son Carabineros de Chile y la posta rural. Si bien es cierto que la posta rural tiene muchas demandas pendientes, principalmente porque la calidad del servicio de urgencia no logra satisfacer las necesidades, los adultos mayores destacan la familiaridad con la que los atienden y están conscientes de que los problemas de insumos e infraestructura no son responsabilidad de los funcionarios que los atienden. Cabe señalar que el 98% de los adultos mayores pertenecen al sistema de salud Fonasa, mientras el 1% está afiliado a Isapres y el otro 1% no se encuentra en ningún sistema de salud.

Un factor influyente en la calidad de vida de los adultos mayores es la tenencia de una vivienda propia. “Poseer un lugar digno para vivir y estar tranquilo” es destacado como uno de los mayores logros

que con esfuerzo obtuvieron. Un 76,67% posee vivienda propia, lo que se condice con el censo del 2002 que indica un porcentaje sobre el 70%.

Grafico 1. Situación de ocupación de la vivienda

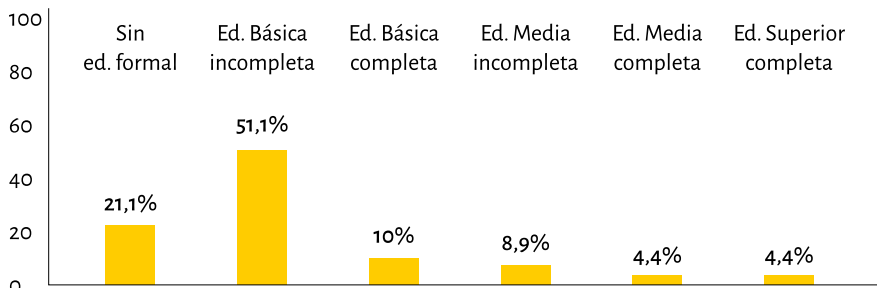


Fuente: Elaboración propia

Además, señalan que el lugar donde viven en zonas rurales no lo cambian por nada; explícitamente dicen que “el despertar con el cantar de los pajaritos es algo que

no se encuentra en la ciudad”. Tienen una tranquilidad y familiaridad con el entorno, con sus vecinos y con sus áreas verdes.

Grafico 2. Nivel Educativo en adultos mayores

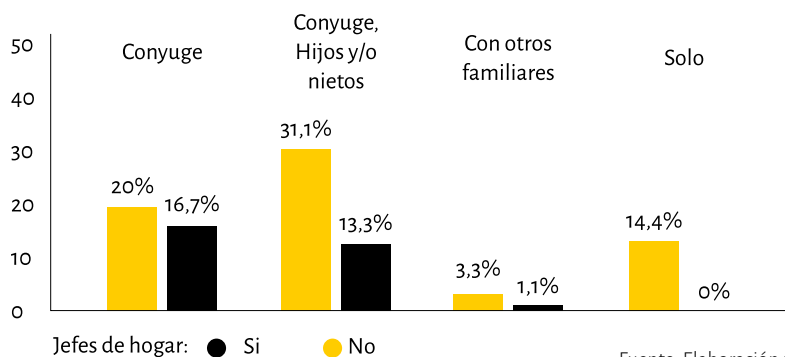


Fuente: Elaboración propia

La educación es un aspecto importante en la calidad de vida, sin embargo, los adultos mayores señalan que no es un factor que les influya actualmente. El 51,11% tiene enseñanza básica incompleta, tal como lo indica el grafico anterior.

Un aspecto importante para analizar es la estructura familiar de los adultos mayores. El grupo en estudio señala abiertamente que les gusta ser jefes de hogar y ser parte de la toma de decisiones. Esta cualidad les otorga importancia dentro del grupo familiar y representa para ellos la realización de varias actividades en el quehacer del hogar.

Cuadro 3. Adultos mayores jefes de hogar y relación de parentesco con quienes comparten la vivienda

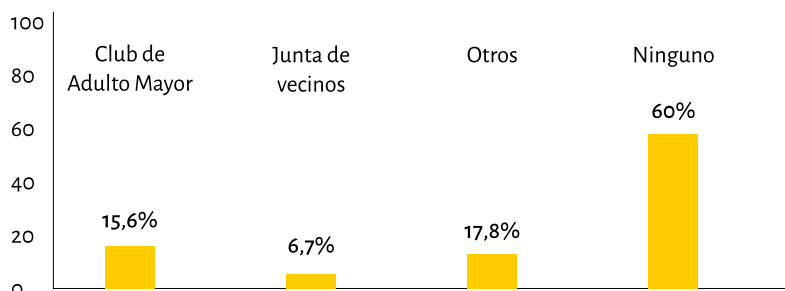


Fuente: Elaboración propia

La participación en redes sociales contribuye a un intercambio de relaciones que facilita el sano esparcimiento para los adultos mayores. Ellos consideran im-

portante el pertenecer a alguna red, sin embargo, el grafico demuestra que más del 50% no se encuentra participando formalmente en las redes señaladas.

Cuadro 4. Participación de adultos mayores en organizaciones sociales

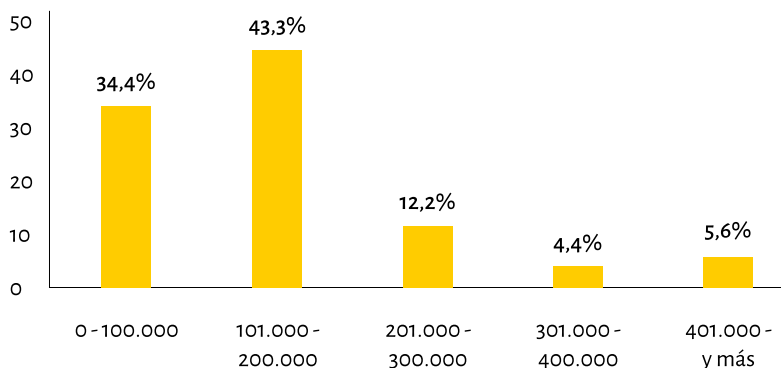


Fuente: Elaboración propia

El tema del traslado a la capital regional es otro punto importante a mencionar. Durante los focus group realizados, una de las demandas más señaladas correspondía al transporte, puesto que no existe una tarifa especial para el adulto mayor y el valor excede lo que ellos pueden can-

celar diariamente. El monto de jubilación está dentro del rango \$0 - \$200.000, monto con el que deben cubrir sus necesidades básicas, además de la compra de medicamentos. Se debe tomar en cuenta también que un 49% trabaja para aumentar sus ingresos.

Cuadro 5. Rangos de ingresos mensuales percibidos por adultos mayores



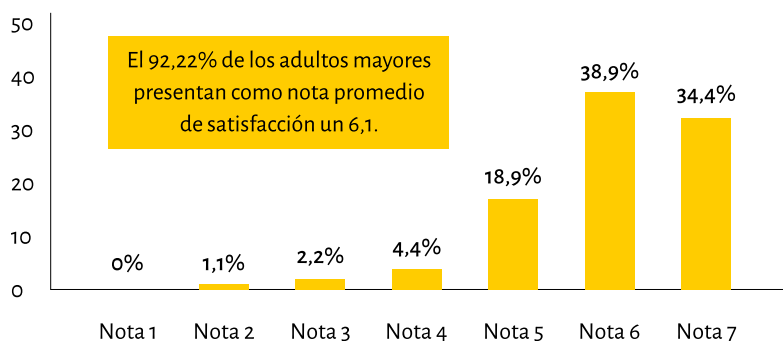
Fuente: Elaboración propia

Finalmente, aunque la satisfacción por la vida es subjetiva, existen parámetros de satisfacción en los que los adultos mayores de San Miguel de Azapa coinciden, como el vivir en un sector rural, con áreas verdes y con personas de confianza a su alrededor. Señalan que, a pesar de las dificultades para moverse, la lejanía, etc., la localidad les otorga una tranquilidad invaluable. A la vez, señalan que su máxima preocupación es su estado de salud y el avance de sus enfermedades o

dolencias, principalmente porque esto les conlleva futuros gastos que en ocasiones no tienen presupuestados.

Su nivel de satisfacción de vida es alto. Los adultos mayores se encuentran con una visión ante la vida positiva y bien valorada, alcanzando un 92,22% quienes valoran entre una nota 5 y 7 la calidad de vida actual, tal como lo indica el siguiente gráfico.

Cuadro 6. Nivel de satisfacción vital en adultos mayores



Fuente: Elaboración propia

5. Conclusiones

En la localidad rural de San Miguel de Azapa, los adultos mayores se sienten satisfechos con su calidad de vida, principalmente por la tranquilidad que les otorga el vivir en un lugar pequeño, alejado del ruido y tráfico de la ciudad, donde además existe seguridad y familiaridad con su entorno.

Es un hecho que gran parte de los adultos mayores son dependientes en diferentes medidas y grados, por eso, el generar lazos de confianza con los organismos es relevante. Esto se hace más complejo en zonas rurales, debido a la lejanía que existe con la ciudad, lo que en la mayoría de los casos provoca que las entidades visiten con menos frecuencia las localidades lejanas, donde finalmente no se logran afianzar vínculos.

El Servicio Nacional del Adulto Mayor (Senama) tiene como misión “fomentar el envejecimiento activo y el desarrollo de servicios sociales para las personas mayores, cualquiera sea su condición, fortaleciendo su participación y valoración en la sociedad, promoviendo su autocuidado y autonomía, y favoreciendo el reconocimiento y ejercicio de sus derechos; por medio de la coordinación intersectorial, el diseño, implementación y evaluación de políticas, planes y programas”. Sin embargo, le ha costado bastante a este organismo mantener un vínculo o relación con los adultos mayores de San Miguel de Azapa, principalmente porque pertenecen a una zona rural, considerando que a estos se les dificulta mucho el traslado, lo que obstaculiza considerablemente su participación en las distintas actividades desarrolladas.

Actualmente, desde el Senama, se realizan diversos talleres para los adultos mayores (alfabetización digital, inglés, folclor latinoamericano, bailes tropicales, entre otros) y cada año se realizan invitaciones masivas para recibir a todo adulto mayor que desee participar. También existen fondos concursables para organizaciones de adultos mayores con el objetivo de financiar viajes, insumos y/o actividades y periódicamente se hacen llamados para que denuncien vulneración de derechos e invitan a asesorarse con su equipo de profesionales.

Lo anterior es muy llamativo para todo adulto mayor de la ciudad, pero no para aquel que vive en zona rural, ya que cada una de esas actividades les supone un gasto de movilización considerable, además de un esfuerzo físico (sobre todo para aquellos que tienen problemas de salud) y, en algunos casos, problemas con los horarios de locomoción. Debido a esto, la gran mayoría se abstiene de participar por factores externos a su voluntad.

5.1. Discusión: políticas sociales - adulto mayor - vulnerabilidad

Actualmente, existe un estereotipo ligado al concepto de vulnerabilidad respecto al adulto mayor, principalmente por carencias que nacen o se acrecientan en la etapa de la vejez, sean físicas, psicológicas y/o económicas. Si nos remontamos un par de siglos atrás, recordaremos que, por aquel entonces, el “abuelo” o “anciano” se relacionaba con el concepto de sabiduría y fuente de experiencias, eran jefes indiscutibles de familia y tenían un papel importante en el quehacer comunitario.

Lamentablemente, hoy en día son considerados como una carga para sus familias y se sienten desplazados por la sociedad.

Los medios de comunicación han cultivado bastante este estereotipo. Gran parte de sus anuncios y noticias muestran adultos mayores abandonados, con diversas enfermedades y un sinnúmero de problemáticas. Esto genera una transmisión de creencias erróneas, fuente de la cultura cotidiana influyente en la sociedad.

Se asume que este tremendo cambio demográfico arrastra a la vez cambios políticos, dado que existen nuevas demandas por parte de los adultos mayores, así como planteamientos de nuevas exigencias que requieren ser satisfechas, esto con la elaboración de políticas frescas y creativas.

De acuerdo a la Ley nº 19.828, en su artículo tercero, que crea el Servicio Nacional del Adulto Mayor: “El Servicio se encargará de proponer las políticas destinadas a lograr la integración familiar y social efectiva del adulto mayor y la solución de los problemas que lo afectan” (Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 2011).

La creación de esta Ley pretende posicionar al adulto mayor como un ser independiente y autónomo y derribar así su imagen de frágil o débil. Si bien es cierto que debido a características propias de la edad se produce un debilitamiento físico y mental, la sociedad debe integrarlos activamente, y eso se logra a través de políticas eficaces que brinden un espacio con mayores oportunidades de integración.

Durante estos últimos años, la percepción de calidad de vida de los adultos mayores ha aumentado, así lo demuestra el índice

de calidad de vida en la vejez: 0.63% el año 2007, 0.67% el año 2010 y 0.68% el año 2013. Este es un buen indicador, si vemos que el porcentaje ha ido en aumento, no obstante, otro indicador relevante es la situación laboral, que como podemos observar en los resultados de la encuesta a nivel nacional, indica que el 64,5% de las personas mayores que continúan trabajando lo hacen por necesidades económicas. Al igual que nuestro estudio, donde el 49% de los adultos mayores encuestados trabajan activamente, y más del 50% recibe una pensión o jubilación que no alcanza a cubrir el total de sus necesidades.

Este último punto toma relevancia considerando que existe un vacío económico que debiera ser suplido y, a la vez, puede generar un debate en el que se considere a los adultos mayores con la vitalidad suficiente para trabajar y, por tanto, se plantee que la edad de jubilación debiese ser mayor o el sistema de previsión social debiese adecuarse a las nuevas necesidades y lograr un bienestar económico en esta etapa.

Es importante señalar que tanto el concepto calidad de vida como el de pobreza poseen un carácter multidimensional similar, en el que no solo se refleja lo material, sino también lo intangible, que según el Enfoque de Capitales puede ser: humano, social, cultural, físico, natural y financiero. De acuerdo a esto, existe una pobreza oculta que no se refleja en estadísticas o encuestas, sino en el débil acceso a redes sociales que impide la movilización del capital humano y cultural. El capital social como actor ausente en los adultos mayores de San Miguel de Azapa, despliega desafíos futuros para lograr afianzar lazos en zonas rurales. Además,

la situación de pobreza es tan variable que “posee un carácter procesal, dinámico e histórico”, por lo que es importante la movilización de los capitales para lograr cubrir las necesidades existenciales.

El debate de la reforma previsional en Chile es algo latente que cada cierto tiempo toma fuerza, pero con diversas opiniones. Se discute la posibilidad de entregar pensiones dignas a los adultos mayores y/o subir la edad de jubilación. El economista Rafael Garay señaló lo siguiente en una entrevista: “No es compatible la opción de jubilar más allá de la edad correspondiente, un alto porcentaje de las empresas hoy te expulsan a los 55 años, y encontrar trabajo después de esa edad es sumamente complicado” (CNN Chile, 2013).

Hay que pensar que los cambios políticos que se realicen ahora van a influir en aquellas generaciones venideras; tendrán un carácter trascendente, por lo tanto el debate es importante para recibir diversas opiniones.

Otro punto importante a debatir son las características demográficas, principalmente porque un adulto mayor de ciudad posee diferentes demandas que un adulto mayor de zona rural, reflejándose en el diario vivir de cada uno de ellos.

Los adultos mayores de San Miguel de Azapa se sienten muy satisfechos con su entorno, donde las características demográficas no son un impedimento de bienestar. No obstante, las oportunidades de integración social no están a su alcance debido al centralismo que se genera en la ciudad, las distancias, los medios de transporte, que entre otros, impiden el acceso.

Finalmente, está claro que el fenómeno del envejecimiento va a seguir generando diversos debates con el fin de impulsar un cambio cultural en la población que signifique un mejor trato y valoración de los adultos mayores, considerando cambios en políticas previsionales, laborales y de salud.

5.2. Recomendaciones

En primer lugar, activar los capitales es de vital importancia. Dada la pobreza oculta que existe entre los adultos mayores, se deben movilizar sus capitales para disminuir el déficit, principalmente, de las redes sociales. El estar en zonas rurales no debe ser motivo de aislamiento social, por ende, se deben reforzar los vínculos que demuestren el fortalecimiento con entidades a fin de que potencien el capital humano y cultural de los adultos mayores.

También es necesario rediseñar políticas sociales de acuerdo a la realidad de los adultos mayores. La prioridad se enfoca en políticas previsionales. El sistema de jubilaciones es la preocupación latente que está directamente ligada con la satisfacción de las necesidades básicas. Los ingresos en la etapa de vejez se disminuyen bastante y obligan a los adultos mayores a trabajar, sin contrato o garantías estatales, pasando a llevar -muchas veces- los derechos de estos.

Todos los cambios van a repercutir en las futuras generaciones. Estos cambios serán drásticos y darán un vuelco a la calidad de vida existente. Si bien es cierto que existe un nivel de aceptación positivo de los Adultos Mayores, hay que tener en

cuenta que el concepto “calidad de vida” es multidimensional y subjetivo, por lo que pasa por criterio de cada individuo la buena o mala calidad, de igual forma que genera disyuntivas y reflexiones morales.

Sabemos que más del 50% de los adultos mayores son beneficiarios del sector público de salud y que, además, pasan gran parte de su tiempo en hospitales. Es aquí donde toma importancia la formación académica de post grado en gerontología, ya que existe un debilitamiento enorme en esta área, y se necesitan especialistas que lleven a cabo los programas sociales de forma eficaz.

Referente a esto, el adulto mayor debe ser considerado como un sujeto con deberes y derechos (por ejemplo, derecho a ser respetado a la hora de atención médica); se debe también aumentar la cobertura en equipamientos y recursos humanos; apoyar un sistema de traslado para la zonas rurales; y tratar de brindar mayor comodidad y familiaridad a los adultos mayores, principalmente porque su diario vivir está normalmente relacionado con alguna visita al médico.

Para lo anterior, es necesario considerar las características individuales de ciertos grupos de adultos mayores, que en el caso que nos ocupa, siendo de zona rural, no poseen una movilización diaria ni cercana a los centros de salud y, muchas veces, la situación económica no los acompaña.

En cuanto a la seguridad social, los cambios deben ir direccionados a un sistema que soporte dar bienestar a las personas mayores de 75 años, que logre que el impacto de jubilarse sea menor, y que no genere más problemas que los que la edad

ya conlleva. Es necesario realmente velar por el nombre “seguridad social” y lograr sentirse respaldado por un sistema que los resguarde los últimos años de vida.

Dado que la mayoría llegaremos a la etapa de vejez en algún momento de nuestras vidas, todas las mejoras que se realicen al respecto generarán un impacto en la sociedad a presente y a futuro, razón por la que se proponen más estudios sobre el tema, considerando que, cuanta más información se obtenga, más efectivos y duraderos serán los cambios.

Bibliografía

- Ander Egg, E., 1995. Técnicas de investigación social, 24 Edición. Argentina.
- Chaturvedi, S., 1991. What is important for quality of life to Indians in relation to cancer? Social Science and Medicine. India: Bangalore. 33 (1): 91-94.
- Ministerio Secretaría General de la Presidencia., 2011. Ley 19.828. [En línea]. Disponible en: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=202950&buscar=19828> [obtenido el 07 de enero de 2015].
- CNN Chile., 2013. Economista cree que no es factible aumentar la edad de jubilación. [En línea]. Disponible en: <http://www.cnnchile.com/noticia> [obtenido el 18 de abril del 2013].
- Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, M., 2010. Metodología de la investigación. Quinta Edición. México.
- Instituto Nacional de Estadística., 2013. Cifras de población de los censos 1982-1992 y 2002.
- Mitchell, J.C. (ed.), 1969. Social Networks in Urban Settings. Manchester, Inglaterra: Manchester University Press.
- ONU., 1975. Towards a System of Social and Demographic Statistics, Studies in Methods, Series F n° 18, New York, 1975.
- Organización Mundial de la Salud., 2002. Envejecimiento y Ciclo Vital. Rev. Esp. Geriatria Gerontológica; 37 (S2): 74-105.
- Sen, A., 2000. "Desarrollo y libertad". Editorial Planeta. Barcelona.
- Servicio Nacional del Adulto Mayor., 2014. [en línea]. Disponible en: <http://www.senama.cl/NuestraMision.html> [obtenido el 05 de noviembre del 2014].
- Resultados Tercera Encuesta Nacional de Calidad de Vida en la Vejez., (2013). [en línea]. Disponible en: <http://www.senama.cl/file-sapp/Chile%20y%20sus%20mayores%202013,%20Encuesta%20de%20Calidad%20de%20Vida.pdf> [Obtenido el 11 de noviembre de 2013].



**EXPERIENCIA DE INTERVENCIÓN EN PARQUE NACIONAL
LAUCA: GRUPO DE GUÍAS TURÍSTICOS AYMARAS “AGÜITAS”**

Juan Ignacio Concha Osorio¹, Alberto Ramirez Fiora del Fabro²

Resumen

Durante los años 2005 al 2011 el Programa Servicio País (PSP) desarrolló una intervención conjunta con la Corporación Nacional Forestal (CONAF) en el territorio correspondiente al Parque Nacional Lauca (PNL³). Este lugar alberga un complejo conflicto sobre la propiedad de la tierra, en el que existen propietarios privados pertenecientes, en su mayoría, a la etnia aymara, dentro de un área protegida con fines de conservación por el Estado (PSP, 2006). Esto ha gatillado, entre otros problemas, restricciones a las actividades productivas que los habitantes del parque pueden desarrollar.

Durante los años de inicio de la Intervención en estudio, el PSP se encontraba desarrollando su trabajo bajo una lógica fundamentada en el enfoque territorial (PSP, 2004) que, a su vez, rescataba y tenía en común muchos elementos usados en el fomento del desarrollo económico-local, como son: promover el desarrollo de capacidades en los actores del territorio, relevando las potencialidades propias de éste y sus actores, procurar la conexión entre entes públicos y privados, y en general de todos los actores del territorio, entre otras (CEPAL/GTZ, 2001). En ese sentido, la estrategia del programa fue la de potenciar el capital humano del territorio en torno a un proyecto concreto: consolidar a un grupo de habitantes del Parque Nacional Lauca (PNL) como una organización de microempresarios turísticos.

El presente artículo tiene como propósito describir y hacer un breve análisis sobre los elementos más interesantes de ser rescatados como aprendizajes de la intervención, realizado en un contexto bastante atípico para una intervención del PSP en esos años, como es un territorio perteneciente al sistema de áreas silvestres protegidas.

Palabras clave: emprendimiento, pobreza, intervención social.

¹ Ingeniero Ambiental. Profesional Servicio País 2006-2007, Comuna de Putre, Región de Arica Parinacota. Posteriormente fue Coordinador Técnico Nacional el año 2007. Actualmente se desempeña como Profesional de del Servicio Nacional de Turismo en la región de Arica Parinacota.

² Ingeniero Agrónomo. Magister en Desarrollo Rural. Profesional Servicio País 2005-2006, Comuna de Camarones, Región de Arica Parinacota. Posteriormente fue Director Regional de la Fundación en la región de Tarapacá desde el año 2006 al 2008 (que comprendía la I y la XV región). Actualmente se desempeña como consultor en desarrollo rural para la Oficina para América Latina y el Caribe de la FAO.

³ De aquí en adelante PNL se comprenderá como Parque Nacional Lauca.

Antecedentes de la intervención⁴

El territorio donde se desarrolló la intervención corresponde al Parque Nacional Lauca (PNL), área silvestre protegida de 137.833 kilómetros cuadrados de superficie (EUROCHILE, 2010), situada en el altiplano de la Comuna de Putre, provincia de Parinacota, Región de Arica y Parinacota, en el Norte de Chile, frontera con Bolivia. La mayor concentración poblacional de la zona se encuentra en Putre, la capital comunal, con 1.462 habitantes (INE, 2013). Este asentamiento cuenta con una buena cantidad de servicios, como alojamientos, restaurantes, banco y equipamiento comunitario.

El Parque Nacional Lauca (PNL) está emplazado en el altiplano, con un clima desértico marginal de altura que le confiere un paisaje, flora y fauna únicos en el mundo. Físicamente, en su interior, se ubican dos volcanes en estado de inactividad (Tapacá y Parinacota), un lago (Lago Chunarará) y un sistema fluvial de aguas superficiales (Sistema de Lagunas Cotacotani).

La población que ocupa el PNL—unos 150 habitantes— pertenece a la etnia Aymara, que por generaciones se ha dedicado al cultivo de algunas hortalizas, alfalfa y, principalmente, a la crianza de ganado camélido (llamas y alpacas). Según la encuesta (CASEN, 2010), la comuna de Putre (donde se incluye el PNL) posee un 33,9% de su población en situación de pobreza.

Otro antecedente relevante es que la denominación de “Parque Nacional” se dictaminó en el año 1984, durante la dictadura cívico-militar de Augusto Pinochet, estableciendo dicha categoría sobre terrenos que, luego de algunos años, se definió que tenían propietarios particulares. En otras palabras, el Estado estableció restricciones de uso a la propiedad privada, hecho poco frecuente en la historia reciente del país. Esta situación generó un conflicto socio territorial entre las partes: los habitantes, los propietarios y el Estado mediante la CONAF, que es la institución que administra las Áreas Silvestres Protegidas. Este conflicto se extiende hasta la actualidad.

⁴ Para la elaboración de este estudio de caso, las fuentes de información utilizadas fueron análisis documental de la información disponible y entrevistas en profundidad a informantes calificados, de tipo semi estructuradas, con preguntas abiertas, las cuales contaron de una estructura de tres bloques. Los entrevistados se ajustaron a tres categorías pre establecidas: (i) ser funcionarios o ex funcionarios de instituciones estatales vinculadas con el trabajo realizado en el periodo en estudio; (ii) ser ex beneficiario del grupo de beneficiarios durante el periodo en estudio; (iii) o ser ex miembro del programa Servicio País, como profesional de la intervención en estudio o miembro del equipo directivo a nivel regional. Metodología basada en los principios descritos por (Yin, 2002).

Servicio País en el territorio

El objetivo que persiguió el Programa PSP en el este territorio consistió en generar las condiciones para que los habitantes del PNL hicieran uso sustentable de los recursos que este posee, con el objeto de generar ingresos en actividades compatibles con su situación de área silvestre protegida⁵. Para ello, se suscribió un convenio de trabajo junto a la CONAF, el cual definió que el equipo Servicio País trabajaría desde las dependencias de dicha institución gubernamental, emplazadas en la comuna de Putre. Es decir, el equipo intervino en y desde el territorio objetivo.

La Estrategia de Intervención Territorial (EIT), definida en conjunto con los diferentes actores que se fueron involucrando en el proceso, identificó como objetivo el promover las capacidades de los habitantes del PNL, a fin de que pudieran desarrollar actividades económicas relacionadas con el Turismo de Intereses Especiales (TIE)⁶ (PSP, 2006). En este ámbito, se determinó que un punto aún no abordado, era la creación y desarrollo de productos turísticos de calidad, debido a que, si bien existía una cierta capacidad instalada en la localidad de Putre (alojamientos, res-

taurants, posta y servicios en general), el territorio aún carecía de actividades que permitieran atraer turistas, aumentar sus tiempos de permanencia en la zona, y propiciar el desarrollo de productos por los propios habitantes.

Durante el primer año de intervención (2005), el equipo enfocó su trabajo en generar confianzas de carácter institucional entre el programa y CONAF. Este proceso debía sentar las bases del trabajo futuro que realizaría el programa, y a su vez cumpliría una función de transferencia de herramientas a los profesionales y técnico de CONAF, de cara a mejorar su interacción con las comunidades aymaras del parque, que eran cuatro en total. Es interesante indicar que CONAF es una organización de corte técnico forestal y ambiental, por lo que las capacidades y habilidades de trabajo con grupos humanos no estaban del todo desarrolladas en su personal, a pesar que por mandato supremo le corresponde dicho rol. Paralelamente, durante ese año se diseñó la Estrategia de Intervención antes mencionada, que involucró como actores iniciales a organizaciones aymaras del parque, a la

⁵ La categoría de Parque Nacional está definida por la Ley 18.362 de 1984. El sistema de áreas silvestres protegidas restringe el desarrollo de actividades económicas en los parques, acotándolas a aquellas que sean compatibles con el status de protección que se establece. CONAF, dependiente del Ministerio de Agricultura de Chile, tiene la responsabilidad de velar por el cumplimiento de las mencionadas exigencias.

⁶ El TIE es un tipo de turismo cuyas características principales son apuntar a segmentos específicos de consumidores, con productos turísticos no masivos, de bajo impacto negativo y alto precio. Ejemplos de este son el turismo rural, de alta montaña, avistamiento de aves silvestres, entre otros (SERNATUR, 2013).

Oficina de Turismo de la Municipalidad de Putrey y a la Cámara de Turismo Andina, esta última organización de corte sindical que agrupaba a diversas empresas y emprendedores turísticos en el territorio.

En la fase inicial, se definió como grupo objetivo de trabajo a habitantes pertenecientes a la etnia aymara, quienes fueron identificados estratégicamente por el equipo PSP mediante su relación con los habitantes del territorio y su vínculo familiar hacia el poblado de Parinacota. Muchos de estos jóvenes y adultos-jóvenes, eran hijos o nietos de los escasos habitantes de Parinacota y otros caseríos existentes a su alrededor. Si bien varios de ellos no vivían permanentemente en el territorio, mantenían su vínculo con éste mediante la asistencia a hitos importantes, como fiestas patronales de sus localidades, y para desarrollar actividades productivas puntuales. Esta dinámica de “ir y venir” entre el PNL y la ciudad de Arica constituye la trashumancia urbano-rural, rasgo característico del mundo rural en Chile (Gómez, 2008) y (PNUD, 2008).

Este grupo objetivo comenzó a recibir capacitaciones en temas organizacionales, de liderazgo y legales. Así, se fue potenciando el capital social del territorio. En este proceso participó activamente CONAF, la que, como institución de acogida del equipo PSP y tras un primer año de intervención (2005), se comprometió en el proyecto de intervención mediante el que se pretendía acercar los intereses de la comunidad del PNL al objetivo de conservación de esta área protegida. El año 2006, el grupo se constituyó legalmente en la Asociación de Guías de Turismo Aymaras del Parque Lauca (“AGÜITA”) y comenzaron una segunda fase de

capacitación, ahora dirigidas a adquirir herramientas útiles para desarrollar esta nueva vocación productiva del territorio identificada en la EIT: el turismo. Esta actividad se presentaba como una oportunidad, ya que si se desarrollaba de manera bien planificada, era compatible con la condición de área protegida y entregaba la oportunidad a sus habitantes de tener una actividad económica sostenible.

Así, la transferencia de herramientas en esta etapa se tornó más técnica, a fin de desarrollar capacidades de guías de turismo, idealmente guías especializados. Este hito marca el comienzo de la segunda etapa de potenciamiento: desarrollo del capital humano. En esta fase se involucran otros actores: Corporación de Fomento a la Producción (CORFO), Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC); instituciones que habitualmente no están ligadas a actividades productivas, como la Cruz Roja y el Ejército de Chile, a quienes los capacitan en primeros auxilios y técnicas de montañismo, respectivamente. Todas esas alianzas se lograron por gestión conjunta de los profesionales PSP y la propia asociación, que a esas alturas de la intervención se había formalizado como una asociación indígena de CONADI. Esta condición generó un cambio al entorno de emprendimiento de los AGÜITA: comenzaron a ser sujetos de apoyo institucional del Estado, como también a ser considerados como referentes ante las consultas de instituciones relacionadas al turismo (PSP, 2007).

A finales del 2006, el grupo AGÜITA, con el apoyo del PSP, presentó un proyecto a SERCOTEC que contaba con recursos de la Unión Europea, y obtuvo el financiamiento de un programa de capacitaciones y

equipamiento para el desarrollo de actividades de alta montaña: carpas, equipo de protección personal, cuerdas, etc. Este programa se terminó ejecutando durante el año 2007 y generó que los diversos integrantes del grupo comenzaran a definir su vocación real ante la actividad turística.

A estas alturas, los integrantes de AGÜITA estaban capacitados y contaban con el equipamiento adecuado, por tanto, comenzaron a hacer gestiones para integrarse a la cadena de valor del TIE en la zona.

Tradicionalmente, la actividad turística en el PNL se había realizado “a espaldas” de sus habitantes, siendo gestionadas⁷ las visitas de los turistas nacionales y extranjeros por empresas tour operadoras de la capital regional, Arica, e incluso desde la capital del país. Estos sólo subcontrataban servicios de alojamiento y alimentación en Putre, ejerciendo ellos mismos el rol de guías dentro del PNL. Esta situación provocaba que sus habitantes obtuvieran escaso beneficio económico, generado por el paso de los turistas por su territorio. Durante el año 2008, AGÜITAS contactó a estas empresas a fin de ofrecer sus servicios, que incluían un producto turístico muy concreto y atractivo: ascensiones guiadas a los dos volcanes que posee el PNL. Durante este mismo año, la agrupación de guías se integró como socio a la Cámara de Turismo Andina, entidad que hasta esa fecha sólo contaba entre sus socios a restaurantes y alojamientos de la localidad de Putre.

En un proceso de aprendizaje mutuo, las empresas ariqueñas poco a poco fueron tomando confianza a estos nuevos actores del turismo en el territorio, haciendo uso de sus visitas guiadas de manera progresiva. AGÜITA fue perfeccionando sus servicios, avanzando hacia procesos de calidad. Además, se realizó una interesante experiencia de intercambio con organizaciones indígenas aymaras del Parque Nacional Sajama, del vecino país de Bolivia. Dichas organizaciones compartieron su conocimiento adquirido tras haber desarrollado turismo comunitario durante cerca de una década. Este encuentro, finalmente, generó una alianza que se tradujo en el desarrollo de un circuito de alta montaña que integró los tres volcanes: los dos de Chile y el volcán Boliviano Sajama. También este intercambio con la comunidad de Sajama dejó entrever una interesante alternativa de solución al conflicto socio territorial del parque en Chile, ya que Sajama es co-administrado por la comunidad y la institución estatal a cargo de los parques en Bolivia⁸.

Durante los años siguientes, del 2009 al 2011, el trabajo del PSP con los AGÜITA siguió en torno a la entrega de herramientas técnicas y el reforzamiento de capital social del grupo, con sucesivas capacitaciones en el ámbito organizacional, como resolución de conflictos y habilidades de administración de la organización. Además, se amplió el trabajo a los otros beneficiarios de la intervención, propietarios de pequeñas tiendas de venta de artesanía en las localidades de Putre, Parinacota

⁷ Los Tour Operadores son empresas de servicios turísticos que venden y ejecutan diversos productos turísticos que incluyen traslados, alojamientos, guiado, actividades, alimentación, etc. (Autores).

⁸ Sernap, Servicio Nacional para área Protegidas de Bolivia.

y Chucuyo, y de prestadores de servicios de alimentación. Finalmente, en el año 2011 se cerró la intervención del PSP en el territorio, luego de siete años ininterrumpidos de trabajo.

Reflexiones

A continuación se presentan reflexiones en dos grandes líneas. Por un lado, algunos elementos relacionados con el destino que tuvo el grupo AGÜITAS, en un esfuerzo por buscar algunas explicaciones de lo que sucedió con ellos luego de concluido el trabajo del PSP. En un segundo orden, se presentan algunos elementos de diseño del PSP que posiblemente influyeron en el desarrollo y resultados de la intervención. Si bien a primera vista, esto podría parecer una evaluación, estas líneas sólo tienen la intención de rescatar aprendizajes que, en un futuro, se podrían utilizar para mejorar estrategias de intervención en territorios especiales, como el del caso en estudio.

Los AGÜITA hoy

Actualmente, los AGÜITA no están trabajando en forma asociativa y la organización duerme. El camino que recorrieron juntos los fue, al mismo tiempo, separando. Como ya se ha comentado, durante el proceso, sus integrantes lograron encontrar su vocación turística. En el caso de los que tomaron el camino de la especialización en guías de turismo aven-

tura (trekking, montaña), empezaron a mejorar sus estándares de calidad y especialización. En cambio, los que apostaron por el comercio de artesanías y otros servicios turísticos menos especializados no lograron insertarse y ser reconocidos en la cadena de valor del turismo. Esta falta de innovación desarrollada por parte del grupo podría ser la explicación de por qué no tuvieron el mismo éxito que aquellos que innovaron, que supieron “leer” las necesidades que el mercado del TIE pedía en la región. En la actualidad, algunos de los AGÜITA están dedicados a la actividad turística, destacando los casos de Enrique Huanca y Alvaro Mamani. El primero se reconvirtió, dejando un taxi que manejaba en la ciudad de Arica, y pasó a posicionarse como uno de los mejores guías aymara de montaña del norte del país, trabajando en forma freelance con tour operadores regionales, e incluso fuera de la región y la Patagonia.

El caso de Álvaro ha sido diferente. Si bien también logró insertarse en la cadena de valor del turismo, hoy en día está trabajando directamente con la comunidad de Putre desde el municipio, siendo uno de los principales promotores de la conciencia turística entre la comunidad local. Formó y desarrolló al interior del municipio un área de deporte y recreación, y es desde esta plataforma institucional donde Álvaro ha ido posicionando en la comunidad la importancia del turismo, tanto en el desarrollo económico local como también en la puesta en valor y resguardo de la identidad y recursos culturales locales. Hoy, Álvaro es reconocido como Trekking Aymara en Putre y siempre en sus activi-

⁹ Guía de alta montaña, beneficiario de la iniciativa.

dades outdoor incorpora elementos de identidad aymara local. El propio Álvaro Mamani reconoce que era complejo que todos los AGÜITA llegaran al final del camino, asociando esto a un tema de capacidades de sus miembros “...no todos teníamos los recursos y la capacidad para meternos al tema del turismo”. Sin embargo, luego indica que “... los aymaras tienen valor agregado para el turismo, sólo hay que saber sacarlo”. Esto plantea un elemento ampliamente descrito en la bibliografía que aborda la temática del desarrollo local: las capacidades endógenas de los habitantes de un territorio y cómo la intervención de agentes externos puede aportar para desarrollarlas, promoviendo dinámicas de aprendizaje social (Cazorla, De Los Ríos, & Salvo, 2013).

Otras posibles explicaciones para entender las causas del destino del grupo fueron indicadas por otros entrevistados. El hecho de que los integrantes que se dedicaron a la actividad de guías de alta montaña fueran más jóvenes, permitió que tuviera otra disposición al cambio, y por ende, estuvieran abiertos a dedicarse a una actividad muy novedosa y potencialmente rentable. Christian Orellana¹⁰ indicó “...los más jóvenes de la agrupación, si bien vivían en Arica, tenían muy desarrollado el sentido de identidad con el territorio, lo que se mezclaba con las nuevas ideas sobre el turismo...”. Esto podría sugerir que la mezcla de contacto con la ciudad- donde estaban los tour operadores- e identidad y conocimiento del territorio – donde estaba el atractivo

turístico- podría ser un factor de éxito. El tema identitario aparece con fuerza en el discurso de Álvaro Mamani, quien valoriza el origen aymara del grupo y del territorio como factor que permitió y motivó a seguir adelante a los que continuaron con el tema turístico. “SERNATUR da un sello turístico, yo tengo mi propio sello: el ser aymara”, sentencia.

Otro elemento que podría ser clave es el tiempo. Franco Venegas¹¹ indicó que el proceso en el que interviene el PSP comienza mucho antes, cerca del año 1998, fecha en que se reconoce oficialmente por parte del Estado que existe un conflicto con las propiedades al interior del PNL. Todo este proceso previo a sincerar el problema, profundizar en sus complejidades e identificar alternativas de solución iniciado por CONAF, constituye un periodo de maduración que allana el trabajo que luego realizó el PSP. En este sentido, hay que entender que el programa participa de un proceso mayor. Esto es destacado por Álvaro Mamani desde otra perspectiva: “...si uno no establece un nexo de trabajo con la CONAF, ... con los guardaparques, se hace un turismo a medias”. En resumen, la CONAF, como la institución estatal que durante mayor tiempo estuvo presente en el territorio, aparece como factor clave para el desarrollo del mismo, resultando un acierto que el PSP haya propiciado una alianza de trabajo con ellos.

¹⁰ Sociólogo, profesional PSP en PNL período 2008-2009.

¹¹ Antropólogo, Profesional CONAF Región de Arica y Parinacota, periodo 2001-2010.

Al hacer este análisis causal, no se pueden dejar fuera factores propios del PNL que actúan como elementos en contra y que tiene que ver con dinámicas propias de los sectores rurales, en general descritas por CEPAL/GTZ (2001) y Gómez (2008), y mencionadas por GORE XV Región (2009), en específico para el territorio en estudio: poca conectividad del territorio, poco desarrollo de servicios comunitarios, aislamiento físico, por nombrar algunos factores que ralentizan el desarrollo económico local. Además de lo anteriormente descrito, tres de los entrevistados (Juan Ignacio Concha, Marcela Maluenda¹² y Franco Venegas) indican como un factor muy poderoso en contra, el profundo conflicto socio territorial que se da en el PNL que limita por ejemplo, la inversión pública dentro de los márgenes del área silvestre protegida, profundizando sus déficit en infraestructura y equipamiento público.

Finalmente, otro factor mencionado por Franco Venegas, dice relación con el hecho que no resulta fácil cambiar la vocación productiva de un territorio. “Los roles en la actividad turística no estaban tradicionalmente definidos, como la agricultura o la ganadería.” Esto coincide con lo expresado por CEPAL/GTZ (Op.Cit), ya que por tratarse de una actividad nueva, que no está contemplada dentro de las dinámicas productivas tradicionales, resulta difícil que habitantes de cierta edad puedan insertarse en ellas y encontrar su rol en estas nuevas cadenas de valor.

Finalmente, es preciso indicar que, en general, para afrontar escenarios de alta complejidad en apuestas de desarrollo es necesario llevar adelante intervenciones con Enfoque Territorial, que tiene entre sus atributos aplicar una visión estratégica multisectorial y pluridimensional para enfrentar los problemas (Schneider & Peyré, 2006). Es justamente este enfoque el que tenía el PSP durante los años en que se trabajó en el PNL, lo que es visto por todos los entrevistados como un gran acierto en el abordaje metodológico del programa. Lamentablemente, este enfoque era sólo practicado por uno de los actores involucrados, apreciándose un actuar sectorial por parte de los agentes estatales que participaron de la experiencia, lo que sin duda tiene que haber tenido un efecto sobre los resultados alcanzados.

El factor PSP

Al momento de hacer un balance del aporte del PSP al éxito relativo de la intervención- si es que el hecho de que algunos de los integrantes de AGÜITA sigan dedicados a la actividad es considerado como tal- se pueden identificar elementos ampliamente descritos en la literatura acerca de cómo llevar adelante procesos de desarrollo económico local y desarrollo con enfoque territorial.

¹² Socióloga, Profesional PSP en PNL periodo 2005-2006.

El PSP, a diferencia de programas del Estado, tiene dentro de sus principios de trabajo, el desempeñarse “en y desde” el territorio, con un énfasis en la promoción y desarrollo de capital social. Hasta la intervención de PSP, el Estado (a través de instituciones como CONAF), si bien centraba su trabajo con organizaciones comunitarias, no trabajaba en el desarrollo del capital social. En cambio, el PSP, a través del diseño de la estrategia de intervención bajo un enfoque territorial, planteó como una necesidad el desarrollo de este aspecto, vía el trabajo con organizaciones, logrando en su segundo año de intervención constituir a la asociación AGÜITA, dando vida jurídica a un colectivo que venía trabajando desde hacía un tiempo con CONAF y que logró consolidarse como entidad formal durante el desarrollo de la intervención.

Para el territorio, debido a sus condiciones de aislamiento, el acceder a la red oportunidades que posee el Estado y otras instituciones no gubernamentales se convierte en una brecha, que sin el apoyo y acompañamiento del equipo de profesionales del PSP, hubiera sido imposible acceder. Este hecho se grafica, por ejemplo, en que la agrupación, gracias al puente que generó el PSP, logró incluso atraer recursos desde la Unión Europea, y colocar a los AGÜITA en mesas de trabajo público-privadas como actores validados para la institucionalidad. Franco Venegas va aún más allá: “El PSP subvencionó la inversión pública en capacitación y asesoría que no se hizo por parte de instituciones estatales, ya que estaba el programa para eso”.

Otro rasgo interesante de las características del PSP es el acompañamiento de los

profesionales al grupo de beneficiarios, con una intensidad atípica para programas de fomento productivo estatales.

Desde su origen, esta organización tuvo a su disposición el apoyo de un equipo permanente de dos profesionales, durante al menos 6 años, con un alto porcentaje de su tiempo destinado a prestarles apoyo, asesoría, etc. Esto trae la reflexión que, para generar procesos de cambio en grupos bajo condiciones especiales, en situación de vulnerabilidad, tal vez se requiera una mayor cantidad de recursos humanos para su acompañamiento, desafiando los estándares de rentabilidad social utilizados para evaluar este tipo de programas, para los que habitualmente se utilizan criterios de cobertura que en este tipo de territorios son difíciles de alcanzar. El Estado ha realizado intentos de adaptar sus estándares de rentabilidad social en territorios “especiales”. Un ejemplo de esto son los Planes Marco de Desarrollo Territorial (PMDT) del Ministerio Desarrollo Social, los que si bien inician su metodología con un diagnóstico bajo el enfoque territorial y el desarrollo económico local, luego su plan de acción se implementa bajo una lógica sectorial por parte del Estado, haciendo estéril o menos eficaz los resultados en territorios como el de estudio.

Otro factor que no se puede dejar de mencionar, y que fue fuertemente destacado por Álvaro Mamani, es el vínculo personal –y a veces afectivo– que se generó entre los profesionales del PSP y los beneficiarios, que ayudó a generar un escenario propicio para el aprendizaje, fundamentado en la confianza.

Además de los potenciales aportes que el PSP realizó para los resultados de la intervención, que como se ha dicho anteriormente, en definitiva corresponden a dos beneficiarios que siguieron vinculados al TIE de manera sostenible en el tiempo, existen también factores de diseño del propio programa que conspiraron en contra de alcanzar mejores resultados. Algunos de estos son indicados por Edwin Briceño¹³: “(...) la rotación de los profesionales sigue siendo un tema: cuando un profesional está entendiendo la intervención, debe irse del programa”. Esto también es indicado como factor clave por Daniela Parra¹⁴ y Franco Venegas, así como por DIPRES (2008) en su informe de evaluación de PSP. Esta problemática, se suma a dos factores que también aparecen como relevantes: problemas en los perfiles personales y/o profesionales de los jóvenes que participan del PSP, quienes muchas veces no eran capaces de adaptarse a las condiciones en las que se desarrolla el programa, y a los no siempre eficientes procesos de traspaso del trabajo entre un equipo y otro al término del ciclo (Daniela Parra).

Consideraciones finales

En términos generales, y tomando en cuenta las condiciones especiales donde se desarrolló la intervención, parece ser que el hecho de que dos miembros de la organización original hayan continuado con la actividad de TIE podría tomarse como un éxito relativo, pero sobre todo, como un elemento de análisis para

rescatar aprendizajes en futuras intervenciones con grupos de características similares. Lamentablemente, uno de los objetivos fundamentales, que era el desarrollo en el tiempo de una AGRUPACIÓN, de un proceso colectivo, no se alcanzó.

Como posibles causas aparecen tanto factores propios del territorio, con una complejidad atípica dada por el conflicto socio territorial que viven hasta hoy, como por factores de diseño propios del programa, que dicho sea de paso, han sido de larga discusión al interior de la propia Fundación para la Superación de la Pobreza, así como por los organismos públicos y privados que han interactuado en profundidad con el PSP.

Las intervenciones en territorios vulnerables y aislados, como es el caso del PNL, requieren tener una visión más allá de la tradicional mirada sectorial del Estado. De esta forma, se pueden lograr resultados y alejarse de las prácticas asistencialistas instaladas por décadas en este territorio como una estrategia geopolítica de desarrollo. Por último, la experiencia del PSP en el Parque Nacional Lauca muestra que, en ciertas condiciones, las lógicas de rentabilidad social aplicadas en la definición de inversiones por parte del Estado parecieran no ser aplicables en estos territorios, los cuales requieren otras fuerzas de acompañamiento permanente para lograr disminuir las brechas que poseen en el ámbito del desarrollo. El enfoque territorial asoma como una metodología que debiera ser adoptada por las instituciones que, en forma permanente, trabajan en este tipo de territorios especiales.

¹³ Ingeniero Comercial, Director Regional PSP, Región de Arica y Parinacota periodo 2009-actualidad.

¹⁴ Administradora Pública, Profesional PSP en PNL periodo 2010-2011.

Bibliografía

- MIDEPLAN (Ministerio de Planificación de Chile), 2010. CASEN. Resultados Encuesta CASEN 2009. Santiago de Chile.
- Cazorla, A., De Los Ríos, I., & Salvo, M., 2013. Working With People (WWP) in Rural Development Projects: a Proposal from Social Learning. Cuadernos de Desarrollo Rural Universidad Javeriana, 131-157.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe)/ GTZ (Sociedad Alemana de Cooperación Técnica), 2001. Desarrollo económico local y Descentralización en América Latina: Análisis Comparativo. En T. D. Cooperación. Santiago de Chile: CEPAL.
- DIPRES (Dirección de Presupuestos), 2008. Informe Final de Evaluación Programas Fundación Para la Superación de la Pobreza. Santiago de Chile: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, Gobierno de Chile.
- EUROCHILE, 2010. Reserva Biosfera Lauca: oportunidades y desafíos para el desarrollo de un turismo sustentable. Santiago de Chile: Fundación Empresarial Eurochile.
- Gómez, S., 2008. La "Nueva Ruralidad": ¿Qué tan Nueva?. Revisión de la bibliografía, intento por definir sus límites. Santiago de Chile: Grupo de Investigaciones Agrarias (GIA).
- GORE (Gobierno Regional de Arica y Parinacota), 2009. Estrategia de Desarrollo Regional. Arica: Gobierno Regional de Arica y Parinacota.
- INE (Instituto nacional de Estadísticas), 2013. Censo Nacional de Población. Santiago de Chile.
- PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo), 2008. Informe "Desarrollo Humano en Chile rural". Santiago de Chile.
- PSP (Programa Servicio País), 2004. Programa Servicio País: Sentido, Experiencia y Acción. Santiago de Chile: Fundación Para la Superación de la Pobreza.
- PSP (Programa Servicio País), 2007. Informe Final Intervención Parque Nacional Lauca Periodo 2006-2007. Arica: Fundación Para la Superación de la Pobreza.
- PSP (Programa Servicio País), 2006. Estrategia de Intervención Territorial Parque Nacional Lauca. Arica: Programa Servicio País.
- Schneider, S., y Peyré, I., 2006. Territorio y Enfoque Territorial: de las referencias cognitivas a los aportes aplicados al análisis de los procesos sociales rurales. En M. Manzanal, Neiman, Guillermo, & M. Lattuada, Desarrollo Rural, Organizaciones, Instituciones y Territorio (págs. 71-102). Buenos Aires: Editorial Ciccus.
- SERNATUR, 2013. Servicio Nacional de Turismo de Chile. [en línea]. Disponible en: <http://www.sernatur.cl/programa-de-fomento-al-turismo> [Obtenido el 15 de Enero de 2015].
- Valencia, J., 2015. Diccionario de términos turísticos.
- Yin, R., 2002. Case Study Research, Design and Methods. Newbury: Sage Publications.

Anexo

Entrevistas realizadas:

Nombre	Actividad/rol
Christian Orellana	Sociólogo, Profesional PSP en PNL periodo 2008-2009
Alvaro Mamani	Guía de alta montaña, beneficiario de la intervención
Daniela Parra	Administradora Pública, Profesional PSP en PNL periodo 2010-2011.
Marcela Maluenda	Socióloga, Profesional PSP en PNL periodo 2008-2009
Franco Venegas	Antropólogo, Profesional Dirección Regional Conaf Arica y Parinacota, periodo 2001-2010.
Edwin Briceño	Profesional Asesor Dirección Regional PSP Región de Arica y Parinacota, periodo 2008-2009. Director Regional PSP 2009-actualidad

A estas fuentes se suma la experiencia de los propios autores, quienes tuvieron relación directa con la intervención.

REFLEXIONES EN TORNO A LA CONTRIBUCIÓN DEL PROGRAMA SERVICIO PAÍS AL LEGÍTIMO DERECHO DE DESARROLLO EN LAS LOCALIDADES AISLADAS DE LA REGIÓN DE ARICA Y PARINACOTA

Daniela Aragón Urrutia¹, Edwin Briceño Cobb²
y Christian Orellana Obreque³



Resumen

Este artículo versa en torno a la reflexión sobre el accionar del Programa Servicio País y su relación con los modelos de desarrollo que han sido impulsados para las localidades aisladas, y en particular, las de la región de Arica y Parinacota. El Programa Servicio País ha contribuido a promover el desarrollo de localidades aisladas, pero la tarea es ardua y constante, y se requiere observar e incidir en la política pública y los modelos de intervención, desde la crítica propositiva, para el tipo de desarrollo que se lleve a cabo, principalmente en la promoción de cambios en el cómo son visualizados actualmente los territorios.

La región de Arica y Parinacota es la segunda región del país, después de Magallanes, con mayor porcentaje de localidades aisladas (71,4%). El Estado reconoce explícitamente que en Chile existen disparidades y desigualdades territoriales relevantes, admitiendo que, en la medida en que se habita una localidad con condiciones de aislamiento, se está en presencia de una situación desventajosa en relación a otras localidades y territorios del país. Si bien el Estado ha trabajado en generar un desarrollo más igualitario, hay que tener presente que la igualdad no es lo mismo que la justicia.

Palabras clave: aislamiento, políticas públicas, pobreza

¹ Ingeniera Ambiental. Profesional Servicio País 2009-2010, Región de O'Higgins. Actualmente se desempeña como Jefa Territorial del Programa Servicio País, en la región de Arica Parinacota.

² Ingeniero Comercial. Profesional Servicio País 2006-2007, Comuna de Coltauco, Región de O'Higgins. Actualmente se desempeña como Director Regional de la Fundación, en la Región de Arica Parinacota.

³ Sociólogo. Profesional Servicio País 2008-2009, Comuna de Putre, Región de Arica Parinacota. Actualmente se desempeña como Encargado Regional del área de Propuestas País de la Fundación, en la región de Arica Parinacota.

Introducción

Las localidades aisladas en Chile corresponden a un punto en el espacio habitado por menos de 3.000 habitantes que cuenta con bajos niveles de integración (acceso a bienes y servicios del Estado y de privados), con dificultades de acceso, y que por consecuencia de lo anterior, se encuentra en una situación de desventaja y desigualdad social respecto del desarrollo del país. Una localidad aislada se define por la relación existente entre los componentes de Aislamiento Estructural (variables morfológicas, clima y División Político-Administrativa) y el Grado de Integración (correspondiente a la capacidad que tiene el sistema regional para atenuar estas condiciones desventajosas y lograr niveles de integración que permitan que los territorios sobrepasen, aminoren o mitiguen las condiciones de aislamiento, y puedan acceder a las dinámicas y servicios sociales, económicos, políticos y cívicos, entre otros de los que gozan la mayoría de los habitantes del país) (Subdere 2012).

En un estudio realizado por Subdere, que persiguió, entre otras cosas, identificar y ubicar localidades con mayores condiciones de aislamiento en Chile, se determinó que Arica y Parinacota es la segunda región a nivel nacional con mayor porcentaje de localidades aisladas. En cifras, de un total de 353 localidades de la región, 252 fueron identificadas en condiciones de aislamiento (Subdere 2012), lo que constituye un 71,4%.

En estas 252 localidades con condiciones de aislamiento, continúan viviendo alrededor de 3000 hombres y mujeres (Subdere 2012). Estas personas y sus territorios son cada vez menos, y quienes se mantienen allí, continúan teniendo las expectativas de que el Estado acercará la estructura de oportunidades al lugar y, con ello, se revalorizará el Buen Vivir o, en aymara, “Suma Qamaña”.

¿Por qué es un derecho el desarrollo de las localidades aisladas?

La dignidad de la persona es un elemento de la naturaleza del ser humano que constituye, en virtud de la misma, un fin del Estado. Por ende, el Estado debe promover el bien común y contribuir a crear las condiciones sociales para la realización espiritual y material de las personas, además de la participación igualitaria en las oportunidades disponibles a nivel nacional.

Como antecedente, en 1986, la Organización de las Naciones Unidas establece el derecho al desarrollo como un derecho humano inalienable. En la declaración de ese año se afirma que “la persona humana es el sujeto central del desarrollo y debe ser el participante activo y el beneficiario del derecho al desarrollo” (ONU 1986). También declara que “es imposible la plena realización de los derechos civiles y políticos sin el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales”.

En este tenor, los derechos económicos, sociales y culturales, entendidos como el derecho a la educación, el derecho al hábitat y la vivienda, el derecho a la protección de la infancia y la familia, el derecho al trabajo y el derecho a la salud, la alimentación y el agua, son elementos básicos para la dignidad humana, y deben ser garantizados y custodiados por el Estado en acompañamiento del sector privado y el tercer sector.

Ahora bien, el mismo Estado reconoce que las localidades aisladas se encuentran en una situación de desventaja y desigualdad social respecto del desarrollo del país (Subdere 2012), desigualdad que se expresa en la vulneración e incumplimiento de parte de los derechos económicos, sociales y culturales del Pacto Internacional de DESC⁴.

El crecimiento económico desequilibrado en términos territoriales, donde no todos los actores de la región tienen acceso a las oportunidades que se derivan de dicho crecimiento, o las consecuencias ambientales negativas que se derivan y que afectan a los territorios más aislados, o la falta de pertinencia cultural, son algunas consecuencias no deseadas de los procesos de desarrollo que no contemplan un enfoque de derechos.

El Estado debe proporcionar un desarrollo equitativo e igualitario a todo el territorio, donde los gobiernos regionales y locales, a través de sus políticas, planes y programas locales, deben incidir en el desarrollo sustentable del lugar, proporcionando,

como mínimo, los servicios básicos (agua potable, tratamiento de residuos, electricidad), infraestructura habitacional y comunitaria, vialidad, transporte, salud, educación y seguridad; pero no sólo una oferta particular orientada a personas y familias, sino encaminada hacia el desarrollo comunitario, red de apoyo que debe tener una población para fomentar el Buen Vivir o “Suma Qamaña”, orientada al rescate identitario y revalorización de los recursos propios y arraigo territorial.

El problema social de falta de desarrollo en las localidades aisladas

Chile sigue siendo el país con la peor distribución del ingreso al interior de la OCDE⁵. El país ha realizado esfuerzos para mejorar esta situación que afecta a miles de chilenos y chilenas, pero en los últimos años solo se ha logrado reducir muy tibiamente el indicador en cuestión. Aunque esto es solo un ejemplo de cómo distribuimos en nuestro territorio, porque las desigualdades no solo son de ingresos. De hecho, en los territorios aislados, podemos evidenciar las más altas tasas de desigualdad en el acceso a las oportunidades, lo que conlleva una serie de problemas sociales. A lo largo del camino en contribuir con estos territorios, como Fundación para la Superación de la Pobreza, a través del Programa Servicio País, hemos conocido cientos de relatos en los que las personas que habitaron en algún momento territorios aislados y migraron a la

⁴ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

⁵ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

capital regional por mejores oportunidades, lamentan haber dejado su territorio a la suerte de un futuro incierto.

La falta de desarrollo en las localidades aisladas es un problema social, puesto que la dignidad del ser humano se ve amenazada. Las personas que habitan las localidades aisladas viven en situación de pobreza y vulnerabilidad, con muchas de sus necesidades satisfechas inadecuada y parcialmente.

Este problema social se invisibiliza más aún debido a la baja conciencia que existe a nivel de opinión pública. La alta concentración de la población total de la región en la comuna de Arica (99%), así como la falta de conocimiento de las otras tres comunas de la región y sus localidades, provocan que no se aprecie la realidad de las personas que viven en las localidades aisladas de la región.

Si evaluamos la capacidad que tiene el sistema regional para atenuar estas condiciones desventajosas y lograr niveles de integración que permitan que los territorios sobrepasen, aminoren o mitiguen las condiciones de aislamiento, vemos que la realidad continúa siendo bastante cuesta arriba.

Revisando algunos componentes del grado de integración, damos cuenta de la alta dificultad que poseen las personas que habitan localidades aisladas para acceder a centros de salud, educación secundaria, telecomunicaciones y entidades bancarias, lo que provoca que las personas opten por continuar viviendo en las localidades y estar cada vez más distanciadas de la estructura de oportunidades, o dejen de vivir en las localidades y

abandonen los territorios contribuyendo al despoblamiento masivo de la mayoría de las localidades de la región.

El nulo desarrollo de las zonas aisladas provoca el despoblamiento de estos territorios, la pérdida de saberes populares, la pérdida de productos identitarios, la desvalorización y no visualización del patrimonio ambiental e histórico, el déficit de fortalecimiento de emprendimientos, y la inexistente presencia de servicios públicos. Todo esto contribuye a la migración desde las zonas rurales hacia las zonas urbanas.

La contribución del Estado, el mercado y la sociedad civil al cumplimiento del derecho al desarrollo

El Estado de Chile firma el año 1986 la Declaración sobre el derecho al desarrollo adoptada por la Asamblea General de la ONU, que, en su artículo cuarto, inciso primero, señala que “los Estados tienen el deber de adoptar, individual y colectivamente, medidas para formular políticas adecuadas de desarrollo internacional a fin de facilitar la plena realización del derecho al desarrollo” (ONU 1986).

Al respecto, las políticas públicas en Chile, o las acciones e inacciones del Estado para solucionar problemas públicos, pueden ser entendidas, en lo político, como un comportamiento propositivo, intencional, planeado, no simplemente reactivo, casual. Que se pone en movimiento para alcanzar objetivos a través de ciertos medios: en una acción con sentido. Por otro lado, lo público se refiere al “espacio

colectivo en que se discuten los aspectos que influyen a la vida en sociedad” (Aguilar 1992).

Si entendemos las políticas como el resultado de la interacción entre el Estado y la ciudadanía (Aguilar, 1992), podemos dar cuenta de que esta interacción se comienza recién a generar en la década de los noventa. En lo que respecta a territorios y localidades aisladas, el Estado reconoce la importancia de los mismos como territorios especiales, con características específicas, a fin de integrarlos a la dinámica de crecimiento nacional y a los beneficios de las políticas sociales y productivas.

Ya se señala en la década de los noventa que no se considerarán los criterios economicistas de rentabilidad social, con los que hasta el día de hoy se continúan evaluando los proyectos de desarrollo, que no dan cuenta de la situación puntual de estos territorios. También se señala que “es deber del Estado chileno promover la integración armónica de todos los sectores de la nación y asegurar el derecho de todos sus habitantes a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional, independiente de su lugar de residencia” (Mensaje a la Nación, 21 de mayo de 2000).

La conversación regional que se generó en torno a la conformación de la región en el año 2007, fue el punto de partida para que existiese mayor énfasis en el trabajo de desarrollo territorial que se necesitaba en ese entonces. Fue una demanda sentida de la comunidad, donde la organización de las personas frente a este sentir, el apoyo de los gobiernos locales y los representantes del senado, incidieron en este cambio, no siendo sólo una propues-

ta política de desarrollo, sino que algo que se levanta gracias al movimiento social. El despoblamiento y migración hacia áreas urbanas, donde existe más oferta pública, permite visualizar el malestar de la población.

En el papel del mercado, podemos destacar el caso particular de la Minera Pampa Camarones, donde para potenciar los emprendimientos turísticos y viendo la necesidad de electricidad de la comuna, se puso en marcha un proyecto de electrificación con energías renovables no convencionales, específicamente solar.

En la actualización del estudio diagnóstico y propuestas para territorios aislados (Subdere 2008) las comunas de General Lagos y Camarones se encontraban en el segundo y noveno lugar respectivamente dentro del ranking nacional de aislamiento. Es decir, que la mitad de las comunas de la región de Arica y Parinacota figuran entre las 10 más aisladas de Chile, lo que da cuenta de la visión que se ha tenido para el desarrollo de la región. En ese mismo año se proyectaba avanzar con niveles de inversión en comunas y territorios que estuvieran dentro de la focalización de los Mapas de Territorios Vulnerables (MTV), en los cuales se invertiría independientemente de la rentabilidad social que dieran los proyectos en los diversos ámbitos. Podemos visualizar que, desde entonces a la fecha, los niveles de inversión pública en estos territorios focalizados a través de los MTV han sido deficientes o mínimos, no logrando generar el impacto proyectado.

Posteriormente, en el año 2009, la Política Pública para Territorios Especiales Aislados reconoce que se carece de ins-

trumentos de gestión y programas de desarrollo que recojan las particularidades territoriales, es decir, que se adecuen a las características demográficas, físicas, sociales, culturales y económicas de los territorios definidos bajo algún rasgo común, como por ejemplo, los territorios especiales aislados. Por eso, es importante y necesario plantear una política de Estado que centre su atención en las personas que habitan estos lugares. (Chile, Ministerio del Interior – Subsecretaría de Desarrollo Regional 2009).

Actualmente, el Plan de Desarrollo de zonas extremas, que durante el año 2014 inicia el Diagnóstico con metodologías participativas, y su futura ejecución de dos estrategias importantes de Desarrollo, como la incorporación de servicios básicos y el desarrollo de propuestas de desarrollo económico, se constituye en una oportunidad única para la región. Bajo la premisa de que “todo Chile es Chile”, se reconoce que la desigualdad tiene distintas manifestaciones, incluidas las inequidades territoriales. “Las enormes brechas de oportunidades que actualmente existen entre los distintos territorios, constituyen otro factor generador de desigualdad en Chile” (Chile, Ministerio del Interior 2014), razón por la que el Plan Especial de Desarrollo de Zonas Extremas buscará disminuir estas inequidades desarrollando las áreas de conectividad, infraestructura pública, asentamientos humanos y productividad.

Elementos del Programa Servicio País como contribución al derecho de desarrollo de las localidades aisladas en la Región

El Programa Servicio País se caracteriza por la presencia de profesionales en territorios aislados, lo que genera en el convivir, la interiorización de las particularidades territoriales relacionadas a la demografía del lugar, las características sociales, culturales, económicas y ambientales.

Conociendo las particularidades específicas del territorio, el Programa Servicio País ha colaborado en activar, ampliar, fortalecer, visibilizar y valorar los distintos recursos y capacidades con que cuentan los territorios y localidades aisladas, conectándolos y vinculándolos con la estructura de oportunidades aún muy lejana. Esta distancia es también física, lo que se evidencia en la práctica en las 252 localidades aisladas de la región, que han sido determinadas en el índice de aislamiento, elemento técnico conceptual que demuestra la dificultad estructural que significa garantizar el derecho al desarrollo de las localidades de la región.

Desde el Programa Servicio País se ha contribuido, principalmente, a la descentralización del capital humano, a estar y acompañar en la cotidianeidad a las comunidades, organizaciones, personas y familias en las más diversas condiciones. Ese estar acompañando es un elemento central reconocido por las comunidades para visibilizar las capacidades, recursos y potencialidades de los territorios aislados donde el programa ha trabajado. Acercar la estructura de oportunidades en los di-

versos ámbitos del bienestar a localidades aisladas es una de las contribuciones que ha logrado el programa, acercando recursos, programas, proyectos y oportunidades.

El programa se destaca por el estar a un nivel micro y meso escala: enfatizando el rol que desempeñan los profesionales al, convivir, compartir, respetar y vincularse con las personas, organizaciones y comunidades aisladas, lo que le ha permitido intermediar con otros niveles de injerencia en nivel macro, dando a conocer a las autoridades locales y servicios públicos las necesidades sentidas por la comunidad. El modelo de intervención del programa, con enfoque promocional, intenciona desde el inicio procesos participativos, mediante el diagnóstico, la devolución y la retroalimentación con la comunidad, lo que se traduce en levantar demandas sentidas para ejecutar el plan de trabajo; lo anterior permite “bajar” los servicios y ofertas adecuadas y pertinentes a sus necesidades.

Los Ámbitos del Bienestar⁶ en el PSP⁷, son comprendidos como derechos básicos y como medios que colaboran en la satisfacción y/o activación de necesidades existenciales y axiológicas (Max-Neef, Elizalde y Hopenhayn, 1994), perspectiva que permite entender a la pobreza, no sólo desde falta de recursos económicos y/o materiales, sino a personas que viven en contextos vulnerables, que no han logrado desplegar total o parcialmente sus formas de ser, hacer y estar.

El programa apoya a los grupos humanos a construir y acceder a una educación de calidad, siendo intermediadores y gestores de recursos, para mejorar los espacios de educación extracurricular, incidiendo en el trabajo de la comunidad educativa. Propicia hábitat libre de contaminación, mediante experiencias innovadoras de Gestión Ambiental Local, trabajo en mesas territoriales donde participan todos los actores en búsqueda de soluciones o una visión en común de desarrollo sustentable del territorio; trabaja con comités de viviendas, para la construcción de proyectos pertinentes al patrimonio arquitectónico; empoderando a las comunidades para ser líderes activos en los Planes de Emergencias Locales, explicando a la comunidad la importancia y el rol que les cabe en dar respuestas oportunas ante estos tipos de sucesos, entre otras. La cultura es vista como un elemento inherente al ser humano, donde todas y todos somos cultura, rescatando el patrimonio cultural, espacios públicos, aprendiendo diferentes técnicas de expresión artística, relevando el arte ancestral, urbano y doméstico. El ámbito trabajo no es visto sólo como acceso a recursos económicos individuales, sino como el acceso al amplio abanico de posibilidades de emprender asociativamente, reconocer los recursos del territorio, propiciar el arraigo, producir limpiamente, incidir en una economía solidaria y comercio justo, acceder a mercados de productos orgánicos, rescate patrimonial, histórico y natural, a través del turismo y técnicas de tutorías integrales; enfocado a jóvenes y pequeños produc-

⁶ Educación, salud, vivienda-hábitat, trabajo y participación.

⁷ En adelante Programa Servicio País.

tores. Los elementos antes descritos son contribuciones de jóvenes que trabajan por un país más justo y equitativo; son los profesionales del Programa Servicio País.

A modo de conclusión: ¿cómo pueden el Estado, el mercado y el Programa Servicio País contribuir a hacer valer el derecho a desarrollo de las localidades aisladas en la región?

Como organización y por medio del compromiso del programa con las personas que viven en contextos de aislamiento y situación de vulnerabilidad, se aspira a cambiar algunos aspectos de la realidad social, económica, política y cultural de la región, principalmente coadyuvando a la permanencia de las personas en los territorios y localidades aisladas.

Para tal efecto, proponemos la incidencia política como área a desplegar en cuanto a desarrollar propuestas tendientes a perfeccionar la política pública y hacerla más pertinente con los distintos territorios, conjuntamente con crear una política pública de desarrollo descentralizado y gobernanza territorial. Se deben posicionar estos problemas, como problemas públicos, ya que la inexistencia, escasez y falta de pertinencia de la política pública no es entendida en un contexto regional, donde cerca del 99% de las personas viven en la comuna de Arica y no se conoce apenas la realidad de las otras comunas de la región.

Al influir en las distintas instancias públicas y privadas, en distintos niveles, es un imperativo ético plasmar trabajos con el fin de mejorar las condiciones actuales de cientos de ciudadanos y ciudadanas en los diversos ámbitos del bienestar.

Se debe contribuir, de mejor y mayor manera, al legítimo derecho a desarrollar las localidades aisladas, a superar la visión limitada del aparato estatal. Esta visión se proyecta en los diversos servicios y en sus funcionarios, dada la baja presencia del aparato público en localidades aisladas, que cuando se logra llegar se hace con programas y proyectos, la mayoría de las veces, muy poco pertinentes para las realidades de estos territorios, en plazos y tiempos disímiles, y con apoyos distintos a los que se requieren. Esto se tiende a producir porque, al no haber una presencia constante y cercana del Estado, que se condiga con las políticas públicas, no se logran visualizar las necesidades sentidas. Muchas veces, los servicios públicos, al menos en la región de Arica y Parinacota, poseen la responsabilidad de trabajar en toda la región, pero poseen limitantes financieras y de personal, que les impide visitar otras comunas, acentuando aún más la condición de aislamiento de éstas por la no llegada de programas y apoyos de estos servicios hacia la localidad. Es habitual, además, que los mismos ariqueños/as no conozcan la región, lo que dificulta más la intención e interés para generar trabajos en aquellos territorios aislados que se desconocen.

Proponemos como programa PSP, seguir contribuyendo a acercar a los ciudadanos y ciudadanas de localidades aisladas a la estructura pública, y viceversa; promocionando la convocatoria de las distintas

organizaciones de localidades aisladas a ser parte del diseño, aceptación, adaptabilidad y aplicabilidad de los diversos programas públicos que se generen en vías de desarrollo de localidades aisladas; potenciar y apoyar a los gobiernos locales en llegar más y mejor a las localidades aisladas a través de convenios entre los municipios y la Dirección del Programa, para implementar en localidades aisladas intervenciones del Programa Servicio País.

Una de las propuestas de la Fundación Superación de la Pobreza, a través del Programa Servicio País, en la región de Arica y Parinacota, es allegar recursos provenientes del gobierno regional a través de la inclusión en la glosa presupuestaria del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, con la finalidad de generar la implementación de mayores intervenciones del Programa Servicio País en las localidades aisladas que sean de interés de los diversos agentes locales.

Desde el Estado, se puede contribuir al desarrollo de localidades aisladas por la vía de cambios estructurales, como en la Ley Orgánica de Municipalidades, con propuestas de interés en aquellos municipios que poseen gran porcentaje de sus localidades aisladas. Un ejemplo claro de ello es la necesidad de creación de oficinas de Obras Municipales en territorios rurales pequeños.

Se debe contribuir a la diferenciación de los gobiernos locales por tamaño, donde los programas públicos que se deban aplicar estén a la medida de sus capacidades y necesidades. Hoy, casi todos los municipios deben aplicar de igual manera a los programas sociales de los ministerios.

Es recomendable, incentivar a organismos privados a focalizar al menos un porcentaje de sus trabajos en localidades aisladas, que contribuyan a generar mínimos sociales garantizados en las diversas áreas del bienestar

Conviene integrar a las universidades a generar estudios e investigaciones que den cuenta de la realidad y proyecciones de las localidades aisladas.

Desde el Mercado, no solo se puede generar la conciencia necesaria, sino que desde sus estatutos y su estructura, también es posible llegar con una oferta de productos y servicios a aquellas localidades en las que, aún no teniendo la misma rentabilidad que otras, es un imperativo estar, es vital la presencia de las empresas para poder ofertar productos y servicios, al menos desde las necesidades básicas. Por ejemplo, es el caso de las empresas constructoras que estén dispuestas a contratar trabajos con el Estado para la construcción de viviendas, puentes o caminos en localidades aisladas.

En el mismo tenor, las empresas deben generar desde su estructura, acciones de Responsabilidad Social Empresarial, no solo en sus áreas de influencia, sino que también en localidades aisladas.

Bibliografía

- Asamblea General Organización Naciones Unidas, (1986), "Declaración sobre el Derecho al Desarrollo".
- Aguilar, Luis (1992), "La Hechura de las Políticas Públicas", Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, Ciudad de México.
- Chile, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (2008). "Actualización estudio diagnóstico y propuesta para territorios aislados".
- Chile, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (2012). "Estudio de identificación de localidades en condiciones de aislamiento.
- Chile, Ministerio del Interior - Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (2009). Política Pública Para Territorios Especiales Aislados (Documento Base).
- Chile, Congreso Nacional (2000). "Ricardo Lagos, Mensaje Presidencial a la nación 21 de Mayo", Disponible en: http://historiapolitica.bcn.cl/mensajes_presidenciales.
- Chile, Gobierno de Chile (2014). "Ministro Peñailillo encabeza presentación del Plan Especial de Zonas Extremas, Disponible en: <http://www.gob.cl/2014/12/12/ministro-peñailillo-encabeza-presentacion-del-plan-especial-de-zonas-extremas/>.
- Max-Neef, M. A, Elizalde. A. y Hopenhayn, M., (1994). "Desarrollo a escala humana: conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones". Barcelona: Icaria Editorial.



**POLÍTICAS SOCIALES DISTANTES Y VISIBILIDAD DE LOS
TERRITORIOS EXTREMOS. LOS CASOS DE PUTRE Y DEL
VALLE DE CODPA DESDE LA EXPERIENCIA PROFESIONAL
EN SERVICIO PAÍS**

Mauricio Ramos Baltolu¹

Resumen

Los territorios extremos no solo se encuentran aislados y distantes territorialmente, sino que también el Estado posee políticas sociales que “los alejan” de otros chilenos. A partir de ello se plantea el concepto de “políticas públicas distantes” entendidas como aquellas políticas que distancian a comunidades y sujetos de los centros de decisión. También se plantea la inaplicabilidad de este tipo de políticas por la no consideración de las realidades territoriales y culturales de los distintos pueblos.

La experiencia de vivir y trabajar en territorios aislados, en el marco del programa Servicio País, permitió a este investigador conocer de cerca la incapacidad de las políticas sociales del Estado de impactar a todos los ciudadanos. Las complejidades que contiene cada territorio, en relación a su realidad geográfica y cultural, entre otras, devela que la poca pertinencia de políticas centralizadas dificulta el desarrollo de las comunidades en armonía con su contexto, su tradición y en muchas ocasiones, las hace simplemente inaplicables.

Visibilizar esta problemática, buscar puntos de incidencia en los cuales se reflejen las necesidades de los territorios aislados y transmitir en las soluciones, propuestas con pertinencia cultural y territorial, no debe ser fruto de la premura o de la emergencia, sino de la voluntad política de desarrollar el país de forma descentralizada a todo nivel, de tal forma que dicho desarrollo resulte más armónico con su territorio diverso y su realidad multicultural.

Palabras clave: políticas públicas distantes, descentralización, política habitacional.

¹ Arquitecto. Profesional Servicio País ciclo 2012- 2013, comuna de Camarones, ciclo 2013-2014, comuna de Putre, Región de Arica y Parinacota.

Introducción

El Chile actual se caracteriza, por ser un país con un alto grado de centralismo en lo social, en lo político y en lo económico (López, 2014), situación que no solo se traduce en lo que respecta a la administración del Estado y del sector público, con gran centralismo del poder político, sino que también se expresa en la centralización del desarrollo económico, del acceso a la estructura de oportunidades, del capital humano y hasta de la visibilización de las problemáticas sociales.

Nuestro país es uno de los más centralizados de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), y en el contexto latinoamericano, siendo el único que, por ejemplo, no elige directamente a sus autoridades regionales, lo que repercute en el adecuado desarrollo armónico del país, su futuro y en especial, en las regiones (CAPDDR, 2014). Esta es una problemática que se ha propuesto abordar el país, dentro de los compromisos presidenciales, como parte de una política de Estado dentro de una agenda para la descentralización.

La realidad geográfica y la configuración demográfica de Chile, contribuyen a la manifestación del centralismo, a través de profundas desigualdades entre las regiones y la capital de la nación, y que también se expresan al interior de las mismas regiones y sus propias capitales, las que desarrollan ciertas ventajas por sobre otras ciudades, donde el acceso a los servicios, las oportunidades y el desarrollo de las personas presentan brechas

extremas, sentidas a manera de exclusión y e incluso como falta de reconocimiento y visibilidad de algunas comunidades y pueblos.

El actual modelo de desarrollo de nuestro país se ha direccionado mediante políticas públicas que buscan, en cierto grado, “emparejar la cancha” en relación al acceso a las oportunidades para todos los chilenos. Y aunque se han configurado políticas que buscan el desarrollo de la comunidad, estas siguen reflejando el centralismo arraigado en lo que podríamos decir en “ADN nacional”, al plantear, por ejemplo en la política habitacional, un sistema de herramientas que no reflejan los matices que un territorio diverso como el nuestro presenta replicando esta matriz de unificación, con pocas opciones de innovar, por consiguiente al contrario de la naturaleza territorial, no plantea luces de descentralización y “flexibilización territorialmente pertinente” en uno de los aspectos fundamentales de la vida ciudadana como el espacio donde habitamos.

La política habitacional chilena se puede considerar exitosa en lo referente a la disminución del déficit habitacional, puesto que pasó de un millón de viviendas en 1990 a 420 mil en 2009 (Minvu, 2011), siendo la región de Arica y Parinacota de las regiones que más ha disminuido su déficit de vivienda con interés social.

Esta disminución en el déficit de vivienda con interés social, se debe a las masivas acciones de construcción de vivienda por

parte del sector público, sobre todo hasta mediados de la década pasada (CChC, 2013).

Según datos del portal Observatorio Habitacional del Minvu, este déficit alcanza a cerca de 8 mil viviendas nuevas requeridas en lo citado como déficit cuantitativo, de las cuales un porcentaje mayoritario corresponde a vivienda de interés social para la región de Arica y Parinacota. (Observatorio Habitacional, Minvu, 2013).

Sin embargo, en el caso de los territorios aislados de la zona andina de la región de Arica y Parinacota, se suman décadas de nula movilidad de la política social de vivienda, resumiéndose ésta en acciones reactivas como respuesta luego de grandes sismos u otras emergencias.

Podría considerarse alentador el dato respecto de que la región es de las que más ha disminuido su déficit, pero al contrastarse este con los datos a nivel comunal, quedan en evidencia una vez más la centralización de las soluciones y la lejanía e inaplicabilidad de la política en los sectores aislados, no existiendo variaciones a considerar tanto en el déficit cuantitativo como cualitativo.

La comuna de Putre presenta un déficit cuantitativo, estimado según Ditec—Minvu de 145 viviendas nuevas requeridas en tanto que la comuna de Camarones tiene déficit de 150 viviendas. (Observatorio Habitacional, Minvu, 2008)

La difícil aplicación de la política en territorios extremos como Putre o Codpa, por su realidad geográfica y cultural, así como por su configuración demográfica y realidad económica, con lo cual no solo

es suficiente la distancia física que poseen estos territorios para considerarse aislados, sino que esta característica inherente a espacios culturales especiales, enfatiza el aislamiento y la exclusión desde una forma más abstracta.

Las políticas, como hoy las conocemos, se manifiestan como políticas distantes, o que alejan el desarrollo y además se plantean excluyentes, sin considerar la riqueza cultural, geográfica y propia de la comunidad en la aplicación de las mismas.

El desarrollo de políticas públicas de ámbito nacional, donde se han incorporado medidas para una mejor distribución de los recursos, no parece ser suficiente, ya que a la fecha, la cobertura de estas políticas sociales de ámbito habitacional y urbano, no ve grados de aplicabilidad e instalación que aporte al desarrollo de estos territorios. (Servicio País Putre, 2013)

La experiencia de vivir y trabajar en territorios aislados, como Putre o Codpa (Camarones), permite conocer de cerca la incapacidad de aplicación que enfrentan las políticas públicas sociales que el Estado provee y promueve en dirección del bienestar de nuestras comunidades. Las complejidades que contiene cada territorio, en relación a su realidad geográfica, cultural, entre otras; evidencia que la no pertinencia de estas políticas centrales dificulta el desarrollo de las comunidades en armonía con su contexto, su tradición y en muchas ocasiones, las hace inaplicables. Es labor de profesionales instalados en el territorio, como es el caso de los profesionales del programa Servicio País, ser puente articulador en la visibilización de esta situación y en la búsqueda de la transformación, de la participación acti-

va y de la instalación de capacidades en la comunidad como mecanismo de desarrollo local y agencia de cambio.

1. Las intervenciones de Servicio País y el rol de los profesionales en la visibilización de las problemáticas en territorios aislados

Servicio País aborda las realidades territoriales y las coteja con las realidades administrativas y de aplicación de las políticas públicas y sociales promovidas por el Estado. Así, tiene la oportunidad de poder contrastar la situación general de estas temáticas, la situación de las localidades donde se inserta y reflexionar respecto de cómo se ha actuado y cuál es incidencia en el incentivo a la participación comunitaria como protagonista del desarrollo local.

Es importante abordar los efectos de las políticas públicas sociales distantes, en ejemplos como la política habitacional, en su dimensión nacional, y contrastar con la realidad territorial local la aplicabilidad de las mismas, así como su evolución como medio de exposición al distanciamiento de las mismas de los territorios aislados.

El contexto de esta reflexión es lo abordado en las intervenciones Servicio País de hábitat y vivienda en las comunas de Putre y Camarones, en este caso, la intervención del Valle de Codpa, de los años 2012 y 2013, donde el programa Servicio País se instaló para acercar la estructura de oportunidades tanto pública, a través del convenio Minvu, como privada exis-

tente para mejorar la calidad de vida de las comunidades, respetando la multiculturalidad del territorio y la concepción del “buen vivir” de la comunidad Aymara.

2. Políticas Sociales distantes y el estado que excluye

En el Mensaje del 21 de mayo, la Presidenta de la República manifestó: “no podemos construir las mismas viviendas en el norte grande que en el extremo sur. Y no es lo mismo vivir en Ránquil que en Chillán; en Lago Ranco que en Valdivia” (Mensaje Presidencial, 2014) indicando con ello el inicio de la aplicación de una política de atención a los territorios aislados, extremos, rurales, de acceso al sistema público, de obtención de soluciones habitacionales, donde se reconocería la realidad territorial, geográfica y cultural del país.

Una política de desarrollo urbano y de acceso a la vivienda que abogue por un crecimiento pertinente a las condiciones territoriales de un país diverso como Chile, debe ser el objetivo principal para lograr el desarrollo de manera inclusiva, independiente del lugar y de la ubicación geográfica de las comunidades. No es lo mismo vivir en Putre que en Arica y no es lo mismo vivir en Codpa o Guallatire que en Putre. Pero de igual manera, todos tenemos la necesidad de habitar en un espacio adecuado, independiente de la ciudad, pueblo o caserío en que establezcamos como nuestro hogar.

La dificultad de acceso útil a los mecanismos de bienestar disponibles, hacen que soluciones para estas necesidades tengan más impacto que en otros territorios.

Existen brechas en la dimensión y mejoramiento del hábitat, tanto en lo referente a lo residencial, como en el hábitat comunitario, y carencia de instrumentos y necesidad de planificación más acotada a las necesidades que plantean las comunidades, que busque integración y pertinencia territorial de las soluciones.

El trabajo en las intervenciones de Codpa y Putre, se enfocó principalmente en el desarrollo de iniciativas y proyectos relacionados con el mejoramiento del espacio comunitario, así como en las condiciones de habitabilidad residencial, desarrollando un sentido de pertenencia e identidad cultural, en la gestión y diseño de las respuestas a estas necesidades.

La deficiencia en aplicación de la política habitacional en territorios aislados, convierte la acción de los municipios en la clave para satisfacer las necesidades de mejoramiento del hábitat de los vecinos, es por esto que durante el ciclo 2012 del programa Servicio País, en el valle de Codpa y en virtud de la incorporación de esta temática en la comuna, se trabajó en el desarrollo y diseño de soluciones en lo que se denominó “programa mejoramiento de habitabilidad”, gestionado y financiado con fondos de la municipalidad de Camarones, a través de su dirección de desarrollo comunitario.

La homogenización de los requisitos de postulación, marcos normativos de construcción y de participación del componente privado para dar solución a la demanda habitacional y de requerimientos de viviendas en zonas aisladas como el Valle de Codpa, evidencian la centralización de la política pública en esta y otras materias. Como se dijo, nuestro país no solo

es altamente centralizado en este punto, sino que aleja de los centros de decisión, sean cabeceras nacionales o regionales, la resolución de estos conflictos, y centraliza el capital humano y profesional del país. En este punto está también el sentido del programa Servicio País que busca promover y descentralizar la distribución de las capacidades profesionales de Chile en territorios que no son centro de atracción de los profesionales y técnicos que año a año egresan de la educación superior.

La centralización de las problemáticas sociales, con la invisibilización de estas en la opinión pública nacional y también regional, en el caso de las pequeñas localidades, dificulta la toma de decisión y la voluntad política para la resolución de conflictos y necesidades sentidas en la comunidad. Éstas muchas veces refieren a problemáticas de habitabilidad, calidad de vida o del derecho a acceder a espacios de calidad, a la cultura, a la salud pertinente, entre otras. Otra labor que los profesionales Servicio País llevan adelante tiene que ver con descentralizar las necesidades y fundamentalmente, visibilizar en todo su contexto los territorios en los cuales se inserta el programa.

3. Nuestra experiencia en visibilizar los territorios

El Estado, como promotor de la política de acceso a la vivienda, tiene en virtud de esta, el objetivo de cautelar la calidad de vida de la comunidad posibilitando la producción de soluciones que cumplan los mínimos necesarios para el desarrollo de las personas, de manera integrada y con acceso a las oportunidades de pro-

moción y desarrollo. La política habitacional integra la producción de viviendas, y que estas se establezcan en sitios constituidos con acceso a servicios, espacios de encuentro, de generación de redes y conexión con la ciudad.

Si bien la política habitacional chilena ha permitido la disminución del déficit cuantitativo (de requerimientos de vivienda nueva) ha dejado como materia pendiente el déficit cualitativo (de mejoramiento a la vivienda precarizada existente) y de calidad de las soluciones que se entregan a las familias.

Durante las últimas décadas, la política habitacional se ha centrado en la producción de vivienda a través de la subvención de la demanda y la participación de los actores privados en la superación del déficit existente, permitiendo una disminución progresiva del mismo, destacándose como uno de los países que poseen menor porcentaje de déficit de viviendas de interés social como proporción del total de hogares en Latinoamérica (Chamorro, 2013).

La región de Arica y Parinacota, se ubica en el tercer lugar de las regiones con mayores necesidades de vivienda, con un requerimiento de 45 unidades por cada mil habitantes, según el Observatorio Habitacional de Minvu, realizado con datos censales y actualizado para individualizar la realidad regional. Cabe mencionar que las tres regiones con mayores requerimientos son precisamente las pertenecientes al norte grande (Arica y Parinacota, Tarapacá y Antofagasta)

A nivel comunal, entre las localidades que se encuentran al tope de la lista con un requerimiento o déficit de más de 100 unidades por cada mil habitantes, se encuentran las comunas de Colchane y Camiña en la región de Tarapacá y las comunas de Camarones, Putre y General Lagos en la región de Arica y Parinacota.

La deuda pendiente y el desafío de la política habitacional chilena, está en su aplicación en las zonas rurales, principalmente en las zonas extremas, como Putre o como Codpa, en las cuales la búsqueda de la identidad y pertinencia cultural y territorial podría ser parte de una mejor gestión de la política social, para satisfacer las necesidades de vivienda y de mejoramiento del hábitat residencial y comunitario precarizado de los territorios.

En el marco del convenio de la Fundación Superación de la Pobreza con el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, se estableció un trabajo continuo en conjunto, para el caso particular de la región, que refiere a la ejecución del Subsidio de Protección del Patrimonio Altiplánico. En ese marco, el programa Servicio País trabajó en el levantamiento arquitectónico y catastro de la información para la futura aplicación de este subsidio a beneficiarios de las localidades de sus territorios de intervención. Así también, se trabajó en forma conjunta con otros actores en la definición de los polígonos patrimoniales sobre los cuales se define el área de acción futura de este beneficio.

Esta experiencia de trabajo con la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo de Arica y Parinacota, buscó incluir pautas de pertinencia local en el desarrollo y conceptualización de la

aplicabilidad y ejecución del Programa de Protección del Patrimonio Familiar. Se trabajó en la dimensión de los requisitos de postulación, de la materialidad con la cual se pueden dar respuesta las problemáticas presentadas, así como en la misma definición del espacio o área de aplicabilidad del programa, buscando atender sectores por mucho tiempo rezagados y que la política habitacional tradicional excluye.

Habitar en los territorios en los cuales trabaja Servicio País y focalizar su acción en el desarrollo de iniciativas y apalancamiento de recursos en conjunto con los vecinos, permite conocer, a pesar de estar insertos en la ejecución de ámbitos específicos, la aplicabilidad de diversos fondos o normativas en estas zonas de la región. Un trabajo en esa línea se pudo realizar con la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (Conadi) y con la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Subdere), puesto que se pudo conocer los alcances que tiene el estatus de Área de Desarrollo Indígena o ADI en nuestro país.

Chile como país diverso y multicultural, necesita de una política de desarrollo que recoja esta riqueza, y no es menor la adaptabilidad de la política habitacional y de desarrollo urbano, para esta realidad territorial.

El trabajo realizado en conjunto con la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo de Arica y Parinacota y las intervenciones Servicio País de Putre (Payachatas) y del Valle de Codpa (Ofragía), durante el año 2012, permitió visibilizar las situaciones existentes en las localidades y manifestar la pertinencia de definir

las como área de intervención, ya que se debía en su oportunidad, estimar un polígono de aplicabilidad de este llamado subsidio altiplánico.

La ventaja de la definición del polígono propuesto por el equipo de profesionales Servicio País en la región al Minvu, a través del Área de Desarrollo Indígena (ADI), permitió en primera instancia, a establecer una medida descentralizadora en la región, ya que esta área está definida por la zona interior (Provincia de Parinacota, y zona alta de la comuna de Camarones) y no contempla dentro de su influencia la comuna de Arica. Ello permitió diseñar una plan especial de mejoramiento de la vivienda (déficit cualitativo) pertinente con la realidad territorial de la zona andina. Además de tener establecida una zona de aplicabilidad del subsidio en una polígono validado y concreto, este tenía ventajas en materias de inversión que permitieron concurrir con recursos de otros sectores (ej. Fondo Nacional de Desarrollo Regional). También se permitió su incorporación en la inversión del mejoramiento de la vivienda, dentro de un polígono ADI, donde existe la posibilidad de intervenir en áreas de propiedad privada por parte del Estado de Chile y suplementar recursos para soluciones de mayor impacto, dinámica que no es posible en un sector no incorporado por el ADI, bajo la premisa de que el Estado no puede intervenir en la propiedad privada.

Al igual que en la Intervención del Valle de Codpa, en la intervención Payachatas de Putre se trabajó con la priorización en las temáticas del mejoramiento del hábitat residencial y el mejoramiento del hábitat comunitario teniendo énfasis locales como la recuperación de la tradi-

ción local arquitectónica andina en estos ambos aspectos antes mencionados.

Es común para estos territorios, y en general para la zona andina de la región, territorio extremo al que también podemos incluir la comuna de General Lagos que no es atendida por Servicio País actual-

mente, la problemática de la desvinculación de manera física, geográfica y comunicacional de los centros de decisión y de apoyo social de mayor magnitud, como es la ciudad de Arica principalmente, lo que replica los efectos centralizadores de nuestro país, pero con un impacto mayor al conocido centralismo santiaguino.

“LOS SERVICIOS Y LA INFORMACIÓN NO LLEGAN DE MANERA OPORTUNA A PUTRE, LO QUE DIFICULTA PODER ACCEDER A ELLOS DE FORMA EXPEDITA.”

(Servicio País Putre, 2013)

Por eso nos enfocamos en manifestar la descontextualización de la política pública habitacional, la cual no permite in-

corporar la realidad cultural y la tradición constructiva local.

“SE PIERDEN TÉCNICAS TRADICIONALES, OPTIMAS Y PERTINENTES CON EL ENTORNO Y REALIDAD TERRITORIAL, AL RECURRIR A HERRAMIENTAS PÚBLICAS PARA EL MEJORAMIENTO Y NO PODER INCORPORARLAS COMO SOLUCIÓN, NO ESTÁN NORMADAS.”

(Servicio País Putre, 2013)

La estandarización de las normativas de aplicación de los programas, por ejemplo, de subsidio habitacional, no vinculando las exigencias entre una normativa y otra. No hay vinculación de diversas normativas aplicables a los proyectos de hábitat, como por ejemplo la norma térmica, con el financiamiento para conjuntos habitacionales solidarios.

En Putre, se aplica el mismo monto de subsidio que en Arica, en circunstancias que las exigencias son diferentes, como la norma térmica, que es la más extrema

(como en Punta Arenas), pero no se suplementan fondos por esa causa ni por la lejanía de la localidad. En Putre el m² de construcción habitable es aproximadamente un 75–80% más costoso que en la ciudad de Arica. (Minvu, 2013).

La dificultad de aplicación de la política pública, la falta de contextualización de ellas a los territorios, hace que las mismas comunidades visualicen la obstaculización en su aplicación, provocando que los miembros activos de la comunidad relativicen el valor de estas manifestaciones

culturales y de tradición constructiva y arquitectónica local.

No se debe pensar en la vivienda solo como manifestación física de una cultura, sino que como reflejo importante, en su uso, de la forma de vida de las personas.

Las temáticas relacionadas al hábitat no eran consideradas como priorizadas. Hoy la comunidad vivencia de manera positiva las temáticas de mejoramiento del hábitat, incorporando y valorizando el rescate patrimonial y de la cultura local del hábitat dentro de las iniciativas mencionadas. La poca apropiación de los espacios comunitarios, debido a la incomodidad funcional que manifiestan las personas a su uso, se debe principalmente, de acuerdo a menciones de la gente, a la nula participación que ha tenido la comunidad en las intervenciones, como por ejemplo, en la plaza pública de Putre, por lo que hay un sentimiento de desaprobación de la misma, así como la evidente falta de espacios adecuados para el desarrollo de actividades en ella.

Es sentida la demanda de acceso a las herramientas existentes, así como poder incorporar la tradición local en las soluciones, incorporar elementos locales y mayores grados de participación en la configuración del hábitat comunitario.

Las principales problemáticas a abordar por la intervención Payachatas en la comuna de Putre, así como también, por la intervención en el Valle de Codpa por parte de Servicio País, se definieron como el mejoramiento del hábitat residencial y el acceso a soluciones habitacionales. Se tuvo como experiencia lo sucedido con el proceso del subsidio habitacional

del Comité Taapaca Marka, que incentivó en su oportunidad a la propia comunidad a poder organizarse y desarrollar iniciativas como esta, en dirección de obtener soluciones habitacionales.

Acercar la estructura de oportunidades a la comunidad, en lo que refiere a las soluciones de vivienda, ha incentivado a otros grupos a manifestar su inquietud a los profesionales Servicio País y ser incluida como una deficiencia sentida y necesaria de abordar en el ciclo de intervención.

Resultó positivo contar con la experiencia de Taapaca Marka, ya que la labor de Servicio País es este caso, radicó en que este grupo fuera también conductor de otras iniciativas similares, vinculándolos para hacer sustentables estas agrupaciones nacientes más allá del cierre del ciclo programático del Programa.

El mejoramiento de la vivienda puede considerarse como primera prioridad, ya que como se ha dicho, afecta en muchas dimensiones el bienestar de la comunidad. Se destaca el interés de las personas en participar en estos proyectos, por la entusiasta incorporación a nuevas herramientas del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, como el Subsidio de Protección del Patrimonio Altiplánico, que en la región, con el apoyo de Servicio País, ha registrado a numerosas familias que necesitan el apoyo en el mejoramiento, así como el renacimiento del interés, masivo, de la preservación del legado arquitectónico y cultural andino.

En el mejoramiento del hábitat comunitario, está la perspectiva de la reapropiación de los espacios públicos de la localidad, pero manifestando el interés de la

gente de mayor grado de participación en la configuración de los mismos. En estos puntos de mejoramiento y creación de espacios adecuados y pertinentes en la comunidad, se proyecta el desarrollo de los mismos mediante las herramientas que Minvu y Serviu poseen, además de las planteadas por el propio municipio, los cuales gracias al trabajo de Servicio País, pueden incorporar las demandas mencionadas por la comunidad con la metodología participativa que ellos desean para sus espacios.

Conclusiones

La oportunidad que representa poder diagramar desde su inicio la implementación de un programa habitacional, a través de la iniciativa del Ministerio de Vivienda y Urbanismo con un llamado especial del Programa de Protección del Patrimonio Altiplánico, permitió tener un esbozo de pertinencia territorial en la aplicación de una política de mejoramiento del hábitat y la vivienda. No obstante, dicha experiencia puntual sigue siendo insuficiente ya que el requerimiento fundamental es contar con una política habitacional y de desarrollo urbano, descentralizada, que recoja desde su concepción la diversidad de nuestro país.

Problemáticas como la precarización y el deterioro del hábitat residencial, identificado como déficit cualitativo son de gran impacto en las comunidades acompañadas por los profesionales Servicio País, que han podido experimentar la dificultad en el acceso a soluciones para el mejoramiento del hábitat, no por la inexistencia de herramientas, sino por la distancia

que representan debido a la baja identificación territorial, cultural y técnica para su aplicación en territorios como Putre o el Valle de Codpa.

De esta forma, resulta esencial la labor de visibilizar, activar y conectar, que son los ejes en los cuales se centra la acción del profesional Servicio País inserto en el territorio y vinculado a la recuperación de la imagen urbana y patrimonio local en el caso de las comunidades andinas Aymaras de la región.

Por eso, el programa busca visibilizar las dificultades de acceso de las “políticas sociales distantes”, además de la riqueza cultural y las oportunidades de desarrollo que tienen los poblados, enmarcados en la pertinencia territorial. Se debe así, promover la conformación de organizaciones dirigidas al mejoramiento y adquisición de soluciones habitacionales, activándolas e incentivando la participación como factor fundamental del desarrollo local y la transformación social.

Bibliografía

- Chamorro D, Claudia (2013). Política habitacional en Chile: Historias, resultados y desafíos. Santiago: Cámara Chilena de la Construcción.
- López M, Ernesto (2014). El giro histórico de la descentralización: hacia el Chile que las regiones necesitan: Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile.
- Simian, José Miguel (2010). Logros y desafíos de la política habitacional en Chile: CEP 2010.
- Henoch, Paulina y Horst, Battina (2011). Déficit habitacional, se mantiene tendencia al alza.
- Fundación Superación de la Pobreza (2013). Umbrales sociales para Chile, una nueva mirada sobre la pobreza.
- Fundación Superación de la Pobreza (2012). Voces de la pobreza; significados, representaciones y sentir de personas en situación de pobreza a lo largo de Chile.
- Revista Instituto de la Vivienda N°68 (2010). Integración social y exclusión: Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo/PNUD (2013). Hacia una nueva política urbana para Chile, vol. 1 Antecedentes Históricos.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo / PNUD (2013). Hacia una nueva política urbana para Chile, vol. 3 Elementos de Diagnostico.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo / PNUD (2013). Hacia una nueva política urbana para Chile, vol. 4 Política nacional de desarrollo urbano.
- Gobierno de Chile (2014). Mensaje Presidencial 21 de mayo, Presidencia de la República.
- Gobierno de Chile (2014). Mensaje Presidencial, sectorial Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- Gobierno de Chile (2014). Mensaje Presidencial, regional Arica y Parinacota, Presidencia de la República.
- Ministerio de Desarrollo Social (2011). Informe de política social.
- Comisión asesora presidencial en descentralización y desarrollo regional (2014). Propuesta de política de estado y agenda para la descentralización y el desarrollo territorial de Chile.
- Libertad y Desarrollo (2012). Déficit habitacional en Chile, las cifras que revela la CASEN 2011.
- Portal Observatorio Urbano, Ministerio de Vivienda y Urbanismo. www.observatoriourbano.cl.
- Portal Observatorio Habitacional, Ministerio de Vivienda y Urbanismo. www.observatorioriohabitacional.cl.

SOMOS una institución privada, sin fines de lucro y con intereses públicos, cuyos orígenes se remontan a 1994.

CREEMOS que superar la pobreza que experimentan millones de chilenos y chilenas en nuestro país es un desafío de equidad, integración y justicia social.

CONTRIBUIMOS a la superación de la pobreza promoviendo mayores grados de equidad e integración social en el país, que aseguren el desarrollo humano sustentable de las personas que hoy viven en situación de pobreza.

DESARROLLAMOS nuestro quehacer en dos líneas de trabajo: por una parte, desarrollamos intervenciones sociales a través de nuestro programa SERVICIO PAÍS, que pone a prueba modelos innovadores y replicables para resolver problemáticas específicas de pobreza y, por otra, elaboramos propuestas para el perfeccionamiento de las políticas públicas orientadas a la superación de este problema, tanto a nivel nacional como local. Así desde nuestros orígenes hemos buscado complementar, desde la sociedad civil, la labor de las políticas sociales impulsadas por el Estado de Chile.

Desde nuestros inicios trabajamos en alianza con el Estado de Chile y municipios de las 15 regiones del país. Contamos con financiamiento de entidades privadas y fondos públicos provenientes de los ministerios de Desarrollo Social, Vivienda y Urbanismo, Educación y del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes.

www.superacionpobreza.cl

www.serviciopais.cl



/fundacionsuperacionpobreza



@serviciopais

@superarpobreza

Con el apoyo de:



ISBN 978-956-7635-37-5



9 78 9567 635375