



# Umbrales Sociales para Chile

Desafíos para la política social



FUNDACION  
SUPERACION  
DE LA POBREZA

SERVICIO PAÍS

## UMBRALES SOCIALES PARA CHILE: DESAFÍOS PARA LA POLÍTICA SOCIAL

*Resumen Ejecutivo, Octubre 2017*

Esta propuesta de la Fundación Superación de la Pobreza ha sido realizada con el apoyo técnico del Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social, COES, y la colaboración de la Fundación Colunga.

### DIRECTORIO

#### Presidente

Juan Carlos Feres

#### Vicepresidentes

Rodrigo Jordan

Andrea Repetto

#### Directores

Benito Baranda

Alberto Etchegaray

Ricardo Ffrench-Davis

Bárbara Figueroa

Claudia Sanhueza

Lorenzo Constans

Fernando Paulsen (H)

Sergio Urzúa (H)

Carolina Gómez

Francisca Valdés (H)

María Pía Martín

#### Director Ejecutivo

Leonardo Moreno

### Equipo de investigación

Fabián Duarte

Gonzalo de la Maza

Vicente Espinoza

Lorena Araya

Francisca Dávalos

Mauricio Rosenblüth

### Equipo Editorial

Mauricio Rosenblüth

Francisca Dávalos

Ernesto González

Leonardo Moreno

### Editora

María José Rubio



mbrales Sociales para Chile es una propuesta de política social que la Fundación Superación de la Pobreza (FSP) elabora en el contexto de cada elección presidencial. Con esta nueva entrega buscamos mantener viva la preocupación por la pobreza, sus causas, manifestaciones y los retos que encierra su superación en un país de renta media como el nuestro.

Esta propuesta, junto con incluir una serie de lineamientos de política pública que despiertan un consenso transversal, presenta enfoques y diagnósticos que develan nuevas aristas y facetas sobre el fenómeno de la pobreza y su superación, muchas de las cuales a la fecha no han sido abordadas o inclusive priorizadas en la discusión pública. Sin embargo, resultan ser piezas insoslayables en una agenda de desarrollo sustentable y promoción social coherente con los desafíos del siglo XXI.

## La pobreza en Chile es un problema relacional

Tras 22 años de experiencia interviniendo en contextos de pobreza y vulnerabilidad a través del programa Servicio País y realizando periódicamente estudios cualitativos en diversos territorios afectados por graves problemas, la Fundación se ha formado la siguiente convicción: la pobreza se genera y persiste a partir de relaciones sociales de dependencia, asistencia, auxilio y también exclusión, presentes en la sociedad chilena a nivel institucional (en servicios, programas y políticas públicas) que hacen que la experiencia subjetiva y relacional de pobreza, se prolongue en el tiempo. Este tipo de relaciones tiene a su haber múltiples factores. En esta publicación se relevan cuatro, que nos parece que son centrales y resultan insoslayables en una futura agenda social de acción sobre la pobreza:

- Excesivo centralismo político-administrativo que provoca el rezago de amplias zonas del país,
- Prácticas que segregan a las personas en pobreza en determinados barrios o territorios, escuelas, centros de salud o trabajos, y que son generadoras de violencia,
- Un diseño institucional que excluye a las personas de las decisiones que les afectan, y también,
- Políticas asistencialistas que estigmatizan y rotulan a las personas, lo que genera mayor fragmentación en una sociedad que requiere con urgencia, mayor integración y equidad de oportunidades y experiencias.

Las expresiones subjetivas, objetivas y relacionales de la pobreza nos interpelan a todos, porque directa o indirectamente, todos sin excepción estamos involucrados en su vivencia, generación y persistencia. Algunos lo están de manera directa viviendo en precarias condiciones materiales y/o subjetivas. Otros, lo estaremos de manera indirecta mediante la reproducción de modos de vida y relaciones sociales, propias de una convivencia en crisis, que ignora y a veces aumenta, el padecimiento de quienes viven esta pobreza que ante todo restringe sus posibilidades de *ser y hacer*.

La pobreza se desenvuelve en un marco de relaciones sociales muy particular, las cuales están a la base de sus dinámicas de generación y persistencia. Esto permite explicar en parte, por qué muchas personas y familias que han logrado vivir sus vidas en un contexto materialmente mejor, se siguen auto percibiendo como “pobres camuflados” (FSP, 2010, 2016).

La propuesta Umbrales Sociales 2013 sostenía lo siguiente: “se puede evitar el hambre, por ejemplo, con la entrega caritativa de alimentos, pero sólo se supera la pobreza cuando las familias y comunidades están en condiciones de resolver sus necesidades autónomamente sobre la base de satisfactores socialmente valorados y compartidos con otros grupos sociales. Sin embargo, una parte importante de las personas que han salido de la pobreza según nuestros indicadores estadísticos, siguen experimentando y/o padeciendo, relaciones de dependencia, asistencia y auxilio, donde priman bajos niveles de dominio sobre su propia existencia”. En efecto, la mantención de dichas relaciones de dependencia, asistencia y auxilio, hacen que la experiencia subjetiva y relacional de pobreza, se reproduzca en el tiempo.

Adicionalmente, los satisfactores de ayuda o alivio a la pobreza, tales como bonos, empleos de emergencia o subsidios monetarios; suelen generar en las personas efectos objetivos y subjetivos positivos, pero sólo durante períodos relativamente cortos de tiempo. Con frecuencia, estos beneficios presentan una curva decreciente en los niveles de satisfacción que la gente reporta obtener de ellos. Ya sea porque la calidad del bien o servicio no es buena, o porque sus formas de suministro resultan humillantes o vergonzantes (las personas deben ser fichados o rotulados en diversos niveles de pobreza, “compitiendo” entre ellos; o reciben un trato vejatorio, etc.), o porque el resto de la sociedad les asigna una escasa valoración (ya que se les asocia a un bajo estatus). En este sentido, las personas que acceden a estos programas paliativos, pese a estar materialmente mejor gracias a ellos, comienzan a manifestar un desaliento progresivo, sensaciones de aislamiento social y falta de autonomía, que los lleva a conceptualizar su realidad como **pobreza encubierta**.

La FSP no es la única institución que sostiene que para superar pobreza es insuficiente con **pasar del no tener al tener**. Sería un error pensar que las personas dejan atrás esta experiencia, por el sólo

hecho de contar mensualmente con alimentos provistos por el Estado, por vestir gracias a la caridad de los demás o vivir en una vivienda sólida erigida en un conjunto periurbano y construido con apoyo estatal. Desde nuestra mirada, estas acciones pueden resultar necesarias para aliviar algunas de las manifestaciones más crudas de la pobreza, pero resultan insuficientes para dar pleno cumplimiento al reto de superar dicha experiencia en forma integral.

La pobreza es un fenómeno que afecta en forma sistémica la existencia de los seres humanos. Restringe su **tener**, que suele ser lo más evidente ya que las personas que están en esta situación, comúnmente tienen pocas cosas. Pero tanto o más importante que aquello, la pobreza también constriñe seriamente las posibilidades de **ser, estar y hacer** de los individuos en nuestra sociedad, afectando su realización como seres humanos y su capacidad de elegir entre alternativas, por el modo de vida que valoran.

Durante décadas el país ha realizado grandes y sistemáticos esfuerzos en apoyo a quienes perciben menos ingresos. La hipótesis es que aumentando un poco las posesiones de estas personas, podrán llegar a **ser y hacer más**. Sin embargo, la relación no es mecánica y hoy si bien la gente tiene mucho más que antes, no ha logrado la autonomía y la libertad que caracteriza un estado de **no pobreza**. En los tiempos que corren, afortunadamente, es muy poco frecuente ver personas y familias que **no tengan casi nada**. Sin embargo, debido a ello muchos piensan que la pobreza es una realidad ausente entre los habitantes de nuestro país. Pero sigue allí, afectando y restringiendo el **hacer** y el **ser** de millones de personas. Es una pobreza que se ve menos debido a que está encubierta por bienes durables, vestuario adecuado o sobrepeso, pero donde la subjetividad de los afectados sigue reportando irrealización y malestar.

No se trata de desacreditar el papel que han cumplido décadas de políticas públicas enfocadas en dar alivio a la pobreza por medio de algunos bienes y servicios. Ciertamente, ese tipo de políticas respondió a los problemas de su época, o al menos a cómo éstos fueron entendidos. Quizás por contraste, al día de hoy han hecho más evidente el descuido sobre las **otras** dimensiones del fenómeno de la pobreza.

Otro aspecto que ha favorecido la invisibilidad de las dimensiones más intangibles, relacionales, subjetivas y prácticas de la pobreza, se relaciona con el ejercicio de *contar pobres*. Si bien producir estadísticas actualizadas y confiables sobre la incidencia y magnitud de la pobreza, ha sido muy importante para la toma de decisiones y el diseño de políticas públicas, se debe tomar en cuenta que la medición de la pobreza solo por ingresos, alimentó una visión algo restringida y distorsionada de ésta como fenómeno social. Nuestros instrumentos de medición son hábiles en detectar la *pobreza de tenencias*, pero no la *pobreza del hacer*, por ejemplo. En ese sentido, la medición multidimensional inaugurada el 2013, fruto de la insistencia de múltiples organizaciones civiles, entre las cuales se encuentra nuestra fundación y que involucró el apoyo técnico de dos gobiernos de signo político diferente, es una de las reformas más significativas que dan cuenta del inicio de un cambio de mirada.

La pobreza puede tener entre sus expresiones más emblemáticas y reconocibles, vidas individuales y familiares afectadas por una alta restricción de recursos. Pero ésta no solo se vive como una experiencia individual o dentro del hogar. También tiende a expresarse en comunidades, *territorios* y en un plano más global, en las reglas que definen las relaciones e interacciones entre todos los miembros de nuestra sociedad y que se materializan en el trato de las instituciones hacia la ciudadanía, en políticas y programas, en costumbres, en la convivencia cotidiana, etc.

En efecto, en un país de renta media como el nuestro, la vivencia de la pobreza no se vincula tanto a la ausencia de recursos, como sí a su mala distribución, asignación y a los problemas de enfoque y/o malos arreglos culturales que limitan su adecuada utilización.

En el marco de lo expresado, *este documento propone abordar cuatro de los factores que están a la base de la generación y persistencia de las aristas relacionales de la pobreza*. No son los únicos, pero están entre los más acuciantes, ya que al actuar en simultáneo, tienden a limitar en exceso las posibilidades de desarrollo de las personas a nivel tanto individual y familiar como colectivo.

- 1 El centralismo político-administrativo de nuestro país.**
- 2 Las prácticas que segregan a las personas en pobreza en determinados barrios o territorios, escuelas, centros de salud o trabajos y que son generadoras de violencia.**
- 3 La falta de participación de las personas en las decisiones que les afectan.**
- 4 Las políticas asistencialistas que estigmatizan y rotulan a las personas.**

Es éticamente inaceptable que una parte importante de compatriotas, y cada vez más inmigrantes, estén expuestos a dinámicas económicas, sociales e institucionales que disminuyen significativamente sus posibilidades de desarrollo y realización como seres humanos. La falta de preocupación que la sociedad en su conjunto le ha conferido a las aristas relacionales y subjetivas de la pobreza debe terminar. Chile debe encarar responsablemente los retos de la época actual.

Abordar estos desafíos, obliga al país a superar el paradigma donde las políticas sociales se conciben como meras expendedoras de prestaciones, beneficios, bienes o servicios. También obliga a analizar críticamente el concepto de sujeto que cada programa maneja por separado, y que se esconde bajo diversas denominaciones: usuarios, beneficiarios o destinatarios. De hecho, en una cantidad no despreciable de programas, las personas son invitadas a participar en un esquema de alta pasividad, donde el único rol que juegan es, básicamente, recibir un beneficio; que por lo demás suele ser definido y diseñado por técnicos y políticos que actúan con bastante prescindencia de las opiniones y prioridades de los propios destinatarios.

*Las políticas sociales también son formas de construir sociedad*, transmiten mensajes y concepciones implícitas y explícitas sobre la pobreza, sus causas y vías de solución. Porque establecen modos de relación con los ciudadanos y habitantes afectados, sus consecuencias no son inocuas. Si queremos desarrollar capacidades, no da lo mismo cómo, quiénes y desde dónde se

definan las necesidades, problemas o desafíos que atenderá un determinado programa; ello en definitiva, incidirá directamente en la calidad de las oportunidades que la sociedad entregue. Tampoco es baladí qué tipo de vínculo se establecerá con las personas afectadas directa e indirectamente, cómo se trabajará con ellas y que nivel de injerencia tendrán durante todo el ciclo de la política.

Por tanto, es imperativo que los programas sociales, tanto de origen estatal como civil, dejen atrás las anacrónicas concepciones de la pobreza y del sujeto que la experimenta. En ese sentido, *la Fundación propone un nuevo esquema de política social*, que sea capaz de convocar e invitar a la población a construir sociedad y forjar un destino común.

*A 23 años del inicio de su historia, la Fundación vuelve a señalar con total convicción que superar pobreza en Chile, es y seguirá siendo, un desafío de equidad e integración social.*

## Fundación Superación de la Pobreza

el porqué de una alianza entre la sociedad civil y el Estado de Chile

**e**n mayo de 1994, un conjunto de 21 ciudadanos provenientes del mundo empresarial, de las iglesias, academia, ONG, organizaciones sindicales, y otras, fueron convocados por el Presidente de la República, don Eduardo Frei Ruiz-Tagle, para integrar el Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza (CNSP). Por medio del Decreto Supremo N°227 de Mideplan de 1994, el gobierno de la época delineó su doble propósito: incorporar a la sociedad civil en la superación de la pobreza y asesorar y/o elaborar propuestas de política social para las autoridades en estas materias. Fruto de la discusión desarrollada en su seno, se confeccionó un primer documento de propuestas denominado: *La pobreza en Chile, un desafío de equidad e integración social*.

En esos años, el CNSP resolvió crear un programa que permitiera, desde la sociedad civil, canalizar el compromiso y vocación de servicio público de cientos de jóvenes profesionales. Así, en 1995 nace la primera convocatoria a ser parte de *Servicio País*. Este programa, hasta el día de hoy, destina profesionales jóvenes a vivir y trabajar durante un año, junto a comunidades y organizaciones de las comunas rurales y aisladas más empobrecidas del país, logrando con ello un importante efecto de descentralización del recurso profesional del país y

un virtuoso vínculo con las comunidades que les permiten participar en decisiones y acceder a las oportunidades público - privadas de su propio territorio.

Para proyectar su labor, en 1996 se resolvió dotar al CNSP de un carácter jurídico diferente, que le confiriera *mayor autonomía* para el desarrollo en plenitud de su labor de complementariedad con el Estado. Así, se determinó su tránsito hacia una institución prácticamente equivalente, pero de carácter privado, sin fines de lucro y con intereses públicos. Su denominación casi se mantuvo intacta: *Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza (FSP)*.

Por más de 20 años, la FSP ha cumplido con su mandato original, en un esquema institucional con presencia en las 15 regiones del país y en cerca de un tercio de las comunas más pobres y aisladas de Chile. Para esto ha convocado a más de 10 mil jóvenes en pleno proceso de formación profesional, provenientes de las más diversas disciplinas, para ser parte de Servicio País. Así, ya sea como profesional que recién inicia su trayectoria laboral, como voluntario de pregrado, tesista o practicante, se les invita a vivir el desafío que implica trabajar directamente con comunidades afectadas por la

pobreza y la exclusión social; buscando además, a través de un proceso de formación que pretende inculcar una mirada y comprensión multidimensional de la pobreza, dejar en ellos una impronta que se refleje en sus trayectorias laborales y personales futuras. El resultado de esta apuesta ha sido positivo: a tres años de haber participado en el programa, el 65% de los profesionales dice permanecer en las comunas o regiones donde fue destinado por el programa, o en una región diferente a la de origen, (PNUD, 2015) y más de un 70% se mantiene trabajando en el sector público o en ONG.

Paralelamente, la institución ha desarrollado una prolífica actividad en materia de estudios y propuestas, y ha promovido el desarrollo de una línea de investigaciones regionales que, incorporando la experiencia obtenida en el marco de implementación del programa Servicio País, buscan ampliar el conocimiento de las expresiones territoriales de la pobreza.

El enfoque que ha promovido la Fundación para propiciar un cambio de mirada respecto de la pobreza, y sobre el cual despliega la totalidad de su quehacer, tiene sus bases en múltiples marcos conceptuales y perspectivas, todas las cuales buscan avanzar hacia políticas públicas más inclusivas y modelos de intervención de carácter promocional y participativo. Entre estos sobresalen *el enfoque de capacidades y el de derechos humanos*. Es así que, desde las filas de la sociedad civil, se ha promovido la incorporación en el Estado de métodos multidimensionales de análisis de la pobreza, el desarrollo de estudios longitudinales, su complementación con estudios estrictamente cualitativos y el mejoramiento en los sistemas de focalización social. Finalmente, ha propuesto el concepto de *Umbrales Sociales*, entendido como el conjunto de garantías que aseguran un piso mínimo de bienestar al que todos los chilenos debiesen acceder, como guía para la reforma de políticas y programas sociales.

Estos 23 años de desarrollo institucional han sido posibles gracias a la alianza estratégica con la entidad que originó la FSP: el Estado de Chile. Esta alianza se ha concretado en un apoyo financiero constante, vía convenios de transferencia de recursos, celebrados con varias de las carteras del área social, siendo el Ministerio de Desarrollo Social (ex Mideplan) la secretaría con la que se ha establecido una relación más larga y profunda en

términos de interacción política, técnica y de apoyo presupuestario. En toda su trayectoria, la FSP se ha relacionado con: Ministerio del Interior, Trabajo, Educación, Vivienda y Urbanismo, Medio Ambiente, Economía, Bienes Nacionales, Justicia, CNCA, Subdere, Segegob, DOS, Sence, Senama, Fosis, Indap, Sernac, Sercotec, Senama, Conadi, Senadis, Injuv, Sernameg, Ine, y CNTV. A lo largo de toda su historia, la FSP a través de Servicio País, ha suscrito convenios de colaboración con 288 municipios.

La FSP no sólo sigue siendo un proyecto institucional vigente por todo lo anteriormente dicho. Su rol de complementariedad se ve reforzado por el actual contexto país, sus paradojas, desafíos y posibilidades de desarrollo. En ese marco, la escala nacional de la FSP, su modelo de trabajo y el tipo de contribución que realiza al país - todos éstos aspectos que el mismo Estado de Chile ha contribuido a crear - siguen siendo un recurso y una oportunidad para actuar sobre estas realidades cualitativa y cuantitativamente diversas.

Los convenios suscritos con el Estado de Chile, por medio de los ministerios de Desarrollo Social, de Vivienda y Urbanismo, de Educación y del Consejo de la Cultura y las Artes, se han centrado en el desarrollo específico de tres objetivos muy relacionados entre sí:

- 1 Redistribuir al interior del territorio nacional, en zonas afectadas por la pobreza y rezago, capital humano profesional de alto nivel, que ponga sus conocimientos, habilidades técnicas y humanas al servicio de procesos de desarrollo local y transformación social.
- 2 Apoyar procesos de superación de pobreza bajo una metodología de carácter comunitario, que complemente el enfoque individual y/o familiar que el Estado ha privilegiado a través de sus sistemas de protección social. Bajo esquemas de focalización categóricos - territoriales y una lógica de trabajo colectivo - asociativo, la FSP promueve el empoderamiento y las capacidades de autogestión y desarrollo sostenible en intervenciones de orden productivo, cultural, educativo, residencial, etc. que permiten a los afectados ser protagonistas de su propio proceso de

cambio, movilizando y aprovechando prioritariamente, su propio capital social. permiten a los afectados ser protagonistas de su propio proceso de cambio, movilizando y aprovechando prioritariamente, su propio capital social.

- 3 Desarrollar incidencia política sobre la agenda social del país, en diversos niveles, por medio de estudios y sistematizaciones que levanten y den visibilidad al conocimiento que surge desde la práctica y la voz de las personas afectadas, para que luego sean convertidos en propuestas y recomendaciones para el mejoramiento del sistema de políticas públicas a nivel nacional y regional.<sup>1</sup>

El compromiso de esta institución con el país y en especial con quienes viven situaciones de pobreza y exclusión en territorios segregados y/o aislados, sigue plenamente vigente. Más aun considerando los retos que encierra nuestro actual estadio de desarrollo y el nuevo horizonte de expectativas y aspiraciones que la ciudadanía, inclusive aquella que vive en pobreza, está dibujando sobre su presente y su futuro.

## La pobreza de poder (hacer)

luego de años de presión desde la sociedad civil y un arduo trabajo técnico con especialistas de diversas disciplinas, el Ministerio de Desarrollo Social incorporó a la medición de la pobreza un método alternativo y a la vez complementario, denominado Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), que analiza la realidad de las familias en dimensiones diferentes al ingreso mensual. Este incluye indicadores para determinar carencias en educación, salud, trabajo, redes sociales, vivienda y entorno.

Estas nuevas áreas de indagación de la pobreza, han logrado dar visibilidad a aspectos muy significativos para la vida de las personas que antes no eran evaluados. Si bien aún quedan algunos desafíos metodológicos y conceptuales pendientes en el marco de esta nueva medición, como por ejemplo, el análisis de la calidad de la educación recibida por niños y niñas, la existencia del IPM es un gran paso para nuestro país, ya que obliga a repensar la estrategia de superación de la pobreza desde una mirada multidimensional y multisectorial.

Entre las dimensiones más significativas y novedosas que trae esta medición, se encuentra el análisis del entorno barrial. Por primera vez, se incluye en la medición oficial la idea de que la pobreza también se vincula con la satisfacción de necesidades sociales y ambientales, lo que nos

aleja del estricto contexto doméstico<sup>2</sup>. Asimismo, la incorporación en el IPM de la dimensión de redes y cohesión social, es una importante aproximación a las aristas relacionales de la pobreza, donde la ausencia de vínculos sociales y redes de apoyo, constituye un déficit que pone en serio riesgo la realización humana, sino es que también su supervivencia misma.

El IPM está inspirado en el trabajo llevado adelante por la Iniciativa sobre Pobreza y Desarrollo Humano de la Universidad de Oxford (OPHI), que se ha especializado en la investigación de la pobreza desde el enfoque de Capacidades Humanas del Premio Nobel Amartya Sen. Desde la perspectiva de este organismo, la pobreza no es sólo una cuestión de ingresos y para medirla, es necesario tomar en cuenta otras variables. La OPHI ha promovido la construcción de índices multidimensionales a niveles nacionales e internacionales.

### Una mirada diferente del poder: pobreza de capacidades de agencia

Una de las áreas que la OPHI sugiere incluir, es el *empoderamiento o capacidad de agencia*. La situación opuesta a una persona con agencia, estaría ejemplificada en alguien que es oprimido, pasivo u obligado a ser o hacer algo que no quiere (PNUD, 2011). La capacidad de agencia obliga a

<sup>1</sup> Para asumir estos desafíos, la FSP cuenta con una matriz de marco lógico (MML) de tres componentes, los cuales fueron acordados con Dipres en 2010, luego de la evaluación a la que fue sometida la institución bajo la modalidad evaluación de programas gubernamentales. En esa oportunidad, se obtuvo una calificación que posicionó la acción social de la institución entre los 10 programas públicos mejor evaluados de aquel año.

<sup>2</sup> El método de la Canasta Básica solo indaga capacidad de consumir bienes y servicios por parte de los miembros del hogar, a partir de un determinado nivel de ingresos, con un fuerte énfasis metodológico en aspectos nutricionales.



indagar la existencia o no del *poder hacer*, cuestión que no puede comprenderse fuera de las relaciones sociales de las que forma parte un individuo o grupo, dado que no pre-existe a éstas como una cualidad meramente individual, fuera de un marco colectivo o societal. Sin embargo, es un concepto que se ha definido desde diversas ópticas. De ahí su carácter plurívoco que, sumado a su nivel de abstracción, dificultan por momentos una definición acotada de éste. Sin embargo, en su vínculo con pobreza logra un cierto nivel de precisión.

Así visto, desde un enfoque multidimensional, uno de los aspectos más característicos de la vivencia de la pobreza es precisamente la falta de poder.

Que la propia vida esté sometida a relaciones y fuerzas incontrolables, que disminuyen la capacidad de tomar decisiones, limitan la autogestión de los medios de vida, desalientan la innovación, la creatividad y las ganas de emprender individual o colectivamente, favorecen que la experiencia de la pobreza se reproduzca, incluso aunque el bienestar material haya aumentado. Por eso se sostiene que Chile está enfrentado, principalmente, a la pobreza del “poder hacer”, en definitiva, a una pobreza de *capacidades de agencia*.

En nuestra sociedad, existen grupos y personas quienes producto de sus trayectorias sociales y biográficas, han visto sus capacidades de agencia

aumentadas -su poder hacer- en un marco de oportunidades propicias para ellos. Esto les ha permitido acumular un set de recursos y capitales de orden social, económico, cultural y político que refuerzan y protegen dicha capacidad. Como contrapartida, otros grupos y personas no han tenido dichas posibilidades y, por ende, tienen una escasa acumulación y/o movilización de activos y capitales, siendo privadas de capacidades básicas que permiten la realización humana personal y social.

Cuando las dotaciones y ejercicios de poder son muy diferentes y asimétricos, basados en acumulaciones inmerecidas de desventajas (desde la infancia), se generan brechas sociales que limitan sensiblemente el aporte potencial y efectivo que los grupos y personas menos favorecidas, pueden hacer a sus propias vidas y a la sociedad en general. La producción y distribución asimétrica del poder surge a partir de las relaciones que se dan al interior de un sistema social, por ello, no es algo que se pueda modificar fácilmente.

Contrariamente a lo que suponen las visiones más tradicionales, proponemos entender las relaciones entre empoderados y des-empoderados no como un mero juego de suma cero, bajo la idea de que en la sociedad existe un stock fijo de poder. También se puede crear poder donde no lo hay, a partir de cambios en la pautas de interacción entre los propios sujetos desempoderados y entre estos y su entorno institucional, cultural, económico, etc. (PNUD, 2004; Giddens, 1984).

## Lineamientos de política

e

n los últimos 15 años, la acción estatal sobre la pobreza se ha organizado bajo los denominados esquemas de protección social<sup>3</sup>. Éstos suelen plantear que la pobreza se genera y persiste, por la mayor exposición que exhiben ciertos grupos, a riesgos y siniestros sociales, económicos, naturales, etc. cuyos efectos negativos resultan incontrarrestables, provocando empobrecimiento y/o pérdida de bienestar. En ese marco a comienzos del 2000, surgió con fuerza en Chile la tesis de que era necesario establecer un vínculo con las personas y familias en extrema pobreza, para fortalecer su capacidad de defenderse y sortear estos episodios negativos. Todo esto, por medio de

diversos apoyos estatales de orden psicosocial y monetario, principalmente.

Además, el Estado salió a la calle y fue a tocar la puerta de aquellas familias que se sospechaba estaban en una situación de mayor fragilidad, para que participaran del sistema, ya que por diversas razones, no todas acudían a pedir la ayuda que necesitaban a los organismos públicos competentes.

Así, por medio de cientos de funcionarios denominados apoyos familiares, más tarde se

<sup>3</sup> En 2001 se anunció la puesta en marcha del Sistema Chile Solidario, cuyo estatuto legal se obtuvo en 2014. Posteriormente en 2006 se crea el componente Chile Crece Contigo, orientado exclusivamente a la infancia. En 2012 se introduce una importante reforma al Chile Solidario, siendo re-denominado como Ingreso Ético Familiar, vigente hasta hoy.

sumaron los apoyos socio-laborales, el Estado estableció y/o reforzó un vínculo íntimo, a nivel familiar y/o individual, como nunca antes lo había hecho en la historia con las personas en pobreza extrema y les facilitó su derivación a una cantidad de beneficios, subsidios y programas diseñados por técnicos y especialistas de diversas disciplinas y ministerios.

Tomando en cuenta que, después de casi dos décadas aún persiste un 20,9% de personas en situación de pobreza multidimensional, un quinto de la población nacional, se puede conjeturar que la principal contribución de esas medidas ha sido de alivio o mitigación sobre algunas de las expresiones más duras de la pobreza. Pero no han logrado su plena superación.

La Fundación sostiene que esta dificultad se produce en parte importante porque el sistema de protección social centra su acción en la entrega de beneficios de alivio y en el cambio de conducta interno, es decir, donde el principal esfuerzo de transformación, se debe traducir en cambios de actitudes y comportamientos de los miembros del hogar focalizado, o al menos de algunos de ellos. Si bien en términos de diseño, los sistemas de protección no se plantean en términos tan reducidos, en los hechos, las personas sujetas a éstos, son involucrados en un plan que contiene un mensaje implícito: *cambie su conducta y superará*

*la pobreza*<sup>4</sup>, sobredimensionando las causas internas de la pobreza. De hecho el sistema no ha contemplado transformaciones en el contexto o entorno social de las familias<sup>5</sup>, ni tampoco promueve cambios institucionales de envergadura, ligados a las políticas públicas de salud, trabajo, educación, vivienda, economía, etc. En otras palabras, están muy subestimadas las causas externas, ligadas a la interacción/relación con sus pares y con el entorno que ralentizan la superación de la pobreza y contribuyen a su reproducción.

Así visto, no cualquier vínculo entre el Estado y las personas supera pobreza, como tampoco, todo vínculo con la sociedad civil organizada y la empresa privada significa automáticamente promoción y desarrollo para las personas y comunidades en pobreza. Es más, muchas de las relaciones y prácticas que se establecen, resultan finalmente nocivas y perjudiciales al largo plazo. Enfrentar las aristas relacionales de la pobreza exige actuar sobre aquellas prácticas que han hecho perdurar el asistencialismo, así como la excesiva dependencia, subordinación y exclusión de las personas afectadas por la pobreza, a las instituciones públicas y privadas que toman decisiones y/o intervienen en el desarrollo de sus proyectos y estrategias de vida.

*Por lo tanto la Fundación propone tomar medidas sobre cuatro nudos críticos:*

## 1 - El efecto estigmatizador de la focalización

### Iniciando una segunda fase de reformas a los sistemas de focalización social



El sostener que la pobreza y las estrategias que se implementan para su superación deben ser comprendidas desde sus aristas relacionales, se vuelve insoslayable profundizar sobre los efectos subjetivos y relacionales que han tenido y siguen teniendo, los sistemas de focalización social utilizados por el Estado chileno para vincularse con las personas, familias y/o comunidades afectadas por la pobreza.

Con la puesta en marcha del Registro Social de Hogares, Chile dio un primer paso en esta materia,

pero no el último. Es insoslayable que sigamos perfeccionando los sistemas de selección, priorización y/o prelación en programas, servicios y políticas públicas, de manera que el gasto se ejecute con eficiencia y eficacia, se reduzcan los errores de inclusión y exclusión, pero también sean erradicadas las externalidades negativas que estas prácticas generan a nivel subjetivo y relacional y que en nada contribuyen a superar pobreza. Esta sección busca poner especial énfasis en este último aspecto.

<sup>4</sup> La participación en el sistema y la obtención de varios de los beneficios monetarios, exige a las familias el establecimiento de compromisos conductuales que deben ser cumplidos. Esto tiene por hipótesis que el comportamiento habitual de las familias ralentiza el proceso de superación de la pobreza. Por lo tanto hay que incentivar su modificación. Si bien esta aseveración puede resultar correcta en algunos casos, no lo es para todos.

<sup>5</sup> En 2015 el Ministerio de Desarrollo Social creó una comisión para la revisión del sistema de protección social, con el objetivo de introducir mejoras a éste en diversas áreas, que van desde la gestión hasta las metodologías de trabajo.

El actual sistema de focalización:

- 1 Ha reforzado la comprensión de la pobreza, como un fenómeno de carácter individual / familiar, es decir, que se vive prioritariamente a nivel doméstico.
- 2 Centra la mirada en las carencias, vacíos, riesgos, debilidades, lo que ha reforzado una narrativa atomizada y negativa de la propia experiencia de las personas.
- 3 Realiza un ejercicio de calificación socioeconómica, que ha mejorado mucho, debido al manejo de fuentes oficiales de datos y el cruce de información administrativa. Pero sigue siendo unidimensional, reduciendo la calificación socioeconómica a un per cápita corregido de ingresos, lo que atenta con la naturaleza multidimensional de la pobreza, sus causas y manifestaciones.
- 4 El sistema está asociado a una oferta programática con un carácter marcadamente paliativo, mitigador; con un fuerte énfasis en la entrega de subsidios monetarios.

Así visto, es insoslayable:

### 1.1 Enriquecer la estimación de la calificación socioeconómica

En el marco del estudio de percepciones ciudadanas sobre el RSH (FSP, 2017), se pudo detectar que la Calificación Socioeconómica (CSE) despierta muchas aprensiones y críticas por parte de la comunidad. Un primer aspecto que se cuestionó es la centralidad del ingreso en el algoritmo de calificación. Los dirigentes sociales de 88 comunas a lo largo del país, realizaron diversos alcances sobre algunas vulnerabilidades que debieran influir en la CSE, tales como: (i) presencia en el hogar de niños y niñas infractores de ley, (ii) niños y niñas vulnerados, (iii) migración irregular, (iv) presencia de embarazo adolescente, (v) presencia de adultos mayores (en este caso, las personas que plantearon este punto, manifestaron que la corrección del per cápita es insuficiente para dar cuenta del mayor nivel de vulnerabilidad del hogar), (vi) presencia de personas con discapacidad (ídem a lo anterior), (vii) prostitución, (viii) prácticas delincuenciales. (ix) También se señaló la importancia que la CSE incluya gastos onerosos, en especial de vivienda (dividendos), salud

(enfermedades crónicas) y educación superior (hijos estudiantes). Por último se cuestionó fuertemente la ausencia de algún factor territorial en la CSE. La CSE pierde sensibilidad al momento de analizar realidades tan disímiles como aquellas que prevalecen en la periferia de las grandes ciudades y las que caracterizan las situaciones de aislamiento geográfico. Una forma de enfrentar este déficit, es mediante la construcción de factores de aislamiento geográfico para zonas rurales, como el que desarrolla la Subdere y de segregación social o concentración de población en pobreza, en zonas urbanas. Este último puede surgir del mismo RSH, por ejemplo, por medio de un índice de densidad geográfica de personas pertenecientes al tramo del 40%. También se pueden agregar índices de oferta, vinculando datos de: (a) distancia a servicios (b) presencia de programas públicos (c) cesantía (d) inversión, etc.

### 1.2 Evaluar la pobreza del hacer/ser

Los sistemas de focalización han sido eficientes al momento de detectar y escrutar las tenencias de las personas y familias en pobreza. Sin embargo, no han dado el paso al análisis de lo que se puede o no puede hacer con ellas. Se suele asumir un ejercicio mecánico y simple de traducción entre tener y hacer: si se tienen ciertas cosas básicas, automáticamente se piensa que las personas están en condiciones de funcionar adecuadamente en la sociedad. Pero esto rara vez es así en la casuística de la pobreza. Para evitar tal error, desde la perspectiva de las Capacidades de Amartya Sen, debiera importarnos determinar si las personas pueden o no desplegar sus capacidades de agencia y lograr por ejemplo: trabajar de manera decente, educarse con proyección, sanar y evitar el dolor innecesario, habitar de manera segura e integrada, participar en las decisiones que les afectan, vivir la propia vida en el propio contexto, etc. Así, parece prudente incluir dispositivos que permitan a las agencias públicas, indagar a nivel individual/familiar o colectivo/comunitario los funcionamientos sociales que no se están desplegando correctamente y, en consecuencia, focalizar y derivar a los distintos programas y servicios.

Como ya fue planteado en Umbrales Sociales 2013, debemos ensayar una nueva forma de diálogo entre el Estado y los ciudadanos durante el ejercicio mismo de la focalización, que incluya acciones de mediación, asesoría y orientación hacia quienes

acuden a los municipios y servicios sociales a solicitar ayudas o apoyos. Este ejercicio de diálogo y relacionamiento entre las agencias públicas y los afectados, debe fundarse en una clara identificación y priorización de problemas/desafíos que la persona o familia quieren enfrentar. Aquí es clave que:

(i) Luego de clarificar el problema/desafío, se reconozcan y visibilicen los recursos (humanos, sociales, patrimoniales, culturales, naturales, etc.) que las propias personas poseen o pueden movilizar para resolver el problema.

(ii) Posteriormente, determinar una estrategia concordada con la persona, para acudir o facilitar su acceso a ciertos programas, políticas o servicios que le permitirán enfrentarlo, evitando de esta forma la excesiva dependencia y subordinación a los esquemas de ayuda y apoyo estatales.

### 1.3 Admitir esquemas individuales o familiares y colectivos o comunitarios de acceso a la oferta

Para romper la atomización social que existe hoy en día en el mundo de la pobreza y que contribuye a perpetuar las relaciones de asistencia, dependencia y subordinación, la Fundación propone abrir la posibilidad, en todo programa y servicio, de participar bajo modalidades tanto comunitarias como individuales. Hasta ahora, se trata de personas que han vivido y prosperado bajo esquemas de ayuda mutua, solidaridad. En no pocas ocasiones esto les ha permitido prescindir de las ayudas estatales, como bonos y subsidios. Es muy importante entonces, que estos activos y prácticas no sólo se protejan de su extinción, sino que se potencien en el marco de una estrategia nacional de superación de pobreza. Inclusive este ejercicio de abrir el acceso colectivo/comunitario, puede ser desarrollado en el marco de necesidades de orden muy elemental como la nutrición, el cuidado infantil, el vestuario, etc. Por ejemplo, muchos municipios tienen considerados fondos para la compra y distribución de canastas de alimentos, pañales de adulto mayor, etc. Se trata de acciones paliativas, a las que nadie podría negar su importancia en el marco de familias y comunidades muy afectadas por la precariedad, pero que se centran sólo en el tener y reproducen al mediano y largo plazo, una actitud de pasividad de parte del sujeto. En esos contextos, también se pueden ofrecer otras alternativas.

Junto con la entrega de canastas, los municipios podrían invitar a quienes estén interesados, a desarrollar estrategias asociativas y colectivas de satisfacción de necesidades, por medio de su derivación a cooperativas de consumo o comedores comunitarios, que exigen de sus miembros trabajo, el desarrollo de capacidades de agencia y autogestión de medios de vida, movilizar no sólo la satisfacción del tener, sino también el ser, hacer, estar. No es una opción para todos quienes acudan a pedir ayuda, pero es una alternativa que debe estar disponible para quienes quieran experimentarla, ya que las capacidades que experiencias como éstas permiten desplegar, augura procesos de mayor autonomía, innovación y emprendimiento. Todas cuestiones que contribuyen a un proceso sostenido de superación de pobreza.

### 1.4 El desafío de evaluar el mérito

Que el diseño de una oferta, sea capaz de reconocer y potenciar el esfuerzo individual/familiar y/o colectivo/comunitario, mediante ejercicios de focalización sensibles a dichos elementos. Cabe recordar que las personas actualmente se sienten castigadas cada vez que su calificación socioeconómica los deja posicionados en un tramo de vulnerabilidad o pobreza menor, ya que pierden muchas de las ayudas paliativas de las cuales se han servido para sostener sus estrategias de vida y sobrevivencia. En ese sentido, se propone que el ejercicio de la CSE establezca señas y reconocimientos, por ejemplo, mediante un calificador de avances individual / familiar y/o colectivo / comunitario, de tipo evolutivo, que a su vez tenga asociada una oferta de programas y servicios ad hoc, estructurado en fases sucesivas.

### 1.5 Revisar la oferta

Muy de la mano de lo anterior, el Estado de Chile debe iniciar una profunda revisión de todas las políticas y programas que ha creado para aliviar y superar la pobreza, analizando si sus enfoques teóricos adhieren explícitamente a un paradigma promocional, que busca crear capacidades o no; si sus beneficios se centran en la transferencia de recursos monetarios/físicos y/o en la transferencia de conocimientos, prácticas o saberes; si el concepto de sujeto que se utilizan considera a la persona en términos pasivos, es decir, sólo como receptor, carente, inválido, o se le conceptúa de manera más compleja y activa; si sus líneas de base

detectan, visibilizan y reconocen recursos y capacidades pre-existentes en la población; si sus metodologías consideran espacios de participación; si se realiza una gestión intersectorial para lograr mayor integralidad y sinergia a las acciones de cada programa; si posee dispositivos de adaptabilidad; si se evalúan resultados e impactos que den adecuada cuenta

de los logros y objetivos trazados en un origen. La focalización está al servicio de los objetivos de las políticas sociales a las cuales sirven, si éstas (políticas) no son alteradas, el sistema no podrá seguir siendo reformado de manera tal que se eviten sus efectos negativos: malestar y atomización social.

## 2 - Sin participación no hay superación

### Una llave maestra

**S**i bien la dimensión participativa es un requerimiento que se reconoce cada vez con más fuerza, aún subsiste una gran ambigüedad en cuanto a su definición y alcances. Con todo, la participación representa una necesidad consustancial a la existencia humana. No hacerlo, o hacerlo a través de satisfactores inadecuados, podría evidenciar una situación de pobreza o engendrar ciertas patologías sociales (FSP, 2009).

En general, la participación como parte integrante de diversos programas tiene ya larga data en nuestro país, así el diagnóstico usual que pone el foco en la “falta de mecanismos de participación” no parece ser tan preciso en el escenario actual. Más bien, el problema podría estar ubicado en el bajo nivel de significación que ocupa la participación ciudadana en el ciclo de las políticas públicas, sobre todo aquellas orientadas a la superación de la pobreza, donde el impacto que han tenido los mecanismos que se utilizan ha sido escaso.

En esta misma línea, es usual observar que la dimensión participativa no se incorpora en etapas del ciclo de la política de carácter más estratégico y táctico, como por ejemplo, la definición de prioridades, la formulación de políticas, el diseño, control o retroalimentación de los programas o la conformación y orientación de instituciones.

Además, cuando se incorpora en el último eslabón de la cadena, las formas organizativas empleadas tienden a ser ad hoc, fragmentadas y asociadas a intereses sectoriales, es decir, responden a los intereses específicos de cada programa y segmentan a la comunidad de acuerdo a ellos (adultos mayores, jóvenes consumidores de drogas, pacientes de una determinada enfermedad u otros). Esta modalidad redundante también en una falta de continuidad de los procesos participativos, pues están más asociados a los vaivenes de la implementación y a la voluntad política de determinadas autoridades, que a un derecho garantizado de las poblaciones<sup>6</sup>. Dicha continuidad se ve afectada además por la falta de estrategias de escalamiento e institucionalización<sup>7</sup>. La concursabilidad de proyectos competitivos entre comunidades ha sido diagnosticada también como una limitación que fragmenta y quita potencial al proceso participativo (CNPIC, 2017)<sup>8</sup>.

El desafío es pasar a una nueva etapa en participación, dando lugar a una nueva generación de políticas, que creen condiciones adecuadas para la inclusión de los grupos en situación de pobreza. Este desafío puede especificarse a través de cuatro líneas de acción:

<sup>6</sup> En 2009 la FSP propuso establecer una garantía a los usuarios de programas sociales en términos de que “tendrán asegurada su participación en dispositivos (comités de usuarios) que permitan recuperar sus opiniones y propuestas sobre el diseño, implementación y evaluación de los programas sociales que los afectan” (FSP, 2009: 227). Dicha garantía no se implementó en el país.

<sup>7</sup> El más continuo de ellos ha sido el de pavimentos participativos (luego pavimentación participativa) mediante el cual los ciudadanos de comunidades en pobreza cofinancian la pavimentación de sus calles y pasajes, subsidiando así al Estado que no cuenta con suficientes recursos. Allí participación equivale a cofinanciamiento y se acota a la realización de proyectos muy específicos. Ni el recién mencionado, ni otros programas ejecutados a través de pequeños proyectos competitivos, incluyeron objetivos de participación en decisiones u orientaciones de la política y los programas. Tampoco se institucionalizaron como un derecho ciudadano, dependiendo su continuidad de la voluntad de la autoridad.

<sup>8</sup> Si bien los mecanismos contemplados en la Ley 20.500 resuelven el problema de la discontinuidad, al estar institucionalizados, su carácter consultivo y su indefinición en relación al ciclo de las políticas públicas, les han impedido abordar las otras limitaciones mencionadas.

## 2.1 Fortalecer el carácter vinculante de los mecanismos de participación y articularlos de mejor forma con el ciclo de políticas.

Se necesita definir la obligatoriedad de los mecanismos de participación y las condiciones mínimas para su implementación: los criterios comunes y sus funciones (consultivas, incidentes, vinculantes y deliberativas), según la materia que les corresponda tratar.

## 2.2 Fortalecer la asociatividad y las capacidades para participar de las personas y grupos en situación de pobreza.

Se debe reconocer las formas de organización comunitaria y respaldar las funciones que realizan. Se requiere una mucho mejor articulación de los diferentes fondos con que el Estado traspasa recursos a las organizaciones para sus fines propios, terminando con la discrecionalidad que existe en muchos de ellos, la duplicidad de objetivos, la reiteración de exigencias y requisitos hacia las organizaciones, una ventanilla única de información y postulación, entre otras medidas. Pero también el reconocimiento implica que la política pública debe ser también evaluada según las consecuencias que esta tiene sobre el tejido comunitario y la vida de las organizaciones.

## 2.3 Reconocimiento constitucional del derecho a la participación y ampliación hacia formas de participación política.

Garantizar el derecho a la participación ciudadana implicaría incorporar la garantía constitucional del derecho a la participación e incluir la participación en la gestión pública dentro de los principios fundamentales del Estado de Chile. También se propone una ampliación de los ámbitos e instituciones de participación a través, por ejemplo, del reforzamiento de la figura de los plebiscitos, actualmente considerados en la legislación, para que la ciudadanía se pronuncie sobre materias de alta relevancia nacional. Por sobre todo se propone ampliar la participación a través de mecanismos de democracia participativa, referidos a la generación y vigencia de las leyes y a la selección y mandato de las autoridades. En el primer caso se propone.

**2.3.1 Instaurar la iniciativa popular de ley**, mediante la cual la ciudadanía puede proponer proyectos de ley que el Congreso debe discutir.

**2.3.2 Referéndum revocatorio** (abrogativo) de leyes, que permite plantear a la deliberación y votación popular la vigencia de textos legales previamente sancionados en el Congreso. En ambos casos se plantea establecer condiciones requeridas para hacer uso de estos derechos.

**2.3.3 Reforzar el llamado voto programático**, que obliga a las autoridades a presentar un programa concreto que desean implementar en caso de ser elegidos. Este mecanismo, ya contemplado en la modificación a la Ley de Partidos Políticos recientemente promulgada, se debe complementar con la elaboración participativa de planes de acción concretos a nivel comunal y regional para quienes resulten electos. Esto permitirá el control social de las promesas electorales.

**2.3.4 Referéndum revocatorio de mandato** en el caso que las promesas establecidas en los programas no se cumplan en un período determinado.

## 3 - La violencia de la segregación

A desactivar gradual y decididamente las prácticas que segregan a quienes viven en pobreza

C hile se caracteriza por contar con barrios exclusivos para pobres, escuelas y centros de salud donde sólo concurre “gente pobre”, servicios de transporte para pobres, programas sociales sólo para extremadamente pobres. Así, los satisfactores a los que acceden estas personas, habitualmente, para satisfacer sus necesidades, cuentan con una bajísima valoración social, estigmatizan a quienes los usan, suelen proveer una menor sensación de satisfacción, etc.

Este patrón segmentador nos ha acompañado por demasiado tiempo, naturalizando una realidad compleja, llena de brechas sociales que debieran resultarnos intolerables. La mantención de estas brechas y barreras, ha provocado la malignización de los barrios y poblaciones, la pérdida del sentido del proceso educativo en las escuelas, el colapso de las atenciones psicológicas o derivadas de problemas psicosomáticos en los consultorios públicos. Esta realidad es una incubadora de violencia simbólica e institucional muy profunda, siendo difícil sostener que la pobreza se superará masivamente, en un escenario de tanta estigmatización, malestar y desesperanza.

Para superar la pobreza se requiere de medidas que aseguren una alta calidad de los servicios sociales, fomenten el desarrollo integral del ser humano y promuevan el buen trato y el respeto por el otro. Se deben erradicar las prácticas humillantes y malos tratos que solo erosionan la dignidad de las personas en situación de pobreza. En lo medular debe existir un compromiso real del Estado y de toda la sociedad en orden a avanzar en la creación de nuevos modelos de convivencia, por los que avancemos gradualmente en el encuentro, reconocimiento, valoración del otro, promoviendo la integración social efectiva. El Estado debe agregar al diseño general de políticas a la comunidad, para que el resultado esté basado en las necesidades locales y propias de cada grupo afectado.

**3.1 En educación proponemos que todo niño o niña estudie y aprenda en un ambiente escolar sin violencia.** Para ello hay que:

**3.1.1 Incrementar los programas de convivencia,** contra el bullying y el maltrato escolar que incluyan e involucren a la comunidad en su diseño, puesta en práctica y posterior seguimiento; sobre todo, en las comunidades más vulnerables y con población migrante.

**3.1.2 Instaurar programas pre escolares de encuentro y socialización,** que permitan a los estudiantes asistir a escuelas con estudiantes de distintos estratos sociales.

**3.1.3 Reforzar y dar gran protagonismo a la formación en valores** en todas las escuelas públicas.

**3.1.4 Evaluar y ajustar el tamaño curso a la complejidad del grupo.** A mayor complejidad (pobreza, déficit educativos, estrés psicosocial, diversidad cultural) el número de alumnos por docente debiera disminuir, ya sea reduciendo el tamaño del curso o aumentando el número de educadores en el aula.

**3.2 En salud proponemos reducir la violencia relacional en los centros de atención, por medio de la disminución de los tiempos de espera, el trato directo del paciente con el staff de salud y la respuesta oportuna e integral a los problemas de salud.** En ese sentido, proponemos:

**3.2.1 Desarrollar programas de medicina familiar.** Conocer en detalle lo que pasa con los pacientes permite responder a sus necesidades de mejor manera. En base al informe de la OCDE “Caring for quality in health: lessons

learn from 15 reviews of health care quality”, existen varios programas implementados alrededor del mundo que han permitido mejorar la calidad en la atención y el trato digno mediante la revitalización de la especialidad de la “medicina familiar”.

### **3.2.2 Ampliar, diversificar y dar protagonismo a los programas de prevención de enfermedades y promoción de la salud.**

Parte importante del maltrato, proviene del alto número de personas que se atienden en el sector público, lo que da una percepción de colapso permanente del sistema. Por lo que con programas de prevención se puede bajar la congestión de centros primarios y hospitalarios.

### **3.2.3 Preparar a los profesionales de la salud en el enfoque de derechos humanos y respeto por la dignidad de las personas.**

### **3.2.4 Modificar los horarios de atención,** para facilitar el acceso y disminuir la demanda en sectores más vulnerables.

## **3.3 Promover la movilidad residencial y la integración y mejoramiento del estándar barrial.**

Las medidas que se impulsen en esta materia, deben en todo momento distinguir y atender de manera diferenciada los barrios nuevos de los antiguos, así como también de conjuntos habitacionales de grandes ciudades v/s urbes pequeñas e intermedias. Por lo tanto se propone:

### **3.3.1 Promover el acceso a vivienda social en sectores consolidados de la ciudad y no seguir construyendo en zonas periurbanas, satelitales, etc.** Esto se podría llevar adelante usando distintos mecanismos, como subsidios mayores, incentivos a los privados, entre otros. Sobre la magnitud de incremento de los subsidios, estos deben ser calculados atendiendo al tramo socioeconómico de las personas, la localización geográfica y el objetivo que se persiga en cada tipo de subsidio y cada sector entregado. Además, se podría utilizar subsidios a privados no solo en términos habitacionales. También, si lo que se busca son mejores localizaciones en sectores consolidados de las ciudades, el subsidio a la compra de viviendas usadas y al arriendo o la creación de un stock de viviendas públicas

administradas localmente, son alternativas válidas. Los montos y coberturas de estos programas aún son bajos. Para que efectivamente se logren umbrales de impacto, capaces de modificar las tendencias segregadoras de la política de vivienda y el mercado de suelo, es importante reforzar significativamente todos estos instrumentos y darles una gran centralidad en la política del sector, con un especial énfasis en ciudades pequeñas e intermedias, donde las prácticas segregadoras han sido menos violentas que en las grandes metrópolis.

### **3.3.2 Mejorar la conectividad y los sistemas de transporte desde zonas periféricas y/o apartadas.**

### **3.3.3 Construcción de centros de comercio o centros con servicios gubernamentales, en áreas aledañas a grandes paños de vivienda social.**

### **3.3.4 Elaboración de planes reguladores comunales y urbanos en conjunto con la comunidad.** Muchas comunas no cuentan con ellos o si es que los hay, carecen de actualización y no han considerado la participación de la comunidad o los criterios que se utilizaron para tomar las decisiones, se encuentran obsoletos (por ejemplo, no han incluido la variable de riesgo natural, cambio climático, sustentabilidad, etc.).

## **3.4 Por un trabajo decente.**

Estudios hechos por la FSP (2010, 2013, 2016) indican que las personas en pobreza reconocen que el trabajo es uno de los principales mecanismos para superar la pobreza. Sin embargo, también es una de las mayores fuentes de experiencias humillantes y maltratadoras. Recibir una buena educación es una condición sine qua non para obtener un buen trabajo, que asegure tanto ingresos estables y adecuados, como también permita desarrollar a plenitud la vocación y los talentos propios. Pero aquellos que sólo logran cumplir con el cuarto medio o incluso no culminan el ciclo completo de educación obligatoria media o básica, logran una dotación de capital cultural que resulta insuficiente para acceder con relativa facilidad a trabajos formales y bien remunerados. En la práctica, los estándares laborales de aquellas ocupaciones no cualificadas,



a las que por lo general puede optar un trabajador con educación incompleta, son bajos o muy bajos, haciendo dificultosa o imposible la movilidad social ascendente. En pocas palabras: se trabaja a sabiendas de que no es posible superar la pobreza por medio de dicha ocupación. Así visto, la problemática fundamental es que los individuos en situación de pobreza están siendo violentados en sus lugares de trabajo. Por ello se hace indispensable:

**3.4.1 Reforzar el monitoreo** de aspectos como seguridad laboral, los bajos sueldos, contexto laboral, condiciones laborales, satisfacción laboral, discriminación laboral, malos tratos, satisfacción psicológica en el trabajo y salud en el trabajo.

**3.4.2 Incentivar la formalización del trabajo** a través de ayuda financiera, contable y de

negocios. En este caso existe evidencia en varios países, en particular, en Brasil, donde se ha decidido combatir el trabajo informal mediante propuestas que mejoren las oportunidades de trabajo para los empleados y los ingresos de los emprendimientos informales.

**3.4.3 Generar programas que incentiven trabajos dignos para migrantes, personas de la tercera edad y mujeres** entre los grupos de individuos más pobres, áreas rurales y sectores más vulnerables. Esto es, fomentar la creación de políticas públicas que tengan como fin el asegurar trabajos dignos que cumplan los estándares éticos y básicos a individuos que exhiban cierto nivel de desventaja (tercera edad, mujeres, migrantes).

## 4 - El centralismo limita el desarrollo

Chile es el país más centralizado de la OCDE. Un ejemplo de ello se expresa en el hecho de que se trata de uno de los países con menor poder de decisión sobre la ejecución de los recursos públicos a nivel local y regional<sup>9</sup>. Asimismo, es el único país que no elige por medio de la votación directa a las autoridades regionales. En este escenario, el país está alcanzando un umbral en el que un mayor desarrollo no es posible sin una modificación de la forma en que se estructura el Estado (Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, 2014).

Lo anterior tiene directa relación con el grado de concentración existente en el país en términos de crecimiento económico y generación de empleo. Según datos de la OCDE, un 48% de la población se

concentra en las zonas metropolitanas chilenas, las cuales generan un 51% del PIB<sup>10</sup> y un 48% del empleo<sup>11</sup>. Aun cuando estos valores no se alejan en forma significativa del promedio<sup>12</sup>, las cifras muestran una brecha significativa respecto de aquellos países con menor concentración, como por ejemplo Noruega, en cuyas zonas metropolitanas, donde habita un 25% de la población, se genera el 25% del PIB y un 27% del empleo.

Estos elementos tienen un claro correlato en la expresión geográfica de la pobreza. Ésta como fenómeno social, no se distribuye de forma homogénea en el territorio nacional. La concentración económica y el centralismo político, provocan que importantes áreas del país ofrezcan

<sup>9</sup> Mientras el promedio en países desarrollados es de un 50%, en Chile alcanza un 15%.

<sup>10</sup> De acuerdo al Banco Central, entre los años 2013 y 2015 las regiones de Antofagasta, Valparaíso, Metropolitana y del Biobío son las más importantes en términos de su aporte al PIB nacional. Tomando como referencia el año 2015, la región Metropolitana es la que genera una mayor contribución al PIB, con \$60.453 mil millones, seguida muy por lejos por la región de Antofagasta con \$14.591 mil millones y Valparaíso con \$11.668 mil millones. En el marco de los países OCDE, Chile posee el segundo mayor índice de variación del ingreso regional a nivel país: para el caso chileno la brecha entre la región con mayor y menor PIB es de 7.6 veces, seguido de EE. UU. con una brecha de 5 veces.

<sup>11</sup> Las distribuciones de las tasas de desempleo a lo largo del país muestran variaciones sensibles a la matriz productiva característica de cada región. Además, se observan amplias brechas en los niveles de desempleo entre las regiones en el tiempo. Según datos de la encuesta Casen, para el año 2009 la brecha entre la región con menor y mayor tasa de desempleo alcanzó 7 puntos porcentuales, para el año 2011, la brecha alcanzó 7.7 puntos porcentuales, para el año 2013, la brecha fue de 5.7 puntos, y finalmente para el año 2015, la brecha fue de 7 puntos porcentuales.

<sup>12</sup> El 49% de la población OCDE habita en áreas metropolitanas, las cuales generan el 57% del PIB y concentran un 51% del empleo.

pocas opciones de desarrollo humano y social para sus habitantes, lo que ha provocado un incesante flujo migratorio, que ha terminado despoblando gran parte del país. En ese marco, se hace imprescindible que el Estado impulse una política descentralizadora.

Lo primero es avanzar en cambios institucionales, políticos y económicos, como lo es el mejoramiento de la eficiencia fiscal, la ampliación de la base imponible, la reducción de costos administrativos, el aumento de la participación ciudadana y la consecuente proyección de políticas atingentes a necesidades locales, entre otros. Sin embargo, este es un balance delicado, pues llevar todo a nivel local, con mayor participación ciudadana puede terminar en un reforzamiento de la burocracia.

En lo concreto, se sugieren cambios en tres grandes áreas: en lo administrativo, en lo político y en lo fiscal.

**4.1 En cuanto a lo administrativo,** se hace necesario la transferencia de un conjunto mayor de programas, agencias y servicios a los niveles regionales. Para esto, se propone contar con un sistema de gestión de capital humano y presupuestario que permita disponer de los recursos necesarios para gestionar estas nuevas responsabilidades y diseñar propuestas de nivel regional. Esto va en la misma línea de lo propuesto por la comisión de descentralización, donde se menciona que:

**4.1.1 La gestión del capital humano** debe considerar la retención, atracción, renovación y reconversión de este, con capacidades pertinentes a las necesidades comunales.

**4.1.2 Otra propuesta es fortalecer los sistemas locales de información,** para contar con datos actualizados y que sirva para la toma de decisión local. Por lo tanto, el rol de las universidades, CFT e IP, es fundamental para desarrollar el capital humano necesario a nivel local.

**4.2 En lo político,** la Comisión Asesora Presidencial para la Descentralización y Desarrollo Regional, estableció entre sus propuestas “reformular la Constitución para dotar a los gobiernos regionales de la suficiente autonomía de

gestión para desempeñar sus tareas”. Esto significa, la elección popular de las autoridades y crear una institucionalidad que pueda conversar con el gobierno central. Esta propuesta, va de la mano con lo que hemos visto acerca del diagnóstico, donde el rol político en el diseño de mecanismos para superar la pobreza a nivel local es fundamental. Además, la ciudadanía debe contar con medios que le permitan ser escuchados y tomados en cuenta en las decisiones.

**4.3 Con respecto a la descentralización fiscal,** existen variadas alternativas, pero todas deberían apuntar a elevar el gasto sub nacional poniendo énfasis en una redistribución progresiva de los recursos a nivel territorial. Crear mecanismos que permitan a las regiones elevar su capacidad de recolección de impuestos, de endeudamiento y así disminuir las restricciones financieras.

## Concluyendo

**Umbrales Sociales para Chile: desafíos para la futura política social,** busca ser un llamado para que las estrategias de acción sobre la pobreza, pongan al centro la realización y dignidad humana. Esto implica en todo momento reconocer a las personas, familias y comunidades afectadas como sujetos con capacidades y potencialidades en todas las etapas de su ciclo de vida.

La pobreza no se va a superar como fenómeno social interviniendo solo en el ámbito doméstico. La pobreza es fruto también de la interacción de las personas y su entorno cultural, económico, social e institucional.

Por ello resulta necesario promover mecanismos de mayor inclusión que faciliten y estimulen las formas de reencuentro, asociatividad, cooperación, incidencia e integración. A fin de cuentas, superar pobreza implica superarnos a nosotros mismos y construir entre todos, nuevos arreglos culturales y acuerdos sociales, donde la acción sobre la pobreza y la agenda de desarrollo no sean más que dos facetas de una misma estrategia.

**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](http://www.superacionpobreza.cl) @superarpobreza @serviciopais

Una publicación de



Con la colaboración de



Con el apoyo de

