

# TESIS PAÍS 2010



# TESIS PAÍS 2010



**TESIS PAÍS 2010**  
**PIENSA UN PAÍS SIN POBREZA**

© Fundación Superación de la Pobreza  
Nº de inscripción: 208.556  
ISBN 978-956-7635-23-8  
Distribución gratuita.

Coordinador del Programa Tesis País  
César Pagliai

Equipo Editorial  
Paulina Saball  
Mauricio Rosenblüth  
Andrea Villagrán  
Ingrid Padópolos  
Catalina Littin  
María José Rubio  
Claudia Farfán  
Macarena Lladser  
Ixca Kosok

Responsable Legal  
Leonardo Moreno

Diseño  
Pía Ríos

# ÍNDICE

Presentación

4

## TESIS DE PREGRADO

Manejo y gestión de los residuos domiciliarios en localidades rurales semi-concentradas y dispersas. Bases para un modelo de gestión local. Caso de estudio: localidad rural de Las Palmas, Comuna de Olmué, Región de Valparaíso, Chile.

*Aída Gatica Núñez, Universidad de Valparaíso.*

6

La antigua y nueva pobreza urbana en el Gran Valparaíso. Discusión, caracterización y estudio de casos basado en dos barrios: Población Joaquín Edwards Bello de Valparaíso y Población Dinamarca de Villa Alemana.

*Leonardo Cofré Catalán, Universidad de Valparaíso.*

26

Quinta Monroy, Una Nueva Propuesta Participativa y de Integración en la Vivienda Social.

*Candy Silva y Paola Olivares, Universidad Arturo Prat.*

44

## TESIS DE POSTGRADO

La Justicia Financiera del Sistema de Salud Chileno.

*Paola Pérez López, Universidad de Chile.*

64

Voluntariado y Responsabilidad Social en jóvenes estudiantes de Educación Superior de la Provincia de Concepción. 2009. Chile.

*Karina Jara Rodríguez, Universidad de Concepción.*

90

Cultura del Empleo en Jóvenes en situación de Pobreza.

*Maya Zilveti Vásquez, Universidad de Chile.*

106

Las metodologías de localización y evaluación de periferias interiores como instrumentos de superación de la vulnerabilidad urbana. Estudio de un caso.

*Paula Kapstein López, Universidad Politécnica de Madrid.*

140

Caracterización de la Nueva Ruralidad en la Comuna de Quellón: desarrollo rural y pobreza.

*Viviana Villarroel Galindo, Universidad Austral de Chile.*

166

La dimensión socio-espacial del capital social: análisis del capital social vecinal y la eficacia colectiva en ocho conjuntos habitacionales de vivienda social.

*Sebastián Ibarra González, Pontificia Universidad Católica de Chile.*

178

Estado y Sociedad Civil: algunas reflexiones en torno a su acercamiento en las políticas para la superación de la pobreza infantil.

*Carlos Andrade Guzmán, Universidad de Chile.*

204

## PRESENTACIÓN

Es de alto interés para la Fundación Superación de la Pobreza, impactar en el proceso formativo de los jóvenes de la educación superior, ofreciéndoles una experiencia de intervención e investigación en contextos y temáticas de pobreza, que permita fortalecer sus competencias y compromiso social en su futuro ejercicio profesional.

En lo concreto, el trabajo del programa SERVICIO PAÍS, en el que participan jóvenes profesionales, voluntarios y practicantes, está orientado a fortalecer capacidades en personas, hogares, comunidades y organizaciones en situación de pobreza para que puedan visibilizar, activar y conectar capacidades y recursos para llevar a cabo proyectos de desarrollo en los ámbitos de educación, salud, hábitat, trabajo y cultura.

El trabajo de los y las tesis, en particular, está orientado a:

- + Relevar temáticas de pobreza, profundizando en temas ya existentes o explorando nuevas áreas de investigación y conocimiento.

- + Rescatar aprendizajes y generar conocimiento relevante a propósito de la intervención desarrollada por SERVICIO PAÍS.

- + Aportar a la reflexión y rediseño de los modelos de intervención de la Fundación, así como también, contribuyendo en general, a la mayor comprensión de fenómeno de la pobreza, en sus diversas manifestaciones y causalidades.

Para alcanzar los fines expuestos, la Fundación propone esta instancia de apoyo al desarrollo de tesis de pre y postgrado que comprende un reconocimiento económico, la orientación y apoyo de un tutor de la Fundación y la posibilidad de publicar sus trabajos en la edición anual de Tesis País, publicación que es

distribuida entre académicos, investigadores, universidades y centros de pensamiento de todo el país.

En su Tercer Ciclo (2009 – 2010), postularon a la convocatoria de Tesis País un total de 74 trabajos (41 de pregrado y 33 de postgrado), de 17 universidades públicas y privadas del país, e incluso una proveniente del extranjero.

De esas postulaciones, se seleccionaron 15 propuestas: 8 de estudiantes de pregrado y 7 de postgrado, cuyos temas y perspectivas de investigación, nos parecieron relevantes para la profundización del conocimiento teórico y metodológico en torno al fenómeno de la pobreza, sus manifestaciones, condicionantes y estrategias de superación. De los 15 trabajos, finalmente se seleccionaron 10 papers para la presente publicación. Entre los temas abordados están la cultura del empleo en jóvenes, los procesos de segregación residencial en barrios vulnerables y sus efectos en la convivencia, el capital social vecinal, la nueva ruralidad, el voluntariado y la responsabilidad social en los estudiantes universitarios y la justicia del sistema de salud Chileno, entre otros.

Predominan en este tercer ciclo temáticas que plantean la preocupación y la necesidad de un análisis multidimensional de la pobreza, que vincule los efectos de las políticas públicas con la realidad a distintos niveles, incluso en lo barrial y cotidiano. Por otra parte se nos presentan temática novedosas, como por ejemplo, las referidas al voluntariado juvenil, cuya capacidad de organización y movilización se ha demostrado como un recurso y estrategia excepcional a la hora de enfrentar situaciones tan complejas como lo fue el terremoto y tsunami del 27 de febrero de 2010. Pues pone en discusión la capacidad de respuesta de la institucionalidad pública y del país en general, frente a situaciones de catástrofes que afectan de

manera particularmente intensa a las personas y comunidades en situación de pobreza.

Esta publicación, en definitiva, reúne una selección de 10 artículos elaborados (3 de pregrado y 7 de postgrado) por cada tesista con la colaboración de un profesional de la Fundación en calidad de tutor o tutora<sup>1</sup>.

El libro se divide en dos secciones principales, una que agrupa a los trabajos de las y los tesistas de pregrado, y la segunda que corresponde a las y los tesistas de postgrado. En la primera de estas secciones encontramos un primer artículo en el que se propone un modelo de manejo de residuos sólidos domiciliarios en localidades rurales, muy innovador y aplicable a las intervenciones desarrolladas por el programa SERVICIO PAÍS de la Fundación. Un segundo artículo nos expone las dinámicas de crecimiento urbano en la Región de Valparaíso, incorporando los conceptos de la Nueva Pobreza para interpretar este crecimiento en términos de una nueva vulnerabilidad y desintegración social. Finalmente esta sección de pregradistas se cierra con un artículo en torno a la experiencia de Quinta Monroy en Iquique, barrio de vivienda social asentado sobre un campamento, que integra un diseño innovador y participativo.

La sección de postgradistas se inicia con un trabajo en enfocado en el ámbito financiero de la salud, en el que se instala la pregunta sobre la progresividad o regresividad de la contribución que hacen los hogares por concepto de cotizaciones de salud y gastos de bolsillo, particularmente los beneficiarios de Fonasa, sistema que reúne justamente a los hogares de mayor vulnerabilidad. Un segundo artículo nos presenta un estudio focalizado en Concepción, sobre el voluntariado y responsabilidad social de los estudiantes de Educación Superior que evidencia su potencial como movilizador de capital social pero también, la necesidad de desarrollar políticas que favorezcan su desarrollo y fortalecimiento. En tercer lugar encontramos un artículo que profundiza en los discursos y experiencias de jóvenes en situación de vulnerabilidad social, sus motivaciones y dificultades en su inserción al mundo del empleo, donde se evidencia el desajuste entre

percepciones y prácticas de los y las jóvenes respecto a los mecanismos establecidos para su inclusión.

El siguiente trabajo plantea desde la planificación urbana, metodologías que permiten interpretar la dinámica en el desarrollo de las ciudades (tomando los casos de Arica y Antofagasta) proponiendo un instrumental más fino en la identificación de la vulnerabilidad urbana incorporando el concepto de Periferia Interior para zonas de deterioro que generan a su vez, áreas marginadas o excluidas en las ciudades. Posteriormente se nos presenta un artículo que nos describe la realidad de la nueva ruralidad (particularmente en Quellón, Isla de Chiloé) destacándose los cambios económicos, sociales y culturales que han afectado estos territorios y sus consecuencias en términos de nuevas manifestaciones de pobreza pero también nuevas oportunidades de desarrollo.

El penúltimo artículo nos propone una bajada metodológica y operativización del concepto de capital social, en su variante identificada como capital vecinal, y su comportamiento, comparando la situación de diversos barrios en distintas regiones del país, estudio que aporta en el sentido de aproximarnos a una métrica de la integración y convivencia barrial. Cerrando esta publicación se incorpora un interesante trabajo que analiza el proceso de formulación de las políticas públicas dirigidas a la infancia, a partir de una metodología cualitativa y cuantitativa que permite evidenciar los nudos críticos, divergencias y convergencias, que permiten comprender las falencias y desafíos de una política hacia a la infancia, efectivamente inclusiva y con perspectiva de derecho.

Tenemos la convicción que los artículos aquí recopilados son una muestra de la diversidad de expresiones e intereses de estudiantes de pre y postgrados, que desde distintas disciplinas y especialidades, aportan en la reflexión innovadora y provocativa, pensando un país sin pobreza.

<sup>1</sup> Se agradece especialmente a los tutores y tutoras de Tesis País: María Ignacia Rojas, Mabel Alarcón, Ingrid Padópulos, María de los Ángeles Villaseca, Francheska Medina, Daniela Vidal, César Pagliai, Mauricio Rosenblüth, Livia Nogueira, Eduardo Sotelo, Catalina de la Cruz y Mónica Sotomayor.



## Gestión Ambiental Local

# MANEJO Y GESTIÓN DE LOS RESIDUOS DOMICILIARIOS EN LOCALIDADES RURALES SEMI-CONCENTRADAS Y DISPERSAS. BASES PARA UN MODELO DE GESTIÓN LOCAL.

CASO DE ESTUDIO: LOCALIDAD RURAL LAS PALMAS, COMUNA DE OLMUÉ, REGIÓN DE VALPARAÍSO, CHILE<sup>1</sup>

Aída Gatica Núñez

Universidad De Valparaíso



Palabras Claves:

Residuos domiciliarios

Localidades rurales

Habitabilidad

Gestión ambiental local

Saneamiento básico

La baja cobertura de servicios de saneamiento básico que caracteriza a las zonas rurales de nuestro país deja de manifiesto que aún persisten deficiencias en materia de habitabilidad referidas específicamente a la vivienda y su entorno. De acuerdo al enfoque multidimensional para la medición de la pobreza, la disponibilidad de servicios, las condiciones de la vivienda y las capacidades individuales de la población para generar logros y funcionamientos de bienestar, se encuentran dentro de los indicadores centrales para el estudio de la pobreza. El presente artículo se centra en un análisis del manejo y gestión de los residuos domiciliarios en localidades semiconcentradas y dispersas, como ámbito directamente relacionado con la vivienda y las condiciones de habitabilidad de la población rural. La investigación realizada se basó en un estudio de caso correspondiente a la localidad rural de Las Palmas ubicada en la comuna de Olmué, Región de Valparaíso, la cual se caracteriza por presentar una población tanto semiconcentrada como dispersa y cuenta con un porcentaje medio de carencias en cuanto a saneamiento básico. Dentro de los resultados presentados en este artículo, se plantean las bases para un modelo de gestión ambiental local como instrumento para dar soluciones preventivas, permanentes y participativas al problema de los residuos domiciliarios en la localidad estudiada.

<sup>1</sup> Artículo elaborado a partir de la tesis para optar al título de Ingeniera Ambiental, Universidad de Valparaíso. Profesor guía: María Eliana Portal.

## INTRODUCCIÓN

En Chile, dentro de las principales características que se evidencian al momento de evaluar el grado de sostenibilidad que presentan los asentamientos humanos, se encuentran los bajos niveles de habitabilidad y cobertura de servicios de saneamiento básico<sup>2</sup> que presenta el sector rural.

De acuerdo a los datos arrojados por la encuesta Casen 2006, el saneamiento aún deficitario alcanza a un 3,2% en áreas urbanas y a 45% en el área rural. Este último rezago se explica básicamente por el bajo desarrollo en el país de sistemas de saneamiento alternativos al alcantarillado urbano, aspecto imprescindible para abordar esa carencia elemental en zonas rurales.

Por otra parte, respecto a la presencia de sistemas de recolección de residuos sólidos domiciliarios, en la actualidad un gran número de localidades rurales, generalmente las consideradas desde un punto de vista demográfico como semiconcentradas y dispersas<sup>3</sup>, no cuentan con sistema alguno de recolección de sus residuos sólidos.

Dentro del enfoque de la pobreza multidimensional hay dimensiones que si bien en sí mismas no expresan directamente capacidades humanas, sí constituyen condiciones necesarias para el desarrollo humano. Es el caso de la vivienda y la habitabilidad del espacio. En ambos casos se trata de condiciones indispensables para el desarrollo de capacidades humanas (Denis, Gallegos, Sanhueza, 2011, p.14). De esta manera un problema, como lo es el inadecuado manejo y gestión de los residuos domiciliarios como dimensión básica para mantener condiciones de bienestar en las localidades rurales, constituye a la vez una instancia potencial para promover el desarrollo de competencias comunicativas y asociativas por parte de la población.

Así, los servicios de saneamiento básico son

insustituibles para la salud y el bienestar de la población. Los beneficios que generan, además de mejorar directamente las condiciones habitacionales de las familias y disminuir los riesgos sanitarios, implican un mejoramiento en la calidad tanto de la vivienda como del entorno en el que ella se encuentra, previniendo a la vez el deterioro de los sistemas naturales en los cuales generalmente se sustentan las comunidades de tipo rural.

De esta manera y dado que no se han logrado hasta la fecha cambios significativos que aseguren el acceso de toda la población a servicios y sistemas adecuados de saneamiento básico; la presente investigación busca contribuir desde la perspectiva y aplicación de la gestión ambiental local a proponer nuevos caminos que permitan generar mejoras en las condiciones territoriales del sector rural, que fortalezcan y promuevan las capacidades organizacionales de la comunidad; así como también que generen mayor presencia y empoderamiento en la propia institucionalidad local. Lo anterior considerado como instancia relevante al momento de generar capacidades a nivel comunitario para superar condiciones de vulnerabilidad y pobreza.

## 1. LINEAMIENTOS TEÓRICOS

Desde hace ya varios años existe reconocimiento de la importancia de la sostenibilidad de los asentamientos humanos, la cual queda explicitada en diversas cumbres y conferencias desarrolladas a nivel internacional (Agenda 21, Agenda Hábitat). En ellas, los asentamientos humanos, considerados como uno de los eslabones esenciales en los cuales se sostiene y se fundamenta la necesidad del tan mencionado desarrollo sostenible<sup>4</sup>, tienen en la actualidad el

<sup>2</sup> Saneamiento básico de acuerdo a la definición entregada por el Ministerio de Salud de Chile corresponde a "la producción y distribución del agua potable; recolección, tratamiento y disposición de las aguas servidas y una adecuada eliminación de residuos sólidos domésticos" (Minsal, 2002).

<sup>3</sup> Por localidades rurales semi-concentradas se entienden aquellas con población mayor a 80 habitantes y concentración mínima de 8 viviendas por Km de calle o camino, las localidades dispersas corresponden a aquellas con una concentración menor a 8 viviendas por Km. de calle (MOP, 2001).

<sup>4</sup> El concepto de desarrollo sostenible fue definido por el Informe Brundtland como "el modelo de desarrollo que permite satisfacer las necesidades de las actuales generaciones sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer las suyas" (ONU, 1987, p.8).

desafío de lograr igualmente niveles de sostenibilidad mínimos para su funcionamiento.

Al observar los diferentes capítulos que forman parte de la Agenda 21 (ONU, 1992), cuyos objetivos son posibilitar un desarrollo que sea económica, social y ambientalmente sostenible, es posible apreciar que además de hacer énfasis en estas tres dimensiones, pone en un nivel igualmente importante los medios y agentes de cambio para conseguirla.

De acuerdo a De Souza (2001, p.6), la primera conexión para comprender y concretar un tipo de desarrollo más sostenible es la que vincula a las organizaciones de desarrollo con el proceso de desarrollo sostenible mismo: no habrá desarrollo sostenible sin organizaciones de desarrollo sostenible.

A partir del lineamiento general expuesto anteriormente se comienza el desarrollo conceptual del presente estudio con un análisis de la relación entre los conceptos de vivienda, hábitat y medio ambiente, como elementos claves para la sostenibilidad de los asentamientos humanos, y sus impactos directos en las condiciones de habitabilidad y calidad de vida en los mismos.

## Vivienda y hábitat

De acuerdo a Giraldo, García, Baterman y Alonso (2006, p.23), más allá de la ocupación física de un territorio, el hábitat constituye el referente simbólico y social en el que se localiza el ser humano de una manera multidimensional. Así, el hábitat es en definitiva, tanto el espacio físico como la forma social y personal de apreciarlo y apropiarlo. En este sentido, lejos de ser algo homogéneo, simple y único, el hábitat cambia de un territorio –ciudad, región, nación– a otro, dependiendo de factores político-culturales, sociales, ambientales y económicos concretos. Es así, como no hay en la concepción del hábitat una “verdad objetiva” que refleje la realidad en su totalidad. Lo que encontramos son más bien aproximaciones que, construyéndola, son siempre inevitablemente parciales y están en permanente discusión.

Una manera de desglosar el término es considerar la escala del alojamiento humano, la cual según Jirón (2004, p.5) “comienza con la habitación (recinto) y prosigue con la vivienda, su

entorno inmediato, la agrupación residencial, su inserción en vecindarios, barrios, entornos urbanos o rurales y concluye en su relación con el medio ambiente natural”. Dentro de esta escala, la vivienda juega un rol importante en materia de construcción de condiciones base para el desarrollo humano, considerándose como un eslabón necesario para lograr la consolidación de todos los aspectos psicosociales requeridos para el desarrollo de una vida plena. Sin embargo, resulta también claro que el acceso a la vivienda, cualquiera que ésta sea, no resuelve por sí solo problemáticas de pobreza y calidad de vida (FSP, 2009, p.87).

Durante los últimos años, la definición de vivienda ha sido desarrollada a partir de un enfoque integral más cercano al concepto de hábitat, en el cual se considera a la vivienda, además de ser una unidad que cobija a una familia, como un sistema en el cual las diversas escalas, tanto territoriales como socioculturales, se relacionan entre sí.

Desde esta perspectiva, la Fundación Superación de la Pobreza (2011, p.2) propone un enfoque integral y sistémico de vivienda y hábitat, que permite tener en consideración las relaciones entre las distintas dimensiones (físico-material, simbólico-cultural, psico-social); entre las distintas escalas o contextos (residencial, comunitario, territorial), así como en las relaciones socio-culturales que se dan entre los habitantes y actores involucrados en los procesos de construcción y gestión del hábitat, a distintos niveles (individuo, familia, comunidad, instituciones y organizaciones).

La vivienda y el hábitat constituyen un ámbito esencial en el bienestar de las personas y en el desarrollo de sus capacidades y oportunidades de superación de la pobreza; el derecho humano a un hábitat adecuado (el derecho a la vivienda, a la ciudad y al medioambiente) resulta fundamental para el despliegue de las capacidades económicas, sociales y culturales de las personas, particularmente aquellas en situación de pobreza o vulnerabilidad (FSP, 2011, p.2).

## Habitabilidad, calidad de vida<sup>5</sup> y medio ambiente

La habitabilidad está determinada por la relación y adecuación entre el hombre y su entorno, y se refiere a cómo cada una de las escalas territoriales es evaluada según su capacidad de satisfacer las necesidades humanas. De ésta manera, las condiciones de habitabilidad para la población de un territorio se pueden entender como las ventajas y/o desventajas presentes para el desarrollo y calidad de vida de las personas. Esto, teniendo muy presente que dichas cualidades pueden llegar a ser muy diferentes si ellas son referidas tanto al hábitat urbano como al rural, en los cuales las necesidades de orden común relacionadas con la habitabilidad de los espacios físicos y sociales y con el conjunto de servicios asociados a dichos espacios, generalmente presentan una brecha referente a los niveles de cobertura y satisfacción de las necesidades.

La baja cobertura de sistemas y servicios de recolección y tratamiento de residuos domiciliarios en las áreas rurales de nuestro país, representa una mirada concreta de las diferencias en las condiciones de habitabilidad entre las áreas urbanas y rurales que comprenden el territorio nacional. Mientras en las áreas urbanas resulta inconcebible no contar con sistemas de recolección de residuos (tanto sólidos como líquidos), en el Chile rural estos servicios se presentan de manera escasa.

La inexistencia de sistemas y servicios de recolección de residuos domiciliarios, no tan sólo representa un factor para menguar las condicio-

nes de habitabilidad de una población, sino que también disminuye notablemente el grado de sostenibilidad de los asentamientos humanos en cuestión, generando efectos negativos sobre el medio ambiente en prácticamente todos sus componentes (bióticos, abióticos y sus interacciones) el cual a su vez, de acuerdo a DOS (1998, p.17), es un condicionante básico para la calidad de vida.

Durante varias décadas, diversos estudios han abundado y puesto sobre relieve las estrechas relaciones que existen entre pobreza y medio ambiente<sup>6</sup>. Mucho de la literatura se centra en el “círculo vicioso” entre pobreza y degradación ambiental causada por la falta de opciones de subsistencia y desarrollo o por exclusión social (Hernández, Castro, Aguilar y Domínguez, 2005, p.73).

Estudios efectuados por organismos especializados en el ámbito internacional<sup>7</sup> señalan que existe un número aún indeterminado de población mundial que está entrando a la pobreza o ha aumentado su vulnerabilidad a estarlo, como consecuencia directa del deterioro ambiental de sus territorios<sup>8</sup> (FSP, 2009, p.13).

Así, dentro de los mecanismos para asegurar la protección del patrimonio ambiental de las localidades, especialmente rurales, se encuentra asegurar el acceso a niveles de salud ambiental<sup>9</sup> adecuados por parte de sus comunidades.

## Gestión ambiental local

La gestión es esencialmente un proceso de toma de decisiones en un sistema organizacional,

<sup>5</sup> Si bien la calidad de vida es un concepto difícil de identificar y medir por el carácter subjetivo y específico del grupo que se estudia, de acuerdo al estudio: “Estado de las ciudades Chilenas - Sistema de Seguimiento a la Gestión del Desarrollo Urbano en las Ciudades del País”, realizado por la Universidad de Chile, se propone que los indicadores que dan constancia de la calidad de vida en las ciudades chilenas son: Competitividad, Equidad, Habitabilidad y Gobernanza (Minvu, 2005).

<sup>6</sup> Reardon y Vosti (1995), Shyamsundar (2002), Hernández et al. (2005).

<sup>7</sup> Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Comisión Económica para América Latina (Cepal) y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

<sup>8</sup> Informe Panorama Social, elaborado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal, 2004 y 2006).

<sup>9</sup> La salud ambiental es entendida como “aquellos aspectos de la salud humana, incluida la calidad de vida, que son determinados por factores ambientales, físicos, químicos, biológicos, sociales y psicosociales; como también se refiere a la evaluación, control, corrección y prevención de los factores ambientales que pueden afectar en forma adversa la salud de las presentes y futuras generaciones” (OMS, 1993, citado por Minsal, 2002, p.89).

lo que permite a la organización alcanzar un fin que ha sido previamente determinado. Las tipologías de gestión son tan diversas como las disciplinas que la utilizan. Por otra parte la gestión ambiental puede ser definida como una manera de organizar la acción pública y privada para dar soluciones globales, preventivas y participativas a los problemas del medio ambiente, la cual tiene aplicación en diferentes escalas territoriales (Minsegres, 1998, p.175).

De acuerdo a CAS/Conama (n,d, p.3) es posible distinguir entre la Gestión Ambiental Nacional (GAN); la Gestión Ambiental Regional (GAR); la Gestión Ambiental Provincial (GAP); la Gestión Ambiental Local Municipal (GALM) y la Gestión Ambiental Local Ciudadana a nivel de barrio, vecindario, u otros (GALC).

La gestión ambiental en el nivel local tiene gran relevancia en la solución de los problemas ambientales y es quizás el núcleo de la población y la estructura administrativa más importante donde estos deben resolverse. Esta gestión se relaciona con la determinación de atribuciones y con el desarrollo de capacidades ambientales de las personas, familias, organizaciones comunales, reparticiones públicas y organizaciones privadas para que, por sí solas y en forma coordinada, realicen acciones concretas tendientes a mejorar las condiciones ambientales de sus territorios.

## 2. CASO DE ESTUDIO: LOCALIDAD RURAL LAS PALMAS

La localidad de Las Palmas, se encuentra situada en el sector noreste de la comuna de Olmué, entre las latitudes 32°59' y 33°02'S y las longitudes 71°05' y 71°01'O, abarcando una superficie de 2.700 ha. La localidad en estudio corresponde territorialmente a la Unidad Vecinal N°12 Las Palmas, la cual está conformada por 13 sectores: El Llano, El Tebal, La Isla, La Laja, La Loma de las Palmas, La Olla, La Peña, Las Monjitas, Las Palmas, Las Palmitas, Las Pataguas, Los Claveles y Los Potrerillos.

Las Palmas en total suma 279 viviendas, de las cuales sólo 186 son habitadas de forma permanente; ellas a su vez suman un total de 568 habitantes<sup>10</sup>. De acuerdo a su densidad poblacional, esta unidad vecinal cuenta con una población tanto semi-concentrada como dispersa. La Unidad Vecinal representa el 11,9 % del territorio total de la comuna de Olmué y a su vez, el 12,5 % de la superficie rural.

Respecto a la presencia de servicios básicos en la localidad en estudio, ésta cuenta con un sistema de recolección de residuos sólidos domiciliarios que opera desde el mes de enero del año 2010, el cual comprende la recolección y transporte de los residuos sólidos generados por la comunidad durante el último viernes de cada mes. El servicio de recolección en Las Palmas es realizado directamente por la Municipalidad de Olmué, bajo dirección del departamento de Aseo y Ornato.

Antes de la implementación del sistema de recolección de residuos sólidos, los encargados, tanto de la posta rural como de la Escuela Municipal de Las Palmas, realizaban un viaje semanal a la localidad de Olmué con el objeto de trasladar sus residuos a contenedores municipales. El resto de la población llevaba a cabo diversas acciones con el fin de realizar la disposición final de sus residuos, entre ellas, la quema y/o el entierro de los mismos.

Respecto a los residuos domiciliarios líquidos, la totalidad de las viviendas de la localidad de Las Palmas no cuenta con conexión a alcantarillado. Las alternativas de tratamiento adoptadas se enmarcan en la clasificación de sistemas de tratamiento descentralizados de acuerdo a la clasificación propuesta por Subsecretaría de Desarrollo Regional (Subdere, 2009). Dentro de las alternativas se observa en Las Palmas la utilización generalizada de cajón sobre pozo negro y caseta sanitaria con fosa séptica.

---

<sup>10</sup> INE, Unidad de Comercialización (2010).



**Figura N°1**

Tipo de solución sanitaria presente en las viviendas de las Palmas.



Fuente: Ficha de Protección Social, Unidad Vecinal Las Palmas, I. Municipalidad de Olmué (2010).

### 3. METODOLOGÍA

El presente estudio se basó en una metodología de investigación esencialmente cualitativa, con la utilización en menor medida de métodos cuantitativos de investigación.

#### 3.1. Diseño del estudio

El diseño de la presente investigación es un estudio de caso que se orienta a la obtención de un vínculo con la realidad, con el fin de tener una visión real de la situación que presentan los sectores rurales respecto a sus niveles de habitabilidad, específicamente referentes al manejo y gestión de sus residuos domiciliarios. En este caso, el estudio se centra en la localidad rural Las Palmas, comuna de Olmué, región de Valparaíso, la cual cuenta, de acuerdo a su densidad poblacional, con una población tanto semi-concentrada como dispersa.

#### 3.2. Criterios de selección y composición de la muestra

Los sectores específicos estudiados corresponden a Las Palmas Centro, Los Claveles, La Laja y La Peña, ya que estos concentran un mayor número de viviendas, más cercanas unas de las otras. La metodología muestral utilizada es de tipo geográfico, siendo los estratos cada uno de los sectores de la localidad mencionados anteriormente. La unidad muestral correspondió a un hogar.

La aplicación del instrumento se realizó en el mes de abril del año 2010, mediante un muestreo aleatorio simple, equivalente al 21,5% del universo, es decir, se eligió al azar aproximadamente al 20% del total de la población de la comunidad de Las Palmas. El porcentaje de representatividad se determinó a base de la homogeneidad de la población de la unidad vecinal y los recursos disponibles para el estudio.

El tamaño mínimo a muestrear para que el estudio fuera representativo del sector corresponde al 20% de las viviendas y se aplicó considerando solo las casas habitadas. De acuerdo a esto se debería entrevistar 38 residencias. Finalmente, en el estudio se consideraron 40 hogares, lo cual corresponde a una muestra del 21,5%.

El instrumento diseñado para la recolección de datos corresponde a una encuesta tipo basada en el trabajo previo de Casanova (2004), modificada por la autora.

#### 3.3. Técnicas de investigación

Encuesta dirigida a la población generadora de residuos de la localidad de Las Palmas.

Pautas de entrevistas semi-estructuradas dirigidas a encargados municipales y dirigentes locales.

#### 3.4. Plan de análisis

Los datos obtenidos en la encuesta realizada a la población fueron ordenados, tabulados y

analizados en forma descriptiva, en base a porcentajes y promedios de los totales de cada muestra respecto a cada uno de los ítems caracterizados.

## 4. RESULTADOS

En el desarrollo del diagnóstico in-situ realizado en la localidad de Las Palmas se dio especial énfasis en la obtención de datos que dieran cuenta de la situación sanitaria del lugar respecto al manejo y gestión de sus residuos; y a partir de los cuales fuese posible visualizar las potencialidades que presenta la población estudiada. Lo anterior con el fin de dar un énfasis especial al enfoque de capacidades en el análisis de los resultados.

La propuesta final, presentada como las bases para un modelo de gestión ambiental local, se desarrolla a partir de los resultados obtenidos en el piloto, considerando especialmente las condiciones deficitarias de la localidad respecto a la presencia de servicios de saneamiento básico y aprovechando, a la vez, la presencia de recursos territoriales y sociales presentes en el lugar.

Si bien el estudio es realizado sólo en una de las muchas localidades con las características expuestas en el presente trabajo, es importante aclarar que las bases para el modelo de gestión propuesto plantean diferentes líneas de acción a partir de las cuales es posible tender al mejoramiento de las condiciones de habitabilidad de la población rural del país y promover las capacidades organizacionales de la población para dar solución a los problemas que les acontecen.

### 4.1. Caracterización social de la población generadora de residuos domiciliarios en la localidad de Las Palmas

#### Edad

De acuerdo a la caracterización del total de la población incluida en el estudio según edad, es posible apreciar que el 35,2% de la población de la localidad de Las Palmas se encuentra en el

rango de edad entre los 46 y 65 años. Igualmente, un alto porcentaje de las familias encuestadas corresponde a menores de edad, con un 21,6%. Sólo un 7,2% de la población pertenece al rango de entre los 18 y 25 años. El porcentaje de adultos mayores en las familias encuestadas corresponde a un 12,8%.

El bajo porcentaje de población joven se debe principalmente al fenómeno de la migración, de acuerdo al cual, el 55% de los hogares tiene al menos un hijo fuera de la zona. Las causas que condujeron a esta medida en un 63,6% se relacionan con la falta de oportunidades laborales, en tanto que un 18,3% emigró debido a la consecución de matrimonio con foráneos, y el 13,6% debido a que no les gustaba el lugar para radicarse. Sólo el restante 4,5% emigró por motivos de consecución de estudios.

#### Jefatura de hogar

El grupo familiar varía de uno a ocho integrantes, con un promedio de tres personas por vivienda. La jefatura del hogar apunta a un alto porcentaje de hombres como jefes de hogar con un 88,5% respecto al 11,5% de hogares que cuentan con una mujer como jefe de hogar.

#### Escolaridad

De acuerdo a caracterización de la población encuestada según el grado de instrucción que posee, es posible observar una brecha educacional existente: el 35% de la población encuestada ha completado su enseñanza media, mientras que una cifra muy cercana (30%) corresponde al porcentaje de personas que no ha terminado la enseñanza básica, dentro de esta última categoría el 66,6% de las personas tiene entre 46 y 65 años.

La localidad de Las Palmas no cuenta con ningún establecimiento educacional que imparta enseñanza media. Los jóvenes que desean seguir sus estudios tienen que viajar diariamente a Olmué o Limache, poblados más cercanos, que se encuentran a 45 minutos promedio de viaje. El porcentaje de entrevistados con educación universitaria es muy bajo, correspondiendo sólo al 2,5%.

## Situación laboral

De las 40 familias encuestadas, el 55% de los jefes de hogar cuentan con ocupación laboral permanente, sin incluir en estos datos a los jefes de hogar cuyos ingresos provienen de una

jubilación. En la Tabla N°1 se exponen las diferentes ocupaciones de los jefes de hogar incluidos en el estudio, quedando de manifiesto que la mayoría de los ingresos en la localidad de Las Palmas provienen del sector primario, específicamente de la agricultura.



Tabla N°1

Ocupación de los jefes de hogar en la localidad de Las Palmas

Ocupación	N° de personas	(%)
Agricultor	10	25,0
Jubilado	9	22,5
Chofer camión	5	12,5
Albañil	3	7,5
Comerciante	3	7,5
Faena	3	7,5
Cuidador de parcela	3	7,5
Apicultor	2	5,0
Docente	2	5,0
<b>TOTAL</b>	<b>40</b>	<b>100</b>

Fuente: elaboración propia.

De los 40 jefes de hogar incluidos en el estudio, un 40% cuenta con otra ocupación además del trabajo principal, entre ellas las más recurrentes son la participación como dirigentes en organizaciones comunitarias, la producción agrícola para ventas menores y autoconsumo, y la práctica de electricista en muy pocos casos.

Por otra parte, de las 31 familias entrevistadas donde existe la presencia de una dueña de casa, el 29% de ellas cuenta con una actividad remunerada. De ellas, el 55,5% es permanente y un 44,5% cuenta con una actividad remunerada de manera temporal.

caso de los residuos sólidos. Estas potencialidades, que pueden ser sin duda aprovechables al momento de potenciar capacidades dentro de la localidad en estudio, son expuestas de manera puntual en base a diferentes conceptos asociados cada uno a una situación de potencialidad a tener en cuenta en el análisis de los datos.

a) Recursos basados en la valoración del hábitat territorial y social.

Origen del Jefe de Hogar → Identidad

## 4.2. Recursos presentes en la comunidad

La mayoría de la población entrevistada, cuenta con características adecuadas y algunas potencialidades al momento de proponer la implementación de un sistema de gestión para el manejo de los residuos, especialmente para el

El 75% de los jefes de hogar son originarios de la zona y al 95% de los encuestados le gustaría seguir viviendo en el lugar. Esta se considera una variable fundamental respecto a la apropiación por parte de las personas, de los beneficios que conlleva el desarrollo de experiencias para mejorar las condiciones de vida de la población. El apego al lugar implica un mayor compromiso para mejorar las condiciones de la localidad.

## Organización Social $\longrightarrow$ Participación

El 67,5% de la población pertenece a algún tipo de organización social. Esta cifra corresponde a un grado mediano a alto grado de organización comunitaria, importante al momento de desarrollar proyectos a nivel local. El tipo de organización en la que participa la mayor parte de la población corresponde a la junta de vecinos de Las Palmas, organismo que está activo y busca constantemente mejoras para los habitantes de la localidad.

Igualmente existe alta participación en otras organizaciones funcionales entre las que destacan por el número de personas inscritas: el Centro Integral de la Mujer, el Comité de Agua Potable Rural, el Club de Adulto Mayor Carbono 14 y la Agrupación de Bailes Chinos de las Palmas.



**Tabla N°2**

Problemas ambientales valorados por los generadores de residuos domiciliarios en la población de Las Palmas.

Problemas	(%) frecuencia
Escasez de agua	61,6
Aumento de basura	23,1
Erosión	11,5
Disminución de la vegetación	3,8
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>

Fuente: elaboración propia.

## Hábitos de la población en el manejo de los residuos sólidos domiciliarios $\longrightarrow$ Optimización de Recursos Disponibles

Un aspecto positivo observado es la alta frecuencia de habitantes que realizan una separación de los residuos en el origen (55%), a pesar de que tal hábito no responde a una conciencia relacionada con el reciclaje, sino más bien a una lógica de aprovechamiento innato relacionado con hábitos de la vida rural. El 45% restante de la población junta los residuos y los maneja por medio de la quema, el entierro y en algunos casos, esperando la recolección municipal.

La práctica del 55% de la población que sí

b) Recursos basados en la conciencia ambiental y conductas.

## Medio Ambiente $\longrightarrow$ Control ciudadano sobre problemas que afectan a la comunidad

Respecto a la valoración del problema de los residuos en las Palmas, éste se encuentra valorado en el segundo lugar por parte de la comunidad, siendo solamente superado por la escasez de agua, la cual es valorada como de mayor relevancia. Así, es posible deducir que el desarrollo de soluciones para el manejo de los residuos líquidos es igualmente importante al momento de aprovechar de mejor manera los efluentes generados por los sistemas de tratamiento, esto a pesar de que la falta de alcantarillado no es un problema valorado por la comunidad.

separa sus residuos, se caracteriza por la separación exclusivamente de la materia orgánica y en ningún caso de vidrios, plásticos, papeles, latas, etc. Así mismo, en las 40 familias encuestadas no existen casos de personas que obtengan algún beneficio económico a partir de la venta de residuos sólidos.

**Tabla N°3**

Componentes de los Residuos Sólidos Domiciliarios y destino dado por los generadores entrevistados.

Componentes de los RSD	Entierra	Quema	Utiliza como abono	Se los da a los animales	Los vende	Los dona	Los reutiliza	Recolección municipal	TOTAL
Materia orgánica	13,6	0,0	50,0	31,8	0,0	4,6	0,0	0,0	100
Componentes inorgánicos	13,6	54,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	31,8	100

Fuente: elaboración propia.

Para los diferentes componentes de los RSD, la mayor parte de estos son quemados, a excepción de la materia orgánica (50,0%), que es utilizada principalmente como abono. De ésta manera la población encuestada manifiesta realizar acciones para reutilizar sus residuos orgánicos, en la mayoría de los casos para utilizarlos como abono y para alimentar a sus animales.

Conocimientos del proceso de reciclaje que posee la población estudiada → Educación Ambiental.

Del 57,5% de personas encuestadas que conoce el concepto de reciclaje, sólo un 52% separa sus residuos en el origen, un porcentaje menor al de las personas que no tienen conocimiento alguno del concepto. Con ello, queda claro que no existe una relación directa entre conocimiento del concepto y la aplicación del mismo.

**Tabla N°4**

Conocimiento sobre reciclaje y relación con el hábito de separación de los RSD de la población estudiada.

CONOCIMIENTO DE REICLAJE	SEPARA RSD		
	Si	No	TOTAL
	(%)		
Conoce	30,0	27,5	57,5
No conoce	25,0	17,5	42,5
TOTAL	55,0	45,0	100

Fuente: elaboración propia.

Algo parecido sucede al realizar un cruce de variables entre el nivel educacional de los encuestados y el conocimiento sobre el concepto de reciclaje, donde el 46% de las personas que no cuentan con su enseñanza básica completa conocen la técnica de reciclaje, relación que está muy cercana al 57%, que corresponde al porcentaje de personas con su enseñanza media

completa que también conocen la técnica. Si bien hasta aquel resultado se puede divisar una relación levemente proporcional entre ambas variables, los resultados de las personas con su enseñanza básica completa desvían aquella tendencia ya que su porcentaje de conocimiento (40%) es menor que el de las personas que no cuentan con octavo básico cursado.



**Tabla N°5**

Educación y conocimiento sobre el concepto de reciclaje.

NIVEL EDUCACIONAL	CONOCIMIENTO DE RECICLAJE		
	Conoce	No Conoce	TOTAL
	(%)		
No cursa	0,0	2,5	2,5
Básica incompleta	15,0	17,5	32,5
Básica completa	5,0	7,5	12,5
Media incompleta	15,0	0,0	15,0
Media completa	20,0	15,0	35,0
Profesional incompleta	0,0	0,0	2,5
Profesional completa	2,5	2,5	2,5
TOTAL	57,5	42,5	100

Fuente: elaboración propia.

No es posible observar una tendencia clara entre el nivel de estudios y el conocimiento del concepto de reciclaje, esto principalmente por la desviación producida por la cantidad de población que no ha terminado su enseñanza básica, respecto a la que si la ha terminado.

### 4.3. Bases para un modelo de gestión local como estrategia para el manejo y gestión de los residuos domiciliarios en localidades rurales

Para la elaboración de la propuesta (bases para un modelo de gestión local), se consideró primeramente la información obtenida en el diagnóstico del manejo y gestión de los residuos domiciliarios en una localidad rural semi-concentrada y/o dispersa, a partir del cual fue posible conocer las causas y efectos, a nivel local, del inadecuado manejo de los residuos domiciliarios en zonas rurales. La figura N°2, representa el árbol de causas y efectos del problema identificado.

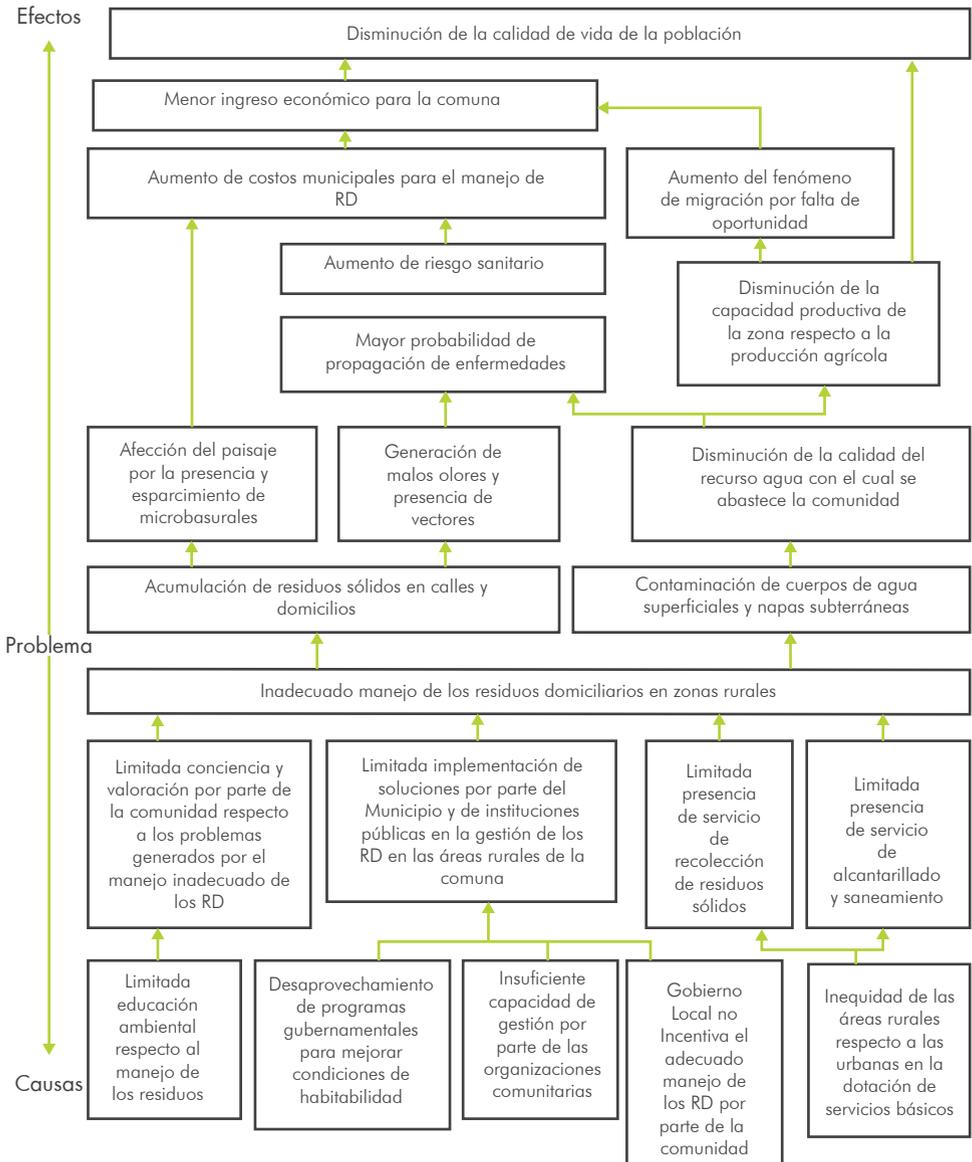
A partir de las bases presentadas en el marco conceptual del presente estudio, es posible constatar la generalidad del problema. Si bien el diagnóstico se llevó a cabo sólo en la localidad rural de Las Palmas, ésta información representa una aproximación a la realidad que vive una parte importante de la población rural de nuestro

país. De esta manera, el problema central es planteado de forma generalizada para las zonas rurales de Chile.

El modelo de gestión local presentado se basa principalmente en las condiciones de saneamiento básico que presenta la localidad estudiada, poniendo especial énfasis en los recursos ya instaurados en el propio territorio y la articulación de actores, convocando de esta manera al municipio, como ente encargado de las problemáticas locales. Se descartan elementos de la política pública por presentar medidas de focalización demasiado amplias respecto al carácter local del modelo propuesto. Queda así el municipio como promotor del encuentro entre las diferentes instituciones que trabajan en el mejoramiento de la habitabilidad.



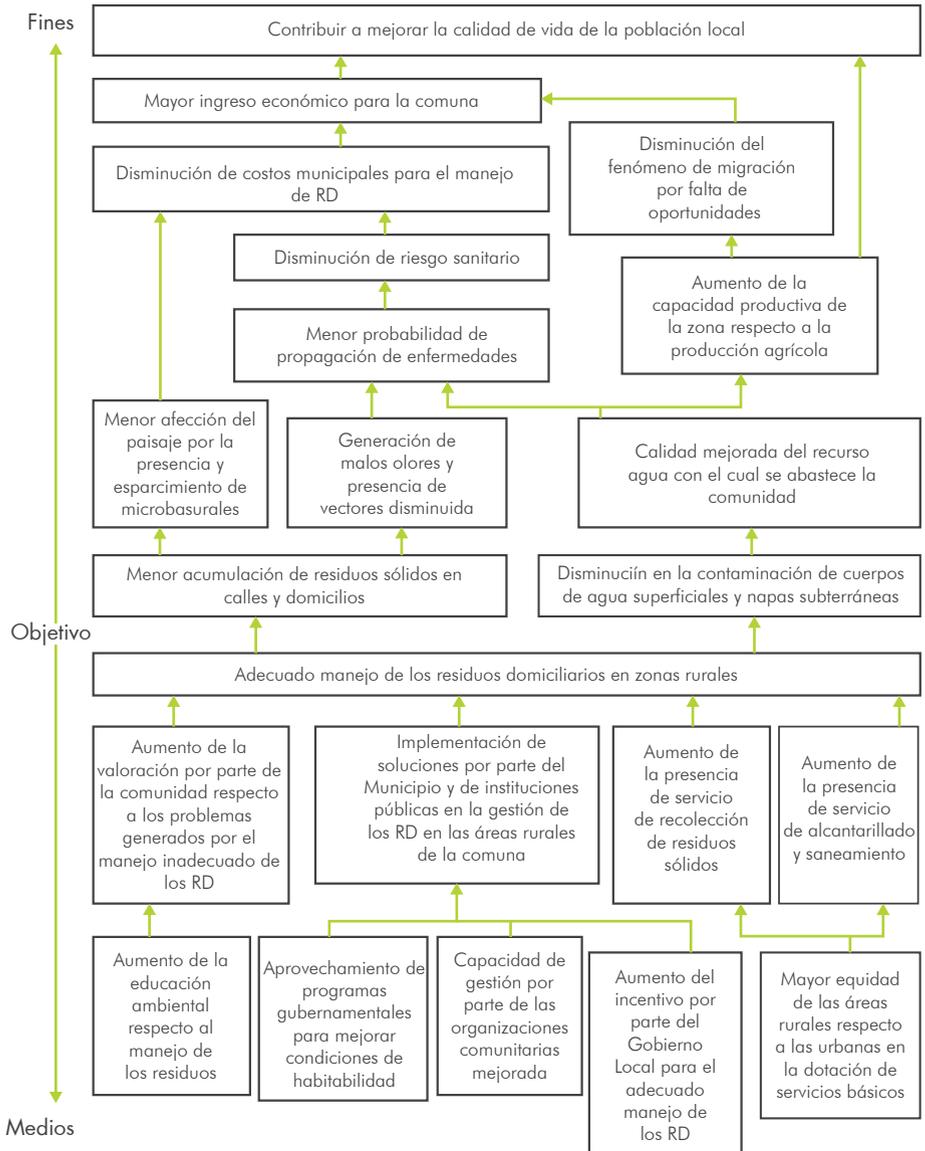
**Figura N°2**  
Árbol de Problemas.



Fuente: elaboración propia.



Figura N°3  
Árbol de Objetivos.



Fuente: elaboración propia.

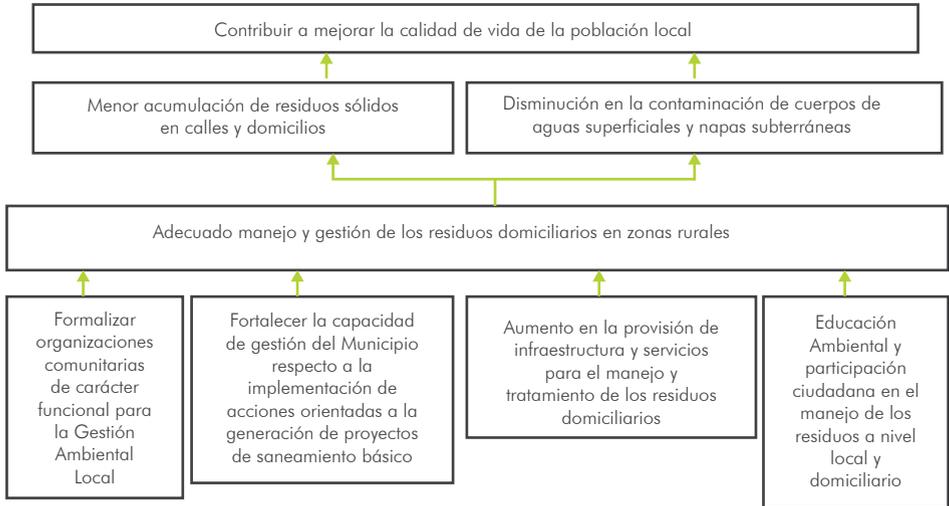
A partir de los medios que están en la parte inferior del árbol de objetivos y que están en correspondencia con las causas independientes presentes en la parte más baja del árbol de

problemas, se generan las alternativas y acciones específicas para resolver el problema. En la figura N°4 se presentan los diferentes medios obtenidos del árbol de objetivos.



**Figura N°4**

Estructura analítica de la propuesta (EAP).



Fuente: elaboración propia.

### Matriz de marco lógico

A partir de la elaboración de la matriz de marco lógico se presentan las bases para un modelo de gestión local, las cuales pueden ser

aplicadas en cada una de las localidades rurales que presentan el problema a partir del cual nace el propósito de la presente propuesta.



**Tabla N°6**

Matriz de Marco Lógico.

RESUMEN NARRATIVO	INDICADORES	METAS	SUPUESTOS
F. Contribuir a mejorar la calidad de vida de la población local.	F.1. Niveles de saneamiento sanitario aumentados. F.2. Niveles de disposición adecuada de los residuos	Mejorar los niveles de habitabilidad y saneamiento básico en la localidad.	

Continúa

RESUMEN NARRATIVO	INDICADORES	METAS	SUPUESTOS
P. Mejorar el manejo y gestión de los residuos domiciliarios en zonas rurales.	<p>P.1. Aumentado de la cobertura de sistemas de eliminación de excretas considerados como aceptables.</p> <p>P.2. Presencia de sistema comunitario para el manejo y tratamiento de los residuos sólidos orgánicos.</p> <p>P.3. Instauración de un modelo de gestión local permanente para mejorar el manejo de los residuos a nivel local.</p>	Aumentar la cobertura de sistemas y servicios para el manejo y gestión de los residuos domiciliarios en la localidad.	Los patrones culturales de la comunidad facilitan el cambio para la aceptación del modelo de gestión como una alternativa para mejorar condiciones de habitabilidad.
C.1. Formalizar organizaciones comunitarias de carácter funcional para la Gestión Ambiental Local.	C.1. Instauración de una organización comunitaria para la gestión ambiental local con la participación de las demás organizaciones comunitarias presentes en la zona.	<p>Conformación de una organización comunitaria capacitada permanente y con alto grado de participación por parte la población.</p> <p>Aprovechar de mejor manera los programas gubernamentales para mejorar las condiciones de habitabilidad.</p>	Presencia de dirigentes locales interesados en el fortalecimiento de la gestión comunitaria.
C.2. Fortalecer la capacidad de gestión del Municipio respecto a la implementación de acciones orientadas a la generación de proyectos de saneamiento básico.	C.2. Formalización de un departamento encargado de la gestión y manejo integral de los residuos, además del mejoramiento de la habitabilidad a nivel comunal.	<p>Se contará con una red institucional y comunitaria, liderada por el Municipio, con el fin de promover instancias para la generación de proyectos de saneamiento básico.</p> <p>Aprovechar de mejor manera los programas gubernamentales para mejorar las condiciones de habitabilidad.</p> <p>Aumentar el incentivo por parte del municipio sobre el adecuado manejo de los residuos domiciliarios y su importancia para la comunidad.</p>	Disposición por parte del Municipio a fortalecer su gestión y formalización del departamento encargado de proyectos de mejoramiento de la habitabilidad.
C.3. Aumento en la provisión de infraestructura y servicios para el manejo y tratamiento de los residuos domiciliarios	<p>C.3.1. Realización de mesas participativas para la articulación de actores y el diseño de un programa de saneamiento.</p> <p>C.3.2.Reducción del número de viviendas que cuentan con sistema de eliminación de excretas considerado como deficiente.</p> <p>C.3.3. generación de un programa de reciclaje que cuente con la capacitación de monitores en el manejo integral de residuos sólidos.</p>	<p>Aumento de la cobertura de sistemas y servicios eficientes para el tratamiento de los residuos domiciliarios.</p> <p>Disminuir la inequidad en la presencia de infraestructura de saneamiento básico del sector rural respecto al urbano.</p>	<p>Asignación de recursos por parte del Municipio y otras instituciones tanto públicas como privadas para la generación de proyectos de saneamiento.</p> <p>Participación de instituciones externas (públicas y privadas) en el desarrollo del proyecto.</p>

Continúa

RESUMEN NARRATIVO	INDICADORES	METAS	SUUESTOS
C.5. Educación Ambiental y participación ciudadana en el manejo de los residuos a nivel local y domiciliario.	C.5.1. Realización de actividades de sensibilización y capacitación en temas relacionados con la participación ciudadana, el manejo de residuos domiciliarios y oferta pública de instrumentos, enfocados en la implementación de acciones orientadas al mejoramiento de la habitabilidad.  C.5.2. Realización de eventos sociales comunitarios para fomentar el manejo adecuado de los residuos. sólidos aumentados.	Generar mayor conciencia y valoración por parte de la comunidad respecto al problema de los residuos y su importancia. Promover la capacitación de dirigentes en las temáticas relacionadas con el medio ambiente.	Alta participación de la población en organizaciones sociales.

Fuente: elaboración propia.

## 5. CONCLUSIONES

Debido a que en la actualidad un gran porcentaje de población rural aún cuenta con sistemas y servicios de saneamiento básico deficitario y en algunos casos están ausentes, es necesario abordar el tema del manejo y gestión de los residuos domiciliarios, como elemento clave para el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad, pues representa una dimensión dentro del estudio de la pobreza directamente relacionada con el mejoramiento del bienestar de la población a partir de la provisión de servicios básicos.

Dar solución al problema de los residuos, además de asegurar la mantención de los sistemas naturales, tan importantes para las comunidades rurales, instaura en el territorio condiciones básicas para el desarrollo de las capacidades humanas. Para asegurar un desarrollo equitativo y sustentable es necesario tener estos temas abordados.

A partir de los resultados obtenidos en la presente investigación, es posible concluir que la importancia del desarrollo de modelos de gestión a nivel local, no sólo queda explícita como herramienta para dar solución a problemas específicos de mejoramiento de la habitabilidad y calidad de vida de la población, sino que también se presenta como una herramienta para fortalecer las capacidades e iniciativas de la propia comunidad organizada como potenciales instancias generadoras de coordinación intra e interinstitucional para la consecución de soluciones que nazcan desde el propio territorio. Se concibe de este modo a la gestión ambiental local desde un nivel más cercano a las comunidades,

articulándola con la gestión ambiental existente o no, realizada por los diferentes municipios del país.

Dentro de los lineamientos para el desarrollo del modelo de gestión local revelados por el estudio realizado, se encuentra el generar instancias de asociatividad entre organizaciones comunitarias y el municipio, además del fortalecimiento de las capacidades presentes en el territorio, las cuales a partir de la presente investigación constituyen un potencial importante al momento de llevar a cabo un modelo de gestión en forma práctica. A lo anterior se suma el fortalecer las capacidades del municipio como ente gestor del desarrollo local y como promotor de instancias para la articulación de actores con el fin de concretar iniciativas de mejoramiento de las condiciones de habitabilidad. Finalmente, otro lineamiento importante consiste en promover instancias para el desarrollo de una mayor conciencia respecto a las problemáticas ambientales y su incidencia directa en el bienestar de la población a partir de la educación ambiental.

Es importante señalar que en las bases del modelo de gestión propuesto es posible agregar o aumentar el número de etapas de acuerdo con las condiciones del problema y localidad que se estudie. Del mismo modo, la cantidad de alternativas evaluadas en cada etapa del proceso de gestión puede variar de acuerdo a las necesidades y objetivos propuestos por quienes lleven a cabo el modelo de gestión de manera práctica. No es necesario llevar a cabo cada uno de los lineamientos antes mencionados para lograr mejoras en las condiciones de habitabilidad respecto al manejo de los residuos.

Para el desarrollo de proyectos que incluyan la participación de la comunidad, es indispensable conocer el modo de pensar y actuar de la población para así poder realizar una planificación correcta e incluir a ésta de modo adecuado en los proyectos. La no consideración de lo anterior puede determinar el fracaso de dichos proyectos, convirtiéndose en malas experiencias, lo que puede generar, dentro de la población o en las autoridades, la sensación de que este tipo de proyectos siempre fracasa, y por ende, la negación de los mismos a volver a desarrollar proyectos dentro de este ámbito.

Igualmente, es necesario tener claro que la infraestructura por sí misma no siempre significa mejoras en los servicios. La tecnología, sin tener en cuenta las condiciones locales, conduce a grandes fracasos y a la consecuente pérdida de recursos. Son los componentes sociales y no los físicos los que más influyen en el éxito o fracaso de una solución técnica.

En vista de lo anterior, el presente artículo se presenta como una instancia para aportar a la reflexión sobre la temática del mejoramiento de las condiciones de habitabilidad de la población rural, esto, por medio del desarrollo y delimitación de una problemática actual, como lo es el manejo y gestión de los residuos domiciliarios en las localidades rurales de nuestro país, presentándose a la vez como una instancia potencial para el fomento de las capacidades organizacionales de la comunidad.

## BIBLIOGRAFÍA

- + CAS (Corporación Ambiental del Sur) y Conama (Comisión Nacional del Medio Ambiente) (s. f.). *Programa de capacitación. Indicadores de gestión ambiental local, una herramienta de apoyo a la gestión municipal*. [En línea] Disponible en: <[http://radioclima.org/upimages/files/4ac756bfb5a7\\_Programa%20de%20Capacitacion%20\(2\).pdf](http://radioclima.org/upimages/files/4ac756bfb5a7_Programa%20de%20Capacitacion%20(2).pdf)> [Obtenido el 22 de mayo].
- + Casanova, V., 2004. *Diagnóstico y propuesta de desarrollo para el valle de Colliguay, comuna de Quilpué, V región*. Tesis para optar al título de Ingeniero Agrónomo, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.
- + Cepal (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), 2004. *Panorama social de América Latina y el Caribe 2002-2003*. Santiago: Cepal.
- + Cepal (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), 2006. *Panorama social de América Latina y el Caribe 2005*. Santiago: Cepal.
- + Conama (Comisión Nacional del Medio Ambiente), 1996. *La función del municipio en el sistema de evaluación de impacto ambiental*. Santiago: Segpres y DOS.
- + De Souza, J., 2001. *La dimensión institucional del desarrollo sostenible. De las "reglas de la vulnerabilidad" a las "premisas de la sostenibilidad" en el concepto del cambio de época*. San José: Servicio Internacional para la Investigación Agrícola Nacional.
- + Denis, A., Gallegos, F. y Sanhueza, C., 2010. *Pobreza multidimensional en Chile: 1990 – 2009*. Santiago: UAH.
- + DOS (División de Organizaciones Sociales), 1998. *Seminario regional: la función del municipio en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental*. Santiago: Segpres.
- + FSP (Fundación Superación de la Pobreza), 2009. *Umbrales sociales 2009*. Santiago: FSP.
- + FSP (Fundación Superación de la Pobreza), 2011. *Vivienda y hábitat. Diseños de Ámbitos de Intervención*. Santiago: FSP.
- + Giraldo, F., et al., 2006. *Hábitat y pobreza. Los objetivos de desarrollo del milenio desde la ciudad*. Bogotá: ONU-Hábitat.
- + Hernández, J., et al, 2005. *Pobreza rural y medio ambiente. Experiencias en cuatro comunidades de la selva seca de Oaxaca, México. Cuadernos de Desarrollo Rural* (55).
- + Jirón, P. y Cortés, A., 2004. *Análisis de la política habitacional chilena y sus futuras orientaciones. Documento de Trabajo N° 4*. Santiago: INVI.
- + Mideplan (Chile, Ministerio de Planificación y Cooperación), 2006. *Encuesta Casen*. [En línea] Disponible en: <<http://www.mideplan.cl/casen>> [Obtenido el 28 de abril de 2010].
- + Minsal (Chile, Ministerio de Salud), 2002. *Los objetivos sanitarios para la década 2000-2010*. Santiago: Minsal.
- + Minvu (Chile, Ministerio de Vivienda y Urbanismo), 2005. *Estado de las Ciudades Chilenas: Sistema de Seguimiento a la Gestión del Desarrollo Urbano en las Ciudades del País*. Santiago: Universidad de Chile.
- + MOP (Chile, Ministerio de Obras Públicas), 2001. *Programa nacional de Agua Potable Rural*. Santiago: MOP.
- + ONU (Organización de las Naciones Unidas), 1987. *Nuestro Futuro Común*. Informe de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo. [En línea] Disponible en: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/521/06/IMG/NR052106.pdf?OpenElement>> [Obtenido el 28 de abril de 2010].
- + Reardon, T. y Vosti, S., 1995. *Links between rural poverty and the environment in developing countries*. En: RIMISP (Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural) *VII Encuentro Internacional RIMISP*. Turrialba, Costa Rica. [En línea] Disponible en: <[http://www.rimisp.org/FCKeditor/UserFiles/File/documentos/docs/pdf/link\\_rural\\_poverty.pdf](http://www.rimisp.org/FCKeditor/UserFiles/File/documentos/docs/pdf/link_rural_poverty.pdf)> [Obtenido el 19 de diciembre]

de 2009].

+ Shyamsundar, P., 2002. *Poverty – Environment Indicators*. [En línea] Disponible en: <<http://www.unpei.org/PDF/PEMonitoring/Poverty-Environment-Indicators.pdf>> [Obtenido el 28 de abril de 2010].

+ Subdere (Chile, Subsecretaría de Desarrollo Regional), 2009. *Manual de soluciones de saneamiento sanitario para zonas rurales*. [En línea] Disponible en: <[http://www.subdere.cl/1510/articulos-80176\\_archivo\\_fuente.pdf](http://www.subdere.cl/1510/articulos-80176_archivo_fuente.pdf)> [Obtenido el 27 de abril de 2010].



# Pobreza Urbana y Barrios



# LA ANTIGUA Y NUEVA POBREZA URBANA EN EL GRAN VALPARAÍSO. DISCUSIÓN, CARACTERIZACIÓN Y ESTUDIO DE CASOS BASADO EN DOS BARRIOS: POBLACIÓN JOAQUÍN EDWARDS BELLO DE VALPARAÍSO Y POBLACIÓN DINAMARCA DE VILLA ALEMANA<sup>1</sup>

Leonardo Cofré Catalán

Universidad De Valparaíso



Palabras Claves:

Pobreza Urbana

Territorio

Exclusión

Marginalidad

Barrio

La investigación que enmarca la elaboración del presente artículo, se sustenta básicamente desde una postura que considera a la pobreza –urbana en este caso– como un fenómeno social de importancia sustantiva para las ciencias sociales, el cual, pasa por un momento de revisión crítica referida a los enfoques, mediciones y escuelas desarrolladas sistemáticamente hace ya más de un siglo. Hoy resulta urgente la incorporación de elementos vinculados a la sociología urbana –en el contexto de un sesgo disciplinario por parte del autor– en donde el territorio, lo socioespacial y las escalas a nivel metropolitano como el barrio, sean ventanas para observar lo social dentro de las grandes ciudades. Propongo a la observación del fenómeno desde una vereda multidimensional y con intereses ligados a la formulación de nuevas propuestas, el Gran Valparaíso actual, como un escenario que alberga pobreza urbana, se presenta como un territorio atractivo para una investigación social que busque realizar una caracterización del problema con el fin de sentar antecedentes sobre la materia en términos locales.

La pobreza posee fisonomías. La visualización de una vieja y una nueva pobreza urbana que hoy convive en el Gran Valparaíso metropolitano, en sí, constituyen la centralidad del presente artículo.

<sup>1</sup> Artículo basado en la tesis de pregrado para optar al título de Sociología, Universidad de Valparaíso.  
Profesor Guía: Camilo Arriagada Luco.

## 1. INTRODUCCIÓN

El problema de la pobreza urbana es un área dentro de las ciencias sociales que constantemente ha pasado por procesos de investigación, teorización y caracterización. Podemos remontarnos a fines del siglo XIX —en Estados Unidos específicamente— en donde coexistían condiciones de pauperización laboral, esbozos de una segregación racial y concentraciones de población en condiciones precarias en términos vitales, hasta llegar a las actuales discusiones de orden territorial y ciudadano, vinculables al concepto de cohesión social dentro de un escenario urbano. En estos términos, el concepto ha caminado desde la fijación en las carencias materiales (principalmente económicas) hasta esfuerzos que se adhieren a una comprensión integral y holística del fenómeno, de acuerdo a la multiplicidad de dimensiones que tiene la pobreza. Dentro de ese marco se circunscribe el presente artículo.

El panorama actual de la pobreza demanda el asumir este tipo de posturas investigativas, porque este se presenta con muchas variables y propiedades que la hacen ver de un modo distinto con respecto a 20 o 30 años atrás. Síntomas como la integración simbólica de los pobres a la sociedad por medio del consumo, la precariedad del inmobiliario comunitario de los sectores empobrecidos, la fractura social de los lugares de encuentro ciudadano entre clases sociales que reducen la cohesión social, el precario vínculo con el mercado de trabajo —con una fuerte presencia de informalidad y mano de obra no calificada— son, entre muchas otras, rasgos presentes en las emergentes fisonomías que caracterizan hoy la pobreza. En palabras de Saraví (2006) estamos en presencia de un “salto cualitativo” de la pobreza que marca un punto de inflexión en el entendimiento de ella, que exige un mejor esfuerzo de las ciencias sociales en alcanzar la comprensión de su lógica interna, sus variables y características actuales.

En este sentido, el observar y abarcar la pobreza en cuanto a su expresión territorial, en su localización como un extracto de la configuración espacial de un territorio (país, región, ciudad, barrio, etc.), se presenta como un aporte a la intervención política y pública de la pobreza. Los antecedentes disponibles en América Latina y en Chile, indican que es recomendable trabajar con

los sectores pobres y vulnerables en el espacio geográfico en que residen o trabajan. Esto implica adoptar o privilegiar un enfoque de gestión territorial del desarrollo social. Este facilita considerar simultáneamente factores individuales y del entorno, encontrar soluciones más integradas y favorecer la participación social (Raczynski y Serrano, 2003). La dimensión territorial adquiere más sentido cuando se abarca desde la importancia de los centros urbanos —las ciudades y áreas metropolitanas— como un escenario en donde ocurren las dinámicas sociales que aportan a la caracterización de la pobreza, con las pretensiones ya mencionadas.

En suma, con todos estos aspectos al haber, es que resulta relevante la intención de estudiar la pobreza urbana existente en el Gran Valparaíso, caracterizándola a partir de las particularidades que presenta ésta como territorio en específico, en tanto área metropolitana y como una unidad con sus propias particularidades.

En primer lugar, se necesita caracterizar en un nivel macro, es decir, cuál es la especificidad que tiene este conglomerado urbano de acuerdo al impacto que tienen en él los procesos mundiales que han influido y reconfigurado la mayoría de las ciudades mundiales, referidos principalmente a la globalización, los cambios económicos y los nuevos tipos de políticas gubernamentales. En otras palabras, cómo estas nuevas tendencias tienen su expresión en la ciudad, las tendencias de movilidad socio-espacial de este territorio y la observación sociodemográfica del mismo en términos de una pobreza caracterizada.

Luego, y con el mismo nivel de importancia, se prestará atención a los aspectos socio-territoriales de la pobreza urbana en el Gran Valparaíso, con pretensiones panorámicas de una ecología social del fenómeno a nivel metropolitano. Esto, mediante observaciones casuísticas a escala barrial, filtradas por ópticas centradas en lo ciudadano y de espacios públicos, dentro de una lógica de centro-periferia que tentativamente decanta en una tipología de “antigua y nueva pobreza” en este territorio específico.

En definitiva, la pobreza posee fisonomías, las cuales han sido discutidas por las ciencias sociales y la sociología en distintos lugares del mundo, con propuestas distintas y en momentos históricos contrastables. Hoy en el Gran

Valparaíso metropolitano resulta urgente plantear esa nomenclatura como un elemento central dentro de una inminente discusión sobre la pobreza urbana. La tipificación de esta nos sitúa en la teorización actual de la “Nueva Pobreza Urbana”, vertiente teórica que estimula a realizar estudios comparativos, que en el caso de este artículo, se circunscriben a una inminente convivencia de fisonomías de pobreza.

## 2. ELEMENTOS TEÓRICOS: LA CONCEPTUALIZACIÓN DE LA POBREZA URBANA

Se hablaba de un “salto cualitativo” (Saraví, 2006) de la pobreza que exige un mejor esfuerzo en su comprensión, como expresión central de una conexión efectiva entre individuo y sociedad, y de encontrar ahí las claves explicativas para una caracterización de la pobreza urbana. Estas pueden resumirse a un apropiado distanciamiento de los antiguos modelos de comprensión que se centraban en la problemática de las carencias materiales asociadas a la marginalidad en las ciudades. Para llegar a este tipo de planteamiento resulta necesario revisar conceptual y sistemáticamente enfoques y teorías que avivan la discusión sobre la pobreza urbana, sean estos tanto europeos, norteamericanos y latinoamericanos.

El enfoque europeo se desarrolla principalmente sobre una matriz de análisis en que se trata la pobreza como un proceso de exclusión social que deben vivir sectores de la población. Así, las personas en pobreza, están en dicha situación por un proceso social en que no han sido integrados al devenir de la sociedad moderna global, lo que plantea una nueva cuestión social.

Ahora, este enfoque posee tres vertientes. En primer lugar está la perspectiva anglosajona que sitúa a la exclusión en una dimensión distributiva que se expresa en el acceso desigual a los recursos. La exclusión, en esta perspectiva, tiene en su interior un doble carácter. Por un lado, se asume que la integración pasa por el nivel de participación que poseen las personas en pobreza en la adquisición de los recursos, que dicho de otro modo, es el acceso que tiene la población al consumo de acuerdo a sus necesidades. Como esas necesidades están históricamente situadas, determinadas por el contexto de

grupo humano, comunidad, nación, etc. (Townsend, 1993), en donde se sitúe el análisis es por tanto una cuestión relativa porque varía según los estándares de satisfacción que tiene, precisamente, cada uno de esos contextos. Por otro lado, en un entendido más duro de la situación, la cuestión no pasa exclusivamente por la relatividad del acceso a los recursos sino que más bien por las capacidades de la población, de los más pobres, de acuerdo en cómo se ocupan los recursos (Sen, 1984), que lo encasillan así en una percepción absoluta del fenómeno. Pero no son dos perspectivas excluyentes, por el contrario, se complementan, en cuanto necesidad y capacidad, una relativa y otra absoluta, abarcan la pobreza según las riquezas con las que cuentan los demás y en la comparación con el resto respecto a las condiciones (capacidades).

También está la perspectiva francesa que sustenta su visión de exclusión social de acuerdo a la crisis de la antigua sociedad laboral por la desvinculación progresiva que tiene la población con el mercado de trabajo. La sociedad salarial es entendida, de este modo, más allá del pago económico sino que, además, en cuanto permitía la cohesión de la sociedad al crear espacios sociales de participación. No es entonces una descripción de “los pobres”, más bien, es la descripción de los procesos que generan pobreza que en resumidas cuentas están caracterizados por la falta de integración social porque aquello que lo permitía, la sociedad salarial, está en crisis trayendo consigo inestabilidades de todo orden (económicas, sociales, políticas, etc.) (Castel, 1997).

Por último tenemos la perspectiva de la Unión Europea. Definida como multidimensional que, entre otros puntos, se propone articular las dos visiones revisadas, la anglosajona y la francesa, dentro de una propuesta integral. El acento está puesto aquí en una noción moderna de ciudadanía que comprende la participación social para alcanzar el bienestar. De tal modo, la pobreza es la respuesta a la exclusión social analizada en términos de la negación –o no realización– de los derechos sociales; en otras palabras, sobre la idea de que el individuo es integrado como miembro de una comunidad moral y política (Room, 2006), así, el que no esté integrado en su ejercicio ciudadano, con un sentido de pertenencia y en un marco histórico, genera un desfase que deviene en exclusión social.

La visión norteamericana plantea la discusión en otros términos. Esta proviene de una trayectoria que comienza con la Escuela de Chicago –segregaciones con componente racial a principios de siglo– y después sigue con la Cultura de la Pobreza. Ambas visiones, en líneas generales, analizaban la pobreza por las dolencias sociales que viven las personas (con un alto componente étnico), más que en la pobreza como un problema estructural, como consecuencia de tendencias y transformaciones sociales, políticas, económicas, laborales (sobre todo laborales), etc., asociadas a la globalización; como si pretende hacerlo su versión moderna igualándose, en la intención, con las pretensiones europeas. En este afán se inscriben desde Norteamérica los enfoques del underclass y la new urban poverty (Vilagrasa, 2003).

El underclass (subclase o infraclase) americano como enfoque, principalmente se centra en elementos raciales socio-espaciales. Es socio-espacial porque se da en una suerte de “manchones” que abarcan sectores de la ciudad con pobreza. Es racial por los grupos negros, latinos, y otros que encarnarían la pobreza, pero lo que plantea el enfoque es que lo racial no es lo determinante, sí es, en cambio, la condición de clase social (Wilson, 1978). Son los procesos de globalización y transformación internacional de la división del trabajo con la tercerización de las ciudades que han dado forma a esta clase social, underclass, en donde las personas se mueven en los márgenes del mercado de trabajo, con características muchas veces de informalidad y no calificación. Esta situación significa pobreza que se caracteriza además en que esta clase social está sometida a un constante dinamismo marcado por una incansante movilidad hacia abajo en un contexto social que fomenta la desintegración (Myrdal, 1962).

Si la dimensión espacial en la ciudad ya se avizoraba como importante en el enfoque de underclass, es en la new urban poverty donde toma más fuerza. En efecto, dentro de las fisonomías de la nueva pobreza urbana tienen su expresión dentro de las ciudades por medio de un traslado interno, teniendo como domicilio los homogéneos suburbios de las grandes ciudades americanas, habitadas por población que está en los márgenes del sistema de empleo y que sólo está integrada en la medida que participen en el consumo. Así, el tema del territorio no es azaroso,

por el contrario, es determinante para las nuevas expresiones de pobreza, fruto de la relocalización dentro de la ciudad, configurando a barrios pobres y segregados, que constituyen una fuente continua de reproducción de la pobreza (Vilagrasa, 2003).

El enfoque latinoamericano, por su lado, centra la discusión en función de la vulnerabilidad social, pero se condice en variados aspectos con las perspectivas ya revisadas. Principalmente reconoce que el fenómeno de la pobreza urbana corresponde a condiciones estructurales que son fruto del desarrollo del capitalismo, en una dinámica de globalización o mundialización de las economías de mercado y la desvinculación gradual del estado tanto en lo productivo como en lo social. De tal modo, la pobreza se debe a la vulnerabilidad que tiene parte de la población frente al mercado, el trabajo y el ejercicio ciudadano (Saraví, 2006).

En este sentido la concepción estructural de vulnerabilidad social se nutre al abarcarla de acuerdo a la estructura de oportunidades que tienen las aglomeraciones segregadas de pobreza (Arriagada, 2004). Éstas se traducen en las potencialidades y activos, –como recursos materiales y/o inmateriales que poseen las personas, hogares o colectivos en pobreza– presentes en estos sectores desfavorecidos, que por medio de sus propias fuerzas puedan hacer frente a los efectos negativos de las medidas de bienestar, o en su defecto, ser capaces de generar una base de control de sus propios vaivenes. Los activos que tiene esta población son parte de la estructura de oportunidades, pero también lo son las que ofrecen el mercado, la sociedad y el estado, que cuando hay un desajuste, una asincronía, puedan emplazarse a una condición de vulnerabilidad social (Kazman, 1999).

Puesta así, la pobreza responde a lo siguiente: “la carencia fundamental no parece ser ni material ni de iniciativa propia sino más bien de contacto social, de oportunidades de integración a la sociedad. Cuando lo que predomina son los mercados laborales flexibilizados, lo que equivale a empleos precarios e inseguros, y un sistema político que margina a los pobres convirtiéndolos en votantes sobre los que se descargan la publicidad con sus imágenes y promesas, las oportunidades de contacto e integración con otros grupos sociales han pasado a ser un factor crítico para los pobres” (Sabatini,

2003, pp. 11-12).

En el caso chileno, la panorámica se nutrió hasta antes de la década de los 90, de una discusión de enfoques, mediciones y formas de superar las carencias de la pobreza, resaltando lo que respecta a pobreza de indigencia y el satisfacer necesidades básicas expresadas como marginalidad. El período siguiente trajo consigo nuevos desafíos y cuestionamientos, los cuales se ven centrados en la multidimensionalidad y diversidad del fenómeno producto de la modernización y de las nuevas formas de crecimiento.

Por ejemplo, José Bengoa (1995), haciendo eco de estos desafíos, plantea transformaciones en la fachada de la pobreza en Chile, producto de las nuevas características de la modernidad. Siempre ha habido personas en pobreza, sin embargo, la modernidad produce un nuevo tipo de pobreza: pobreza por atraso, personas a quienes el “progreso” va dejando atrás; y pobreza por modernización, que es “producida” por el propio desarrollo. Atrás queda población sometida a la pobreza y adelante se producen nuevos pobres.

Del mismo modo, la consideración de abarcar la problemática en su expresión territorial también se valida y desarrolla poderosamente en el país. Se comprende que la localización de las personas en pobreza varía no sólo según la profundidad de las brechas que los separan de otras categorías sociales en el mercado de trabajo, sino también según el grado de segmentación en cuanto a la calidad de los servicios y el grado de segregación residencial de su entorno urbano (Katzman, 2001). En efecto, la segregación residencial juega un rol fundamental en este entendido: en la medida que población con características similares tienda a aglomerarse, la conformación de áreas urbanas socialmente homogéneas y la asimilación subjetiva por parte de los actores de esa segregación, son fuertes contribuyentes a agravar sus problemáticas internas en una lógica de discriminación, exclusión social y segmentación (Sabatini, 2001).

A partir de los elementos teóricos y la tentativa tipológica ya decantada en esta introducción, resulta relevante plantearse preguntas con alcances investigativos, que enmarquen el desarrollo de las siguientes páginas: ¿cuáles son las características sociodemográficas y territoriales específicas que asume la llamada nueva y vieja pobreza en el Gran Valparaíso hoy? Y al

contar con tales descripciones, ¿cuáles son las diferencias en términos de estas características que esta nueva pobreza urbana marca con respecto de los barrios pobres tradicionales del Gran Valparaíso? En definitiva y en concordancia con el testeo teórico que implica este estudio de casos, ¿reproducen los barrios de vieja y nueva pobreza características distintivas acordes con la imagen que entrega la teoría social de barrios caracterizados?

Estas preguntas representan los hilos conductores del presente artículo, los cuales evidentemente –al estar basados en una investigación anterior– decantan en los objetivos de distintas magnitudes.

Redundantemente, el discutir mediante una investigación de casos, las características sociodemográficas y territoriales de la llamada nueva pobreza en el Gran Valparaíso de hoy, en contraste con la pobreza tradicional, implica ciertos niveles y ópticas de observación. En primer lugar, se describe espacialmente la antigua y nueva pobreza urbana en el área metropolitana del Gran Valparaíso por medio de la utilización de casos basados en dos barrios, uno central y otro periférico. Posteriormente, la comparación de indicadores sociodemográficos y fisonomías socioterritoriales/ciudadanas, entre los casos identificados, nos llevará a disentir si los casos analizados se ajustan o no a la discusión sobre la vieja y nueva pobreza.

### 3. METODOLOGÍA

Esta investigación tiene relevancia dentro de un escenario de escasez de antecedentes previos con características similares de investigación para el problema de la pobreza urbana en la región. A nivel internacional, latinoamericano y también para el caso de Santiago de Chile, sin embargo, sí existen investigaciones afines o similares (Tironi, 2003).

Basado en un tipo de estudio descriptivo, en tanto que busca caracterizar la pobreza en el Gran Valparaíso -no experimentalmente- se sitúa además en lo que entendemos como un estudio de casos comparados en ciencias sociales, en donde la elección de los casos a ser utilizados se sustenta por una propuesta inductiva de selección de dos barrios, bajo los cuales se desarrollará el problema de la pobreza urbana por medio del contraste entre una vieja y nueva pobreza

urbana, correspondiente a cada uno de los casos. Por medio de la utilización de variables y dimensiones de análisis de orden sociodemográfico y territorial, se formulará la estrategia central de comparación a partir de estos dos barrios “emblemáticos”. El estudio de casos en ciencias sociales posee características lejanas a la perspectiva científica de extrapolación de datos, mas bien se acerca a lo que entendemos como un testeo teórico, con la intención de visualizar el comportamiento de la discusión teórica dentro del o los casos, bajo una suerte de casuística que adjudica el énfasis sobre las especificidades más que a la generalización absoluta de grandes constantes en los fenómenos –forma de investigación ad hoc a la contingencia de la discusión sobre la pobreza urbana–.

Según esta lógica, la propuesta metodológica se basa en caracterizar cuantitativamente los barrios para luego profundizar en términos cualitativos, encontrando su justificación no sólo en el carácter propositivo hacia una discusión sobre la medición de la pobreza en la región, sino que también encuentra su sustento en la complementariedad de fuentes de información. Los materiales para estudiar el caso pueden ser diversos. El estudio de casos no se basa exclusivamente en informaciones de tipo cualitativo. En función de lo que se quiera estudiar y del alcance del caso se pueden incluir resultados de encuestas, entrevistas en profundidad, biografías, análisis de contenido de documentos u observación participante (Coller, 2000). Para la presente, serán las fuentes secundarias del Censo del 2002, más información primaria producida a través de entrevistas grupales semiestructuradas y discursogramas a organizaciones de base dentro de los respectivos casos o barrios. Será garante de un diseño mixto, vale decir, se utilizará un perfil metodológico basado en la aplicación de tres técnicas de investigación. Se ciñe a una estrategia que responde a un seguimiento gradual que involucra desde lo cuantitativo, lo cualitativo y lo espacial (Moreno, 2010).

El universo comprenderá la amplia área metropolitana del Gran Valparaíso, esto es, el espacio urbano existente desde Playa Ancha en Valparaíso, la ciudad de Valparaíso, Viña del Mar y las ciudades dormitorio del interior, hasta la zona de Villa Alemana. Tal universo será utilizado desde premisas inductivas, en donde la

visualización de polos y dinámicas de desarrollo de orden territorial, dentro de tal área metropolitana, tendrán el fin de contextualizar y problematizar en términos urbanos, la elección y contraste entre los casos. Estos casos son, la población “Dinamarca” del interior suburbano en Villa Alemana junto con la población Joaquín Edwards Bello, “La Copa” ubicada en el Cerro Playa Ancha de la ciudad de Valparaíso.

**Caso 1, Población Dinamarca:** corresponde tipológicamente a una Nueva Pobreza Periférica, responde a un caso de condominio de vivienda social entregado por el estado en el año 2000 (Serviu). Ubicada en el sector de Huanhualí, sur de Villa Alemana, posee atributos de orden territorial asociados al desempleo y lejanía de los centros asociados a los puestos de trabajo. Se presenta vulnerabilidad laboral, con ausencia de activos y lejanía de la estructura de oportunidades. Con carencias ciudadanas y espacios públicos escasos o en deterioro, para la presente investigación el barrio constituye una tipificación de caso periférico ubicado en el interior suburbano/dormitorio del área metropolitana del Gran Valparaíso.

**Caso 2, Población Joaquín Edwards Bello:** por definición, es una población de Antigua Pobreza Tradicional. Caso barrial que nace en el contexto del terremoto de 1985, como una “población de emergencia o accidente”, con características de marginalidad. Desde su génesis presenta carencias asociadas a las Necesidades Básicas Insatisfechas y viene a constituirse en una proyección más del pericentro de cerros del centro costero-metropolitano de la conurbación Valparaíso y Viña del Mar. Con espacios públicos barriales deteriorados y en condición de poder ser recuperados e intervenidos, esta población se caracteriza por poseer una relativa cercanía al centro metropolitano. Se encuentra ubicada en el sector suroeste del Cerro Playa Ancha, Valparaíso.

La polarización entre una zona pericentral de cerros próximos al centro urbano metropolitano de las ciudades de Viña del Mar y Valparaíso, versus los sectores periféricos de la zona sur del interior suburbano de las ciudades dormitorio de Quilpué y Villa Alemana, entregan una panorámica para plantear diferencias y congru-

encias sociológicamente relevantes y comparativas entre los barrios, encontrándose estos ubicados de manera diametralmente distinta dentro del universo del estudio.

En definitiva, las precisiones anteriormente

señaladas vienen a constituir una suerte de propuesta metodológica para la observación del fenómeno de la pobreza urbana, la cual se resume en la siguiente tabla:



**Tabla 1**

Resumen Propuesta Metodológica

TIPO DE ESTUDIO	CASOS	OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN	TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN	NODOS	DIMENSIONES Y VARIABLES
Estudio Comparación de Casos	Antigua Pobreza Urbana (Pericentral/ Cerros)  - Barrios Histórico/ Emblemáticos	Caracterización Sociodemográfica Metrópolis Barrio	Técnica Cuantitativa  Utilización de información secundaria censal, tablas, gráficos y georeferenciación (Gis).	Nodo  Socio demográfico	Aspectos Laborales (PEA)  Aspectos Educativos (PEA)
	Nueva Pobreza Urbana (Periférica/ Dormitorio)  - Vivienda Social	Caracterización Territorial Ciudadana	Técnicas Cualitativas  Entrevista Grupal Semiestructurada y Discursogramas	Nodo  Territorial	Pobreza y Ciudadanía  Pobreza y Espacios Públicos  Pobreza y Barrio

Fuente: Elaboración propia

## 4. RESULTADOS

### 4.1 Gran Valparaíso: transformaciones sociodemográficas en el territorio como cimientos panorámicos al servicio de una territorialización de la pobreza urbana

La presentación de resultados entorno a lo sociodemográfico, ante todo, demanda aclarar qué aspectos serán tomados en cuenta. La observación del comportamiento de datos censales educacionales y laborales constituyen la caracterización cuantitativa a desarrollar.

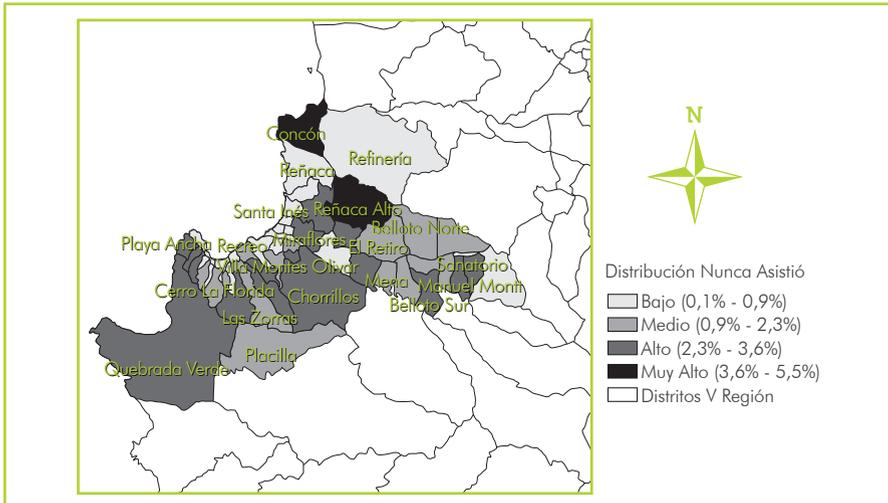
En primer lugar, componentes educacionales contradictorios como la ausencia de escolaridad

y la presencia de calificación técnica o universitaria entregan luces de una condición de vulnerabilidad en ambos barrios que es indiscutible, al menos en estos términos. Por otro lado, la observación de una panorámica metropolitana de estos indicadores nos ayuda a comenzar a visualizar ciertas tendencias morfológicas propias, estimulando la observación específica del fenómeno en una doble dimensión: como casos en sí y en su relación con el resto de la ciudad. El siguiente mapa de distribución de la ausencia de escolaridad en el área metropolitana del Gran Valparaíso confirma lo mencionado anteriormente:



### Mapa 1

Distribución a escala de Distritos; Ausencia de Escolaridad / Nunca Asistió.  
Gran Valparaíso.



Fuente: Elaboración propia

Homogéneamente similares en su condición crítica sobre lo educacional, los datos establecen que ambos barrios se encuentran sumidos en una condición de vulnerabilidad sociodemográfica, que distributivamente –como así lo muestra el mapa anterior– entrega una fotografía de localización de la pobreza urbana en el Gran Valparaíso respecto a esta primera variable.

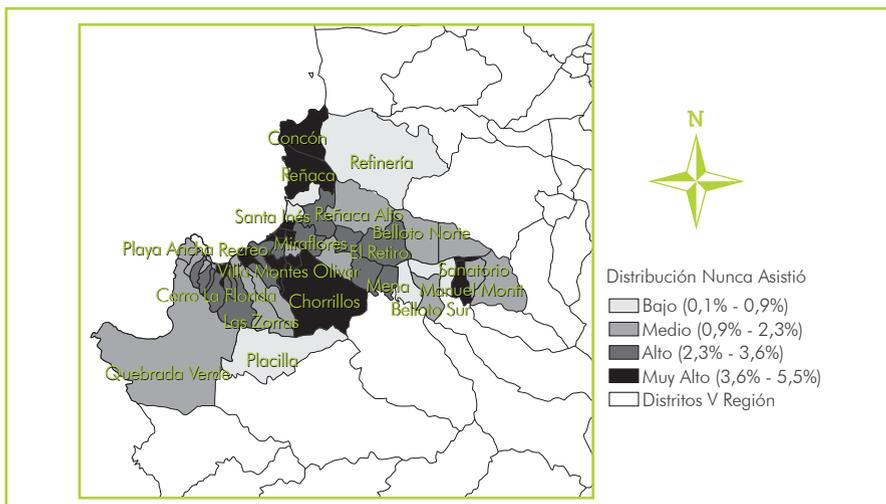
En segundo lugar, en términos laborales –en una continuidad de las georeferenciaci-ones censales que implicó la investigación– la confirmación de ciertos “manchones” a nivel metropolitano y la evidencia de un tránsito de

población vulnerable, son dos elementos que se expresaron con redundancia, tan claramente como se observara en lo educacional, pero quizás incorporando la particularidad que en el indicador de desocupación su carácter crítico se tornó más transversal, como un problema inherente al gran Valparaíso en su mayoría desde datos del censo pasado, y que será importante observar en un par de años más según el censo 2012. En el siguiente mapa que muestra la concentración de informales laborales se observa con la misma claridad que otros indicadores de esta variable.



## Mapa 2

Concentración a escala de Distritos; Informales - PEA. Gran Valparaíso.



Fuente: Elaboración propia

Consideremos que la utilización de “datos duros” en función de un estudio de casos justificado desde lo teórico, se realiza desde la postura de que estos dos barrios no son islas presentes en una cartografía urbano social, sino que efectivamente están inmersos en un área metropolitana con dinámicas y características propias.

En este sentido, la realización de esta caracterización sociodemográfica según escolaridad y empleo, en donde cada una de las variables contó con sus respectivos indicadores, arrojó luces que decantaron en particularidades observables respectivamente, dando pie a dos impresiones que paso a comentar.

En primer lugar, se observa que a todas luces –según los ya mencionados indicadores construidos sobre la base de variables de educación y de empleo censales– se confirma una “fotografía o panorámica” a nivel metropolitano. Ésta, dentro de un contexto de discusión sobre la vieja y la nueva pobreza urbana en el Gran Valparaíso, nos permitiría aventurarnos a calificarla como un mapa de vulnerabilidad para la especificidad de

esta área metropolitana, en donde ciertos sectores, bajo una óptica a nivel de distritos, muestran redundantes características críticas vinculables a una condición de pobreza urbana, independientemente de la variable o indicador que se utilice censalmente<sup>2</sup>.

La visualización de “manchones” con características de segregación residencial socio-económica evidentemente entendidas como aglomeraciones de homogeneidad tanto críticas como favorables respecto a los datos, se comprende sobre la idea de dos conurbaciones o ciudades con roles sociales y económicos distintos dentro de la dinámica metropolitana. Dentro de ellas está presente un pericentro ubicado en las ciudades costeras de Valparaíso y Viña del Mar, junto con una periferia asociada al sector sur excluido del interior dormitorio de Quilpué y sobretudo Villa Alemana, que le otorgan coherencia y fuerza a la propuesta tipológica de pobreza urbanas.

En segundo lugar, los datos intercensales de las listas por áreas con escalas comparadas, dan luces de un tránsito o traslado de habitantes

<sup>2</sup> Variable construida con la pregunta del censo sobre persona que trabaja, a partir de quienes contestaron Trabajador de servicio doméstico, Trabajador por cuenta propia y Familiar no remunerado.

propensos a condiciones de pobreza, sobre todo a nivel de distribución. Este tránsito, se refiere a la suburbanización y el crecimiento urbano-demográfico del área metropolitana, como presentase el análisis, en las distribuciones y concentraciones de población a partir de ciertos indicadores educacionales y laborales censales contruidos desde elementos mencionados en el marco teórico como la noción de vulnerabilidad social dentro de la discusión latinoamericana actual. El intercenso confirma esta segunda impresión bajo una lógica de observación de tendencias. Si bien las fuentes censales aún no se actualizan y en un escenario de estar a puertas de un censo 2012, frente a la carencia de datos hacia el futuro, la proyección hacia el pasado entrega evidencias que dan luces de este comportamiento.

Estas transformaciones, que se observan socioespacialmente, se consideran relevantes al momento de comparar tipológicamente dos fisonomías de pobreza desde esos enfoques, confirmando por un lado sus territorializaciones socio-históricas de vieja y nueva pobreza consideradas por el estudio dentro del testeo teórico ya explicado. Y además, sumando un elemento fundamental, como lo es el traslado o tránsito de población en situación de vulnerabilidad de una tipología a otra, hipotéticamente. Si bien la concentración de población en situación de pobreza aun en su mayoría se localiza en el pericentro del área metropolitana, la tendencia a distribuirse hacia la periferia del sur del interior suburbano nos plantea dos velocidades o procesos que están sucediendo en este territorio, como un proceder particular y que enmarca la discusión del presente artículo. Esta idea descansa principalmente en dos elementos considerados en la discusión teórica. Ellos son las transformaciones económicas y de los mercados de trabajo en contextos de globalización, como productores de cambios en la morfología social dentro de las ciudades y por ende de la pobreza urbana; y en segundo término, las mutaciones que sufrirían las áreas metropolitanas a punta de políticas públicas post década perdida, que en este caso en particular asoman como relevantes: los procesos expansivos de vivienda social

condicionados por una lógica de mercado de suelo.

## 4.2 Particularidades socioterritoriales y ciudadanas de la pobreza urbana en el Gran Valparaíso: una mirada casuística del fenómeno

Luego de discutir sobre características vinculables a lo sociodemográfico, corresponde desarrollar elementos que se posicionen desde una vereda más cercana a lo socioterritorial. Ello, bajo el contexto de aspirar a establecer particularidades sobre la pobreza en el Gran Valparaíso –y que se acerque a un ejercicio asociado a una ecología social<sup>3</sup> del fenómeno en este territorio específico– y el aunar antecedentes familiarizados tanto a una visión cuantitativa del problema como también a sus características cualitativas, debería mostrarnos una fotografía bastante completa del fenómeno para esta área metropolitana en particular.

En el marco de dar un salto cualitativo hacia enfoques multidimensionales, la indagación sobre las particularidades socioterritoriales de la pobreza en el Gran Valparaíso, se entiende como la sumatoria de dimensiones urbanas, espaciales y escalarmente distintas, pero socialmente relacionadas. Estas dimensiones son pobreza y ciudad, pobreza y espacios públicos, además de pobreza y barrio. Esta última dimensión posee una relevancia muestral para la observación del fenómeno.

La presentación de observaciones y características en cada una de las dimensiones mencionadas, si bien posee pretensiones panorámicas a nivel metropolitano, se presentará casuísticamente, mediante dos barrios que responden a una tipificación de centro-periferia metropolitana ad hoc con las estrategias actuales para estudiar la pobreza. Necesariamente en este capítulo la descripción localizada de los casos es fundamental para lograr cometidos.

En primer lugar el caso de la población Joaquín Edwards Bello (JEB) de Playa Ancha, Valparaíso –correspondiente censalmente al Distrito Cordillera– con una génesis ochentera y

<sup>3</sup> La ecología social, característica de la escuela ecológica de Chicago, se entiende como el estudio de lo social en la ciudad, en donde esta represente estructuras espacialmente concebidas y en donde ocurrirían los fenómenos sociales, para el caso del presente artículo, la pobreza urbana.

territorialmente asociada al pericentro urbano de los cerros colindantes al centro metropolitano costero del Gran Valparaíso. En segundo lugar, el caso del condominio habitacional estatal, población Dinamarca de Huanhualí, Villa Alemana –correspondiente censalmente al Distrito

San Enrique– de génesis de principios de milenio, asociado a la periferia sur, del sector suburbano de las ciudades dormitorio/satélites. Para hacer más evidente la localización de estos barrios, véase siguiente mapa:



### Mapa 3

#### Ubicación de Barrios dentro del Gran Valparaíso



Fuente: elaboración propia a partir de Google Maps.

La relevancia de observar el fenómeno de la pobreza ecológicamente dentro de este territorio y específicamente en un contexto de centro-periferia que dialogue directamente con nociones de marginalidad-exclusión, descansa en el hecho de que esta óptica ayuda a visualizar el mapa del problema de la pobreza desde su matriz estructural, que en un sentido práctico, reconoce una cartografía específica, con gran desarrollo dentro del área metropolitana del Gran Valparaíso y en general, dentro de toda la gran ciudad. La localización de la pobreza varía no sólo según la profundidad de las brechas que los separan de otras categorías sociales en el mercado de trabajo, sino también según el grado de segmentación en cuanto a la calidad de los servicios y el grado de segregación residencial de su entorno urbano (Kaztman, 2001).

Entonces, la caracterización siguiente es el resultado de técnicas de investigación social

como la entrevista grupal, además de la incorporación de instrumentos que dialogan con lo georeferencial (discursogramas y marchas exploratorias), pero en términos de información primaria cualitativa.

### Pobreza, Ciudad y Ciudadanía

La idea de contrastar tipificaciones de pobrezas bajo un contexto socioterritorial basado en la observación de dos barrios según una lógica de centro-periferia, dialoga directamente con elementos de alcance tipológico ya propuestos en el marco conceptual de páginas anteriores. Por otro lado, se incorpora a la ciudad como una dimensión relacionada al ejercicio de observar la pobreza en su panorámica metropolitana, pero a partir de dos territorios a micro escala. Las particularidades son las siguientes.

En primer lugar, una marginalidad de origen histórico y pericentral –asociada a los cerros próximos a la costa de Valparaíso y Viña del Mar– es la característica principal que presenta territorialmente la primera de las tipificaciones de pobreza urbana a ser contrastadas en el presente capítulo; la población Joaquín Edwards Bello, en su comportamiento respecto a la ciudad metropolitana y al ejercicio ciudadano. Para el caso del condominio de vivienda social Dinamarca, ésta se expresa desde la óptica de la exclusión, vinculada a una sensación de aislamiento social por parte de los vecinos de este barrio, así también con su entorno más próximo, además de una visión de la ciudad costera central metropolitana como algo ajeno.

Se observan síntomas de guetificación (Wacquant, 2001) en ambos barrios, pero con contrastes propios garantes de especificidad y contrastables entre sí, en tanto casos de centro y periferia de pobreza urbana. La familiaridad con el centro por parte del barrio pericentral existe, pero se encuentra condicionada por una sensación de no lugar en él; si bien ejercen la ciudadanía de manera más frecuente que en los barrios periféricos, la escasez de recursos y sobretodo la idea del “no lugar” para ellos es un condicionante al momento de evaluar su ciudadanía.

“(…) los espacios públicos pueden ser las plazas, algunos sitios de negocios, los lugares del sector por la tribu que pertenezco, porque nosotros nos juntamos afuera de las tiendas, porque no tenemos, somos personas que no tienen lugar (algunas risas), o en las plazas, los cines, los mismos supermercados...hay más espacios pa’ niños, yo encuentro...la plaza O’Higgins po’, eso está lleno de personas adultas, sí po’, los jubilados ocupan todo el territorio ahí (...)” (Poblador, Joaquín Edwards Bello, 2009).

Para el caso del barrio periférico, en cambio, la familiaridad con el centro metropolitano es inexistente y muy demandable, sobre todo cuando tiene que ver con temas de trabajo –se afianza la idea de Rubén Katzman del centro urbano como garante de la estructura de oportunidades– y en temas de seguridad dentro del barrio, abogando a una mayor vigilancia, hoy ausente por la condición periférica que los define.

La conexión en términos de acceso también es un problema, cuando nos referimos a la infraestructura de este tipo de barrios.

“(…) si la población así, si estuviera al lado del centro yo creo que sería mejor po’, porque una si estay más al centro la población estaría más segura, no pasarían algunas cosas, sería mas “paqueá” la población...no se po’, la gente no estaría aquí mismo po’, iría al centro... tonces, si tay al lado del centro, te relacionarías más con la gente que va al centro, con la gente que trabaja más en el centro... Es que allá esta todo po’! y mas encima allá es más accesible tener trabajo, más accesible estudiar, más accesible salir, tonces no se po’ digamos así, el que quiere ir a estudiar ir al centro ahora de acá po’, tiene que ir al puerto, si no tiene chiste vivir aquí (...)” (Poblador, Dinamarca, 2009).

Por otro lado, resulta natural para ambos casos asociar el ejercicio ciudadano al consumo, manifestándose diferencias contrastables que tienen que ver con la forma que el presente artículo propone para observar panorámicamente la pobreza. La pobreza pericentral desarrolla su consumo con características más ciudadanas que, en el caso de Valparaíso en particular, se asocian al mercado, comercios menores centrales y obviamente supermercados. Para el caso de la pobreza periférica, el consumo es absolutamente satelital, pues denota un centro empobrecido por parte de la ciudad dormitorio Villa Alemana, desarrollándose entonces el consumo en un “centro satélite” principalmente de “retail” y concentraciones de malls, los que para ellos representan los momentos cotidianos en que se escapan al trabajo y la vida dentro de la población. Los jóvenes principalmente son los más enfáticos en mencionarlo.

“(…) lo que le falta acá a Villa Alemana le falta comercio, le falta un mall, una galería comercial, locales comerciales eso le falta... Uno tiene que ir a Viña y a Valparaíso a abastecerse en cuanto a mercadería, objetos que quiera comprar... lo que es Viña-Valpo, cuando yo me vine pa’ acá, lo que me costó fue adaptarme acá, yo trabajaba allá, me llevaba, no tenía ni ganas de venirme pa’ acá po’ (...)” (Poblador, Dinamarca, 2009).

En relación a ciudad y trabajo, se presentan

situaciones importantes a ser comparadas. Pericentralmente las concepciones de marginalidad y la estigmatización son las características que condicionan negativamente a las oportunidades laborales que reconocen próximas en el centro costero metropolitano. Las oportunidades les resultan cercanas pero privadas por estas situaciones, muy propias a las desarrolladas por la escuela estadounidense de la cultura de la pobreza, en donde la residencia se asoma simbólicamente como un impedimento al momento de conseguir un empleo.

La confirmación de las tendencias de informalidad, trabajo como ambulantes y desempleo ya observadas en el capítulo cuantitativo se ven plasmadas en el testimonio de los vecinos, mencionando que tales condiciones laborales son muy presentes en la realidad del barrio.

“(...) hay harto comerciante, sobre todo los ambulantes que trabajan en el plan... bajé 30 años al plan porque trabajaba en una empresa, pero me aburrí la pega, me gusta más la población que la pega, ya llevo un año y medio aquí arriba y la he pasado súper bien (...)”(Poblador, Joaquín Edwards Bello, 2009).

La sensación de aislamiento social por pertenecer a la periferia se encuentra muy presente en los vecinos de la población, otorgándole a esa característica la responsabilidad de desvinculación laboral (Castel, 1997) que los define como población en pobreza. Por otro lado, el centro urbano próximo de la ciudad dormitorio no se presenta como una alternativa en términos laborales, perfilándose como una ciudad en deterioro laboral, que dentro de la dinámica de la estructura urbana de la metrópolis, responde sólo a la residencia dormitorio funcional a los mercados de trabajo presentes en el centro costero. La pérdida del empleo anterior y de redes laborales al momento del cambio de residencia, también es observado como un problema, sobre todo cuando la gran mayoría de los habitantes del barrio poseen una procedencia pericentral de los cerros de Viña del Mar y Valparaíso.

“(...) Villa Alemana es un dedal en comparación con Viña y Valparaíso... de hecho la mayor parte trabaja en Viña y Valparaíso... a nivel de trabajo a nosotros nos costó harto salir, porque mira práctica

mente esta era una población dormitorio los primeros años cuando nosotros llegamos, porque como te digo, todos llegamos de diferentes lados, entonces los de Valparaíso muchos perdieron la pega cuando llegaron acá y acá hubo que aclimatarse, lo que es el clima de aquí a las diferentes pegas que pudiesen necesitarse acá (...)”

En definitiva, la relación de pobreza y ciudad es una óptica que debiese posicionarse dentro de los estudios de pobreza urbana, en donde los barrios como una microescala a ser utilizada como muestras, entregan características que nutren pretensiones ecológicas y socioterritoriales como la de centro-periferia –que decantan en la discusión de nueva y vieja pobreza urbana– propuesta en este artículo.

## Pobreza y Barrio

La presentación de resultados nos lleva a mostrar las categorías desarrolladas en función de la dimensión cualitativa de pobreza urbana y barrio, las cuales al igual que en las secciones anteriores, entregaron elementos comparativos que suman nuevas impresiones al servicio de la caracterización de la antigua y nueva pobreza urbana en el Gran Valparaíso metropolitano.

En primer lugar, la formación barrial se observa según patrones históricos, de un relato en común para el caso de la antigua pobreza, que contrasta con la preponderancia del origen previo para la nueva. El individualismo se observa como un elemento presente con fuerza dentro de la antigua pobreza, que perjudica la relación entre vecinos; realidad que para el caso de la nueva pobreza desemboca en el recambio constante de vecinos como una característica central, siendo esto lo que imposibilita el consolidar lazos entre residentes del barrio.

La discriminación vinculada a los problemas de inserción laboral se presenta con fuerza en la antigua pobreza, siendo el factor residencia y la idea de una “zona roja” otorgable al barrio, un elemento catalizador de vulnerabilidades sobre el empleo. Esto ya fue esbozado en secciones anteriores –como por ejemplo lo laboral en términos cuantitativos– explicando la alta presencia de informales y no calificados, sumada a la presencia de narcotráfico, que si bien no fue un

elemento prioritario para la investigación en cuestión, parecería constantemente en el ejercicio del trabajo de campo.

La desvinculación socioterritorial –como un síntoma de exclusión asociado a la condición de periferia– explica la pérdida de redes sociales previas, en su mayoría laborales y educacionales. Estas son características que suman validez al planteamiento de un traslado de pobreza de una tipología a otra como un fenómeno social que se expresa a partir de la estructura urbana.

El deterioro organizacional cargado de matriz histórica para el caso de la pobreza pericentral y la redundancia que posee la idea de los “vecinos golondrinas” en un escenario periférico, como una constante que imposibilita la proyección del barrio sobretudo en su organización interna como expresión de autogobierno, decanta en que

participan siempre los mismos. Cabe recalcar que esto último aparece como una característica presente en ambas pobrezas.

Elementos presentes en ambos barrios, como la estigmatización, el rechazo al extraño como síntoma de guetificación, la intervención de la política pública como algo necesario –pero curiosamente se presenta mejor argumentada y con mayor lucidez en la nueva pobreza urbana– son características que dan cuenta de un sinnúmero de problemas.

La siguiente tabla sistematiza la información comparativamente para cada uno de los casos, en donde la relación entre pobreza y barrio queda expresada como una forma efectiva de profundizar sobre el fenómeno desde una vereda vinculable a lo micro-social.



Tabla 2

Cuadro Resumen, Pobreza y Barrio

VIEJA POBREZA URBANA – GRAN VALPO	NUEVA POBREZA URBANA – GRAN VALPO
	
<p>1. Lazos y dinámica barrial</p> <p>1.1 Conformación del Barrio - Formación <i>Histórico vivencial</i></p> <p>1.2 Sentido de Comunidad - Vínculo <i>Fuerte individualismo y apatía.</i> - Definición en Común <i>Estigmatización y discriminación del barrio para conseguir empleo, desvinculación simbólica.</i></p> <p>1.3 Relación y encuentro vecinal - Relación Vecinal <i>Condicionada por la conveniencia y el individualismo.</i> - Instancias masivas <i>Deterioro, pero potencialidad dada por su bagaje histórico. La política pública puede utilizar eso como piso.</i></p>	<p>1. Lazos y dinámica barrial</p> <p>1.1 Conformación del Barrio - Formación <i>Origen previo, se confirma el tránsito.</i></p> <p>1.2 Sentido de Comunidad - Vínculo <i>Recambio constante imposibilita lazos.</i> - Definición en Común <i>Desvinculación socioterritorial, tanto física como de ruptura de redes y contactos sociales.</i></p> <p>1.3 Relación y encuentro vecinal - Relación Vecinal <i>Familiaridad con el vecino, identificación del foráneo, guetificación.</i> - Instancias masivas <i>La historia reciente no da potencialidades, en momentos fundacionales se presentaba más fuerza. El tránsito de vecinos juega en contra y las organizaciones algo intentan hacer, como el club deportivo.</i></p>

Continúa

<p>2. Organización barrial</p> <p>2.1 Condiciones de la organización</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Participación Organizacional <i>Costo beneficio y desconfianza en el vecino.</i></li> <li>- Génesis y Proyección Organizacional <i>Presencia de la política pública.</i></li> <li>- Calidad y Carencias de la Organización <i>Discontinuidad en el desarrollo organizacional, miedo al recambio generacional.</i></li> </ul>	<p>2. Organización barrial</p> <p>2.1 Condiciones de la organización</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Participación Organizacional <i>Apatía y participan siempre los mismos.</i></li> <li>- Génesis y Proyección Organizacional <i>Presencia de la política pública, discurso mejor elaborado.</i></li> <li>- Calidad y Carencias de la Organización <i>Entusiasmo fundacional, fortaleza de las mujeres y el deporte.</i></li> </ul>
<p>3. Visión y proyección barrial</p> <p>3.1 Visión sobre el barrio</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Valorización del Barrio <i>Estigmatización del barrio con consecuencias de inserción laboral.</i></li> <li>- Condición de Barrio <i>Estigmatización en donde el barrio se cierra en sí mismo, rechazo al otro.</i></li> </ul>	<p>3. Visión y proyección barrial</p> <p>3.1 Visión sobre el barrio</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Valorización del Barrio <i>Estigmatización con exclusión, no acceso, segmentación.</i></li> <li>- Condición de Barrio <i>Deseo de mudarse, distancia con la ciudad.</i></li> </ul>

Fuente: Elaboración propia

## 5. CONCLUSIONES

El presente artículo podría resumirse en una propuesta para abarcar el fenómeno de la pobreza desde una vereda holística y multidimensional en las ciencias sociales. La iniciativa descansa en la realización de una revisión panorámica de las escuelas, enfoques y mediciones de la pobreza urbana, sumado a la observación de los comportamientos sociodemográficos y de mercados laborales como una forma de observar vulnerabilidades en el territorio -utilizando al Gran Valparaíso como universo- para posteriormente realizar un ejercicio casuístico de investigación a micro escalas o barrios, con el fin de indagar en las particularidades socioterritoriales del fenómeno de la pobreza urbana.

Los enfoques, paradigmas y posicionamientos desde los cuales se aborda la pobreza para entenderla, intervenirla, caracterizarla y conceptualizarla, se condicen con un desarrollo de los mismos, situados hoy en una comprensión -en la medida de lo posible- integral de la pobreza: una mirada que busca hacer una conexión efectiva entre individuo y sociedad. De tal manera, no se puede entender la pobreza si no se consideran los factores estructurales de la sociedad que en la actualidad atraviesan profundos cambios marcados por la globalización, la mundialización de la economía y las particulares formas de nuevas

políticas gubernamentales.

De igual modo, el entender la condición de los individuos, las personas en situación de pobreza, es sumamente necesario en cuanto a las capacidades que tienen para hacer frente a dicha situación desfavorable en la que se deben desenvolver, la condición de los activos, como diría Kaztman (1999). El punto en el que se conectan es en donde se produce el desajuste o asincronía que deviene en pobreza. Esto puede ser visto desde la noción de exclusión social (Europa), underclass y new poverty (Estados Unidos) y vulnerabilidad social, especialmente estructura de oportunidades (Latinoamérica). En este sentido, se avizora como un elemento fundamental la expresión que tienen los fenómenos que intervienen en la sociedad en la configuración espacial de las ciudades. La pobreza se encuentra y se explica también de acuerdo a la localización que tienen los grupos humanos en las ciudades; en los niveles de segregación y desintegración en que los grupos humanos con similares características habitan determinados sectores que pasan a ser homogéneos en términos sociales; y en el acceso desigual, en términos de ubicación territorial, que se tiene al trabajo, los servicios y espacios públicos.

En términos sociodemográficos, el Gran

Valparaíso ha tenido importantes transformaciones económicas, urbanas y sociales. En este contexto, se ha constatado en las últimas décadas, un crecimiento de la población centro-periferia, en donde los procesos demográficos, de densificación y de concentración de los grupos más desfavorecidos del conglomerado difieren profundamente.

La consolidación de una fotografía localizadora de la pobreza, por un lado, en el sector Sur de las comunas interiores de Quilpué y Villa Alemana, mientras que para el segundo, los Cerros aledaños a los centros de Valparaíso y Viña del Mar, es sumamente relevante, ya que plantea la importancia de poder constatar y avanzar hacia las particularidades de estos grupos, en cada uno de estos territorios.

Es por eso que en el marco de dar un salto cualitativo hacia enfoques multidimensionales, en la indagación sobre las particularidades socioterritoriales de la pobreza en el Gran Valparaíso, se aúnan estos antecedentes cuantitativos a las características cualitativas observables en este territorio.

De esta manera, la presentación de fenómenos como la guetificación, la ciudadanía canalizada por el consumo, los espacios públicos metropolitanos y las barreras laborales, se presentaron casuísticamente mediante estos dos barrios que responden a una tipificación de centro-periferia, respectivamente, como marginalidad-exclusión, para estudiar la pobreza. La comparación de un pericentro constituido por los cerros de concentraciones de carácter histórico de marginalidad, frente a una tendencia a la presencia de focos de pobreza en condición de exclusión y aislamiento social en el sector sur del interior de las ciudades satélites, constituyen la matriz cartográfica propuesta para observar el fenómeno de la pobreza urbana en el Gran Valparaíso.

Síntomas de guetificación (Wacquant) con una ciudadanía metropolitana familiar versus dinámicas de aislamiento barrial, barreras laborales de índole estigmatizada frente a una desvinculación laboral producto del posicionamiento espacial frente a la estructura de oportunidades representada por el centro costero metropolitano, son particularidades que se observan en el caso del Gran Valparaíso. Ellas se encuentran en vías de acentuarse, representando entonces nichos de investigación de relevancia para las ciencias

sociales locales que busquen preocuparse del fenómeno de la pobreza urbana territorialmente.

La idea de contrastar tipificaciones de pobreza bajo un contexto socioterritorial basado en la observación de dos barrios según una lógica de centro-periferia, dialoga directamente con elementos tipológicos propuestos esencialmente por el artículo, confirmando además el que puedan circunscribirse en la discusión de nueva y vieja pobreza urbana, legitimando tal tipificación y con la idea de que cada uno de estos barrios sea una muestra casuística de cada uno de estos tipos de pobreza urbana que hoy conviven y se transforman en este territorio.

En efecto, la consolidación de una propuesta socioterritorial de observación de la pobreza urbana metropolitana mediante la comparación de dos casos socioespacialmente distintos, entrega luces tanto para una panorámica del fenómeno, como también invitan a la profundización en cada uno de ellos, en el ejercicio de una microsociología de la pobreza urbana que esté en sintonía con los cambios y saltos metodológicos y de investigación del fenómeno en el Gran Valparaíso en específico, pero también como una estrategia a ser replicada a otros territorios que compartan características y dinámicas sociales y urbanas similares.

## BIBLIOGRAFÍA

- + Ariagada, C., y Rodríguez, J., 2004. Segregación residencial en la ciudad latinoamericana, *Revista EURE*, [en línea] Disponible en: <<http://www.scielo.cl/pdf/eure/v30n89/art01.pdf>>.
- + Bengoa, J., 1995. *La Pobreza de los modernos*. [En línea] Disponible en: <[http://www.archivochile.com/Ideas\\_Autores/bengoai/bengo0001.pdf](http://www.archivochile.com/Ideas_Autores/bengoai/bengo0001.pdf)>.
- + Cáceres, G., Cerda, J. y Sabatini, F., 2001. Segregación residencial en las principales ciudades chilenas. *Eure*. 27 (82), pp. 21-42.
- + Castel, R., 1997. *La metamorfosis de la cuestión social*. Buenos Aires: Paidós.
- + Coller, X., 2000. Estudio de casos. *Cuadernos Metodológicos CIS*, (30).
- + Kaztman, R., 1999. *Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social*. Montevideo: Cepal.
- + Myrdal, G., 1962. *Challenge to affluence*. New York: Phanteon.
- + Room, G., 2006. *Poverty and social exclusion*. En: Saraví, G., 2006. *De la pobreza a la exclusión: continuidades y rupturas de la cuestión social en América Latina*. Juárez: Prometeo Libros.
- + Raczinski, D., y Serrano, C., 2003. *Nuevos y viejos problemas en la lucha contra la pobreza en Chile*. [En línea] Disponible en: <[http://www.asesoriasparaeldesarrollo.cl/secciones/documentos/nuevos\\_y\\_viejos\\_problemas\\_en\\_la\\_lucha\\_contra\\_la\\_pobreza.pdf](http://www.asesoriasparaeldesarrollo.cl/secciones/documentos/nuevos_y_viejos_problemas_en_la_lucha_contra_la_pobreza.pdf)>.
- + Sabatini, F., 2003. Prólogo. En: Tironi, M. 2003. *Nueva Pobreza Urbana, vivienda social en Santiago de Chile, 1985-2001*. Santiago: RIL Editores, pp. 11-17.
- + Saraví, G., 2006. *De la pobreza a la exclusión: continuidades y rupturas de la cuestión social en América Latina*. En: Saraví, G., ed. 2006. *De la pobreza a la exclusión*. Juárez: Prometeo Libros, pp. 19-51.
- + Sen, A., 1984. *Values, resources and development*. Cambridge: Harvard University Press.
- + Tironi, M., 2003. *Nueva pobreza urbana, vivienda social en Santiago de Chile, 1985-2001*. Santiago: RIL Editores.
- + Townsend, P., 1993. *The international analysis of poverty*. Londres: Harvester Wheatsheaf.
- + Vilagrasa, J., 2003. *Los debates sobre pobreza urbana y segregación social en estados unidos*. Santiago, Chile: RIL Editores.
- + Wacquant, L., 2001. *Parias urbanos, marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*. Buenos Aires: Manantial.
- + Wilson, W., 1978. *The Declining Significance of Race: Blacks and Changing American Institutions*. Chicago: University of Chicago Press.



# Integración y Vivienda Social

# QUINTA MONROY, UNA NUEVA PROPUESTA PARTICIPATIVA Y DE INTEGRACIÓN EN LA VIVIENDA SOCIAL<sup>1</sup>

Candy Silva / Paola Olivares  
Universidad Arturo Prat



Palabras Claves:

Calidad de vida  
Habitacional  
Satisfacción  
residencial  
Habitabilidad  
Quinta Monroy  
Equipo Elemental  
Vivienda dinámica sin  
deuda (VDsD)  
Clima social  
Integración social

El presente estudio realiza una aproximación a la noción que poseen los habitantes de un ex asentamiento irregular conocido como Quinta Monroy de Iquique, en comparación con su situación habitacional actual, es decir, en lo que hoy en día es el Conjunto habitacional Violeta Parra. Esta radicación se realizó a través de la implementación de un programa habitacional participativo, para la regularización de esos terrenos que fueron habitados durante 30 años en condiciones precarias. La metodología de investigación utilizada, fue de tipo mixta (cuali-cuantitativa) y las técnicas aplicadas, la encuesta social y el grupo focal. La recopilación de antecedentes reflejó los aciertos y desaciertos de esta nueva modalidad de programas. Si bien es cierto, la calidad de vida habitacional mejoró indudablemente, otros aspectos se vieron menoscabados. Es así como, desde una marcada cohesión social, se evidenció la pérdida del sentimiento barrial, individualismo y el deterioro del clima social, que antes los caracterizaba.

<sup>1</sup> Artículo elaborado a partir de la tesis para optar al título de Trabajo Social de la Universidad Arturo Prat.

# 1. INTRODUCCIÓN

## a. Desarrollo económico y la problemática habitacional en Chile

El actual sistema económico de la sociedad chilena, corresponde a un modelo neoliberal, cuya estructura básica genera como consecuencia profundas desigualdades socioeconómicas, principalmente entre los grupos más desfavorecidos de nuestra sociedad. Estas desigualdades, se reflejan en dinámicas de inequidad y exclusión social que menoscaban la oportunidad de los ciudadanos para acceder a una educación, salud, empleo y vivienda de calidad, que constituyen los pilares fundamentales sobre los cuales se hace posible el desarrollo de una adecuada calidad de vida para las personas.

Chile, es uno de los países de Sudamérica que, con mayor potencial de sustentabilidad y mayores logros en desarrollo económico, tal como se refleja en el informe elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) publicado en el año 2009, ocupa el primer lugar dentro del ranking sudamericano, con un Índice de Desarrollo Humano de 0,878, posicionándose sobre países como Argentina y Uruguay. Esta situación se ha visto fortalecida a través de los sistemas de protección social a lo largo de las últimas dos décadas. Así también, se ha generado un perfeccionamiento en lo referente a la política habitacional, reflejado por la reducción del déficit habitacional y el mejoramiento de la calidad de los inmuebles para los beneficiarios de los programas de viviendas sociales.

Los subsidios habitacionales en la última década, han permitido que un número considerable de familias chilenas pueda optar

por el sueño de la tan ansiada vivienda propia. Esta última premisa es, sin duda, un logro tanto para las familias que acceden a una vivienda como también para el país, que tiende a disminuir los índices de pobreza. Sin embargo, esta cuantificación de beneficios no ha considerado de manera integral el concepto de calidad de vida, vivienda digna, de espacios propios y comunitarios, de exclusión residencial, de marginalidad versus integración y de participación versus individualismo. Es más, esta tendencia de medir cantidad versus calidad ha fomentado los procesos de marginalidad, la vulnerabilidad social, el hacinamiento, la pasividad social, inseguridad del sector, entre otras múltiples e innumerables problemáticas sociales y familiares que surgen por el sólo hecho de tener una vivienda inadecuada.

La Nueva Política Habitacional que el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu) comenzó a aplicar a partir del año 2006, apuntó a lograr avances sustantivos hacia el 2010. Se trata de una política de mejoramiento de la calidad e integración social, que permitiría disminuir drásticamente el déficit habitacional del 20% más pobre de la población, aumentar la superficie de las viviendas sociales y asegurar su calidad. Asimismo, revertir la segregación social en la ciudad, mejorando el stock de casas y barrios existentes, y seguir ayudando a los sectores medios que necesitan del apoyo del Estado para alcanzar su vivienda propia. Estos lineamientos se establecieron a través de programas especiales entre los que se pueden mencionar el Fondo Solidario de Vivienda II<sup>2</sup>, el Subsidio a la Localización<sup>3</sup>, Proyectos con

---

<sup>2</sup> Nuevo subsidio pensado en las familias que no califican bajo la línea de pobreza, pero debido a su fragilidad económica o inestabilidad laboral tienen dificultades para obtener crédito hipotecario. El "Fondo Solidario de Vivienda II" les permitirá obtener una casa sin deuda, entregándoles un subsidio de 300 UF, con un ahorro mínimo de 30 UF.

<sup>3</sup> Con la puesta en marcha de la nueva Política Habitacional se crea también un nuevo subsidio diferenciado a la localización, que asegura que las viviendas sociales no se construyan exclusivamente en la periferia de las ciudades, generando marginalidad social y concentración de pobreza. El subsidio permite habilitar terrenos "baratos" bien localizados, pero que requieren de mejoramiento del suelo. Para ser merecedores de este subsidio, los terrenos deben cumplir ciertas condiciones, como estar al interior del área urbana, en sectores consolidados, con acceso a establecimientos educacionales (prebásicos y básicos), a centros de salud primaria, al transporte y a una vía pública

Estándares Mínimos de habitabilidad<sup>4</sup>, Programa de Protecncización de las familias beneficiarias de subsidios habitacionales<sup>5</sup>, todos ellos como nuevas estrategias frente a la problemática del déficit habitacional y mejoramiento de la calidad de las viviendas, que contribuirían a la disminución de los niveles de pobreza del país. (Minvu, 2006).

En este contexto del desarrollo de la Política Habitacional, es que se inserta la experiencia del campamento Quinta Monroy de Iquique, la cual constituye una iniciativa innovadora en materia de participación, de diseño e instalación de un conjunto de vivienda social, en donde el trabajo multidisciplinario e institucional dio origen a un prototipo diferenciado de intervención en materia habitacional.

El presente artículo, se encuentra estructurado de la siguiente manera. La primera sección introductoria, hace referencia a la situación de la vivienda social en Chile y los diferentes subsidios que componen la Nueva Política Habitacional de nuestro país. Posteriormente se da inicio a los antecedentes de la ex Población Quinta Monroy de la ciudad de Iquique, su historia y el proceso de urbanización que dio origen a esta investigación. En los antecedentes teóricos conceptuales se exponen los principales conceptos y teorías que sobre las cuales se fundamenta el concepto de vivienda que pretende dar a entender este estudio. Por último se exponen los principales resultados obtenidos, los que se complementan con una breve discusión acerca de la realidad de la política habitacional chilena.

## b. De “la Quinta Monroy” al Condominio Violeta Parra

Simioni (2005), plantea la necesidad de una nueva mirada a los individuos como sujetos libres, de derechos, poniendo así principal interés, no en el “objeto” de atención, sino más bien en el “sujeto” de la intervención, a través de la búsqueda de nuevas formas de vivienda que respondan a las necesidades individuales y a las diferentes identidades de las personas interesadas. En base a esta condición, se analizará la intervención realizada en la población ex Quinta Monroy, hoy Condominio Violeta Parra, de la ciudad de Iquique, en la cual se generaron espacios de participación y un nuevo prototipo arquitectónico para la vivienda básica. A partir éstos, surgieron distintas formas de expresión que permitieron a los residentes/habitantes ser los protagonistas sociales capaces de formular sus propias exigencias y reflejarlas en los espacios físicos de su residencia. La población ex Quinta Monroy ha sido, para la ciudad de Iquique, un punto de convergencia de pobreza versus superación de esta misma. Por una parte, está el inicio de esta población como un asentamiento irregular (toma de terreno) y por otra parte, la conjunción de redes que permitieron iniciar un proceso, en el cual la participación de todos los actores sociales involucrados permitió generar lo que hoy se conoce como Condominio Violeta Parra.

El proyecto Quinta Monroy nació sobre la problemática de radicar a 100 familias que durante los últimos 30 años habían ocupado

---

<sup>4</sup> Los proyectos habitacionales deberán cumplir estándares mínimos, como no tener más de 150 viviendas; que a lo menos el 60% de los beneficiarios pertenezca a la comuna y que tengan suficiente puntaje CAS. Este subsidio favorecerá la radicación de las familias en sus comunas de origen, y premiará los proyectos de vivienda social bien localizados, en sectores urbanizados y dotados de servicios, con lo cual se maximiza el aprovechamiento de redes de salud, educación y transporte.

<sup>5</sup> Recuperar el patrimonio familiar, deteniendo el deterioro de las viviendas y sus entornos en un esquema participativo. Este objetivo se logrará a través de la recuperación de barrios vulnerables y patrimoniales; de reparaciones, ampliaciones y mejoramiento de viviendas sociales.

<sup>6</sup> En busca de la reconstrucción de las redes sociales, desde los años '90 el Ministerio ha favorecido la organización de las familias, a través de comités, para ir consiguiendo sus viviendas. Esta forma de organización permite también mejorar la relación con los actores que intervienen en la solución de una buena vivienda social.

ilegalmente un terreno de 4.908 metros cuadrados, en el centro de la ciudad de Iquique. Este asentamiento precario se generó en la década de los 60, cuando fueron adquiridos estos predios, por una sociedad privada, siendo uno de los socios, el Sr. Ernesto Monroy Rozani, quien se preocupó por esta situación y se convirtió en el administrador del sitio. A medida que pasaba el tiempo, la ciudad experimentaba un crecimiento y estos terrenos progresivamente empezaron a ser ocupados por familias pobres, las cuales eran autorizadas por el Sr. Monroy para instalar una pieza por emergencia. Las familias se fueron quedando y comenzaron las subdivisiones de sitios y mejoramiento de estos, con la finalidad de dar cabida a parientes o subarrendar piezas.

Con el fallecimiento de Don Ernesto Monroy, en el año 1995, se da inicio a una disputa judicial entre la sucesión Monroy, que buscó la regularización de la propiedad del terreno y la tenencia de los sitios vía contratos de arriendo, por una parte; y por otra, los pobladores, quienes realizaron presentaciones ante el Ministerio de Bienes Nacionales para acreditar la propiedad de estos terrenos. Estos juicios alcanzaron una duración de 5 años, durante los cuales, por gestión de los pobladores, recibieron la visita de la Comisión de Vivienda de la Cámara de Diputados en pleno, de los Ministros de Vivienda de la época, del Municipio y otras autoridades quienes no ofrecieron solución al problema.

El proceso, se volvió tan largo y frustrante, que gatilló sentimientos de desconfianza en los pobladores, como también desencuentros que concluyeron en una fragmentación de las organizaciones y de las viviendas. Los ocupantes del terreno decidieron que no permitirían ser erradicados y que lucharían por quedarse en los terrenos que habitaban.

Esta situación se extendió hasta el año 2000, donde intervino el programa Chile Barrio, propiciando un advenimiento judicial que permitió la inscripción del terreno por la Asociación Monroy y el compromiso de compra por parte de Chile Barrio con la finalidad de construir un conjunto habitacional, en beneficio de los pobladores. Para ello, se creó un Proyecto Habitacional en conjunto con el Programa Chile Barrio, la Universidad Católica de Chile (Equipo Elemental) y los pobladores. El propósito fue que el terreno fuera ocupado por las mismas personas del asenta-

miento, las cuales podrían acceder a una vivienda propia que les ofrecería mejores condiciones de vida.

En el año 2002, el equipo Elemental fue contactado por el Programa Chile Barrio del Gobierno de Chile, para trabajar en el campamento de Quinta Monroy de Iquique, pidiéndoles resolver esta difícil situación a pesar del costo del terreno (3 veces más que lo que la vivienda social normalmente puede pagar por suelo), evitando la erradicación de estas familias a la periferia (Alto Hospicio).

El equipo Elemental (que hoy se define como una empresa, un Do Tank, asociado a Copec y a la Pontificia Universidad Católica de Chile) desarrolló una tipología de vivienda que permitió lograr una densidad lo suficientemente alta para poder pagar por el terreno que estaba muy bien ubicado, inmerso en la red de oportunidades que la ciudad ofrecía (trabajo, salud, educación, transporte). Era clave la buena localización del terreno, pues se conservaba la economía familiar y la valorización de cada propiedad.

Una de las decisiones de este proyecto habitacional, fue introducir entre el espacio público (de las calles y pasajes) y el privado (de cada casa), el espacio colectivo: una propiedad común pero de acceso restringido, que permite dar lugar a las redes sociales, mecanismo clave para el éxito de entornos frágiles. Otra decisión importante en relación al escaso presupuesto fue construir la parte de la vivienda con mayor costo, que una familia individualmente nunca podrá lograr, por mucho tiempo, esfuerzo o dinero que invierta. Esa es la forma en que el equipo Elemental contribuyó a responder, con herramientas propias de la arquitectura, a una pregunta no-arquitectónica: cómo superar la pobreza.

Se debe tener presente que el Condominio Violeta Parra (Ex - Quinta Monroy), está constituido por viviendas básicas, entregadas por el Servicio de Vivienda y Urbanismo (Serviu), cuya superficie inicial fue de 36 m<sup>2</sup> para las viviendas del primer piso; y 25 m<sup>2</sup>, para los departamentos, con una posibilidad de ampliación de hasta 70 m<sup>2</sup> y 75 m<sup>2</sup> respectivamente. Todas las viviendas cuentan con los servicios básicos, y debido al programa implementado, Vivienda Dinámica sin Deuda, los implementados, los propietarios debiesen haber obtenido el título de dominio en el mes de diciembre del 2009.

Además, se debe destacar que el condominio está regido bajo la Ley de Copropiedad Inmobiliaria, la cual hace referencia y establece los límites sobre los espacios propios y los comunitarios.

En relación a los antecedentes estadísticos del asentamiento irregular Quinta Monroy, se debe señalar que, el promedio de habitantes por vivienda era de 6 aproximadamente, para un promedio de 2 dormitorios por vivienda, donde el 20,6% de las familias vivía en 1 pieza, el 38,5% de las familias contaba con 1 dormitorio, y el 33% de las familias vivía en menos de 30 m<sup>2</sup>, situación que evidenciaba un alto nivel de hacinamiento durante el periodo de toma de terreno.

En relación al campamento, se puede señalar que existían en esa fecha 83 mejoras de material ligero, las cuales eran compartidas, subdivididas o arrendadas por 107 familias. De las 83 mejoras, 23 daban a la calle y a 60 se accedía por estrechos pasajes internos. De toda la población solo 35 familias contaban con pequeños patios, ocho con terrazas, cinco con antejardín y una con estacionamiento. Existían algunas viviendas que carecían de servicios básicos. A pesar de esto, el campamento se encontraba inserto dentro de un sector urbanizado, en el cual existía una amplia gama de equipamiento comunitario, servicios públicos y privados con gran accesibilidad a estos.

Estas últimas características con las que contaba la población, establecían la prioritaria necesidad de permanecer en ese sector, eliminando la posibilidad de ser trasladados hacia otra localidad, como era el caso de la comuna de Alto Hospicio.



Fuente: Simioni, Daniela; 2005.

A partir de esto, surgen las interrogantes que dieron inicio a esta investigación, y cuya apreciación daría respuesta a ¿cuál es la percepción que tienen los habitantes del Condominio Violeta Parra (ex Quinta Monroy), sobre su situación habitacional actual en comparación con el asentamiento irregular en cual habitaban anteriormente? y ¿cuáles fueron los aciertos y desaciertos de esta nueva implementación?

## ANTECEDENTES TEÓRICO CONCEPTUALES

### a. La vivienda como factor sinérgico

Según Cortés (1997), la vivienda constituye una necesidad vital, sobre la que se asienta la mayoría de los procesos sociales que hacen que cualquier persona pueda vivir con dignidad. Cuando la vivienda falta, o no reúne las condiciones precisas, se produce una serie de problemáticas sociales que disminuyen las condiciones de bienestar, necesarias para un adecuado desarrollo humano y familiar. A partir de esta idea general se puede dilucidar el papel que tiene la vivienda en la sociedad. De esta forma se trata de construir un concepto de necesidad en el que se pueden plasmar todas sus funciones sociales. Así, la vivienda se convierte en necesidad vital, porque sin ella no se puede vivir en sociedad con normalidad. El rostro social del problema de la vivienda, sólo puede comprenderse si somos capaces de analizar las consecuencias humanas que tiene el hecho de no tener una vivienda, o tenerla en condiciones precarias.

Max-Neef (1998) en su libro "Desarrollo a Escala Humana", señala que concebir las necesidades (considerando a la vivienda como tal), tan solo como carencia implica restringir su espectro a lo puramente fisiológico, que es precisamente el ámbito en que una necesidad asume con mayor fuerza y claridad la sensación de «falta de algo». Sin embargo, en la medida en que las necesidades comprometen, motivan y movilizan a las personas, son también potencialidad y, más aún, pueden llegar a ser recursos. Comprender las necesidades como carencia y potencia, y comprender al ser humano en función de ellas así entendidas, previene contra toda reducción del

ser humano a la categoría de existencia cerrada. Según Max-Neef, existen satisfactores que definen la modalidad dominante que una cultura o una sociedad imprimen a las necesidades. Los satisfactores no son los bienes económicos disponibles sino que están referidos a todo aquello que, por representar formas de ser, tener, hacer y estar, contribuye a la realización de necesidades humanas. El que un satisfactor pueda tener efectos distintos en diversos contextos depende no sólo del propio contexto, sino también en buena parte de los bienes que el medio genera, de cómo los genera y de cómo organiza el consumo de los mismos.

Según la teoría del Desarrollo a Escala Humana, descrita anteriormente, el ser humano está inmerso en una complicada trama de necesidades versus satisfactores, dependientes e interdependientes entre sí, que se ven fuertemente influenciados por el tiempo histórico, la cultura, el nivel de desarrollo y contexto social y familiar en el que se encuentre el ser humano. Por lo tanto, se considera a la vivienda como un satisfactor sinérgico en cuanto satisface y estimula múltiples necesidades simultáneamente, el cómo y en qué grado se cumplen estas necesidades, determinará el nivel de calidad de vida que se posea.

## **b. Evolución de la política habitacional chilena**

Para la Fundación Superación de la Pobreza (FSP) en su propuesta Umbrales Sociales (2006), en el transcurso de las últimas décadas, la política habitacional chilena ha estado en constante cambio, debido principalmente a los momentos históricos por los cuales ha atravesado el país y que han permitido una constante evolución de ésta, con el objetivo de otorgar mejores soluciones de vivienda a los ciudadanos.

Esta evolución ha permitido diferenciar tres momentos importantes en la historia habitacional chilena, que han sido la base sobre la cual se ha forjado la actual política habitacional del país.

El primer momento importante en esta evolución, se llevó a cabo durante el gobierno militar entre 1978 y 1989, con la creación de algunas matrices que permanecen en la actualidad, específicamente el concepto de subsidio explícito a la demanda y la creación de un sistema de financiamiento habitacional de largo

plazo, con letras de crédito hipotecario. Con el apoyo de tales instrumentos, se comenzó a cerrar el paréntesis de los primeros años del régimen militar, respecto al compromiso con la vivienda social que caracterizó al Estado chileno, principalmente desde la segunda mitad del siglo XX. En promedio, durante este gobierno la producción habitacional y en particular, la respuesta a las necesidades habitacionales de los sectores de menores recursos, fue débil y se tradujo en la más evidente de las demandas sociales insatisfechas del período. Esto quedó en evidencia con las grandes "tomas de terreno" de mediados de los ochenta. Sin embargo, en ese marco, durante esa misma década, se produjo un perceptible incremento de la respuesta habitacional y, lo más importante, la introducción de los criterios e instrumentos señalados, sentó las bases para posteriores avances sustanciales en la focalización de los recursos públicos, así como en el desarrollo del sistema de financiamiento habitacional que maduraría en la década de los noventa.

Un segundo momento de importancia se generó a partir de la llegada de la Democracia, la cual tuvo que lidiar con un importante déficit habitacional. Producto de este déficit, se inició un perfeccionamiento de la política habitacional, el cual permitió importantes logros, entre los cuales se pueden mencionar un incremento significativo en construcciones habitacionales con el apoyo de la producción privada, revirtiendo la tendencia de los periodos anteriores y avanzando hacia una reducción del déficit, que se incorporará como característica de la política habitacional chilena, excepcional en Latinoamérica y en países de desarrollo equivalente. Se reconoció el valor de la organización social, incorporando la creación de los comités de vivienda o postulación grupal, además de la creación de un sistema de acceso a la información de los postulantes y la modificación de los indicadores de necesidad habitacional y su ponderación. Producto de estas modificaciones se deslegitimaron otras alternativas de solución históricas, como las "tomas de terrenos", que fueron quedando relegadas a situaciones puntuales.

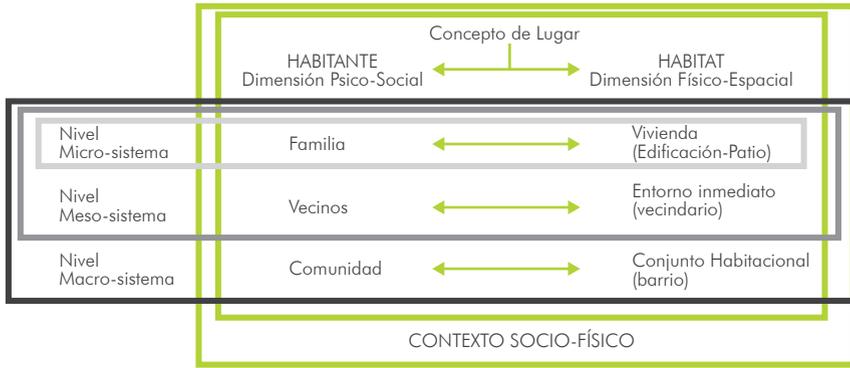
A pesar de los grandes avances en política habitacional, llevados a cabo durante la década del noventa, estos no se vieron acompañados de una modernización y fortalecimiento institucional

equivalente, lo que se evidenció fuertemente en la débil capacidad de fiscalización de las construcciones y por ende, de las entidades constructoras. Otro factor de importancia durante este periodo, y que en la actualidad es una de las principales dificultades de la política habitacional, es el encarecimiento del suelo urbano, transversal a todos los segmentos de demanda habitacional. Este incremento en el valor de los suelos consume una cantidad relevante de los recursos destinados a cada solución habitacional, lo que incide directamente tanto en la calidad de las edificaciones, como en los estándares de vida de los beneficiarios. Producto de este encarecimiento de los terrenos, se originó una nueva problemática social, que tiende a localizar a los beneficiarios de viviendas sociales en zonas periféricas de las ciudades, por ende se produce una alta concentración espacial de este tipo de viviendas, generando así, un desequilibrio urbano y agregando otras problemáticas sociales, tales como, concentración de la pobreza, desvinculación de la población beneficiaria con la localidad en la cual habitan, marginación social y segregación, fenómenos que constituyen un obstáculo para la superación de la pobreza.

A partir del año 2001, en base a una reflexión sobre la Propuesta para la Futura Política Social, que la FSP presentó en 1999, se constataba que los propios avances en focalización social y en construcción de viviendas sociales a gran escala, provocaban desequilibrios sociales y urbanos que no podrían seguir siendo enfrentados con el tradicional modelo de producción habitacional, basado en una acción marcadamente sectorial, con soluciones fuertemente estandarizadas y masivas de vivienda nueva en zonas periféricas. Esto planteaba la necesidad de implementar nuevos programas tendientes a apoyar a las familias en la inserción en su nuevo barrio y en las organizaciones sociales del sector, facilitar el acceso a las redes sociales, fomentar el desarrollo de las normas básicas de convivencia comunitaria, además de entregar asesoría y capacitación en el mejoramiento y mantención de las viviendas y espacios comunitarios. Todas estas propuestas vinculadas a la vivienda tienen como objetivo transversal superar la pobreza desde una mirada integral y multidimensional.

### c. Enfoque Integral de Vivienda como Sistema

Esta investigación se basa en el Enfoque Integral de Vivienda como Sistema de Edwin Haramoto (2000), quien inicia esta visión con el concepto de "lugar", el cual se entiende como la relación inseparable del habitante y su hábitat, es decir, tanto en una dimensión psicosocial como físico-espacial. Este enfoque presenta tres niveles territoriales o escalas que se incluyen en un conjunto habitacional. Estos niveles son, desde un punto de vista sistémico, el micro-sistema donde se desarrollan las relaciones de la familia y la vivienda; el meso-sistema, donde se relacionan los vecinos con el hábitat inmediato de las viviendas, y el macro-sistema, en el cual se relacionan e interactúan la comunidad y el conjunto habitacional. Todo esto se produce dentro de un gran contexto sociofísico, donde interactúa todo el sistema proporcionando un nivel de satisfacción residencial, el cual dependerá de las características subjetivas del individuo, familia y comunidad, dentro de un contexto físico, espacial y cultural determinado por cada grupo humano.



Fuente: Edwin Haramoto, 2000.

Existen conceptos claves, importantes de señalar para esta investigación, como son calidad de vida y calidad de vida habitacional. Donde calidad de vida se puede definir como un sentimiento general de felicidad o bienestar según Milbrath, 1978. Y dependerá de la percepción de vida que tenga cada individuo, según el contexto social y ambiental en el que se encuentre.

Calidad de vida habitacional, según el autor, se entiende como: "percepción de cada individuo, sobre su vivienda y conjunto habitacional, y cómo estas, logran satisfacer las necesidades fisiológicas, psicológicas y de protección, otorgando estándares mínimos de habitabilidad que debe poseer cada vivienda. Siendo subjetiva la percepción, la calidad de vida habitacional dependerá, a su vez, del contexto social, ambiental y territorial en el cual se encuentren inmersos sus habitantes".

Habitabilidad según Martínez (2001) se define como el fenómeno que relaciona la vida del ser humano con el espacio físico que lo contiene. Llevando esto a la vivienda de interés social, se entiende como la cualidad arquitectónica de forma, de materialidad, de función, de mobiliario, de paisajismo, de condiciones humanas y sociales tales que permitan en ella una vida familiar apropiada pero austera, es decir,

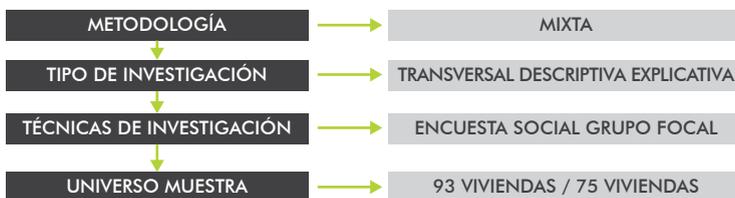
una función habitar apropiada de interés social.

Según Haramoto (1994), satisfacción residencial, se define como el nivel de agrado o desagrado que las personas sienten por el ambiente donde residen, esto incluye la vivienda y su entorno. Concepto de características subjetivas, que al igual que calidad de vida, varían dependiendo de la percepción que tenga cada individuo.

## 2. MATERIALES Y MÉTODOS

En consideración al origen de la interrogante que guió la presente investigación, se determinó la utilización de una metodología de investigación mixta, ya que se utilizarán ambas metodologías, tanto cualitativa como cuantitativa, debido a que abordará temas tanto subjetivos como objetivos del sujeto de estudio.

El diseño de la investigación es de tipo transversal descriptiva explicativa. Transversal en cuanto a la recogida de la información que se efectuará en un solo momento del tiempo, descriptiva en cuanto a la descripción de las estrategias de investigación y explicativa en cuanto al análisis de los datos obtenidos mediante la aplicación de estas estrategias en relación a las variables que inciden en un hecho o acción determinada.



Para la realización de esta investigación, se seleccionaron dos tipos de técnicas como fuentes de recopilación de información.

La primera es la Encuesta Social. Esta técnica de recopilación de información, está construida por preguntas tanto estandarizadas, como preguntas abiertas, las que aportarán información para esta investigación de tipo mixta sobre las variables en estudio.

La segunda técnica que se utiliza para la recopilación de antecedentes, es la de Grupo Focal. Técnica de tipo cualitativo, en la cual se reúne a un grupo de personas de la muestra, para indagar acerca de sus actitudes y reacciones frente a un determinado tema. Esta técnica está diseñada para investigar los lugares que recorre la subjetividad que es, así, intersubjetividad.

Esta técnica se seleccionó para dar soporte y complementar la información recopilada, a través, de la encuesta social, la que abordó variables que necesariamente deben ser profundizadas por medio de la discusión que se genere de un grupo focal.

### Universo y muestra

El universo de la investigación está constituido por las familias que vivieron en el terreno ocupado por la toma Quinta Monroy y que actualmente residen en el Conjunto Habitacional

Violeta Parra, ubicado en el mismo sector, en la ciudad de Iquique, equivalentes a 93 familias.

La muestra, sobre la cual se aplica la encuesta, se obtuvo a través de un muestreo probabilístico aleatorio simple, mediante el cual los elementos de la muestra fueron seleccionados siguiendo un procedimiento que brinde a cada uno de los elementos de la población, una probabilidad conocida de ser incluidos en la muestra. El resultado arrojado fue de 75 viviendas, teniendo como requisito de selección para el análisis, el haber vivido en el asentamiento irregular Quinta Monroy y ser propietario y/o familiar mayor de 14 años.

Para la técnica del Grupo Focal, la muestra elegida se obtuvo según criterio de muestreo por juicio o selección intencional, mediante el cual se seleccionó a pobladores representativos de la población o informantes claves, pertenecientes a los distintos patios que conforman el conjunto habitacional.

### Operacionalización de las variables

Considerando las variables cualitativas y cuantitativas se estructuró la operacionalización de las variables en función del Enfoque Integral de Vivienda como Sistema, a través de sus tres áreas o sistemas:

Micro-sistema	a) Habitabilidad b) Hacinamiento c) Satisfacción residencial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tipología de la vivienda</li> <li>• Calidad de la vivienda.</li> <li>• Porcentaje de Hacinamiento</li> <li>• Percepción del diseño de la vivienda.</li> </ul>
Meso-sistema	a) Clima social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Convivencia entre vecinos</li> </ul>
Macro-sistema	a) Identidad de lugar (Barrio) b) Accesibilidad al sector c) Exposición al Peligro	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sentido de pertenencia</li> <li>• Nivel de Participación comunitaria</li> <li>• Satisfacción a accesibilidad de los servicios públicos.</li> <li>• Nivel o grado de exposición al peligro.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia.

### 3. RESULTADOS

El presente análisis está basado en la perspectiva del Enfoque Integral de Vivienda de E. Haramoto, mencionado anteriormente.

Es importante considerar que esta investigación sólo contempla a los actuales propietarios y/o familiares de las viviendas que hayan pertenecido al asentamiento irregular Quinta Monroy. Es así como del 100% de las encuestas aplicadas, sólo el 80% cumple con la característica de selección antes mencionada. El 20% restante corresponde a arrendatarios y/o propietarios que no vivieron en el campamento Quinta Monroy, los cuales no son considerados para el análisis e interpretación de esta investigación, por no cumplir con este requisito.

#### MICRO-SISTEMA

##### Habitabilidad - Hacinamiento

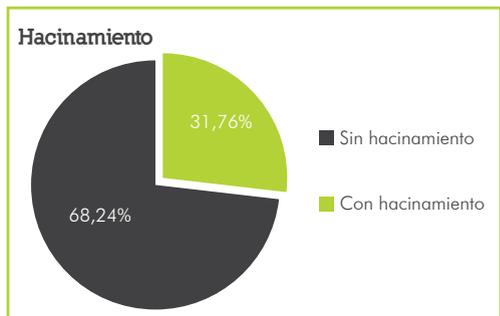
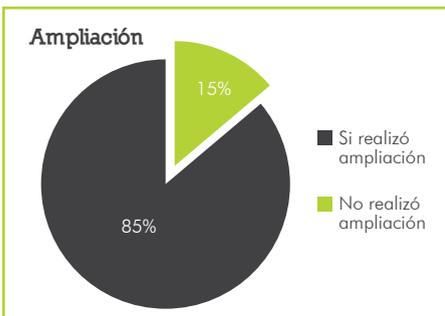
Definición: habitabilidad se entiende como la cualidad arquitectónica de forma, de materialidad, de función, de mobiliario, de paisajismo, de condiciones humanas y sociales tales que permitan en ella una vida familiar apropiada pero austera, es decir, una función habitar apropiada de interés social (Martínez, 2001).

Dentro del microsistema, los resultados importantes de señalar son principalmente los porcentajes de ampliaciones realizadas, en los

cuales se puede observar que el 85% de los encuestados ha realizado algún tipo de ampliación en su vivienda, siendo estas principalmente para ser destinadas como dormitorios. Por lo tanto, el 15% restante que no ha realizado ampliaciones, posee en la actualidad un solo espacio físico, en el cual se distribuyen los distintos recintos que conforman la vivienda.

Este resultado se relaciona directamente con el indicador de hacinamiento, entendiéndose como tal, según el Ministerio de Planificación, a la relación entre personas y recintos habitables, estableciendo que un promedio de tres o más personas por recinto habitable define una condición de hacinamiento. De acuerdo a esta definición, es posible apreciar que el 68,24% de los encuestados no presenta condiciones de hacinamiento, por lo tanto el 31,76% restante sí presentaría esta condición. El porcentaje de hacinamiento estaría relacionado tanto con el número de integrantes que componen la familia como también la no realización de ampliaciones en su vivienda.

Si comparamos la cantidad de habitantes por vivienda que había durante la toma de terreno y la situación actual, se puede inferir que existe un cambio favorable en lo que respecta a las condiciones de hacinamiento, ya que durante el asentamiento irregular el promedio de habitantes por vivienda era de seis aproximadamente, para un promedio de dos dormitorios por vivienda, lo que señala que anteriormente la gran mayoría vivía en condiciones de hacinamiento.

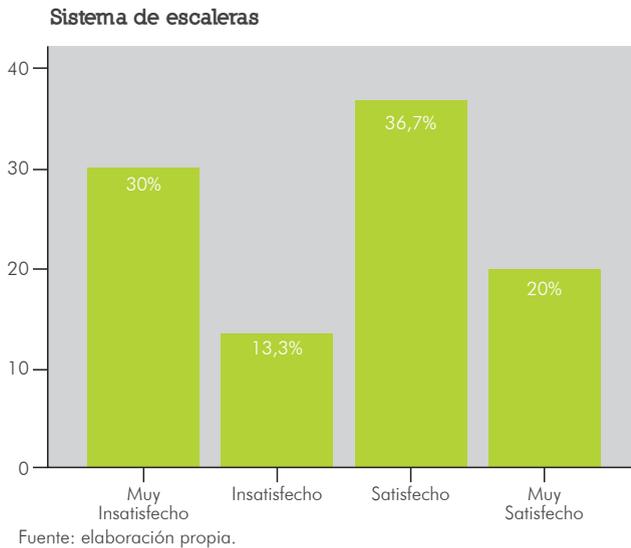
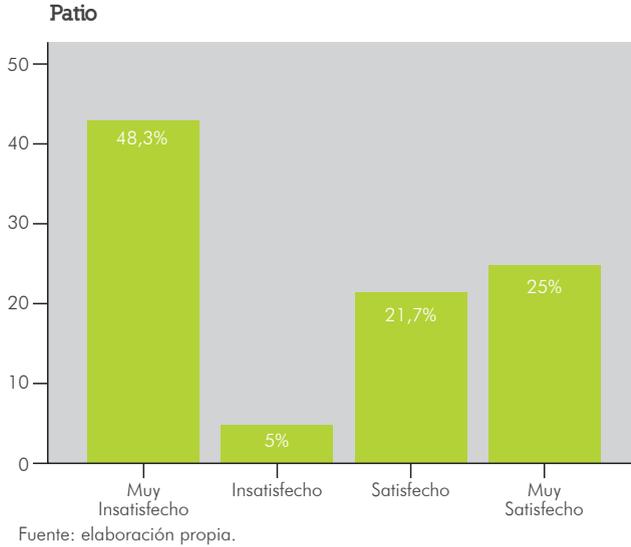


Fuente: elaboración propia.

## Calidad de la vivienda

En relación a este indicador encontramos que existe un elevado porcentaje de satisfacción frente a los distintos espacios y estructuras de la vivienda actual, como por ejemplo: tamaño de la vivienda, dormitorios, muros, ventanas, etc. Se

debe exceptuar de estos porcentajes a tres espacios o estructuras de la vivienda que obtuvieron porcentajes de insatisfacción considerables tal como se muestra en los siguientes gráficos.

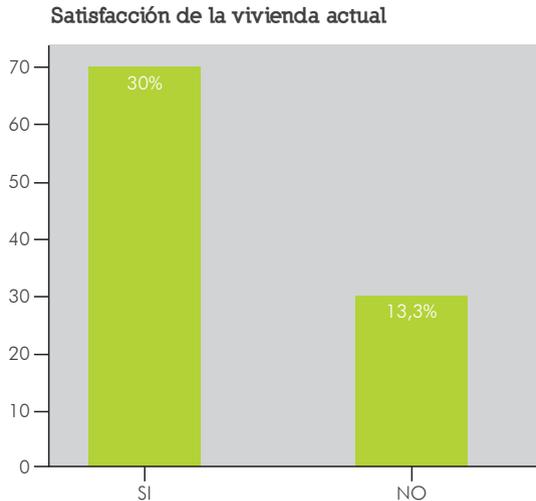


Uno de estos recintos estaría relacionado con el sistema de escaleras, específicamente con el acceso externo a las viviendas del segundo piso, tanto por su inclinación pronunciada como también por generar un factor de riesgo para niños y adultos mayores, además de que obstaculiza la visibilidad de las ventanas de las casas del primer piso. El otro espacio se relaciona con el espacio destinado a patio, debido a la carencia de este recinto en el caso de las viviendas del segundo piso, y por último el espacio destinado a lavadero, el cual no estaba contemplado en el proyecto inicial del condominio.

### Satisfacción Residencial

Definición: modo por el cual se expresa y/o cumple una necesidad (Haramoto, 1994).

En relación a la satisfacción residencial, al consultar a los encuestados si su vivienda permite una vida familiar apropiada, los resultados fueron positivos, obteniendo un 70% de satisfacción por su vivienda actual. Aludiendo principalmente a que las viviendas actuales serían más amplias en relación a las que poseían en el asentamiento irregular, además de que estas proporcionarían espacios propios y privados mejorando la interacción familiar.



Fuente: elaboración propia.

## MESO-SISTEMA

### Clima Social

Definición: grado de acuerdo o desacuerdo de los habitantes acerca de las relaciones interpersonales de los habitantes del lugar, acerca de la funcionalidad del espacio y de sus posibilidades de intervenirlo así como el grado de acuerdo y

desacuerdo acerca de los principales problemas del lugar y sus soluciones (Moyano, 1992).

En este sistema es importante destacar los resultados obtenidos al medir el clima social. El Proyecto Quinta Monroy dio la posibilidad de que los propios habitantes seleccionaran a sus

vecinos, de tal manera de mantener las redes sociales forjadas durante el periodo del campamento. Es así como podemos observar que un 66,70% de los encuestados señala que efectivamente existe una buena convivencia con los vecinos, versus un 33.3% que señala no poder convivir con sus vecinos. Esto estaría dado principalmente por problemáticas relacionadas con vecinos conflictivos, situación influenciada por la ley de co-propiedad, la cual genera conflictos por la dificultad entre algunos vecinos de consenso sobre los espacios públicos y el límite de

los privados. A excepción del patio Machak Inti, perteneciente a la etnia Aymará, quienes a diferencia del resto del condominio, se identifican por su organización y convivencia, lo que se evidencia en las constantes celebraciones en las que participa la gran mayoría de los vecinos de ese patio. Esta última característica es reflejo de la cosmovisión que posee y diferencia la cultura Aymará, lo que promueve la integración entre las distintas familias que comparten un espacio físico determinado.



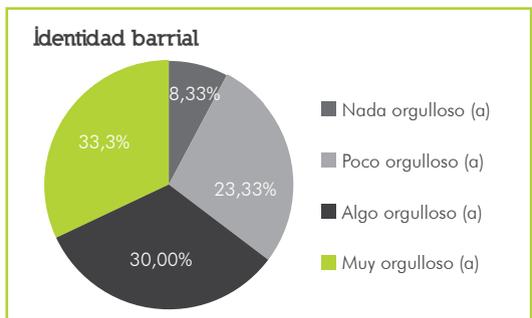
Fuente: elaboración propia.

## MACRO-SISTEMA

### Identidad de lugar

Definición: corresponde a un espacio constituido a partir de la relación social y culturalmente significativa entre habitantes y la configuración física espacial de su hábitat residencial. Esta relación propicia la generación de formas de identidad, pertenencia e interacción social particulares y distintivas entre ellos (Jirón, 2004).

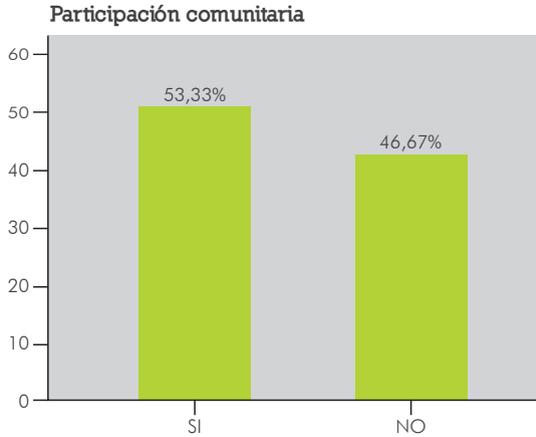
En relación al último subsistema, es importante destacar los resultados en cuanto al sentido de pertenencia al conjunto habitacional, en el cual podemos señalar que existe un alto porcentaje de orgullo por pertenecer al condominio Violeta Parra. Esto estaría dado principalmente por el proceso vivido desde los inicios del asentamiento precario, la lucha por la radicación de las viviendas y el logro que obtuvieron al ser propietarios legalizados de sus actuales viviendas.



Fuente: elaboración propia.

En relación a la participación comunitaria se puede observar que, si bien es cierto, existe un porcentaje elevado de participación, esta estaría dada principalmente en organizaciones externas al condominio tales como: organizaciones religiosas, centros de madres, junta de vecinos, entre otras. El porcentaje de no participación estaría

fundamentado principalmente por falta de interés en participar y carencia de tiempo, denotando un desinterés y falta de organización para participar en actividades relacionadas directamente con el condominio y su vivienda, lo que se plasmó en la técnica de grupo focal.



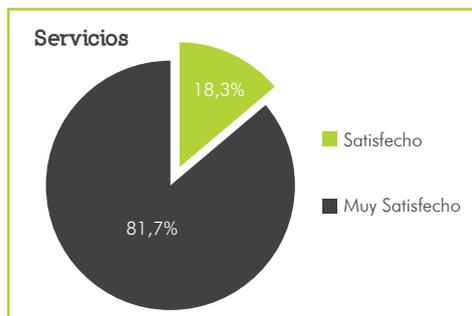
Fuente: elaboración propia.

### Accesibilidad al sector

**Definición:** acceso a los servicios públicos y equipamiento comunitario, existente o posible de extender en el entorno inmediato al conjunto habitacional (Universidad de Chile, 2004).

Dentro de esta variable, es importante destacar que este conjunto habitacional presenta una característica distintiva en relación a otros asenta-

mientos de características similares, que han sido erradicados hacia otros sectores de las ciudades. Esta diferenciación es el haber permanecido en el mismo sector céntrico de la ciudad de Iquique, en el cual han vivido por años, existiendo una infinidad de redes sociales y servicios públicos y privados a los cuales poder acceder. Esta accesibilidad a los diferentes servicios, deriva en los altos niveles de satisfacción que presentan los habitantes del condominio.



Fuente: elaboración propia.

## Exposición al peligro

Definición: accidentes urbanos y/o domésticos; agresiones sexuales; asaltos y robos; peleas y riñas; alcoholismo y drogadicción, es decir, problemáticas que presenten algún tipo de riesgo, que estén fuera o dentro del conjunto habitacional (Universidad de Chile, 2004).

En relación al nivel de exposición al peligro en el conjunto habitacional, se debe tener presente que el Condominio Violeta Parra se encuentra inserto en un sector vulnerable de la ciudad de Iquique, debido principalmente a la existencia de problemáticas sociales tales como: consumo de drogas, microtráfico y delincuencia. Debido a esto es que se evidencian altos niveles de exposición al peligro y vulnerabilidad de los encuestados.

## Calidad de vida habitacional

Definición: percepción de cada individuo, sobre su vivienda y conjunto habitacional, y cómo estas, logran satisfacer las necesidades fisiológicas,

psicológicas y de protección, otorgando los estándares mínimos de habitabilidad que debe poseer cada vivienda. Siendo subjetiva la percepción, la calidad de vida habitacional dependerá, a su vez, del contexto social, ambiental y territorial en el cual se encuentren inmersos sus habitantes.

Al consultar a los encuestados si su actual vivienda ha mejorado su calidad de vida en comparación con su vivienda anterior, es decir, durante el campamento Quinta Monroy, los resultados arrojaron que un 93,3% de los encuestados señaló que efectivamente su vivienda actual ha mejorado su calidad de vida. Esto estaría relacionado directamente con la calidad de las viviendas, la disminución de la sensación de inseguridad estructural, la urbanización de las viviendas que los proveyó de los servicios básicos que antes tenían en precarias condiciones y en algunos casos no poseían, la disminución de las condiciones de hacinamiento y al cambio positivo que presentó el condominio frente a la comunidad de Iquique.



Fuente: elaboración propia.

Al complementar esta variable se consultó sobre el deseo de permanencia en la actual vivienda. Si bien es cierto se obtuvo un porcentaje mayor al 50% de deseo de permanencia, este se

vería opacado por el 36,6% que desea cambiar de vivienda. Este último porcentaje estaría relacionado principalmente con el clima social deteriorado al interior del condominio.



Foto tomada por las autoras en 2010.

## 4. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES FINALES

La Quinta Monroy se caracterizaba por ser un asentamiento precario, cuyas viviendas en su mayoría estaban construidas con material ligero, si bien es cierto, la mayoría contaba con los servicios básicos de luz, agua potable y alcantarillado, a fines del asentamiento, estos se encontraban en precarias condiciones y en algunos casos no existían. Esto generaba problemáticas de insalubridad por el colapso de las vías de evacuación de los desechos, plagas de insectos y roedores, que sumadas a las condiciones de hacinamiento, inseguridad, delincuencia y estigmatización que existía por parte de la comunidad de Iquique, tornaba a esta población, en un lugar con condiciones habitacionales precarias y por ende, con una calidad de vida habitacional deficitaria.

A pesar de la precariedad habitacional, existía en los pobladores una alta satisfacción de su vivienda, principalmente porque gran parte de la población se sentía dueña de sus hogares, el clima social existente y la participación de los pobladores era un factor importante al medir la alta cohesión social que poseían.

En la actualidad, el Condominio Violeta Parra presenta una alta valoración de las viviendas. Estas fueron evaluadas positivamente por sus pobladores, quienes manifiestan ser actualmente propietarios de viviendas sólidas, urbanizadas, con las cuales disminuyó notablemente el hacinamiento, la inseguridad estructural y el estigma de delincuencia y drogadicción por los cuales eran

señalados y discriminados por parte del resto de la comunidad de Iquique.

Uno de los factores que promovió esta alta satisfacción de las viviendas entregadas, fue el permanecer en el mismo lugar en el que vivieron durante años, en el cual pasaron de ser un campamento marginal producto de un proceso de toma ilegal de terreno, a un condominio dentro de la zona urbana, en un sector centralizado, con una alta accesibilidad a los diferentes servicios y en el cual conservaron las redes sociales establecidas durante años.

A pesar de esta alta valoración de sus viviendas, surgieron aspectos no considerados por los gestores del Proyecto Quinta Monroy, que merman la calidad de vida habitacional de los pobladores del condominio Violeta Parra. Si bien es cierto, la mayoría presenta altos niveles de aceptación de la vivienda, existen aspectos que no han logrado este nivel de satisfacción como es el clima social, el cual se ha visto deteriorado por los constantes conflictos entre vecinos, generados principalmente por la ley de copropiedad que rige al condominio, y que restringe el uso de los espacios comunes, generándose constantes disputas por sus usos, arreglos y mantenciones. En la situación anterior se caracterizaban por ser una comunidad activa, donde existía solidaridad entre vecinos, el sentido de vecindad, buenas relaciones interpersonales, además de una reciprocidad entre pobladores del asentamiento. En la actualidad esto ha cambiado, se ha visto

una marcada disminución de la cohesión social descrita anteriormente, reflejada en las actitudes y conductas individualistas que han generado un sin número de problemáticas a nivel interpersonal y comunitario, provocando en algunos casos la disminución del deseo de permanencia en sus viviendas actuales.

Otro punto a destacar en el Condominio Violeta Parra, en relación a las viviendas que se encuentran en el nivel superior (departamentos), es que estas no poseen un patio interior debido a que la estructura de la vivienda lo impide, generando un sentido de desigualdad entre los habitantes, los cuales expresan poseer limitado espacio de crecimiento de la vivienda. Esto refleja, en muchos casos, un diseño inadecuado frente a las necesidades de las diferentes estructuras familiares, no obstante el diseño actual de las viviendas del Condominio Violeta Parra fue evaluado positivamente por los propios beneficiarios, debido a la inversión realizada por cada grupo familiar, adecuada a sus necesidades. A pesar de esto, existen casos en los cuales, debido a un escaso ingreso familiar y al limitado espacio de crecimiento, el diseño de la vivienda no responde a las necesidades de las familias.

La actual política habitacional, si bien es cierto ha aumentado la cobertura en la entrega de soluciones habitacionales, estas no cumplen con las características necesarias y adecuadas a cada familia, entregando viviendas estandarizadas, difíciles de modificar, con un espacio limitado para realizar ampliaciones. Un ejemplo de esto, fue el caso del Programa Vivienda social dinámica sin deuda (VsDsD), en el cual no se resguardaba la construcción después de la entrega de las viviendas, es decir, no existe un seguimiento en cuanto a la materialidad y seguridad de la autoconstrucción de las viviendas. Si consideramos que los beneficiarios de este tipo de programa son familias pertenecientes a los sectores más vulnerables del país, cómo esperar que éstas reúnan las condiciones necesarias para realizar una construcción de calidad, y con ello resguardar estándares mínimos de la vivienda que les permitan acceder a una mejor calidad de vida.

En el proceso de aplicación del instrumento de medición, surge una interrogante en relación al porcentaje de encuestados que correspondían a arrendatarios de las viviendas. Aquí cabe pregun-

tarse, la verdadera necesidad de las personas por adquirir una vivienda propia. Si bien puede existir una infinidad de alternativas por las que los beneficiarios no permanecieron en sus viviendas, también está presente posibilidad de que exista una deficiente evaluación a la hora de seleccionar a los futuros beneficiarios de viviendas sociales, un precario seguimiento y fiscalización de la tenencia de estas viviendas y por último, la posibilidad del surgimiento de un nuevo estilo de vida a partir del acostumbramiento a la sobrevivencia que se desarrolla en las tomas de terrenos o asentamientos irregulares. Es así, como sería importante desarrollar estudios que, aparte de cuantificar las irregularidades en cuanto a la tenencia de viviendas sociales, rescaten las causalidades de estos hechos, de tal manera de implementar nuevos programas habitacionales que contemplen los diferentes aspectos que surgen al radicar o erradicar a personas/familias que han vivido por años en condiciones precarias, de tal forma que se produzca una movilidad social ascendente y no un retroceso en lo que a superación de la pobreza se refiere.

A partir del estudio Déficit Urbano-Habitacional, Una Mirada Integral a la calidad de vida y el hábitat residencial en Chile (Minvu, 2009), se complementa y refuerza la necesidad que existe, a nivel nacional, en relación a la implementación de los distintos programas habitacionales, de la aplicación de diagnósticos previos a cada proyecto habitacional, que arroje las necesidades específicas y particulares de cada beneficiario. Es decir, evaluar la multidimensionalidad de la pobreza, contemplando áreas tales como: diversidad geográfica, climática, territorial, cultural, socioeconómica, étnica, etárea, de género, discapacidad, etc. De tal manera de no sólo entregar una solución habitacional, sino más bien, otorgarle a la vivienda, características diferenciadas según las necesidades de cada grupo humano, entregando con ello un hogar afín, que promueva la movilidad social y con ello dar inicio al término del círculo de la pobreza.

El proyecto Quinta Monroy, al ser pionero en la implementación de un nuevo prototipo de vivienda social, cumplió con ciertas características asertivas en los procesos de superación de la pobreza, debido a que contempló y rescató particularidades propias y distintivas de los

beneficiarios del proyecto, y por consiguiente un mejoramiento en la calidad de vida de los habitantes del condominio. Pero a la vez, y debido a su innovación, no estuvo exento de efectos colaterales, los cuales pueden ser modificados y mejorados, generando la posibilidad de replicar esta misma iniciativa, en poblaciones de similares características, y lograr así disminuir los índices de vulnerabilidad social de los ciudadanos que viven en situación de pobreza en nuestro país.

## BIBLIOGRAFÍA

- + Cortés, L., 1997. *Hablando sobre la exclusión residencial*. España: Caritas. <[http://www.minvu.cl/aopensite\\_20061113164636.aspx](http://www.minvu.cl/aopensite_20061113164636.aspx)> [Obtenido el 10 de diciembre de 2009].
- + Elemental Chile. *Quinta Monroy*. [En línea] Disponible en: <<http://www.elementalchile.cl/viviendas/quinta-monroy/quinta-monroy/#>> [Obtenido el 20 de diciembre de 2009].
- + Fundación Superación de la Pobreza, 2005. Vivienda y hábitat. En: *Umbrales sociales 2006: propuestas para la futura política social*. Santiago: FSP, Cap. 5. [En línea]. Disponible en <<http://superacionpobreza.cl/EditorFiles/File/Umbrales/cap5.pdf>> [Obtenido el 11 de diciembre de 2009].
- + Fundación Superación de la Pobreza, 2007. *Enfoque global de la pobreza de la FSP*. [Documento interno de la Dirección de Investigación y Propuestas Públicas]. Santiago: FSP.
- + Haramoto, E., 1994. Incentivo a la calidad de la vivienda, *Boletín INVI*, [en línea] Disponible en: <<http://www.revistas.uchile.cl/index.php/INVI/artic/e/viewFile/8484/8286>> [Obtenido el 02 de febrero de 2010].
- + Jirón, P., et al., 2004. *Bienestar habitacional: Guía de diseño para un hábitat residencial sustentable*. [En línea] Disponible en: <[http://mazingher.sisib.uchile.cl/repositorio/lb/instituto\\_de\\_la\\_vivienda/bienestarhabitacional1.pdf](http://mazingher.sisib.uchile.cl/repositorio/lb/instituto_de_la_vivienda/bienestarhabitacional1.pdf)> [Obtenido el 02 de febrero de 2010].
- + Martínez, C., 2001. *Algunas teorías sobre la vivienda de interés social: conceptos y características de un nuevo tipo de arquitectura*. Valparaíso: Universidad de Valparaíso.
- + Max-Neef, M., 1998. *Desarrollo a escala humana*. Montevideo: Editorial Nordan-Comunidad.
- + Milbrath, L. W., 1978. *Indicators of environmental quality*. París: Unesco.
- + Minvu (Chile, Ministerio de Vivienda y Urbanismo), 2006. *Historia del Ministerio de Vivienda y Urbanismo*. [En línea] Disponible en <[http://www.minvu.cl/aopensite\\_20061113164636.aspx](http://www.minvu.cl/aopensite_20061113164636.aspx)> [Obtenido el 10 de diciembre de 2009].
- + Minvu (Chile, Ministerio de Vivienda y Urbanismo), 2009. *Déficit urbano-habitacional: una mirada integral a la calidad de vida y el hábitat residencial en Chile*. Santiago: Minvu.
- + Moyano, E. et al., 1992. *Espacio y comportamiento. Estudio de casos de mejoramiento en el entorno inmediato de la vivienda social*. Centro de Estudios de la Vivienda, Universidad Central.
- + PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), 2009. *Informe sobre desarrollo humano 2009. Superando barreras: movilidad y desarrollo humano*. [En línea] Santiago: PNUD. Disponible en: <[http://hdr.undp.org/en/media/HDR\\_2009\\_ES\\_Summary.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2009_ES_Summary.pdf)> [Obtenido el 20 de diciembre de 2009].
- + Simioni, D., 2005. *De la marginalidad a la integración: Quinta Monroy, lecciones y desafíos*. [En línea] Disponible en: <<http://www.cepal.org/pobrezaurbana/docs/Monroy/presentaciondaniela.pdf>> [Obtenido el 05 de Mayo del 2009].
- + Toro, A., Jirón, P. y Goldsack, L., 2003. Análisis e incorporación de factores de calidad habitacional en el diseño de las viviendas sociales en Chile. Propuesta metodológica para un enfoque integral de la calidad residencial, *Revista Instituto de la Vivienda de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile*. [En línea] Disponible en: <<http://revistainvi.uchile.cl/ojs3/index.php/INVI/article/viewFile/399/370>> [Obtenido el 15 del Diciembre 2009].



# Justicia Financiera en Salud

# LA JUSTICIA FINANCIERA DEL SISTEMA DE SALUD CHILENO<sup>1</sup>

Paola Pérez López  
Universidad de Chile



## Palabras Claves:

Justicia financiera en salud

Equidad financiera en salud

Gastos de bolsillo en salud

Gastos

empobrecedores

Gastos catastróficos

Gasto en medicamentos

Este estudio examina la justicia financiera de los dos subsistemas de salud que coexisten en Chile –Fonasa e Isapres–, buscando responder las siguientes interrogantes: ¿es regresiva la contribución financiera que hacen los hogares, por concepto de cotizaciones de salud y gastos de bolsillo?, ¿existen hogares que postergan sus atenciones de salud, porque no cuentan con dinero o porque la oferta es insuficiente?, y finalmente ¿cuáles son los efectos catastróficos y empobrecedores de los gastos de bolsillo en los hogares chilenos? Hemos encontrado conclusiones particulares para cada subsistema: Fonasa en sus dos fuentes de financiamiento presenta una tendencia progresiva, en tanto que en las Isapres, sucede todo lo contrario, así un sistema solidario en su financiamiento logra en mayor medida el objetivo de tender hacia un sistema de salud más justo que un sistema individual en su financiamiento. No obstante, en cuanto a acceso a los servicios de salud, Fonasa tiene una tarea pendiente pues los hogares presentan problemas para acceder a la atención, especialmente los más pobres. Respecto a los gastos empobrecedores, éstos afectan principalmente a los hogares más pobres, que en su mayoría se encuentran en el sistema de Fonasa. Y en cuanto a los gastos catastróficos, en Fonasa afectan a los hogares de mayores ingresos, debido a que éstos tienen menores niveles de protección financiera en este seguro. En las Isapres sucede lo contrario, es decir, este tipo de gastos afecta principalmente a los hogares más pobres, por los menores niveles de protección financiera de los planes contratados. Asimismo, se constata que los gastos catastróficos no estarían asociados a grandes sumas de dinero. Por último, el gasto en medicamentos es el principal componente del gasto de bolsillo, y su importancia es transversal a todos los hogares, pero afecta en mayor medida a los hogares más pobres. La falta de cobertura en los planes de salud explicaría su relevancia dentro del gasto de bolsillo.

<sup>1</sup> Artículo elaborado a partir de la tesis para optar al Título de Magíster en Políticas Públicas, Universidad de Chile. Profesor Guía: César Oyarzo.

## 1. INTRODUCCIÓN

El mejoramiento de la justicia financiera es uno de los mayores retos de los sistemas de salud alrededor de todo el mundo y el sistema chileno no es la excepción. De acuerdo a la Organización Mundial de la Salud (OMS), un sistema de salud tiene un financiamiento justo cuando los costos se distribuyen de acuerdo a la capacidad de pago de las personas y no al riesgo de enfermar. Un financiamiento equitativo ideal se hace cargo de dos problemas: los pagos anticipados regresivos y los grandes gastos imprevistos, los cuales pueden llegar a ser catastróficos y empobrecedores. Es decir, por un lado desvincula la contribución financiera de los riesgos de salud y por otro lado la separa casi en su totalidad de la utilización de los servicios sanitarios necesarios.

Un indicador relevante que nos permite discutir sobre la falta o presencia de la protección financiera que tiene un sistema, es la proporción de gasto en salud que es costeada con el gasto de bolsillo de las personas u hogares, ya que el gasto de bolsillo es considerada la fuente más inequitativa y más ineficiente de financiar la atención de la salud (Cluter, 1995; Frenk, et al., 1994). El gasto de bolsillo es ineficiente ya que no aprovecha la agregación de riesgos, es decir, no permite mancomunar los riesgos entre las personas sanas y las enfermas, y es inequitativo ya que rompe con el principio de financiamiento justo, debido a que los que más pagan son los más enfermos. Además, el gasto de bolsillo en salud expone a las personas u hogares a gastos excesivos que pueden llegar a ser catastróficos y empobrecedores.

La necesidad de incurrir en gastos de bolsillo para acceder a la atención o al consumo de medicamentos es una fuente importante de inequidad, ya que por un lado, a igual necesidad de atención de salud, quienes tienen mayor capacidad de pago pueden acceder a mejores condiciones que quienes tienen una menor capacidad. Y por otro lado, la incapacidad de pagar por atención de puede cerrar el acceso a la atención oportuna.

Bajo ese contexto, la estructura de la carga financiera del sistema de salud es un determinante clave desde el punto de vista de la equidad y de la solidaridad. Mientras mayor incidencia en la

estructura tenga el gasto de bolsillo menor es la redistribución y mayor la inequidad. De ahí la importancia, tanto para las políticas de salud como para las de redistribución, que tiene el estudio de la contribución financiera al sistema, de la cual existen escasos informes a nivel nacional.

El propósito de este trabajo es examinar la justicia financiera del Sistema de Salud Chileno en periodo Pre-Reforma mediante el análisis de la distribución de la contribución financiera en los dos subsistemas de salud que coexisten en Chile –Fonasa e Isapres–. Cabe notar que los resultados acá obtenidos pudieran diferir de los resultados que a futuro se obtengan del periodo post Reforma, en el sentido de que ésta aborda la equidad en el financiamiento bajo el principio de la protección financiera en salud, acotando el gasto de bolsillo al menos a lo que se refiere a las 56 patologías AUGE, que son las enfermedades de mayor prevalencia en la población chilena.

Para esto, en una primera parte se analiza la distribución y la estructura del gasto de bolsillo, lo que nos permite determinar los posibles efectos de estas contribuciones al sistema de salud en los hogares. Estos efectos son capturados a través de dos indicadores (1) la proporción de hogares que se empobrecen producto de la contribución financiera, y (2) la proporción de hogares con gastos de salud catastróficos.

La segunda parte consiste en analizar la progresividad de la contribución financiera de los hogares, mediante el análisis de la distribución de la carga de las dos principales fuentes de financiamiento del sistema chileno, cotizaciones y gastos de bolsillo. Con esto se busca establecer si son los hogares de menores ingresos los que contribuyen en una mayor proporción al financiamiento de la salud en comparación a los hogares de ingreso alto, con lo cual estaríamos frente a un sistema cuyo financiamiento es regresivo. O bien, sucede lo contrario, es decir, son los hogares con mayores ingresos quienes aportan en mayor proporción, al financiamiento del sistema, con lo que nos encontraríamos frente a un sistema cuya financiación es progresiva. O tal vez, estemos ante un sistema cuyo financiamiento es neutral, en donde todos los hogares aportan la misma proporción de su ingreso.

Una tercera parte consiste en examinar si las personas aun cuando tienen necesidad de atención de salud, no utilizan los servicios, debido a que no cuentan con los recursos para hacerlo, o bien porque es insuficiente la oferta. De esta forma, se lleva a cabo un análisis de la distribución de las necesidades y utilización de los servicios.

Otro punto a abordar es el análisis de la estructura del gasto de bolsillo, que permite demostrar en qué tipo de servicios de salud las personas no cuentan con una cobertura o bien ésta no es suficiente, de acuerdo al Plan de Salud que les proveen sus seguros. También, pretende establecer si los gastos catastróficos llevan a que los hogares se empobrezcan. Y si la magnitud de éstos, en términos absolutos, es de grandes sumas.

En suma, este trabajo pretende contribuir a la evidencia acerca de la Justicia Financiera del Sistema de Salud Chileno, en periodo Pre-Reforma de Salud, y de cómo la (in)justicia financiera afecta a los hogares chilenos.

La estructura del estudio es la siguiente: en el capítulo dos se entregan algunos antecedentes. En el capítulo tres se desarrolla el marco teórico. El capítulo cuatro describe la metodología y la forma en cómo se aborda el estudio de la justicia financiera. Finalmente, en los capítulos siguientes, se entregan los resultados, los análisis y las principales conclusiones.

## 2. ANTECEDENTES

La primera gran reforma sanitaria de nuestro país, surgida en 1952, permitió reducir con éxito la mortalidad materno-infantil y las enfermedades infectocontagiosas. La nueva Reforma de Salud, implementada a mediados de esta década, tiene como imperativo disminuir las inequidades que aún subsisten en salud, enfrentar los desafíos derivados del envejecimiento de la población y de los cambios de estilo de vida.

En efecto, dentro de los Objetivos Sanitarios 2000-2010 se consideró abordar la equidad en el financiamiento, específicamente a través del Objetivo IV, que corresponde a: "Proveer Servicios Acordes con las Expectativas de la

Población"<sup>2</sup>, donde se sintetizan los compromisos asumidos en torno a tres ejes fundamentales: Justicia Financiera, Satisfacción Usuaría y Calidad de la Atención. Respecto de la justicia financiera, se declara que el Estado debe procurar que todas las personas tengan acceso a la atención de salud y que la situación económica de éstas no sea un obstáculo, o se vea menoscabada por el impacto de las prestaciones de alto costo.

De acuerdo al Informe Mundial de Salud (OMS 2000), donde se midió el desempeño de los sistemas de salud de los 191 Estados miembros de este organismo, Chile obtuvo la posición 33 en términos del logro global, la cual comprendía tres metas generales: mejora de la salud, respuesta a las legítimas expectativas de la población y justicia financiera. Sin embargo, en términos de justicia financiera la posición obtenida fue 168, con un índice de 0,86, muy por debajo de otros países latinoamericanos tales como Colombia, Cuba y Uruguay, y más aun de los países desarrollados<sup>3</sup>. En este informe se observa que la alta participación de los gastos de bolsillo en el financiamiento del sistema de salud chileno da cabida a un sistema inequitativo en el financiamiento, y que en consecuencia no asegura la Protección Financiera de toda la población.

A nivel nacional, no existen estudios que hayan utilizado la metodología de la OMS. Sin embargo, ha habido esfuerzos en la materia, como el Estudio "Monitoreo y Seguimiento de la Reforma: Equidad en el Financiamiento y Protección Financiera" (Superintendencia de Salud, 2006) donde se hace un análisis descriptivo de la equidad en el financiamiento y la protección financiera de los afiliados de Fonasa y las Isapres, y cuyos resultados principales indican que: el 38% de los recursos totales que el país gasta, se ocupan en el 21% de la población Isapre y el 62% de los recursos se destina a la mayoría restante de 79% de la población Fonasa. Los gastos de bolsillo, ocupan el segundo lugar en importancia para el financiamiento de la salud en Chile (33%). La distribución del financiamiento por gasto de bolsillo, difiere entre el sector público y privado, siendo significativamente mayor en las isapres. Concluye de esta forma, que la distribución del financiamiento de la salud,

<sup>2</sup> Minsal, Objetivos Sanitarios para la década 2000-2010.

<sup>3</sup> Para mayor profundidad ver Informe Mundial de Salud 2000, OMS.

entre el sector público y el privado, es inequitativa.

En consecuencia, mejorar el desempeño del sistema de salud en el área de la Justicia Financiera es esencial, ya que existe consenso de que los sistemas de salud no sólo deben velar por mejorar el nivel de salud de la población, sino que además protegerla de los costos financieros que se originan producto de una enfermedad.

De esta forma, para contribuir a medir el desempeño de la justicia financiera del sistema de salud, el Ministerio de Salud de Chile, con la colaboración de la OMS, se volcó a desarrollar la Primera Encuesta Nacional de Satisfacción y Gasto en Salud (ENSGS, 2005), la cual tuvo por objeto, entre otros, determinar el porcentaje que representa el gasto de bolsillo en salud respecto al gasto total del hogar. Los datos recolectados a través de esta Encuesta se plasmaron en un informe de los resultados de los Gastos de Bolsillo, preparado por el Minsal (2006)<sup>4</sup>, pero no aborda el desempeño del sistema de salud chileno en términos de justicia financiera, por lo cual este estudio constituye una primera aproximación a este tema.

### 3. MARCO TEÓRICO

#### Equidad en Salud y Equidad en el Financiamiento

Entenderemos que Equidad en Salud refiere al estado de salud y a la atención de salud. Así, la equidad en salud comprende: disminuir las diferencias al mínimo posible en el estado de salud de la población, propiciar que las atenciones en salud sean en función de las necesidades –equidad de acceso y uso–, y que la contribución al sistema sea en función de la capacidad de pago y no del riesgo de enfermar –equidad financiera–.

La equidad en salud puede ser abordada desde la perspectiva de la equidad en la atención, donde el foco está puesto en el sistema, y se pone a prueba su desempeño en cuanto a la provisión de los servicios y al financiamiento. Un sistema es equitativo si la atención de salud se distribuye de acuerdo a las necesidades y se

financia de acuerdo a la capacidad de pago. Por consiguiente, un sistema de salud puede ser juzgado por la equidad en la provisión de los servicios y por la equidad en el financiamiento.

De acuerdo a la OMS (2000)<sup>5</sup> la justicia financiera se refiere a que los riesgos que corren las familias debido a los costos del sistema de salud se distribuyen según la capacidad de pago y no al riesgo de enfermar.

El financiamiento equitativo de los sistemas de salud contribuye a evitar que los hogares se vean afectados por gastos médicos excesivos inesperados, también conocidos como gastos catastróficos, los cuales incluso pueden llevar al empobrecimiento de los hogares. Esto se puede lograr reduciendo o evitando los denominados gastos de bolsillo mediante el establecimiento de esquemas de pago por anticipado. Asimismo, un sistema financieramente equitativo garantiza que las formas de pago anticipado (impuestos, seguros) sean progresivas o al menos neutrales con respecto a los ingresos y que por lo tanto la contribución este relacionada con la capacidad de pago y no a los riesgos de salud. De esta forma un sistema de financiado equitativamente asegura la protección financiera de toda la población.

#### Fuentes de Financiamiento

Las fuentes de financiamiento del sistema de salud son las contribuciones financieras que hacen los hogares, por medio de los impuestos, las contribuciones a la seguridad social en salud, los seguros privados y los gastos de bolsillo.

En el sistema chileno se pueden distinguir tres fuentes de financiamiento predominantes: el aporte fiscal, las cotizaciones y el gasto de bolsillo en salud.

El aporte fiscal corresponde al aporte que hace el Estado al Sistema de Salud, y cuyos fondos provienen de los impuestos, que pagan todos los chilenos.

Las cotizaciones, son las aportaciones que hacen las personas, ya sea al Fonasa o a las Isapres. Estas contribuciones están constituidas por las cotizaciones obligatorias del 7% de su renta imponible (con tope de 4,2 UF mensuales) y por las cotizaciones adicionales en el caso de las isapres.

<sup>4</sup> Informe Resultados Primer Estudio Nacional sobre Satisfacción y Gasto en Salud. Minsal, 2006.

<sup>5</sup> Informe Mundial de Salud 2000, OMS, 2000.

Estas dos primeras fuentes constituyen una forma de pago anticipado, que puede minimizar la exposición al riesgo de empobrecimiento de los hogares, al ser más previsible, y siempre que estos pagos no estén relacionados con el riesgo de enfermedad ni con la utilización de los servicios de salud. Asimismo, si se logra que estos pagos anticipados estén relacionados a la capacidad de pago de los hogares y no al riesgo de enfermar de sus integrantes, la equidad en el financiamiento por este lado estaría resuelta.

Por último, los gastos de bolsillo corresponden a los gastos directos que realizan las personas al momento de utilizar los servicios de salud. Dentro del gasto de bolsillo, están los copagos asociados a las prestaciones, el gasto en farmacia y el pago directo (personas sin aseguramiento y/o prestaciones no cubiertas por los planes de salud, y/o diferenciales por tope de cobertura).

Los gastos de bolsillo son la forma más ineficiente de financiamiento, ya que no aprovecha la agregación de riesgos y es inequitativo ya que rompe con el principio de financiamiento justo, debido a que los que más pagan son los más enfermos. Estos gastos dependen totalmente de la capacidad de pago de los hogares y con frecuencia genera pérdidas financieras irre recuperables, exponiendo incluso a éstos a caer en la pobreza o bien a profundizarla.

## 4. MATERIALES Y MÉTODOS

La forma de acercamiento en este trabajo para examinar la justicia financiera del sistema de salud chileno, descansa en tres pilares:

**(1) Dimensionar los efectos catastróficos y empobrecedores del gasto de bolsillo en los hogares, mediante el análisis de la distribución y estructura de dicho gasto.** Los datos para aquello provienen del Primer Estudio Nacional sobre Satisfacción y Gasto en Salud 2005 (Minsal, ENSGS 2005), encuesta de corte transversal<sup>6</sup>, que comprende una muestra

nacional urbana representativa de 4.558 hogares. La metodología utilizada es la propuesta por Xu (OMS, 2005) para examinar la distribución del gasto en salud y gastos catastróficos<sup>7</sup>. Así, se abordan los siguientes aspectos:

- Análisis de la Distribución y Estructura del Gasto de Bolsillo en Salud por quintil, buscando responder las siguientes interrogantes ¿cómo afectan los gastos de bolsillo a la situación financiera del hogar? y ¿en qué tipos de servicios de salud se paga en forma directa? Para responder a la primera interrogante se calcula el gasto de bolsillo promedio del hogar, el porcentaje de hogares que se empobrecen después del pago por la atención y el porcentaje de hogares que enfrenta gastos catastróficos. Para la segunda interrogante se examina la participación de cada componente del gasto de bolsillo por quintil.

Cabe indicar que el porcentaje de hogares que se empobrece después del pago por la atención de salud corresponde al de empobrecimiento absoluto o gasto empobrecedor. Este mide la proporción de hogares con gasto empobrecedor como el porcentaje de hogares que debido a su gasto en salud cae por debajo de su gasto de subsistencia, habiendo estado por sobre el gasto de subsistencia antes de realizar el gasto en salud. Cabe indicar que en este análisis se define la línea de pobreza como el gasto de subsistencia<sup>8</sup>. La línea de pobreza se define como el gasto promedio per cápita en alimentos de aquellos hogares cuya proporción de gasto en alimentos del gasto total se encuentra entre el 45 y el 55 percentil de toda la muestra de la encuesta. La línea de pobreza es ajustada utilizando una escala de equivalencia que considera las economías a escala del consumo del hogar para obtener el gasto de subsistencia para cada hogar.

El porcentaje de hogares que enfrenta gastos catastróficos corresponde al indicador que mide el gasto catastrófico en salud y los hogares que enfrentan dichos gastos. De acuerdo a la metodología aplicada en este estudio, se entenderá por gastos catastróficos cuando los

<sup>6</sup> Se refiere a una encuesta cuya muestra representa una fotografía que da cuenta de la satisfacción y gasto de salud de nuestro país en un momento del tiempo.

<sup>7</sup> Xu, K. Metodología "Distribución del gasto en salud y gastos catastróficos". OMS, 2005.

<sup>8</sup> El gasto de subsistencia es el gasto mínimo requerido para mantener un nivel de vida básico. Cabe consignar que en 2006 la línea de pobreza urbana fue de \$ 47.099 y la rural fue de \$ 31.756, mientras que la línea de indigencia urbana fue de \$ 23.549 y la rural fue de \$ 18.146. Mideplan, Encuesta Casen 2006.

gastos de bolsillo de un hogar representen un 40% o más de su capacidad de pago<sup>9</sup>. Esta medida incluye casos cuyos gastos de bolsillo pueden ser considerados como bajos en términos absolutos, pero que son altos en relación al ingreso o capacidad de pago de los hogares, los cuales pueden implicar un gasto catastrófico para estos hogares.

**(2) Examinar la progresividad de la contribución financiera de los hogares al sistema de salud chileno, mediante el análisis de la distribución de la carga de las dos principales fuentes de financiamiento del sistema, cotizaciones y gastos de bolsillo.** Para examinar la Progresividad de las Cotizaciones en Salud, el ejercicio consiste en determinar la distribución de la carga financiera debido a las cotizaciones de salud, por quintil de ingreso<sup>10</sup>. Este análisis, se hace a través de datos<sup>11</sup> proporcionados por la Superintendencia de Salud, para el caso de las cotizaciones Isapres, y por Fonasa, para las cotizaciones de este seguro<sup>12</sup>.

En Chile, la cotización de salud obligatoria es de un 7% de la renta imponible, con un tope de 4,2 UF mensual<sup>13</sup>. Con respecto a Fonasa, lo anteriormente dicho es efectivamente cierto. Sin embargo, para el caso de las Isapres, el monto final de la cotización depende del riesgo médico de los asegurados. Así tenemos que el sistema Isapre opera como un seguro individual, en donde las personas pueden financiarlo mediante sus cotizaciones obligatorias y un adicional (voluntario), y que va a depender de los beneficios a contratar y por lo cual se establece una prima a pagar que está en función de los riesgos médicos de él o los asegurados.

De esta forma, Fonasa aplica un porcentaje parejo a todos sus afiliados, con lo cual todos los cotizantes contribuyen a la salud en la misma proporción independiente de su nivel de ingresos. Ello permite a priori afirmar que estamos frente a

un aseguramiento público de salud cuyo financiamiento a través de las cotizaciones es equitativo. Sin embargo, antes de ratificar lo anterior, debemos incorporar en el análisis lo siguiente: dado el tope máximo de prima o cotización legal a pagar mensualmente, existe un cierto número de cotizantes que no pagan un 7% de su ingreso mensual, si no que un monto igual a 4,2 UF, y son quienes tienen una renta imponible mayor a 60 UF. Bajo ese contexto, es necesario analizar este caso extremo para poder ratificar o no si el seguro público es equitativo. Ahora bien, con respecto a las Isapres, el afiliado accede a un plan de salud que depende del monto de su cotización, del número de cargas y de la edad y sexo de éstos, pudiendo cotizar un porcentaje mayor al 7% con el fin de acceder a un plan con mayores beneficios. Entonces, lo que se pretende es determinar el porcentaje efectivo de cotización en el subsistema de salud privado, el cual ya presuponemos debiera estar por sobre el 7% obligatorio, pero no sabemos cuánto más arriba. A priori no podemos afirmar nada en relación a la progresividad del subsistema sin analizar los datos. Sin embargo dado que este subsistema cobra en función de los riesgos médicos y no en función de los ingresos, la hipótesis sugerida es que el financiamiento de este subsistema es regresivo.

Cabe destacar que para ambos subsistemas se realizará el análisis desde un punto de vista de los ingresos declarados por las personas, por lo cual los resultados pueden verse afectados. Lo anterior, en vista de que, por un lado, tenemos personas clasificadas en el tramo A de Fonasa, también denominadas como "carentes de recursos", las cuales podrían tener algún tipo de ingreso no declarado y por lo tanto no están aportando el 7% correspondiente. Ahora bien, lo mismo puede suceder en el caso de trabajadores dependientes que reciben otros ingresos de labores por cuenta propia, y no declaren estos ingresos, y por lo

<sup>9</sup> La capacidad de pago del hogar se define como los ingresos totales del hogar menos su gasto de subsistencia.

<sup>10</sup> En este punto se usarán como sinónimos los conceptos ingreso y renta imponible.

<sup>11</sup> Los datos proporcionados por las instituciones respectivas, es por tramos de renta y por quintiles de renta, y no a nivel de hogar o cotizante.

<sup>12</sup> Los datos agregados, para el caso de las Isapres provienen del Archivo Maestro de Beneficiarios Diciembre 2006, que las Isapres remiten en forma periódica a la Superintendencia de Salud. Para el caso de Fonasa, los datos provienen de la Base de Datos Cotizaciones a Diciembre 2006.

<sup>13</sup> Lo que equivale a una Renta Imponible de 60 UF.

tanto, tampoco hacen sus cotizaciones correspondientes, ya sea a Fonasa o a alguna Isapre.

Bajo ese contexto, para examinar la progresividad de la cotización se calcula, para cada subsistema de aseguramiento en salud, el porcentaje de cotización pagado para cada quintil de ingreso (renta imponible declarada).

Así, la metodología consiste en evaluar si los cotizantes que tienen menores ingresos pagan una menor, mayor o igual cotización en salud, en términos porcentuales, que quienes tienen mayores ingresos, es decir, evaluar si los subsistemas de aseguramiento son progresivos, regresivos o neutrales en su financiamiento por medio de la cotización de salud.

En tanto, el análisis de la Progresividad de los Gastos de Bolsillo en Salud, consiste en determinar la distribución de la carga financiera en los hogares debido a los gastos de bolsillo. Este análisis se lleva a cabo a través de datos de la ENSGS 2005. Así, se calcula el gasto de bolsillo como proporción de la capacidad de pago del hogar. Asimismo, también es posible presentar este análisis por quintil de gasto.

En este punto, la metodología consiste en evaluar si los hogares que tienen una menor capacidad de pago, pagan una menor, mayor o igual gasto de bolsillo en salud, en términos proporcionales, que quienes tienen mayor capacidad de pago, es decir, evaluar si los subsistemas de aseguramiento son progresivos, regresivos o neutrales en su financiamiento por medio de los gastos de bolsillo.

**(3) Examinar la posibilidad de que los gastos de bolsillo estén afectados por la falta de acceso a la salud, mediante el análisis de la distribución de las necesidades de salud y utilización de los servicios de salud.** Tal como hemos planteado, los gastos de bolsillo son aquellos pagos que hacen los hogares al momento de utilizar los servicios de salud. Entonces, la inquietud que nos surge es ¿existen hogares que postergan sus atenciones porque no cuentan con los recursos para hacerlo o bien porque es insuficiente la oferta de servicios de salud? De hecho, puede ocurrir que los hogares más pobres gasten menos, ya sea porque no pueden costear los servicios de salud, aun cuando tienen la necesidad por atención, o bien les es

imposible acceder a la atención por problemas en la oferta (acceso). En consecuencia, los gastos de bolsillo diferirían entre lo esperado y lo real, y por ende, el análisis de progresividad del gasto de bolsillo debe tener en cuenta esta situación.

Este análisis se lleva a cabo a través de los datos de la Encuesta Casen 2006 y consiste en estimar el porcentaje de la población que declaró tener necesidad de salud pero dada la falta de dinero o por insuficiencia de la oferta, no utilizó los servicios de salud para esa necesidad de salud en particular. Asimismo, se examina el porcentaje de la utilización de servicios de salud.

## 5. RESULTADOS

### Efectos del gasto de bolsillo en salud

Se puede observar en el Cuadro I, que el Gasto de Bolsillo promedio mensual por hogar alcanza la suma de \$57.993<sup>14</sup>, siendo este valor superior al gasto de bolsillo promedio mensual de los primeros cuatro quintiles. Lo anterior, puede ser explicado por la gran incidencia de los gastos de bolsillo del quintil V. Al examinar este promedio mensual, pero a nivel previsional, se aprecia un gasto de bolsillo medio mensual por hogar de \$45.058 y \$129.198 para Fonasa e Isapres respectivamente. No obstante, al adentrarse por quintiles y previsión, destaca que el quintil V de Fonasa presenta un promedio mensual de gasto de bolsillo que excede al promedio Isapres para ese mismo quintil en torno a los \$37.000.

El porcentaje de hogares que se empobrecen por el gasto de bolsillo en salud, está en torno al 1,15%, lo que en términos absolutos se traduce en un total de 38.449 hogares Fonasa e Isapres empobrecidos. Asimismo, este gasto que empobrece no necesariamente se trata, en términos absolutos, de grandes montos, pero si representa una fracción importante de la capacidad de pago de los hogares. Lo anterior, conlleva a que exista una proporción de hogares, vulnerables a caer en la pobreza, producto de ciertos gastos de salud, imprevistos y/o sostenidos, que impactan el presupuesto del hogar. Así, del total de hogares que se empobrecieron producto de los gastos de

<sup>14</sup> \$ en valor año 2005.

salud, el 50% de éstos presentan gastos de bolsillo cuyo monto es inferior o igual a \$50.300. Lo anterior, es interesante en términos de política pública, ya que no todo gasto empobrecedor implica millonarias sumas de dinero. A nivel previsional, este porcentaje tiene mayor incidencia en los hogares Fonasa, en donde el porcentaje de hogares empobrecidos por gasto en salud llega a 1,34%, en tanto que, el porcentaje de hogares empobrecidos pertenecientes a Isapres es de un 0,09%. A nivel de quintil, los resultados muestran que los hogares más afectados son los de los quintiles I y II, exceptuando al quintil I de las Isapres<sup>15</sup>, en donde, en un rango entre 2,1% y 2,4% de los hogares cayeron bajo su gasto de subsistencia. En general, se examina que los hogares Fonasa, en comparación con los hogares Isapres, son quienes se vieron más afectados por el empobrecimiento producto del gasto en salud.

La proporción de hogares que enfrentan gastos catastróficos en salud alcanza la cifra de 10,47% del total de hogares, y en términos absolutos, implica que el total de hogares que enfrentan gastos catastróficos en salud está en torno a 350.488 hogares. Asimismo, del total de hogares que presentaron este tipo de gasto, el 50% tiene gastos de salud menor o igual a \$129.233. Cabe notar que del total de hogares que tuvieron gastos catastróficos, un 89% de éstos no se empobrecieron (lo que equivale a un 9,3% del total de hogares). Luego, no todo gasto catastrófico

arrastra a los hogares al empobrecimiento. A nivel de aseguramiento, la proporción de hogares que enfrentan este tipo de gasto es la misma para Isapres y Fonasa, un 10,47%. No obstante, a nivel de quintiles, en Fonasa, son los hogares del quintil V quienes más se ven afectados por gastos catastróficos, siendo un 20,7% de los hogares quienes los soportan. En tanto en las Isapres son los hogares del quintil II quienes mayormente enfrentan este tipo de gastos, ya que de ellos el 20,1% carga con gastos por sobre el 40% de su capacidad de pago. Además, del total de hogares Fonasa que presentaron gastos catastróficos, el 50% de éstos tienen gastos menores o iguales a \$116.167, en tanto que para los hogares Isapres en esta misma situación, el 50% de éstos presentan gastos cuyo valor es igual o menor a \$229.000.

Un hogar empobrecido por motivos de salud es producto de que enfrentó un gasto catastrófico. Si sólo se examina el total de hogares que enfrentó gastos catastróficos, la proporción de éstos que cayeron a su vez en la pobreza alcanza el 11%. Al estratificar por previsión, un 12,8% y un 0,86% de los hogares Fonasa e Isapres respectivamente, tuvieron gastos catastróficos y se empobrecieron. De esta forma, se examina una mayor vulnerabilidad de los hogares Fonasa en relación a tener gastos catastróficos y producto de ello, empobrecerse.



### Cuadro I

Distribución del Gasto de Bolsillo en Salud, por Quintil de Gasto

QUINTILES DE GASTO	GASTO DE BOLSILLO EN SALUD PROMEDIO DEL HOGAR (\$)			GASTO DE BOLSILLO EN SALUD COMO % DE LA CAPACIDAD DE PAGO DEL HOGAR			% HOGARES EMPOBRECIDOS POR GASTO DE BOLSILLO EN SALUD			% HOGARES QUE ENFRENTAN GASTOS CATASTRÓFICOS EN SALUD		
	FONASA	ISAPRES	TOTAL	FONASA	ISAPRES	TOTAL	FONASA	ISAPRES	TOTAL	FONASA	ISAPRES	TOTAL
Quintil I	3.827	3.536	3.824	7,4%	8,0%	7,4%	2,4%	0,0%	2,3%	4,5%	0,0%	4,5%
Quintil II	12.374	17.115	12.525	11,8%	16,35%	12,0%	2,2%	2,1%	2,2%	7,8%	20,1%	8,2%
Quintil III	32.376	35.946	32.544	17,1%	20,0%	17,2%	0,8%	0,0%	0,7%	13,2%	12,9%	13,2%
Quintil IV	52.659	67.539	55.118	17,6%	18,5%	17,8%	0,5%	0,0%	0,5%	11,5%	15,6%	12,1%
Quintil V	202.390	165.317	183.547	24,3%	16,42%	20,3%	0,0%	0,0%	0,0%	20,7%	8,2%	14,3%
<b>TOTAL</b>	<b>45.058</b>	<b>129.198</b>	<b>57.933</b>	<b>14,6%</b>	<b>17,0%</b>	<b>14,9%</b>	<b>1,34%</b>	<b>0,09%</b>	<b>1,15%</b>	<b>10,47%</b>	<b>10,47%</b>	<b>10,47%</b>

Fuente: elaboración propia con datos de la Primera Encuesta Nacional de Satisfacción y Gasto en Salud (ENSGS, 2005).

<sup>15</sup> En cuanto al análisis estadístico, cabe hacer notar que existen problemas de representatividad de la muestra para los quintiles I, II y III de las Isapres en relación al Gasto de Bolsillo de Salud. Lo anterior, debido a que la muestra de hogares Isapres seleccionada es menor a 100 para cada uno de los primeros tres quintiles, por lo cual es factible que las conclusiones se vieran afectadas en su significancia por esta limitación en la representatividad.

Con respecto a la Estructura del Gasto de Bolsillo en Salud, tanto para Fonasa como para las Isapres, las componentes con mayor peso relativo son los “Medicamentos” y la “Consulta Médica”. Se aprecia cómo el ítem “Medicamentos” tiene un mayor peso en los hogares Fonasa en relación a los hogares Isapres, 46,7% y 32% respectivamente, y en definitiva para los quintiles más pobres de Fonasa este gasto tiene una mayor incidencia dentro del gasto total de bolsillo en comparación con los hogares pertenecientes a los quintiles de mayores ingresos. Lo anterior,



## Cuadro II

Estructura del Gasto Bolsillo por Quintil de Gasto.

Componente del Gasto de Bolsillo en Salud	FONASA						ISAPRES					
	QUINTILES DE GASTO						QUINTILES DE GASTO					
	I	II	III	IV	V	Total	I	II	III	IV	V	Total
Medicamentos	56,2%	47,3%	50,2%	42,4%	38,3%	46,7%	0,0%	64,5%	28,9%	32,1%	31,0%	32,0%
Consulta Médica	6,3%	16,2%	20,4%	19,5%	27,3%	18,5%	0,0%	14,6%	35,7%	29,2%	24,2%	25,5%
Servicio Dental	4,9%	5,8%	6,1%	11,7%	10,0%	7,7%	41,4%	0,3%	6,2%	12,4%	16,9%	14,9%
Anteojos o Lentes de Contacto	6,1%	9,4%	5,5%	6,8%	4,4%	6,6%	0,0%	8,9%	3,5%	9,7%	6,9%	7,3%
Exámenes de Imágenes	6,7%	4,6%	4,4%	4,4%	4,7%	4,8%	10,4%	4,6%	5,9%	3,1%	5,5%	5,0%
Exámenes de Laboratorio	1,9%	3,7%	3,3%	3,4%	3,8%	3,3%	0,0%	3,1%	6,5%	4,8%	4,5%	4,6%
Insumos	6,4%	4,1%	2,5%	2,4%	1,6%	3,2%	42,7%	3,4%	5,3%	2,7%	2,7%	3,1%
Homeopatías, Yérbas Medicinales, etc.	6,2%	3,2%	2,8%	2,5%	2,1%	3,2%	5,5%	0,0%	0,8%	0,8%	2,9%	2,3%
Atención Hospitalaria	1,0%	1,5%	2,6%	3,8%	4,1%	2,6%	0,0%	0,7%	0,8%	2,3%	2,3%	2,1%
Otros Prof. de la Salud No Médico	1,0%	1,4%	0,5%	1,4%	1,1%	1,1%	0,0%	0,0%	2,9%	1,0%	1,5%	1,5%
Consulta Medicina Alternativa	1,4%	0,2%	0,7%	0,7%	0,9%	0,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,9%	0,6%
Aparatos Ortopédicos y/o Terap.	1,4%	0,5%	0,4%	0,3%	0,3%	0,5%	0,0%	0,0%	1,9%	1,4%	0,1%	0,5%
Tratamientos Médicos	0,3%	1,3%	0,3%	0,1%	0,5%	0,5%	0,0%	0,0%	1,6%	0,1%	0,4%	0,4%
Hospitalización Domiciliaria	0,1%	0,7%	0,1%	0,1%	0,8%	0,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,2%	0,1%
Audifonos	0,0%	0,1%	0,2%	0,6%	0,2%	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: elaboración propia con datos de la Primera Encuesta Nacional de Satisfacción y Gasto en Salud (ENSGS, 2005).

## Progresividad de los Gastos de Bolsillo y de las Cotizaciones de Salud

En el Cuadro I se examina que los hogares chilenos soportan un Gasto de Bolsillo en Salud que representa en promedio un 15% respecto a su capacidad de pago<sup>16</sup>. A nivel de quintil, se observa cómo la participación del gasto de bolsillo con respecto a la capacidad de pago es creciente a medida que avanzamos desde el quintil I al quintil V, o sea el gasto de bolsillo es

también sucede para los hogares Isapres. Así se aprecia que la carga financiera del gasto en “Medicamentos” es regresiva, debido a que los hogares de los quintiles más pobres destinan una mayor proporción del gasto a este ítem. En cuanto a la “Consulta Médica” los resultados muestran que para los hogares de más recursos de Fonasa este ítem representa una mayor incidencia en su gasto de bolsillo con respecto a los hogares más pobres, en tanto que para los hogares Isapres, este tipo de gasto tiene un mayor peso para los hogares de capas medias.

progresivo, ya que los hogares más pobres financian de su bolsillo una menor proporción del gasto de salud en comparación con los hogares más ricos. A nivel previsional, se puede observar que las Isapres presentan para cada uno de sus quintiles una carga financiera mayor que el promedio general, con excepción del Quintil V. Lo anterior puede encontrar explicación en que los hogares que componen el Quintil V contemplan mejores niveles de cobertura financiera de su Plan de Salud comparado con los primeros cuatro quintiles. Asimismo, se puede observar que los hogares de los quintiles IV y V no son quienes

<sup>16</sup> En este estudio se ha definido la Capacidad de Pago como la diferencia entre los Gastos Totales del Hogar y los Gastos de Subsistencia. Sin embargo, en caso de que los Gastos de Subsistencias del Hogar sean menores a los Gastos de Alimentación del Hogar, la Capacidad de Pago es igual a la brecha entre los Gastos Totales del Hogar y los Gastos de Alimentación del Hogar.

presentan la mayor carga financiera por concepto de gasto de bolsillo, si no que son los hogares que componen el quintil III, alcanzando estos últimos un 20% de carga frente a 18,5% y 16,4% para los quintiles IV y V respectivamente. Así, podemos indicar que para los hogares Isapres la carga financiera por concepto de gasto de bolsillo es regresiva. En tanto, en el Cuadro I se puede apreciar lo que ocurre para los hogares Fonasa en donde a nivel de quintiles la contribución financiera del gasto de bolsillo es creciente, es decir, los hogares más pobres soportan un gasto de bolsillo en una menor proporción que los hogares de mayores recursos. De esta forma se puede afirmar que la carga financiera del gasto de bolsillo en salud de los hogares Fonasa es progresiva.

Así, se visualiza que para todos los quintiles los hogares Isapres tienen una mayor carga financiera de gasto de bolsillo en relación a los hogares Fonasa, a excepción del Quintil V, en donde esta tendencia se revierte, ya que los hogares Fonasa del quintil V presentan una carga financiera del 24,3%, en tanto que los hogares Isapres de este mismo quintil, tienen una carga del 16,4%. Lo anterior podría estar explicado porque los niveles de cobertura de los planes de salud entre Isapres y Fonasa son disímiles, ya que para el caso de Fonasa y en específico a las atenciones de salud que se otorgan en la Modalidad Atención Institucional (MAI), a medida que se tienen mayores recursos el nivel de copago es mayor, y por otro lado, este grupo de hogares son los que más usan la Modalidad Libre Elección<sup>17</sup> (MLE) en donde los copagos si bien son iguales para todos, son muy elevados. Además, existe una serie de elementos tales como medicamentos e insumos no cubiertos por el Plan del Seguro Público, que los beneficiarios de éste deben financiar en un 100% de su propio bolsillo. En tanto para el caso de los hogares Isapres, las

coberturas dependen del plan de salud que se contrate, así, a medida que se tienen mayores recursos, mejores planes en cuanto a coberturas se pueden suscribir, y por ende presentar gastos de bolsillo en salud menores.

En el año 2006<sup>18</sup>, por concepto de Cotizaciones de Salud las Isapres recaudaron, MM\$920.192, de las cuales un 72,3% corresponde a la cotización legal obligatoria del 7% de la renta imponible, otro 2,4% corresponde a otros aportes<sup>19</sup>, y un 25,3% equivale a cotizaciones adicionales voluntarias, las cuales complementan el financiamiento de los planes de salud de los afiliados a las Isapres, y su valor está asociado a los riesgos de las personas. Con respecto a datos de la SIS<sup>20</sup>, la cotización promedio diciembre 2006 por cotizante alcanzó la cifra de \$61.627 Por otra parte, la renta imponible promedio de diciembre 2006 por cotizante llegó a \$583.592 De esta forma, la cotización pactada promedio representa un 10,6% de la renta imponible. En consecuencia, en promedio los afiliados a Isapres cotizan un porcentaje que sobrepasa al 7% legal en 3,6 puntos porcentuales.

En el Cuadro III se presenta la relación cotización y renta imponible por tramo de renta. Se aprecia cómo los afiliados de rentas más bajas presentan en promedio un porcentaje mayor de cotización en comparación con la contribución que hacen los afiliados de rentas más altas. Cabe señalar que el alto porcentaje de cotización pactada en los tramos cuya renta es menor a \$150.000, se explica porque en estos tramos se concentran los grupos de imponentes voluntarios y trabajadores independientes del sistema, los cuales declaran un estimado que no necesariamente es la renta que perciben, por lo cual, se presume que la renta declarada está subestimada<sup>21</sup>. No obstante, aun cuando se acote el examen sólo a las rentas mayores de

<sup>17</sup> En efecto en la MLE los beneficiarios tramo D tienen un gasto per cápita de \$90.857 y N° per cápita de 9.026 prestaciones. En tanto, los beneficiarios B y C tienen un gasto per cápita de \$82.167 y \$ 71.303 respectivamente y un N° per cápita de 9.250 y 9.413 prestaciones correspondientemente. Estadísticas MLE 2006, Data Warehouse, Fonasa.

<sup>18</sup> De acuerdo a Ficha Económica Financiera de Isapres, Superintendencia de Salud. Enero-Diciembre 2006.

<sup>19</sup> Corresponde a aportes de empleadores e Ingreso Fondo de Compensación.

<sup>20</sup> Datos elaborados por el Departamento de Estudios y Desarrollo a partir del Archivo Maestro de Beneficiarios Diciembre 2006, Superintendencia de Salud.

<sup>21</sup> El N° de cotizantes cuya renta declarada es menor a \$150.000 es de 235.124 imponentes.

\$150.000 los afiliados con rentas más bajas contribuyen en un porcentaje mayor de su renta que los cotizantes con rentas más altas. Así tenemos que las personas cuyas rentas están entre

\$150.000 y \$200.000 tienen un porcentaje de cotización pactada promedio de 16%, en tanto que aquellos cuyas rentas sobrepasan \$1.000.000 contribuyen en torno al 8% y 9%.



### Cuadro III

Cotización en Salud y Renta Imponible por Tramo, Isapres, Dic. 2006.

TRAMO DE RENTA IMPONIBLE	RENDA IMPONIBLE PROMEDIO	COTIZACION PACTADA PROMEDIO	% COTIZACION PACTADA
renta=0	-	55.119	n/c
\$0 < \$100.000	62.295	46.432	74,5%
\$100.000 < \$150.000	128.494	41.668	32,4%
\$150.000 < \$200.000	176.655	28.737	16,3%
\$200.000 < \$250.000	224.284	28.852	12,9%
\$250.000 < \$300.000	274.149	31.620	11,5%
\$300.000 < \$350.000	323.720	35.494	11,0%
\$350.000 < \$400.000	374.425	38.149	10,2%
\$400.000 < \$450.000	424.259	41.255	9,7%
\$450.000 < \$500.000	474.516	44.079	9,3%
\$500.000 < \$550.000	522.744	48.588	9,3%
\$550.000 < \$600.000	573.566	50.802	8,9%
\$600.000 < \$650.000	623.767	53.501	8,6%
\$650.000 < \$700.000	674.263	56.194	8,3%
\$700.000 < \$750.000	724.135	59.187	8,2%
\$750.000 < \$800.000	773.825	62.628	8,1%
\$800.000 < \$900.000	847.324	68.415	8,1%
\$900.000 <= \$1.102.741	1.003.399	79.399	7,9%
> \$1.102.741	1.153.096	102.129	8,9%
<b>Total</b>	<b>583.592</b>	<b>61.627</b>	<b>10,6%</b>

Fuente: Superintendencia de Salud, elaboración del Departamento de Estudios y Desarrollo a partir del Archivo Maestro de Beneficiarios. Dic. 2006.

En tanto, para el año 2006 la recaudación de Fonasa fue de MM\$740.386<sup>22</sup>, la cual corresponde en un 100% a la cotización legal obligatoria. Según datos Fonasa<sup>23</sup>, la cotización promedio Diciembre 2006 fue de \$15.665 por cotizante, y la renta imponible promedio para ese mismo mes fue de \$225.463. Así, la cotización promedio representa un 6,95% de la renta imponible. Cabe indicar, que si bien Fonasa en

términos generales sólo cobra la prima legal obligatoria del 7% de la renta imponible, esta prima tiene un tope, la cual corresponde a 4,2 UF mensuales, el cual se aplica toda vez que la renta imponible sobrepasa las 60 UF. De ahí que el porcentaje de cotización promedio del Fonasa no sea exactamente un 7%.

En el Cuadro IV se aprecia que para los cotizantes cuyas rentas son menores o iguales a

<sup>22</sup> Según Boletín Estadístico Fonasa año 2006.

<sup>23</sup> De acuerdo a la Base de Datos Cotizaciones (BDC) Diciembre 2006. Subdepto. Fiscalización y Recaudación de Cotizaciones, Fonasa. Cabe indicar, que los datos de la BDC son datos reales a diferencia de los datos contenidos en el Boletín Estadístico Fonasa año 2006, los cuales son cifras estimadas.

60 UF<sup>24</sup>, la cotización a pagar es de 7%. En tanto, para las rentas mayores a las 60 UF la cotización

tiene un tope de 4,2 UF mensuales, por lo cual en promedio el porcentaje de cotización cae a 5%.



#### Cuadro IV

Cotización en Salud y Renta Imponible por Tramo, Fonasa, Dic. 2006.

TRAMO DE RENTA IMPONIBLE	RENTA IMPONIBLE PROMEDIO	COTIZACION PROMEDIO	% COTIZACION
\$0 < \$100.000	73.703	5.159	7,0%
\$100.000 < \$150.000	123.343	8.634	7,0%
\$150.000 < \$200.000	173.791	12.165	7,0%
\$200.000 < \$250.000	222.698	15.589	7,0%
\$250.000 < \$300.000	272.874	19.101	7,0%
\$300.000 < \$350.000	322.809	22.597	7,0%
\$350.000 < \$400.000	373.313	26.132	7,0%
\$400.000 < \$450.000	423.260	29.628	7,0%
\$450.000 < \$500.000	473.670	33.157	7,0%
\$500.000 < \$550.000	523.249	36.627	7,0%
\$550.000 < \$600.000	573.246	40.127	7,0%
\$600.000 < \$650.000	623.614	43.653	7,0%
\$650.000 < \$700.000	673.692	47.158	7,0%
\$700.000 < \$750.000	723.788	50.665	7,0%
\$750.000 < \$800.000	773.134	54.119	7,0%
\$800.000 < \$900.000	843.352	59.035	7,0%
\$900.000 <= \$1.102.741	1.028.322	71.983	7,0%
> \$1.102.741	1.545.885	77.176	4,99%
<b>Total</b>	<b>225.463</b>	<b>15.665</b>	<b>6,95%</b>

Fuente: Fondo Nacional de Salud, Subdpto. Fiscalización y Recaudación de Cotizaciones a partir de Base de Datos Cotizaciones. Dic. 2006.

Cabe indicar que el número de cotizantes contabilizados en la Base de Cotizaciones Fonasa para Diciembre 2006, es de 4.083.127, de los cuales un 0,34% corresponde a cotizantes cuyas rentas están por sobre las 60 UF mensuales, valor marginal en comparación con el porcentaje de cotizantes bajo ese nivel de renta.

Por previsión, se aprecia que las Isapres tienen una renta imponible promedio mayor en relación a Fonasa y consecuentemente, el porcentaje de lo que se destina a cotizaciones es en promedio mayor, 10,6% y 6,9% respectivamente. Para todos los tramos, los cotizantes de Isapres aportan en promedio un mayor porcentaje de cotización

que los afiliados de Fonasa.

### Distribución de las Necesidades de Salud y Utilización de los Servicios de Salud

Al examinar la distribución de la necesidad y la utilización de servicios de salud, en el Cuadro V se observa que las personas manifiestan en promedio tener alguna necesidad en salud, en torno al 16,2%, cuyo valor está claramente influido por la declaración de necesidad que hacen los beneficiarios Fonasa, en donde el

<sup>24</sup> Para diciembre de 2006 las 60 UF eran equivalentes a \$1.102.741.

reporte de necesidad alcanza el valor de 16,4% frente al 14,7% de las Isapres.

Ahora bien, respecto a si "consultó o no por su problema de salud", en promedio el 84,6% si lo hizo, y son los beneficiarios de Isapres quienes en promedio consultan más si los contrastamos con los de Fonasa, un 88,6% y un 83,9% en promedio para Isapres y Fonasa respectivamente. A nivel de quintil, la tendencia es progresiva en cuanto a si consulta dada su necesidad en salud, es decir, a medida que se avanza desde los

quintiles más pobres a los más ricos, éstos últimos consultan en promedio más que los más pobres. Por previsión, en Fonasa se observa que en promedio las capas medias son las que más acceden a la atención de salud, en tanto, en las Isapres, son más bien los quintiles de mayores ingresos. De esta forma, se aprecia que los beneficiarios Fonasa en promedio consultan menos que los de Isapres aun cuando tienen la necesidad de hacerlo. Entonces, bien cabe la pregunta de por qué no consultan.



### Cuadro V

Distribución Necesidad de Salud y Utilización Servicios de Salud.

QUINTILES	% POBLACIÓN CON NECESIDAD DE SALUD			% POBLACIÓN QUE SI CONSULTÓ DADA SU NECESIDAD DE SALUD		
	FONASA	ISAPRES	TOTAL	FONASA	ISAPRES	TOTAL
Quintil I	16,3%	14,8%	16,3%	83,0%	85,3%	83,0%
Quintil II	16,0%	12,0%	15,8%	83,8%	90,0%	84,0%
Quintil III	16,8%	15,3%	16,7%	84,9%	89,0%	85,2%
Quintil IV	16,8%	16,5%	16,7%	84,8%	86,9%	85,2%
Quintil V	17,0%	14,2%	15,5%	83,3%	89,5%	86,1%
<b>TOTAL</b>	<b>16,4%</b>	<b>14,7%</b>	<b>16,2%</b>	<b>83,9%</b>	<b>88,6%</b>	<b>84,6%</b>

Fuente: elaboración propia con datos de la Primera Encuesta Nacional de Satisfacción y Gasto en Salud (ENSGS, 2005).

En el cuadro VI se puede apreciar las razones por las cuales las personas no utilizan los servicios de salud a pesar de tener la necesidad. Mayormente, las personas declaran que "No consideraron necesario hacerlo", en un 65%, y esto es común incluso a nivel de quintil, siendo el quintil V el que mayormente manifiesta esto. Con respecto a razones de dinero, se aprecia que en promedio un 10% no consultó por tal motivo, siendo mayormente declarada esta razón en los quintiles más pobres, sobrepasando el 12%. En cuanto a problemas de accesibilidad a la oferta, tenemos que un 3,86% no pudo acceder (no consiguió hora), siendo los quintiles más pobres (I y II) quienes mayormente mencionan este motivo. En tanto, otro 2,89% consiguió hora pero está esperando su turno (lista de espera), en cuanto a la dificultad de acceso al lugar de atención, un 2,74% argumenta este motivo, siendo en los quintiles de menores ingresos quienes tienen mayormente esta dificultad, 5,4% frente a un 1,9% del quintil V.

A nivel previsional, se aprecia que con respecto a no consultar por falta de dinero, este motivo es en promedio mayor para los beneficiarios Fonasa, en comparación con los de Isapres, un 10% y un 9% respectivamente. Tanto para el caso de Fonasa como para las Isapres, la falta de dinero como razón de no consultar, es mayormente incidente en los quintiles con menores recursos económicos. En este punto se aprecia cómo las personas del quintil I pertenecientes a Isapres poseen planes de salud con niveles de protección financiera deficientes en relación a sus necesidades. En tanto, para el caso de Fonasa, las personas de este mismo quintil, en lo que se refiere a la Modalidad de Atención Institucional, tienen acceso a atención de salud en forma gratuita. Por ello, que declaren que no utilizaron los servicios de salud por motivos de dinero parece extraño, no obstante, explicaciones plausibles al argumento de "no consultar porque no tuvo dinero" pudieran ser: los costos de traslado hacia los centros de salud, o bien dada

la existencia de listas de espera en los centros públicos de salud, las personas consultarían pero a través de la Modalidad Libre Elección de Fonasa, en la cual hay que hacer un copago para acceder a los servicios de salud, o bien en forma particular para quienes no tienen acceso a la MLE (los beneficiarios clasificados en tramo A).

Asimismo, claramente se aprecia que los problemas de acceso a la atención por oferta insuficiente se producen en Fonasa, en donde las personas definitivamente no consiguen ser atendidos (4,08%) y otras esperan a ser atendidas (3,03%).



## Cuadro VI

Distribución Motivos de No Utilización de Servicios de Salud.

MOTIVOS PORQUE NO CONSULTÓ	QUINTILES																	
	Quintil I			Quintil II			Quintil III			Quintil IV			Quintil V			TOTAL		
	FONASA	ISAPRES	TOTAL															
No lo consideré necesario así que no hizo nada	38%	17%	37%	40%	46%	40%	40%	36%	39%	41%	61%	45%	48%	52%	49%	40%	51%	41%
No lo consideré necesario así que utilizó remedios	26%	40%	26%	26%	32%	26%	24%	40%	25%	22%	15%	21%	19%	17%	18%	24%	21%	24%
Pensó en consultar pero no tuvo dinero	12%	37%	12%	12%	14%	12%	7%	12%	7%	13%	9%	12%	6%	4%	5%	10%	9%	10%
Pensó en consultar pero no tuvo tiempo	5%	6%	5%	7%	0%	7%	13%	0%	12%	10%	2%	8%	9%	5%	8%	8%	3%	8%
Pensó en consultar pero le cuesta mucho llegar al lugar	6%	0%	5%	2%	0%	2%	2%	2%	2%	1%	5%	2%	1%	2%	1%	3%	2%	3%
Pidió hora pero no la obtuvo	4%	0%	4%	4%	0%	4%	4%	0%	4%	4%	0%	3%	4%	0%	3%	4%	0%	4%
Consiguió hora pero todavía no le toca	4%	0%	4%	2%	0%	2%	3%	0%	2%	2%	2%	2%	5%	2%	4%	3%	2%	3%
Consiguió hora pero no la utilizó	0%	0%	0%	1%	0%	1%	1%	4%	1%	1%	0%	0%	3%	0%	2%	1%	0%	1%
Sin dato	5%	0%	5%	5%	8%	5%	8%	6%	8%	7%	6%	7%	5%	18%	10%	6%	12%	6%
<b>TOTAL</b>	<b>100%</b>																	

Fuente: elaboración propia con datos de la Primera Encuesta Nacional de Satisfacción y Gasto en Salud (ENSGS, 2005).

## 6. ANÁLISIS Y DISCUSIÓN

De acuerdo a los resultados expuestos en el acápite anterior, para responder cuáles son los efectos de los gastos de bolsillo en salud en los hogares chilenos, se puede partir indicando que estos gastos de bolsillo, en términos generales, afectan la situación financiera de los hogares, pues inciden de manera importante dentro de los gastos totales del hogares y a su vez, muestran una tendencia progresiva. Se entiende con ello que los quintiles más ricos son quienes más gastan en salud respecto a los quintiles más pobres, encontrando la razón de ello en el hecho de que los hogares de mayores ingresos tienen una mayor capacidad de pago y gasto que en comparación con los hogares de menores recursos. No obstante, esta progresividad se

revierte a nivel previsional, ya que al examinar los hogares isapres se observa que no son los quintiles de mayores ingresos quienes gastan más en salud en forma directa, si no que son los hogares de los quintiles medios, lo cual puede ser explicado, por las menores coberturas que presentan estos hogares, dado los planes de salud contratados. Asimismo, se identifica que los hogares Fonasa del quintil con mayores recursos, gastan más de su bolsillo en salud en comparación a los hogares más pobres de Fonasa e incluso de los hogares isapres del quintil V. Esto puede ser explicado como producto de que en el Seguro Público, la protección financiera es en relación a los ingresos de las personas en la Modalidad Atención Institucional, y si bien en la

Modalidad Libre Elección, los copagos son independientes a los ingresos, éstos son considerablemente altos, en torno al 50% del valor arancel, y dado que son los beneficiarios con mayores recursos quienes más usan esta modalidad, aquello explicaría que este quintil presente altos niveles de gasto de bolsillo en comparación al resto de los hogares Fonasa. Nótese que en este análisis hemos dejado constantes otras variables tal como el estado de salud de las personas.

Asimismo, podemos afirmar que no todo gasto catastrófico es empobrecedor, sin embargo, todo gasto empobrecedor es, a su vez, un gasto catastrófico. Dicho lo anterior, al examinar el empobrecimiento de los hogares por concepto de los gastos de bolsillo, los cuales a su vez son catastróficos, tenemos que los hogares más pobres son los más vulnerables a caer en esta situación, siendo marcadamente más incidente en los hogares Fonasa. Ello es comprensible a sabiendas de que en Fonasa se encuentran los hogares más pobres y/o más vulnerables de caer en la pobreza producto de shocks externos como una enfermedad. En relación al empobrecimiento que afecta a los hogares Isapres (quintil III), esto puede encontrar justificación en que los planes de salud a los cuales pueden acceder y contratar estos hogares, son de limitada cobertura, lo cual los hace muy vulnerables a caer en la pobreza frente a un problema de salud.

En relación a los gastos catastróficos por motivos de salud, éstos afectan a un porcentaje considerable de hogares chilenos (10,5%), siendo los hogares Fonasa del quintil del 20% de mayores ingresos, quienes mayormente se ven afectados por este tipo de gastos. En tanto en las Isapres, son los hogares pertenecientes al quintil II, quienes principalmente enfrentan esta situación. Lo anterior, contemplando constantes otras variables, puede ser explicado porque los hogares Fonasa del quintil más rico, tienen una menor protección financiera que el resto de los hogares de esta previsión. Además, de estos hogares son quienes más usan MLE, posiblemente porque la MAI no responde a sus necesidades de

salud (lista de espera o no consigue ser atendido) por lo cual acuden a la MLE para satisfacer sus necesidades de atención, lo que puede acarrear que los gastos de salud se transformen en catastróficos frente a un problema de salud inesperado y complejo. En tanto, la explicación para el caso de las Isapres estaría nuevamente radicada en los bajos niveles de protección financiera de los planes de salud que contratan los hogares de los quintiles más pobres.

No todos los gastos catastróficos llevaron al empobrecimiento de los hogares. En efecto, un importante número de hogares, sobretudo los de Isapres, enfrentaron este tipo de gastos y lograron no caer bajo la línea de la pobreza. Además, hemos observado que no todos los gastos catastróficos corresponden a grandes sumas de dinero, sino que al contrario, se debe a pequeños montos que impactan el presupuesto de los hogares, llevándolos a algunos a caer en la pobreza.

Respecto a los tipos de servicios en los cuales se paga en forma directa, hemos hallado que son los "medicamentos" el ítem más importante de gasto de bolsillo de los hogares chilenos, y bastante atrás lo sigue el ítem "consulta médica". Lo anterior, es común tanto a nivel de quintiles como a nivel de previsión en salud. Es importante señalar la regresividad que implica el gasto en medicamentos, donde los hogares más pobres, tanto en Fonasa como en las Isapres, son quienes destinan una mayor proporción de su gasto de bolsillo en salud al gasto en medicamentos, respecto a los hogares con mayores ingresos. Lo anterior, evidencia la falta de cobertura en medicamentos en los planes de salud que ofrecen tanto el Seguro Público como los Seguros Privados<sup>25</sup>. En cuanto a la consulta médica, en Fonasa, claramente son los quintiles de mayores ingresos quienes más gastan en este ítem, ya que por un lado acceden más a este tipo de atención, al menos en lo que respecta en la MLE, y por otro está dada la progresividad del copago en la MAI. Sin embargo, no podemos dejar de mencionar que es probable que los hogares más pobres puedan estar gastando menos de su bolsillo por

---

<sup>25</sup> Tema no ausente del debate público. Actualmente, la falta de cobertura de medicamentos conlleva a que las personas queden expuestas a inescrupulosos que fijan precios como quieren, y venden lo que quieren, negándoles a las personas un bien social como son los medicamentos. Asimismo, un análisis interesante de realizar es conocer el impacto del AUGE sobre el gasto de bolsillo en salud, en especial del gasto de medicamentos.

falta de acceso a la atención en salud, ya sea porque no cuentan con el dinero o bien la oferta de prestadores públicos es insuficiente. En tanto, para el caso de las Isapres, claramente los hogares de más recursos contemplan mayores coberturas en los planes contratados respecto a los hogares más pobres.

En cuanto a los hogares que se vieron empobrecidos por gastos de salud, si bien la proporción es moderada, este indicador es relevante de monitorear en el tiempo ya que permite observar la vulnerabilidad que enfrentan los hogares chilenos frente a los shocks de salud. Y más aun, si se considera que no todo hogar que enfrenta el empobrecimiento es debido a grandes montos de gasto en salud. En cuanto a los hogares que enfrentan gastos catastróficos, significativa es la porción de éstos, pero más revelador es que de éstos casi un 90% no empobreció. No obstante, estos hogares pudieron haber reasignado sus gastos priorizando los gastos de salud en detrimento de otros (educación, vivienda, entretenimiento, entre otros).

En tanto, al examinar la distribución de la contribución financiera por medio de cotizaciones de salud, tenemos que: por el lado de Fonasa, se puede aseverar que la carga vía cotizaciones es equitativa, debido a que la contribución corresponde a un porcentaje igual para todos sus afiliados, y de que los cotizantes cuyas rentas imponderables están por sobre las 60 UF mensuales no representan un porcentaje importante dentro del universo de cotizantes, y por lo tanto su incidencia dentro del financiamiento no es relevante. No obstante, en el caso de que Fonasa comenzase a acoger un número importante de cotizantes cuyas rentas estuvieran por sobre las 60 UF mensuales, y por lo tanto su incidencia dentro del financiamiento fuera significativa y considerable, habría que considerar que los pagos por concepto de cotizaciones en Fonasa podrían volverse regresivos. Y con respecto a las Isapres, la contribución financiera de sus afiliados por concepto de cotizaciones en salud, es regresiva, ya que en general, los cotizantes con rentas más bajas destinan un porcentaje mayor de su renta en relación al porcentaje que destinan quienes tienen rentas más altas. Lo anterior es natural, en un ámbito en donde la cotización depende del riesgo de enfermar.

En relación a la distribución de la carga

financiera del gasto de bolsillo en salud, en una primera aproximación puede ser visto como un sistema cuyo gasto de bolsillo es progresivo, ya que serían los hogares más ricos quienes gastan una mayor proporción que los hogares más pobres. Sin embargo, si observamos lo anterior a nivel previsional, tenemos que por un lado los hogares pertenecientes a Fonasa soportan un gasto de bolsillo progresivo, ya que los hogares más pobres destinan una menor proporción de sus recursos que los hogares con mayores recursos. Esto es explicado mayormente por el esquema de protección financiera del Seguro Público, que en términos generales, se traduce en que a mayor renta, mayor es el nivel de copagos a financiar del propio bolsillo. No obstante, existe otro elemento a considerar que es la falta de cobertura en cuanto a ciertos servicios o prestaciones de salud, en donde es la persona quien debe financiar. Así, quienes están en mejores condiciones para hacerlo son quienes tienen mayores recursos y esto puede incidir en que la carga del gasto de bolsillo en salud sea progresiva. Con esto último hay que tener precaución, ya que podría indicar que los hogares más pobres están viendo limitado su acceso a ciertos servicios de salud debido a la falta de recursos necesarios para hacerlo (por ejemplo el acceso a medicamentos). Ahora bien, por el lado de las Isapres, la carga financiera del gasto de bolsillo en salud es regresiva, ya que los hogares más pobres son quienes destinan una mayor proporción de sus recursos a este gasto en relación a los hogares de mayores ingresos. Lo anterior, se puede explicar porque los hogares con menores recursos tienden a contratar planes de salud con menores coberturas que los hogares con mayores recursos económicos.

Respecto a la distribución de la necesidad y utilización de los servicios de salud, se puede afirmar que la población beneficiaria de Fonasa presenta mayor necesidad de salud que los afiliados a las Isapres, lo cual parece ser lógico en el entendido de que el seguro público de salud comprende a población de mayores riesgos en cuanto a salud respecto de las Isapres. Sin embargo, en cuanto a la utilización de los servicios, los beneficiarios Fonasa acceden en promedio menos que los afiliados a las Isapres.

Así, y respondiendo a la interrogante acerca de si existen personas que no consultan debido a

la falta de dinero, pues la respuesta es clara y afirmativa, y evidentemente más incidente en el caso de las personas de los quintiles más pobres y de Fonasa. Lo anterior, a pesar que estas tienen acceso gratuito a los establecimientos públicos de salud. De esta forma, suponemos que la falta de dinero argumentada dice relación a los costos de traslado y la disposición de satisfacer esta necesidad de atención en salud por medio de la Modalidad Libre Elección de Fonasa o en forma particular, dadas las listas de espera de la red asistencial pública, e incluso a la desinformación de estas personas.

En cuanto a las barreras de entrada a la utilización de los servicios de salud debido a la insuficiencia de la oferta, claramente está presente para los beneficiarios de Fonasa. La razón estriba en los problemas de oferta de los prestadores de salud asociados a la Modalidad Atención Institucional, lo cual implica un menor gasto de bolsillo para los quintiles más pobres al no acceder a la atención, y un mayor gasto de bolsillo para los quintiles más ricos, si es que éstos buscan satisfacer sus necesidades de salud a través de la otra alternativa de atención que provee Fonasa como es la Modalidad Libre Elección. Es relevante tener conocimiento acerca de cómo la falta de dinero y la insuficiencia de la oferta de prestadores impide el acceso de las personas a la atención en salud, y más aun si se trata de las más pobres. Así también lo es del punto de vista de la progresividad del gasto del bolsillo de salud, ya que si bien la progresividad es lo deseable, el gasto de bolsillo en salud es una fuente de financiamiento que no permite la mancomunidad de riesgos entre las personas sanas y las enfermas, lo cual desde cualquier punto de vista es ineficiente y nada deseable. Definitivamente, se observa que en lo respecta a Fonasa coexiste equidad en el financiamiento pero con inequidad en el acceso.

## 7. CONCLUSIONES

Frente a un sistema de salud altamente segmentado como es el chileno, y en virtud de los resultados obtenidos y el análisis realizado en esta investigación, no es posible estilizar hallazgos que nos permitan concluir acerca de la justicia financiera del sistema de salud chileno como un todo, debido esencialmente a que las conclusio-

nes son muy distintas al observar en forma separada los dos subsistemas de aseguramiento en salud que conviven en él. De esta forma, éstas se presentan para cada uno de los subsistemas de salud.

### Subsistema Fonasa

1. Las dos fuentes de financiamiento analizadas en este trabajo, presentan una tendencia progresiva, de esta forma la conclusión es que un sistema solidario en su financiamiento logra en mayor medida el objetivo de constituir un sistema de salud más justo en su financiamiento.

2. Los hogares Fonasa presentan problemas de acceso a los servicios de salud, y en mayor medida, éstos afectan a los hogares más pobres, debido a la falta de dinero y a la insuficiente oferta de la red de prestadores públicos con que cuenta este Seguro en la Modalidad Atención Institucional (MAI). Asimismo, los hogares Fonasa con mayores recursos tienen la posibilidad de acceder a la Modalidad Libre Elección (MLE) con mayores grados de oportunidad que los hogares que acceden a la atención de salud vía MAI, lo cual nos hace plantear la regresividad que se presenta desde esta perspectiva.

3. Lo anterior, conlleva a que los hogares pobres no estén gastando porque no cuentan con los recursos y por ende, postergan su atención de salud, lo cual claramente incide en la cuantía y tendencia del gasto de bolsillo. Claramente estamos frente a un subsistema en que coexiste progresividad en el gasto de bolsillo con inequidad en el acceso a los servicios de salud, lo cual no es deseable desde ningún punto de vista.

4. Los gastos empobrecedores afectan principalmente a los hogares Fonasa, y sobretudo a los más pobres, lo cual patenta que este seguro de salud acoge a las personas más enfermas y/o más pobres o más vulnerable de caer en la pobreza.

5. Los gastos catastróficos en salud tienen mayor incidencia en los hogares de mayores recursos y esto podría explicarse dado que estos hogares contemplan menores niveles de cobertura financiera del Plan de Salud que ofrece el seguro público. Sin embargo, que sean los hogares con mayores recursos los afectados por este tipo de gasto contribuye a que la tasa de incidencia de tener un gasto catastrófico y a su vez empobrece

dor, sea moderada.

6. Con respecto a los gastos catastróficos no asociados a grandes sumas de dinero, pero que en muchas ocasiones llevan a los hogares a caer en la pobreza, es factible suponer que se relacionan a gastos de salud derivados para tratar enfermedades crónicas o eventos agudos recurrentes de algún integrante del hogar.

7. Lejos, el componente más relevante dentro de los gastos de bolsillo es el gasto en medicamentos. La importancia de este ítem es transversal a todos los hogares, pero afecta en mayor medida a los más pobres. De ahí que podamos afirmar que se trata de un gasto cuya tendencia es regresiva. En efecto, la falta de cobertura dentro del plan de salud de Fonasa, especialmente para los medicamentos de uso ambulatorio, explicaría que este componente sea el más incidente dentro del gasto de los hogares.

## Subsistema Isapres

1. Las dos fuentes financieras presentan una tendencia regresiva, por lo cual la conclusión más obvia es que estamos ante la presencia de un sistema inequitativo en su financiamiento. Acá, las personas que cuentan con mayores recursos pueden contratar el mejor plan de salud, en tanto los más pobres adquieren planes más precarios, los cuales son caros en relación a su ingreso, e incluso si optaran por el de Fonasa, y como tal obtuvieran menores niveles de coberturas, lo que a larga los lleva a gastar más de su bolsillo dado lo que les cubre su plan de salud.

2. Con respecto al acceso, su desempeño es mejor al presentado por el seguro público, y el obstáculo principal es la falta de dinero y no la insuficiencia de oferta de prestadores. Nuevamente son los hogares más pobres quienes en mayor medida se ven afectados y su explicación estaría en los menores niveles de cobertura financiera que presentan los planes de salud contratados.

3. El empobrecimiento afecta principalmente a los hogares más pobres, y su justificación radicaría en que éstos, al contar con planes de salud más limitados en términos de cobertura, son más vulnerables de caer en la pobreza frente a una enfermedad.

4. El gasto catastrófico en salud tiene mayor incidencia en los hogares más pobres y su

explicación nuevamente se establece en que éstos presentan menores niveles de protección financiera.

5. Sin embargo, no todos los gastos catastróficos llevaron al empobrecimiento de los hogares. En efecto, casi en su totalidad, los hogares que enfrentaron este tipo de gasto lograron no caer en la pobreza.

6. También se visualiza que los gastos catastróficos no estarían asociados a grandes sumas de dinero, y que la respuesta más plausible, es que se trate de gastos de salud asociados a enfermedades crónicas o episodios agudos recurrentes.

7. Al igual que Fonasa, los medicamentos son el principal ítem del gasto de bolsillo en salud. La falta de cobertura explicaría esta relevancia dentro del conjunto del gasto de bolsillo.

Con todo lo anterior, tanto para los beneficiarios de Fonasa como de Isapres, en lo que respecta a las conclusiones sobre acceso, protección financiera y oportunidad en la atención, pudieran verse modificadas con la entrada en vigencia del Auge.

## 8. CONSIDERACIONES FINALES

Por lo general, los estudios sobre justicia financiera de los sistemas de salud arrojan resultados a nivel macro. No obstante, en Chile dada la coexistencia de dos subsistemas de salud, altamente segmentados, un análisis de este tipo no permite observar y reflexionar acerca de lo que realmente acontece en cada uno de esos segmentos, los cuales, como es de conocimiento, contemplan reglas de financiamiento muy disímiles. De ahí la relevancia de analizar por separado la contribución financiera de los hogares a sus respectivos subsistemas de salud.

Un sistema de salud es equitativo si la atención de salud se distribuye de acuerdo a las necesidades y se financia según la capacidad de pago. La equidad financiera en salud es una de las formas de analizar el desempeño de los sistemas de salud en términos de equidad en la atención, por lo cual las conclusiones derivadas de este estudio se limitan a un ámbito específico del actuar de los dos subsistemas de salud que coexisten en Chile. De esta forma, la reflexión en este punto nos lleva a afirmar que para evaluar la progresividad de un sistema de salud es necesario

integrar en el análisis la equidad del financiamiento del sistema con la equidad en la provisión de los servicios. Esto debido a que, para el caso particular chileno, los hogares más pobres, los cuales mayoritariamente están en Fonasa, si bien presentan gratuidad en la atención de salud, deben enfrentar el no acceso a ciertos servicios de salud, ya sea por problema en la oferta o por falta de cobertura. Así, los problemas de las personas no acaban cuando se encuentran en un sistema de salud cuyo financiamiento es progresivo, sino que sus problemas comienzan cuando éstas no tienen acceso real a servicios de salud de calidad.

El análisis de las dos fuentes de financiamiento, es del tipo transversal, por lo cual se aconseja profundizar en futuros estudios, el análisis del gasto y las cotizaciones a través del tiempo, ya que en especial el gasto de bolsillo, no refleja la carga permanente, y los gastos catastróficos no sólo dependen de la cuantía, sino también del tiempo en que se sobrelleven.

No obstante, los resultados obtenidos a través de este estudio permiten establecer una línea de base para evaluar el impacto de la reforma de salud implementada a mediados del 2005.

## 9. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

Por último, las políticas públicas en esta materia debieran desarrollar estrategias tendientes a: (1) mejorar el acceso a los medicamentos y promover el uso de medicamentos genéricos. (2) avanzar en términos de protección financiera, en particular de los hogares más pobres, mejorando la cobertura de las enfermedades crónicas, en especial de sus tratamientos farmacológicos. (3) mejorar el acceso a los servicios de salud, avanzando por un lado en la protección financiera, es decir, hacer mínimos los pagos de bolsillo en salud, con el objeto que la falta de dinero no sea motivo para que las personas no utilicen los servicios de salud en forma oportuna cuando lo necesiten, y por otro lado, mejorar la oferta de los servicios de salud (mejorar la cobertura geográfica de sus servicios, implementar macroredes eficientes, disminuir listas de espera) a través del fortalecimiento de la red pública de salud introduciendo estrategias de

complementariedad con prestadores privados allí donde sea más eficiente. (4) y en este mismo sentido, mejorar la cobertura de los planes de salud, entregando coberturas tendientes a otorgar respuesta integral a determinadas enfermedades, implementar programas de medicamentos de alto costo para enfermedades de baja prevalencia y de alto costo, mejorar los 56 problemas de salud incluidos en el Plan Auge, en el sentido de incluir intervenciones sanitarias costo/efectivas que den respuesta integral a los problemas de salud. (5) y en un ámbito, de más largo aliento y de mayor discusión entre los distintos actores del sector, analizar la integración del financiamiento de los subsistemas con el objeto de lograr mayores niveles de solidaridad.

## 1. ANEXOS

### Sistema de Salud Chileno<sup>1</sup>

El sistema de salud chileno es mixto, en donde la participación del sector público y del sector privado tienen lugar tanto en el aseguramiento, financiamiento y provisión.

El subsistema público, está integrado por una serie de organismos, siendo el Ministerio de Salud quién los encabeza, y le corresponde entre otras labores diseñar y fijar las políticas de salud, fiscalizar, evaluar y controlar las políticas implementadas, y la coordinación sectorial e intersectorial. Asimismo, participan en este sector, los llamados organismos autónomos, los cuales son: el Instituto de Salud Pública, la Central de Abastecimiento, el Fondo Nacional de Salud (Fonasa) y la Superintendencia de Salud (SIS).

El Fonasa, es un seguro social de salud solidario, y su labor es recaudar, fiscalizar, financiar, administrar y distribuir los recursos del seguro, así como también intermediar la compra de atenciones de salud a prestadores públicos y privados para sus beneficiarios.

La provisión de atenciones de salud, está a cargo de los 28 Servicios de Salud a lo largo del país, los cuales tienen a su cargo la articulación, gestión y desarrollo de la red asistencial, ambulatoria y hospitalaria, correspondiente, para la ejecución de las acciones integradas de fomento, protección y recuperación de la salud y rehabilitación de las personas enfermas. La red asistencial de cada Servicio de Salud está constituida por el conjunto de establecimientos asistenciales públicos que forman parte del servicio, así como también por los establecimientos municipales de atención primaria de salud de su territorio jurisdiccional y los demás establecimientos públicos o privados que suscriban convenio con el Servicio de Salud respectivo, los cuales deberán colaborar y complementarse entre sí para resolver de

manera efectiva las necesidades de salud de la población.

El subsistema privado de salud, está constituido por aseguradoras de salud denominadas Instituciones de Salud Previsional (Isapres) y por prestadores de salud individuales e institucionales.

Actualmente, el número de Isapres<sup>2</sup> llega a 14, de las cuales ocho corresponden a Isapres abiertas (la afiliación es abierta a todo público) y 6 a cerradas (afiliación a trabajadores de determinadas empresas). A diferencia de Fonasa que es un seguro solidario, las Isapres ofrecen planes de salud bajo la lógica individual.

Los prestadores privados de salud son hospitales, clínicas, centros especializados (laboratorios, imagenología, etc.) y profesionales independientes (médicos, enfermeras, kinesiólogos, entre otros). Estos prestadores de salud atienden, mediante convenio con Fonasa y/o Isapres, a los cotizantes y cargas de estos seguros de salud.

El acceso de la población a las atenciones y beneficios en salud, es a través de un sistema de afiliación obligatoria, en donde los trabajadores dependientes y los pensionados están obligados a cotizar el 7% de su renta<sup>3</sup>, al sistema de salud. Los cotizantes pueden optar entre destinar estos recursos a Fonasa o alguna de las aseguradoras privadas.

Así, si opta por Fonasa, podrá acceder el cotizante y sus cargas legales, al plan de salud y a los beneficios que ofrece este seguro solidario a todos sus beneficiarios. Este seguro opera sobre la base de un esquema de reparto, en donde independiente del nivel de contribución que haga la persona y el número de sus cargas familiares, los beneficios son iguales para todos sus beneficiarios. Fonasa se caracteriza por redistribuir desde quienes tienen mayores ingresos hacia a aquellas con menores ingresos, además de ser un

<sup>1</sup> En este punto no se incorporan los Seguros Previsionales de las Fuerzas Armadas (FFAA), debido a que se trata de un régimen previsional distinto, ya que estos Seguros son entidades de carácter mutual, destinados al personal de las FFAA y Carabineros, pero además tienen calidad de organismos de previsión social, los cuales pueden otorgar cobertura en salud a sus asegurados institucionales y sus familias. Asimismo, la población bajo este régimen, al año 2006, representa un 3%. Por lo cual se excluyen el análisis de este estudio.

<sup>2</sup> Según cifras de la Superintendencia de Salud a marzo de 2008.

<sup>3</sup> Con un tope máximo de 4,2 Unidades de Fomento (UF) mensual.

seguro que redistribuye entre los más sanos hacia los menos sanos. Las personas carentes de recursos y los no cotizantes<sup>4</sup> forman parte del Fonasa, los cuales son financiados con recursos provenientes del aporte fiscal que hace el Estado.

Los cotizantes -y sus cargas- afiliados a Fonasa pueden elegir entre dos modalidades de atención: la Modalidad de Atención Institucional (MAI) y la Modalidad de Libre Elección (MLE). En la primera, los beneficiarios de Fonasa reciben las atenciones a través de los Establecimientos Públicos de Salud o ciertos prestadores privados que forman parte de la red asistencial pública de salud. La puerta de entrada para acceder a las atenciones de salud en la MAI, es a través de los consultorios de atención primaria de salud. En caso de requerir atenciones de mayor complejidad, las personas son derivadas desde el consultorio hacia un hospital.

Con respecto al pago por las atenciones recibidas en la MAI, dependerá del grupo en el cual esté clasificado el beneficiario, así para quienes se encuentren clasificados en el tramo A y B (tramos de más bajos ingresos) la atención es gratuita<sup>5</sup>, en tanto los beneficiarios que estuvieren clasificados en los tramos C y D, pagan un 10% y 20% del valor de la atención respectivamente. Además, las atenciones recibidas en los consultorios de atención primaria en general son gratuitas para todos los beneficiarios Fonasa independiente de su tramo de ingreso.

Cabe destacar, que las personas carentes de recursos económicos se encuentran clasificadas en tramo A por lo cual las atenciones que reciben son gratuitas, sin embargo, estas personas solo pueden acceder a las atenciones de salud entregadas a través de la MAI. Además, las personas de 60 años y más pueden acceder a todas las atenciones de esta modalidad en forma gratuita independiente en su tramo de ingreso.

En la MLE los beneficiarios reciben las atenciones de prestadores privados en convenio con Fonasa. Además, en esta modalidad también pueden atender los hospitales públicos a través de su sistema de pensionado, previa celebración del

convenio con Fonasa para tales efectos. A la MLE pueden acceder todos los beneficiario Fonasa clasificados en los grupos B, C y D. La atención en la MLE requiere de un copago por parte del beneficiario, y su valor depende del nivel de inscripción del profesional o establecimiento de salud donde se atienda, existiendo para ello tres niveles (1, 2, 3), donde el nivel 1 es el más barato y el 3 el más caro.

Por su parte, si opta por una Isapre, las cuales operan basadas en contratos individuales, en que los beneficios otorgados dependen directamente del monto de la prima pagada, el afiliado accede a un plan de salud que especifica la cobertura y los tipos de beneficios para el afiliado individual o bien para el afiliado y su grupo familiar. Así, los beneficios varían según la cotización y el riesgo médico del o los asegurados.

De esta forma, el subsistema Isapres no es un sistema solidario, ya que el afiliado accede a un plan de salud que depende del monto de su cotización, del número de cargas y de la edad y sexo de éstos, pudiendo cotizar un porcentaje mayor al legal (7%) con el fin de acceder a un plan con mayores beneficios.

En efecto, para el año 2006 a nivel de subsistema, la cotización promedio pactada representó un 9,7% de la renta imponible<sup>6</sup>. Cabe indicar, que la distribución de la cotización pactada no es en la misma proporción para todos los cotizantes, ya que las personas deciden en forma voluntaria cuanto más de su ingreso destinarán para complementar el precio del plan de salud a contratar. En consecuencia, no necesariamente los ingresos más altos son quienes pagan más proporcionalmente, sino que al contrario de lo esperable, las personas con ingresos más bajos pagan proporcionalmente una mayor cotización que las personas de más altos ingresos, ya que lo pactado en cuanto a cotización es en relación al riesgo de los individuos (sexo/edad), y quienes con frecuencia son también los más pobres (mujeres, niños y adultos mayores).

Las personas pueden acceder a las atenciones

<sup>4</sup> Se refiere a las personas carentes de recursos, a los causantes de SUF y los beneficiarios de Pasis. Son clasificados en Tramo A de Fonasa y para ser clasificados como tal deben cumplir ciertos requisitos de condición socioeconómica evaluados por Fonasa.

<sup>5</sup> Excepto en las prestaciones dentales, en donde los beneficiarios del Tramo B sí copagan un 30%, los del tramo C un 50%, y los del tramo D un 80%, del valor de la atención.

<sup>6</sup> De acuerdo a cifras estimadas del Boletín Estadístico 2006, Superintendencia de Salud.

de salud de acuerdo a la cobertura especificada (prestación, prestador, cantidad y precio) en el plan de salud contratado con la Isapre. El copago por las atenciones también está directamente relacionado con el plan de salud que haya contratado.

Para el año 2006, el sistema de salud reveló que 14.163.938 personas del país se encuentran adscritas a uno de los subsistemas de salud, de los cuales un 81% es beneficiario de Fonasa y el

19% a las Isapres<sup>7</sup>. Asimismo, existe un 11% (1.836.394)<sup>8</sup> de la población chilena que no cuenta con un seguro social en salud. En la Tabla I, se observa que al desagregar los datos Fonasa se tiene una proporción mayor de mujeres y adultos mayores, considerados los más riesgosos en términos de salud. Cabe destacar, que del total de adultos de 60 años y más afiliados a uno u otro seguro, el 91% está en Fonasa.



**Tabla I**  
Cobertura del Aseguramiento en Salud, Dic. 2006.

	FONASA	ISAPRES
<b>Beneficiarios</b>	11.479.384	2.684.554
<b>% Beneficiarios por Grupo Etéreo:</b>		
De 0 - 19 años	24,7%	33,1%
De 20 - 59 años	60,5%	60,7%
De 60 años y más	14,9%	6,2%
<b>% Beneficiarios por Sexo:</b>		
Mujeres	51%	48%
Hombres	49%	52%

Fuentes: Boletín Estadístico de Fonasa y de la Superintendencia de Salud, 2006.

Según datos Casen 2006, los beneficiarios de Fonasa pertenecen principalmente a los deciles I al VII, mientras que los beneficiarios de las Isapres se concentran en los deciles de mayores ingresos, particularmente en los deciles IX y X.

La cotización promedio mensual por cotizante en las Isapres alcanza los \$60.905, en tanto que, en Fonasa ésta llega a \$ 13.918; en cuanto al gasto promedio mensual en prestaciones per cápita financiado por las aseguradoras, éste ascendió a \$18.831 para los beneficiarios ISAPRES y de \$8.477 para los Fonasa<sup>9</sup>. Lo anterior, se traduce en una relación gasto Isapre-Fonasa de 2,5<sup>10</sup> veces, siendo que las personas que pertenecen a las Isapres en promedio son personas más sanas y más jóvenes.

Cabe indicar que el gasto per cápita

explicitado anteriormente no incorpora los copagos que hacen las personas al momento de recibir las prestaciones de salud, así como tampoco los diferenciales que deben cubrir las personas desde su propio bolsillo en relación a topes de cobertura y no cobertura (por ejemplo diferenciales de día cama, de pabellón, entre otros). Lo anterior, ya nos da luces de que ese nivel de gasto en salud está subvalorado.

Asimismo, también es importante dejar explicitado que la diferencia de los niveles de gasto en salud de ambos subsistemas puede estar influenciada por las distintas estructuras de precios que manejan tanto Fonasa como las Isapres. Así, podríamos suponer que los precios medios de las Isapres están por sobre los precios medios del Fonasa, y que esto lleva a que el gasto

<sup>7</sup> Cifras estimadas por los Boletines Estadísticos de Fonasa y de la Superintendencia de Salud, año 2006.

<sup>8</sup> Estadísticas Institucionales Fonasa 2006.

<sup>9</sup> De acuerdo a cifras estimadas en el Boletín Estadístico Fonasa 2006 y Base Emisión MLE, de Fonasa, y a la Ficha Económica Financieras de las Isapres año 2006, elaborada por la Superintendencia de Salud para el año 2006. Todas las cifras a Dic. 2006.

<sup>10</sup> Elaboración propia en base a la información presentada en la referencia anterior.

sea mayor.

Las fuentes de financiamiento predominantes del sistema de salud chileno son el aporte fiscal, las cotizaciones de salud de los trabajadores y el gasto de bolsillo.

En resumen, y en base a los antecedentes, se puede reflexionar en ciertos tópicos acerca de lo que ocurre en el Sistema de Salud Chileno:

\* En lo que se refiere a las cotizaciones, por un lado, tenemos un seguro público que se basa en un sistema solidario, que opera a través de un sistema de reparto, en donde las personas cotizan un 7% de su ingreso, igual para todos, independiente de su número de cargas, edad, sexo, y necesidades de salud y cuyos beneficios son iguales para todos sus beneficiarios. Por otro lado, tenemos a las Isapres, que operan bajo un esquema donde los beneficios dependen directamente de la prima pagada, la cual puede ser superior al 7% legal, por lo cual el monto de prima pagado finalmente depende de los riesgos de enfermar del cotizante y sus cargas. Bajo ese contexto, podemos suponer desde ya, que el subsistema privado de salud es inequitativo, ya que sus primas están asociadas al riesgo de enfermar y no al nivel de ingreso de las personas.

\* En lo que se refiere al Gasto de Bolsillo, tenemos que para ambos subsistemas de aseguramiento, la incidencia de éstos es relevante en el financiamiento. Esto se origina dado que las personas deben costear estos pagos directos a raíz de las limitaciones en las coberturas (topes, copagos) o bien en la no cobertura de algunas prestaciones de salud (dentales) o ciertos complementos (medicamentos/insumos). Así, tenemos a Fonasa cuyos copagos en la MLE en promedio representan un 52%<sup>11</sup> del valor de la prestación, los cuales son iguales para todas las personas independiente de su nivel de ingreso, lo que conlleva a que, todo lo demás constante, que el gasto de bolsillo por concepto del copago que realizan los beneficiarios que se atiendan por la MLE sea regresivo. Lo mismo podemos suponer para aquellas prestaciones o complementos no cubiertos, en que, dado que no hay cobertura las personas deben costearla de su bolsillo, de esta forma quienes más pagan son los más enfermos. La misma reflexión se puede hacer para el caso de las Isapres, en donde las coberturas y no

coberturas del plan de salud dependen de la prima pagada por éste. Así, las personas con mayores ingresos pueden optar por un mejor plan de salud, y por ende tener mejores niveles de cobertura que las personas con menores ingresos, y por lo cual, quienes terminan pagando más de su bolsillo, en términos proporcionales al ingreso, son las personas con menores ingresos.

En virtud de las reflexiones planteadas, lo que se pretende en este estudio es comprobar estos puntos a través del análisis de la distribución de la contribución financiera del sistema de salud chileno.

---

<sup>11</sup> De acuerdo a información Base Emisión MLE.

## BIBLIOGRAFÍA

- + Almeida, C., et al., 2001. Methodological concerns and recommendations on policy consequences of the World Health Report 2000. *The Lancet*. 357, pp. 1692-1697.
- + Fonasa (Fondo Nacional de Salud), 2006. *Boletín Estadístico de Fonasa*.
- + Braveman, P. y Gruskin, S. Defining equity in health. *Journal of Epidemiology & Community Health*. 57, pp. 254-258.
- + Braveman P., 1998. *Monitoring equity in health: a policy-oriented approach in low-and middle-income countries*. [En línea] Disponible en: <<http://www.gega.org.za/download/braveman.pdf>>.
- + Cepal (Comisión Económica para América Latina), 2006. *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*. Santiago: Cepal.
- + Cid, P., et al., 2006. Equidad en el financiamiento de la salud y protección financiera en Chile: una descripción general. *Cuadernos Médicos Sociales*. 46 (1), pp. 5-12.
- + Cutler, D., 1995. The cost and financing of health care. *The Economics of Health and Health Care*. 85 (2), 1995, pp. 32-37.
- + Fonasa (Fondo Nacional de Salud) y Data Warehouse, 2006. *Estadísticas componente emisión MLE año 2006*.
- + Fonasa (Fondo Nacional de Salud), 2006. *Estadísticas institucionales Fonasa 2006*.
- + Fonasa (Fondo Nacional de Salud) y OPS (Organización Panamericana de Salud), 2001. *Estudio de cuentas nacionales de salud 2000*.
- + Knaul, F., et al., 2003. El sistema de protección social en salud de México: efectos potenciales sobre la justicia financiera y los gastos catastróficos de los hogares. *Caleidoscopio de la Salud*. pp. 275-291.
- + Knaul, F., et al., 2005a. Justicia financiera y gastos catastróficos en salud: impacto del seguro popular de salud en México. *Salud Pública de México*. 47 (supl. 1), pp. 854-865.
- + Knaul, F., et al., 2005b. Protección financiera en salud: México, 1992 a 2004. *Salud Pública de México*. 47 (6), pp. 430-439.
- + Larrañaga, O., 1997. *Eficiencia y equidad en el sistema de salud chileno*. Santiago: Cepal.
- + Minsal (Ministerio de Salud), 2002. *Objetivos sanitarios para la década 2000-2010*. Santiago: Minsal.
- + Minsal (Ministerio de Salud), 2006. *Informe resultados primer estudio nacional sobre satisfacción y gasto en salud*. Santiago: Minsal.
- + Murray, C. y Evans, D. (eds.), 2003. *Health systems performance assessment debates, methods and empiricism*. Ginebra: OMS.
- + O'Donnell, O., et al, 2008. *Analyzing health equity using household survey data*. Washington: World Bank.
- + OMS (Organización Mundial de la Salud), 2000. *Informe sobre la salud en el mundo 2000: Mejorar el desempeño de los sistemas de salud*.
- + OMS (Organización Mundial de la Salud), 2001. *Estrategias propuestas para evaluar el desempeño de los sistemas de salud, (documento resumen)*. [En línea] Disponible en: <[http://www.who.int/health-systems-performance/peer\\_review\\_docs/sprg\\_spanish.pdf](http://www.who.int/health-systems-performance/peer_review_docs/sprg_spanish.pdf)>.
- + Peticara, M., 2008. *Incidencia de los gastos de bolsillo en salud en siete países latinoamericanos*. Santiago: Cepal.
- + Sesma, S., et al. 2005. Gastos catastróficos por motivos en salud en México: magnitud, distribución y determinantes. *Salud Pública de México*. 47 (supl. 1), pp 37-45.
- + Superintendencia de Salud, 2006a. *Monitoreo y seguimiento de la reforma: Determinación Línea*

basal de equidad en el financiamiento y protección financiera. Santiago: Superintendencia de Salud.

+ Superintendencia de Salud, 2006b. *Boletín estadístico, año 2006*. Santiago: Superintendencia de Salud.

+ Urriola, R., 2004. *Cuentas de salud de Chile (estimaciones preliminares)*. Documento de trabajo. Santiago: Fonasa.

+ Wagstaff, A. y van Doorslaer, E., 2001. *Paying for health care: quantifying fairness, catastrophe, and impoverishment, with applications to Vietnam 1993–1998*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

+ Whitehead, M., 1991. *The concepts and principles of equity and health*. Copenhagen: OMS.

+ Xu, K., 2005. *Distribución del gasto en salud y gastos catastróficos. Metodología*. Ginebra: OMS.

+ Xu, K., Evans, D., Carrin, G. y Aguilar-Rivera, A. M., 2005. *Designing health financing systems to reduce catastrophic health expenditure. Technical Briefs for Policy-Makers, N° 2*. Ginebra: OMS.

+ Xu, K., et al., 2003. *Household catastrophic health expenditure: a multicountry analysis. The Lancet*. 362, pp. 111-117.

A group of young people, mostly men, are gathered in a room. One man in the center is sitting on a chair, playing an acoustic guitar. He is wearing glasses and a dark t-shirt. Other people are standing around him, some looking towards the camera. The room has a whiteboard in the background and a window on the right. The overall tone is casual and social.

# Jóvenes y Voluntariado

# VOLUNTARIADO Y RESPONSABILIDAD SOCIAL EN JÓVENES ESTUDIANTES DE EDUCACIÓN SUPERIOR DE LA PROVINCIA DE CONCEPCIÓN. 2009. CHILE<sup>1</sup>

Karina Jara Rodríguez  
Universidad de Concepción



Palabras Claves:

Responsabilidad social

Voluntariado

Jóvenes estudiantes,

Educación superior

Este artículo presenta una investigación sobre el efecto que produce el desarrollo de voluntariado permanente sobre la responsabilidad social de jóvenes estudiantes de educación superior de la Provincia de Concepción. Corresponde a un estudio cuantitativo observacional de cohorte longitudinal en el cual se utilizó la metodología de "propensity score matching" para la conformación de los grupos de tratamiento y control. A través de este estudio, se establecieron las diferencias de responsabilidad social entre ambos grupos, visualizándose los cambios a partir de esta experiencia.

<sup>1</sup> Artículo basado en la Tesis para optar al grado de Magister en Trabajo Social y Políticas Sociales, Universidad de Concepción. Profesora Guía: Daisy Vidal Gutiérrez.

## INTRODUCCIÓN

Frente a las problemáticas sociales de nuestro país, han surgido, en forma paralela al Estado, movimientos de la sociedad civil que comienzan a organizarse y a ocupar un papel relevante para enfrentar los desafíos pendientes en el ámbito social, estableciendo como misión superar las situaciones de exclusión social (Ministerio Secretaría General de Gobierno de Chile, 2002). Las instituciones del tercer sector han encontrado en el voluntariado una gran potencia para desarrollar sus objetivos. Al respecto, en la última década se ha insertado con gran auge al interior de las organizaciones, el voluntariado juvenil como una de sus principales estrategias. En este ámbito, los jóvenes de educación superior han encontrado un nicho para expresar su inconformidad frente a estas injusticias y desigualdades sociales, a la vez que la oportunidad de desarrollar acciones concretas de ayuda a terceros, conocer otras realidades y generar mayor conciencia social.

El voluntariado surge con la sociedad y evoluciona con ella, en un ejercicio de ciudadanía y participación, en una expresión de solidaridad y justicia. Se inscribe dentro de las iniciativas y actuaciones de la sociedad civil, como expresión de su compromiso con los asuntos sociales. A su vez, este ejercicio se traduce en responsabilidad social, que según Urzúa se define como la "orientación individual y colectiva en un sentido que permita esta igualdad, eliminando obstáculos estructurales de carácter económico y social, así como culturales y políticos que afecten o impidan este desarrollo" (Urzúa, 2001). De esta forma, el ser responsables de lo que ocurre en nuestra sociedad es tarea de todos y es imperativo incentivar a los jóvenes y a las universidades, que concentran el conocimiento como motor de crecimiento para el desarrollo (Rodríguez, 2000), para que asuman esta tarea como propia, desarrollando dentro de la formación profesional, acciones que los inviten a desplegar conductas prosociales que generen en ellos conciencia social y en consecuencia, responsabilidad social (Jiménez, 2002).

### 1. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

En la investigación, es de interés profundizar

en la conducta prosocial de voluntariado, pues éste es un fenómeno emergente que ha llamado la atención de todos los sectores. En la actualidad, éste se presenta en forma cotidiana, a través de un voluntariado social construido a partir de diversas disciplinas y tradiciones (Aguayo, 2003). Así, el voluntariado juvenil se presenta como una excelente opción para transformar sufrimientos colectivos en solidaridad y apoyo mutuo y para contribuir a que la comunidad perciba que es posible mejorar la calidad de vida, desde el desarrollo de prácticas en las que todos pueden y deben involucrarse creativa y protagónicamente, a través de modalidades proactivas (Rodríguez, 2000). En este contexto, surgen los jóvenes como pilares del desarrollo en nuestra sociedad actual. Lo anterior, originado, entre otros factores, por las ventajas competitivas que poseen respecto de los adultos. Es por esto que "los jóvenes pueden llegar a constituirse en la principal herramienta de las estrategias de desarrollo de las próximas décadas" (Rodríguez, 2000).

En la actualidad, en nuestro país, son los jóvenes quienes cumplen un rol protagónico en el desarrollo de acciones de voluntariado. Jóvenes (19-29 años) que en nuestro país representan a más del 17% de la población, y que están concentrados principalmente en las regiones Metropolitana, Biobío y Valparaíso (Censo, 2002). En la última década, son principalmente los estudiantes de educación superior quienes destacan en la ejecución de acciones y movimientos frente a la superación de la pobreza y la vulnerabilidad social. En este sentido, la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (Cepal) considera que los principales signos de estos tiempos son la institucionalización del cambio y la centralidad del conocimiento como motor de crecimiento. Ambos factores ubican a la juventud en una situación privilegiada para aportar al desarrollo. Este voluntariado podría tener efectos simultáneos permitiendo a los jóvenes ganar experiencias que les ayudarían a madurar y a conocer más y mejor sus respectivos entornos (Rodríguez, 2000).

El desarrollar trabajo voluntario constituye una conducta prosocial que independiente de las motivaciones altruistas o egoístas y de la respon-

sabilidad personal que se ejerza, permite crear conciencia social sobre la realidad en la que se inserta, ya que se desarrolla una relación de intercambio que hace conciente la existencia de desigualdades sociales. Es en este proceso donde se encuentra el origen de la búsqueda de equidad en nuestra sociedad (Urzúa, 2001). Para lograr un desarrollo equitativo, es necesario que las personas tomen conciencia de sí mismas, de su entorno y del papel en su entorno, por lo tanto presupone una visión más allá del egocentrismo. Esto es lo que Vallaey (2008) denomina Responsabilidad Social.

En este contexto, es el ejercicio conciente de la conducta prosocial de voluntariado lo que permite desarrollar la responsabilidad social. Frente a esta realidad, concierne indagar respecto de las siguientes preguntas de investigación:

¿El desarrollo del trabajo voluntario produce cambios en la responsabilidad social de los jóvenes?

¿Qué características están presentes en los jóvenes que son socialmente responsables?

¿En qué se diferencia la responsabilidad social de quienes son voluntarios frente a los que no lo son?

Para responder a estas preguntas, la provincia de Concepción con su alta presencia de instituciones sociales y de estudiantes de educación superior, resultó un escenario interesante de analizar. Junto con esto fue necesario definir y aclarar el término Responsabilidad Social, para lo cual se consideró la investigación "La formación de la responsabilidad social en la Universidad" (De la Calle, García y Giménez, 2007), donde se plantea que la responsabilidad social en la universidad implica "formar en los alumnos la capacidad de comprometerse, de escucha y dialogo, de tomar distancia ante los problemas, de saber mirar a través de los ojos del otro, de aprender a ponerse en su lugar, de tener un pensamiento ético, capaz de identificar las partes de un todo y su interdependencia, de tener empatía, de entender el sentido auténtico del servicio de la solidaridad y de la compasión, de padecer con el otro".

Basados en este concepto, definen las dimensiones de responsabilidad social, las cuales son: "Implicación personal a través del compromiso con los demás, especialmente con los más

excluidos de la sociedad", "Descubrimiento personal de los valores", "Formación de la conciencia social" "Mayor conocimiento de la realidad del sufrimiento ajeno" y "Planteamiento del ejercicio profesional desde el compromiso social" (De la Calle, García y Giménez, 2007). Esta definición de Responsabilidad Social concuerda con el planteamiento de muchas instituciones sociales que pretenden generar transformaciones en el voluntariado.

Considerando esta definición se plantea el objetivo general de la investigación, el cual fue "Investigar el efecto que produce la experiencia de voluntariado en la Responsabilidad Social de jóvenes estudiantes de educación superior de la provincia de Concepción". Junto con éste, los objetivos específicos están relacionados con los cambios en cada una de las dimensiones de la responsabilidad social mencionadas anteriormente, después de la experiencia de voluntariado.

## 2. MARCO REFERENCIAL

Para contextualizar la investigación es necesario indagar en el término "voluntariado", el cual se puede entender como una persona que elige libremente prestar ayuda a otros, que en principio son desconocidos, sin recibir recompensa económica alguna y que trabaja en el contexto de una organización formalmente constituida sin ánimo de lucro. Además, es probable que se identifique alguien como voluntario al cumplir estos requisitos, si los costes de su actuación son mayores que los beneficios en el nivel de análisis conductual, independientemente de la satisfacción o beneficios que tenga en forma interna (Chacón y Vecina, 2002).

Thompson y Toro (1999) plantean que las instituciones que trabajan con voluntarios tarde o temprano enfrentan la disyuntiva de promover el voluntariado como caritativo, donde el que tiene tiempo y talento lo dona a quien lo necesita, o bien, si se crea una relación equitativa de colaboración mutua para el mejoramiento de las condiciones sociales, donde el aprendizaje de doble vía genera una transformación real de la conciencia hacia formas más duraderas de solidaridad, y por lo tanto de responsabilidad y compromiso, siendo en sí un voluntario transfor-

mador de sujetos sociales. En estas experiencias tanto el voluntario como el receptor crecen si la relación que se establece entre ellos es cualitativamente buena, es decir, responsable, confiable y fuente de aprendizaje permanente para ambos (Thompson y Toro, 1999).

Cabe destacar, que el término voluntario no sólo esta referido a la presencia de sujetos voluntarios y trabajo no remunerado enmarcados en organizaciones de heteroayuda, altruistas, no lucrativas, de proyección externa y de beneficio público, sino a aspectos más volitivos ligados a comportamientos asociativos, una voluntad que surge de iniciativas cívicas (Zurdo, 2007). El voluntariado debiera ser una práctica de concientización, tanto para la comunidad como para quienes lo ejercen. En el diálogo de experiencias, saberes y conocimientos de los voluntarios y la comunidad se pueden elaborar nuevas formas de comprensión de los procesos de participación en las soluciones que se intenten. Se trata de un proceso psicológico actualizado y sufrido por las personas donde se va forjando una nueva conciencia de la propia realidad (Aguayo, 2003).

Estas características del voluntariado son algunas de las que fundamentan la investigación y a partir de ellas surge la interrogante de considerar si el desarrollo del voluntariado produce cambios en la responsabilidad social de los estudiantes de educación superior.

### 3. METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN

Corresponde a un estudio cuantitativo, no experimental observacional, de cohorte longitudinal, a través de un diseño de pre y post test, basado en el Modelo Rubin de Inferencia Causal, que extiende las propiedades del experimento verdadero al constituir un grupo contrafáctico para inferir causalidad de la variable experimental.

La investigación considera dos variables principales: primero la variable "**Responsabilidad Social**" que corresponde a la variable dependiente, la cual es una variable continua que se mide a partir de las puntuaciones obtenidas en la escala construida por Carmen de la Calle, José Manuel García Ramos y Pilar Gimenez (2007), donde cada uno de los ítemes, de las cinco

dimensiones, se puntúa de 1 a 6 según el valor asignado. Y segundo, la variable tratamiento, "**Exposición al Voluntariado**", variable categórica dicotómica, la cual indica si el joven universitario participa o no en actividades de voluntariado permanente. Además, se caracteriza a la población de estudio y se desarrolla el "propensity score matching", a través de las siguientes variables: sexo, edad, ciudad de origen, estado civil, nº de hijos, institución de educación superior, área de estudio, años de carrera, rendimiento académico, colegio de procedencia, comuna de residencia, con quién habita, religión, número de personas grupo familiar, ingreso grupo familiar, dinero disponible mensualmente por el o la joven, experiencias previas de voluntariado, duración, motivos para realizar voluntariado, motivos de no participación en voluntariado, motivos de abandono previo del voluntariado, participación de algún miembro de la familia en voluntariado, participación en organizaciones sociales e inscripción en registros electorales. Esto, con el fin de reducir los sesgos de la investigación al parear los grupos a partir de estas variables y conformar un grupo control con características similares al tratamiento.

La población de estudio correspondió, para el grupo tratamiento, a jóvenes estudiantes de educación superior, de 18 a 29 años, de la Provincia de Concepción que se inscribieran y ejecutasen proyectos de voluntariado en forma sistemática por un mínimo de tres meses en alguna institución no gubernamental que tuviese como objetivo superar la pobreza o la vulnerabilidad social. Para el grupo control fueron las mismas características básicas. Sin embargo, este grupo de estudiantes no desarrolló la experiencia de voluntariado.

El instrumento de recolección de la información constó de los apartados: Identificación del encuestado, características del encuestado y la escala de medición de variable "**Responsabilidad Social**", desarrollada en España, por los autores Carmen de la Calle, Pilar Armentia y Miguel Ortega de La Fuente, de la Universidad Francisco de Vitoria; y José Manuel García Ramos de la Universidad Complutense de Madrid (2008).

Se desarrolló la aplicación de instrumento (pre-test) durante los meses de septiembre y octubre del 2009, a 41 jóvenes del grupo tratamiento y a 393 estudiantes de los cuales se

conformaría el grupo control. Posteriormente, se desarrolló el pareo de puntajes de propensión para conformar el grupo control definitivo, lográndose aparear 31 casos del grupo tratamiento con 31 casos del grupo control. El puntaje de propensión es definido por D'agostino (1998) como la probabilidad condicionada del grupo control de ser tratado, dadas las covariables individuales. Este procedimiento se utilizó para balancear las covariables en los dos grupos, y por tanto reducir estos sesgos. Es por esta razón que del total de la población encuestada del grupo control (393) fue necesario desarrollar el pareo para así escoger a los casos controles finales (31).

Luego de un mínimo de tres meses –marzo y abril de 2010– se aplicó el instrumento post test a los 31 jóvenes del grupo tratamiento y a los 31 jóvenes del grupo control para comenzar a realizar los análisis correspondientes, que fueron desarrollados a través del Programa computacional SAS (Statistical Analysis System).

#### 4. ANÁLISIS DE RESULTADOS Y CONCLUSIONES

El análisis de las variables de contexto utilizadas para la conformación final de los grupos de estudio, permitió caracterizar a los jóvenes que desarrollaron voluntariado en las instituciones sociales estudiadas. Este grupo estuvo conformado mayoritariamente por mujeres entre 18 y 22 años que residían en la provincia de Concepción, solteros(as), sin hijos, estudiantes de los primeros años de carreras pertenecientes al área de la salud y de la ingeniería –en su mayoría de la Universidad de Concepción– cuyo promedio de notas se encontraba alrededor del 5,3. Provenían de liceos municipales, habitaban con sus familias de origen, en su mayoría en las comunas de Concepción y Talcahuano, de religión católica, con familias de 4 a 5 integrantes cuyo ingreso promedio era alrededor de \$600.000, con un dinero de disposición personal de \$50.000 aproximadamente.

Gran porcentaje de estos jóvenes no tenía experiencia previa en voluntariado. Declararon no haberla tenido por “desinformación” y “falta de tiempo”. Por su parte, quienes la tuvieron manifestaron que fue motivada principalmente por “ayudar a los demás” y quienes la abandonaron indicaron que esto fue, en su mayoría,

debido a “otras razones” (no especificadas).

Un alto número de jóvenes estudiados declaró no tener familiares que realizaran voluntariado. Sin embargo, el grupo tratamiento presentó más jóvenes con familiares voluntarios, principalmente madre o hermano(a), quienes participaban en ONG u organizaciones religiosas.

Este grupo de estudiantes se caracteriza por participar mayoritariamente en organizaciones de tipo universitaria y religiosa y por presentar además un bajo porcentaje de inscripción en los registros electorales.

Todas las características mencionadas fueron de interés para el estudio, pues este grupo de jóvenes que realizó voluntariado es el que concentró el mayor puntaje de Responsabilidad Social en ambos momentos de la medición, estableciendo sus mayorías porcentuales en la categoría Alta/Muy Alta Responsabilidad Social, tanto en su medición general como en cada una de sus dimensiones. Esto es contrario a lo que sucedió con el grupo control, el cuál estableció su mayoría en las categorías Medio/medio Alta Responsabilidad Social en ambos momentos y en todas sus dimensiones.

La Responsabilidad Social entendida –para efectos de esta investigación– como “estudiantes con la capacidad de comprometerse, de escucha y dialogo, de tomar distancia ante los problemas, de saber mirar a través de los ojos del otro, de aprender a ponerse en su lugar, de tener un pensamiento ético, capaz de identificar las partes de un todo y su interdependencia, de tener empatía, de entender el sentido auténtico del servicio de la solidaridad y de la compasión, de padecer con el otro” (De la Calle, García y Giménez, 2007) fue medida a través de las dimensiones que los autores plantean, arrojando resultados interesantes sobre nuestros jóvenes estudiantes de educación superior.

Como principal resultado se presentan dos tablas con las diferencias entre e intra grupos respecto a la variable responsabilidad social.

**Tabla 1**

Diferencia entre grupos Variable Responsabilidad Social en Estudiantes de Educ. Superior. Concepción 2009.

	Pre-test		Post-test	
	Tratamiento	Control	Tratamiento	Control
Media	5,23	4,63448	5,4246	4,7399
Desviación estándar	0,4733	0,8697	0,4677	0,7704
T-student	3,35		4,23	
pr> /t/	0,0016		0,0001	

Fuente: elaboración propia.

**Tabla 2**

Diferencia Post test-Pre test Variable Responsabilidad Social en Estudiantes de Educ. Superior. Concepción 2009.

	Grupo Tratamiento	Grupo Control
	Diferencia Post test-Pre test	Diferencia Post test-Pre test
Media	0,1946	0,1051
Desviación estándar	0,4356	0,5565
T-student	2,49	1,05
pr> /t/	0,0187	0,3015

Fuente: elaboración propia.

A partir de los resultados de la investigación se concluye que uno de los hallazgos más importantes del estudio fue que, antes de desarrollar la experiencia, los estudiantes de enseñanza superior que realizaron voluntariado permanente obtuvieron altos puntajes en la medición general de Responsabilidad Social, mostrando diferencias significativas en comparación con aquellos que no experimentaron el voluntariado. Este fue un primer hallazgo de la investigación.

De acuerdo a lo que plantean diversas teorías que abordan la motivación que presentan las personas que realizan voluntariado (teoría del intercambio social, teoría funcional, teoría del capital social, teoría del capital humano, teoría de las normas sociales, entre otras) no existe certeza de que al momento de decidir desarrollar una experiencia de voluntariado, el poseer una alta Responsabilidad Social fuese una característica inherente a la persona. Al respecto, la mayor parte de los estudios de voluntariado apuestan a que el desarrollo del mismo genera y

promueve un mayor compromiso y responsabilidad social. De acuerdo con esto, es fundamental estudiar en investigaciones futuras los factores que intervienen en esta Responsabilidad Social previa. Por el momento, las diferencias iniciales de los grupos estudiados respecto a la Responsabilidad Social, a pesar de ser grupos pareados a partir de variables de contexto observables, permitieron inferir que muchas de las variables involucradas en la toma de decisión de hacer voluntariado correspondían a variables no observables, relacionadas con ámbitos internos del estudiante.

Al considerar las dimensiones de la Responsabilidad Social en su medición inicial, se presentaron los mayores puntajes del grupo tratamiento en "Ejercicio profesional más comprometido" y "Formación de conciencia social". Esto se relaciona posiblemente con la formación universitaria, aspectos comúnmente más trabajados por las instituciones de educación superior. Por su parte, la dimensión "Conocimiento de la realidad

del sufrimiento ajeno” concentró los menores puntajes, indicando también que el desarrollo de acciones prácticas y reflexivas en torno a la vinculación con otras realidades no es un ámbito tan potenciado por las instituciones de educación superior.

En este contexto, en que los jóvenes que comienzan a desarrollar voluntariado, poseen una Alta Responsabilidad Social al momento inicial, se analizaron los cambios producidos en esta variable a partir del desarrollo de esta experiencia.

Los jóvenes que comienzan a desarrollar voluntariado tienen una muy alta/alta Responsabilidad Social, la cual experimenta un cambio significativo con la ejecución de esta experiencia. Descubriéndose que la variable exposición al voluntariado tiene un **efecto bajo en la Responsabilidad Social**, explicando solo un 8,95% de los cambios en esta variable.

En ambos grupos (tratamiento y control) se presentó un incremento en la media de sus puntajes al considerar ambas mediciones. Sin embargo, es en el grupo tratamiento donde existe un incremento significativo.

Esta situación da cuenta de que en la Responsabilidad Social de los estudiantes de educación superior influyen muchos factores, necesarios de indagar en investigaciones futuras. Por ejemplo, uno de los factores medidos en la población estudiada fue la experiencia previa en voluntariado, demostrándose diferencias significativas de Responsabilidad Social en la medición inicial entre quienes desarrollaron esta experiencia previa y quienes no; y mostrando que quienes

realizaron voluntariado previo tenían mayor puntaje de Responsabilidad Social. Por otro lado, se demostró que el sexo del estudiante y el tener familiares haciendo voluntariado no generaba diferencias significativas en las medias de la Responsabilidad Social en la medición inicial.

En este contexto, se puede inferir a partir de la investigación, que el ejercicio del voluntariado es consecuencia de una Alta Responsabilidad Social y que esta experiencia ayuda a reafirmarla y potenciarla. Por lo cual, es desafío para las instituciones sociales que deseen convocar a jóvenes voluntarios el crear instancias formativas dentro del voluntariado que inviten a la generación de aprendizajes significativos a partir de la experiencia, tal como plantea John Dewey, en los fundamentos del Aprendizaje-Servicio. Esto es fundamental al considerar que muchas de las instituciones sociales tienen en sus “discursos institucionales” el generar transformación en los propios voluntarios.

En este mismo ámbito, son las entidades de educación superior quienes deben potenciar la responsabilidad social como parte de la formación universitaria e invitar a los jóvenes a participar de actividades como el voluntariado, que les permitan poner a prueba esta Responsabilidad Social. Tal como menciona Jiménez (2002) en el contexto del Proyecto Universidad Construye País: “es necesario formar a futuros profesionales capaces de aportar al desarrollo sostenible de nuestro país, donde es fundamental incorporar todas aquellas experiencias que permitan transformar e incorporar conciencia social en los jóvenes”.

Al analizar cada una de las dimensiones se observan los siguientes resultados:



**Tabla 3**

Diferencia entre grupos Dimensión 1 de Responsabilidad Social: compromiso con los demás en estudiantes de Educación Superior. Concepción, 2009.

	Pre-test		Post-test	
	Tratamiento	Control	Tratamiento	Control
Media	5,1882	4,6935	5,586	4,6237
Desviación estándar	0,7159	1,0845	0,4125	0,9006
T-student	2,12		5,41	
pr>/t/	0,0389		<.0001	

Fuente: elaboración propia.



**Tabla 4**

Diferencia Post test-Pre test Dimensión 1 de Responsabilidad Social: compromiso con los demás en estudiantes de Educación Superior. Concepción, 2009.

	Grupo Tratamiento	Grupo Control
	Diferencia Post test-Pre test	Diferencia Post test-Pre test
Media	0,3978	-0,07
Desviación estándar	0,6759	0,6636
T-student	3,28	-0,59
pr> /t/	0,0027	0,5620

Fuente: elaboración propia.

Respecto a la dimensión “Compromiso con los demás” se concluye que los jóvenes que desarrollan voluntariado tienen un alto “compromiso con los demás” al momento de iniciar la experiencia, lo cual se incrementa significativamente una vez que es desarrollada. Esto significa, de acuerdo al concepto de responsabilidad social utilizado, que los estudiantes que desarrollan voluntariado tienen una mirada distinta de la realidad social, dejando de lado los prejuicios. Esta mirada se fortalece con el desarrollo de la experiencia de voluntariado, ya que la exposición al voluntariado tiene un **efecto de un 46,78% en esta dimensión**. Esta situación es muy importante de considerar, pues es la única dimensión de la variable estudiada en la que el voluntariado

genera un efecto significativo en los cambios producidos entre ambas mediciones. Esto concuerda con lo que plantean Thompson y Toro (2000) en relación a que el voluntariado genera un aprendizaje de doble vía que produce una transformación real de la conciencia hacia otras formas de solidaridad que llevan a una mayor responsabilidad y compromiso con el otro. De ahí la importancia de continuar potenciando esta prácticas voluntarias permanentes, pues como plantea Kilksberg (2007) “mientras más se tiene la experiencia de voluntariado más se despierta compromiso con él” y de esta forma con las instituciones sociales en las que se vincula y con los usuarios de éstas.



**Tabla 5**

Diferencia entre grupos de la Dimensión 2 de Responsabilidad Social: descubrimiento de valores en Estudiantes de Educ. Superior. Concepción 2009.

	Pre-test		Post-test	
	Tratamiento	Control	Tratamiento	Control
Media	5,2043	4,6613	5,4086	4,8602
Desviación estándar	0,632	1,1209	0,5525	0,8757
T-student	2,35		2,95	
pr> /t/	0,0230		0,0048	

Fuente: elaboración propia.

**Tabla 6**

Diferencia Post test-Pre test Dimensión 2 de Responsabilidad Social: descubrimiento de valores en Estudiantes de Educ. Superior. Concepción 2009.

	Grupo Tratamiento	Grupo Control
	Diferencia Post test-Pre test	Diferencia Post test-Pre test
Media	0,2043	0,1989
Desviación estándar	0,6172	0,8056
T-student	1,84	1,37
pr>/t/	0,0752	0,1793

Fuente: elaboración propia.

En relación a la dimensión: “Descubrimiento personal de los valores” de los jóvenes estudiantes, se concluye que, al momento de iniciar esta experiencia, quienes desarrollan voluntariado obtienen un mayor puntaje en esta dimensión respecto a aquellos que no lo desarrollan. Esta situación se mantiene al pasar los meses, donde ambos grupos de estudiantes aumentan su puntaje en forma proporcional. Al analizar las diferencias provocadas entre el pre y post test, se descubre que éstas no son significativas y que estos cambios no son atribuibles a la experiencia de voluntariado. En este sentido cabe destacar las diferencias iniciales, donde los jóvenes que se inscriben para desarrollar experiencias de voluntariado son quienes, de acuerdo a la

definición de los autores De la Calle, García y Giménez (2007) presentan valores como generosidad, fidelidad, constancia, perseverancia, entre otros, aumentando el deseo de comprender a los demás, de ponerse en su lugar, intercambiar ideas, sentimientos, anhelos y proyectos.

Llama la atención que la experiencia de voluntariado no genere cambios en esta dimensión, considerando que las instituciones sociales que trabajan con voluntarios, en general apelan a los valores como ejes que conducen al cumplimiento de sus misiones institucionales. Por lo cual, es importante que las instituciones consideren estos aspectos para fortalecer el ámbito valórico en la formación de los voluntarios y así potenciar su responsabilidad social.

**Tabla 7**

Diferencia entre grupos de la Dimensión 3 de Responsabilidad Social: formación de Conciencia Social en Estudiantes de Educ. Superior. Concepción 2009.

	Pre-test		Post-test	
	Tratamiento	Control	Tratamiento	Control
Media	5,2796	4,5538	5,3763	4,8065
Desviación estándar	0,4989	0,9452	0,5931	0,8966
T-student	3,78		2,95	
pr>/t/	0,0005		0,0047	

Fuente: elaboración propia.



**Tabla 8**

Diferencia Post test - Pre test Dimensión 3 de Responsabilidad Social: formación de Conciencia Social en Estudiantes de Educ. Superior. Concepción 2009.

	Grupo Tratamiento	Grupo Control
	Diferencia Post test-Pre test	Diferencia Post test-Pre test
Media	0,0968	0,2527
Desviación estándar	0,5388	0,6293
T-student	1,00	2,24
pr> /t/	0,3253	0,0330

Fuente: elaboración propia.

Sobre la “**Formación de conciencia social**” de los estudiantes, son los jóvenes que desarrollan voluntariado quienes, en ambas mediciones, presentan un mayor puntaje promedio en esta dimensión, estableciéndose diferencias significativas con el grupo control. Ambos grupos incrementan su puntaje al pasar los meses. Sin embargo, el grupo tratamiento no presenta una diferencia significativa entre ambas mediciones. Por su parte, el grupo control presenta diferencias significativas entre el post test y el pre test, experimentando un aumento en su promedio. En este contexto, no son atribuibles a la experiencia de

voluntariado los cambios producidos en la dimensión “**Formación de conciencia social**”. Llama la atención el aumento en el puntaje promedio en el grupo control entre ambas mediciones, el cual probablemente está relacionado con el terremoto ocurrido el 27 de febrero de 2010, que produjo efectos psico-sociales importantes en la población de la región, donde a través de los medios de comunicación se generó una sensibilidad especial y una visibilización de realidades y problemáticas sociales, antes ocultas, que permitieron conocer y tomar mayor conciencia de la realidad.



**Tabla 9**

Diferencia entre grupos de la Dimensión 4 de Responsabilidad Social: conocimiento realidad sufrimiento ajeno en Estudiantes de Educ. Superior. Concepción 2009.

	Pre-test		Post-test	
	Tratamiento	Control	Tratamiento	Control
Media	4,914	4,4785	5,1774	4,6667
Desviación estándar	0,725	1,0181	0,7289	0,8433
T-student	1,94		2,55	
pr> /t/	0,0571		0,0134	

Fuente: elaboración propia.



**Tabla 10**

Diferencia Post test - Pre test Dimensión 4 de Responsabilidad Social: conocimiento realidad sufrimiento ajeno en Estudiantes de Educ. Superior. Concepción 2009.

	Grupo Tratamiento		Grupo Control	
	Diferencia Post test-Pre test		Diferencia Post test-Pre test	
Media	0,2634		0,1882	
Desviación estándar	0,8529		0,7081	
T-student	1,72		1,48	
pr>/t/	0,0958		0,1494	

Fuente: elaboración propia.

Respecto al “Mayor conocimiento de la realidad del sufrimiento ajeno” se observa que es en esta dimensión donde ambos grupos concentran menores puntajes en el pre test, en relación al resto de las dimensiones. En ambos momentos de medición, es el grupo de estudiantes que desarrolla voluntariado el que tiene un mayor

puntaje promedio.

De acuerdo a los resultados de los análisis, la diferencia entre pre y post test del grupo tratamiento no es significativa, al igual que la diferencia entre ambas mediciones del grupo control. Por lo tanto, los cambios producidos en esta dimensión no se pueden atribuir a la experiencia de voluntariado.



**Tabla 11**

Diferencias entre grupos de la Dimensión 5 de Responsabilidad Social; ejercicio profesional más comprometido en estudiantes de Educación Superior. Concepción, 2009.

	Pre-test		Post-test	
	Tratamiento	Control	Tratamiento	Control
Media	5,5914	4,8602	5,6075	4,8333
Desviación estándar	0,5197	1,0533	0,4764	1,0715
T-student	3,47		3,68	
pr>/t/	0,0012		0,0007	

Fuente: elaboración propia.



**Tabla 12**

Diferencia Post test - Pre test Dimensión 5 de Responsabilidad Social: ejercicio profesional más comprometido en Estudiantes de Educ. Superior. Concepción 2009.

	Grupo Tratamiento	Grupo Control
	Diferencia Post test-Pre test	Diferencia Post test-Pre test
Media	0,0161	-0,027
Desviación estándar	0,5098	0,6456
T-student	0,18	-0,23
pr > /t/	0,8614	0,8183

Fuente: elaboración propia.

Sobre el “Planteamiento del ejercicio profesional más comprometido” referido a que el universitario proyecte sus deseos de seguir trabajando como un profesional socialmente responsable, la investigación arroja que aquellos estudiantes que desarrollan voluntariado tienen un mayor puntaje en el planteamiento del ejercicio profesional comprometido al momento de ingresar a hacer voluntariado respecto del grupo control, diferencia que es significativa, manteniendo la tendencia que se ha dado en todas las dimensiones.

Como resultado del análisis se demuestra que la exposición al voluntariado no genera un efecto significativo en la dimensión “Planteamiento del ejercicio profesional más comprometido”.

Cabe mencionar, que es en esta dimensión donde ambos grupos concentran los mayores promedios del puntaje, lo que da luces de que las entidades de educación superior promueven la Responsabilidad Social principalmente en esta área. A partir de esto, es interesante poder indagar en investigaciones futuras sobre la influencia de esta dimensión en la decisión de realizar voluntariado, ya que pareciera ser una de las dimensiones más definidas al momento de

ingresar a desarrollar esta experiencia.

Una vez declarados los primeros hallazgos de esta investigación, queda pendiente para futuras investigaciones, indagar con mayor profundidad en los factores que inciden en la Responsabilidad Social de los jóvenes de educación superior de nuestra provincia. Este aspecto será de interés tanto para las instituciones de educación superior como para las instituciones sociales que trabajan con voluntarios. Lo anterior, debido a que esta investigación deja en evidencia que los jóvenes que poseen una alta Responsabilidad Social son quienes participan en voluntariados comprometidos de largo plazo. Frente a esto, es una tarea conjunta el poder promover cada una de las dimensiones de esta variable en los jóvenes, invitando así a las entidades de educación superior a incentivar y generar instancias que promuevan la Responsabilidad Social en sus alumnos, especialmente en aquellos pertenecientes a los primeros años de formación profesional, a través de la promoción de experiencias de voluntariado comprometido a largo plazo, para que a medida que avancen en sus estudios puedan fortalecer esta Responsabilidad Social.

En este sentido es importante potenciar las

políticas educacionales respecto a la promoción de la Responsabilidad Social Universitaria, RSU, que en los últimos años se han puesto de relieve en nuestra región, a través de proyectos particulares como Universidad Construye País o Proyecto Mecesus de "Formación de profesionales con valores, actitudes y conductas que favorezcan el ejercicio de su responsabilidad social". Estas iniciativas pretendían incorporar cambios curriculares en las entidades de educación superior teniendo como principio la responsabilidad social y su promoción en el alumnado. Al respecto, estos proyectos han logrado avances en forma paulatina, pero aún queda mucho por recorrer, por lo cual es necesario introducir con mayor énfasis en las políticas educacionales esta temática y así poder ofrecer una formación universitaria integral a todos los estudiantes de nuestra región.

Por otro lado, los resultados de la investigación, aportan un diagnóstico de quienes participan en estas actividades, donde se observan características comunes que dejan fuera a una gran cantidad de jóvenes. Esta situación, puede estar relacionada con los llamados a participar como voluntarios que desarrollan las instituciones sociales, que son focalizadas en ciertos sectores, carreras y/o universidades. Además, no todas las instituciones de educación superior potencian estas actividades en su alumnado ni dan relieve a la participación estudiantil, por lo cual no generan espacios de vinculación con la sociedad civil.

Es así que el voluntariado como expresión de participación juvenil y ciudadana es un aspecto a potenciar en nuestro país. Sin embargo, no existen estrategias de desarrollo nacionales o regionales ligadas al voluntariado. El Programa de Fomento al Voluntariado de la División de Organizaciones Sociales de nuestro país se enfoca en potenciar instancias de participación ciudadana en general y no específicamente del voluntariado (Alcalá, 2003). Se encuentra en el Senado un proyecto de ley de participación ciudadana que incorpora el voluntariado, como primer intento de legislación al respecto. Aún con esto, es deficiente

el nivel de importancia que se le otorga en comparación con otros países desarrollados como España, donde es consignéado como fundamental en la expresión de ciudadanía, existiendo planes estatales de voluntariado, apoyo estatal a su desarrollo, planes de formación a los voluntarios y acciones tendientes a su promoción con financiamiento estatal (Plataforma de Voluntariado España, 2010). Incorporar el voluntariado dentro de las políticas sociales de nuestro país, es un paso que está lejos de concretarse mientras no existan definiciones consensuadas sobre el término, y las instituciones sociales no se organicen y le den el realce necesario. Esta forma de participación ciudadana ha evolucionado y se está instaurando cada vez con mayor fuerza en nuestro país como canalizador y promotor de expresiones de responsabilidad social de los ciudadanos.

En este contexto, son necesarias investigaciones como esta, que consideren la importancia del voluntariado y su impacto sobre diversas variables, descubriendo además los factores motivaciones que inciden, para dar luces a las instituciones sociales de cómo promoverlo. Asimismo, faltan estudios sobre la responsabilidad social que apoyen las iniciativas para incentivarla. Si queremos un país integrado que participe activamente en la superación de las problemáticas sociales, debemos partir por considerarnos responsables de lo que ocurre en nuestra región y país y expresar en acciones concretas este compromiso social.

Promover el voluntariado desde esta perspectiva, permite que las prácticas desarrolladas por las instituciones sociales, para superar situaciones de pobreza y vulnerabilidad social, a través de los voluntarios tengan una mejor calidad y sean desarrolladas bajo una mirada de compromiso social. En este sentido, la investigación permitió visualizar al voluntariado como una expresión de Responsabilidad Social y a la vez como un fortalecedor de ésta en los jóvenes estudiantes de educación superior. Se realiza así el voluntariado juvenil, considerando que "la juventud se ubica

en una situación privilegiada para aportar al desarrollo, por lo que surge necesario promover el voluntariado juvenil como un eje central de las políticas de juventud y de las propias agendas de desarrollo" (Rodríguez, 2000). Lo que demuestra aún más la necesidad de incorporar esta temática en las políticas sociales de educación, de superación de la pobreza, de participación ciudadana y de juventud.

## BIBLIOGRAFÍA

- + Aguayo, F., 2003. Voluntariado y transformación social. *Revista CIS*, 2 (3).
- + Chacón y Vecina, 2002. *Gestión del voluntariado*. España: Síntesis S. A.
- + D'Agostino, R., 1998. Tutorial in biostatistics propensity score methods for bias reduction in the comparison of a treatment to a non-randomized control group. *Statistics in Medicine*, 17, pp. 2265- 2281.
- + De la Calle, C., García, J., 2007. La formación de la responsabilidad social en la universidad. *Revista Complutense de Educación*, V.18 (2), pp. 47-66.
- + División de Organizaciones Sociales, 2009. *Estado y voluntariado: a realidad de un alianza promisorio*. Santiago: Agencia de Cooperación Técnica.
- + Jiménez, M., 2002. Santiago. *Educación para la responsabilidad social*. [En línea] Disponible en: <<http://www.prohumana.cl/minisitios/feria/presenta/Educacion.pdf>>.
- + Navarro, G., 2005. Comportamiento Socialmente Responsable. [En línea] Disponible en: <<http://lahoradelaetica.files.wordpress.com/2008/02/comportamiento-socialmente-responsable.pdf>>
- + Rivera, N., y Rosa, M., 2004. La responsabilidad social: cómo la viven tres grupos de estudiantes de enseñanza media en Chile. *Revista Psykhe*, 13 (2).
- + Rodríguez, E., 2000. Voluntariado, participación, equidad y ciudadanía: los jóvenes como actores estratégicos del desarrollo. En: Dirección Nacional de la Juventud de la Argentina. *Prácticas Óptimas en torno al Voluntariado Juvenil*. Buenos Aires 18 agosto al 1 de septiembre de 2000.
- + Thompson, A., y Toro, O., 1999. El voluntariado social en América Latina: tendencias, influencias, espacios y lecciones aprendidas. *Revista Sociedad Civil*, III (9).
- + Vallaeys, F., 2008. ¿Qué es la responsabilidad social universitaria? [En línea] Disponible en: <<http://www.deres.org.uy/archivos/docs/manual.pdf>>.
- + Zurdo, A., 2007. La Dimensión corporativa del tercer sector. Los tipos de organizativos del voluntariado. *Revista Internacional de Sociología*, LXV, (47), pp. 117-143.



# Participación Laboral Juvenil

# CULTURA DEL EMPLEO EN JÓVENES EN SITUACIÓN DE POBREZA<sup>1</sup>

Maya Zilveti Vásquez  
Universidad de Chile



Palabras Claves:

Dimensiones  
socioculturales  
Condición juvenil  
Jóvenes en  
condiciones de  
pobreza  
Empleo  
Precarización laboral

El presente artículo analiza los determinantes socioculturales de la participación laboral del segmento juvenil en condiciones de vulnerabilidad social, con el objeto de indagar en los elementos implicados, tanto en las dinámicas actuales de no inserción laboral como en los mecanismos subjetivos de reproducción de la pobreza. A grandes rasgos, plantea la estructuración, por parte de los y las jóvenes de menor nivel socioeconómico, de una relación en torno al empleo, cuyos contenidos específicos se revelan incompatibles con la matriz cultural laboral consolidada durante la sociedad moderna, lo cual anticipa la obligatoriedad de renovar las ópticas desde las cuales la sociedad y sus instituciones han convenido en observar e intervenir la problemática del empleo joven en tanto mecanismo de inclusión y movilidad social.

<sup>1</sup> Articulado basado en la Tesis para optar al título de Magíster en Antropología y Desarrollo de la Universidad de Chile. Profesor Guía: Claudio Duarte

## INTRODUCCIÓN

Probablemente, uno de los principales consensos en materia de política social, corresponde al vínculo entre exclusión del mercado laboral y pobreza. Por ello no es de extrañar que gran parte de las respuestas gubernamentales orientadas a superar las condiciones de vulnerabilidad social que afectan a la población joven de menor nivel socioeconómico se traduzcan en iniciativas dirigidas a incrementar la empleabilidad juvenil a través de la implementación de políticas activas de empleo, que pretenden mejorar las condiciones de acceso, ingreso, permanencia y desarrollo laboral de la población joven que compone la fuerza de trabajo.

No obstante la puesta en marcha de tales herramientas, la desocupación juvenil en Chile duplica actualmente al desempleo adulto (OIT, 2007a)<sup>2</sup>, concentrándose en el tramo etario de 15 a 19 años y en los niveles de menores ingresos (Casen, 2009); siendo caracterizada como una problemática que presenta atributos universales e independientes del nivel de desarrollo, crecimiento económico y evolución del desempleo general (Tokman, V. 2003).

Más aún, observaciones expertas sugieren la existencia de una asimetría en el comportamiento del desempleo juvenil en relación al crecimiento, que explicaría la baja sensibilidad de este fenómeno a los ciclos económicos nacionales, aspecto expresado en el alto impacto que recibe frente a procesos de desaceleración o contracción económica, la tardanza en los beneficios ante períodos de auge y la focalización en esta población de procesos de reajuste necesarios en pro de la recuperación (Tokman, V., 2003 y OIT, 2007a).

A esta situación se añaden inequidades de orden socioeconómico que determinan para los y

las jóvenes de menores ingresos, niveles de desempleo relativo y temporalidad, así como porcentajes de insatisfacción laboral ostensiblemente superiores a los registrados para los segmentos de mayores ingresos; además de una escasa vinculación entre la actividad desempeñada y los estudios previamente realizados o actualmente en curso (Ferrada, R., Krauss, F. y Zilveti, M. en Injuv, 2009).

Ante este escenario y considerando que nos encontramos en una época en la que la población juvenil ha alcanzado su mayor representatividad en términos demográficos, en forma sistemática la totalidad de los gobiernos asumidos tras el retorno de la Democracia, ha coincidido en definir como ámbito prioritario de intervención, la lucha contra la desocupación y la marginalidad social que afecta a miles de jóvenes chilenos (Larraechea, I. y Guzmán, A., 2002).

Dicho imperativo, ha conducido tanto a académicos como responsables del diseño de políticas públicas enfocadas en esta temática, a analizar y reflexionar en torno a las principales limitaciones de los instrumentos empleados. Entre éstas, comunicaciones expertas reconocen en tales iniciativas, serias dificultades para reclutar y aún más para retener a jóvenes en mayor situación de vulnerabilidad relativa (Jacinto, C. y Gallart, M. A., 1998)<sup>3</sup>; así como un nivel de cobertura insuficiente (Abdala, E., 1997; Escárate, J., 2006; Fernández, P. y Charlín, M., 2006; Jacinto, C. y Gallart, M. A., 1998) en relación con la magnitud de la población potencial a la que se orientan<sup>4</sup>.

Si bien es cierto que parte del déficit de emplazamiento, cobertura y focalización ha sido atribuido a limitaciones a nivel de los recursos disponibles para la implementación de este tipo

<sup>2</sup> De acuerdo a la Encuesta Nacional de Empleo para el trimestre móvil mayo-julio 2009, la tasa de desocupación de los/as jóvenes entre 15 a 24 años alcanzó el 25% (15-19 años: 32,9% y 20-24 años: 22,8%); mientras que para la población adulta (25-64), este indicador se mantuvo bajo el 9% (INE, 2009).

<sup>3</sup> De acuerdo a estas autoras, el término vulnerabilidad relativa indica a la población que ostenta mayor tasa de desempleo, conformada en nuestro país por los y las jóvenes sin ocupación previa, las mujeres y las personas con menor nivel socioeducativo.

<sup>4</sup> A modo de ejemplo, el Programa Aprendices, catalogado como programa exitoso en materia de capacitación e inserción laboral, logró una colocación anual durante el año 2005, de aproximadamente 1.200 jóvenes, frente a un grupo objetivo potencial de alrededor de 235.000 personas (Escárate, J., 2006).

de herramientas, además del empleo de estrategias de difusión e información inadecuadas, un conjunto de observaciones indica como explicación causal de esta problemática, el **desinterés por parte de la población joven objetivo por participar de las ofertas, tanto en términos de los contenidos de capacitación implicados, como del tipo de inserción laboral provista por estos programas** (Jacinto, C. y Gallart, M. A., 1998).

Coherente con este diagnóstico, ha sido indicada la incapacidad de las políticas públicas existentes en materia de empleabilidad juvenil para “considerar las capacidades (...) disponibilidad de tiempo, necesidades e intereses de los/as jóvenes” (OIT, 2007b). En esta misma línea, se sostiene la pertinencia de instar a los/as jóvenes a descubrir sus motivaciones de futuro, junto con conocer y manejar el contexto laboral en el que se desenvuelven (Infante, C. en Injuv, 2007b).

Vinculado a lo anterior, se ha planteado la pertinencia de generar estudios e investigaciones orientadas a proveer información respecto de las actitudes y creencias de los/as jóvenes hacia el trabajo y la satisfacción laboral juvenil, entre otros aspectos (Weinstein, J. en Injuv 2007b). Asimismo, la Quinta Encuesta Nacional de Juventud otorgó particular importancia a las expectativas juveniles en torno al mundo del trabajo; en tanto su análisis posibilitaría acceder a las dimensiones que intervienen en la satisfacción laboral de los y las jóvenes con el trabajo y su relación con el mundo laboral (Injuv, 2007c).

En sintonía con tales requerimientos, las ciencias sociales han intentado responder, desde hace aproximadamente una década, a la necesidad de incorporar la mirada que los jóvenes construyen a partir de su propia relación con el mundo laboral (Dávila, O. y Ghiardo, F., 2007); a través de un conjunto de investigaciones orientadas a identificar y describir las **dimensiones de carácter sociocultural implicadas en la relación de los y las jóvenes con el mundo del trabajo**.

Los estudios dirigidos a detectar las representaciones y/o significados asociados al ámbito

laboral, así como las expectativas juveniles en torno al trabajo y la configuración de nuevas identidades laborales, pueden ser ubicados en esta perspectiva (Álvarez, C., Ibáñez, S. y Sepúlveda, L., 2000; Cepal/GTZ, 2004; Dávila, O. y Ghiardo, F., 2007). Vinculado a ello, un número considerable de investigaciones ha orientado sus objetivos a la caracterización de las trayectorias laborales de la población joven (Cepal/GTZ, 2004; Cepal, 2005), las principales barreras a la inserción laboral percibidas y las estrategias de búsqueda de empleo preferentemente utilizadas por este grupo (Cepal/GTZ, 2004; Dávila, O. y Ghiardo, F., 2007).

Como es posible visualizar, **gran parte de las investigaciones de carácter sociocultural referidas, se ha dirigido a observar y describir las respuestas desplegadas por la población joven en aras de alcanzar la inserción laboral, pero nada dicen de las observaciones y prácticas que los y las jóvenes estructuran a propósito de su condición de no inserción laboral y/o desempleo<sup>5</sup>**; en tanto elementos que intervienen y condicionan la participación de la población joven a nivel de los programas gubernamentales dirigidos a incrementar la empleabilidad juvenil.

En este punto parece claro que los estudios relativos al fenómeno del desempleo juvenil, han priorizado uno de los ángulos de observación posibles para abordar las dimensiones socioculturales relativas a esta temática, quedando por tanto un ámbito no cubierto de análisis. Este consiste precisamente en las **dimensiones socioculturales implicadas en la relación de la población joven en condiciones de pobreza con el no-empleo en tanto vivencia específica a la condición de desempleo y/o no inserción laboral**.

En consecuencia, el ángulo analítico que estructura el presente artículo, releva la necesidad de incorporar en los esfuerzos dirigidos a comprender los procesos a la base del **ajuste/desajuste entre las condiciones estructurales del mercado del trabajo y los esfuerzos gubernamentales desplegados en este ámbito**,

<sup>5</sup> Si bien ambos términos –desempleo– y –no inserción laboral– connotan la exclusión del mercado laboral, el desempleo supone la realización por parte de las personas afectadas por esta situación, de determinadas acciones dirigidas a la obtención de un empleo. En virtud de esta distinción, el desempleo implica necesariamente no inserción laboral, no así a la inversa; vale decir, la no inserción puede no ser conceptualizada como desempleo si es que el individuo no desarrolla actividades dirigidas a alcanzar un empleo.

la relación que establece la población joven de menor nivel socioeconómico en torno al empleo, a partir de las percepciones, conceptualizaciones y comportamientos relativos tanto a la inserción laboral, como a la exclusión funcional de este ámbito, en tanto categorías que se auto-implican.

En este sentido, el término *No Empleo* corresponde a una categoría estructurada en función de las observaciones, valoraciones y prácticas relativas a la no-participación laboral, lo cual no equivale a indagar únicamente en los discursos de los y las jóvenes no insertos/as laboralmente, sino que implica dirigir el foco de observación hacia las distinciones referidas a este ámbito de dominio. Desde esta perspectiva, el *No-Empleo* constituye el otro lado de la forma de la categoría *Empleo*.

En términos específicos, a lo largo de este artículo se abordan (1) las principales distinciones contenidas en las percepciones y conceptualizaciones construidas respecto de la situación de no-empleo, (2) las explicaciones causales referidas a la condición de no inserción laboral que experimenta el segmento juvenil y la generación de estrategias coherentes a tales relaciones, y finalmente, (3) las principales valoraciones asociadas a la situación de no-empleo.

El artículo que a continuación se presenta se estructura en cuatro apartados. En el primero de ellos se analiza brevemente la evolución histórica experimentada por la actividad trabajo y las relaciones de empleo, relevando la vinculación entre dichas formaciones y la consolidación de particulares modos de clasificación y valoración societal. En el siguiente apartado se describe la reestructuración de las relaciones de producción por parte de los y las jóvenes, a partir de los determinantes perceptuales de las nuevas formas de participación laboral juvenil.

En el apartado número tres, se consideran los **condicionamientos contextuales** que estructuran la perspectiva desde la cual esta población observa la problemática del empleo joven, focalizando el análisis en (1) las transformaciones suscitadas en el mercado productivo -producto principalmente de los procesos de precarización

laboral- y (2) los procesos de socialización laboral y emancipación joven. Tanto en el segundo como en el tercer apartado, los planteamientos desarrollados son apoyados con citas de los/as jóvenes participantes de la investigación<sup>6</sup>.

Finalmente, se presentan las principales discusiones y conclusiones que se desprenden de la investigación que da origen a este artículo, relevando la emergencia entre los y las jóvenes participantes, de una matriz cultural en torno al empleo que resulta incompatible con la norma de empleo consolidada durante la sociedad moderna y que refleja el dinamismo de los fenómenos vinculados a la inequidad social y la pobreza, a través de la estructuración de nuevas zonas de vulnerabilidad social. Asimismo, se analiza la pertinencia de las intervenciones en materia de pobreza y empleabilidad juvenil desarrolladas por el sector público, en función de las distinciones, valoraciones y prácticas contenidas en la configuración cultural recién indicada.

## 1. DEL TRABAJO AL EMPLEO: CONSOLIDACIÓN Y CRISIS DE LA NORMA SOCIAL

Resulta frecuente hallar en la literatura experta y en las comunicaciones profanas la utilización indiscriminada de los términos trabajo y empleo al hacer referencia al desempeño de una actividad remunerada. No obstante, esta aparente equivalencia semántica oculta distinciones operativas relevantes, a la hora de analizar tanto la naturaleza de ambos objetos como el tipo de vinculación estructurada en torno a ellos. En lo que sigue, se intentará delimitar el alcance de tales conceptualizaciones, atendiendo a su evolución sociohistórica y a las exigencias de redefinición que las nuevas inserciones laborales desarrolladas por la población joven imponen a estas categorías.

A lo largo de la historia, el **trabajo**<sup>7</sup>, ha experimentado diversas formas de existencia social que expresan, en función de la posición

<sup>6</sup> El marco epistemológico, teórico y los aspectos metodológicos que guiaron la investigación, se incorporan en el presente artículo como anexo.

<sup>7</sup> Entendido como la actividad productiva de determinados bienes y servicios, así como el conjunto de condiciones de ejercicio de dicha actividad (Maruani, M., 2000).

conferida a dicha actividad al interior de determinado orden sociopolítico, particulares modos de clasificación y valoración societal (Prieto, 2000).

Éstas han oscilado desde la ausencia de un rol definido y diferente del resto de los comportamientos humanos, con la consecuente inexistencia de una valoración específica a la actividad productiva en las Sociedades Primitivas; a la presencia de un trabajo polisemántico (Méda, D., 1995, en Prieto, C., 2000), aunque de naturaleza inequívocamente servil (Arendt, H., 1993), restringido a individuos ubicados en el eslabón inferior de la cadena social en la Grecia Clásica. También semejante al desprecio que despertaban las actividades de trabajo y particularmente las realizadas a cambio de un salario en la Sociedad Romana y el Antiguo Régimen; siguiendo con el ascenso del trabajo hacia una posición que aunque subordinada, aparece por primera vez, a partir de la conformación de gremios, como legítima y socialmente útil durante la Edad Moderna; hasta su glorificación en el orden social de la Modernidad (Prieto, C., 2000).

Dicho proceso implicó la configuración de un sistema de clasificación de actividades e individuos diferente, en el cual el trabajo pasará a convertirse en la categoría principal entre todas las actividades humanas y el trabajador en la categoría central de miembros de la sociedad, configurándose de esta forma, por primera vez en la historia, un proyecto de orden social estructurado en torno al trabajo y los trabajadores<sup>8</sup> (Prieto, C., 2000).

En el s. XX, esta centralidad es sustituida por el trabajo en forma de **empleo**<sup>9</sup>, a través de un proceso de transición surgido a fines del s. XIX, que incluyó la articulación de movimientos regulatorios específicos<sup>10</sup> y la instauración del paradigma de empleo homogéneo y estable (Castel, R., 1997). A partir de entonces, el empleo llegará a convertirse en un componente esencial de la definición de ciudadanía (Alonso,

L. E., 1999) y del vínculo social: no habrá forma de alcanzar una existencia social legítima que a través del mismo, quien no tenga un empleo (definido normativamente), no existe (Prieto, C., 2000).

Sin embargo, la crisis de la sociedad del trabajo se ha convertido, durante los últimos tiempos, en uno de los temas prioritarios de la ciencia y la política social (Offe, C., 1992). Las discusiones más sólidas giran en torno al cuestionamiento de su centralidad en las formaciones sociales actuales (Prieto, C., 2000), en la medida que crece el acopio de evidencias relativas a la pérdida por parte del trabajo remunerado, de la calidad subjetiva que le confería la función estructurante de la actividad vital, de la valoración social del sí mismo y de los demás (Offe, C., 1992).

Efectivamente, la alta tasa de respuesta que alcanza entre las y los jóvenes el “desinterés para trabajar por el momento” (Injuv, 2007c), el incremento de actividades informales al interior de este segmento, así como el aumento del número de trabajadores/as pertenecientes a este rango etario, empleados/as en trabajos temporales y/u ocasionales, de jornada parcial, etc., determinan la emergencia de nuevos actores y modalidades de inclusión/ exclusión en torno al trabajo remunerado, al tiempo que revelan el surgimiento de particulares vinculaciones en este ámbito.

El empleo del adjetivo “remunerado” al referirse al trabajo, resulta aquí fundamental, pues a la mencionada crisis, se añade el incremento experimentado a nivel de la participación de jóvenes en actividades de voluntariado (Injuv, 2007c). Es decir, al tiempo que se eleva el contingente de jóvenes que permanece excluido del mercado laboral, proliferan inserciones que escapan a la norma social hegemónica de empleo y aumenta entre los/as jóvenes, la realización de actividades conceptualizables

<sup>8</sup> No obstante, de acuerdo a este autor, la centralidad adquirida por el trabajo no constituyó una operación que incluyese a todas las personas que realizan la actividad trabajo, sino solo a las que participan del espacio público de la economía. Es decir, a aquellas que “trabajan” a cambio de una retribución monetaria o salario: quedando por tanto excluidas de esta clasificación las actividades desempeñadas en el espacio de lo privado, como las de índole doméstica desarrolladas por las mujeres.

<sup>9</sup> Definido como las modalidades de entrada y salida del mercado del trabajo; junto a la traducción de la actividad laboral en determinados derechos y estatutos sociales (Maruani, M., 2000).

<sup>10</sup> Tales como regulación de las condiciones laborales (tiempo, salarios, seguridad e higiene), regulación del empleo y sindicalismo. Para una revisión más detallada, remitirse a Prieto, C. (2000).

como trabajo, aunque no como empleo.

Friot, B. y Rose, J. (1996) aportan una interesante explicación a esta aparente paradoja, al plantear que en términos sociales y políticos, la relevancia del trabajo no reside en el trabajo en sí mismo, sino en sus formas de reconocimiento societal (Prieto, C., 2000). Por tanto, la crisis indicada no concierne al trabajo, sino a la norma social asumida y legitimada por este último en la sociedad actual, equivalente al modelo hegemónico de empleo homogéneo y estable.

En consecuencia, más que un cuestionamiento a la centralidad de la actividad trabajo –si ello fuese así, las actividades de voluntariado no habrían jamás alcanzado el éxito que actualmente ostentan entre la población joven–, las actuales modalidades de inserción/no inserción laboral juvenil expresan una reducción de las fronteras erigidas entre relaciones de empleo históricamente construidas, las cuales resultan superadas por las especificaciones contenidas en el marco legal de nuestro país<sup>11</sup> y determinan a su vez, un deslizamiento de los principales parámetros de vinculación societal.

Parece ser que asistimos a un proceso de transición incierto y a una inevitable reestructuración de las relaciones de producción que acabará por redefinir la problemática del empleo. El desempleo, aunque visible y dramático, no agota las modificaciones que día a día se suceden en la relación con el trabajo. La pérdida de hegemonía del contrato de trabajo por tiempo indefinido, así como el surgimiento e incremento de las formas particulares y heterogéneas de empleo (Castel, R., 1997)<sup>12</sup> antes reseñadas, traducen un trastorno profundo a nivel de las relaciones de empleo.

En el siguiente apartado se analiza, a partir de

las nuevas formas de participación laboral desarrolladas por la población joven, el surgimiento de un conjunto específico de parámetros de construcción perceptual en torno a la experiencia social del empleo, que en último término estaría determinando la no inserción laboral del segmento juvenil en los términos socialmente legitimados y consecuentemente su marginación a nivel de los programas de fomento al empleo joven.

## 2. DETERMINANTES PERCEPTUALES DE LAS NUEVAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN LABORAL JOVEN

Gran parte de las actuales modalidades de vinculación laboral efectuadas por la población joven y con seguridad sus variantes más tempranas, corresponden a entradas y salidas reiteradas del mercado del trabajo (Injuv, 2007a). Ya sea a través de las ventas realizadas durante el período previo a Navidad o el inicio de año escolar; el desempeño como operadores/as telefónicos/as en los denominados “Call Center”; la aplicación de encuestas en la calle; el despliegue de actividades de carácter “artístico” como malabarismo o acrobacia en los semáforos; la venta ambulante; o incluso inserciones más cercanas al ejercicio de funciones tradicionales (vendedor/a, recepcionista, camarero/a, etc.), **una significativa parte de los empleos juveniles comparte como rasgo fundamental, la temporalidad.**

Este término no alude únicamente a la estacionalidad de algunas de estas formas de

<sup>11</sup> En lo que concierne a Chile, nuestro marco jurídico nacional establece en función del criterio de subordinación y/o dependencia, la existencia de dos grandes áreas de vinculación en torno al empleo, las cuales estructuran las categorías laborales de Trabajador Dependiente y Trabajador Independiente o Por Cuenta Propia; siendo la primera característica de “toda persona natural que preste servicios intelectuales o materiales, bajo dependencia o subordinación, y en virtud de un contrato de trabajo”. Por el contrario, entiende por Trabajador Independiente como “aquel que en el ejercicio de la actividad de que se trate, no depende de empleador alguno ni tiene trabajadores bajo su dependencia” (Nuevo Código del Trabajo, p. 8).

<sup>12</sup> Este autor plantea que si bien antes de la generalización de los contratos por tiempo indeterminado, las formas particulares de empleo eran muy numerosas, se trataba más bien de formas cercanas al trabajo independiente, que se podrían calificar de presalariales, puesto que fueron casi totalmente absorbidas por la generalización del salario. Por el contrario, las nuevas formas particulares de empleo, son posteriores a este proceso y exactamente contemporáneas a la expansión del desempleo y constituyen una manifestación de la degradación de la condición salarial.

vinculación laboral, en el sentido de circunscribirse a una determinada época del año, como efectivamente sucede para el caso de tiendas y centros comerciales durante el período previo a Navidad. Tampoco atañe solo al despliegue de actividades de índole irregular, en ausencia de contrato laboral, pues muchas de las actividades que los jóvenes desempeñan a cambio de remuneración, son realizadas bajo condiciones salariales.

Por el contrario, la temporalidad de sus inserciones refiere por una parte, al carácter discrecional de dichas formas, en tanto configuran trayectorias laborales marcadas por la constante sucesión de períodos de actividad e inactividad y por otra, a su lejanía, respecto de los criterios históricamente construidos de regulación del tiempo de trabajo, que en términos normativos establecen la estabilidad en el empleo y la existencia de una jornada laboral ordinaria compuesta por 45 horas semanales.

Estas nuevas formas de vinculación se caracterizan, de acuerdo a los resultados obtenidos en la investigación que origina este artículo, por la emergencia en el segmento juvenil en situación de pobreza de (1) un conjunto de criterios relativos a la función social del empleo, que en términos generales se traduce en la pérdida de centralidad ontológica del empleo y en la estructuración del consumo y la educación como principales mecanismos de inclusión y movilidad social; (2) una nueva jerarquización de los tiempos sociales, consistente en la sobrevalorización de los tiempos relacionales, de ocio y para el caso específico de las mujeres jóvenes, destina

dos a las labores de crianza y cuidado del hogar<sup>13</sup> y, finalmente; (3) una redefinición de la condición juvenil, la cual es ahora conceptualizada como margen o paréntesis, por contraposición a la idea de transición progresiva al mundo adulto. Los subapartados que a continuación se presentan explicitan estos aspectos.

### Inclusión y Movilidad Social

Tal como se indicó previamente, parte de las dimensiones socioculturales que intervienen en la relación que establece el segmento juvenil de menor nivel socioeconómico en torno a la participación laboral, corresponde a los criterios de construcción perceptual relativos a su experiencia social del empleo. Entre el horizonte de sentidos enunciados por los y las jóvenes en situación de pobreza, destaca por su alto poder orientador en lo que al procesamiento cognitivo de la condición de inserción laboral se refiere, la distinción *inclusión/exclusión social*.

Esta constituye la forma marco en función de la cual el segmento juvenil estructura la relevancia del empleo para sus proyectos de vida. Hasta aquí no hay nada nuevo, pues efectivamente ese ha sido el rol por años atribuido a la ocupación de un puesto de trabajo. La novedad reside en los contenidos específicos que otorgan los y las jóvenes a dicho criterio, los cuales básicamente remiten a la *posibilidad de consumo y movilidad social*. No obstante, este último papel se encuentra, tal como se explicita más adelante escindido del empleo y supeditado a la realización de estudios postsecundarios<sup>14</sup>. En lo que sigue, se revisa en

<sup>13</sup> Si bien es preciso aceptar que históricamente en nuestras sociedades el denominado "trabajo no remunerado", característico de la esfera de la reproducción de la fuerza de trabajo, no ha gozado de la consideración social y económica que asume el empleo (Torns, T., 1995), también es necesario reconocer que ello ha sido así, en virtud de la cualidad eminentemente masculina y el carácter femenino que en formaciones societales patriarcales como la nuestra, han asumido la Norma de Empleo y las labores domésticas y de cuidado familiar, respectivamente.

<sup>14</sup> Con el término post-secundarios hago referencia a la realización de estudios en el conjunto de instituciones que establecen como pre-requisito la obtención de la licencia secundaria, las cuales en nuestro país se encuentran conformadas por Centros de Formación Técnica (CFT), Institutos Profesionales y Universidades. Se trata por ende, de instituciones diversas tanto desde el punto de vista de la calidad de la enseñanza que imparten, como del tipo de población a la que se dirigen. Si bien la cobertura de esta categoría de estudios ha experimentado un notable incremento a partir de 1990, el acceso a este tipo de educación se encuentra inequitativamente distribuido al interior de la población joven en función del nivel socioeconómico de procedencia (Molina, S., 2000). Es así como, mientras un 53,5% de la población joven de mayores ingresos (ABC1) cuenta con educación universitaria, solo un 7,6% del segmento de menor nivel socioeconómico accede a este tipo de estudios (D y E). En el nivel técnico, la brecha es menor, aunque se mantiene el mayor acceso de los y las jóvenes ABC1 (Injuv, 2010).

forma detallada ambos contenidos; así como las implicancias de tales conceptualizaciones a nivel de las actuales vinculaciones que los y las jóvenes en condiciones de vulnerabilidad social establecen en torno al empleo.

Si en el proyecto liberal el empleo ostentó la posición de piedra angular, componente esencial de la función de ciudadanía y del vínculo social (Prieto, C., 2000), en la actual modernidad tardía (Bauman, Z., 2000) sus funciones de integración social se hallan limitadas a la factibilidad de acceso, a través de los ingresos que este provee, a los circuitos específicos de ocio que al interior del segmento juvenil desarrolla su grupo de referencia y a un universo conformado por una serie de objetos consumibles y significativos entre sus pares, tales como vestimenta, tecnología, accesorios y otros.

- *“Cosas que son como (...) no básicas pa’ la supervivencia; sino que más como accesorias p’al estilo de vida (...) comprarse como tecnología (...) no sé poh los lpod, esas cuestiones (...) el celular, como cosas que ahora son como cada vez más básicas para los jóvenes; zapatillas y cosas que no son de tanta utilidad” (Mujer, Estudios Superiores, Inserta Laboralmente).*
- *“(...) el otro día fuimos al mall con un compañero y se compró una chaqueta de 80 lucas (...). Él gana 160, es cómo ridícula la movía que hizo” (Hombre, Estudios Superiores, Inserto Laboralmente).*

En este sentido, la forma inclusión/exclusión al interior del segmento juvenil y por ende, la relación que en función de esta distinción estructura la población joven en torno al empleo se vinculan tanto a la adquisición, mantención o pérdida del estatus específico<sup>15</sup> que al interior de su grupo de pares otorga la **posesión de los artículos** anteriormente reseñados, como a la participación en las **prácticas de ocio** características de los y las jóvenes que constituyen sus referentes etarios.

Desde esta perspectiva, la relevancia del empleo a nivel de los proyectos de vida que construyen las nuevas generaciones reside en su capacidad para proveerles el nivel de ingresos necesario para desarrollar y consolidar prácticas de consumo específicas, cuyo ejercicio opera al interior del segmento juvenil en condiciones de vulnerabilidad social como **equivalente funcional del éxito e inclusión social**.

El vínculo entre la masificación del consumo, en tanto mecanismo de integración social por medio del acceso a los bienes propios de la modernidad y la construcción de subjetividades (Moulián, T., 2002 y Duarte, C., 2009), así como la centralidad alcanzada por las prácticas adquisitivas a nivel de los procesos de individuación juvenil, constituyen aspectos ampliamente documentados a nivel de las ciencias sociales (Baudrillard, J., 2004; Bauman, Z., 2000 y Bordieu, P., 1979). Esto, a propósito de la capacidad simbólica evidenciada por el consumo suntuario (ocio y objetos) para comunicar identidades de filiación vinculadas a circuitos sociales valorados en términos altamente positivos con los cuales se visualiza un marco de significación común (Pallavicini, P., 2008), articulando a partir de ello procesos de legitimación e inclusión social (Moulián, T., 2002), “ser a través del tener” (Duarte, C., 2009, p. 14).

Efectivamente, las formas históricas de organización del trabajo son contingentes<sup>16</sup> (Castel, R., 1997), en la medida que las expresiones particulares que dicha actividad adquiere son el resultado de operaciones de observación producidas bajo paradigmas que han resultado viables debido a su funcionalidad respecto del conjunto de comunicaciones que en diferentes ámbitos y horizontes temporales la sociedad produce y/o ha producido y no por la existencia de “principios absolutos o aprioris” (Luhmann, N., 1996) de organización societal. Por ello, no es de extrañar entonces que la emergencia a nivel de las jóvenes generaciones de nuevos parámetros de inclusión y valoración social—ahora en función

<sup>15</sup> La emergencia de nuevos mecanismos de autoidentidad a causa del dinamismo de las instituciones propias del orden social moderno es abordada por Giddens en Beriaín, J. (1996).

<sup>16</sup> El concepto de contingencia como descriptor de la sociedad moderna es tratado por Luhmann, N. en Beriaín, J. (1996) y Luhmann, N. (1996).

del consumo<sup>17</sup>— estructure distinciones, selecciones y prácticas que difieren de las desarrolladas bajo procesos de observación orientados por el arquetipo de empleo homogéneo y estable propio del período fordista.

Este último punto resulta concordante con los planteamientos de Luhmann respecto de la forma que asume la distinción inclusión/exclusión social en las sociedades funcionalmente diferenciadas (Luhmann, N., 1996 en Beriain, J., 1996); puesto que las observaciones que elabora el segmento juvenil respecto de la temática que analizada, expresan la coexistencia de procesos de inclusión/exclusión al interior del sistema económico cuya operacionalización se traduce en la exclusión de la inserción (inclusión) juvenil en el mercado productivo de acuerdo a los criterios socialmente legitimados como condición de la inclusión en las prácticas de intercambio económico.

Producto de lo anterior, el horizonte de sentido disponible para selecciones referidas a la inclusión y exclusión social se complejiza y modifica —se puede estar parcialmente excluido del mercado productivo y al mismo tiempo estar plenamente incluido en el sistema económico a través del consumo personal—. Sea como mecanismo adaptativo o como consecuencia de la dinámica del propio sistema, la reconceptualización de la inclusión y valoración social descritas conllevan obligatoriamente a la modificación de las prácticas que los y las jóvenes despliegan en torno al empleo. Este aspecto se traduce en el privilegio por parte de la población joven en condiciones de vulnerabilidad social, de **inserciones laborales temporales y/o a tiempo parcial**, de ser capaces de proporcionarse el nivel de ingresos requerido para el desarrollo y mantención de las prácticas de consumo y ocio

que sustentan los procesos de construcción identitaria al interior del segmento juvenil.

- *“Claro, trabaja tres meses y descansa un año (...) se compra la ropa para el año” (Mujer, Grupo Focal Desertores del Programa Jóvenes Bicentenario).*

El desplazamiento que aquí opera resulta evidente. El empleo para las jóvenes generaciones de menor nivel socioeconómico no representa una actividad estructurante a nivel de los procesos de individuación joven, sino un medio orientado a fines discretos como la adquisición de determinados objetos, el financiamiento del “carrete del fin de semana” y/o las vacaciones de verano. Se trata, en palabras de Alonso, L. E. (2008a) de un “empleo débil”, cuya fragilidad precisamente reside en la incapacidad para sustentar procesos de construcción identitaria.

Por ello, el **criterio temporal** y no los ingresos percibidos<sup>18</sup> constituye el **parámetro** por excelencia empleado a la hora de evaluar las **ventajas y costos de determinada inserción laboral** y dentro de éste, la posibilidad de concentrar el tiempo de trabajo, a través de empleos temporales y/o de jornada parcial que posibiliten las prácticas de consumo anteriormente indicadas.

No obstante, el acceso a tales elementos de consumo se presenta ante el segmento juvenil como una necesidad inmediata, *“accesibilidad instantánea”*, que no admite espera ni preparaciones prolongadas, de modo que la permanencia en un puesto de trabajo se haya en gran medida determinada por la necesidad de

<sup>17</sup> Es preciso aclarar que la ubicación del consumo como mecanismo de integración social corresponde a un rasgo generalizado en el contexto de las sociedades neoliberales que impacta a todos los grupos poblacionales, aunque probablemente ello se traduzca —a nivel de la participación en el mercado laboral— en formaciones sociales diversas.

<sup>18</sup> La relevancia de este criterio se sustenta en las transformaciones que actualmente experimentan los procesos de emancipación joven y las dinámicas de la familia de origen, los cuales exigen a la población joven de responsabilidades económicas, posibilitando la disposición de los ingresos percibidos por concepto retributivo para el consumo y el ocio personal. Desarrollo con mayor profundidad este punto en el subapartado “Procesos de Socialización Laboral y Emancipación Joven”.

consumo que se experimenta en el presente<sup>19</sup>. Ello configura en virtud de esa necesidad un **vínculo laboral de carácter transitorio** y estructurado en función del nivel y la periodicidad de los ingresos requeridos para el ejercicio de las prácticas anteriormente indicadas<sup>20</sup>. He aquí otro quiebre con los procesos de reflexividad imperantes en la sociedad salarial descritos por Castel, R. (1997) pues el rol de satisfactor inmediato otorgado por la población joven al empleo evidencia que la existencia programada en términos de realización diferida no se halla inscrita en la lógica de las nuevas generaciones<sup>21</sup>.

- *“Yo creo que el joven, él por ser... está trabajando en el supermercado de empaquetador, que tiene como la plata al día y se la va gastando al día, no tiene ni un tipo de responsabilidades” (Mujer, Grupo Focal Desertores/as Programa Jóvenes Bicentenario).*
- *“(...) viven el día a día con la plata que se ganan ellos, no la gastan en pucha, puedo ahorrar para mi casita” (Mujer, Grupo Focal Desertores/as Programa Jóvenes Bicentenario).*

El vínculo entre la degradación ontológica e identitaria (Castel, R., 1997 y Gorz, A., 1994, en Recio, A. Ofte, C. y Gorz, A., 1994) que afecta al empleo y el carácter provisional de los compromisos laborales asumidos (Bauman, Z., 2000) ha sido evidenciado a través de varias investigaciones orientadas a analizar las trayectorias laborales juveniles. En ellas se destaca la estructuración de vinculaciones laborales distantes de la figura contenida en un modelo de carrera laboral

de carácter lineal, a través de la cual, junto con prolongar el período de búsqueda de empleo, el desempleo tiende a ser conceptualizado por parte de los y las jóvenes como parte de las transformaciones que en la actualidad afectan al mercado laboral (Cepal/GTZ, 2004).

Ahora bien, las actuales inserciones juveniles y en mayor medida las alcanzadas por los y las jóvenes en condiciones de vulnerabilidad social, se despliegan en un contexto marcado por una fuerte segmentación laboral, de modo que, los salarios percibidos solo pueden ser dispuestos para solventar niveles de consumo capaces de proveer integración social, gracias a que, tal como se explicita más adelante, las necesidades básicas se hallan cubiertas por la familia de origen. Este aspecto se halla claramente reflejado en los discursos que estructura la población joven en situación de pobreza a propósito del cuestionamiento relativo a la capacidad del empleo para sustentar procesos de movilidad social ascendente.

- *“Si poh, voy a ser el operario eterno hasta que te jubilis” (Hombre, Grupo Focal Desertores/as del Programa Jóvenes Bicentenario).*
- *“Si no tenís el cartón y estudios te voy a quedar donde mismo” (Hombre, Grupo Focal Desertores/as Programa Jóvenes Bicentenario).*

En este punto los discursos juveniles evidencian en forma nítida el fin del empleo como mecanismo de movilidad social y dicha pérdida, atañe no solo a las expectativas de superación a

<sup>19</sup> No obstante, esta relación puede verse alterada ante condiciones específicas como indigencia, incapacidad por parte de la familia de origen de sustentar las necesidades materiales de los y las jóvenes y, en algunos casos por asunción de responsabilidades parentales. Aunque en este último punto es preciso aclarar que la dependencia familiar no culmina, como será posible apreciar en el capítulo siguiente, con la tenencia de hijos/as, puesto que la dinámica se orienta a la extensión del rol de mantención económica a la tercera generación.

<sup>20</sup> Una relación semejante fue descrita por Bauman a propósito de la “modestia de las necesidades y mediocridad de los deseos de los trabajadores del tradicionalismo preindustrial”, aunque aquí el marco de las prácticas laborales se estructuraba en torno a la subsistencia (Bauman, Z. 2000; p. 26).

<sup>21</sup> Aunque es necesario considerar que la maternidad y especialmente la ausencia de soporte familiar introducen variaciones que se abordan más adelante.

través del incremento progresivo en los ingresos percibidos por concepto retributivo; sino también a la posibilidad de desplazamiento entre los diferentes tipos de empleo y por tanto, a la posibilidad de ascender por esta vía, hacia posiciones de mayor valoración societal. Esta función, antaño desempeñada por la ocupación de un puesto de trabajo, aparece ahora en el imaginario juvenil circunscrita a la educación, restricción que desconoce la persistente incapacidad del sistema educativo para igualar las oportunidades, en la medida que los logros y retornos derivados de la realización de estudios, se hallan aún en gran parte determinados por el nivel de ingresos de los hogares de origen (Eclac, 2010).

- *“(…) que voy a ir a hacer a una empresa a ganar 150.000 pesos, porque no tengo estudios. Es lo que hay poh, yo no puedo pretender tener un trabajo que me de una buena renta y un buen sueldo para vivir tranquila, porque no tengo estudios para hacerlo, por ahí va yo pienso” (Mujer, Grupo Focal Desertores/as Programa Jóvenes Bicentenario).*

En consecuencia, la realización de estudios post secundarios será por tanto para los y las jóvenes el medio seleccionado para lograr estabilidad económica y acceder a posiciones de alta valía social durante la condición adulta. De ahí que no sorprenda la relevancia de esta actividad a nivel de los proyectos de vida<sup>22</sup> que construye la población joven y consecuentemente, la ausencia del desempeño laboral actual en dichos programas.

- *“Yo creo que también mucha de la gente piensa que su estabilidad económica va a estar dada por lo que están estudiando; esa es su planificación, meterse a alguna carrera que les va a dar una estabilidad a futuro, pero hoy día dan ganas de pasarla bien no más y aprovechar que vivís con tus papás” (Mujer, Estudios Superiores, Inserta Laboralmente).*

- *“(…) si uno no tiene educación, tampoco tiene trabajo. Uno tiene que saber tener un título para ser alguien en esta vida” (Mujer, Estudios Superiores, No Inserta Laboralmente).*

Coherente con lo anterior, lejos de buscar la contratación indefinida o la jornada laboral completa –aspectos que bajo el paradigma de empleo hegemónico en la sociedad salarial representarían condiciones laborales no precarias–, las expectativas de inserción laboral de las jóvenes generaciones se orientan hacia vinculaciones de corta duración y flexibilidad horaria, capaces de proveer el nivel de ingresos estrictamente necesario para solventar los gastos asociados a las prácticas de consumo y posibilitar al mismo tiempo, la realización de actividades no circunscribibles dentro de la categoría trabajo remunerado como las vinculadas al ocio o la realización de estudios.

### Procesos de Jerarquización y Articulación Temporal

Habitualmente, los estudios sociológicos han incorporado la dimensión temporal de la organización e interacción social solo como un elemento de apoyo a la hora de explicar la conducta social concreta (Lewis, J. D. y Weigert, A., 1981 en Ramos, R., 1992). Sin embargo, desde hace algún tiempo una multiplicidad de diagnósticos viene indicando al tiempo social emergente como uno de los rasgos distintivos de los cambios sociales actualmente en marcha (Ramos, R., 2008). Ello, mientras crece el acopio de investigaciones que enfatizan la relevancia de considerar la organización temporal a nivel de los estudios dirigidos a describir las prácticas sociales cotidianas, en la medida que se torna evidente el carácter estructurador que a nivel vital desarrollan los procesos de compatibilización y jerarquización temporal “la vida humana es... una competición incesante por el tiempo para las diversas actividades, con sus motivaciones y sus objetivos” (Sorokin, P. A., 1964: 209 en Lewis, J.

<sup>22</sup> De acuerdo al Consejo Superior de Educación, entre los años 2002 y 2006, el número de estudiantes matriculados/as en el primer año de carrera experimentó un incremento cercano al 44%. Se incluyen aquí solo Universidades e Institutos Profesionales, pertenecientes al Consejo de Rectores, autónomos y no autónomos (CSE, 2007).

D. y Weigert, A., 1981).

En lo que sigue, se describe a partir de los discursos que elabora el segmento juvenil, las transformaciones a nivel de los tiempos de empleo que experimentan las jóvenes generaciones, el impacto que ellas suponen para el desarrollo y articulación de las actividades que mayoritariamente desarrollan los y las jóvenes, las estrategias adaptativas desplegadas por este grupo para minimizar las dificultades derivadas de dicha problemática y; finalmente, la relación entre tales formas de resolución y las nuevas vinculaciones que estructura la población joven en condiciones de vulnerabilidad social en torno al empleo.

Con escasos y coyunturales desvíos, la tendencia permanente hacia la reducción, homogeneización y regularización de las jornadas laborales, distinguió la pauta histórica asumida por el orden temporal del trabajo asalariado o fordista desde finales del s.XIX (Prieto, C., Ramos, R. y Callejo, C., 2008). Sin embargo, la tecnologización del proceso productivo ha invertido esta tendencia. El nuevo modelo de organización posibilita la máxima flexibilidad en la gestión de efectivos, al asegurar un idéntico volumen de producción con la mitad del capital y un porcentaje significativamente menor de asalariados.

Producto de ello, al tiempo que se reduce el número de empleos, se modifican profundamente las condiciones de empleo y la situación de los trabajadores, en tanto se externaliza gran parte de las actividades de carácter laboral, con la consecuente reducción de permanentes, el aumento de personal temporal y a tiempo parcial (Gorz, A., 1994 en Recio, A., Offe, C. y Gorz, A., 1994), el deterioro de los salarios para los y las trabajadores externalizados/as y temporales, y la pérdida de garantías sociales.

Esta ha sido la tónica de las actuales inserciones laborales juveniles efectuadas por la población joven en situación de pobreza, las cuales tal como a continuación se expone, se caracterizan por la heterogeneidad y el distanciamiento respecto de la norma temporal de empleo imperante en la sociedad salarial, aspecto expresado básicamente en la prolongación e

impredecibilidad de las jornadas laborales y, en la reducción del horizonte temporal en el que se inscribe la inserción laboral.

En relación con el primero, la naturaleza de los empleos –sector servicios, consumo y ocio– a los que mayoritariamente acceden los y las jóvenes, impone al segmento juvenil jornadas laborales, cuya extensión, irregularidad e imprevisibilidad suponen serias dificultades a la hora de intentar articular los tiempos de empleo con los restantes tiempos sociales. Dicho aspecto se encuentra nítidamente reflejado en los discursos de los y las jóvenes, en los cuales las tensiones asociadas a la escasez del tiempo introducen la queja como principal recurso argumentativo a nivel de la problematización del tiempo de empleo que estructura el segmento juvenil.

El síntoma dominante refiere al tiempo como recurso insuficiente, cuya vivencia se estructura en torno a una sensación de malestar<sup>23</sup> que aparece vertebrando la totalidad de la experiencia social de los y las jóvenes. Tiempo –como se verá más adelante– para compartir con la familia, para estudiar, para estar con los/as amigos/as, para divertirse. En fin, para realizar actividades que no pueden ser categorizadas como empleo y que comportan un sentido que resulta altamente coherente con la condición vital en la que se encuentran y que por lo mismo, se hallan en permanente tensión con las realizadas a cambio de un salario.

- *"(...) en un súper mercado, es que ellos trabajan de lunes a domingo y cuando llega el día libre, (...) que de repente te puede tocar el lunes o el martes. Y un cabro no poh, él tiene que tener libre viernes y sábado..., porque esos son los días donde ellos salen y se divierten, porque en la semana igual pueden divertirse; pero no es lo mismo que salir un fin de semana" (Hombre, Estudios Superiores, Inserto Laboralmente).*

Respecto de la **perspectiva temporal** en la que se sitúa la **participación laboral** de los y las

<sup>23</sup> Si bien la queja relativa al tiempo constituye un universal cultural, la especificidad que asume dicho malestar difiere según el régimen de historicidad en el cual se manifiesta. Cada uno de éstos, por así decirlo, genera sus propias incomodidades, las cuales representan rupturas con las semánticas sobre el tiempo culturalmente hegemónicas (Ramos, R., 2008).

jóvenes, los nuevos paradigmas de flexibilización y desregulación laboral han —en gran medida— privado a una parte significativa de la población, y particularmente al segmento juvenil en mayor condición de vulnerabilidad relativa, del conjunto de dispositivos de protección social que durante el período fordista contribuían, más allá del ingreso percibido por concepto retributivo, a dotar de sentido a la ocupación de un puesto de trabajo (Torns, T., 1995 y Alonso, L. E., 2008a). En efecto, aproximadamente un 23,1 % de los y las jóvenes declara una vinculación laboral actual en ausencia de contrato, situación que se agudiza en el segmento de menor edad (15 a 19 años) y nivel socioeconómico, donde alcanza un 35,5%. En esta misma línea, el 28,3% manifiesta contrato temporal o a plazo fijo y el 11,4% señala honorarios (Injuv, 2009).

- *“(...) yo no me enfrento al mismo sistema que mi papá, donde ibai a entrar a trabajar a una cuestión y lo que más querías era quedarte ahí hasta el fin de los días porque ibas a tener salud, protección social en general. Como que era bacán quedarse en una pega, o como atrapar una pega lo antes posible en una institución, hoy día no es así poh. O sea, la mayoría de los trabajos no te ofrecen eso, ...al final es el sueldo el único beneficio que tenís” (Mujer, Estudios Superiores, Inserta Laboralmente).*
- *“(...) pero yo no recibí nada, no tuve fuero maternal, o sea, no pude salirme tranquila pensando que no (...), iba a poder volver a mi trabajo, porque yo ya lo perdí, tuve a mi hijo y lo perdí” (Mujer Grupo Focal Participantes Programa Jóvenes al Bicentenario).*

En consecuencia, **extensas e irregulares jornadas laborales, dificultades para compatibilizar**, producto de lo anterior, **los tiempos de empleo con el resto de las actividades sociales y reducción del horizonte temporal en el que se inscribe la participación laboral**, constituyen los elementos que en forma mayoritaria denuncia la población joven como parte de las transformaciones que afectan la cualidad temporal de sus inserciones laborales.

No obstante, este último punto requiere de una precisión, pues si bien no es posible desconocer la incidencia a nivel de la permanencia en un puesto de trabajo de las condicionantes estructurales anteriormente descritas; tampoco resulta factible invisibilizar que **la estabilidad en el empleo, no solo no constituye actualmente una opción para las jóvenes generaciones, sino tampoco una expectativa inscrita en su horizonte temporal inmediato.**

- *“Pero siempre trabajo un año, dos años, hasta que colapso y ya” (Mujer, Grupo Focal Participantes Programa Jóvenes al Bicentenario).*
- *“(...) que sea una pega corta, por ejemplo que sea una pega de un mes, como un proyecto puntual o cosas así” (Mujer, Estudios Superiores, Inserta Laboralmente).*

Al respecto, dos constituyen los **argumentos discursivos más poderosos** empleados por el segmento juvenil **para justificar las modalidades de inserción laboral desplegadas**. En primer lugar, el **desarrollo de labores domésticas y/o de ejercicio de la maternidad/paternidad**<sup>24</sup> y, en segundo lugar, la **realización de estudios**<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> La Encuesta Percepciones sobre Relaciones Laborales y Equidad evidencia el alto porcentaje que, al interior del segmento juvenil, sitúa en un mismo nivel de satisfacción el desempeño en labores domésticas v/s el trabajo realizado a cambio de una retribución monetaria. Es así como, aproximadamente el 43% de los y las jóvenes considera que “ser dueña de casa es tan satisfactorio como trabajar por un sueldo”. La misma investigación releva el vínculo entre inserciones ocasionales y/o de jornada parcial y la expectativa de participar activamente en las labores de crianza. De esta manera, cerca del 63% de la población joven estima que “la familia se descuida si la mujer trabaja tiempo completo” (Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad, 2008).

<sup>25</sup> En cuanto a las dificultades para articular los tiempos de empleo con el tiempo dedicado a actividades formativas, la Sexta Encuesta Nacional de Juventud señala que aproximadamente el 46% de los y las jóvenes manifiesta no buscar un empleo “Porque no puedo compatibilizar estudio y trabajo”. Esta cifra se mantiene sin variaciones significativas entre los diferentes niveles socioeconómicos. (Injuv, 2009).

- “(...) trabajaba por temporadas, pero me gusta estar en la casa, hacer las cosas, cocinar” (Mujer, Grupo Focal Participantes Programa Jóvenes al Bicentenario).
- “(...) yo prefería part time porque tengo 2 niñitas que tengo que saber tener tiempo para poder cuidarlas; porque no me puedo ausentar todo un día ni de Lunes a Viernes, sería demasiado..., sobre todo las mujeres prefieren trabajar así, como en pololitos, de repente por aquí por allá; porque tienen esa responsabilidad. Entonces no se puede dejar de lado. Yo creo que por ahí va mucho lo del part-time sobre todo en las mujeres” (Mujer, Grupo Focal Desertores Programa Jóvenes al Bicentenario).
- “Sobre todo el horario, el horario es lo que como que me complica a mí, por el hecho de, bueno ahora estar estudiando” (Mujer, Estudios Superiores, No Inserta Laboralmente).
- “Yo creo que en rigor, no es compatible el trabajo con los estudios, encuentro que no es compatible, porque aparte de ser sacrificado, las empresas no dan la posibilidad pa’ que uno pueda estudiar, a ellos no les conviene que uno pueda estudiar” (Hombre, Grupo Focal Desertores/as Programa Jóvenes al Bicentenario).

En virtud de lo anterior, la opción por inserciones parciales y/u ocasionales se presenta a la población joven como una alternativa viable y legítima, en tanto les permite hacer frente a las crecientes dificultades para compatibilizar los tiempos de trabajo remunerado con los restantes tiempos sociales. Al mismo tiempo, designan tanto el privilegio, a nivel de las operaciones de jerarquización y articulación temporal efectuadas por los y las jóvenes, de actividades no conceptualizables dentro de la categoría trabajo, como el desplazamiento del tiempo de trabajo desde la posición de centro organizador de la existencia al plano de dimensión complementaria al resto de las actividades humanas.

- “yo trabajaba dos o tres días a la semana, por un tema de comodidad también. Para estar más tranquila, porque estoy haciendo mis planes, mi pareja, así que yo por un tema de comodidad (...) por eso prefiero

trabajar dos o tres veces a la semana” (Mujer, Grupo Focal Desertores/as Programa Jóvenes al Bicentenario).

- “Yo atiendo a domicilio, prefiero trabajar sola. Por eso me muevo con facilidad en los horarios que me es cómodo para mí” (Mujer Grupo Focal Desertores Programa Jóvenes al Bicentenario).
- “trabajo part-time o de promotora...tienes tiempo para hacer lo que uno quiere, ese es el beneficio” (Mujer, Grupo Focal Participantes Programa Jóvenes al Bicentenario).

En función de ello, el tiempo personal –agrupando en esta categoría al tiempo de ocio e interacción– y en menor medida, el tiempo de estudios, asumen un lugar preponderante, desplazando al empleo como centro organizador de la experiencia social. El tiempo se transforma así en un recurso orientado a la realización de actividades no circunscriptibles a la categoría trabajo remunerado (Cepal, 2005 e Ibáñez, S., 2005), cuya priorización se encuentra determinada por el placer que producen –como las vinculadas al ocio y/o relacionales–, su inscripción al interior del dominio cultural hegemónico relativo a la maternidad y el trabajo doméstico –como es, para el caso de las mujeres, cuidar de los/as hijos/as y llevar a cabo las labores del hogar– y, su reconocimiento como mecanismo efectivo de movilidad social –a través de la educación–.

Asistimos por tanto, a una **problematización y redefinición del marco hegemónico de estructuración temporal** por parte de las jóvenes generaciones, en las cuales el tiempo de trabajo se revela incapaz de operar como eje estructurador de la temporalidad humana (Gorz, A., 1994 en Recio, A., Offe, C. y Gorz, A., 1994). En el ámbito de la participación laboral, el resultado de esta particular estrategia se traduce en una **inversión de los procesos de valorización y elección laboral** y, en el desarrollo por parte de este segmento, de mecanismos de obtención de ingresos que difieren sustancialmente de los desplegados bajo la norma temporal de empleo que prescribía la construcción de trayectorias laborales estables e inserciones a tiempo completo. A partir de ahora, el trabajo será para los y las jóvenes juzgado y elegido en función del **excedente de tiempo** que suponga.

## Condición Juvenil como Tiempo de Exención

Probablemente, uno de los principales consensos a nivel de los estudios que desde las ciencias sociales se dirigen a abordar tanto las problemáticas que afectan a la población joven como las expresiones culturales características a este segmento, corresponde a la visualización de la condición juvenil como esencialmente compleja y heterogénea (Duarte, C., 2006; Mascareño, A. y Thezà, M., 2007), así como la imposibilidad de conceptualizar a la población joven de acuerdo a parámetros lineales y unívocos de tránsito social, siendo necesario entonces reconocer la existencia de múltiples juventudes y posibilidades de constituirse e identificarse como joven (Duarte, C., 2006 y OIJ, 2008).

Concordando con lo anterior, lo cierto es que, más allá de la singularidad adoptada por cada proceso transicional, el ejercicio de un trabajo remunerado por parte del/la joven desempeñó durante la sociedad moderna, una función central. No solo porque posibilitaba la consecución exitosa de los procesos de emancipación “esperables” en los y las jóvenes, sino porque además, la inscripción al interior de relaciones de producción históricamente definidas antecedia a la inscripción en la estructura social (Castel, R., 1997), al tiempo que definía el límite entre infancia/dependencia y adultez/autonomía. En este contexto, la obtención de un puesto de trabajo equivalía al ingreso en el único medio legítimo de reproducción material (Bilbao, A., 1997), así como la estabilidad en el empleo y la posibilidad de certidumbre respecto de un futuro dominable (Castel, R., 1997).

Sin embargo, las nuevas vinculaciones desarrolladas por la población joven en torno al empleo, se estructuran sobre una conceptualización de la categoría juvenil incompatible con el rol atribuido al desempeño de una actividad remunerada recientemente indicado. Lejos de visualizar la condición joven como un espacio de **integración funcional progresiva al mercado laboral**, de encadenamiento riguroso de compromisos cada vez mayores en este ámbito; los y las jóvenes asumen el período juvenil como una especie de **paréntesis que antecede y se opone a la adultez**. Cierta margen que en el contexto de

la participación laboral posibilita intentos, fracasos y evitaciones. De ahí que la construcción que realiza el segmento joven a propósito de su propia condición se sustente sobre una **conceptualización de la categoría juvenil como tiempo especialmente propicio para privilegiar el ocio y el consumo personal**; por contraposición a la articulación progresiva de trayectorias laboralmente regulares.

- (...) a los jóvenes no les gusta asumir responsabilidades en realidad (...) quieren puro carretear y tu les hablas de pega o de cualquier cosa y no les importa” (Hombre, Grupo Focal Participantes Programa Jóvenes Bicentenario).
- “No sé, falta orientación de los jóvenes, lo mismo que decían del carrete, ahora dicen pucha queremos carretear, porque después cuando estén más grandes no, van a tener responsabilidades. Tengo un amigo que me dijo eso, yo le dije, qué responsabilidades vas a tener en un futuro si ahora no haces nada, no estás estudiando, te fuiste del colegio, como que piensan en el momento” (Mujer, Grupo Focal Participantes Programa Jóvenes Bicentenario).

Si bien la noción de transición resulta adecuada a la hora de delimitar parte de los atributos específicos de la condición joven, así como al analizar las diferentes trayectorias realizadas por el segmento juvenil en el marco de los movimientos implicados en los procesos de emancipación (Redondo, J. M., 2000)<sup>26</sup>, el término en sí mismo restringe la mirada precisamente a los cambios de estado y/o las entradas y salidas, ya sea del sistema educativo al productivo, del hogar de origen al hogar propio, etc.

Consecuentemente, este concepto desestima lo que sucede al interior y entre cada uno de estos procesos; vale decir, los contenidos y formas en función de las cuales la población joven estructura y significa tanto el período que transcurre entre una y otra condición —que para el caso que nos ocupa abarca desde que finaliza el período de escolaridad obligatoria hasta que se incorpora en las relaciones de producción de acuerdo al

<sup>26</sup> De acuerdo a este autor, la noción de trayectorias remite al tránsito desde una situación de dependencia (infancia) a una de autonomía.

patrón culturalmente hegemónico—, así como las formaciones socioculturales actualmente asumidas por los procesos de inserción laboral que efectúa la población joven.

Ésta es precisamente la zona que los y las jóvenes entrevistados/as relevan a través de sus discursos y que en el presente artículo es conceptualizada como **margen o paréntesis**. En este sentido, ambos términos refieren más a un significado de **inacción** desde la perspectiva del paradigma adulto de inserción laboral, además de la construcción de nuevos parámetros de socialización laboral, que a la figura de aproximación o “transición” sucesiva hacia una condición meta.

En este sentido, la metáfora del margen o paréntesis alude a una **condición de exención**, una especie de **franquicia tributaria** o “**Tax Free**” relativa a la participación laboral de acuerdo a los **códigos de inserción** propios de la **sociedad salarial**, cuya operacionalización se expresa en las nuevas formas de vinculación en torno al mercado laboral descritas al inicio de este apartado. Estas básicamente refieren a un conjunto de distinciones relativas al rol que desempeña la actividad empleo durante esta etapa de la vida y los correlatos pragmáticos que dichas selecciones estructuran.

Desde el ángulo que se ha venido desarrollando, los y las entrevistados/as relevan como actividades propias de la condición joven, la realización de actividades no clasificables como trabajo remunerado y distinguen, contrariamente a la noción de juventud como período especialmente propicio para la estructuración de proyectos referidos a una inserción laboral progresiva orientada a alcanzar la emancipación personal, un **espacio de exención** referido al conjunto de **responsabilidades y roles sociales** habitualmente atribuidos a la **condición adulta**; entre los que se encuentran la inserción laboral de acuerdo a los criterios normativos de regulación del tiempo de trabajo y la autonomía económica, cuyo correlato pragmático se expresa en el **privilegio** por parte del segmento juvenil de **inserciones parciales y/o temporales** y, en **trayectorias marcadas por la transitoriedad laboral**.

Denota desde esta perspectiva, un quiebre a nivel de las construcciones sociohistóricas referidas a la condición juvenil, que estructuraban características preescritas para cada una de las

etapas del ciclo vital y modelos predefinidos de desarrollo social; al tiempo que establece una confrontación con la conceptualización de la juventud limitada a la elaboración de un proyecto de vida, a través del énfasis en la adquisición de capacidades y habilidades susceptibles de ser empleadas en el presente (Reguillo, R., 1993 en Krauskopf, D., 2003).

Parece legítimo hipotetizar que esta especie de pausa vital en lo que a inserción laboral se refiere, se enfrenta tarde o temprano con los límites culturalmente impuestos de autonomía económica y asunción de responsabilidades derivadas del ejercicio materno/paterno. Sin embargo, en la práctica y contrario a lo que podría suponerse, la tenencia de hijos/as no modifica sustancialmente la condición de dependencia familiar ni las posibilidades en este sentido. Dicha situación supone para el segmento joven en vulnerabilidad social, la vivencia de esta condición en los términos de período de exención laboral. Existe por tanto una brecha entre el discurso relativo a las situaciones que suponen/imponen el término de la condición juvenil y los comportamientos efectivamente desarrollados por los y las jóvenes al respecto.

Hasta aquí se ha planteado el privilegio, por parte de los y las jóvenes en situación de vulnerabilidad social, de inserciones laborales temporales y/o a tiempo parcial que escapan a la norma de empleo homogéneo y estable propia del período fordista. Asimismo, en base a los fundamentos perceptuales y valorativos que sustentan las mencionadas inserciones, han sido descritos los principales criterios que operan a nivel de las observaciones y prácticas desplegadas por el segmento juvenil en el ámbito de la participación laboral.

En el siguiente apartado se abordan, las condicionantes contextuales que han posibilitado las anteriores selecciones. En términos específicos, se enfatiza el rol de las transformaciones suscitadas a nivel de las condiciones laborales a las que mayoritariamente accede el segmento juvenil y la incidencia de las dinámicas implicadas en los actuales procesos de emancipación joven.

### 3. PRECARIEDAD LABORAL Y ELABORACIÓN DEL RIESGO

Presuponer que la ruptura de la norma que identificaba empleo con ocupación estable de un puesto de trabajo (Bilbao, A., 1997) implica necesariamente precariedad laboral, constituye una operación lógica. Efectivamente, desde hace más de una década, un número cada vez mayor de investigaciones y publicaciones institucionales viene denunciando las profundas transformaciones que afectan al empleo de gran parte de la población y particularmente del segmento juvenil (Antón, A. 2006; Injuv, 2007; Larraechea, I. y Guzmán, A., 2002; Castillo, J. J. y López Calle, P., 2007; Pugliese, E., 2000; Serrano, A., 1998 y Tokman, V., 2003); así como las consecuencias psicosociales derivadas tanto de los procesos de flexibilidad externa como interna que actualmente experimentan las inserciones laborales que alcanzan los y las jóvenes (Antón, A., 2006)<sup>27</sup>.

Los discursos estructurados por el segmento juvenil evidencian en forma nítida estos aspectos. En ellos, los extensos horarios de trabajo y la permanente flexibilidad que afecta a las condiciones laborales y que se materializa en cambios no acordados a nivel de la extensión de la jornada laboral o de los roles para los que han sido inicialmente designados/as, aparecen como elementos centrales desde los cuales evalúan la calidad de los empleos a los que acceden.

- *“Pero hay que ver, que hay horarios de supermercado que yo encuentro que son súper largos, para lo poco que te pagan, es mucho sacrificio, tienes que estar de Lunes a Domingo, el día que tienes libre es cualquier día de la semana, no es un fin de semana, no te puedes proyectar salir con tu familia un fin de semana, para todo es un problema... los horarios son súper largos, trabajas diez, once horas” (Mujer, Grupo Focal Participantes Programa Jóvenes al Bicentenario).*
- *“Estoy cansada de trabajar sábados y*

*domingos, vengo trabajando hace como dos semanas seguidas y trabajando al máximo y (...) estoy muerta” (Mujer, Grupo Focal Participantes Programa Jóvenes al Bicentenario).*

- *“En mi caso, que se respeten los horarios y los derechos, porque he estado en varios trabajos, estuve en Sovopar, eran dos turnos, el de tarde se salía a las once supuestamente y salía a las tres de la mañana. Son cosas que no te dicen cuando tu firmas el contrato, cuando yo entré me dijeron no, aquí se sale cuando se termina la pega y en mi casa me esperaban a las once y eso a mí no me gustó” (Hombre, Grupo Focal Desertores Programa Jóvenes al Bicentenario).*
- *“Un respeto de roles, es como (...) te voy a contratar para hacer esto y te piden más cosas en el camino y es como chuta” (Mujer, Grupo Focal Desertores Programa Jóvenes al Bicentenario).*

En esta misma línea, la inseguridad en el puesto de trabajo, expresada en la amenaza constante de despido y la ausencia de disposiciones legales que contribuyan a compensar dicha pérdida, constituyen percepciones generalizadas a nivel discursivo, que contrastan con la evaluación de las condiciones laborales características de las inserciones efectuadas por sus padres.

- *“Se ponían la camiseta, por sus veinte años de servicio, pero si te tiene que echar lo van a hacer igual llevés veinte o treinta años te van a joder. Además como que todas la leyes están hechas para el empleador, nada pal trabajador” (Mujer, Grupo Focal Desertores Programa Jóvenes al Bicentenario).*
- *“Porque además, cuando lo vayan a*

<sup>27</sup> De acuerdo a este autor, por flexibilidad externa se entiende la inestabilidad en el empleo producto de la alternancia entre períodos de desempleo, empleo temporal y empleo indefinido. Por contraposición, la flexibilidad interna atañe a las condiciones laborales en que se desarrolla la actividad trabajo y contempla desde bajas remuneraciones, oscilaciones en la jornada laboral, malos tratos, hasta riesgos a la salud física y mental de los/as trabajadores/as, entre otras.

*despedir lo van a despedir igual, lleves los años que lleves, no se van a tocar el corazón, no Juanito pobrecito. No, te vas y te vas, no les sirves para el proyecto y te vas, llega un momento en que no tienen más prestadores y te vas (...), si el día de mañana tu encuentras una pega o no, no a ellos no les produce nada y se acabó” (Mujer, Grupo Focal Participantes Programa Jóvenes al Bicentenario).*

En consecuencia, flexibilidad horaria y de roles, ausencia de protección social e inestabilidad en el puesto de trabajo constituyen las principales distinciones a partir de las cuales, el segmento juvenil estructura la observación de las condiciones laborales a las que mayoritariamente accede. La concordancia entre tales atributos y las comunicaciones vehiculizadas a través de la semántica de la precariedad laboral resulta evidente. No obstante, más que interrogar sobre las características del mercado laboral en el que participan los y las jóvenes, en este apartado se propone problematizar el precepto que equipara ruptura de la norma fordista de empleo homogéneo y estable con un contexto laboral que indefectiblemente obstaculiza la participación laboral del segmento juvenil.

Por consiguiente, el ángulo seleccionado se desplaza hacia las operaciones cognitivas y prácticas desplegadas por la población joven de menor nivel socioeconómico, en el marco de la observación del entorno laboral y supone desconocer, al menos como ejercicio reflexivo, la homologación absoluta entre condiciones laborales actuales y frustración de las expectativas de inserción laboral desarrolladas por los y las jóvenes.

En su acepción inicial, **precariedad** designó una condición indigna de vida ligada a la pobreza. Más adelante, su significado fue ampliado, incorporando la descripción de condiciones crecientes de deterioro en la esfera del empleo. Posteriormente alcanza el estatuto de diagnóstico general sobre la crisis de la sociedad salarial que destaca la inseguridad, el deterioro, la incertidumbre y el riesgo creciente como

atributos distintivos del nuevo capitalismo (Ramos, R., 2008), producto de la implementación del conjunto de estrategias empresariales de flexibilización del mercado del trabajo, sustentadas en los cambios legislativos de las últimas décadas (Alonso, L. E., 2008a), para finalizar constituyendo uno de los principales rasgos atribuidos a la propia dinámica de la modernización neoliberal (Figueroa, R. 2002).

En virtud de lo anterior, es posible plantear que el término “precariedad laboral” corresponde a un constructo social<sup>28</sup> que denota la distancia que media entre unas condiciones “no precarias”, caracterizadas por elementos propios del período fordista —estabilidad, seguridad y regulación— (Antón, A., 2006; Serrano, A., 1998) e inserciones inestables, no reguladas y carentes de protección social como las que se han venido describiendo a propósito de las nuevas vinculaciones desarrolladas por la población joven en condiciones de vulnerabilidad social y las actuales transformaciones del mercado productivo.

La observación social se estructura entonces en función de la cercanía o alejamiento respecto de una norma de empleo específica e históricamente construida. Esta norma, corresponde por tanto a una de las referencias marco desde la cual el fenómeno del empleo, en tanto medio social, es observado y conocido. En función de ello, las distinciones seguridad/inseguridad, estabilidad/inestabilidad y protección/desprotección, remiten básicamente a dicha norma, la cual a partir de ese momento, constituye una de las principales formas de auto-reflexión empleadas por el sistema societal para efectos del conocimiento de la problemática del empleo.

Antes que cuestionar, la correspondencia o desajuste de tales procesos de construcción de realidad con el entorno al cual se orientan, lo cual desde la posición epistemológica seleccionada resulta evidentemente carente de sentido, el argumento aquí desarrollado se dirige a indicar el efecto constitutivo que a nivel de las descripciones desplegadas desde las ciencias sociales y la institucionalidad pública, ejerce la relación salarial moderna, en tanto define contenidos específicos de observación y comunicación<sup>29</sup>.

<sup>28</sup> Para una revisión detallada del carácter de construcción social de los mercados de trabajo revisar Figueroa, R. (2002).

<sup>29</sup> De lo anterior se desprende la inexistencia de fundamentos ónticos o trascendentales de observación y la posibilidad de estructurar operaciones cognitivas múltiples y diversas, en función de los ángulos de observación seleccionados (Arnold, M., 1989).

Otra cosa es si dichas distinciones acoplan con las empleadas por la categoría en cuestión (población joven en situación de pobreza). Vale decir, si este segmento construye también sus conocimientos, respecto de la problemática que nos ocupa, en función de la norma de empleo descrita. No está del todo claro, pues si bien es posible visualizar a nivel de los discursos enunciados por los y las jóvenes participantes en esta investigación aspectos coincidentes con los resultados de las operaciones de observación empleados por el sistema societal (inestabilidad en el puesto de trabajo, horarios extensos, ausencia de protección social, bajas remuneraciones, flexibilidad de funciones, entre otras), ello permite indicar el ajuste entre los ángulos de conocimiento seleccionados por ambas partes. Esto es, un conjunto de elementos discursivos, que señala la confluencia de distinciones que complejizan la tematización en términos categóricos de la forma expuesta –precariedad laboral–.

Sea como estrategia adaptativa y/o rupturista, estas nuevas generaciones dejan entrever una conceptualización del riesgo<sup>30</sup> diametralmente disímil de la contenida en la forma precariedad (inseguridad, deterioro, carencia, fragilidad), que evidencia la emergencia de nuevos parámetros y contenidos a la hora de observar y valorar las inserciones laborales alcanzadas. Entre éstos, la expectativa de disponer de mayor tiempo libre y la posibilidad de concentrar los tiempos de trabajo dirigidos a la obtención de recursos requeridos tanto para la adquisición de determinados objetos de consumo como para el financiamiento de las prácticas de ocio, a través de inserciones temporales, ocasionales y/o a tiempo parcial, ocupan un lugar central.

- *“Podís ganar más de lo que ganas en la semana en un trabajo part time o de promotora, (...) por pocas horas ganas más plata (...) y más encima tienes tiempo para*

*hacer lo que uno quiere, ese es el beneficio” (Mujer, Grupo Focal Participantes Programa Jóvenes al Bicentenario).*

Se trata de un proceso de re-codificación que reemplaza la distinción seguridad por posibilidad. Frente a la seguridad de contar con empleos estables, la posibilidad de control sobre el propio tiempo, ante la regularidad de bajos ingresos y su obtención en menor tiempo.

- *“(...) uno nunca sabe, es como problemático (...) pucha o me arriesgo y tengo un sueldo fijo a fin de mes o estoy tranquila viendo como me salvo por aquí por allá” (Mujer, Grupo Focal Desertores Programa Jóvenes al Bicentenario).*
- *“(...) los tiempos, lo que decía ella de ganar menos lucas, pero estar cómoda” (Mujer, Grupo Focal Desertores Programa Jóvenes al Bicentenario).*
- *“Que sean como cortos y que den plata al tiro, (...) quizá no mucha pero en el momento, como trabajar repartiendo flyer o haciendo encuestas o cosas así como de corto plazo” (Mujer, Estudios Superiores, Inserta Laboralmente).*

En esta resignificación del riesgo se articulan varios aspectos. Por un lado, una conceptualización de la condición juvenil en la cual el riesgo constituye una cualidad inherente a la naturaleza de los y las jóvenes.

- *“Si no hay la oportunidad buscaremos por otro lado, total somos jóvenes” (Mujer, Grupo Focal Desertores Programa Jóvenes al Bicentenario).*
- *“De arriesgarte de saber así, como decía, tenís una pega estable, a lo mejor no ganai mucho, pero estay estable, sabís que no te van a echar. Pero igual te vai pa lo otro, a lo mejor ganai unos pesitos más, pero no*

<sup>30</sup> La tematización a nivel de las ciencias sociales del riesgo como atributo de la sociedad moderna ha sido abordada por múltiples autores a propósito, tanto de la relevancia que el concepto de riesgo supone para el modo en que los actores organizan el mundo social (Giddens, A., 1991 en Beriain, J., 1996), como de la introducción y expansión de riesgos de “efectos colaterales” (Beck, U., 1993: 202 en Beriain, J., 1996) producto de los procesos de modernización asumidos en el marco de la sociedad industrial. En este contexto, ha sido descrita la relatividad cultural que caracteriza la percepción del riesgo (Beck, U., 1993 en Beriain, J., 1996) y consecuentemente la dinamización de los criterios históricamente empleados a la hora de “evaluar la divergencia entre los proyectos preconcebidos y los resultados consumados” (Giddens, A., 1991: 36 en Beriain, J., 1996).

*sabís como va a resultar, pero igual te vai” (Mujer, Grupo Focal Desertores Programa Jóvenes al Bicentenario).*

- *“(…) como más aventurero, claro son más arriesgados, van con otro tipo de pensamiento” (Mujer, Grupo Focal Desertores Programa Jóvenes al Bicentenario).*

Sumado a ello, interviene en esta construcción la percepción de un mercado altamente dinámico que dispone múltiples oportunidades laborales para el segmento juvenil, aún cuando su calidad, sea fuertemente cuestionada, distinguiendo como parte de las condiciones de riesgo el carácter intermitente de los empleos a los que acceden y los bajos salarios con que habitualmente son retribuidos sus servicios.

- *“Yo cuando me he cambiado de trabajo, he estado a lo más tres meses buscando. Pero nunca me he demorado más” (Mujer, Grupo Focal Participantes Programa Jóvenes al Bicentenario).*

- *“Cuando se cambia de pega o dejai una pega, dice uno -no importa, si (...) a las finales voy a estar un mes sin pega (...), trabajo en lo que sea y en lo que venga trabajamos” (Hombre, Estudios Superiores, Laboralmente Inserto).*

- *“Yo creo que es la edad donde vai a encontrar más pega como esporádica, igual tenis oportunidades pero no son guau. Por ejemplo, si no te gusta ésta, te ofrecen otra y te vai pa esa, no te quedai” (Mujer, Grupo Focal Desertores Programa Jóvenes al Bicentenario).*

- *“Igual todos tienen un poco el costo poh, de que son mal pagados por lo general. O sea, esos trabajos que son cortos e intensos no son muy bien pagados” (Mujer, Estudios Superiores, Inserta Laboralmente).*

Finalmente, participa en esta elaboración la certidumbre de que las necesidades básicas serán satisfechas por la familia de origen, la cual confiere al riesgo una cualidad que lo aleja sustancialmente del contenido implícito –inseguridad, carencia, fragilidad– en la forma precariedad laboral actualmente empleada por las ciencias sociales y la institucionalidad pública para observar la problemática del empleo joven.

- *“Claro, no le va faltar lo esencial, sabe que va tener un lugar donde llegar, donde dormir, donde comer” (Mujer Grupo Focal Participantes Programa Jóvenes Bicentenario).*

- *“El riesgo como que no existe (...) cuando uno es cabro no existe porque total, sino encontrai pega están tus viejos. Yo si no encontraba pega estaban mis papás, ellos me daban la plata y todo” (Hombre, Estudios Superiores, Inserto Laboralmente).*

Como es de suponer, este último elemento introduce una diferencia de contexto sustantiva, consistente en la presencia de un conjunto de condiciones materiales, cuyo origen reside, tal como se señala en el siguiente apartado, en las transformaciones que experimentan actualmente los procesos de emancipación joven y específicamente, en la prolongación de la dependencia económica por parte de los y las jóvenes respecto de la familia de origen. Ante el nuevo escenario, cambia también el contenido de la construcción social del riesgo; ahora es un riesgo circunscrito y los límites están dados precisamente por el nuevo sentido atribuido por el segmento juvenil a la inserción laboral.

- *“Yo creo que es un riesgo que tiene su límite, que no es el mismo riesgo que corren los papás cuando renuncian a una pega. Es un riesgo que está como bien limitado..., como a cuestiones que no son de vida o muerte. O sea, tener que pedirle plata ahora pa’ salir, y eso yo creo que estai dispuesto a asumirlo, sobre todo porque yo creo que es muy probable que aparezca otra pega en el corto plazo. Entonces, claro es como que estai más dispuesto a una situación de riesgo, pero también la situación de riesgo no es tan riesgosa como la situación de un adulto... O sea, no es como que sean unos Kamikazes que les da lo mismo morirse de hambre, no” (Mujer, Estudios Superiores, Inserta Laboralmente).*

- *“Es para carretear, para sus cosas, no tienen hijos, no tienen esposa, no tienen como obligaciones atrás de eso que tienen que cuidar” (Mujer, Estudios Superiores, No Inserta Laboralmente).*

No es posible desconocer por tanto, el carácter eminentemente reflexivo del proceso que participa en dicha construcción y que presupone el conocimiento y aceptación de las condiciones de riesgo sobre las cuales los y las jóvenes en situación de pobreza configuran la decisión relativa a su participación laboral –cuándo emplearse y cuándo abandonar un empleo, y cómo emplearse (a tiempo parcial, jornada completa, por una temporada específica, en forma indefinida, etc.)–; previa valoración del contexto de certidumbre e incertidumbre en el cual operan.

Ahora bien, las dimensiones anteriormente descritas (jerarquización de tiempos sociales, dinamización de los criterios de elaboración del riesgo, redefinición de la condición juvenil y reconceptualización de la función social del empleo) corresponden a estructuras cognitivas que han resultado viables dentro del campo experiencial del propio segmento juvenil. A esta viabilidad contribuyen, además de las condicionantes de índole contextual, habitualmente designadas con el término precariedad laboral, modificaciones suscitadas a nivel de los procesos de emancipación joven. A continuación se desarrolla este último punto.

### Procesos de socialización laboral y emancipación joven

La condición joven es una categoría exclusiva de las sociedades modernas, que incluye procesos de socialización en contextos formales e informales, experiencias prelaborales, ejercicio de prácticas ciudadanas y procesos de autonomía familiar (Casal, J., 1997 en Prieto, C., 1997). Sin embargo, desde hace ya algún tiempo, los procesos de socialización juvenil, están siendo afectados por profundas transformaciones socioculturales que evidencian el trastorno a nivel del encadenamiento tradicional de los ciclos de vida y la temporalidad social (Castel, R., 1997), al tiempo que relevan la necesidad de reconocer la existencia de múltiples juventudes y posibilidades de constituirse e identificarse como joven (Duarte, 2006; OIJ, 2008).

No obstante, más allá de las condicionantes específicas a cada joven, existen ciertas regularidades que posibilitan el establecimiento de vínculos entre la prolongación de la condición juvenil en términos etarios y, la extensión del ciclo formativo, el retraso de la inserción sociolaboral, la conformación tardía de la propia familia y la permanencia durante un mayor tiempo en el hogar de origen (Dávila, O., 2004).

Al respecto en nuestro país las cifras son elocuentes. La evolución de las tasas específicas de fecundidad<sup>31</sup> desde 1950 al 2002 para las mujeres de 20 a 34 años, ha experimentado un detrimento cercano al 50%; mientras que para el caso de madres menores de 20 años este indicador evidencia un leve aumento porcentual en relación con el total de nacimientos de la población general (INE, 2008). En relación con el nivel socioeconómico, las tendencias actuales evidencian que los niveles más bajos concentran la mayor cantidad de madres jóvenes con hijos/as (Injuv, 2007).

Asimismo, si hace 12 años aproximadamente el 72,5% de los y las jóvenes residía en el hogar de origen, al año 2000 este porcentaje se eleva más de 10 puntos porcentuales (87,7%), concentrando el tramo de 25 a 29 años el 54% y el 68,4% en cada uno de los períodos (Segunda y Tercera Encuesta Nacional de Juventud, en Dávila, O., 2002). Por su parte, la Quinta Encuesta Nacional de Juventud destaca que aproximadamente un 36,1% de los y las jóvenes laboralmente insertos/as no ha pensado en independizarse del hogar de origen, pese a poseer un ingreso económico autónomo. Lo mismo sucede con cerca del 44% de la población joven que no estudia ni trabaja (Injuv, 2007). Por su parte, la Sexta Encuesta Nacional de Juventud, arroja una cifra de jóvenes residentes en el hogar paterno/materno cercana al 74,9% (Injuv, 2009).

Contrario a lo que podría hipotetizarse, dadas las características socioeconómicas de los/as jóvenes participantes en esta investigación, sus discursos constituyen un reflejo de las manifestaciones antes reseñadas. Efectivamente, el 94% de los jóvenes entrevistados/as aún vive con sus padres, pese a que entre ellos/as, el 61% declara tener hijos/as. Respecto de la participación

<sup>31</sup> “La tasa de fecundidad corresponde a la frecuencia de los nacimientos vivos aportados por las mujeres en edad fértil, esto es, entre los 15 y 49 años” (Instituto Nacional de Estadísticas, 2008: 26).

laboral, un 55,4% manifiesta no trabajar actualmente<sup>32</sup>, contra un 44,4% que señala encontrarse trabajando<sup>33</sup>.

En lo que respecta a la problemática del empleo, la prolongación del período de dependencia familiar representa de acuerdo a los/as propios/as jóvenes, el horizonte dinámico sobre el que se inscribe el tipo particular de inserción laboral que ha analizado en este trabajo; la cual solo es posible gracias al soporte provisto por la institución familiar.

- *“Claro, no le va faltar lo esencial, sabe que va tener un lugar donde llegar, donde dormir, donde comer” (Mujer, Grupo Focal Desertores Programa Jóvenes al Bicentenario).*
- *“(...) no se comprometen en un trabajo serio (...), como que dependen mucho de los papás. He visto varios casos,..., los jóvenes muy pocos se quieren independizar o buscar un trabajo serio” (Mujer Grupo Focal Desertores Programa Jóvenes al Bicentenario).*

Efectivamente, los progenitores no solo prolongan la función de mantención hasta hace un tiempo limitada al momento en que se producía la inserción laboral por parte de los/as hijos/as; sino que además en muchas ocasiones obstaculizan la asunción de responsabilidades económicas de índole familiar por parte del segmento juvenil<sup>34</sup>. La tendencia a nivel de la dinámica familiar se orienta a eximir a los y las jóvenes de las actividades vinculadas a la reproducción de las condiciones materiales de la familia de origen, posibilitando de esta manera que este segmento disponga de la totalidad de los ingresos percibidos en caso de encontrarse laboralmente inserto.

- *“(...) hay poca responsabilidad delegada también en los jóvenes (...) y hablando*

*como también de mi experiencia, siempre ha habido un esfuerzo por dejar en claro que la responsabilidad de mi bienestar es de mi familia, es de mis padres no más” (Mujer, Estudios Superiores, Inserta Laboralmente).*

- *“(...) si el papá le dice a uno, no, no te preocupes (...), mi papá jamás me aceptó un billete, yo le iba a pagar la luz y no me dejaba (...) ellos nunca me dejaron gastar plata en la casa, hasta ahora me dicen no, no te preocupis...” (Mujer, Grupo Focal Participantes Programa Jóvenes al Bicentenario).*
- *“En mi familia no, mi mamá nunca me ha dejado pagar, hasta el día de hoy nunca me ha dejado pagar una cuenta, nada. Siempre me dice no, guárdela pa’ usted, guárdela pa’ usted” (Hombre, Estudios Superiores, Inserto Laboralmente).*

Dichas transformaciones se hacen extensivas a su vez, a la tercera generación, asumiendo la familia de origen también el sustento de los/as nietos y nietas.

- *“(...) mi niña me la ven mis papás; así que bien por ese lado (...). Sí, ellos me compran pañales, todo lo que le falte a la niña, ellos están ahí. Y yo no poh, yo me dedico solamente a guardar la plata pa estudiar” (Mujer, Estudios Superiores, No Inserta Laboralmente).*
- *“Si hay un apoyo fundamental ahí, por eso te digo, me pongo yo en la posición de mi papá, el menos va a decir ahora (...) no trabajo, no trabajo; aunque podría hacerlo, puede recibir su jubilación con su señora y se acabó el cuento, pero chuta, está la Karina y más encima tiene su hija, entonces como que ya se está tomando responsabilidades que no le corresponden (...), como que ya se echa una mochila más” (Mujer Grupo Focal Desertores*

<sup>32</sup> Se incluyen en esta categoría, los y las jóvenes que declaran ser dueñas de casa, los/as que manifiestan como única actividad la realización de estudios y los/as que señalan encontrarse cesantes.

<sup>33</sup> Esta categoría agrupa a los y las jóvenes que manifiestan trabajar como independientes; asalariados/as del sector público y privado y/o estudiantes que trabajan a tiempo parcial.

<sup>34</sup> La Sexta Encuesta Nacional de Juventud señala entre los componentes del gasto juvenil menos mencionados por los y las jóvenes encuestados/as –el ahorro e inversión, la vivienda y el apoyo a familiares–. Vinculado a lo anterior, el mismo estudio indica que la principal fuente de ingresos del segmento juvenil corresponde al “aporte o ayuda de los padres” referida por el 59,3% de los y las jóvenes, y que el 46,8% de ellos/as vive exclusivamente de los ingresos aportados por otras personas, versus el 18,9% que manifiesta autonomía económica plena (Injuv, 2009).

### Programa Jóvenes Bicentenario).

Sin necesidades ni gastos que solventar, los ingresos percibidos pueden ser libremente dispuestos para el ocio y el consumo personal. Pero aún más, la certeza respecto del apoyo familiar alimenta la temporalidad de las inserciones juveniles<sup>35</sup>.

- *"(...) cuando a uno le dan todo, claro voy a trabajar dos, tres meses para comprarme lo que quiero y después el plato de comida lo tengo asegurado en la casa" (Mujer Grupo Focal Desertores Programa Jóvenes Bicentenario).*
- *"(...) porque a lo mejor la familia no le va a poder dar lo que él quiere, en cuanto a zapatillas de marca, ropa, cosas así. Por eso va a trabajar uno o dos meses para comprarse lo que él quiere, le van a durar unos ciertos meses" (Mujer Grupo Focal Desertores Programa Jóvenes Bicentenario).*
- *"(...) si trabajaba era pa' mí; pa' carretear o para mi ropa o mis zapatillas, lo que yo quisiera, pero si no estaban mis papás, entonces cómo" (Mujer, Estudios Superiores No Inserta Laboralmente).*

Esta aseveración no pretende cuestionar la deficiencia en términos de garantías sociales y dispositivos de protección social que caracteriza a las actuales inserciones laborales desarrolladas por los y las jóvenes, ni la incapacidad de dichos empleos para sustentar, en caso de que efectivamente la autonomía económica forme parte de las expectativas inmediatas de la condición juvenil, procesos de emancipación exitosos. Sino por el contrario, busca develar que la situación de dependencia respecto de la familia de origen representa una condición funcional a la manera en que los y las jóvenes del segmento juvenil significan y vivencian la condición juvenil, la cual es –recordemos– conceptualizada en términos de margen o paréntesis que se opone y antecede a la adultez, siendo en virtud de ello caracterizada como tiempo de exención con relación al conjunto de responsabilidades económicas propias de la condición adulta, entre las que se encuentran, como es de suponer, las de solventar el conjunto

de necesidades y servicios básicos.

Efectivamente, todo indica que desde el punto de vista de la subjetividad juvenil, la independencia económica no constituye un equivalente estricto de la autonomía respecto del hogar de origen. En otras palabras, no es razón para abandonar el núcleo familiar (Injuv, 2007). De ahí la comodidad y tranquilidad expresada a propósito de la permanencia en el hogar de origen, incluso entre los y las jóvenes que manifiestan encontrarse laboralmente insertos.

- *"(...) qué más fácil que quedarse ahí si el papá no le va a quitar la comida, no les va a faltar el Internet, la luz y nada por el estilo. Estando solo a lo mejor no se va a cocinar, quién te va lavar todas esas cosas. Entonces chuta, para qué me voy a ir si aquí las tengo" (Mujer grupo Focal Desertores Programa Jóvenes al Bicentenario).*
- *"(...) estoy en la casa de mis papás, no tengo que trabajar, tengo todo. Entonces tienen comida, tienen de todo, lo que necesiten" (Mujer, Estudios Superiores, No Inserta Laboralmente).*

Hasta ahora se han descrito las modificaciones suscitadas en los procesos de emancipación joven y particularmente los conducentes a la autonomía económica y la conformación del hogar propio, destacando el rol de la prolongación de la dependencia respecto de la familia de origen, en relación con las nuevas vinculaciones que estructura la población joven en torno al empleo.

Asimismo, se ha sostenido que la emancipación joven, lejos de consistir en una expectativa generalizada a nivel de este grupo, que resulta imposibilitada por el carácter "precario" de las nuevas inserciones laborales de los jóvenes de menor nivel socioeconómico, corresponde a una situación que se contrapone a la conceptualización de la condición juvenil que elabora la población joven. En consecuencia, la dependencia económica es funcional y consistente tanto con las estrategias de participación laboral privilegiadas por el segmento juvenil, como con los intereses y necesidades específicas –ocio y consumo– mayoritariamente vinculadas a esta

<sup>35</sup> Lo cual contrasta con los planteamientos que vinculan la prolongación de la dependencia familiar a nivel del segmento juvenil a la presencia de obstáculos de índole estructural y concretamente a la calidad de los empleos a los que accede la población joven (Alonso, L. E., 2008a).

categoría.

Ahora bien, esta especie de resistencia a asumir responsabilidades económicas, se halla tal como fue esbozado en el párrafo anterior, vinculada al rechazo por parte del segmento juvenil al tipo de inserción laboral inscrita en el paradigma fordista de empleo homogéneo y estable. Este es asociado por los y las jóvenes, a las crecientes dificultades para compatibilizar los tiempos sociales visualizados en los adultos que constituyen sus referentes significativos. Se trata de un aprendizaje vicario relativo a los costos personales del empleo realizado en los términos socialmente legitimados. El resultado observado alude a la postergación, la escasez de tiempo para sí mismo, el agotamiento permanente, las dificultades para interactuar con la familia, en fin, la ausencia de bienestar.

- *"(...) uno busca entre la comodidad del tiempo, uno piensa que no transa ciertas cosas que si los viejos ya lo transaron" (Mujer, Grupo Focal Desertores/as Programa Jóvenes al Bicentenario).*
- *"(...) yo veo a mi papá y veo que se mata trabajando, él trabaja en colectivos,(...) sale como a las 6 de la mañana, llega a las 9 de la noche, entonces hay días que yo llego más tarde y lo veo acostado, o no lo veo... trabaja hasta el día sábado; (...) es poco lo que lo veo. En cambio, yo preferiría (...) ganar un poquitito menos, apretarme más el cinturón, pero poder ver a mi familia" (Mujer, Estudios Superiores, No Inserta Laboralmente).*

Respecto de las motivaciones de la familia de origen para solventar hasta tal punto la existencia de los y las jóvenes, es posible aventurar un conjunto de hipótesis. Por una parte, es probable que así como los hijos han descartado el empleo como mecanismo de movilidad social, los padres evidencien también las paradojas del crecimiento económico expresadas, por ejemplo, en la superación con creces del nivel de educación alcanzado por las nuevas generaciones y las recientes dificultades que les afectan a la hora de intentar acceder a un empleo.

Resulta factible asimismo, que ante las transformaciones del proceso productivo y el consecuente deterioro de las condiciones laborales en su conjunto, la ocupación de un puesto de trabajo

por parte del hijo haya perdido ante la familia de origen, la capacidad de ser una experiencia de orgullo y legitimación social, para transformarse en una responsabilidad "penosa" e ineludible, frente a la que los progenitores desplegarán todo su esfuerzo con tal de retardarla al menos algunos años. Después de todo ¿para qué empujar a los jóvenes a insertarse en forma estable, qué tipo de beneficios les reporta, qué garantías supone su ejercicio? Ya habrá tiempo para ello, mientras tanto, los dispositivos de protección familiar actuarán contra posibles frustraciones prematuras.

## CONCLUSIONES

Ya sea por su capacidad para cuestionar la cualidad ética implícita en las transformaciones actualmente experimentadas por los principales dispositivos de integración social y/o porque evidencia las profundas contradicciones que acompañan el despliegue de modelos de desarrollo articulados en torno a la racionalidad económica, la magnitud y persistencia del fenómeno de la pobreza concentra desde hace aproximadamente tres décadas el interés de académicos y responsables de la política pública, que año tras año se esfuerzan por incrementar la precisión de los marcos conceptuales y la efectividad de las intervenciones dirigidas a abordar esta problemática.

En este contexto, la temática del desempleo y/o exclusión laboral que afecta mayoritariamente a la población joven de menores recursos económicos, ha sido históricamente indicada como parte de los factores que contribuyen a potenciar las condiciones de vulnerabilidad social. Efectivamente, tanto en las aproximaciones teóricas relativas a la cultura de la pobreza, como en la conceptualización de *underclass* y más recientemente, la discusión europea sobre la "nueva cuestión social", el desempleo, la cualidad de inempleables y los procesos de precarización laboral, han asumido un rol trascendental ya sea como descriptores o causas de la pobreza (Espinoza, F., 2009).

Ello no resulta sorprendente, en la medida que existe consenso respecto del rol tradicionalmente atribuido a la ocupación de un puesto de trabajo como mecanismo efectivo de movilidad social ascendente y ámbito de integración social. No

obstante, para una significativa parte de la población joven y particularmente para los y las jóvenes de menor nivel socioeconómico, la fórmula recientemente indicada no arroja los resultados previstos. En el escenario actual de inserción laboral, las posibilidades de movilidad social de este segmento se restringen a cambios erráticos y/o inestables de carácter más horizontal que vertical. Asimismo, el mercado laboral experimenta profundos procesos de desregulación y segmentación, con lo cual, la estructuración tanto de trayectorias laborales estables y regulares, como la conformación identitaria a partir del desempeño de una actividad remunerada, constituyen para las nuevas generaciones en situación de pobreza, desafíos a lo menos complejos.

Paralelo a ello, el debilitamiento en nuestro país, de las formas de empleo consideradas hasta el momento "normales" o típicas, junto a la creciente emergencia al interior del segmento joven de formaciones laborales que tienden a ubicarse en los márgenes de la institución salarial regulada, ha llevado al cuestionamiento de la centralidad del empleo a nivel de los mecanismos de superación de la pobreza, renovando el interés por los elementos que intervienen en la construcción social que realizan los y las jóvenes en torno a esta actividad.

Efectivamente, los resultados de la investigación que sustentan el presente artículo, evidencian el surgimiento de un conjunto de elementos de carácter sociocultural que supone profundas transformaciones a nivel de la relación en torno al empleo que estructura la población joven de menor nivel socioeconómico. En sus aspectos centrales, el tipo de configuración que dichos elementos articulan resulta incompatible con la incorporación laboral estable y a tiempo completo, asociada a los procesos de inclusión y movilidad social ascendente, a través de formaciones laborales que privilegian inserciones temporales y/o a tiempo parcial en el ámbito del trabajo remunerado.

Ahora bien, tal como fue indicado anteriormente, las formas actualmente asumidas por los procesos de inserción laboral efectuados por la

población joven en situación de pobreza, se desarrollan en contextos laborales caracterizados por crecientes procesos de precarización. De modo que, la incompatibilidad señalada debe ser comprendida en el marco de las posibilidades e imposibilidades asociadas a este nuevo escenario y, consecuentemente, del conjunto de estrategias y recursos requeridos para ser competente en dicho contexto.

Desde esta perspectiva, las nuevas configuraciones culturales que participan en la relación que la población joven en pobreza establece en torno a la ocupación de un puesto de trabajo, junto con expresar el descrédito respecto de la capacidad del mercado del trabajo para sustentar procesos de movilidad social ascendente, relevan la emergencia de nuevos marcos de pertenencia e integración social. Estos objetivos, en función de las características actualmente asumidas por los procesos de participación laboral del segmento joven de menores niveles socioeconómicos, se presentan ante los y las jóvenes persistentemente inaccesibles a través de la vía del empleo.

Una primera lectura de los resultados de la investigación que da origen al presente artículo, puede conducir al cuestionamiento respecto de la especificidad de las dimensiones culturales anteriormente descritas. Ello, pues parece legítimo<sup>36</sup> caracterizar en términos similares las vinculaciones laborales desarrolladas por jóvenes que no comparten la situación de pobreza asociada a la muestra empleada, lo cual evidentemente exige ser contrastado a la luz de futuras investigaciones orientadas a comparar el grado de sedimentación que las dimensiones culturales aquí abordadas alcanzan en jóvenes con mayor nivel socioeconómico; lo cierto es que independiente de ello, la matriz cultural descrita supone riesgos diametralmente disímiles para uno y otro grupo.

A partir del enfoque teórico de Activos, Vulnerabilidad y Estructura de Oportunidades desarrollado principalmente por Kaztman, R. (2000, 2001) y Filgueira, C. (2001), ha quedado de manifiesto que los recursos tanto individuales como familiares no pueden ser valorados con independencia de la estructura de oportunidades

<sup>36</sup> Autores como Bauman (2000), Beck (1993), Bell (1994), Castel (1997), Inglehart (2000) y Offe (1994), han documentado transformaciones culturales de gran alcance, las que resultan plenamente concordantes con el entramado de criterios perceptuales que intervienen en las observaciones y prácticas desarrolladas por los y las jóvenes participantes de esta investigación a propósito de la problemática social del empleo.

que el sistema societal dispone (Kaztman, R. y Filgueira, C. 1999) y que éstos solo se transforman en activos en la medida que posibilitan el aprovechamiento de tales estructuras con el objeto de impedir movimientos descendentes a nivel de la escala de estratificación social (Filgueira, C., 2001).

Desde esta perspectiva, la condición de vulnerabilidad social es entendida como una configuración de recursos tanto materiales como simbólicos particularmente susceptible de movilidad social descendente o, poco proclive a mejorar su condición (Filgueira, C., 2001). Ella trasciende al conjunto de inequidades<sup>37</sup> que afectan en nuestra sociedad a las personas ubicadas en las posiciones más bajas de la escala de estratificación social, para comprender además, la capacidad de los individuos o grupos familiares para enfrentar los riesgos que les amenazan y/o afectan.

En el ámbito de la participación laboral, el mercado opera a través de la demanda de ocupación de puestos de trabajo, demanda que si bien, en virtud de los procesos de flexibilización y precarización laboral, resulta coherente con el tipo de vinculación laboral actualmente desarrollado por la población joven en pobreza, específica al mismo tiempo un conjunto de atributos relativos al trabajador difícilmente alcanzables a través del tipo de inserción laboral –temporal y/o a tiempo parcial– privilegiada por la población joven de menores recursos económicos. Tal es el caso del conjunto de competencias adquiridas a través de la experiencia laboral “on the job”, cuyo aprendizaje requiere períodos de socialización laboral prolongados, como condición en gran parte de los casos, del acceso a puestos de trabajo mejor remunerados<sup>38</sup>.

Otra de las estructuras de oportunidades, cuyo aprovechamiento resulta afectado en virtud del tipo de inserción laboral descrito, corresponde al Sistema de Pensiones. En nuestro país, dicha estructura se basa en gran medida en un sistema de capitalización individual que otorga un alto peso específico, en términos del monto total de

jubilación, a los ingresos cotizados durante los primeros años de participación laboral, proyectando esta etapa alrededor de los 20 años. Asimismo castiga profundamente, en términos del saldo acumulado en la cuenta individual, las “lagunas” o períodos en los cuales hay ausencia de cotizaciones, por lo que la inserción laboral temprana y estable corresponde a un requisito indispensable para un adecuado aprovechamiento del sistema de pensiones, en tanto estructura de oportunidades orientada a proveer inclusión social durante la vejez. Vemos por tanto, que el riesgo de vulnerabilidad social y dependencia, trasciende a la condición juvenil, extendiendo su incidencia al período de inactividad laboral.

Si a ello añadimos la sobrecarga económica que para la familia de origen supone la prolongación de las funciones de mantención económica de los/as hijos/as en edades económicamente activas, producto de la postergación y/o discontinuidad de la participación laboral de este segmento, resulta evidente que el riesgo implicado en el tipo de vinculación laboral analizada, nuevamente supera al propio joven en situación de pobreza, impactando también al grupo familiar. Efectivamente, esta situación tiende a probalibilizar el descenso de tales familias en la escala de estratificación social ante eventos que afecten la disposición de ingresos al interior del hogar, tales como pérdida de la capacidad productiva de los miembros que hasta ese momento desempeñaban el rol de proveedores producto de una enfermedad invalidante, crisis económica, cesantía prolongada, etc.

De lo anterior se desprenden dos conclusiones relevantes. La primera resulta evidente y consiste en aceptar que independientemente de la especificidad socioeconómica de las dimensiones socioculturales descritas, los riesgos implicados en dicha matriz cultural impactan a uno y otro grupo de jóvenes en forma diferenciada. Para el caso de los y las jóvenes en situación de pobreza, dichos riesgos se traducen en la emergencia de nuevas zonas de vulnerabilidad social consistentes

<sup>37</sup> Tales como nivel familiar de ingresos, dificultades de acceso a una educación de calidad, agudización de la precarización de condiciones laborales, alta tasa de desempleo, entre otros elementos (Quinta Encuesta Nacional de Juventud, 2007).

<sup>38</sup> La inexistencia de tales competencias ha sido reiteradamente indicada por parte de los/as empleadores/as como hipótesis causal del desempleo juvenil (Larraechea, I. y Guzmán, A., 2002; Tokman, V., 2003).

básicamente en: (1) la configuración de trayectorias laborales incapaces de (a) proveer una serie de competencias que resultan indispensables para acceder a puestos de trabajo más protegidos y mejor remunerados, (b) garantizar el acceso en un futuro, al conjunto de prestaciones que la sociedad a través del sistema de pensiones dispone y en, (2) el debilitamiento de la capacidad de respuesta de la familia de origen ante amenazas que impactan el nivel de ingresos disponible por el grupo familiar en su conjunto.

La segunda se vincula a la capacidad societal para operar con las configuraciones culturales descritas, lo cual equivale a reconocer que las dimensiones socioculturales que actualmente estructuran la relación que establece la población joven en pobreza en torno al empleo, suponen la renuncia por parte de este segmento, al conjunto de estructuras de oportunidades históricamente vinculadas a los procesos de inclusión y movilidad social ascendente. Así, el empleo -en virtud de los actuales procesos de precarización laboral-, se revela ante los y las jóvenes despojado de su poder integrador. Se trata de un cambio asincrónico, en el que los dispositivos de integración social aparecen rígidos e incapaces de absorber los nuevos sentidos que la población joven en pobreza construye en torno al empleo y la inclusión social.

Desde esta perspectiva, la política pública dirigida a superar los niveles de exclusión laboral que afectan a la población joven de menor nivel socioeconómico, se enfrenta a una complejidad diferente, que exige superar la vinculación de la marginación laboral únicamente a la inexistencia de oportunidades laborales. Debe, por tanto, incorporar en sus análisis e intervenciones, el descrédito que afecta al empleo como vía de inclusión y movilidad social ascendente, la emergencia de vías alternativas de valoración societal, la irrupción de nuevos imaginarios respecto de la condición juvenil (en los cuales la participación laboral estable y a tiempo completo, resulta incompatible), y las transformaciones a nivel de los procesos de emancipación joven y socialización familiar que sustentan las mencionadas inserciones.

Por consiguiente, el desafío es cómo la sociedad, a través de sus dispositivos de integración social, consigue dejar atrás miradas homogeneizantes e inflexibles, adaptándose a los

requerimientos que las nuevas generaciones en situación de pobreza estructuran en torno al empleo, incorporando al mismo tiempo, los elementos subjetivos que intervienen en las lógicas de producción y/o reproducción de la pobreza. Solo así, será posible generar estructuras de oportunidades acordes a los nuevos recursos.

## MARCO EPISTEMOLÓGICO, TEÓRICO Y ASPECTOS METODOLÓGICOS

En términos epistemológicos, el enfoque de la investigación presentada se sitúa en la Perspectiva Sistémico Constructivista<sup>39</sup>. Teóricamente, se nutre de los aportes de la **Teoría Cognitiva de la Cultura**, específicamente de los planteamientos de Goodenough, W. (1971) y Tyler, S. (1969), entendiéndolo a la cultura como el conjunto de

conocimientos y procesos de aprendizaje dirigidos a orientar el procesamiento y estructuración de la realidad, posibilitando la comprensión e intervención del medio y condicionando el tipo de respuestas y observaciones desplegadas<sup>40</sup>.

En base a estos planteamientos y de acuerdo a los objetivos anteriormente especificados, la **operacionalización del concepto de cultura** que estructuró la investigación que sustenta el presente artículo contempló:

DIMENSIONES Y SUBDIMENSIONES SOCIOCULTURALES	
<b>Criterios de construcción perceptual</b>	Modalidades consensuales empleadas por los y las jóvenes para organizar cognitivamente la experiencia de no-participación laboral.
<b>Proposiciones y creencias</b>	Formas de organización de la experiencia de no-empleo que fundamentan la construcción de explicaciones causales referidas a esta condición.
<b>Sistemas de valores</b>	Criterios que intervienen en las valoraciones relativas a la no-participación laboral.
<b>Comportamientos</b>	Prácticas y estrategias concretas de no-participación laboral.

En términos metodológicos, correspondió a una Investigación de Segundo Orden, de carácter exploratorio-descriptivo, a través de un diseño cualitativo. Respecto de la producción de información, en una primera fase, se realizó tres entrevistas a informantes claves pertenecientes al ámbito académico, la política pública y el tercer sector, con el objeto de identificar las observaciones y reflexiones que, desde diversos ángulos, el fenómeno de la no inserción laboral juvenil propicia actualmente. Para ello, la selección

muestral fue realizada a través de un muestreo no probabilístico, orientado en función del nivel de experticia en relación con la temática de investigación, así como del ámbito de desempeño.

Posteriormente, fueron realizados dos grupos focales y seis entrevistas semiestructuradas a jóvenes. En ambos casos, el universo se limitó a sujetos pertenecientes a familias que obtuvieron menos de 8.500 puntos<sup>41</sup> en la Ficha de Protección Social<sup>42</sup> y, cuyas edades se situaban, al momento de la entrevista, entre los 18 y 29 años.

<sup>39</sup> En tanto adhiero a los planteamientos que sostienen la inexistencia de una realidad objetiva independiente del observador (Glaserfeld, E., 1990 en Watzlawick, P. comp.); correspondiendo ésta por tanto a construcciones individuales (Foerster, H., 1997 en Fischer, A. Reizer y Schweizer, J. comp.), las cuales a la vez constituyen el sustrato y resultado de las producciones que realizan los sujetos cognoscentes (Varela, E., 1990 en Watzlawick, P. comp.)

<sup>40</sup> Conviene precisar que las culturas, de acuerdo a la orientación señalada, no son fenómenos unitarios; siendo por tanto imposible describirlas en base a un único set de principios organizativos; puesto que para cada clase de fenómenos relevantes, son posibles varias organizaciones alternativas. No obstante cada configuración es factible de ser descompuesta en un conjunto de dimensiones, cuyos contenidos particulares dependerán de los dominios específicos de intervención (Goodenough, W., 1971).

<sup>41</sup> Puntaje de "corte" definido por el Ministerio de Planificación Social para acceder al Sistema de Protección Chile Solidario. Las familias que obtienen menos de 8.500 puntos están en el grupo del 20% más vulnerable de la población (Biblioteca del Congreso Nacional, 2009).

<sup>42</sup> Este instrumento permite identificar a las familias vulnerables, con una concepción más dinámica de la pobreza, entendiéndolo dicha situación como un estado presente o potencial y, al mismo tiempo, entregar una mejor caracterización de la pobreza "dura". Mide los recursos económicos, las necesidades de las familias y los riesgos que enfrentan, con el objeto de identificar oportunamente a aquellas personas y familias cuyos rasgos de vulnerabilidad los priorizan como destinatarios de la protección social (Mideplan, 2009a).

La opción por restringir el universo de jóvenes a la población en condición de vulnerabilidad social se vinculó al interés por indagar en los discursos del segmento joven que experimenta mayores dificultades de acceso al mercado laboral, el cual resulta a su vez coincidente con la población objetivo a la cual se dirige la oferta programática del sector público en esta materia. Tanto para el caso de los grupos focales como las entrevistas semiestructuradas a jóvenes, se empleó un muestro estructural; aunque en base a criterios diferentes.

El criterio considerado para los grupos focales correspondió a **Participación / No -Participación en Programas de Empleabilidad**. La consideración de esta variable, obedeció al interés por detectar diferencias a nivel de las dimensiones socioculturales que configuran la relación en torno al no-empleo, vinculadas a la participación en este tipo de programas. Adicionalmente, fueron realizadas ocho entrevistas semiestructuradas a expertos/as vinculados/as al ámbito académico de Madrid y con amplia trayectoria investigativa en la temática del empleo joven, con el objeto de reflexionar en torno a las principales líneas discursivas que emergieron a partir de la realización de los grupos focales<sup>43</sup>.

Finalmente, las entrevistas semiestructuradas contemplaron los criterios **Nivel Educativo y Condición Laboral**. Respecto del primer parámetro, la incorporación de esta variable radica en el propósito de identificar la influencia de determinadas expectativas de inserción laboral, vinculadas al nivel de estudios alcanzado. Por su parte, la inclusión del criterio condición laboral<sup>44</sup>, apunta a la motivación por detectar si los elementos contenidos en la operacionalización del concepto de cultura descrito anteriormente, se expresan diferencialmente en función de la condición de inserción o no inserción laboral.

Respecto del análisis de la información producida, se utilizó la técnica de Análisis de

Contenido, particularmente la modalidad centrada en la dimensión semántica del discurso (Díaz, C. y Navarro, P., 1995, en Delgado J. M. y Gutiérrez, J.), con el objeto de identificar categorías y propiedades relevantes a las dimensiones contempladas en la operacionalización del concepto de cultura empleada en esta investigación.

---

<sup>43</sup> Estas entrevistas fueron realizadas en el marco de la estadía de investigación desarrollada en la Universidad Complutense de Madrid entre marzo y abril del año 2009, la cual fue posible gracias a la concesión de una Beca por parte de la Vicerrectoría de Asuntos Académicos del Departamento de Postgrado y Postítulo de la Universidad de Chile.

<sup>44</sup> Para efectos de la investigación y coherente a la temporalidad que establece el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), se consideró no inserto/a laboralmente a los y las jóvenes que durante al menos los dos últimos meses no se desempeñaron como trabajadores/as dependientes.

## BIBLIOGRAFÍA

- + Abdala, E., 1997. Jóvenes: formación y empleabilidad, boletín técnico interamericano de formación profesional. [En línea] Disponible en: <<http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/molpece/pdf/abdala.pdf>> [Obtenido el 28 de diciembre de 2009].
- + Alonso, L. E., 1999. *Trabajo y ciudadanía*. Madrid: Trotta.
- + Alonso, L. E., 2008a. Centralidad del trabajo y cohesión social: ¿una relación necesaria?, *Estudios del Trabajo* [En línea] Disponible en: <<http://www.estudiosdeltrabajo.cl/wp-content/uploads/2008/09/centralidad-del-trabajo-y-cohesion-social-11-e-alonso.pdf>> [Obtenido el 28 de diciembre de 2009].
- + Alonso, L. E., 2008b. Precariedad y modelos de consumo: la sociedad del bajo coste [Inédito]. En: GTM (CNRS) y CEIC (UPV/EHU). *Colloque International Ce que la précarité nous apprend de la société. Dialogues franco-espagnols*. París, Francia 20 - 21 de noviembre 2008.
- + Alonso, L. E., 2009. La sociedad del trabajo: debates actuales. Materiales inestables para lanzar la discusión. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*. [En línea]. Disponible en: <<http://reis.metapress.com/content/60334387u8871766/fulltext.pdf>> [Obtenido el 28 de diciembre de 2009].
- + Álvarez, C., Ibáñez, S. y Sepúlveda, L., 2000. *Estrategias de búsqueda de empleo de los jóvenes estudiantes secundarios de la Región Metropolitana*. Volumen I y II. Santiago: Cide.
- + Antonio, A., 2006. *Precariedad laboral e identidades juveniles*. Madrid: Fundación Sindical de Estudios.
- + Arendt, H., 1993. *La condición humana*. Madrid: Paidós.
- + Arnold, M., 1989. Bases para la investigación cultural. El concepto de cultura. *Revista Chilena de Investigaciones Estéticas Aisthesis*, 22, pp. 7-19.
- + Baudrillard, J., 2004. *El sistema de los objetos*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- + Bauman, Z., 2000. *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*. Barcelona: Gedisa.
- + Bell, D., 1994. *El advenimiento de la sociedad post-industrial*. Madrid: Alianza Universidad.
- + Bell, D., 1989. *Las contradicciones culturales del capitalismo*. Madrid: Alianza Universidad.
- + Beriaín, J., 1996. *Las consecuencias perversas de la modernidad*. Barcelona: Anthropos.
- + Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2009. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. [En línea] Disponible en: <[www.bcn.cl/](http://www.bcn.cl/)> [Obtenido el 28 de diciembre de 2009].
- + Bilbao, A., 1997. *El accidente de trabajo: entre lo negativo y lo irreformable*. Madrid: Siglo XXI.
- + Bourdieu, P., 1979. *La distinción: criterios y bases sociales del gusto*. Madrid: Taurus.
- + Castel, R., 1997. *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós Estado y Sociedad.
- + Castillo, J. J. y López, P., 2007. Una generación esquilada: los efectos de las reformas laborales en la vida y trabajo de los jóvenes madrileños. *Sociedad y utopía. Revista de Ciencias Sociales*, (29), pp. 293-312.
- + Cepal (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) y GTZ (Cooperación Internacional Alemana), 2004. *Expectativas y estrategias laborales de jóvenes y adultos jóvenes en Chile. Proyecto regional integración de jóvenes al mercado laboral. Informe Final*. Santiago de Chile: Cide.
- + Cepal (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), 2005. *Informe estudio de trayectorias laborales*. Santiago: Kaleido Consultores.
- + Cepal (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), 2010. La educación frente a la reproducción intergeneracional de la desigualdad y la exclusión: situación y desafíos en América Latina.

- En: *Panorama social de América Latina 2010*. Documento informativo. [En línea] Disponible en <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/41799/PSE2010-Cap-II-educacion-preliminar.pdf>> [Obtenido en febrero de 2011].
- + Charlín, M. y Fernández, P., 2006. *Políticas y programas de apoyo a la inserción laboral de los y las jóvenes en Chile*. En Charlín, M. y Weller, J., 2006. *Juventud y mercado laboral: brechas y barreras*. Santiago: Cepal, GTZ y Flacso.
  - + Consejo Superior de Educación, 2007. *Matrícula de primer año 2002-2006 según régimen. Estadística y base de datos, Sistema 2006*. [En línea] Disponible en: <[http://www.cse.cl/public/Secciones/seccionestadisticas/estadisticas\\_sistema\\_2006.aspx](http://www.cse.cl/public/Secciones/seccionestadisticas/estadisticas_sistema_2006.aspx)> [Obtenido el 29 de diciembre de 2009].
  - + Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad, 2008. *Encuesta trabajo y equidad: hacia un Chile más justo. Trabajo, salario, competitividad y equidad social*. Santiago: Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad.
  - + Dávila, O., 2004. Adolescencia y juventud: de las nociones a los abordajes. *Revista Última Década*. 2004 (21), pp. 83-104.
  - + Dávila, O. y Ghiardo, F., 2007. *Estudio de integración funcional: barreras de entrada, permanencia y movilidad en el mercado laboral en jóvenes de sectores medios y bajos en tres regiones del país*. Valparaíso: Cidpa.
  - + De la Garza, E., 2003. *Fin del trabajo o trabajo sin fin*. En: *Tratado latinoamericano de sociología del trabajo*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
  - + Delgado, J. M. y Gutiérrez, J. 1995. *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales*. Madrid: Editorial Síntesis, pp. 755-773.
  - + Duarte, C., 2009. Sobre los que no son, aunque sean. Éxito como exclusión de jóvenes empobrecidos en contextos capitalistas. En: *Inclusión y Participación Juvenil. Políticas y Juventudes*. *Revista Última Década*. 2009 (30), pp. 11-39.
  - + Duarte, K., 2006. ¿Juventud o juventudes? Versiones. Trampas, pistas y ejes para acercarnos progresivamente a los mundos juveniles. En: *Discursos de Resistencias Juveniles en Sociedades Adultocéntrica*. San José de Costa Rica: Departamento Ecuménico de Investigaciones.
  - + Escárdate, J., 2006. *El sistema de capacitación laboral y su reforma: poniendo la decisión en las personas. Igualdad de oportunidades: los desafíos de la capacitación laboral*. Santiago: Universidad de Chile, Sence y Centro Microdatos.
  - + Espinoza, F., 2009. ¿Qué hay de nuevo en la discusión sobre la “nueva pobreza”? En: *Fundación Superación de la Pobreza. Tesis País 2008*. Santiago: FSP.
  - + Figueroa, R., 2002. *Desempleo y precariedad en la sociedad de mercado*. Serie de Investigación. Santiago: Predes y Facso.
  - + Fischer, N., 1997. *El final de los grandes proyectos*. Barcelona: Gedisa.
  - + Giddens, A., 1999. *Consecuencias de la modernidad*. Madrid: Alianza Editorial.
  - + Goodenough, W., 1971. *Cultura, lenguaje y sociedad*.
  - + Kaztman, R., 2001. Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos. *Revista de la Cepal*, (75).
  - + Kaztman, R., 2001. *Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social. Documento de Trabajo del IPES. Aportes Conceptuales*. Montevideo: Universidad Católica.
  - + Kaztman, R. y Filgueira, C., 1999. *Marco conceptual sobre activos, vulnerabilidad y estructura de oportunidades*. Montevideo: Cepal.
  - + Ibáñez, S., 2005. Representaciones sociales del trabajo en jóvenes urbano populares. En: *El Trabajo Visto por Los Jóvenes Chilenos*. Montevideo: Cinterfor/OIT, pp. 37-94. [En línea]. Disponible en: <<http://www.oitcinterfor.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/ibanez/pdf/cap3.pdf>> [Obtenido el 25 de diciembre de 2009].

- + Inglehart, R., 2001. *Modernización y posmodernización. El cambio cultural, económico y político en 43 sociedades*. Madrid: CIS. <[http://intranet.injuv.gob.cl/cedoc/Coleccion%20Cultura%20y%20Tribus%20Urbanas/Jovenes\\_e%200\\_incertidumbre\\_D\\_Krauskopf%20.pdf](http://intranet.injuv.gob.cl/cedoc/Coleccion%20Cultura%20y%20Tribus%20Urbanas/Jovenes_e%200_incertidumbre_D_Krauskopf%20.pdf)> [Obtenido el 28 de diciembre de 2009].
- + INE (Instituto Nacional de Estadísticas), 2008. *Población y sociedad: aspectos demográficos. Período de la información 1950 – 2004*. [En línea] Disponible en: <[http://www.ine.cl/canales/chile\\_estadistico/demografia\\_y\\_vitales/demografia/pdf/poblacion\\_sociedad\\_enero09.pdf](http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/demografia_y_vitales/demografia/pdf/poblacion_sociedad_enero09.pdf)> [Obtenido el 25 de diciembre de 2009].
- + INE (Instituto Nacional de Estadísticas), 2009. *Indicadores mensuales. Empleo trimestral, Boletín Informativo del Instituto Nacional de Estadísticas*. [En línea]. Disponible en: [http://www.ine.cl/canales/sala\\_prensa/boletines/ipv/2009/agosto/empleo\\_130.pdf](http://www.ine.cl/canales/sala_prensa/boletines/ipv/2009/agosto/empleo_130.pdf) [Obtenido el 27 de diciembre de 2009].
- + Injuv (Instituto Nacional de la Juventud), 2007. *Quinta encuesta nacional de juventud*. Santiago: Injuv.
- + Injuv (Instituto Nacional de la Juventud), 2007b. *Mesa de expertos "empleabilidad juvenil". Resumen de Propuestas / Aportes*. Documento de Trabajo. Santiago: Injuv.
- + Injuv (Instituto Nacional de la Juventud), 2009. *Sexta encuesta nacional de juventud: principales resultados*. Santiago: Injuv.
- + Injuv (Instituto Nacional de la Juventud), 2010. *Sexta encuesta nacional de juventud*. Santiago: Injuv.
- + Jacinto, C. y Gallart, M. A., 1998. *La evaluación de programas de capacitación de jóvenes desfavorecidos: una ilustración con programas para jóvenes desempleados en los países del cono sur*. [En línea] París: IIEP/Unesco. Disponible en <<http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001142/114205s.pdf>> [Obtenido el 28 de diciembre de 2009].
- + Krauskopp, D., 2003. *Proyectos, incertidumbre y futuro en el período juvenil*. En: 4o Congreso Argentino de Salud Integral del Adolescente. Rosario, Santa Fe, Argentina 20-23 de septiembre 2001. [En línea] Disponible en: <[http://intranet.injuv.gob.cl/cedoc/Coleccion%20Cultura%20y%20Tribus%20Urbanas/Jovenes\\_e%200\\_incertidumbre\\_D\\_Krauskopf%20.pdf](http://intranet.injuv.gob.cl/cedoc/Coleccion%20Cultura%20y%20Tribus%20Urbanas/Jovenes_e%200_incertidumbre_D_Krauskopf%20.pdf)> [Obtenido el 28 de diciembre de 2009].
- + Larraechea, I. y Guzmán, A., 2002. *Desempleo juvenil en Chile. Desafíos y respuestas a la luz de la evolución en los años 90*. Santiago: Prosur y Fundación Friederich Ebert.
- + Lewis, D. y Weigert, A., 1981. *Estructura y significado del tiempo social*. En: Ramos, R., comp. 1992. *Tiempo y sociedad*. Madrid: CIS.
- + Luhmann, N., 1996. *Introducción a la teoría de sistemas*. México, D.F.: Anthropos.
- + Martín, E., 1998. *Producir la juventud crítica de la sociología de la juventud*. Madrid: Istmo.
- + Marvani, M., 2000. *De la sociología del trabajo a la sociología del empleo*. *Revista Política y Sociedad*, (34), pp. 9-17.
- + Mideplan (Ministerio de Planificación), 2009a. *Descripción del sistema Chile Solidario*. [En línea]. Disponible en: <<http://www.chilesolidario.gov.cl/sist/sist1.php>> [Obtenido el 25 de diciembre de 2009].
- + Mideplan (Ministerio de Planificación y Cooperación), 2009b. *Encuesta de caracterización socioeconómica*. Santiago: Mideplan.
- + Molina, S., 2000. *Los logros de la década de los noventa y desafíos futuros. La educación chilena en perspectiva*. *Revista Perspectivas*, 4 (1), pp. 5-21.
- + Moulián, T., 2002. *Chile actual: anatomía de un mito*. Santiago: Lom ediciones.
- + Offe, C., 1992. *La sociedad del trabajo. Problemas estructurales y perspectivas de futuro*. Madrid: Alianza universidad.
- + OIJ (Organización Iberoamericana de Juventud), 2008. *Juventud y desarrollo 2008: nuevos desafíos con las y los jóvenes de Iberoamérica*. Madrid: OIJ.
- + OIT (Oficina Internacional del Trabajo), 2007a. *Informe trabajo decente y juventud, agenda hemisférica 2006-2015*. Santiago: OIT.

- + OIT (Oficina Internacional del Trabajo), 2007b. *Análisis de políticas y programas de empleo juvenil en Chile. Resumen ejecutivo*. Santiago: Prejal.
- + Pallavicini, P., 2008. Los objetos de consumo en la construcción de los procesos de individuación de adolescentes. *Revista Última Década*, (29), pp. 29-46.
- + Prieto, C., 1997. Introducción: juventud(es) y empleo(s). *Cuadernos de Relaciones Laborales*, (11).
- + Prieto, C., 2000. Trabajo y orden social: de la nada a la sociedad de empleo (y su crisis). *Revista Política y Sociedad*, (34), pp. 19-32.
- + Prieto, C., Ramos, R. y Callejo, J., 2008. *Nuevos tiempos del trabajo. Entre la flexibilidad competitiva de las empresas y las relaciones de género*. Madrid: CIS.
- + Pugliese, E., 2000. ¿Qué es el desempleo? *Revista Política y Sociedad*, (34), pp. 59-67.
- + Ramos, R., 2008. Malestares del tiempo. [Inédito]. En: GTM (CNRS) y CEIC (UPV/EHU). *Colloque International Ce que la précarité nous apprend de la société. Dialogues franco-espagnols*. París, Francia 20 - 21 de noviembre 2008.
- + Recio, A., Offe, C. y Gorz, A., 1994. *El paro y el empleo: enfoques alternativos*. Valencia: Germania.
- + Redondo, J. M., 2000. La condición juvenil: entre la educación y el empleo. *Revista Última Década*, (12), pp. 175-223.
- + Serrano, A., 1998. Representación del trabajo y socialización laboral. *Revista Sociología del Trabajo*, Nueva Época, (33).
- + Thezá, M. y Mascareño, A., 2007. Jóvenes y perspectiva de derechos: un acercamiento desde el marco de las condiciones mínimas. *Revista Observatorio de Juventud*, 4 (13), pp. 8-12.
- + Tokman, V., 2003. *Desempleo juvenil en el cono sur. Causas, consecuencias y políticas*. Santiago: Prosur Opciones y Fundación Friederch Ebert Stiftung.
- + Torns, T., 1995. Mercado del trabajo y desigualdades de género. *Revista Cuadernos de Relaciones Laborales*, (6), pp. 81-92.
- + Tyler, S., 1969. *Cognitive anthropology*. New York: Holt, Rinehart, & Winston.
- + Watzlawick, P., 1990. *La realidad inventada*. Barcelona: Gedisa.
- + Weller, J., 2007. La inserción laboral de los jóvenes: características, tensiones y desafíos. *Revista de la Cepal*, (92).



## Vulnerabilidad Urbana



# LAS METODOLOGÍAS DE LOCALIZACIÓN Y EVALUACIÓN DE PERIFERIAS INTERIORES COMO INSTRUMENTOS DE SUPERACIÓN DE LA VULNERABILIDAD URBANA. ESTUDIO DE UN CASO<sup>1</sup>

Paula Kapstein López

Universidad Politécnica de Madrid



## Palabras Claves:

Vulnerabilidad  
Planeamiento urbano  
Periferia Interior  
Pobreza urbana  
Matriz de vulnerabilidad

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", 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 vulnerabilidad<sup>2</sup> 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.

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Estos problemas a grandes rasgos son: pobreza y decaimiento social, segregación física y social, falta de accesibilidad, deterioro urbano, arquitectónico y medioambiental.

## 1. 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 también 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 anar 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 planteamiento 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 artículo 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.

## 2. ESTADO DE LA CUESTIÓN

### 2.1. 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 2006<sup>3</sup>, que distingue

<sup>3</sup> 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.

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 alimentación<sup>4</sup>.

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%)<sup>5</sup>. 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).



**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
Pl. Río San José	58,13	6,80	64,93	35,07	1,85
Antofagasta	2,1	5,2	7,3	92,7	0,08
Pl. Hospital	18,59	30,42	49,02	50,98	0,96

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 Antofagasta<sup>6</sup>.

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 país<sup>7</sup>. 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. Según 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

<sup>4</sup> Los conceptos de desafiliación y vulnerabilidad se analizan en el apartado 3.1 y se consideran equivalentes a los de indigencia y pobreza, respectivamente.

<sup>5</sup> Fuente: Mideplan, Casen 2006 (Mideplan).

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> La población de Chile es de 16.928.873 habitantes (proyecciones del INE para el 2009, según el censo del año 2002).

este modo, se verifica la necesidad de atender la problemática urbana con políticas capaces de superar la inequidad social y de disminuir la pobreza.

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 compen-

satoria o, cuanto menos, amortiguadora de la pobreza. Sin embargo, tal como apunta Roch (2007) la desposesión 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.

## 2.2. 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**

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%

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

(\* Incluye siempre a las categorías anteriores)

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 primeramente 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.

### 3. VULNERABILIDAD Y PERIFERIA INTERIOR

#### 3.1. 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 exclusógeno<sup>8</sup> 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 resistencia<sup>9</sup> 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.

### 3.2. 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 eliminándolos 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 interrupción total o parcial del trazado. Esto determina la falta de accesibilidad

<sup>8</sup> 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).

<sup>9</sup> Más adelante nos referimos a la importancia que pueden llegar a tener los espacios de resistencia en el urbanismo chileno.

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 vulnerabilidad<sup>10</sup> 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.

### 3.3. 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 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

<sup>10</sup> 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.

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 uso<sup>11</sup>.

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.

### 3.4. 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.

**3.4.1. Identificación y localización de periferias interiores:** esta parte de la metodología queda configurada por las siguientes cuestiones:

**3.4.1.1. 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.

**3.4.1.2. 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.

**3.4.1.3. 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.

<sup>11</sup> 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.

**3.4.1.4. 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.

**3.4.2. 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:

**3.4.2.1. 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 adaptación 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 de 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 las viviendas; y finalmente,
- una entrevista a algún urbanista experto en

cada ciudad con el fin de conocer su opinión sobre el trabajo de localización de áreas vulnerables realizado<sup>12</sup>.

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

**3.4.2.3. 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.

**3.4.2.4. 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.

**3.4.2.5. 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.

<sup>12</sup> 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.

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.

**3.4.2.6. 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.

### 3.5. 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.

#### 3.5.1. 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 variados<sup>13</sup>.

**3.5.2. 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 1,10<sup>14</sup>. Por otro lado, un barrio con una puntuación máxima en riesgo y exposición y una resistencia nula, obtendrá una vulnerabilidad máxima.

- 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 exposición 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.

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> En la matriz de vulnerabilidad los valores máximos de vulnerabilidad neta y resistencia son 154 y -134, respectivamente.



**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	
	Social	Desempleo	6		6	-6	
	Social	Escolaridad	6		6	-6	
<b>Social: 34</b>	Social	Decaimiento	10		10	-8	
	Econom.	Propiedad parcela	7	1	8	-6	
<b>Ecom.: 14</b>	Econom.	Valor suelo	5	1	6	-5	
	Urbano	Parcela/ calle	5	3	8	-5	
	Urbano	Densidad barrio	5		5	-4	
	Urbano/ Dotaciones	a. Agua/saneamiento	5		5	-5	
		b. Pav./alumb./basura	2	3	5	-3	
		c. Equipamientos		5	5	-7	
		d. Infraestructuras		5	5	-5	
	Urbano/ Accesibilidad	a. Peatonalización		5	5	-5	
		b. Conectividad		5	5	-5	
		c. Mezcla de usos		5	5	-5	
		d. Transporte público		5	5	-5	
<b>Urbano: 63</b>	Urbano	Planeamiento		10	10	-13	
	Físico/ Vivienda.	a. Material muros		1	4	-3	
	Físico/ Vivienda.	b. Material de pisos	3	1	4	-3	
	Físico	Emplazamiento	3	8	8	-8	
	Físico/ MAU	a. En el barrio		10	10	-7	
<b>Físico: 43</b>	Físico/ MAU	b. En la ciudad		17	17	-12	
	<b>Puntuación total</b>		<b>67</b>	<b>87</b>	<b>154</b>	<b>-134</b>	

Fuente: Elaboración propia.

### 3.5.3. 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.

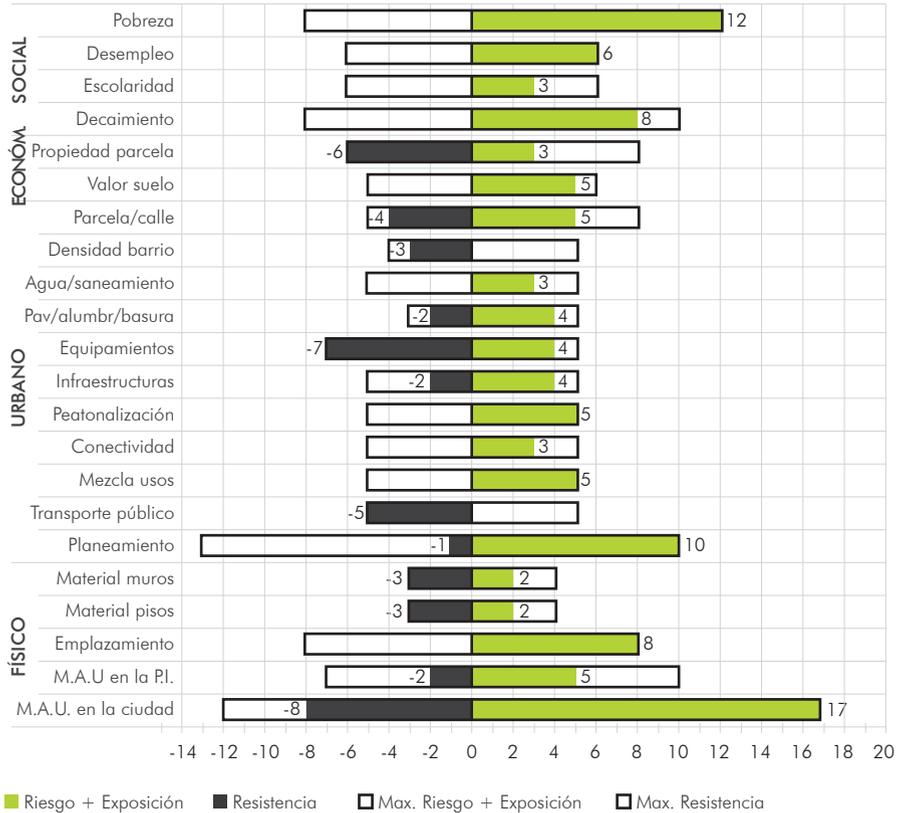


Infravivienda construida en el cauce seco del río San José en Arica. Foto: P. Kapstein.



**Figura 4**

Gráfico de vulnerabilidad Periferia Interior Río San José de Arica.



Fuente: Elaboración propia.

**3.5.4. 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.

## 4. 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.

### 4.1. 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 1985<sup>15</sup> 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 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 2000<sup>16</sup>. 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 militar<sup>17</sup>.

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 comunes<sup>18</sup>:

- 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.

<sup>15</sup> La Política Nacional de Desarrollo Urbano se aprobó por Decreto Supremo N° 31/1985 (cinco años antes de que el régimen militar terminara).

<sup>16</sup> El Decreto Supremo N° 259/2000 derogó el anterior decreto que instituía la Política Nacional de Desarrollo Urbano.

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> Estas finalidades se han extractado después de revisar el Plan Regulador Comunal de Arica de 2009, el Plan Regulador Comunal de Antofagasta del año 2002 y el Plan Regional de Desarrollo Urbano de Antofagasta de 2004.

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 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.

## 4.2. 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, Valparaíso y 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 Aysén<sup>19</sup>, todas ciudades de tamaño medio ubicadas en regiones alejadas del centro del país, que tienen una regulación

<sup>19</sup> 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.

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 procedimiento 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.

### 4.3. 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 chileno<sup>20</sup> 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 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.

**4.3.1. 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 distintos<sup>21</sup>. 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

<sup>20</sup> El planeamiento regional, el intercomunal (referido a un ámbito que aúna varias comunas) y el comunal (referido a la ciudad).

<sup>21</sup> 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.

urbano<sup>22</sup>: 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 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 cimienta 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

<sup>22</sup> 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.

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.

**4.3.2. 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; y
- e. una red de espacios públicos articulados.

**4.3.2.1. 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 (Grotesteddenbeleid – 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 únicos<sup>23</sup> 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.

**4.3.2.2. 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*)

<sup>23</sup> Dedicados a las áreas: social, economía y vivienda e infraestructuras.

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.

**4.3.2.3. 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.

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 monofuncionales<sup>24</sup>, es decir, equipamientos que respondan a diversas necesidades de los habitantes de las periferias interiores, como del resto de ciudadanos.

**4.3.2.4. 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 analizadas<sup>25</sup>.

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.

**4.3.2.5. 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 modelos urbanos que sustentan la idea

<sup>24</sup> 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).

<sup>25</sup> 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.

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.

## 5. 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, saltándose los.

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 caracterizada 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 Modificación 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 juntas vecinales/gobierno local;
- c. asignación de usos compatibles barrio/ciudad;
- d. provisión de dotaciones; y
- 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 centrado en el 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., y Walliser, A., 2005. La regeneración de barrios desfavorecidos. *Documento de trabajo 67*. Madrid: Fundación Alternativas.
- + Elizalde, A., 2001 Democracia representativa y democracia participativa. *Revista Internacional de Desarrollo Local*. 1 (2).
- + Escudero, J. y 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.
- + Fundación Superación de la Pobreza, 2009. *Umbrales sociales para Chile: hacia una futura política social*. [En línea] Santiago: Fundación Superación de la Pobreza. Disponible en: <[http://www.fundacionpobreza.cl/EditorFiles/File/Umbrales%202009/Final/UMBRALES\\_COMPLETO.pdf](http://www.fundacionpobreza.cl/EditorFiles/File/Umbrales%202009/Final/UMBRALES_COMPLETO.pdf)>.
- + Hannerz, U., 1993. *Exploración de la ciudad*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- + Hernández, A., 2000. *La ciudad estructurada*. [En línea] Disponible en: <<http://habitat.aq.upm.es/select-sost/ac2.html>>
- + Hernández, A., et al., 2000. *La ciudad de los ciudadanos*. Madrid: Ministerio de Fomento.
- + Ilustre Municipalidad de Antofagasta (2002). *Plan regulador comunal de Antofagasta de. Ordenanza local y plano*.
- + Ilustre Municipalidad de Antofagasta (2004). *Plan regional de desarrollo urbano de Antofagasta*.
- + Ilustre Municipalidad de Arica (1971). *Plan regulador comunal de Arica del año 1971*, Ordenanza Local (D. S. 4455 de la Corporación de Mejoramiento Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo).
- + Ilustre Municipalidad de Arica (2009). *Plan regulador comunal de Arica*. Ordenanza local y plano.
- + 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. y García, S., 1994. *Clase, poder y ciudadanía*. Madrid: Siglo Veintiuno.
- + Mideplan (Chile, Ministerio de Planificación y Cooperación), 2006. *Encuesta Casen*. Santiago: Mideplan.
- + Mideplan (Chile, Ministerio de Planificación y Cooperación), 2009. *Encuesta Casen*. Santiago: Mideplan.
- + Minvu (Chile, Ministerio de Vivienda) (1999). *Plan regulador comunal (Circular N° 55)*. Santiago: Minvu.
- + Minvu (Chile, Ministerio de Vivienda y Urbanismo), 2004. *Chile. Un siglo de políticas en vivienda y barrio*. Santiago: Minvu y Editorial Pehuén.
- + Minvu (Chile, Ministerio de Vivienda y Urbanismo) (1976). *Ley General de Urbanismo y Construcciones (Última modificación Ley N° 20.443 del 23 de noviembre de 2010)*.
- + Moser, C. 1998. The asset vulnerability framework. Reassessing urban poverty reduction strategies. *World Development Bank*, 26 (1), pp. 1-19.
- + Renes, V., et al. 2000. *Las condiciones de vida de la población pobre desde la perspectiva territorial. Pobreza y territorio*. Madrid: 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.arquisocial.org/tiki-download\\_file.php?field=167](http://www.arquisocial.org/tiki-download_file.php?field=167)>.

+ Ruiz Sánchez, J., 2001. Sistemas urbanos complejos. Acción y comunicación. *Cuadernos de Investigación Urbanística*, (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](http://www.nuso.org/upload/articulos/2943_1.pdf)>.

+ Suárez-Carreño, L., 2005. *Vulnerabilidad territorial: un reto para cooperación en hábitat*. Madrid: AECL.



# Desarrollo Rural



# CARACTERIZACIÓN DE LA NUEVA RURALIDAD EN LA COMUNA DE QUELLÓN: DESARROLLO RURAL Y POBREZA<sup>1</sup>

Viviana Villarroel Galindo

Universidad Austral de Chile, Valdivia



Palabras Claves:

Desarrollo Rural  
Índice de Pobreza  
Humana  
Nueva Ruralidad  
Pobreza

La discusión que se expone en el presente artículo, profundiza sobre la nueva ruralidad, a través de las transformaciones experimentadas en la sociedad quellonina en las dimensiones económicas, sociales, culturales y ecológicas, y cómo han influido en la exclusión de población respecto del progreso en contexto de globalización. Se utilizan conceptos del enfoque de pobreza de Amartya Sen, además se calcula el Índice de Pobreza Humana, según los datos censales de 1992 y 2002 para analizar cómo la nueva ruralidad ha incidido en los niveles de pobreza. También se presenta parte de los resultados de la sistematización de dos experiencias de desarrollo rural en las comunidades de Cailín y Yaldad, para conocer el enfoque de desarrollo en el contexto de una nueva ruralidad y sugerir sobre éste en Quellón.

<sup>1</sup> Artículo basado en la Tesis del mismo nombre, para optar al grado de Magíster en Desarrollo Rural. Universidad Austral de Chile, Valdivia.

## INTRODUCCIÓN

Este artículo presenta el grado de profundización del proceso de nueva ruralidad en la comuna de Quellón, provincia de Chiloé, bajo el actual modelo de desarrollo. El análisis se concentra a partir de la década de los ochenta, ya que en este período se comienzan a implementar las políticas de libre mercado en los países de América Latina, siendo Chile precursor en la materia.

Se centra en la comuna de Quellón, debido a que reúne la mayor cantidad de centros de cultivos de salmones y moluscos en la provincia de Chiloé. Según información de Sernapesca hay 43 centros de cultivos de salmones y 121 de moluscos, especialmente mitilidos como: choros, choritos y cholgas (Canales, 2006). Además, la comuna presenta un acelerado proceso de crecimiento demográfico en comparación con las 9 comunas restantes de la provincia, lo que alcanza un 45% de acuerdo a los datos del censo 1992 y 2002. Resulta clave el tema de la salmicultura (auge, caída, proyecciones) en una investigación sobre nueva ruralidad en la comuna de Quellón, por lo que los antecedentes presentados orientan el trabajo y se reflejan en el presente artículo.

En el trabajo se manifiesta el interés de vincular las transformaciones sociales, culturales, económicas y ecológicas (transformaciones estructurales) en el contexto de nueva ruralidad con la pobreza y el desarrollo rural. Para ello, se optó por el enfoque de capacidades y bienestar propuesto por Amartya Sen a partir del cual el PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) ha elaborado el método de IPH (Índice de Pobreza Humana), por lo que se consideran las variables desprendidas de dicho método para calcular el IPH de la comuna de Quellón. Igualmente se toman en cuenta los datos entregados por la Encuesta Casen 2006 (Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional) en relación a los niveles de pobreza, comparando los resultados de ambos métodos de medición.

Resulta pertinente esta perspectiva para abordar el tema debido a que gran parte de los estudios vinculados a la pobreza están dirigidos a consideraciones económicas basadas en variables como el ingreso y consumo. Es el caso de la Encuesta Casen implementada por

Mideplan (Ministerio de Planificación) en el país, que concibe a la pobreza, sustentada en el método de costo o necesidades básicas. Como todos los métodos que intentan medir y conceptualizar la pobreza, el IPH también es criticado, por ejemplo, por ser un método que no mide quiénes son pobres y quiénes no, lo que sería una medida de la población que queda excluida del progreso de la comunidad. Tomando en cuenta el análisis, se identifican los impactos económicos, sociales, culturales y cómo inciden en la exclusión de la población de Quellón respecto del progreso, lo que es relevante para el desarrollo rural, enfoque que analiza, explica e interviene en las sociedades rurales, el que debe recrearse frente a las modificaciones experimentadas en la nueva ruralidad. Las variables comprendidas en el enfoque de IPH son: nivel de vida, longevidad y conocimientos.

En el artículo se presentan resultados que son un aporte para el conocimiento de las transformaciones estructurales y dimensiones subjetivas. Ello puede favorecer la toma de decisiones en la elaboración y ejecución de políticas, programas y proyectos de desarrollo rural significativos en el mejoramiento de la calidad de vida y superación de la pobreza de los habitantes rurales de la comuna de Quellón, entendida en los términos expuestos por Amartya Sen. La nueva ruralidad puede aparecer como un instrumento analítico utilizable para plantear políticas nuevas respecto al medio rural (Ratier, 2002).

Las dimensiones subjetivas provienen desde las experiencias, vivencias y sentires de los propios actores locales como integrantes de una comunidad que ha participado de experiencias de desarrollo rural en el contexto de la nueva ruralidad.

El presente trabajo deriva de una investigación de tipo exploratorio de carácter cualitativo y está compuesto por: Materiales y Métodos, Resultados, Discusión, Conclusiones y Bibliografía.

## 1. MATERIALES Y MÉTODOS

Como se señala, corresponde a una investigación cualitativa con enfoque etnográfico, de tipo exploratorio, debido a los escasos trabajos

existentes sobre nueva ruralidad para la comuna de Quellón. Además vincula el tema de la pobreza desde la perspectiva de Amartya Sen, conceptos e Índice de Pobreza Humana (IPH).

El método de IPH desarrollado por el PNUD, se sustenta en el enfoque de capacidades y realizaciones propuesto por Amartya Sen. Cabe señalar que el PNUD ha diseñado un índice para países subdesarrollados IPH-1 y otro para los países desarrollados IPH-2. En el caso de Chile, así como para la comuna de Quellón, se debe calcular el IPH-1. La investigación calcula el IPH referido al año 1992 y 2002. Se decide realizar este cálculo para evaluar el índice de pobreza en ambos períodos y comparar los resultados con los datos arrojados por la Encuesta Casen, correspondiente al año 2006. Aunque ya existen antecedentes respecto del IPH del año 2007, en base a un estudio realizado por el Fosis (Fondo de Solidaridad e Inversión Social), se requiere de un análisis que compare un momento y otro a partir de las mismas variables.

El método contempla tres aspectos: el primero es la longevidad, relacionada al riesgo de morir a temprana edad, que se representa como el porcentaje de personas que se espera mueran antes de los 40 años de edad. Para efectos de la investigación se considerará el porcentaje de población de 65 años y más en base a datos de los Censos de 1992 y 2002.

El segundo aspecto se refiere al conocimiento, lo que es representado por el porcentaje de adultos analfabetos. Para la comuna de Quellón se considera el porcentaje de población de la comuna de Quellón de 10 años o más que no sabe leer ni escribir, de acuerdo a datos de los Censos de 1992 y 2002.

El tercer elemento hace alusión al nivel de vida,

que comprende tres variables: el porcentaje de personas sin acceso a los servicios de salud, sin acceso a agua potable, y el porcentaje de niños menores de cinco años que se encuentran desnutridos. En la investigación se utilizó el porcentaje de hogares sin acceso agua potable, porcentaje de hogares sin vivienda propia (arrendada, cedida por trabajo o servicio, gratuita) y el porcentaje de hogares sin servicios higiénicos (que no tienen conexión a alcantarillado, poza séptica u otro), referido a los Censos 1992 y 2002.

Entonces el IPH-1 se calcula de la siguiente forma:

Primero se calcula la variable representativa del nivel de vida. En la investigación está constituida por el promedio simple del porcentaje de hogares sin acceso a agua potable (P31) y vivienda propia (P32) y el porcentaje de hogares sin servicios higiénicos (P33). El cálculo de esta variable se expresa matemáticamente de la siguiente forma:

$$P3 = (P31 + P32 + P33) / 3$$

El segundo paso es calcular el IPH-1, representado por el promedio ponderado de: el porcentaje de personas que se estima no sobrevivirán la edad de 40 años (P1), en este caso el porcentaje de población de 65 años y más; el porcentaje de población de la comuna de Quellón de 10 años o más que no sabe leer ni escribir (P2); y el ya obtenido (P3) que hace referencia al nivel de vida. De esto modo, el IPH se expresa en la siguiente fórmula:

$$IPH-1 = [1/3(P_1^\alpha + P_2^\alpha + P_3^\alpha)]^{1/\alpha}$$

Donde:

$P_1$	Probabilidad al nacer de no sobrevivir hasta los 40 años (multiplicada por 100)
$P_2$	Tasa de analfabetismo de adultos
$P_3$	Promedio no ponderado de la población que no usa una fuente de agua mejorada y de niños con peso insuficiente para su edad
$\alpha$	3

Por otro lado, se revisan fuentes escritas que permitan obtener información, principalmente de datos secundarios. Corresponde a bibliografía general y específica relacionada al tema de investigación, para la construcción del referente teórico y sistematización de las experiencias de desarrollo rural.

Se agregan los datos primarios recogidos del trabajo etnográfico, sustentado en la técnica de entrevista semi estructurada. Están relacionados a la nueva ruralidad, pobreza y desarrollo rural. Por lo tanto, la entrevista es aplicada a actores locales de la comuna de Quellón y/o la provincia de Chiloé y a actores de otras comunas del país, dada la función o rol que desempeñan. Además aporta a la sistematización de dos experiencias de desarrollo rural en la comuna de Quellón, integrando a dirigentes sociales y/o productivos, representantes de organizaciones indígenas, miembros de instituciones públicas, habitantes de comunidades rurales involucrados en las iniciativas de desarrollo.

Entonces a través del trabajo en terreno es posible establecer contacto con los entrevistados para comentarles sobre el estudio y realizar las entrevistas semi estructuradas en las comunas de: Quellón, Castro y Valdivia. Además se recolectan datos secundarios en los Archivos de Chiloé (en Castro) y se toman fotografías en la comuna de Quellón que demuestran lo descrito en relación a la nueva ruralidad. El trabajo en terreno es realizado durante los meses de diciembre de 2009 a junio de 2010 por un período de una semana por mes.

La información es registrada a través de una grabadora y los datos son analizados por medio de la técnica de análisis de contenido.

## 2. NUEVA RURALIDAD EN LA COMUNA DE QUELLÓN

Por medio del estudio se confirma la incidencia de la industrialización cuya expresión local es la industria salmoneera, en la configuración de la nueva ruralidad en Quellón.

Entonces en el proceso de nueva ruralidad para la comuna de Quellón se pueden distinguir dos hitos relevantes: el primero es la instalación y auge de la industria salmoneera en la década de los ochenta, hasta el año 2008, cuándo enfrenta

una crisis por la aparición del virus ISA (Anemia del Salmón), que corresponde al segundo hito.

Además, existen tres fenómenos interrelacionados al desarrollo industrial primordialmente salmoneero, en principio: la migración, urbanización y asalarización. Luego, en momento de crisis, se produce el retorno al campo, de modo que se va constituyendo una nueva ruralidad en la sociedad quellonina.

La nueva ruralidad significa cambios territoriales y ocupacionales, los que se manifiestan en las comunidades rurales en la utilización del espacio y de los recursos naturales para actividades económicas como la salmonicultura y mitilicultura. Aunque no son las únicas que se ejecutan, resultan significativas por la demanda de trabajadores en tiempos de auge y expansión salmoneera, así como por los efectos que genera en el territorio.

En la ciudad, el espacio territorial es utilizado para la construcción principalmente de viviendas e implementación de servicios, dada la creciente población migrante que llega como mano de obra de la industria salmoneera. Los datos censales demuestran que entre 1982 y 1992 el crecimiento demográfico alcanza un 114 % y entre 1992 y 2002, un 45%. De esta forma la ciudad se extiende hacia espacios antes considerados rurales.

Los cambios ocupacionales en el territorio están relacionados a actividades de tipo industrial como la mitilicultura y la salmonicultura, antes de la crisis. Sin embargo, cada comunidad es un caso particular, lo que da cuenta de la especificidad de lo rural y multifuncionalidad de los espacios rurales. En algunas comunidades rurales como en la isla de Cailín es más evidente antes de la crisis salmoneera, la relación funcional, agricultura de autoconsumo con la industria. En Cocauque es más notoria una economía plurifuncional: pesca, agricultura de autoconsumo, mitilicultura; mientras que en Yaldad, si bien se realizan diversas actividades económicas, la actividad central es la mitilicultura. De esta forma se complementa la economía familiar con los ingresos extraprediales.

La agricultura de autoconsumo es realizada principalmente por la población mayor que no es mano de obra en la industria salmoneera y/o mitilícola, mientras que la población joven, aunque la situación no es generalizada, migra a la ciudad, lo que provoca escasez de mano de

obra en el campo y envejecimiento de la población rural. Por ello, los cambios culturales señalan que los valores y patrones cognoscitivos de la población rural se han modificado, las habilidades y capacidades están asociadas a un modo de producción en la industria, y en las comunidades rurales están presentes los valores de la modernidad, lo que se refleja en una nueva pauta de consumo y en la disminución de prácticas sociales como la minga<sup>2</sup>. Asimismo se advierte la urbanización de lo rural, existe televisión satelital, internet, caminos, etc., que facilitan la comunicación con la ciudad y con el mundo.

También la migración de personas desde distintos puntos del país e incluso de otros países, implica que en Quellón interactúen personas con diversas pautas culturales y costumbres, además los migrantes rurales deben adecuarse a un nuevo modo de vida relacionado a la estructura y al funcionamiento de la ciudad.

Al momento de la crisis salmonera (producto del virus ISA) y al perder sus empleos en la industria, algunos deciden retornar al campo, sin embargo se demuestra la falta de capacidades en las actividades económicas tradicionales, pues en algunos casos no han desarrollado las habilidades para producir adecuadamente en lo rural. Las habilidades que poseen están relacionadas al trabajo industrial y corresponden a los nuevos patrones cognoscitivos adquiridos. A pesar de ello, el campo se sostiene como un espacio de acogida ante la crisis sobre la base de quienes mantuvieron las formas de producción tradicional. Algunos retoman sus saberes tradicionales y logran desarrollar agricultura a pequeña escala, venden en la ciudad verduras y hortalizas que permiten generar ingresos familiares para el logro de funcionamientos básicos.

En tanto, otros de los migrantes deciden retornar a sus ciudades de origen. Los entrevistados concuerdan en que estas personas no estaban arraigadas al territorio, pues llevaban un tiempo breve en la ciudad y permanecían en Quellón por motivos laborales. No obstante quienes deciden quedarse, visualizan mayores oportunidades de empleo en Quellón que en sus ciudades de

origen, ya que provienen de zonas económicamente deprimidas. Por lo tanto, a pesar de la crisis económica local, algunas personas reconocen en Quellón mayores posibilidades que en otras regiones del país.

La crisis local está relacionada a la crisis salmonera por el despido de miles de trabajadores y además a la contaminación de las aguas con marea roja por buques tanques salmoneiros que provenían de la Región de Aysén, lo que ha afectado a otras actividades económicas del territorio como la mitilicultura, pesca y extracción de recursos marinos. Esto agudiza los niveles de cesantía, aunque han surgido medidas paliativas por parte del municipio local.

## 2.1. Pobreza en Quellón

La pobreza para la comuna de Quellón se evidencia en el deterioro de la naturaleza por la contaminación de las aguas, lo que condiciona a actividades económicas que permitan obtener el alimento, vestuario y otras como el disfrute de un entorno libre de contaminación para la recreación y deleite del paisaje de las generaciones actuales y futuras.

También se manifiesta pobreza por la pérdida de capacidades para realizar actividades tradicionales que permitan lograr funcionamientos básicos como estar bien alimentado, gozar de salud y otros más complejos como la participación comunitaria y la identidad cultural.

También en la ciudad se da el incumplimiento de logros como tener una vivienda digna y problemas sociales como prostitución, alcoholismo y delincuencia, lo que influye directamente en el bienestar de las personas y en su calidad de vida.

En relación a las variables definidas para calcular el Índice de Pobreza Humana, según datos de los Censos 1992 y 2002, en la comuna de Quellón, el porcentaje de personas de 65 años y más en 1992 es de 5,6% y disminuye a un 4,92% el 2002. En relación a conocimientos aumenta el porcentaje de personas de 10 años o

---

<sup>2</sup> Práctica social de la cultura chilota basada en la solidaridad, ya sea para construir una casa, cosechar la siembra o cualquier trabajo que requiera de esfuerzo físico, donde es necesario un grupo de personas (familiares, vecinos, etc.).

más que no sabe leer ni escribir de un 8,8% a un 10,14%. En cuanto al nivel de vida, los hogares sin acceso a agua potable disminuyen de un 55,7% a un 38,32%, sin embargo aumenta el porcentaje de población sin vivienda propia (arrendada, cedida por trabajo o servicio, gratuita) de un 21,74% a un 26,05%. Los hogares sin W. C. (sin conexión a alcantarillado, poza séptica u otro) disminuyen de un 5,8% a un 2,96%.

Al realizar el cálculo general se determina que aumenta el Índice de Pobreza Humana para la comuna de Quellón de un 31,86% para el año 1992 a un 43,13% para el 2002. Lo anterior demuestra que el Índice de Pobreza Humana ha aumentado y es mayor a los niveles de pobreza presentados por la Encuesta Casen 2006, que ubica a un 13,71% de la población de Quellón en situación de pobreza.

Aunque se reconoce que la pobreza está determinada por las dinámicas intra y extraterritoriales que favorecen una forma de desarrollo y una actividad económica central, el desarrollo humano y territorial es limitado por dichas condiciones. Esto a pesar de que los actores locales entrevistados manifiestan en sus discursos la orientación de propuestas de desarrollo territorial basadas en identidad y naturaleza, y en momentos de crisis resurgen dichos elementos como alternativas para el desarrollo. De esta forma, la crisis puede ser concebida como una oportunidad para replantear el desarrollo territorial de Quellón, donde el retorno al campo es expresión de que lo rural y las actividades tradicionales son opciones viables a pesar del empobrecimiento por la pérdida de capacidades sobre prácticas tradicionales asociadas a la cultura chilota y el deterioro de la naturaleza.

## 2.2. Experiencias de desarrollo rural y pobreza

Para el caso de las experiencias de desarrollo rural sistematizadas, comunidad de Yaldad<sup>3</sup> e isla de Cailín<sup>4</sup>, ambas son reflejo de las actividades

predominantes en el territorio de Quellón.

En relación al desarrollo rural y la superación de la pobreza es posible señalar que en la experiencia de isla Cailín, la concepción de desarrollo y pobreza está relacionada al enfoque del Programa Chiloé Emprende, donde Sercotec<sup>5</sup>, cumple el rol de organismo propulsor de iniciativas de desarrollo a nivel provincial. La pobreza se aborda desde las oportunidades territoriales más que desde las necesidades o carencias individuales. Según un informante, como efecto no esperado se supera pobreza en el desarrollo de capacidades y potencialidades en las personas.

Por otro lado, la iniciativa en Yaldad tiene entre sus objetivos centrales el desarrollo económico y la superación de la pobreza, para lo cual se promueve una actividad que permita a los habitantes de la comunidad mejorar sus ingresos económicos y en consecuencia, su calidad de vida.

El enfoque de desarrollo rural está centrado en las ventajas naturales del territorio, ya que posee características idóneas para el cultivo y captación de semillas de choritos. Además concibe a la pobreza como el motor para la ejecución de la experiencia.

El desarrollo económico se logra a través de mejores ingresos de las familias mitícolas y el desarrollo humano está dado, porque permite expandir habilidades en las personas para el cultivo de choritos. Sin embargo, a largo plazo ha generado una sobrecarga en el estero de Yaldad, por ende, pobreza en el entorno natural. El acceso sin regulación a la Bahía, ha incentivado dicho fenómeno ambiental. También provoca incertidumbre y sentimientos de invasión para los habitantes de la comunidad, por el menor acceso que hoy en día tienen a los recursos naturales en el territorio.

## 3. DISCUSIÓN

Siguiendo a Sergio Gómez (2001, 2003) en cuánto a espacio y actividades, la economía, las relaciones sociales y culturales de los chilotos desde siempre han estado asociadas al entorno natural en donde habitan. Los bosques, el mar y

<sup>3</sup> Está ubicada a siete kilómetros de Quellón. El nombre proviene del Chono y significa Yal: roca, dad: sitio, lugar.

<sup>4</sup> Cailín está ubicada al frente de la ciudad de Quellón y significa esqueleto de animal.

<sup>5</sup> Servicio de Cooperación Técnica. Ministerio de Economía

la tierra han sido el sustento de vida de sus habitantes.

En consecuencia, la industrialización promovida en la década de los ochenta por el Estado chileno, es un hito que marca la historia de Chiloé. Esto, dada la transformación de un sistema de economía a pequeña escala, solidaria, con expresiones sociales y comunitarias como el trueque y la minga, hacia una economía industrial, moderna, competitiva, orientada al mercado externo, basada en relaciones sociales individualistas y funcionales. Se van conformando así, las bases de una economía de libre mercado y de una sociedad centrada en la individualidad y la propiedad privada.

Si bien en la historia de Quellón se dan muestras de experiencias industriales, pero de índole artesanal como el destilatorio de maderas y alcoholes a principios del siglo XX o pesqueras de extracción de recursos naturales como almejas, erizos y centollas, es la industria salmonera globalizada, con altos niveles de tecnología e inversión nacional y transnacional, la que provoca profundos cambios en la sociedad chilota, por ende en la comuna de Quellón.

Al igual que las actividades tradicionales como pesca artesanal y recolección y extracción de mariscos, las principales actividades económicas se sustentan en las ventajas naturales del territorio: la mitilicultura y la salmonicultura (antes de la crisis).

Sin embargo, cambia la forma de producción, aumentan los niveles de tecnología, se intensifica la integración a mercados nacionales e internacionales, lo que es coherente a una lógica de libre mercado, donde el énfasis de las políticas de desarrollo impulsadas por el Estado chileno va definiendo la nueva ruralidad en Quellón.

De modo que la salmonicultura, en tiempos de auge, genera un polo de atracción hacia la zona de Quellón, es decir, se produce un fenómeno de migración de población hacia "territorios globalizados" o "regiones ganadoras", en términos de Armijo (2001). Dichos territorios constituirían polos de atracción para el capital financiero, se generarían servicios y demandarían mano de obra de otros territorios que no poseen estas ventajas, por lo que la estructura productiva de una región y sus actores sociales se están reorientando voluntaria o forzadamente hacia aquellos sectores productivos competitivos y con

mayores ventajas comparativas (Amtmann y Blanco, 2001).

Aunque en los territorios no son las únicas actividades económicas que se realizan, son preponderantes, ya que se ubican en el espacio rural y son intensivos en el uso de los recursos naturales y mano de obra rural, urbana, de otras regiones e incluso otros países.

De esta forma se van produciendo cambios ocupacionales, territoriales y culturales. Con la masiva llegada de migrantes a la ciudad comienza la urbanización, es decir, aumenta la demanda y el número de viviendas, servicios, el valor de la propiedad, aparecen los semáforos. La ciudad se extiende hacia territorios antes definidos como rurales, como señala Sergio Gómez (2001), en la nueva ruralidad los límites entre lo urbano y lo rural se tornan más difusos. Sin embargo, a través de los entrevistados es posible deducir que se produce un proceso de urbanización, pero no de desarrollo de la ciudad tomando la distinción de Knight (1989), citado por Grammont (2008, p.24), ya que la urbanización se refiere al incremento de población que reside en la ciudad y el segundo al proceso de organización de las funciones urbanas. En Quellón es notoria la función portuaria, ubicada en la calle costanera Pedro Montt y la función comercial ubicada en calle Ladrilleros.

Además se deduce que hay funcionamientos básicos que no se logran, como tener una vivienda digna, y ello influye directamente sobre una condición esencial para el ser humano en el alcance de su bienestar, por lo tanto, dicha irrealización es evidencia de una situación de pobreza humana.

A pesar de ello, a través de la migración de algunos jóvenes rurales a la ciudad, se manifiesta una subvaloración de lo rural y la sobrevaloración de lo urbano, además, son ellos quienes trabajan principalmente en la industria salmonera por las exigencias del propio sistema industrial, mientras la población adulta que es excluida por su avanzada edad, se dedica al campo. Por lo tanto, se reconoce la exclusión de un sector de la población a favor del progreso, además de la pérdida de las tradiciones culturales, ya que el trabajo asalariado ha implicado el traspaso de campesino a obrero industrial y con ello a un desapego a las prácticas de producción familiar

que significaban un contacto directo con la naturaleza; a las prácticas sociales y religiosas relacionadas, en esencia, a la transmisión de conocimientos de generación en generación. Además de la "exclusión" de otras actividades económicas como alternativas de desarrollo territorial.

Con la crisis salmonera, algunos retornan al campo, que constituye un espacio de acogida. Además retoman prácticas abandonadas, lo que significa un reencuentro con sus saberes tradicionales como una forma de lograr realizaciones básicas. Este proceso es complejo para la generación más joven, ya que ha perdido habilidades y conocimientos para producir en el campo.

No obstante, destaca que en momentos de crisis resurgen los elementos culturales y naturales como alternativas para el desarrollo y el campo como un territorio con potencialidad. Ello puede contribuir a la revalorización de lo rural, pero las condiciones estructurales han favorecido a actores principalmente extra territoriales, con mayor acceso a capital, económico y político, cuyas propuestas de desarrollo no concuerdan con las mencionadas. Esto contribuye a aumentar las desigualdades entre los actores con menos acceso a capital de aquellos con mayor acceso, ya que las propuestas de los últimos son menos relevantes en esta dinámica territorial.

El desarrollo puede basarse en los activos naturales y culturales, además de contribuir a la preservación y recuperación de ellos. Por lo tanto, repercute en el desarrollo territorial, así como aporta al desarrollo humano de los actores locales, ya que se trata de experiencias basadas en sus capacidades e identidad cultural y permitirían obtener ingresos económicos para cubrir funcionamientos básicos. De modo que rescatan y fortalecen las capacidades del territorio y de sus habitantes para integrarse a las dinámicas económicas y socioculturales globales de manera sustentable, a partir de su particularidad. En conclusión, corresponden a experiencias de desarrollo territorial sustentables para la superación de la pobreza, entendida en términos de Sen, las que serán exitosas en la medida en que las políticas sean claras y definidas en torno a identidad y naturaleza, apoyadas en estructuras institucionales, es decir, organizaciones y/o instituciones públicas y privadas territoriales y/o

extraterritoriales, articuladas en programas concretos con capacidad de financiamiento, es decir, recursos económicos disponibles.

### 3.1 Pobreza en Quellón

En un estudio de las dinámicas territoriales en Chiloé (Rimisp, 2008), se señala que los índices de pobreza han disminuido debido al incremento del empleo, en tiempos de auge y expansión salmonera, pero la desigualdad en la distribución de ingresos es alta, observándose diferencias entre el medio rural y urbano e incluso al interior de ellos.

Entonces la pobreza disminuye en términos de ingresos económicos, sin embargo al realizar el cálculo de Índice de Pobreza Humana con los datos de los censos 1992 y 2002 se comprueba que la pobreza humana en Quellón ha aumentado. Considerando las variables del método IPH, resalta el aumento entre censo y censo de personas de 10 o más años que no saben leer, ni escribir y de población sin vivienda propia (arrendada, cedida por trabajo o servicio, gratuita). Por lo tanto, existen funcionamientos básicos que no se logran en la comuna de Quellón como una vivienda propia. Además, algunos de los entrevistados señalan que existen viviendas que no proporcionan condiciones adecuadas para vivir, así como también, se encuentran aglomeradas en un sitio, lo que contribuye al hacinamiento.

Las dinámicas territoriales, tienen directa relación con el desarrollo y pobreza, ya que determinan el acceso de los actores en el territorio a distintas formas de capital. De este modo, los actores locales han accedido a mayor capital económico, por el aumento de empleos en tiempos de expansión salmonera, sin embargo han disminuido en capital natural, pues presentan un menor acceso a los recursos naturales en su territorio y el deterioro de los mismos, dado por la ocupación del espacio territorial por actividades como la mitilicultura y salmonicultura, antes de la crisis, lo que afecta la realización de otras actividades. La disminución de capital cultural se refleja en la pérdida de capacidades sobre prácticas tradicionales. De esta forma se genera pobreza en el territorio.

### 3.2 Desarrollo rural y pobreza

La experiencia de desarrollo rural en Yaldad

constituye la base de la mitilicultura en la zona sur del país, por lo tanto está enfocada al desarrollo de una actividad económica en comunidades rurales de la isla de Chiloé con la intención de generar un impacto de la actividad a nivel nacional. Mientras que en la propuesta de isla Cailín, se espera la comercialización de productos del mar al mercado regional y nacional, a partir de la extracción y producción de recursos marinos a nivel local. De modo que la primera experiencia es parte de las políticas de desarrollo del Estado chileno y un elemento que aporta a la configuración de la nueva ruralidad en Yaldad, favorecido por un modelo de libre mercado. La segunda, en tanto, está asociada a la integración de las economías locales a escala regional y nacional en este contexto y surge de la demanda de los propios actores involucrados, el sindicato de pescadores de Cailín.

La iniciativa en isla Cailín se realiza en el mundo rural, sin embargo en la experiencia es sólo el espacio en donde se ejecuta, por lo que el enfoque de lo rural es "limitado". Esto porque la relación está dada por la ubicación de las áreas de manejo, además de que quienes participan son habitantes de localidades rurales y las capacitaciones son realizadas en las comunidades, pero la propuesta no se sustenta en una concepción que guíe la intervención en lo rural desde una perspectiva territorial. De modo que las ventajas y/o desventajas experimentadas en lo rural y definidas por los entrevistados, se presentan en el transcurso de la iniciativa y están relacionadas a aspectos como las condiciones naturales y la ubicación geográfica.

Entonces, la revalorización de lo rural vinculada a la experiencia está determinada por las condiciones naturales. Sin embargo, las particularidades sociales y culturales de dichas localidades rurales no son consideradas.

La experiencia en Cailín manifiesta las transformaciones en el mundo rural, ya que remarca el interés en establecer relaciones comerciales con otras regiones del país, en el intercambio de productos. Además demuestra los cambios en los patrones cognoscitivos y culturales de los habitantes rurales que adquieren "nuevos conocimientos" para realizar actividades económicas con fines comerciales, relacionados a la lógica de una economía de libre mercado.

En el caso de Yaldad, la actividad de recolección de mitílicos es base de una economía de subsistencia que comienza a transformarse bajo la implementación de una economía abierta en

nuestro país, por lo que el proyecto de desarrollo es un elemento en este contexto. En la ejecución de la experiencia se genera un mayor grado de integración a mercados locales, regionales e internacionales a través de la comercialización de los mitílicos, lo que intensifica el grado de interacción entre lo urbano y lo rural, entre lo local y lo nacional e internacional, y además, incentiva la realización de la actividad en Yaldad, pues permite adquirir ingresos económicos a las familias involucradas que facilitan la obtención de bienes y servicios propios de la modernidad. De modo que cambia la pauta de consumo de las familias de Yaldad.

Para la iniciativa en Cailín se espera que los sindicatos involucrados logren niveles de independencia respecto de los organismos que apoyan la iniciativa, lo que aporta al desarrollo de capacidades y potencialidades de las personas, por lo tanto aporta a la superación de pobreza.

Como plantea Amartya Sen, el desarrollo debe propender a la amplitud de las capacidades y a la libertad humana. Entonces la experiencia en Yaldad, supera pobreza en términos económicos y de desarrollo humano. Como se menciona, el desarrollo económico se logra a través de mejores ingresos de las familias mitílicas y el desarrollo humano está dado, porque permite expandir habilidades en las personas para el cultivo de choritos.

Sin embargo, en este momento constituye un proceso de desarrollo insustentable en términos sociales, económicos y ecológicos en la comunidad de Yaldad, porque lo ecológico y/o ambiental es sobreexplotado, el ejemplo es la bahía, debido a que la regulación y fiscalización de la actividad no ha sido eficiente. Es importante que los organismos y/o instituciones competentes, tomen medidas respecto del número de concesiones que permitan sostener vida en la bahía según los estudios biológicos realizados en la zona. Además de que se resguarden los derechos al acceso de capital natural de quienes son habitantes del lugar, ya que las diferencias en el acceso a los recursos naturales, como se expresa, tienen directa relación con la pobreza en las zonas rurales. Sucede que al disponer de menos capital económico, por ende menor acceso a capital natural, aumentan las desigualdades y empobrecimiento de las personas del lugar, por el contrario se enriquecen principalmente las empresas foráneas que tienen capacidad económica para acceder al capital natural. En consecuencia los habitantes de comunidades rurales como

Yaldad se sienten y son desplazados en sus propios territorios.

## 4. CONCLUSIONES

\* La profundidad de la nueva ruralidad en la comuna de Quellón se manifiesta en los ámbitos sociales, culturales, ecológicos y económicos. Sin embargo, en la dimensión económica se sustentan los mayores cambios de la sociedad quellonina, debido a que es la política económica de libre mercado la que transforma las dinámicas de los territorios favoreciendo el desarrollo de “nuevas actividades económicas” acordes a las demandas del mercado global; por ende se generan “nuevas relaciones en el mercado del trabajo”, asalariado e industrial, además de la ocupación del espacio territorial rural para dichas actividades.

\* Sin embargo, la nueva ruralidad no es un proceso homogéneo, porque cada comunidad rural tiene su propia expresión, es decir, su particularidad, lo cual se relaciona al uso y tenencia de la tierra y recursos naturales, para la realización de múltiples actividades económicas como estrategias de sobrevivencia en las economías rurales. De modo que en algunas comunidades es más notoria la relación funcional con la actividad económica dominante, en tiempos de expansión salmonera, mientras que en otras localidades es menos visible dicha relación, lo que da cuenta de la especificidad de lo rural y la multifuncionalidad de los espacios rurales.

\* Las dinámicas territoriales son claves para propender al desarrollo y superación de la pobreza, ya que el empobrecimiento de determinados actores en el territorio está asociado a dicho sistema de reglas, pues determina acceso a diversas formas de capital. En la comuna de Quellón, aunque se manifiesta el interés por parte de los actores locales en propuestas de desarrollo basadas en identidad y naturaleza, a través del estudio se identifica: empobrecimiento por la pérdida de capacidades en actividades tradicionales e identidad cultural, deterioro del entorno natural y menos acceso a capital natural. Esto se demuestra en la experiencia de Yaldad, donde los habitantes se sienten “invadidos” por la masificación de la mitilicultura en manos de capitales foráneos. Por lo tanto, un cambio en el sistema de reglas debe ser promovido por actores territoriales con capacidad de movilizar formas de capital.

\* Por otra parte, el retorno al campo de

algunas personas, producto de la crisis salmonera constituye una oportunidad para replantear el desarrollo territorial y revalorizar lo rural como una alternativa en el territorio que puede permitir enfrentar el empobrecimiento.

\* En contexto de nueva ruralidad, las experiencias de desarrollo rural sistematizadas están en directa relación con el eje de actividades económicas predominantes en el territorio. Se basan en las ventajas naturales del territorio y están dirigidas a un mercado externo, por lo tanto, son expresión local de la estrategia de crecimiento en el país, lo que es coherente a una economía de libre mercado.

\* En relación a la superación de la pobreza, las experiencias están enfocadas principalmente a generar ingresos económicos, contribuyen a este objetivo y permiten desarrollar capacidades humanas, por ende, son eficientes en este sentido, sin embargo no consideran lo rural desde una perspectiva territorial. De modo que lo rural es comprendido como el “espacio” en donde realizar una actividad económica sin atender a las particularidades sociales y culturales de las comunidades en donde se aplican.

\* La experiencia de desarrollo en Yaldad es parte de las políticas de desarrollo que promueve el Estado chileno, genera cambios ocupacionales, territoriales y culturales en la comunidad, entonces es un ejemplo de cómo los espacios y territorios rurales son modificados por las políticas de desarrollo configurando una nueva ruralidad.

\* La experiencia de Cailín nos demuestra la mayor interacción de lo urbano y lo rural, lo local y nacional, característico de una nueva ruralidad en un contexto de desarrollo de libre mercado.

\* Según el método IPH los niveles de pobreza son mayores en la comuna de Quellón que los que indica la Encuesta Casen 2006.

\* Los índices de pobreza para la comuna de Quellón han aumentado entre el Censo de 1992 y el Censo del 2002, destacando el aumento de población de 10 años o más que no sabe leer, ni escribir, así como el aumento de población sin vivienda propia (arrendada, cedida por trabajo o servicio, gratuita). Lo que influye directamente sobre los funcionamientos básicos para el bienestar de las personas.

\* La investigación puede continuar en el tiempo para comprender el análisis del IPH según los datos del Censo 2012 y comparar dichos resultados con las mediciones presentadas en el presente trabajo, lo que nos puede permitir evaluar la evolución de la pobreza humana en la comuna, durante los últimos 30 años.

## BIBLIOGRAFÍA

- + Amtmann, C., y Blanco, G., 2001. Efectos de la salmonicultura en las economías campesinas de la Región de Los Lagos. *Revista Austral de Ciencias Sociales*, (5), pp. 93- 106.
- + Bolívar, G., 2009. *Sen y algunos escritos en la constitución del campo del ser humano*. [En línea]. Disponible en: <[www.revistapolis.cl/polis%20final/23/doc/art17.doc](http://www.revistapolis.cl/polis%20final/23/doc/art17.doc)> [Obtenido en octubre de 2009].
- + Berdegué, A. J. y Schejtman, A., 2007. *La desigualdad y la pobreza como desafíos para el desarrollo territorial rural*. [En línea] Disponible en: <[http://www.rimisp.org/FCKeditor/UserFiles/File/documentos/docs/pdf/2007berdegue\\_schejtman\\_pobreza\\_desigualdad\\_dtr.pdf](http://www.rimisp.org/FCKeditor/UserFiles/File/documentos/docs/pdf/2007berdegue_schejtman_pobreza_desigualdad_dtr.pdf)> [Obtenido en octubre de 2009].
- + Canales, C., 2006. *Transformaciones socioculturales, económicas y medioambientales en la localidad de Quellón, como consecuencia de la expansión de la industria salmonera y del proceso urbanizador, en el marco de las teorías de la nueva ruralidad y sociedad del riesgo*. Tesis, Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Sociología. [En línea] Disponible en: <[http://www.cybertesis.cl/tesis/uchile/2006/canales\\_c/html/index.html](http://www.cybertesis.cl/tesis/uchile/2006/canales_c/html/index.html)> [Obtenido en agosto de 2009].
- + Ferullo, H., 2006. El concepto de pobreza en Amartya Sen, *Revista valores en la sociedad industrial*, [en línea] Disponible en: <<http://www.uca.edu.ar/esp/sec-feconomicas/esp/docs-nf/acultad/publicaciones/valores/docs-coleccion/validigit/num066/num066.pdf>>.
- + Gómez, S., 2001. *¿Nueva ruralidad? Un aporte al debate*. [En línea] Disponible en: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/brasil/cpda/estudos/dezesset/gomez17.htm>> [Obtenido en agosto de 2009].
- + Gómez, S., 2003. Chile: expansión del cultivo e Industria del salmón y agricultura familiar campesina. Sección III: Estudios Empíricos, *Revista de sociología*, [en línea] Disponible en: <<http://rehue.csociales.uchile.cl/publicaciones/sociologia/revsoc/REVISTA%2017.pdf>> [Obtenido en agosto de 2009].
- + INE (Instituto Nacional de Estadísticas), 2003. *Censo 2002: Síntesis de resultados*. Santiago: INE.
- + Mideplan (Chile, Ministerio de Planificación y Cooperación), 2006. *Encuesta Casen*. Santiago: Mideplan.
- + Olavarría, M., 2001. *Pobreza: conceptos y medidas*. [En línea] Disponible en: <[http://www.flacso.cl/getFile.php?file=file\\_4bbf77ba7540a.pdf](http://www.flacso.cl/getFile.php?file=file_4bbf77ba7540a.pdf)> [Obtenido en julio de 2009].
- + Pérez, C., Farah, M. A., y de Grammont, H. C., 2008. *La nueva ruralidad en América Latina. Avances teóricos y evidencias empíricas*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- + PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo), 2011. *Nota técnica Índice Desarrollo Humano*. [En línea]. Disponible en: <<http://hdr.undp.org/es/estadisticas/indices/iph/>> [Obtenido en julio de 2009].
- + Ramírez, E. y Mondrego, F., 2008. *Propuesta de investigación. La dinámica territorial de Chiloé central entre la identidad y el salmón*. [En línea] Disponible en: <<http://www.rimisp.org/FCKeditor/UserFiles/File/documentos/docs/pdf/DTR-IC/propuestafinalconlogoschile.pdf>> [Obtenido en octubre de 2009].
- + Ratier, H., 2002. Rural, ruralidad, nueva ruralidad y contrarurbanización. Un estado de la cuestión. *Revista de Ciencias Humanas. Agricultura Familiar e Sustentabilidad*. (31), pp. 09-29.



# Capital Social Vecinal

# LA DIMENSIÓN SOCIO-ESPACIAL DEL CAPITAL SOCIAL: ANÁLISIS DEL CAPITAL SOCIAL VECINAL Y LA EFICACIA COLECTIVA EN OCHO CONJUNTOS HABITACIONALES DE VIVIENDA SOCIAL<sup>1</sup>

Sebastián Ibarra González<sup>2</sup>

Universidad Católica de Chile



## Palabras Claves:

Dimensión socio-espacial del capital social  
Capital social vecinal  
Eficacia colectiva

A partir de la década de 1980 la temática del capital social se ha instalado fuertemente en el debate de las ciencias sociales. A través de este concepto se ha intentado abordar el estudio de las redes de relaciones sociales fundadas en la confianza y la reciprocidad, y los recursos que a partir de ellas se pudieran adquirir. Sin embargo, las investigaciones empíricas sobre este constructo no le han dado la debida importancia a la dimensión socio-espacial de la vida social y la vinculación que ésta tiene con los niveles de capital social medidos a nivel individual.

La discusión teórica y los resultados empíricos que se presentan en este artículo pretenden contribuir en esta línea, partiendo del supuesto de que la vecindad territorial es una de las bases más relevantes del capital social comunitario, sobre todo en sectores con mayores niveles de pobreza (Kaztman, 2000; Durston, 2001). Este enfoque de análisis implica focalizarse en el estudio de dos variantes del capital social que enfatizan en la vecindad territorial, a saber: el capital social vecinal y la eficacia colectiva. Por lo tanto, la pregunta que se intenta responder es la siguiente: ¿cuál es la relación entre las variables de caracterización de los sujetos y de los conjuntos habitacionales, y los niveles de capital social vecinal y de eficacia colectiva? Para caracterizar los conjuntos habitacionales se han utilizado dos variables: segregación residencial socioeconómica y la situación de violencia y delincuencia percibida por los vecinos.

Para desarrollar esta investigación se utilizó la base de datos generada en el Proyecto Anillos de la Pontificia Universidad Católica de Chile: "Barrios en crisis y barrios exitosos producidos por la política de vivienda social en Chile: influencia de la segregación residencial y lecciones de política". El tamaño de la muestra encuestada es de 1.797 casos anidados en ocho conjuntos habitacionales de vivienda social ubicados en comunas de la Región Metropolitana, Región del Maule y Región del Biobío.

<sup>1</sup> Tesis para optar al grado de Magíster en Sociología, Pontificia Universidad Católica de Chile.

<sup>2</sup> Sociólogo, Universidad de Chile (sibarra@uahurtado.cl).

<sup>3</sup> Se agradece a los investigadores principales de este proyecto de investigación (Francisco Sabatini, Rodrigo Salcedo y Guillermo Wormald) por haber permitido el uso del cuestionario y la base de datos para el desarrollo de la tesis.

## I. EL CONTEXTO DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN: LA “ESPACIALIZACIÓN” DEL CAPITAL SOCIAL

La investigación que se presenta en este artículo se enmarca dentro un campo de estudio que ha intentado avanzar en la “espacialización” del capital social (Häkli y Minca, 2009). El supuesto sobre el cual se fundamenta este campo es que para estudiar el capital social se debe tener en consideración la dimensión espacial de la vida social, acotada fundamentalmente a la vecindad territorial (barrio, villa, conjunto habitacional).

Siguiendo los planteamientos de Forrest y Kearns (2001), el desarrollo de esta línea de investigación se puede retrotraer hasta los procesos de urbanización que en la primera mitad del siglo XX contribuyeron a la configuración de un nuevo orden social basado en el anonimato y el individualismo y que rompe sus fundamentos con la comunidad tradicional. Este fue el marco en el cual se desarrolló el debate sociológico acerca de la relación entre barrios, comunidad y cohesión social<sup>4</sup>. Hacia finales del siglo XX este debate adquiere un nuevo impulso a partir de las consecuencias de la globalización. En un contexto en el que las transformaciones en los ámbitos de la comunicación y el transporte tienden a romper las barreras físicas y espaciales de las relaciones sociales, se replantea la importancia de la vecindad territorial como ámbito espacial relevante en la configuración de las redes sociales.

A partir de la década de 1980 este debate se ha visto influenciado por el desarrollo del concepto de capital social. Más allá de las divergencias en torno a su conceptualización, a través de este constructo se ha intentado dar cuenta de los activos que las personas obtienen a partir de la red de relaciones sociales en las que participan. Así mismo, Portes (1998) sostiene que se ha establecido un consenso respecto a que el capital social se refiere a la capacidad de los actores sociales para asegurarse beneficios en virtud de la pertenencia a redes sociales u otras

estructuras sociales.

En el caso específico de esta investigación, el estudio del capital social se focaliza en unidades espaciales que concentran altos niveles de pobreza (conjuntos habitacionales de vivienda social), lo cual convierte al capital social en un importante activo para las familias. En este sentido, diversos estudios han puesto de manifiesto que en barrios pobres, el tipo y la calidad de las relaciones vecinales se asocian con la capacidad de las personas para hacer frente a los problemas de deterioro urbano y vulnerabilidad social (Durstun, 2001; Kazzman, 2000; Forrest y Kearns, 1999). En el caso de Chile, este debate académico se ha expresado en una política pública (Programa Quiero Mi Barrio) que se ha propuesto la recuperación de barrios vulnerables a partir del mejoramiento de las condiciones físicas del entorno y del fortalecimiento de las relaciones sociales y la convivencia comunitaria (Minvu, 2010).

Tomando en cuenta todo lo anterior, los antecedentes de esta investigación se presentan en tres apartados. En primer lugar, se realiza un breve repaso de los elementos fundamentales del concepto de capital social. Luego se aborda la incorporación de la dimensión socio-espacial en el estudio del capital social tanto en el plano teórico-conceptual como en el desarrollo de investigaciones empíricas. Se termina esta presentación abordando distintos aspectos de la relación entre vecindad territorial y capital social.

### 1. La discusión en torno al concepto de capital social

Si bien el concepto de capital social surge y se desarrolla en un contexto histórico e intelectual específico, se puede sostener que aborda una temática clásica en el pensamiento sociológico ya expresada en la preocupación de Durkheim

<sup>4</sup> El concepto de cohesión social es mucho más amplio que el de capital social, incluyendo dimensiones tales como: compromiso hacia objetivos comunes, control social, solidaridad social, interacción social, sentido de pertenencia (identidad).

acerca de la posibilidad de la cohesión social en el marco de los procesos de diferenciación y especialización funcional propios de la sociedad moderna (Portes, 1998; Lechner, 1999; Serrano, 2002). De allí entonces que el desarrollo de este concepto haya girado en torno temáticas como la solidaridad, la reciprocidad social y los mecanismos de control social (Arriagada, 2003). Sin embargo, a pesar de esta unidad temática, ha sido difícil alcanzar un consenso conceptual sobre el capital social. En gran medida, esta diversidad conceptual se ha debido a que los distintos autores han puesto énfasis en distintos elementos, tales como la capacidad de movilizar recursos, la pertenencia a redes, las fuentes que lo originan, la infraestructura que lo posibilita y sus consecuencias (Portes, 1998).

En este artículo no interesa realizar un análisis detallado de las diversas conceptualizaciones del capital social, sino más bien focalizarse en tres elementos centrales: (a) el capital social como recurso; (b) las fuentes del capital social; y (c) las consecuencias que se pueden obtener a partir de este recurso.

**a)** El capital social como recurso. La definición de Pierre Bourdieu (2001) es la que mejor expresa la idea del capital social como un recurso (de allí su analogía con el capital económico). De acuerdo a este autor "el capital social está constituido por la totalidad de los recursos potenciales o actuales asociados a la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de conocimiento y reconocimiento mutuo (...) se trata de la totalidad de recursos basados en la pertenencia a un grupo" (Bourdieu, 2001, p. 148). De esta definición se derivan dos consecuencias. En primer lugar, que el acceso al capital social requiere de una inversión orientada a institucionalizar las relaciones sociales. En segundo lugar, que el capital social es susceptible de transformarse en otro tipo de capital.

**b)** Las fuentes del capital social. Se refieren a aquellos elementos que posibilitan su surgimiento y desarrollo. Tal como lo plantea Bourdieu (2001) la principal fuente del capital social se encuentra en la red de relaciones sociales en la que participan los sujetos, las cuales pueden tener como sustento a grupos primarios (sociabilidad) o secundarios (asociatividad). La discusión sobre las fuentes del capital social ha girado en torno a

la caracterización de las relaciones sociales y las motivaciones que hay detrás de las acciones asociativas.

Siguiendo a Atria (2003) se puede sostener que el capital social se fundamenta en tres tipos de relaciones sociales: (i) relaciones de confianza (vínculo basado en la aceptación del riesgo implícito en las relaciones interpersonales); (ii) reciprocidad (lógica de interacción basada en intercambios de obsequios o favores); y (iii) cooperación (acción complementaria orientada al logro de objetivos comunes).

En este mismo sentido, Portes (1998) indaga en las motivaciones que subyacen a la vinculación en este tipo de relaciones sociales, identificando cuatro tipos de motivos: (i) la internalización de normas y su eficacia en la facilitación de ciertos comportamientos sociales (motivación consumatoria); (ii) las obligaciones contraídas a partir normas de reciprocidad e intercambio (motivación instrumental); (iii) la solidaridad que surge a partir de un "destino común" y la identificación con un grupo; (iv) la expectativa de reciprocidad que se funda en el hecho de formar parte de una misma comunidad (confianza en que la misma comunidad puede ejecutar esta reciprocidad).

**c)** Los beneficios que se obtienen del capital social. Tal como lo plantea Portes, el consenso alcanzado sobre el concepto de capital social se centra en "la habilidad de los actores para asegurarse beneficios en virtud de su participación en redes sociales u otras estructuras sociales" (Portes, 1998, p. 6). El análisis de estos beneficios debe tener en consideración el ámbito en el que se producen (económico o material, social y cultural, político) y el nivel social en que se manifiestan (individual, comunitario y societal). En el caso de esta investigación resulta interesante resaltar los beneficios que se generan a nivel comunitario: desarrollos de proyectos comunitarios, fortalecimiento de la vida social y comunitaria, mayor capacidad de coordinación de diferentes actores dentro del barrio y con agentes externos (Serrano, 2002).

Asimismo, Portes (1998) sostiene que al capital social se le han asignado comúnmente tres tipos de beneficios: (i) la generación de un control social informal dentro de comunidades; (ii) apoyo familiar como contrapeso a la pérdida de los límites de la comunidad; (iii) beneficios que se

obtienen a través de redes extra-familiares.

Junto con esta caracterización del capital social a partir de sus fuentes y consecuencias, resulta importante retomar dos distinciones fundamentales sobre este concepto. La primera de estas distinciones se centra en el debate acerca de si el capital social es un recurso individual o colectivo. El capital social individual se entiende como aquel recurso que se basa en una reciprocidad difusa susceptible de ser reclamada en caso de necesidad (Atria, 2003) y que se utiliza como un medio para conseguir un fin individual (Conrad, 2007). Por su parte, el capital social comunitario se entiende como un recurso colectivo que no se basa en las relaciones diádicas de reciprocidad y cooperación, sino que en las normas e instituciones que fundamentan esas relaciones interpersonales (Durston, 2000). Desde el enfoque de esta investigación se asume que la inclusión en el análisis de la dimensión socio-espacial vinculada al barrio implica necesariamente la consideración del capital social como un recurso colectivo asociado a esa misma unidad socio-espacial.

La segunda distinción resulta fundamental para esta investigación ya que da cuenta de distintos tipos de capital social teniendo en consideración la verticalidad u horizontalidad de las redes sociales que lo sustentan (Atria, 2003). A partir de este criterio se distinguen tres tipos de capital social: (i) capital social de vinculación al interior de un grupo o comunidad y que da cuenta de su nivel de cohesión (bonding); (ii) el capital social que se genera a partir de redes con otros grupos o comunidades (bridging); (iii) y el capital social que se basa en redes de relaciones externas a la comunidad y que muchas veces tienen un fuerte carácter vertical (linking). En el caso de esta investigación el análisis se focaliza en el capital social que se fundamenta en las relaciones al interior de un determinado espacio social como es el que se configura a partir del conjunto habitacional.

## 2. La incorporación de la dimensión socio-espacial en el estudio del capital social

La “espacialización” del capital social como campo de estudio, parte del supuesto de que es posible establecer una relación entre el recurso

capital social presente en un grupo o comunidad y el contexto socio-espacial que ellos habitan cotidianamente. Así lo plantean Kaztman (2000) y Durston (2001) al señalar que la vecindad territorial es una de las bases más relevantes del capital social que poseen las comunidades pobres. Los factores socio-espaciales vinculados al barrio que se pueden considerar en el análisis son muy variados, incluyendo por ejemplo su morfología urbanística, su infraestructura y disponibilidad de espacios de uso público, su composición socioeconómica, sus dinámicas socio-culturales, entre otros.

Lo anterior implica necesariamente una reflexión sobre el lugar del barrio en la experiencia cotidiana de los sujetos. De acuerdo a Forrest y Kearns (2001) el barrio ha perdido relevancia como fuente de identidad social debido a dos factores: estilos de vida más individualizados y la acción de los sujetos en el espacio urbano se ha hecho más fluida y menos concentrada en el barrio. Por lo tanto, el entorno local es sólo una de las muchas fuentes de identidad social de los sujetos. Sin embargo, el barrio sigue siendo una red importante de relaciones sociales en la experiencia cotidiana, sobre todo de las personas en situación de pobreza: en los barrios desaventajados la calidad de las relaciones vecinales es un elemento importante en la capacidad de las personas para enfrentar un entorno físico deteriorado y vulnerable.

A partir de la revisión de un conjunto de investigaciones, Forrest y Kearns (2001) identifican una serie de elementos a tener en consideración al momento de estudiar la relación entre el barrio y el capital social: (i) en los barrios pobres la capacidad de actuar colectivamente ha perdido relevancia, siendo más valorado entre las personas de mayor edad y de más altos recursos económicos; (ii) la amistad no está vinculada con las buenas relaciones de vecindad; (iii) los niveles de interacción, conocimiento y amabilidad en los entornos locales son muy bajos; (iv) a nivel barrial predominan los vínculos débiles, los cuales no son una fuente de apoyos directos, pero si posibilitan la conexión entre redes de vínculos fuertes. Este último punto ha sido muy relevante para el desarrollo del concepto de eficacia colectiva, a partir del cual se pretende abordar el estudio de los vínculos sociales débiles basados en confianzas y voluntades compartidas entre los vecinos,

pero que se dirigen hacia tareas específicas que reporten un beneficio colectivo (Morenoff, Sampson y Raudenbusch, 2001).

En el caso de Chile los antecedentes de esta línea de investigación se remiten fundamentalmente a tres estudios. En primer lugar, el estudio de M. Tironi (2003), quien sostiene que una de las principales características de la "nueva pobreza urbana" ha sido el mejoramiento de la calidad de vida material, proceso que ha ido acompañado de un empeoramiento de la calidad de la vida social ("quiebre comunitario"). En este escenario los conjuntos de viviendas sociales (villas) no hacen más que reflejar esta paradoja. La villa se asocia a la masividad, impersonalidad, extrañeza y funcionalidad, generando una "situación social y urbana que impide el desarrollo de barrios integrados, apropiados por sus integrantes y ricos en relaciones sociales" (Tironi, 2003, p.81). La hipótesis del "quiebre comunitario" se somete a prueba a partir de la comparación de la cantidad, calidad e intensidad del capital social<sup>5</sup> existente en los conjuntos de vivienda social (villas) construidas en los años '90 y las "poblaciones" de los años '80. Los resultados indican que ambos contextos socio-espaciales se caracterizan por bajos niveles de participación social. Sin embargo, en las villas en comparación con las poblaciones, se observa una participación más intensa y mejores relaciones vecinales.

Otra de las investigaciones que se han desarrollado desde este enfoque es el estudio de Arriagada y Sepúlveda (2002) denominado "Satisfacción residencial en vivienda básica Serviu: la perspectiva del capital social". Este estudio parte de dos supuestos: primero, que el vecindario es una fuente de capital social y segundo, que la segregación residencial conforma una situación que afecta directamente el capital social, disminuyendo los lazos y recursos sociales que permiten integrar los barrios<sup>6</sup>. Los resultados de este estudio indican que el 18% de los hogares presentan bajos niveles de capital social vecinal, un 48% se ubica en el nivel medio y un 34% en un nivel alto. Así

mismo, la variable satisfacción con la vivienda presenta una relación positiva con el nivel de capital social vecinal, mientras que la variable percepción de exposición al peligro se asocia negativamente con el capital social.

Finalmente, a partir de los resultados de la "Encuesta de Caracterización Familiar y Percepción del Programa de Recuperación de Barrios"<sup>7</sup> (Morales, Bustos y Aguirre, 2009) también se realiza una caracterización de la situación de cohesión social y participación en barrios vulnerables, enfatizando en cuatro dimensiones: confianza vecinal, redes de apoyo, participación social y percepción de co-responsabilidad familiar. En cuanto a la confianza hacia los vecinos los resultados de esta encuesta indican que el 18% de los encuestados no confía en ningún vecino, el 59% confía en pocos o algunos vecinos y el 23% confía en la mayoría de los vecinos. En cuanto a las redes de apoyo al interior del barrio sólo un 4% de los encuestados declaró que en caso de necesidad no podía contar con ninguna familia del barrio. Por otra parte, el 27% de los encuestados declara participar en alguna organización, siendo las organizaciones religiosas y las juntas de vecinos, las organizaciones que concitan mayor participación, seguidas de los clubes deportivos y los clubes de adulto mayor. Por último, resalta que aproximadamente el 20% de los encuestados considera que en su barrio la mayor parte de los vecinos cuida y se preocupa de los espacios públicos, mientras que cerca del 33% sostiene que nadie se preocupa de los espacios de uso común.

Tomando como referencia la discusión teórica y los resultados empíricos disponibles, la investigación que aquí se presenta se focalizó en dos conceptos que vinculan más directamente al capital social con la vecindad territorial, a saber: el capital social vecinal y la eficacia colectiva. El primero de estos conceptos aborda explícitamente el estudio del capital social poniendo énfasis en la unidad socio-espacial (barrio) como fundamento de las relaciones sociales que sirven de sustento a este recurso (Arriagada y Sepúlveda, 2002).

<sup>5</sup> Se operacionaliza como capital social formal (participación en asociatividades formalmente establecidas) e informal (relaciones de vecindad).

<sup>6</sup> El capital social vecinal se operacionaliza a partir de tres dimensiones: confianza en vecinos, identificación barrial y asociatividad.

<sup>7</sup> Estudio realizado en el marco de la evaluación del Programa Quiero Mi Barrio.

Por su parte, la eficacia colectiva se define como la capacidad de los residentes de un barrio para lograr un control social sobre el entorno y para comprometerse con una acción colectiva a favor del bien común, sin necesidad de que existan lazos sociales fuertes. Las redes sociales que son el fundamento del capital social sólo promueven las condiciones de la eficacia colectiva, pero no son un elemento constitutivo de ésta (Morenoff, Sampson y Raudenbusch, 2001; Sampson, 2004). En este contexto, el control social informal se refiere a la voluntad y a la capacidad de la propia comunidad vecinal de hacer valer los principios y normas que regulan la convivencia colectiva.

### 3. Los enfoques teóricos que han abordado la relación entre vecindad territorial (barrios) y capital social

En el caso de esta investigación resulta fundamental focalizarse en tres ámbitos de reflexión que se incluyen dentro de la relación entre vecindad territorial y capital social: (a) relación entre pobreza y capital social; (b) relación entre segregación residencial socioeconómica y capital social; (c) relación entre la situación de violencia y delincuencia del barrio y capital social.

**a) La relación entre pobreza y capital social.** La inclusión en esta investigación de la relación entre pobreza y capital social implica asumir una lectura no reduccionista de la pobreza urbana, que tome en consideración la dimensión socio-espacial tanto en el análisis de sus causas, como en el diseño y ejecución de políticas que contribuyan a su superación. En este sentido, desde el enfoque de activos, vulnerabilidades y estructura de oportunidades se sostiene que el capital social es un elemento relevante dentro del portafolio de activos de los hogares que se encuentran en situación de pobreza y vulnerabilidad social (Filgueira, 2001; Kazzman, 2003). Las redes sociales se constituyen en importantes vehículos de integración y movilidad social. Las

redes sociales que se construyen al interior de los barrios son potenciales redes de apoyo social y son la base para el desarrollo de actividades y proyectos comunes, mientras que las redes sociales que se construyen con personas de otras clases sociales pueden constituirse en fuentes de información y contactos para insertarse en el mercado de trabajo (Wormald, Cereceda y Ugalde, 2002).

Uno de los principales enfoques teóricos que han abordado la relación entre pobreza y capital social ha sido el denominado "enfoque del efecto barrio". De acuerdo a Sampson, Morenoff y Gannon-Rowley (2001) este enfoque originalmente surge como un intento por dar cuenta de los procesos sociales relacionados con comportamientos catalogados de "desviación social" que se producían en los barrios y los efectos que éstos tenían con los resultados en la salud de los vecinos. Sin embargo, con posterioridad se ha ampliado al estudio de cómo la pobreza de los barrios afecta negativamente las oportunidades de vida de las personas y de sus relaciones sociales, familiares y de apoyo (Wilson, 1987; Small, 2004; Power y Willmont, 2007; Brisson y Usher, 2007).

En el caso Mario Luis Small (2004) la pregunta que guía su investigación es ¿cómo el vivir en barrios pobres afecta al capital social?, y más específicamente, ¿a través de qué mecanismos vivir en un barrio pobre disminuye la participación comunitaria a nivel local, reduce los vínculos con personas de clase media y debilita los vínculos sociales con los vecinos? Desde la perspectiva de Small (2004) para entender estos mecanismos no basta con las teorías de la desorganización social (la pobreza de los barrios produce desorganización social y reduce el control social, la participación comunitaria y el número de instituciones locales) y del aislamiento social (vivir en un barrio pobre reduce las probabilidades de generar vínculos sociales con personas de otras clases sociales), sino que es necesario poner atención en cómo los aspectos culturales y la agencia de los sujetos median esta relación entre la pobreza de los barrios y los

<sup>8</sup> Mario Luis Small plantea explícitamente que su intención no es volver a discutir la definición de capital social. Lo que hace en su estudio es considerar un conjunto de fenómenos que se han estudiado bajo la denominación general de capital social: cantidad de amigos y conocidos pobres y de clase media que los individuos tienen, la confianza que tienen en los otros miembros del barrio y la cantidad de tiempo que ellos dedican a actividades de voluntariado local.

niveles de capital social.

En relación con la importancia de los aspectos culturales y de la agencia, Kevin Fox Gotham (2003) pone énfasis en el concepto de uso del espacio, entendiéndolo como un proceso de construcción de identidad con el espacio y de desafío a los estigmas y estereotipos negativos con que son etiquetados los pobres urbanos, y que se puede expresar en la creación de redes sociales informales, el desarrollo de estilos de interacción particulares y en la rutinización de formas particulares de movimientos espaciales para satisfacer las necesidades materiales y de esa manera obtener un conjunto de bienes y servicios. En esta misma línea, y centrándose en la experiencia de Chile, se ha planteado que para comprender la relación entre pobreza y capital social se deben tomar en consideración las transformaciones sociales de los sectores populares, las que se han reflejado en que una gran parte de ellos asimilen los valores y cosmovisiones de la clase media, poniendo énfasis en sus proyectos individuales por sobre los proyectos colectivos (Salcedo, Sabatini y Rasse, 2009).

**b) La relación entre segregación residencial socioeconómica y capital social.** La mayor parte de la literatura sobre los efectos de la segregación residencial socioeconómica<sup>9</sup> se centra en el capital social de aproximación. Los resultados indican que la segregación residencial fundada en las diferencias socioeconómicas restringe las redes de las personas en pobreza a otras personas de igual situación, debilitando los vínculos y puentes entre clases sociales, y reproduciendo las mismas desigualdades socioeconómicas que la generan (Rodríguez, Arriagada, Sabatini, Cáceres y Cerda, 2001; Arriagada, 2004).

Sin embargo, la relación entre la segregación residencial socioeconómica y el tipo de capital social que se construye al interior de los barrios ha sido menos estudiada. Arriagada y Rodríguez (2003) sostienen que la segregación residencial deteriora la vida comunitaria de los vecindarios pobres al socavar su capacidad de acción colectiva, pero no dan cuenta de los mecanismos a través de los cuales se produce ese deterioro. Una de las explicaciones que se han dado para

este fenómeno sostiene que “(los sectores más pobres) son los más afectados por la drogadicción, la vagancia y la delincuencia, problemas que los llevan hacia un aumento del temor y la desconfianza hacia los otros. Por lo tanto, las redes sociales entre ellos tienden a ser más homogéneas y limitadas, así como centradas fundamentalmente en la familia y/o en unos pocos vecinos” (Wormald, Cereceda y Ugalde, 2002, p. 171). A este enfoque se puede contraponer la perspectiva centrada en el uso de los espacios (Fox Gotham, 2003) para plantear que la segregación residencial no necesariamente implica una reducción de los niveles de capital social, sino que más bien se asocia a la configuración de nuevas formas de capital social con características particulares que habría que estudiar caso a caso.

**c) La relación entre la situación de violencia y delincuencia del barrio y el capital social.** De acuerdo a Moser y McIlwaine (2009) una de las características de gran parte de las comunidades pobres urbanas de Latinoamérica es la existencia de “una compleja capa de múltiples formas de violencia y sobre todo la inseguridad y miedos relacionados, que se han vuelto “rutinarios” o “normales” dentro de la realidad de la vida diaria” (Moser y McIlwaine, 2009, p. 12). Estos fenómenos no sólo aparecen como un dato objetivo que es posible rastrear en las estadísticas policiales (ej. tasas de homicidios), sino que también se manifiesta en las percepciones y subjetividades de los vecinos que habitan de esos barrios.

Interesan particularmente tres ámbitos de reflexión acerca de la violencia y delincuencia en barrios pobres. El primero de estos ámbitos de reflexión se refiere a las causas de la violencia en comunidades pobres urbanas. Las explicaciones sobre este fenómeno han variado históricamente pasando desde aquellos enfoques que enfatizan en los aspectos individuales (“cultura de la pobreza”) hacia enfoques que se centran en los aspectos sociales e institucionales, tales como la pobreza, la exclusión social y la desigualdad en la distribución de los recursos sociales, políticos y económicos. En este sentido, se sostiene que “en contextos de desigualdad grave, las condiciones

<sup>9</sup> La segregación residencial socioeconómica se entiende como “el grado de proximidad espacial o de aglomeración territorial de las familias pertenecientes a un mismo grupo socioeconómico” (Sabatini, Cáceres y Cerda, 2001).

de vida urbana de los pobres pueden aumentar la posibilidad de que aparezcan conflictos, delitos o violencia” (Moser y McIlwaine, 2009, p. 13).

El segundo ámbito de discusión se centra en la relación entre segregación residencial y la situación de violencia y delincuencia como fenómenos cotidianos. Desde el enfoque de la exclusión social se sostiene que “las causas que inciden sobre el incremento de la violencia y la criminalidad en este tipo de barrios refieren a la marginalidad, el abandono y aislamiento de grupos sociales en materia económica, social y cultural” (Lunecke, 2009, p. 42). Si bien no se plantea explícitamente desde este enfoque, se tiende a pensar que la segregación residencial de los barrios, en tanto que expresión espacial de la exclusión, es uno de los factores causales de las situaciones de violencia y criminalidad a nivel de los barrios. Sin embargo, este planteamiento pareciera restar importancia a los aspectos culturales presentes en cada barrio y a la capacidad de agencia de sus habitantes.

En el caso de esta investigación se asume que la segregación residencial socioeconómica es un fenómeno de carácter estructural propio de la organización de las urbes, mientras que los fenómenos de la delincuencia y la violencia aparecen más bien como prácticas que se instalan en los barrios (vinculación entre espacio y agencia) y que no necesariamente dependen de su situación de segregación. Por lo tanto, la relación entre ambos fenómenos se debiera abordar como una hipótesis a comprobar empíricamente.

Finalmente, se rescata la discusión acerca de la relación entre las situaciones de violencia y delincuencia y el capital social presente en los barrios pobres. En torno a esta cuestión, la respuesta desde el ámbito académico ha sido más unánime. Se sostiene que la interrelación entre los distintos tipos de violencia crea una red de miedo e inseguridad, generando menores niveles de confianza, disminución de las relaciones de vecindad, debilitamiento de las redes de apoyo y una presencia más débil de instituciones sociales locales, todo lo cual tiene como consecuencia un menoscabo del capital social (Moser y McIlwaine, 2009; Ruiz, 2009). En un intento por sistematizar las consecuencias de la violencia en comunidades pobres urbanas Lunecke (2009) plantea la distinción entre los

efectos a nivel individual y a nivel comunitario de las situaciones de violencia y delincuencia:

- A nivel individual estos efectos se manifiestan en un alto grado de temor de los habitantes de estos barrios, lo que se ve reflejado en sus vidas diarias y en la modificación de la forma en que realizan sus actividades cotidianas: abandono de los espacios públicos, reclusión en el domicilio y deseos de cambiar de residencia (pérdida del sentido de pertenencia hacia el barrio).
- El principal efecto a nivel comunitario es la desconfianza interpersonal entre los vecinos de la comunidad. En este sentido se sostiene que “en muchos casos, la percepción permanente –de los vecinos– de sentirse víctimas y de estar impedidos de ocupar los espacios vitales de su vida cotidiana, genera una sensación de pérdida del propio entorno y de desconfianza en la socialización con los otros (...) el temor inmoviliza para participar y asociarse, arraigándose un sistema de desconfianzas mutuas, cuyo principal contenido está dado por prejuicios, estereotipos y sospechas más o menos fundadas hacia los otros vecinos del barrio” (Lunecke, 2009, p. 40).

## II. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN Y DISEÑO METODOLÓGICO

El problema de investigación gira en torno a la siguiente pregunta: ¿cuál es la relación entre las variables de caracterización de los sujetos y de los conjuntos habitacionales, y los niveles de capital social vecinal y de eficacia colectiva? A partir de esta pregunta se derivan dos objetivos de investigación: primero, caracterizar a los conjuntos habitacionales según sus niveles de capital social vecinal y de eficacia colectiva; y segundo, establecer la relación entre las variables de caracterización de los sujetos y de los conjuntos habitacionales y los niveles de capital social vecinal y eficacia colectiva.

Para caracterizar a los sujetos encuestados se utilizaron las siguientes variables: sexo, tramo de edad, nivel educacional, asignatario original de la vivienda, tipo de ocupación de la vivienda y percepción subjetiva de aislamiento social. Por su parte, para caracterizar los conjuntos habitacionales se utilizaron las variables segregación residencial socioeconómica y situación de violencia y delincuencia percibida por los vecinos.

En base a los antecedentes de investigación, las principales hipótesis que se sometieron a prueba fueron:

- Los conjuntos habitacionales de vivienda social viven una situación de “quiebre comunitario” (Tironi, 2003) que se expresaría en bajos niveles de capital social vecinal y de eficacia colectiva.
- La segregación residencial socioeconómica se relaciona negativamente con los índices de capital social vecinal y eficacia colectiva (Arriagada, 2004).
- El nivel de violencia y delincuencia percibido por los vecinos se relaciona negativamente con los índices de capital social vecinal y eficacia colectiva (Moser y McIlwaine, 2009; Lunecke, 2009).

En cuanto al diseño metodológico se trabajó en base a un tipo de investigación de corte transversal y de alcance correlacional, utilizando una metodología cuantitativa tanto en la generación de datos (encuesta estructurada) como en el análisis de éstos (análisis estadísticos descriptivos y bivariados). Se trabajó con los datos generados en el proyecto de investigación “Barrios en crisis y barrios exitosos producidos por la política de vivienda social en Chile: influencia de la segregación residencial y lecciones de

política”, (PUC 2008). El tamaño de la muestra encuestada es de 1.797 casos anidados en 8 conjuntos habitacionales de vivienda social ubicados en comunas de la Región Metropolitana, en la VII Región del Maule y en la VIII Región del Biobío. Los conjuntos habitacionales se seleccionaron con los siguientes criterios:

- Igualdad de características en las siguientes variables: tamaño (cantidad de viviendas), origen de los habitantes (postulación individual a la vivienda), tipo de vivienda (blocks de departamentos), programa de vivienda básica, antigüedad similar y no menor a 5 años.
- Se intencionó la selección de conjuntos habitacionales con distintos niveles de segregación residencial socioeconómica<sup>10</sup>.

La selección de los casos a encuestar al interior de cada conjunto habitacional se realizó considerando como universo al total de las viviendas del conjunto respectivo. Los conjuntos con menos de 400 viviendas fueron censados (Bosque de la Villa, Quitalmahue, San José, San Luis, Las Américas y Ribera Norte), mientras que en los conjuntos con más de 400 viviendas, los casos a encuestar se seleccionaron a través de una muestra aleatoria simple con un 95% de confianza y un 5% de error (Centinela y Michaihue).



**Tabla 1**

Descripción de la muestra encuestada

Región	Comuna	Conjunto Habitacional	Casos encuestados	Segregación residencial socioeconómica
Región Metropolitana	Las Condes	El Bosque de la Villa	303 casos	No segregado
	Maipú	San José	236 casos	Segregado
	Puente Alto	Quitalmahue	127 casos	Segregado
VII región	Talca	Las Américas VI	147 casos	Segregado
		San Luis VIII	193 casos	No segregado
VIII región	Concepción	Ribera Norte	311 casos	No segregado
	San Pedro de la Paz	Michaihue	251 casos	Segregado
	Talcahuano	Centinela	229 casos	No segregado
<b>Total</b>			1797 casos	

Fuente: elaboración propia.

<sup>10</sup> Se utilizó como criterio de segregación la concentración y homogeneidad de pobreza medida a partir del índice de nivel socioeconómico. Para medir la segregación residencial y clasificar los conjuntos habitacionales según sus niveles de segregación se realizó un análisis de autocorrelación espacial calculando el Índice de Moran Local a 200, 500, 800 y 1.100 metros.

### III. DESCRIPCIÓN DE LAS VARIABLES

A continuación se presentan las principales variables utilizadas en la investigación. Las variables de capital social son el capital social vecinal y la eficacia colectiva. El capital social vecinal se midió a partir de cuatro dimensiones: (i) confianza en vecinos; (ii) identificación y sentido de pertenencia con el conjunto habitacional; (iii) asociatividad al interior del conjunto; (iv) apoyo social vecinal.

Por su parte, la variable eficacia colectiva se midió a partir de tres dimensiones: (i) percepción del nivel de compromiso de los vecinos con acciones colectivas de bien común; (ii) participación en acciones colectivas de bien común para el conjunto habitacional; (iii) actitud hacia el control social informal al interior del conjunto.

Junto a estas variables centrales del estudio se utilizaron distintas variables para caracterizar a los encuestados y los conjuntos habitacionales en que estos viven. Para caracterizar a los encuestados en términos individuales se utilizaron las siguientes variables: (i) sexo; (ii) tramo de edad; (iii) nivel educacional; (iv) tipo de asignación de vivienda (asignatario original o asignatario posterior); (v) tipo de ocupación de la vivienda (propietario u otro tipo de ocupación); (vi) percepción subjetiva de aislamiento social.

A su vez, la caracterización de los conjuntos habitacionales se realizó a partir de dos variables: (i) segregación residencial socio-económica; (ii) nivel de violencia y delincuencia percibido por los vecinos (frecuencia promedio de ocurrencia de estos problemas en cada conjunto habitacional).

### IV. PRESENTACIÓN DE RESULTADOS

#### 1. ¿Cuáles son las características de los sujetos encuestados y de los barrios en que viven?

Para caracterizar a los sujetos encuestados se utilizaron variables socio-demográficas, variables vinculadas a la vivienda y una variable de

percepción respecto a las condiciones del conjunto habitacional.

En términos sociodemográficos la muestra se caracteriza por estar compuesta por una gran cantidad mujeres (90%)<sup>11</sup> y por concentrarse en los tramos de edad que van entre los 26 y los 60 años (86%), siendo el promedio de edad de 42 años (d.s.=12,5 años). En términos de su nivel educacional, el 47% de los encuestados no ha completado la educación media, el 49% ha terminado la educación media, y el 9% restante ha cursado estudios superiores. Por otra parte, la gran mayoría de los encuestados se ubica en los grupos socioeconómicos medios y bajos: el 15% se ubica en el grupo C2, el 34% en el grupo C3, el 43% en el grupo D y el 7% en el grupo E. Sólo el 2% de la muestra se ubica en el grupo socioeconómico ABC1.

Se incluyeron en el análisis dos variables que permiten caracterizar la situación habitacional de los encuestados. La primera de estas variables es el carácter de asignatarios de la vivienda: el 83% son los asignatarios originales, mientras que el 17% restante ha comenzado a habitar la vivienda posteriormente. La segunda variable se refiere al tipo de ocupación de la vivienda: el 82% de los encuestados tiene algún derecho de propiedad sobre la vivienda, mientras que el 18% restante la ocupa en modalidad de arriendo, usufructo o simple ocupación.

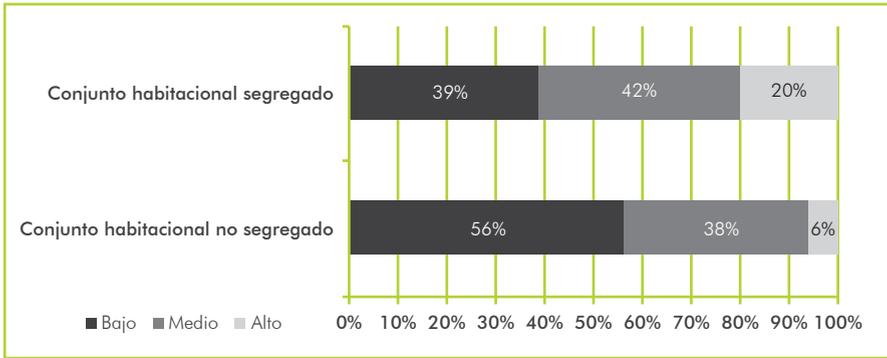
Para evaluar la percepción de aislamiento social se elaboró un índice a partir de las características del acceso a servicios públicos (locomoción, ambulancia, carabineros). Considerando las respuestas válidas (79% de la muestra) se observa que sólo el 12% de los encuestados tiene una sensación de alto aislamiento social, el 39% se ubica en el nivel medio y el 49% restante considera que el nivel de aislamiento social de su barrio es bajo. Como es de esperar, existe una correlación entre la variable objetiva (segregación residencial socioeconómica) y la variable subjetiva: el 6% de quienes viven en barrios no segregados consideran que están expuestos a una situación de alto aislamiento social, cifra que aumenta al 20% en el caso de los barrios segregados (Gráfico 1).

<sup>11</sup> La población objetivo de la encuesta eran los jefes de hogar y dueñas de casa de los barrios previamente seleccionados, sin embargo, en el apartado correspondiente a las preguntas sobre el barrio quien debía responder era la dueña de casa.



**Gráfico 1**

Percepción de aislamiento social según variable segregación residencial socioeconómica



Fuente: elaboración propia.

Para caracterizar los conjuntos habitacionales se consideraron dos variables. La primera variable es la segregación residencial socioeconómica, la cual se definió previamente a la selección de la muestra, intencionando la selección de conjuntos habitacionales segregados y no segregados. La segunda variable es el nivel de violencia y delincuencia percibido por los vecinos<sup>12</sup>. Los resultados generales indican que el 42% de los encuestados percibe altos niveles de

violencia y delincuencia en sus barrios, el 43%, un nivel medio y un 15%, un nivel bajo. Sin embargo, entre los distintos conjuntos habitacionales existen amplias diferencias: en el caso del El Bosque de la Villa estas situaciones parecen más controladas, mientras que los conjuntos San Luis VIII y Michaihue representan casos en los cuales desde la perspectiva de los mismos vecinos, la violencia y la delincuencia son fenómenos a los que se enfrentan cotidianamente (Tabla 2).



**Tabla 2**

Índice percepción de violencia y delincuencia según conjunto habitacional

		Índice percepción de violencia y delincuencia			Total
		Bajo	Medio	Alto	
Conjunto habitacional	El Bosque de la Villa (NS)	31,7%	63,0%	5,3%	100%
	San José (S)	17,4%	51,7%	30,9%	100%
	Quitalmahue (S)	11,8%	56,7%	31,5%	100%
	Las Américas VI (S)	10,2%	61,2%	28,6%	100%
	San Luis VIII (NS)	4,1%	23,8%	72,0%	100%
	Ribera Norte (NS)	11,3%	21,5%	67,2%	100%
	Michaihue (S)	7,2%	19,9%	72,9%	100%
	Centinela (NS)	18,3%	58,5%	23,1%	100%
<b>Total</b>		15,0%	43,0%	42,0%	100%

Fuente: elaboración propia.

<sup>12</sup> Se construyó un índice a partir de la evaluación con que ocurren seis situaciones: tráfico de drogas, robo en casas, daño deliberado a bienes de uso común, consumo de drogas en lugares públicos, asalto o robos en las calles y acciones de violencia o balaceras.

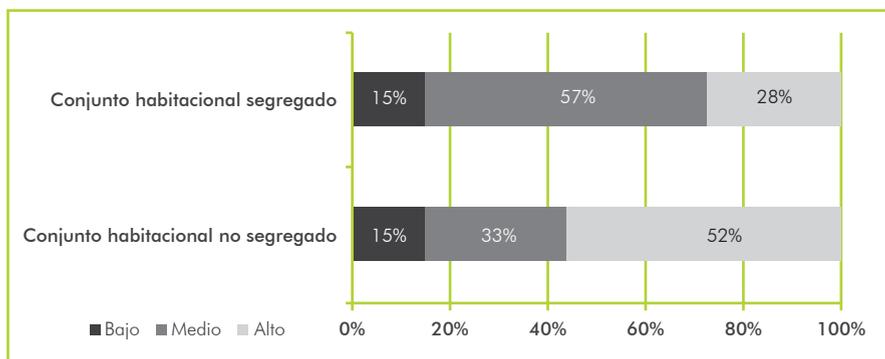
Estos datos arrojan un resultado interesante. Tanto en los conjuntos segregados como no segregados un 15% de los encuestados considera que sus barrios tienen un nivel bajo de violencia y delincuencia. Sin embargo, prácticamente la mitad de los habitantes de barrios no segregados considera que el nivel de violencia y delincuencia de sus barrios es alto, lo cual contrasta con el

18% de los encuestados de conjuntos segregados (Gráfico 2). Este resultado puede ser explicado por la particularidad de dos conjuntos habitacionales no segregados que presentan una gran concentración de encuestados con un nivel alto de percepción de situaciones de violencia y delincuencia: San Luis VIII (72%) y Ribera Norte (67%).



**Gráfico 2**

Índice de percepción de violencia y delincuencia según segregación residencial socioeconómica



Fuente: elaboración propia.

Para utilizar el índice de percepción de situaciones de violencia y delincuencia como una variable de caracterización del conjunto habitacional, se procedió a asignar a cada uno de los encuestados el valor promedio de su villa. De este modo cada uno de los conjuntos habitacionales fue clasificado en una de las categorías del índice:

- Nivel bajo de violencia y delincuencia: El Bosque de la Villa y Centinela.
- Nivel medio de violencia y delincuencia: San José, Quitalmahue, Las Américas VI.
- Nivel alto de violencia y delincuencia: San Luis VIII, Ribera Norte Michaihue.

## 2. Resultados de Capital Social Vecinal

La caracterización de los conjuntos habitacionales en términos de su capital social vecinal nos

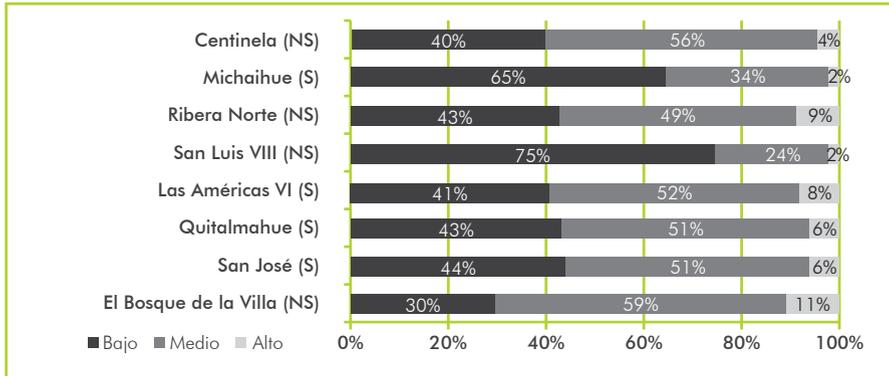
muestra un panorama poco auspicioso. En los barrios analizados las redes de confianza y de apoyo social son muy débiles, lo cual dificulta la constitución de las redes a nivel vecinal como un activo que se pudiera utilizar para obtener beneficios.

En una escala de capital social vecinal que va de 4 a 12 puntos, el promedio general de los encuestados es de 6,74 puntos (d.s.=1,73). Al recodificar estos puntajes se obtiene que el 47% de los encuestados se ubica en la categoría bajo nivel de capital social vecinal, un 47%, en la categoría medio y sólo un 6%, en la categoría alto. Sin embargo, se aprecian diferencias notables entre los conjuntos habitacionales. El conjunto el Bosque de la Villa aparece como un barrio modelo, mientras San Luis VIII y Michaihue son los que se encuentran en una peor situación (Gráfico 3).



**Gráfico 3**

Índice de Capital Social Vecinal según Conjunto Habitacional



Fuente: elaboración propia.

A partir de un análisis de asociación de variable (prueba Chi Cuadrado) se pudo determinar que el nivel de capital social vecinal se relaciona con las siguientes

variables de caracterización individual de los encuestados: sexo, tramo de edad, tipo de asignación y tipo de ocupación de la vivienda.



**Tabla 3**

Variables de caracterización de los encuestados asociadas al Capital Social Vecinal (CSV)

Variable	Interpretación de la Asociación
Sexo	Los hombres presentan niveles más altos de CSV que las mujeres.
Tramo de edad	Relación positiva: a mayor tramo de edad mejora el nivel de CSV.
Tipo de asignación de la vivienda	Los asignatarios originales de la vivienda presentan niveles más altos de CSV que los que han ocupado la vivienda con posterioridad.
Tipo de ocupación de la vivienda	Los propietarios presentan niveles más altos de CSV que los no propietarios.

Fuente: elaboración propia.

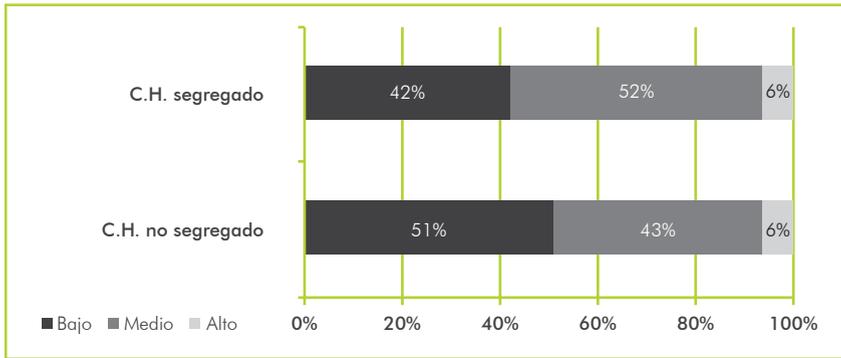
Por otra parte, si se suman los encuestados con niveles medio y alto de capital social vecinal se observa que los conjuntos segregados presentan mejores niveles de capital social vecinal (58%) que los no segregados (49%). Si se excluyen del análisis los casos extremos de los conjuntos San Luis VIII y Michaihue, los resultados entre conjuntos segregados y no segregados prácticamente no difieren. Por lo tanto, a partir de estos datos no es posible afirmar que la segregación residencial afecta

negativamente la generación de capital social, sino todo lo contrario. Lo relevante es que los resultados difieren cuando se analiza el capital social de vinculación (bonding) que cuando se centra en el capital social de vinculación con redes externas a la comunidad (bridging). La dinámica de configuración de las relaciones sociales al interior de los barrios es independiente de una variable más estructural como lo es la segregación residencial socioeconómica.



**Gráfico 4**

Índice de Capital Social Vecinal según Segregación Residencial Socioeconómica



Fuente: elaboración propia.

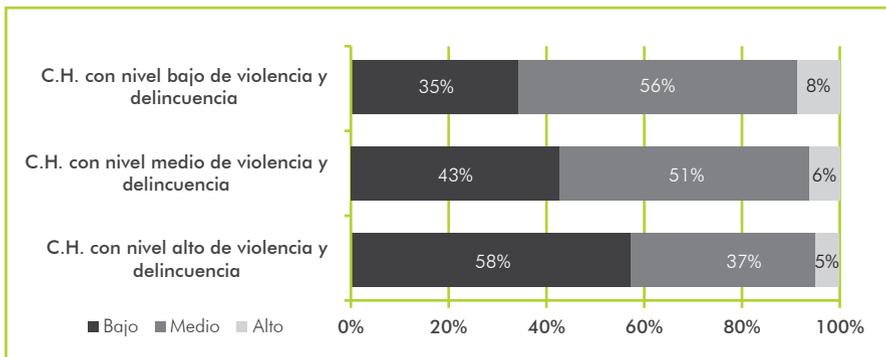
En el caso de la variable nivel de violencia y delincuencia percibido por los vecinos, la relación con el capital social vecinal es muy clara: a medida que al barrio se le asigna un menor nivel de violencia y delincuencia, los resultados en el índice de capital social vecinal mejoran. Tal

como se señaló anteriormente, el nivel de violencia y delincuencia percibido por los vecinos al interior de los barrios da cuenta de las condiciones de posibilidad para establecer relaciones sociales basadas en la confianza y la cooperación.



**Gráfico 5**

Índice de Capital Social Vecinal según nivel de violencia y delincuencia en el barrio



Fuente: elaboración propia.

Estos resultados permiten dar cuenta de conjuntos habitacionales en los que la posibilidad de establecer activos a partir de la red de relaciones sociales se ve influenciada por ciertas características socio-demográficas y de vinculación con la vivienda, así como también por las dinámicas de

confianza social y seguridad al interior de los barrios. Junto a este análisis más general resulta interesante revisar los resultados en cada una de las dimensiones del capital social vecinal.

a) **Confianza en vecinos.** Las redes de confianza al interior de los barrios estudiados son muy

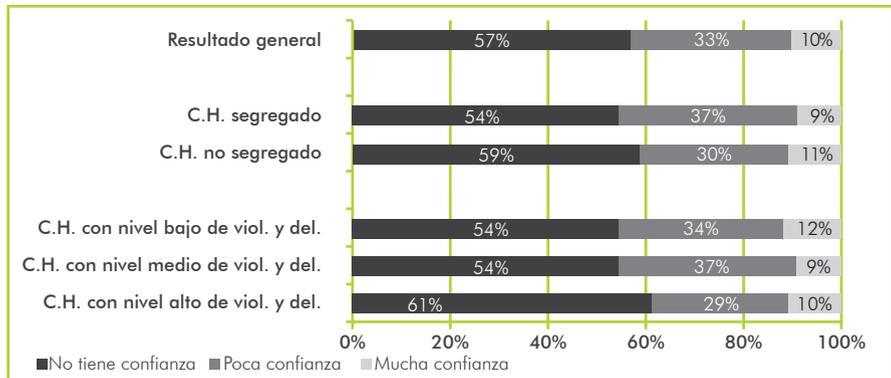
bajas, sólo un 10% de los encuestados declaran tener mucha confianza en sus vecinos. Si bien las variables segregación residencial y nivel de violencia y delincuencia están relacionadas

estadísticamente con la confianza vecinal, las diferencias de porcentajes son muy menores, por lo que no es posible establecer conclusiones definitivas.



**Gráfico 6**

Resultados de Confianza Vecinal



Fuente: elaboración propia.

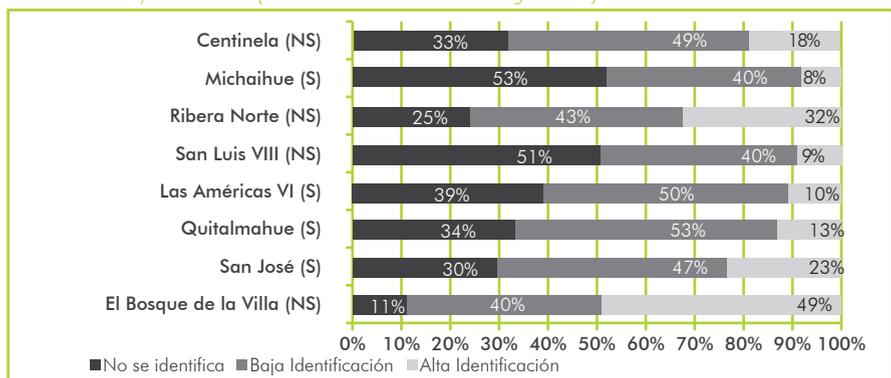
b) **Identificación y sentido de pertenencia con el barrio.** La identificación con el barrio implica la generación de una identidad social vinculada a este espacio, y por lo tanto, se considera una de las fuentes del capital social vecinal como activo. En términos generales, el 33% de los encuestados no se identifica con el barrio, el 44% se identifica en un término medio y el 23% presenta una alta identificación. Tal como se presenta en el gráfico

siete las diferencias entre conjuntos habitacionales son muy importantes. Así por ejemplo, en el caso de El Bosque de la Villa, el 89% de los encuestados presenta algún tipo de identificación con el conjunto, situación que contrasta con los casos de San Luis VIII y Michaihue, en los cuales cerca del 52% de los encuestados no se identifica con su barrio.



**Gráfico 7**

Identificación y sentido de pertenencia en el barrio según Conjunto Habitacional



Fuente: elaboración propia.

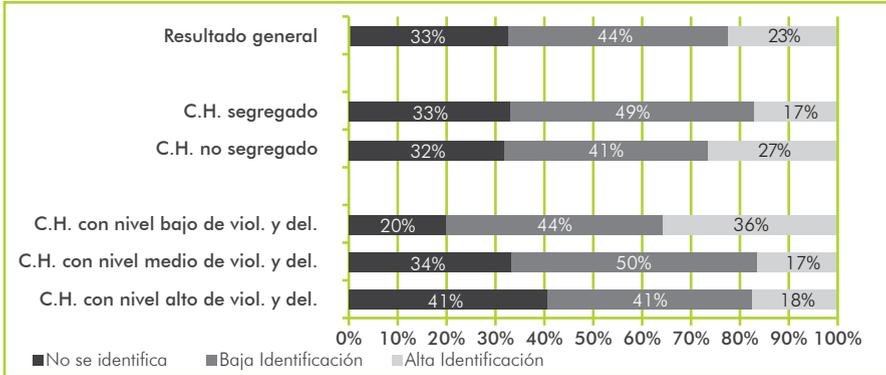
Para esta dimensión, las variables de caracterización de los conjuntos presentan diferencias de porcentajes que permiten establecer conclusiones. En el caso de la variable segregación se puede sostener que en los conjuntos habitacionales no segregados, los encuestados manifiestan con

mayor fuerza la identificación con el barrio, a pesar de que los niveles de no identificación son similares (32% y 33% respectivamente). Por otra parte, los niveles de identificación con el barrio aumentan en la medida que disminuye el nivel de violencia y delincuencia del barrio (Gráfico 8).



**Gráfico 8**

Resultados de Identificación y sentido de Pertenencia con el Barrio



Fuente: elaboración propia.

La identificación con el barrio y el deseo de permanecer en él, probablemente se asocia con el hecho de sentir que el barrio es “un buen lugar para vivir”, lo cual se refleja en el siguiente resultado: el 71% de los encuestados que considera que su barrio no está aislado presenta algún tipo de identificación con éste, porcentaje que disminuye al 55% en el caso de quienes consideran que el barrio si está aislado.

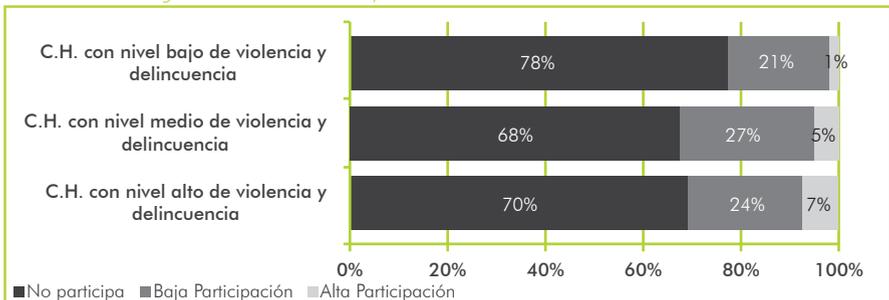
no participa en ningún tipo de organización, mientras que el 28% restante participa de una o más organizaciones sociales al interior del barrio. En este caso no existen diferencias significativas entre los conjuntos segregados y no segregados, pero sí por nivel de violencia y delincuencia asignado al conjunto habitacional: a medida que aumenta el nivel de violencia y delincuencia asignado al barrio aumenta el nivel de participación en organizaciones territoriales.

c) **Asociatividad al interior del conjunto habitacional.** La gran mayoría de los encuestados (72%)



**Gráfico 9**

Asociatividad según nivel de violencia y delincuencia en el barrio



Fuente: elaboración propia.

d) **Apoyo social vecinal.** El apoyo social se evaluó a partir de la percepción que los encuestados tienen respecto al nivel de favores que los vecinos se prestan entre sí. En términos generales, el 36% considera que en su barrio los vecinos prácticamente no se prestan favores entre sí, otro 36% percibe que existe un nivel medio de apoyo social (entre 2 y 3 favores), mientras que el 29% restante considera que en sus barrios la práctica de favores y de apoyo mutuo entre vecinos es generalizada.

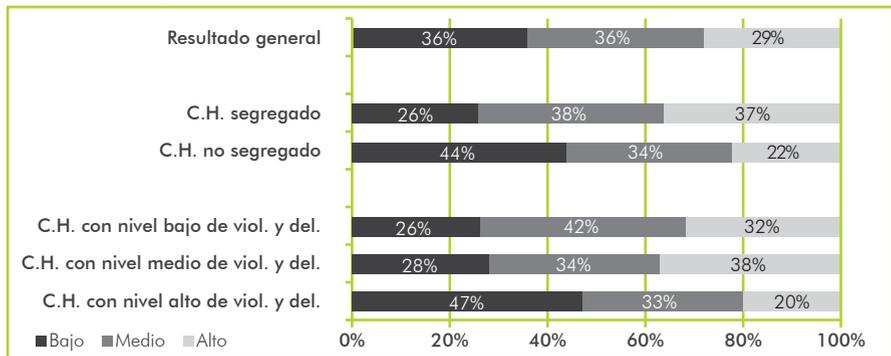
Tanto la segregación residencial como el nivel de violencia y delincuencia del barrio se encuen-

tran asociados con el nivel de apoyo social al interior del barrio. En el primer caso, en los conjuntos segregados el nivel de apoyo social es más alto que en los no segregados. La explicación de este resultado puede estar dada por el hecho de que la falta de vínculos con redes externas (bridging) que genera la segregación, impulsa el fortalecimiento de las redes de apoyo entre los mismos vecinos. Por otra parte, los conjuntos habitacionales que presentan altos niveles de violencia y delincuencia, presentan niveles más bajos de apoyo social que el resto de los conjuntos.



**Gráfico 10**

Resultados de Apoyo Social Vecinal



Fuente: elaboración propia.

### 3. Resultados de Eficacia Colectiva

Tal como se señaló anteriormente, los principales elementos que permiten caracterizar la eficacia colectiva de un barrio son la capacidad de establecer y aceptar un control social informal y el compromiso con acciones colectivas que tengan un beneficio colectivo para el barrio. Para evaluar esta variable se elaboró un índice compuesto de tres dimensiones: percepción de compromiso de los vecinos con acciones colectivas de bien común, participación en acciones colectivas de bien común y actitud positiva hacia el control social informal.

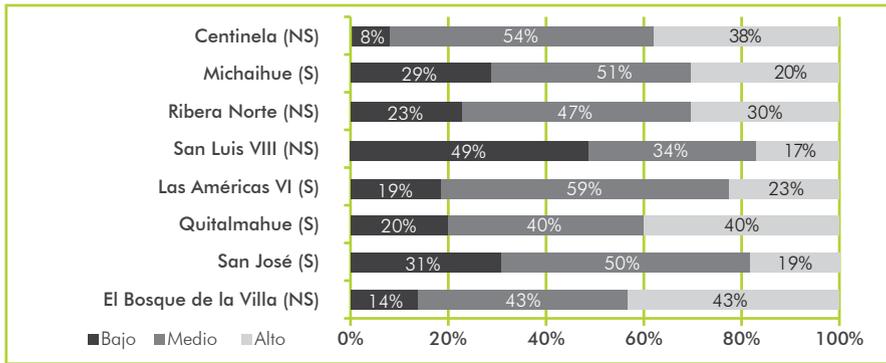
Los puntajes del Índice de Eficacia Colectiva van de 3 a 9 puntos, y su interpretación es la siguiente: mientras más alto es el puntaje, mayor es el nivel de eficacia colectiva que el encuestado se atribuye a sí mismo y a la villa en la que vive. El promedio general obtenido por los casos

válidos (74% de la muestra) es de 5,67 puntos (d.s.=1,5). Los conjuntos habitacionales que presentan los promedios más altos son Centinela (6,26) y El Bosque de la Villa (6,16); mientras que la villa San Luis VIII es la que presenta el promedio más bajo (4,88). Al recodificar estos puntajes se observa que el 23% de los encuestados se ubica en el nivel bajo de eficacia colectiva, el 48%, en el nivel medio y un 29%, en el nivel alto. Si se comparan estos datos con los del índice de capital social vecinal (94% se acumula en el nivel bajo y medio) se puede sostener que en los conjuntos habitacionales estudiados las potencialidades de la acción colectiva de bien común son mayores que la existencias de redes de confianza y apoyo social individual (uno a uno). En otras palabras, la acción colectiva de bien común se construye sobre redes de confianza débiles y una baja participación social.



**Gráfico 11**

Índice de Eficacia Colectiva según Conjunto Habitacional



Fuente: elaboración propia.

A partir de un análisis de asociación de variable (prueba Chi Cuadrado) se pudo determinar que el nivel de eficacia colectiva se relaciona con las

siguientes variables de caracterización individual de los encuestados: sexo, tramo de edad, tipo de asignación y tipo de ocupación de la vivienda.



**Tabla 4**

Variables de caracterización de los encuestados asociadas a la Eficacia Colectiva (EC)

Variable	Interpretación de la Asociación
Tramo de edad	Los más jóvenes (entre 16 y 25 años) son los que presentan los niveles más bajos de EC.
Tipo de asignación de la vivienda	Los asignatarios originales de la vivienda presentan niveles más altos de EC que los que han llegado al barrio con posterioridad
Tipo de ocupación de la vivienda	Los propietarios de la vivienda presentan niveles más altos de EC que los no propietarios.

Fuente: elaboración propia.

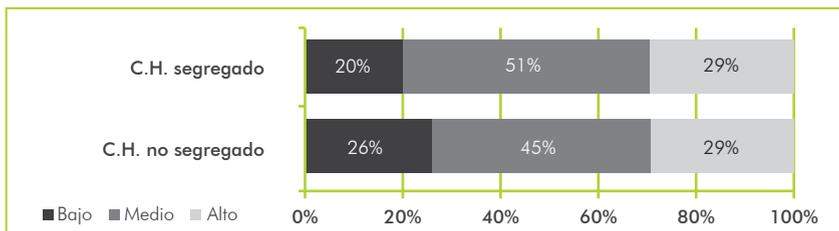
Por otra parte, las dos variables de caracterización de los conjuntos habitacionales están relacionadas con el Índice de Eficacia Colectiva. En el caso de la segregación residencial se

observa que los barrios segregados presentan niveles más altos de eficacia colectiva que los no segregados, aunque la diferencia de porcentajes es muy menor.



**Gráfico 12**

Índice de Eficacia Colectiva según nivel de segregación residencial socioeconómica



Fuente: elaboración propia.

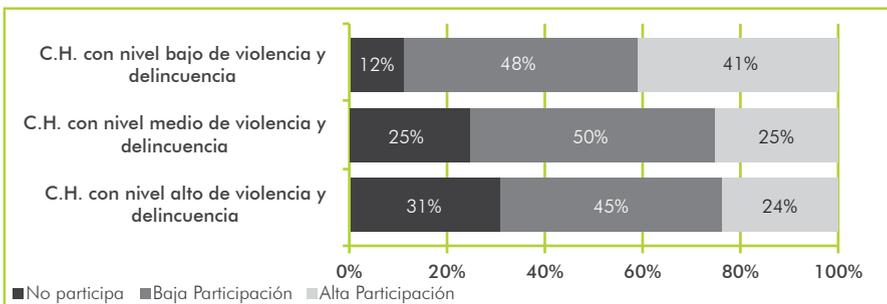
En el caso del nivel de violencia y delincuencia del barrio, la relación con el nivel de eficacia colectiva es más clara: a medida que aumenta la percepción de violencia y delincuencia en el barrio, la eficacia colectiva de la comunidad se ve disminuida. Esto da cuenta de que las situacio-

nes de violencia y delincuencia tienden a generar un contexto social que dificulta la posibilidad de que la propia comunidad establezca las pautas y normas de comportamiento al interior del barrio y que se desarrollen acciones colectivas que beneficien a la comunidad en su conjunto.



### Gráfico 13

Índice de Eficacia Colectiva según nivel de violencia y delincuencia del barrio



Fuente: elaboración propia.

Para profundizar en el análisis de la Eficacia Colectiva a continuación se presentan los principales resultados de cada una de sus tres dimensiones:

a) **Percepción de compromiso vecinal con acciones colectivas de bien común.** Los resultados indican que el 22% de los encuestados considera que en sus barrios los vecinos participan poco en acciones colectivas que tengan un beneficio colectivo; el 28% considera que esta participación es intermedia; mientras que el 50% considera que en sus barrios la participación en este tipo de actividades es alta. Esta percepción de compromiso con acciones de beneficio colectivo mejora a medida que se aumenta en los tramos etáreos y es más alta en los asignatarios originales y en los propietarios de la vivienda.

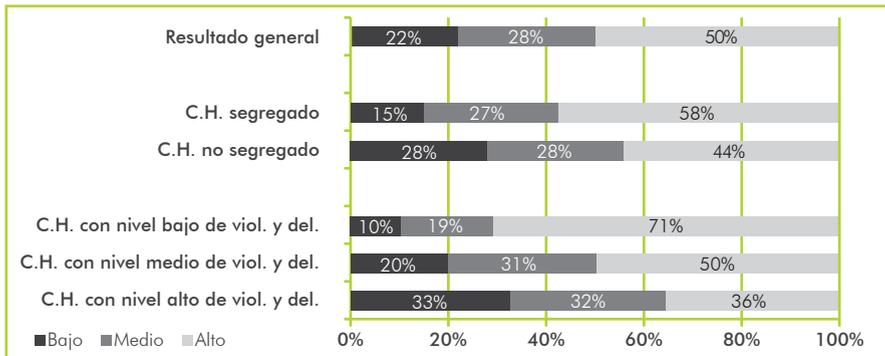
Por otra parte, los encuestados de conjuntos segregados presentan una mejor percepción de

compromiso hacia acciones de bien común en comparación con los encuestados de conjuntos no segregados. En otras palabras, las acciones colectivas de beneficio colectivo son más frecuentes en los barrios segregados, un 85% de los encuestados consideran que el nivel de compromiso con este tipo de acciones es medio y alto. Así mismo, el nivel de violencia y delincuencia en los barrios se relaciona inversamente con el nivel de compromiso con acciones colectivas de bien comunitario en esos mismos barrios: en los conjuntos con un nivel bajo de violencia y delincuencia, el 71% de los encuestados le asigna a su barrio un alto nivel de compromiso con acciones colectivas de beneficio comunitario, mientras que en los conjuntos con un alto nivel de violencia y delincuencia este porcentaje disminuye al 36% de los encuestados.



**Gráfico 14**

Resultados de Percepción de compromiso con acciones colectivas de bien común



Fuente: elaboración propia.

b) **Participación en acciones colectivas de bien común.** A pesar de que los niveles de percepción de compromiso con acciones colectivas son altos, la participación directa de los encuestados en este tipo de acciones tiende a ser mucho más baja: el 74% de los encuestados tiene una baja participación en este tipo de acciones, el 12%, una participación intermedia y el 14%, una participación alta. Estos datos dan cuenta de una distancia entre la percepción de compromiso vecinal y la participación efectiva en acciones que tengan como objetivo el beneficio de todo el barrio.

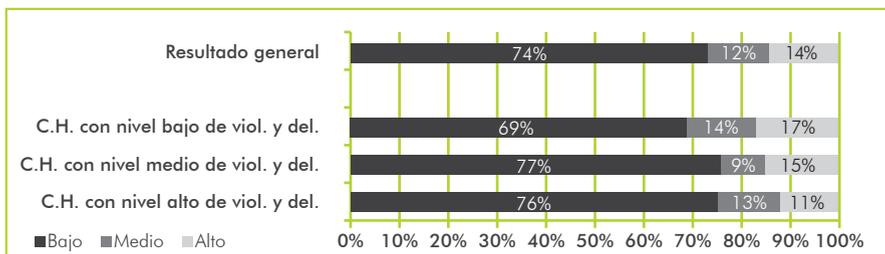
Un dato interesante es la baja participación de los más jóvenes (entre 16 y 25 años): sólo el 11% se ubica en las categorías media y alta de partici-

pación en este tipo de acciones. Asimismo, la participación es más alta entre quienes son los asignatarios originales y propietarios de la vivienda. En cuanto a las variables de caracterización de los conjuntos habitacionales, la variable segregación residencial no está estadísticamente asociada con el nivel de práctica de acciones colectivas que tienen un beneficio colectivo. En cambio el nivel de violencia y delincuencia del barrio sí lo está: en los barrios con un nivel bajo de violencia y delincuencia, el 31% de los encuestados presenta un nivel medio y alto de participación, porcentaje que disminuye al 23% en el caso de los conjuntos con niveles medios de violencia y delincuencia.



**Gráfico 15**

Resultados de Participación de acciones colectivas de bien común



Fuente: elaboración propia.

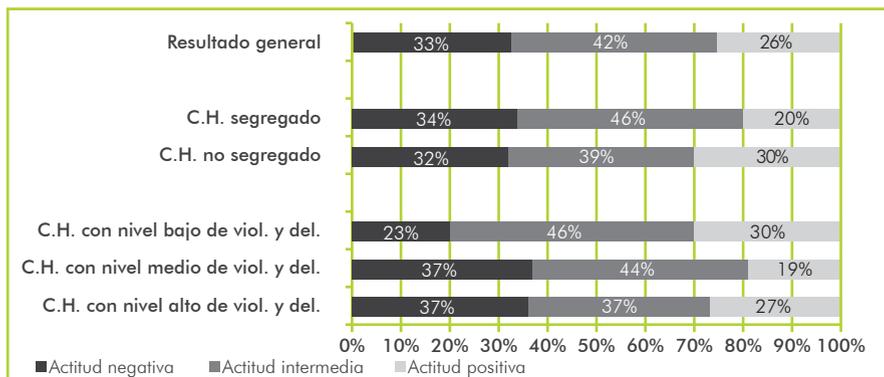
c) **Actitud hacia el control social informal.** Para medir esta complicada dimensión se indagó en la aceptación del control social informal y en el nivel de implicancia con hechos que ocurren al interior del conjunto habitacional y que pueden constituir delito (por ejemplo, el maltrato grave de un niño). A partir de estos elementos se elaboró un índice que posteriormente se recodificó en tres categorías. Los resultados indican que el 33% de los encuestados presenta una actitud negativa hacia el control social informal, el 42% presenta una actitud intermedia, y el 26% restante presenta una actitud positiva frente al control social informal.

Las únicas variables que se relacionan con esta actitud son las variables de caracterización de los conjuntos habitacionales. En el caso de la variable segregación residencial, si el análisis se centra en la categoría "actitud positiva control social informal" se puede señalar que los conjuntos no segregados presentan mejores resultados que los conjuntos segregados. Por otra parte, en los barrios con un nivel bajo de violencia y delincuencia, el 77% de los encuestados presenta una actitud intermedia o positiva hacia el control social informal, porcentaje que en el caso de los conjuntos con niveles medios y altos de violencia y delincuencia disminuye al 63%.



**Gráfico 16**

Resultados de Actitud hacia el control social informal



Fuente: elaboración propia.

## V. CONCLUSIONES

a) **Caracterización de los conjuntos habitacionales.** Uno de los objetivos de esta investigación fue realizar una caracterización de los niveles de capital social vecinal y de la eficacia colectiva de los conjuntos habitacionales estudiados. Al respecto se puede concluir que la presencia de estas variantes del capital social difiere en los conjuntos estudiados: los niveles de capital social vecinal (53% en los niveles medio y alto) son mucho más bajos que los niveles de eficacia colectiva (77% en los niveles medio y alto).

Este dato da cuenta de la forma en que se configura el capital social como activo en los barrios que concentran altos niveles de pobreza. El capital social no se constituye a partir de redes sociales fuertes, sino más bien a partir de vínculos débiles que se establecen para lograr un objetivo concreto. En este contexto, adquieren particular relevancia dos resultados del estudio. El primer dato, que el 57% de los encuestados no confía en sus vecinos, da cuenta de la debilidad del fundamento de las relaciones sociales vecinales y de

la dificultad para establecer redes de colaboración y apoyo estables en el tiempo. El segundo dato es que la participación en organizaciones sociales sigue siendo baja, por lo tanto, este tipo de vínculos débiles no se traducen en una activación de la vida social en términos de una "comunidad cívica". A partir de estos resultados, se puede sostener que en los conjuntos habitacionales, la acción colectiva dirigida hacia el bienestar colectivo del barrio se construye sobre débiles redes de confianza y una baja participación social.

Finalmente, la mayor presencia de eficacia colectiva permite plantear una reformulación de los vínculos sociales más que una pérdida definitiva de éstos. Tal como lo plantea Lechner (1999), este sería un fenómeno vinculado al proceso de individualización experimentado por la sociedad chilena, que ha implicado el desplazamiento desde vínculos sociales fuertes y duraderos (grupos con valores compartidos, convenciones indiscutidas y una identidad colectiva asentada) hacia vínculos sociales más flexibles (relaciones de cooperación acotadas a un determinado ámbito y plazo).

b) **La relación entre las características de los conjuntos habitacionales y los niveles de capital social vecinal y eficacia colectiva.** Los antecedentes de investigaciones anteriores indican que la segregación residencial tiene un impacto negativo sobre la posibilidad de establecer redes de confianza y colaboración fuera de los grupos más cercanos. Sin embargo, esta relación no se puede establecer cuando se estudia el capital social de vinculación al interior de una comunidad.

Los datos de esta investigación nos permiten sostener que, en general, los conjuntos segregados presentan mejores resultados en los índices de capital social vecinal y de eficacia colectiva, y en sus respectivas dimensiones. La explicación de este fenómeno radicaría en que en contextos de segregación, las redes de apoyo y colaboración se restringen al ámbito más cercano y las relaciones vecinales adquieren vital importancia para afrontar las situaciones de vulnerabilidad social. Sólo para ilustrar este hecho se puede mencionar que en los conjuntos segregados, el

75% de los encuestados considera que el nivel de apoyo social en su barrio es medio o alto, mientras que en los conjuntos no segregados esa cifra disminuye al 56%. Por lo tanto, la segregación aparece como una variable macro-estructural que no necesariamente permite dar cuenta de las dinámicas sociales al interior de los conjuntos habitacionales de vivienda social.

Por otra parte, los resultados presentados indican claramente que el nivel de violencia y delincuencia de los conjuntos habitacionales está indirectamente relacionado con los niveles de capital social vecinal y de eficacia colectiva. La violencia y delincuencia, percibida por los mismos vecinos, se constituye en una variable central para dar cuenta de las dinámicas sociales propias de cada barrio y de la manera en que ellas facilitan u obstaculizan la formación de redes sociales de confianza y cooperación. Por lo tanto, el desafío para las políticas públicas de seguridad es poder combatir los hechos de violencia y delincuencia a través de programas que al mismo tiempo contribuyan al surgimiento y desarrollo del capital social al interior de los barrios, generando de este modo un círculo virtuoso entre seguridad y capital social.

c) **Implicancias de la investigación.** Los resultados presentados dan cuenta de la relevancia de profundizar y abordar más con mayor detalle el estudio de las redes de relaciones sociales de confianza, reciprocidad y cooperación que se dan interior de los barrios. Para ello resulta fundamental avanzar en la estandarización de los instrumentos de medición, de manera tal de poder establecer comparaciones entre barrios y comparaciones longitudinales al interior de los mismos barrios. Así mismo, resulta necesario estudiar no sólo los factores urbanos socio-estructurales (en el caso de esta investigación, la segregación residencial socioeconómica), sino también las dinámicas sociales al interior de estas unidades socio-territoriales, para lo cual las metodologías cualitativas pueden realizar un aporte significativo. El desafío de esta línea de investigación es poder avanzar en el estudio de los efectos del capital social vecinal y la

eficacia colectiva sobre distintos aspectos de la vida social, tales como la salud y la educación.

Por otra parte, estos resultados plantean el desafío de incorporar la dimensión socio-espacial en el diseño, ejecución y evaluación de distintos programas sociales. En el ámbito de la vivienda y habitabilidad ya se ha avanzado a través del Programa Quiero Mi Barrio y su concepción de la revitalización de barrios vulnerables. Sin embargo, en su evaluación se estudian de manera poco sistemática los diversos aspectos relacionados al capital social. Finalmente, la incorporación de conceptos como capital social vecinal y eficacia colectiva no sólo resulta relevante en el caso de programas focalizados en la vivienda o la recuperación de barrios, sino que también podría ser un aporte en la medición multidimensional de la pobreza o en programas sociales que consideren al barrio como "unidad de intervención", como por ejemplo los programas de acceso a la cultura y de salud comunitaria.

## BIBLIOGRAFÍA

- + Arriagada, I., 2003. Capital social: potencialidades y limitaciones analíticas de un concepto. *Estudios Sociológicos*, XXI (3), pp. 557-584.
- + Arriagada, C. y Sepúlveda, D., 2002. Satisfacción residencial en la vivienda básica SERVIU: la perspectiva del capital social. Santiago: Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- + Arriagada, C. y Rodríguez, J., 2003. Segregación residencial en áreas metropolitanas de América Latina: magnitud, características, evolución e implicaciones de política. *Serie Población y Desarrollo*. Santiago: Cepal.
- + Arriagada, C., 2004. Determinantes de gran escala de la segregación residencial en el Área Metropolitana del Gran Santiago y efectos espaciales locales en comunidades pobres. En: Cáceres, G. y Sabatini, F. eds. *Barrios cerrados en Santiago de Chile. Entre la exclusión y la integración residencial*. Santiago: Instituto de Geografía de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Lincoln Institute of Land Policy.
- + Atria, R., 2003. Reflexiones sobre el capital social. En: Atria, R. y Siles, M. comps., 2003. *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. Santiago: Cepal y Universidad del Estado de Michigan.
- + Bourdieu, P., 2001. Las formas del capital. Capital económico, capital cultural y capital social. En: *Poder, Derecho y Clases Sociales*. Bilbao: Editorial Desclée de Brouwer.
- + Brisson, D. y Usher, C., 2007. The effects of informal neighborhood bonding social capital and neighborhood context on homeownership for families living in poverty. *Journal of Urban Affairs*, 29 (1), pp. 65-75.
- + Conrad, D., 2007. Defining social capital, *Electronic Journal of Sociology*, [en línea] Disponible en: <[http://www.sociology.org/content/2007/\\_conrad\\_social\\_capital.pdf](http://www.sociology.org/content/2007/_conrad_social_capital.pdf)>.
- + Durston, J., 2000. *¿Qué es el capital social comunitario?* Santiago: Cepal.
- + Durston, J., 2001. *Capital social (parte del problema, parte de la solución): su papel en la persistencia y en la superación de la pobreza en América Latina y el Caribe*. [Conferencia Internacional Capital Social y reducción de la pobreza: hacia un nuevo paradigma] Santiago: Cepal.
- + Filgueira, C., 2001. Estructura de oportunidades y vulnerabilidad social. Aproximaciones conceptuales recientes. En: Cepal (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), *Seminario Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile 20-21 de junio 2001. Santiago: Cepal.
- + Forrest, R. y Kearns, A., 1999. *Joined-up places? Social cohesion and neighbourhood regeneration*. York: Joseph Rowntree Foundation.
- + Forrest, R. y Kearns, A., 2001. Social cohesion, social capital and the neighborhood. *Urban Studies*, 28 (12), pp. 2125-2143.
- + Fox, K., 2003. Toward an understanding of the spatiality of urban poverty: The urban poor as spatial actors. *International Journal of Urban and Regional Research*, 27/ 3, pp. 723-737.
- + Häkli, J. y Minca, C. (Eds.), 2009. *Social capital and urban networks of trust*. Londres: Ashgate.
- + Kaztman, R., 2000. Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos. *Revista de la Cepal*, (75).
- + Kaztman, R., 2003. *La dimensión espacial en las políticas de superación de la pobreza urbana*. Santiago: Cepal.
- + Lechner, N., 1999. Desafíos de un Desarrollo Humano: individualización y capital social. En: BID (Banco Interamericano de Desarrollo), *Foro Desarrollo y Cultura*. París, Francia marzo 1999. [En línea] Disponible en: <<http://www.desarrollohumano.cl/extencion/bid.pdf>> [Obtenido el 28 de noviembre de 2007].
- + Lunecke, A., 2009. Exclusión social, tráfico de

drogas y vulnerabilidad barrial. En: Lunecke, A., Munizaga, A. y Ruiz, J. C., eds. 2009. *Violencia y delincuencia en barrios. Sistematización de experiencias*. Santiago: Fundación Paz Ciudadana y Universidad Alberto Hurtado, pp. 40-52.

+ Minvu (Ministerio de Vivienda y Urbanismo), 2010. *Programa recuperación de barrios. Lecciones aprendidas y buenas prácticas*. Santiago: Minvu.

+ Morales, N., Bustos, C. y Aguirre, D., 2009. *Encuesta de caracterización familiar y percepción del programa de recuperación de barrios vulnerables: un análisis de los vecinos, sus comunidades y sus barrios*. Cuadernos de Barrios. Santiago: Minvu.

+ Morenoff, J., Sampson, R. y Raudenbush, S., 2001. Neighborhood inequality, collective efficacy, and the spatial dynamics of urban violence. *Research Report*. [En línea] Disponible en: <<http://www.psc.isr.umich.edu/pubs/pdf/rr00-451.pdf>>.

+ Moser, C. y McIlwaine, C., 2009. La violencia urbana en Latinoamérica como problema de desarrollo: hacia un marco para reducir la violencia. En: Lunecke, A., Munizaga, A. y Ruiz, J. C., eds. 2009. *Violencia y delincuencia en barrios. Sistematización de experiencias*. Santiago: Fundación Paz Ciudadana y Universidad Alberto Hurtado, pp. 12-39.

+ PUC (Pontificia Universidad Católica de Chile), 2008. *Barrios en crisis y barrios exitosos producidos por la política de vivienda social en Chile. I Concurso Nacional de Proyectos de Anillos de Investigación en Ciencias Sociales*. [Inédito] Santiago: Conicyt.

+ Portes, A., 1998. Social capital. Its origins and application in modern sociology. *Review of Sociology*, 24, pp. 1-24.

+ Power, A. y Willmont, H., 2007. *Social capital within neighborhood. Report 38*. Londres: Centre for Analysis of Social Exclusion and Economic & Social Research Council.

+ Rodríguez, J., 2000. *Segregación residencial socioeconómica: ¿Qué es?, ¿Cómo se mide? ¿Qué esta pasando?, ¿Importa?* Serie Población y

Desarrollo. Santiago: Cepal.

+ Sabatini, F, Cáceres, G. y Cerda, J., 2001. Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: Tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción. *Revista EURE*, (27).

+ Salcedo, R., Sabatini, F. y Rasse, A., 2009. Criminalidad, control social e individualismo: reflexiones en torno a los cambios culturales en el habitar popular. En: Lunecke, A., Munizaga, A. y Ruiz, J. C., eds. 2009. *Violencia y delincuencia en barrios. Sistematización de experiencias*. Santiago: Fundación Paz Ciudadana y Universidad Alberto Hurtado, pp. 67-81.

+ Sampson, R., Morenoff, J. y Gannon-Rowley, T., 2001. Assessing "neighborhood effects": Spatial process and new directions in research. *Annual Review of Sociology*, 28, pp. 443-478.

+ Sampson, R., 2004. Neighborhood and community: Collective efficacy and community safety. *New Economy*, 11, pp. 106-113.

+ Small, M. L., 2004. *Villa Victoria the transformation of social capital in a Boston barrio*. Chicago: The University of Chicago Press.

+ Serrano, C., 2002. *Pobreza, capital social y ciudadanía*. [En línea] Disponible en: <[http://www.asesoriasparaeldesarrollo.cl/secciones/documentos/pobreza\\_capital\\_social\\_y\\_ciudadania.pdf](http://www.asesoriasparaeldesarrollo.cl/secciones/documentos/pobreza_capital_social_y_ciudadania.pdf)>.

+ Tironi, M., 2003. *Nueva pobreza urbana. Vivienda y capital social en Santiago de Chile 1985-2001*. Santiago: Predes/Ril Editores y Universidad de Chile.

+ Wilson, W. J., 1987. *The truly disadvantaged: the inner city, the underclass, and public policy*. Chicago: University of Chicago Press.

+ Wormald, G., Cereceda, L. y Ugalde, P., 2002. Estructura de oportunidades y vulnerabilidad social: los grupos pobres de la Región Metropolitana de Santiago de Chile en los noventa. En: Kaztman, R. y Wormald, G., coors. *Trabajo y ciudadanía: los cambiantes rostros de la integración y exclusión social en cuatro áreas metropolitanas de América Latina*. Montevideo: Cebra.



# Infancia y Pobreza

# ESTADO Y SOCIEDAD CIVIL: ALGUNAS REFLEXIONES EN TORNO A SU ACERCAMIENTO EN LAS POLÍTICAS PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA INFANTIL<sup>1</sup>.

Carlos Andrade Guzmán

Universidad de Chile



Palabras Claves:

Políticas de infancia  
Pobreza y derechos  
del niño  
Estado  
Organizaciones de la  
sociedad civil  
Superación de la  
pobreza infantil

Este artículo, ha centrado su análisis en el acercamiento que se produce entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil para el desarrollo de políticas vinculadas a la superación de la pobreza infantil. Para ello, se ha apoyado en herramientas cualitativas, utilizando la entrevista en profundidad a representantes estatales, de la sociedad civil y de la academia, para el levantamiento de los datos.

Algunas de las reflexiones que surgen del análisis, dicen relación con que el acercamiento se produce con pocos espacios para el diálogo; que el Estado y las organizaciones civiles aportan de forma diferenciada y complementaria a las políticas que se orientan a superar la pobreza en infancia; y que existe espacio para caminar progresivamente hacia una política que incorpore una imagen de lo que, como país, se espera para los niños y las niñas, poniendo especial atención en aquellos y aquellas que viven afectados por la pobreza.

<sup>1</sup> Este artículo, sigue la línea de investigación de la tesis de su autor para optar al grado de Magister en Gestión y Políticas Públicas, de la Universidad de Chile. El trabajo original fue guiado por la profesora Loreto Martínez Oyarce, a quien se le agradece su orientación y guía permanente. Se agradece, asimismo, el apoyo de Paulina Fernández, Sara Arancibia, María de los Ángeles Villaseca y César Pagliai.

## I. INTRODUCCIÓN

En materia de infancia, el sistema de protección chileno ha dado pasos progresivos, en pos de adaptarse a las necesidades de cada etapa del ciclo de desarrollo de los niños y las niñas.

En este sentido, tal vez uno de los hitos que ha incidido con mayor fuerza en estas nuevas formas de atención, es la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño –en adelante, la Convención– en 1990, que de manera imperativa plantea la obligación a los Estados que la suscriben, de garantizar por medio de los instrumentos legislativos, administrativos y otros con los que cuente, las condiciones para que estos derechos sean ejercidos de manera efectiva (Art. 4, Convención sobre los Derechos del Niño, 1989).

A su vez, estos derechos se expresan en un panorama global marcado por la liberación de los mercados financieros y el auge de las comunicaciones, elementos que generan nuevas dinámicas de hacer sociedad y que definen un nuevo contexto en donde desarrollar e implementar los sistemas de bienestar infantil, así como el rol del Estado y de la sociedad en su conjunto, de manera de pensar y construir una política social que ahora no entendería únicamente al Estado como el proveedor universal de la oferta de programas sociales (Serrano, 2005).

Lo anterior, desde una perspectiva histórica, no supone un escenario completamente nuevo. Trabajos como el de Anríquez (1994), evidencian que ha existido en Chile un número de iniciativas de la sociedad civil de larga data preocupadas por atender las necesidades de los niños y las niñas, articulándose con el Estado en ocasiones, pero también haciéndolo de manera independiente en otras, poniendo en su tarea el foco principalmente en la infancia que ha enfrentado situaciones de riesgo para el ejercicio activo de sus derechos, como por ejemplo, ante episodios de abandono, maltrato o situaciones de pobreza.

En este contexto, este artículo concentra su análisis en torno a una primera observación hacia el acercamiento entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil en el plano de las políticas orientadas a la superación de la pobreza infantil. En este sentido, busca responder cuáles son las características de este tipo de encuentro; cuáles son los aportes de cada esfera

(tanto del mundo estatal como del mundo privado sin fin de lucro) respecto a estas iniciativas; y, finalmente, cómo se visualiza y proyecta a futuro un acercamiento que, en el plano de las políticas de infancia, contribuya de forma efectiva a superar la pobreza.

Así, este trabajo se propone como objetivo observar el acercamiento entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil en las políticas orientadas a la superación de la pobreza infantil, haciendo una primera aproximación hacia sus características, a los aportes de cada esfera a este tipo de políticas y a la visión de futuro que se tiene respecto al acercamiento.

## II. ACERCAMIENTOS CONCEPTUALES EN TORNO A LA INFANCIA: POBREZA Y DERECHOS, POLÍTICAS PÚBLICAS Y ACERCAMIENTO PÚBLICO – PRIVADO.

### 1.- Pobreza y Derechos del Niño.

La Convención sobre los Derechos del Niño establece la obligación para todos los Estados que la suscriben, de respetar los derechos en ella consagrados y su aplicabilidad para todo niño y toda niña, sin discriminación alguna por, entre otras causas, su origen, su color, sus impedimentos físicos o su posición económica (Art. 2, Convención sobre los Derechos del Niño, 1989).

Lo anterior permite entender, sobre la base de los acuerdos establecidos por el Estado de Chile, que las condiciones para el ejercicio efectivo de estos derechos debiesen estar garantizadas, tanto desde el ordenamiento institucional que éste elabora, así como también, desde la generación de las condiciones que establece para que los organismos civiles preocupados por atender a las necesidades de los niños y las niñas, puedan ejercer al máximo de sus capacidades, todas las acciones orientadas a la promoción, al resguardo y a la restitución de los derechos. En esta línea, poniendo a disposición el total de recursos de los que dispone, e incluso, en los casos de ser

necesario, allegando los que hagan falta desde la cooperación internacional (Art. 4, Convención sobre los Derechos del Niño, 1989).

Esto cobra mayor relevancia cuando la reflexión gira en torno a las necesidades de los niños y las niñas que viven en situación de pobreza. Lo anterior, en tanto este flagelo es entendido como privación extrema de bienestar, y en sí mismo, como posiblemente uno de los mayores problemas de violación de los derechos humanos (IIDH, 2007). En este sentido, cuando existen niños y niñas en situación de pobreza, puede entenderse que ellos y ellas, se están enfrentando a la expresión máxima de falta de bienestar, y por tanto, a una de las mayores expresiones de vulneración de sus derechos.

En este marco, el enfoque de Naciones Unidas (2004) plantea que un episodio de no cumplimiento de derechos, puede considerarse como pobreza si primero, los derechos humanos involucrados corresponden a las capacidades consideradas como básicas dentro de una sociedad y, segundo, si la disposición insuficiente de recursos económicos, cumple un papel explicativo en la falta de cumplimiento de tales derechos.

En este sentido entonces, y desde una mirada unidireccional (en la ecuación “pobreza-incumplimiento de derechos”), sería posible entender que toda vez que un niño o una niña, a causa de recursos económicos insuficientes, no pudiese ejercer de manera efectiva, por ejemplo, su derecho a la salud o su derecho a la educación, se estaría en presencia de una situación explícita de pobreza.

Sin embargo, así como este flagelo es causa de vulneración, también la pobreza infantil es consecuencia de una concatenación de variables que conjugándose, explicarían el que algunos niños y algunas niñas la padezcan. Cepal y Unicef (2002), señalan que a la configuración de la pobreza, contribuyen variables relativas al modelo de desarrollo macroeconómico —referidas a la productividad media y a la distribución de los ingresos—, factores de tipo social, los que se vinculan principalmente a la inversión en educación, en habilitación para el trabajo, y en la eficiencia y cantidad del gasto social; y finalmente, considera también variables demográficas y culturales para explicar su conformación, enumerando, entre otras, aquellas que refieren a la cantidad de personas dependientes en el

hogar, a las tasas de embarazo adolescente, las tasas de fecundidad, de inequidad de género, entre otras.

En este sentido entonces, la pobreza en la infancia sería consecuencia de una sumatoria de variables constituidas ex-ante y que al relacionarse, explicarían los episodios de privación y de vulneración de derechos que enfrentan algunos niños y algunas niñas, pero también se constituiría en un flagelo explicativo de vulneración que repercute desfavorablemente en la realidad que viven todavía algunos niños y algunas niñas.

Esta reflexión es concordante con lo planteado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2007), sobre que “la pobreza es origen de violación, en cuanto es una condición, derivada de un proceso social, político y económico acumulativo, de carencias y desigualdades, que excluye a las personas extremadamente pobres del ejercicio real y efectivo del conjunto de los derechos humanos y las libertades fundamentales” (IIDH, 2007, p. 13 y p. 14), pero simultáneamente, “la pobreza es expresión, efecto y resultado de estructuras que han vulnerado de manera crónica esos derechos” (IIDH, 2007, p. 14).

A estos aportes conceptuales, en materia de infancia, es necesario agregar un elemento de análisis que acompaña tanto causas, como consecuencias de falta de bienestar en este grupo etéreo, y que está dado por la propia condición de niño o niña. Este aspecto, le infringe características de pasividad, que influirían directamente en la forma de vivir las situaciones de pobreza. Pilotti (2001) plantea que durante el siglo XX, a los niños se les reconoce como “titulares de derechos, tanto en su condición de personas como de miembros de un grupo etéreo fundamental para la sociedad. Sobre estas bases, el niño se convierte principalmente en un objeto de protección a cargo de la familia y el Estado, receptor pasivo de diversos programas de salud, educación y bienestar” (Pilotti, 2001, p. 18).

De esta forma, la infancia es entendida como un grupo titular de derechos para su ejercicio activo, así como también, titular de derechos para la protección.

Esta situación “pasiva”, que refiere a lo que Pilotti (2001) señala como “objeto de protección” es, a su vez, una condición transitoria, dada por la progresiva autonomía que el niño y la niña

desarrollan a lo largo del ciclo de vida, en concordancia con sus facultades (Art. 5, Convención sobre los Derechos del Niño, 1989).

No obstante, esta situación de “pasividad”, cristalizaría un escenario distinto en términos de la forma en que se vive la pobreza en la población infantil, respecto al cómo la viven los adultos. En niños y niñas, los impactos de la pobreza se sostienen de manera prolongada en el tiempo, a su vez que depositan sus mayores prejuicios en ellos y ellas. “La pobreza infantil es distinta de la que afecta a los adultos porque tiene diferentes causas y efectos, en especial, por sus consecuencias de larga duración en los niños y adolescentes. El concepto de pobreza infantil hay que analizarlo más allá de los parámetros tradicionales que se usan para medir la pobreza —como los bajos niveles de ingreso o de consumo de los hogares—, porque existen aspectos de la pobreza de los niños que resultan intangibles para estas mediciones: inseguridad, falta de libertad por hostigamiento o abuso y exclusión social” (Minujin, 2010 en Cepal y Unicef, 2010, p.10).

En esta línea, Cepal y Unicef (2002) sostienen que la pobreza deposita sus mayores estigmas y prejuicios en niños y niñas no reconocidos, en aquellos y aquellas expuestos a maltrato dentro y fuera de la familia, a quienes han vivido episodios de abuso sexual, de consumo de drogas, entre otras vulneraciones. “No son estas patologías sociales exclusivas de los hogares más pobres y vulnerables — algunas de ellas no conocen diferencias de estratos sociales —, pero sí es en éstos donde cobran una dimensión mucho mayor” (Cepal y Unicef, 2002, p. 13).

Por tanto, surge la pregunta respecto a cómo se puede dar un paso adicional y decisivo en las estrategias de superación de la pobreza en la que viven algunos niños y niñas. En ello, el Estado chileno dio avances sustantivos bajo la administración de la ex Presidenta Michelle Bachelet, a través de la instalación del Sistema de protección integral Chile Crece Contigo, por medio del cual se ha buscado reducir ciertas brechas existentes entre niños y niñas de diferentes situaciones socioeconómicas, a través de una oferta que orienta su acción en la primera infancia.

Por su parte, se advierte a nivel de los actores sociales, la instalación del discurso pro derechos del niño, en consonancia con su reconocimiento

como actor relevante para el desarrollo del país. Éstos, entre otros avances, si bien constituyen pasos importantes en la generación de condiciones adecuadas para el desarrollo de la infancia, no eliminan la necesidad de reflexionar respecto a cómo se refuerzan —o generan— las medidas para el resguardo de sus derechos, facilitando el ejercicio que a los diversos actores sociales les compete en la promoción, el resguardo y, en los casos necesarios, la restitución de aquellos que se hayan visto, por causas como por ejemplo, la pobreza, enfrentados a episodios de vulneración.

Andrade y Arancibia (2010), rescatan en su trabajo que, en el marco de la infancia, la noción de corresponsabilidad “implica reconocer responsabilidades compartidas por todos los actores sociales en la tarea de proteger y restituir —en los casos que así se requiera— los derechos de los niños y las niñas” (Andrade y Arancibia, 2010, p. 137). Es así que estas responsabilidades, no son solo atribuibles al ciudadano común, sino que también a aquellas organizaciones civiles que trabajan por la atención de la infancia más vulnerable, abriendo el espacio para revisar qué condiciones están generadas desde las políticas públicas para facilitar el ejercicio de este rol corresponsable, y qué otras medidas son necesarias de propiciar para apuntar conjuntamente a la superación de la pobreza infantil.

## 2.- Políticas públicas de infancia.

Desde la literatura, en general, se encuentran conceptualizaciones y tipologías de política pública que dicen relación con el carácter que éstas pueden tomar, dependiendo de si se traten de iniciativas de tipo universal o focalizado.

En un marco general, algunas aproximaciones entienden las políticas públicas como determinados cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido de manera democrática, y que son desarrollados por el Estado, con frecuente participación del sector privado (Lahera 2002, 2004). Por su parte, Stein y otros, sostienen que éstas, “son el resultado de intercambios complejos entre actores políticos a través del tiempo” y que “En esos intercambios las instituciones juegan un rol central, pues son el crisol en el cual las políticas se forjan, se moldean

y adquieren su forma y significados verdaderos” (Stein, et al., 2006, citado en Olavarría, 2010, p. 56).

Al analizar estos aportes conceptuales, se puede aproximar entonces, que las políticas que finalmente se diseñan para atender a las necesidades de la infancia en situación de pobreza, son resultado de las relaciones de intercambio que se producen entre diversos actores del escenario social, en donde el cómo está configurado el marco institucional dentro del cual se produce este intercambio, cumple un rol gravitante en el tipo de política que se desarrolle y en el enfoque que la oriente.

En cuanto a la temporalidad de las políticas, Lahera (2002), plantea que éstas involucran tanto a políticas de gobierno, como a políticas de Estado, entendiendo a éstas últimas, como aquellas que involucran a más de un gobierno, o que incorporan en su diseño y ejecución al conjunto de poderes del aparato estatal (Lahera, 2002, 2004).

En el plano específico de la infancia, el Instituto Interamericano del Niño<sup>2</sup> (2002), plantea que una política pública es un “conjunto articulado de acciones” que incluye el nivel nacional, el nivel intermedio del Estado, provincia, departamental y el nivel local y/o municipal. Dicha articulación de acciones ocurre cuando el Estado y la sociedad civil logran trabajar mancomunadamente por el derecho, por la promoción, la defensa y la atención a los derechos de las niñas y los niños” (IIN, 2002, p.9).

Esta conceptualización presenta una visión transversal, en términos del ciclo de vida de la política en su conjunto, en tanto reconoce esta articulación desde un escenario anticipatorio, dado por la promoción y la defensa de derechos, como también desde un escenario de respuesta, expresado por la atención y nuevamente, por la promoción y la defensa de los derechos, en donde el papel interactivo y coordinado de los actores sociales, podría tener características explicativas en la calidad y en el tipo de atención que por medio de políticas se le dé a las necesidades específicas de la infancia.

Al hacer la distinción entre los distintos tipos de política, Raczynski (1995) plantea que aquellas entendidas como universales son iniciativas que se diseñan en beneficio de todos los habitantes,

sin importar sus características personales, económicas y sociales; y asimismo, define las políticas focalizadas como aquellas que se proponen beneficiar únicamente a sectores poblacionales que se hallan por debajo de cierto umbral de pobreza o riesgo social (Raczynski, 1995, pp. 217 -218).

El objetivo de la focalización radica en concentrar los recursos de un determinado programa en un cierto grupo de personas que necesitan recibir los beneficios de él (Olavarría, 2008).

En materia de infancia, el Instituto Interamericano del Niño (2003), diferencia entre las políticas universales y las focalizadas, entendiendo a las primeras, como aquellas que son la expresión de un deber del Estado y de un derecho de los niños y niñas, de los jóvenes y de las familias de toda la sociedad. Y por otra parte, define las políticas focalizadas, como aquellas que tienen el requisito de estar pensadas en torno a los efectos de igualar las oportunidades de aquellos niños, niñas y adolescentes que se encuentran en situación de vulneración de sus derechos. Es decir, “la población beneficiaria de estos programas o prestaciones focalizadas son aquellos niños/as y adolescentes que tienen bloqueadas las oportunidades de desarrollar sus potencialidades, de compensar déficit, de integrarse o reintegrarse a sus familias, a sus comunidades, al sistema educativo, o al mercado laboral formal” (IIN, 2003, p.19).

En relación al bienestar y a los derechos de la población infantil consagrados en la Convención, el rol de las políticas públicas es relevante. Cepal y Unicef plantean que “no hay política pública que no afecte el cumplimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia” (Cepal y Unicef, 2002, p. 6).

Desde la perspectiva del Desarrollo Humano, por su parte, y al entender éste como “una propuesta ética que consiste en una jerarquización de valores socialmente compartidos, entre éstos, el valor social máximo de la justicia” (Cepal y Unicef, 2002, p. 30), el enfoque de derechos, se constituye en un eje de justicia, de solidaridad y de corresponsabilidad social entre los actores sociales, marco dentro del cual la elaboración de políticas públicas orientadas a la infancia, se fundamenta en una prioridad esencialmente moral. Lo anterior, desde dos

<sup>2</sup> En adelante, mencionado indistintamente como IIN.

puntos de vista: por un lado, como responsabilidad de la generación presente respecto de la generación futura; y, por otro, como responsabilidad pública, prioritariamente del Estado, pero con la participación de la sociedad civil y el apoyo del sector privado (Cepal y Unicef, 2002).

De esto último, se desprende que el acercamiento público – privado en las políticas de infancia, sería expresión de esta responsabilidad conjunta y de esta inversión que las esferas estatal y civil, realizarían, en algunos casos concatenadamente, en pos de la generación de condiciones adecuadas para el desarrollo óptimo de la infancia en situación de pobreza y de no pobreza.

### 3.- Acercamiento público – privado en materia de infancia.

El concepto de sociedad civil engloba un espacio ubicado entre la acción del Estado y el sector privado con fin de lucro (mercado), incorporándolo con cierta frecuencia, en lo que se conoce como “tercer sector”. Esta nominación, “intenta distinguir sus componentes de los sectores público y privado. Lo forman diversas organizaciones voluntarias y sin fines de lucro orientadas a satisfacer necesidades económicas, sociales o culturales, de carácter cooperativo o comunitario” (Favreau y Ninacs, 1992; citado en Rodríguez y Quezada, 2008, p.7).

Dentro de sus características principales, se puede identificar su independencia del aparato público, el no tener fines de lucro, y la motivación para intervenir en problemáticas de tipo social (Serrano, 1998; Lavnaga, 1999).

En materia de infancia, el involucramiento de actores de la sociedad civil en la provisión del bienestar, ha estado presente en el caso chileno, desde hace más de dos siglos, existiendo antecedentes que dan cuenta de la instalación formal de un primer orfanato en 1751, el cual surge como iniciativa de la sociedad civil (Anríquez, 1994).

En este contexto, si bien existen antecedentes de larga data sobre la actuación en la provisión de bienestar a la infancia por parte de actores privados, este vínculo comienza a presentar mayores características de articulación e interacción entre el mundo público y las organizacio-

nes de la sociedad civil a partir de 1979, reconocido como el Año Internacional del Niño, y que marca un hito en materia de atención a la población infantil en situación de pobreza y de no pobreza. Así, destacan en este período el desarrollo de políticas de largo aliento focalizadas en su atención, las que cristalizan en la reforma a la institucionalidad orientada a la infancia. “Lo más sustantivo [del Año Internacional del Niño] fue el desarrollo de planes de largo plazo, como la transformación institucional en materia de atención de menores en situación irregular, representada en la formación del Sename” (Rojas, 2010, p. 697).

No obstante, 1990 representa en sí mismo, un punto de inflexión en las formas de concebir a la población infantil, incluidos los niños y niñas en situación de pobreza, así como también, supone un nuevo punto de partida en términos de los cambios que se generarían en la búsqueda de respuestas a sus necesidades de atención. “En 1990 el Estado chileno suscribe la Convención Internacional de los Derechos de la Infancia y comienza una redefinición global de las políticas hacia el sector, buscando hacerlas concordantes con el enfoque que plantea la Convención. Esto significó apuntar a disminuir los períodos de internación de los niños (indirectamente estimulado por la modalidad de subvención existente) y a la promoción de programas innovadores a cargo de instituciones no lucrativas que comparten el enfoque de derechos. Al mismo tiempo se promovió una profunda reforma legal del sector, que incluye la institucionalidad (el Servicio Nacional de Menores, Sename), leyes de protección de derechos de la infancia, ley de responsabilidad penal juvenil y otras” (De la maza, 2009, p. 67).

En este contexto, comienza a expresarse la visión con la que el sector público resignifica la imagen de la infancia, reconociendo a los niños y niñas como “sujetos de derechos”. Esta visión toma forma concreta, al impulsar, entre otras medidas, la Política Nacional a favor de la Infancia y la Adolescencia 2001 – 2010<sup>3</sup> en el año 2000, la que responde a la preocupación del Estado por la atención de la población infantil, dando nuevos pasos en el tránsito desde una atención con un carácter preferentemente asistencial, a una visión que incorpora sentidos de corte promocional y de inversión social, con

base en el desarrollo infantil como un componente fundamental vinculado al desarrollo humano integral (Política Nacional a favor de la Infancia y la Adolescencia, 2000).

En su diseño, la Política incorpora las reflexiones de actores de la sociedad civil y asigna protagonismo a la vinculación que éstos deben tener en la provisión del bienestar infantil con enfoque de derechos.

La Política señala que “el Estado debe proveer los servicios necesarios para superar la situación de amenaza o vulneración de los derechos en la que se encuentre un niño, niña o adolescente. Esta protección debe estar dirigida por una parte, al restablecimiento de los derechos vulnerados, como a la reparación y rehabilitación del daño causado” (Política Nacional a favor de la Infancia y la Adolescencia, 2000, p. 23).

Incluye, en este marco, tanto los hechos explícitos de vulneración, como de amenaza al pleno ejercicio de éstos, señalando la situación de pobreza en la que viven algunas familias – y, por consiguiente, sus hijos e hijas – como un escenario potencial de vulneración de los derechos de la infancia (Política Nacional a favor de la infancia y la Adolescencia, 2000).

En este sentido, la Política plantea como fundamental para dar cumplimiento a este resguardo y/o reparación, combinar los esfuerzos de todos los miembros de la sociedad, incorporando los aportes que puede realizar la sociedad civil, en el entendido de que el bienestar integral de la población infantil es responsabilidad de todos los actores sociales (Política Nacional a favor de la infancia y la Adolescencia, 2000).

Lo anterior, es concordante con lo que plantean organismos internacionales especializados en infancia en materia de corresponsabilización. “La Convención sobre los Derechos del Niño abre caminos nuevos en el enfoque de la infancia y la adolescencia, colocando al Estado y a la sociedad como corresponsables en el diseño y la ejecución de políticas públicas” (Instituto Interamericano del Niño, 2002, p. 5).

En dicho marco, el Instituto Interamericano del Niño (2002) plantea que el cambio de paradigma con el que se concibe a la infancia, hacia uno orientado por los derechos, y el desarrollo de políticas de atención pertinentes a

dicho enfoque, necesita de una reforma social, que incorpore modificaciones en una dimensión normativa, pero también en las esferas política, social y económica que configuran el marco dentro del cual emanan las iniciativas de atención. “El cambio de paradigma y la definición, planificación e implementación de políticas públicas de infancia requiere de transformaciones en los marcos normativos de los países, así como en sus condiciones socio-económicas y políticas” (Instituto Interamericano del Niño, 2002, p. 5).

Así, dicha reforma social requiere de ciertas condiciones para propender a su efectivo alcance, cobrando relevancia la superación de la pobreza en la cual vive una cantidad no menor de niños y niñas de nuestro país. “La pobreza constituye, en su doble dimensión de bajos ingresos y de insatisfacción de necesidades básicas, la forma extrema de exclusión de los individuos y de las familias del eje de los procesos productivos, de la integración social y del acceso a la estructura de oportunidades. Asimismo la pobreza constituye una de las más claras manifestaciones de falta de equidad y, por su dinámica de reproducción, ella limita las oportunidades de las que disponen los individuos y condiciona en buena medida las posibilidades futuras de movilidad social para los niños, niñas y adolescentes que nacen y crecen en hogares pobres” (Instituto Interamericano del Niño, 2002, p. 6).

Un segundo elemento que reconoce el IIN como desafío para la instalación de la reforma, dice relación con la asignación de un rol activo a la sociedad civil en las políticas de atención a los niños y a las niñas. “Como parte de los requerimientos para la reforma social, la asunción de responsabilidades por parte de la sociedad civil implica que sus organizaciones sociales, comunitarias, comerciales, no lucrativas, etc. intensifiquen su participación comprometida, tanto en la planificación de las respuestas a los problemas sociales que los aquejan como en la prestación de servicios” (Instituto Interamericano del Niño, 2002, p. 6).

En este sentido, una densificación en el tipo de relación que se produce entre estos actores con el Estado, supondría beneficios adicionales al solo rescate de visiones para el diseño y para la co –

---

<sup>3</sup> En adelante, llamada indistintamente la Política

ejecución de políticas y programas. También implicaría que las políticas dispongan de recursos adicionales, a nivel de aspectos organizacionales, económicos y técnicos, dados por los aportes diferenciados, la movilización de recursos, los conocimientos instalados y las particularidades específicas con las que cada actor, tanto público como privado, puede contar y disponer para contribuir al desarrollo de las políticas públicas. “Las organizaciones no gubernamentales, que tradicionalmente realizan una importante tarea de movilización comunitaria participativa,

además de controlar la cobertura, calidad y costos de sus prestaciones, suelen movilizar recursos complementarios que amplían y mejoran en forma sustancial los servicios, con ajuste a las características de la demanda” (Instituto Interamericano del Niño, 2002, p. 7).

En esta línea, Guerrero et al., (2010), en un trabajo que da cuenta de las dinámicas de relación entre la esfera estatal y la privada en materia de primera infancia en Perú, revelan los aportes de ambos actores a este tipo de políticas. Se presentan sintéticamente en la Tabla N° 1:



**Tabla N° 1**

Aportes del Estado y de la sociedad civil en las políticas públicas de infancia – caso de Perú (2010).

ESTADO	SOCIEDAD CIVIL
Definir y difundir la política pública en materia de infancia tanto a nivel nacional como regional, definiendo objetivos y líneas de acción.	Proveer asistencia técnica al sector público.
Supervisar el cumplimiento de las políticas.	Brindar recursos materiales, económicos y de infraestructura.
Monitorear y evaluar los resultados de las intervenciones público - privadas que se llevan a cabo a favor de la infancia.	Gestionar e implementar los programas.
Promover y facilitar la formación de alianzas público – privadas, dándoles un marco institucional a nivel legal.	Vigilar el cumplimiento de los objetivos de los programas.

Fuente: Elaboración propia, a partir del trabajo de Guerrero, Sugimaru y Cueto (2010).

A su vez, para el caso chileno, Andrade (2009b), expone los aportes diferenciados de ambos actores en las políticas de infancia en

situación de vulnerabilidad o de vulneración de sus derechos. Éstos se ordenan en la Tabla N° 2:



**Tabla N° 2**

Aportes del Estado y de la sociedad civil en las políticas públicas de infancia vulnerable/vulnerada en sus derechos – caso de Chile (2009).

ESTADO	SOCIEDAD CIVIL
Definir y entregar los lineamientos respecto a la política pública de infancia.	Implementar las políticas de infancia.
Generar el marco institucional de atención a la niñez.	Ser un laboratorio de prácticas de intervención.
Facilitar el traspaso de recursos y la supervisión de las políticas.	Contribuir a la discusión técnica sobre el diseño, implementación y evaluación de las políticas de infancia.
	Hacer propuestas de política pública.

Fuente: Elaboración propia, a partir del trabajo de Andrade (2009b).

De los casos expuestos, se tiene que si bien no son comparables entre sí, y resguardando el que éstos no suponen, en ningún caso, la totalidad de aportes y funciones que realizaría cada esfera al desarrollo de las políticas, sí presentan en términos generales, una aproximación a los aportes diferenciados y complementarios de cada una.

### III. MARCO METODOLÓGICO.

El presente artículo, ha buscado a nivel de una primera aproximación a la problemática, reflexionar en torno al acercamiento público - privado en materia de políticas de superación de la pobreza infantil. Para ello, ha trabajado con herramientas cualitativas por medio de la entrevista de corte semi estructurado en profundidad.

Así, por medio del análisis de contenido, se han podido identificar elementos para la reflexión en torno a los tópicos de observación que formaron parte del diseño metodológico del

artículo<sup>4</sup>.

La selección de los informantes clave, fue realizada en base a un muestreo por criterio, en el que se priorizó la experiencia del actor en temáticas vinculadas al trabajo entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil en materias referidas a las políticas de superación de la pobreza infantil.

En este contexto, en esta primera aproximación a la problemática, se ha entrevistado a un representante de la academia, a uno del Estado y a un actor de la sociedad civil. Así mismo, se propició trabajar con actores no necesariamente vinculados a un tipo específico de política pública, sino que más bien, se ha puesto el énfasis en que éstos representasen diversas realidades en materia de atención de infancia en situación de pobreza. Ello, con el objeto de que, en el marco de una primera aproximación, se facilitase la recogida de apreciaciones amplias y heterogéneas, en torno a la problemática.

En este sentido, se ha puesto el énfasis en la observación de los siguientes tópicos que conformaron el Mapa de análisis del artículo:



Tabla N° 3

Mapa de análisis del artículo.

DIMENSIÓN	TÓPICO DE OBSERVACIÓN
CARACTERÍSTICAS DEL ACERCAMIENTO	Descripción del acercamiento.
	Incidencia de este tipo de acercamiento en las políticas de superación de la pobreza infantil.
APORTES A LAS POLÍTICAS	Aportes del Estado a las políticas de superación de la pobreza infantil.
	Aportes de las organizaciones de la sociedad civil a las políticas de superación de la pobreza infantil.
	Proyección de futuro.
VISIÓN DE FUTURO	Características o elementos del acercamiento que se encuentran presentes en esta visión de futuro y aproximación a dimensión marco.

Fuente: Elaboración propia.

#### Alcances metodológicos.

La utilización de herramientas cualitativas, buscó recoger las percepciones y las formas de significar distintos aspectos del acercamiento público - privado en materia de políticas de

superación de la pobreza infantil. En este contexto, las entrevistas aportaron valiosa información respecto a los tópicos observados en torno a la problemática, y permitieron recoger elementos para reflexiones futuras en torno a la atención de niños y niñas en situación de

<sup>4</sup> Se hace referencia a “tópico de observación” y no a “categoría”, para diferenciar el proceso de análisis de los datos, de otras herramientas cualitativas, como por ejemplo, la teoría fundamentada. Véase Conde Gutiérrez del Álamo (2010).

pobreza. No obstante, por su propio carácter cualitativo, los resultados no pueden hacerse extensibles, como en los casos en que se trabaja con herramientas cuantitativas de corte inferencial.

En cuanto a los relatos de los informantes que se presentan en el documento, cabe mencionar que éstos han sido depurados, preservando al máximo las estructuras gramaticales y los sentidos expresados por cada actor. A su vez, se han introducido los ilativos y conectores, en los casos necesarios, de manera de facilitar la lectura. En este mismo sentido, y considerando el tamaño de la muestra, los relatos que se presentan, no indican el sector al que adscribe el informante. Lo anterior, con el objeto de resguardar el anonimato comprometido con cada uno de ellos.

Teniendo en cuenta estos aspectos, se presentan a continuación, los principales resultados del artículo, estructurados en torno al Mapa de análisis que guió el levantamiento de los datos.

## IV. ANÁLISIS DE RESULTADOS.

### 1.- Características del acercamiento.

**¿Cómo se puede describir este encuentro entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil?**

En términos generales, éste se entendería como una relación mediada por la política pública que define el Estado en materia de infancia en pobreza, y que estaría relacionada con dinámicas de verticalidad en la relación.

A su vez, se aprecian ciertos elementos comunes, en términos de que este acercamiento estaría dado bajo la forma en que el Estado define para relacionarse con los organismos no estatales, por medio de las políticas públicas.

*“Yo creo que este es un acercamiento que está dado porque la política pública, en el fondo, define un conjunto de orientaciones y de directrices, y quienes implementan [las políticas] son organismos ejecutores que, por lo general, pertenecen a la sociedad civil”*

Asimismo, se observarían asimetrías en los recursos de poder con los que cuenta cada esfera,

siendo el Estado quien contaría con mayores recursos en esta relación.

En lo relativo a los espacios de participación, en términos del ciclo de vida de la política pública, las organizaciones no estatales, ejercerían un mayor protagonismo en la etapa de implementación de las iniciativas. Lo anterior, sería percibido, desde la experiencia en torno al trabajo con organismos como el Servicio Nacional de Menores (Sename).

Esto contrasta con otra visión expuesta desde la experiencia de un actor. Así, en lo referido a la construcción del Sistema de Protección Integral Chile Crece Contigo, se reconocería el que durante su etapa inicial, se habría propiciado incorporar diferentes visiones de distintos actores sociales, incluidos algunos representantes de las organizaciones de la sociedad civil con experiencia en el trabajo en infancia en pobreza y en no pobreza. Esto, en pos primero, de diagnosticar la situación de la infancia, y posteriormente, de “pensar” y materializar en una propuesta, las bases de lo que sería Chile Crece Contigo. En esta tarea, se habría intencionado recoger la multiplicidad y diversidad de miradas, sensibilidades, y sentidos con los cuales era posible construir el sistema de protección, lo cual se reconocería, en alguna medida, como una experiencia de participación, que habría facilitado el que esta iniciativa se configurara como una política de Estado a favor de la primera infancia.

En este sentido, se reconoce que esto no habría sido solo intencionado desde la consulta para de la construcción del sistema, sino que también se habría expresado a nivel de la identificación y recogida de ciertas prácticas de intervención en contextos de pobreza y no pobreza, con las que contaban las organizaciones de la sociedad civil, y que habrían servido en alguna medida, como insumos para el diseño de la política.

No obstante, se rescata desde el relato, el que esta experiencia de vinculación durante esta etapa inicial, en alguna medida, se habría tendido a debilitar en la fase de implementación, en donde la mayor participación la tendría la red del Estado. En este sentido, los acercamientos con las organizaciones civiles se darían en esta etapa, en base a encuentros de carácter particular y específico.

Esto permitiría aproximar un punto de diferencia, en términos de que, dependiendo del

organismo estatal y del tipo de política pública, se presentarían diferentes dinámicas de participación, particularmente en lo referido al ciclo de vida de la política.

Por su parte, el acercamiento se expresaría en un marco que, estando orientado por la Convención sobre los Derechos del Niño, presentaría igualmente prácticas de implementación, cercanas a la doctrina del menor en situación irregular, en especial en lo relativo a protección y vulneración de derechos. A su vez, se percibiría que este acercamiento tendría lugar en un escenario con ausencia de prácticas que promuevan miradas ciudadanizantes en torno a la infancia, más allá del reconocimiento como titulares de derechos.

En cuanto a las formas en que se produciría el acercamiento, éste presentaría pocos espacios de diálogo para interlocutar sobre políticas de infancia en pobreza y en no pobreza, siendo los espacios que a la fecha se producen, percibidos en términos generales como poco sistemáticos y permanentes.

A su vez, el acercamiento se produciría en torno a una oferta de política pública relativamente homogénea, con pocos espacios para innovar y probar nuevas metodologías de intervención que se concreticen en lo futuro en iniciativas integradas y formales dentro de la política pública.

Finalmente, una característica de este acercamiento, sería el estar enmarcado en un escenario con limitaciones presupuestarias, en donde el sistema de financiamiento, tensionaría de alguna forma, el cómo se produce el diálogo entre el Estado y las organizaciones civiles para trabajar conjuntamente en políticas de superación de la pobreza en infancia.

### ¿Cómo incidiría un acercamiento con estas características en las políticas de superación de la pobreza infantil?

Tomando como marco los elementos que se aproximan para describir el acercamiento público-privado, al acercarse a responder cómo un escenario con dichas características incidiría en las políticas de superación de la pobreza infantil, se tiende a encontrar en primer lugar, una mirada que da cuenta de que, en un escenario de este tipo, la incidencia del acercamiento sería

reducida.

En este mismo sentido, se reconocería que un tipo de encuentro caracterizado de este modo, tendría impactos negativos en la eficiencia de la gestión de las políticas públicas, al expresarse en un escenario con pocos espacios de diálogo para trabajar conjuntamente, rescatando la experiencia de las organizaciones civiles, en pos de la mejora de las iniciativas.

*“Yo creo que [un acercamiento de este tipo] no tiene incidencia [en las políticas], justamente, por las características que te acabo de nombrar”*

*“Yo creo que incide en que la ejecución de [los] programas se hace menos eficiente, en la medida en que hay poca “escucha” a la experiencia práctica de las organizaciones de la sociedad civil”*

No obstante, se advierte desde un relato, el que el acercamiento podría tener incidencia positiva en las políticas de superación de la pobreza, en la medida en que sea capaz de funcionar de forma anticipada en la detección de las necesidades y de las potencialidades de las familias de los niños y de las niñas que viven afectados por el flagelo. Lo anterior, en diálogo con el contexto en el cual éstos se encuentran insertos.

Ello, en consonancia con la entrega de posibilidades para que aquella familia a la que pertenece el niño o la niña, pueda desplegar procesos de superación de la pobreza.

*“Yo creo que [el acercamiento] incide en la superación de la pobreza infantil, en la medida en que es capaz de detectar mejor las necesidades y las potencialidades que tienen las familias que viven en pobreza, porque finalmente la pobreza infantil no es un problema de los niños: la pobreza infantil está radicada en familias y en comunidades pobres... Entonces, en qué medida una política ayuda a [superar la pobreza], en la medida en que yo contextualizo esa pobreza infantil en un barrio determinado, en una población determinada, en una familia determinada, que tiene ciertas características y ciertas demandas. Entonces contribuye a la superación de la pobreza infantil, en la*

*medida en que yo entiendo que no estoy superando la pobreza de ese niño, sino que estoy ofreciendo oportunidades o posibilidades para que esa familia pueda salir de la pobreza”*

## 2.- Aportes a las políticas.

### ¿Cuáles son los aportes del Estado y de las organizaciones de la sociedad civil a las políticas de superación de la pobreza infantil?

Al aproximar una identificación de cuáles serían los aportes tanto del Estado, como de las organizaciones civiles a las políticas de superación de la pobreza infantil, se recogen diferentes contribuciones de parte de cada uno a las iniciativas.

Éstos, en los que dicen relación con el mundo estatal, estarían dados por la colocación del tema de la infancia en pobreza y en no pobreza, como eje de las políticas públicas, haciéndose cargo de la diversidad de situaciones que se presentan en torno a la población infantil, por medio de iniciativas universales y focalizadas, en los casos en que

éstas se requieran. En este sentido, un aporte que igualmente se le reconoce al Estado, estaría dado por las iniciativas que desarrolla para asegurar que la focalización de las políticas, llegue a quienes más lo requieren.

A su vez, se le reconoce que una de sus contribuciones, sería adelantar problemáticas que pudiesen afectar a la infancia, así como también realizar el monitoreo y la evaluación de las políticas que se desarrollan para atender a la población infantil.

Por su parte, las contribuciones de las organizaciones de la sociedad civil, estarían dadas igualmente, por la anticipación de ciertas problemáticas que les afectan a los niños y a las niñas; por proponer medidas de políticas para dar respuesta a determinadas situaciones; por desarrollar iniciativas en el marco de la promoción y el resguardo de sus derechos; por la compensación a determinadas tareas del Estado; y por contribuir a acercar el mundo de la no pobreza, a la realidad que viven los niños y las niñas que se ven afectados por ella. Se presentan los aportes de cada esfera en la Tabla N° 4:



**Tabla N° 4**

Aportes del Estado y de las organizaciones de la sociedad civil a las políticas de superación de la pobreza infantil.

ESTADO	SOCIEDAD CIVIL
Poner a la infancia en pobreza y no pobreza como eje de la política pública (universal y focalizadamente).	Acercar el mundo de la no pobreza al mundo de la pobreza.
Asegurar que la focalización de las políticas de infancia se realice de forma efectiva.	Anticipar problemáticas en torno a la infancia.
Prospectar problemáticas en materia de infancia.	Proponer soluciones de política ante determinadas situaciones.
Monitorear y evaluar el desempeño de las políticas.	Compensar determinadas labores del Estado.
	Operar en pos de la defensa de los derechos de los niños y las niñas

Fuente: Elaboración propia.

## 3.- Visión de futuro.

### ¿Cómo se proyecta a futuro este acercamiento?

Ante la pregunta referida a cómo se visualiza a futuro el acercamiento, los relatos permiten

aproximar elementos de ciudadanía activa, de control social por parte de la sociedad civil a la labor del Estado, entre otros aspectos que apuntan a la apropiación y al empoderamiento del mundo civil, en las temáticas que afectan a los niños y a las niñas.

Estos elementos y sentidos de hacer ciudadanía en torno a la situación de la infancia, presentarían un diálogo con la visión de asumir corresponsabilizadamente, no solo las estrategias de respuesta a la pobreza infantil, sino que tomando esta lógica conjunta de hacer frente a la problemática. Ello, desde los sentidos mismos de la corresponsabilización, entendiendo que se está atacando una realidad que ha sido consecuencia de las decisiones de una sociedad que ha permitido que algunos niños y niñas vivan afectados por la pobreza y por la vulneración en el ejercicio de sus derechos.

*“Si yo tuviera que pensar en mi sueño de alianza público – privada, tendría que incorporar el cómo logramos generar participación ciudadana que obligue al Estado a cumplir con su rol, a dar cuenta pública, a tener buenas implementaciones, pero que además tenga una comunidad que no funcione solo dentro de los espacios que [éste le da], o sea, que sea de verdad una comunidad apropiada, con un buen nivel de conocimiento, con un buen nivel de exigencia de sus deberes y derechos, que conozca cuánto dinero debiera llegar, que lo pida, que se apropie... Más bien, lo que yo diría es como “al revés” de [lo que tenemos], o sea, si tuviéramos una sociedad civil que efectivamente [tuviera como] uno de sus desafíos [velar por los] “temas país”, y, además, temas donde no pase por los recursos o el dinero para hacer el proyecto “equis” que quieren hacer, sino que [por temas] de empoderamiento de la ciudadanía, de poner a disposición información, de mejorar un montón de indicadores sociales, en conjunto con el Estado, yo creo que ahí sí se podría tener incidencia en lo que es la superación de la pobreza infantil”.*

*“Cuando yo pienso en una sociedad civil, no estoy pensando solo en organizaciones, estoy pensando en un involucramiento de la ciudadanía en esta problemática [de la infancia en pobreza], si al fin y al cabo, estos niños o niñas vulnerables, son responsabilidad de todos,*

*no son responsabilidad del “Estado protector”, son el fondo, niños que han sido vulnerados en sus derechos y es responsabilidad nuestra que estén en riesgo”*

### ¿Cuáles son las características con que cuenta el acercamiento en esta visión de futuro?

Al aproximar los elementos o las características con las que contaría este acercamiento, se aproximan aspectos que darían cuenta de una “nueva manera de encontrarse” entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil. Ello, con una serie de condiciones generadas (o reforzadas), para pensar y desarrollar un acercamiento que apunte a la mejora de la situación de la infancia en pobreza.

En este sentido, aquellas características o elementos que surgen de los relatos, en adelante serán descritos en función de dimensiones aproximadas para el análisis, las que en ningún caso, serían excluyentes una de la otra.

Así, a nivel de una primera dimensión, se aproximan elementos que se relacionarían con la “institucionalidad de la infancia”, entendida en adelante como el conjunto de condiciones institucionales que debiese generar el Estado para atender a las necesidades de los niños y las niñas, incluyendo los mecanismos que faciliten el acercamiento público – privado para el desarrollo de políticas públicas de infancia en pobreza y en no pobreza. Esto, dado desde su rol de garante de las medidas administrativas, legislativas, entre otras, en materia de derechos de la infancia (Art. 4, Convención sobre los Derechos del Niño, 1989).

De este modo, y desde los elementos que han sido agrupados para el análisis en esta dimensión, se recogen reflexiones en torno a la necesidad de generar nuevas formas para producir el acercamiento entre el Estado y las organizaciones civiles. Ello, en términos de propiciar y garantizar un diálogo no necesariamente mediado a través de recursos económicos, dados por el financiamiento de las políticas y de los programas que las organizaciones de la sociedad civil ejecutan<sup>5</sup>, sino que intencionando espacios de interlocución que faciliten escuchar lo que las organizaciones

<sup>5</sup> Reflexión vinculada al caso de las organizaciones que colaboran con organismos públicos como, por ejemplo, Sename.

civiles pueden aportar en materia de infancia. Esto implicaría el desafío de repensar en un sistema de financiamiento que genere una independencia del aparato estatal, propiciando dialogar abiertamente en torno a las políticas.

En este sentido, esta nueva institucionalidad a la infancia en situación de pobreza (y de no pobreza), contaría con mecanismos formales que contribuyan al resguardo de los derechos de los niños y niñas. Así, por ejemplo, se alude a determinados mecanismos, como una figura de Defensoría del Niño independiente del Estado o una Ley de Protección de los derechos de la infancia, entre otros, que apunten a garantizar el resguardo de los derechos de los niños y niñas en situación de pobreza y no pobreza.

A su vez, esta institucionalidad, invertiría de forma activa en el fortalecimiento de la sociedad civil que desarrolla iniciativas que apuntan a la mejora en las condiciones de vida de la infancia en pobreza. Ello, por medio del rescate de experiencias que permitan, por ejemplo, incubar nuevas estrategias de intervención para ser recogidas posteriormente desde las políticas públicas.

Asimismo, esta inversión institucional por parte del Estado, contaría con elementos que permitirían inyectar recursos para mejorar el ejercicio profesional de los interventores de las organizaciones civiles que se encuentran insertos en el trabajo con niños y niñas en situación de pobreza, inyectando recursos para su capacitación y formación permanente, dialogando con una lógica de apuesta por mejorar la intervención que hoy día reciben los niños y niñas afectados por el problema.

Por su parte, del conjunto de elementos surgidos desde los relatos, se puede aproximar una segunda dimensión, la cual se vincula con aspectos que concebirían una infancia activa desde las políticas públicas. En este sentido, puede entenderse esta dimensión como "imagen de la infancia", y para efectos de este trabajo, corresponde a la configuración de elementos respecto a cómo se visualiza a niños y niñas, en términos del ejercicio activo y ciudadano en relación con sus derechos, en diálogo con la etapa del ciclo vital en la cual se encuentren.

En esta línea, se recoge el que las políticas públicas orientadas a la superación de la pobreza en la infancia, debiesen rescatar, generar y garantizar, en todo momento, la posibi-

lidad real para el niño afectado por la pobreza, de vivir la experiencia de "ser niño" resguardando, entre otros, sus espacios de esparcimiento, de juego y de aprendizaje constante, en diálogo con su proceso evolutivo.

Así, en esta visión de futuro del acercamiento público – privado, se recoge el que las iniciativas debiesen apuntar a una ciudadanía del niño y de la niña, generando las condiciones que les permitan ser partícipes activos de su proceso de desarrollo, promoviendo y garantizando el ejercicio de su rol como sujeto de derechos, en torno a los procesos que les conciernen.

Por otra parte, el acercamiento entre el Estado y las organizaciones civiles, contaría con elementos que ponen el acento en las capacidades de niños y niñas, por sobre determinadas debilidades que pudiesen presentar, intencionando espacios de refuerzo de sus capacidades, de modo de poder crecer y desarrollarse como niños y niñas con recursos para imaginar escenarios de superación.

En este camino, se rescata un elemento vinculado a la ampliación de las posibilidades que se les generan a los niños y niñas en situación de pobreza, poniendo el acento en la vivencia de experiencias que promuevan ampliar su repertorio imaginario, en correlato con una cultura de la "no pobreza", a través de historias que hablen de superación y que despierten la capacidad de soñar, facilitando el ejercicio de creer que la pobreza es una situación que se puede superar.

Finalmente, pueden aproximarse en una tercera dimensión, elementos relacionados con el ejercicio propio de la sociedad civil en materia de infancia en situación de pobreza. En este trabajo, se conceptualiza como "hacer de la sociedad civil" en el marco de esta visión de futuro, y hace referencia a la forma en que la sociedad civil ejercería su rol, en materia de políticas de superación de la pobreza infantil.

En este ámbito, algunas de las características que se vincularían a esta dimensión, serían aquellas que dan cuenta del "deber ser" en materia de ejercicios ciudadanos por parte de la sociedad civil en este plano de la política pública.

Así, un elemento o característica de esta visión de futuro, sería contar con una sociedad civil no solo organizada formalmente, sino que también bajo la forma de una ciudadanía "de a pie", que se hace cargo activamente de las problemáticas

que afectan a la infancia en situación de pobreza y en no pobreza, en tanto entiende que las condiciones de vida que ésta enfrenta, son también consecuencia de las decisiones que ha tomado una sociedad por acción o por omisión, y que han permitido que algunos niños y niñas se vean afectados por el problema.

En este sentido, la visión de futuro, también contaría con características de “apropiación” en torno a las políticas que le afectan a la infancia. Ello, no en el sentido de una monopolización de las problemáticas, sino que en el entendido de que los problemas de los niños y niñas, involucran también a la sociedad civil, debiendo ejercer un control ciudadano efectivo, que propicie el que, por ejemplo, las “buenas” iniciativas desarrolladas para atender sus necesidades, se mantengan y refuercen en el tiempo.

Asimismo, esta visión del “deber ser” del

acercamiento en materia de políticas de superación de la pobreza infantil, presentaría elementos de acción propositiva por parte de la esfera no estatal, en algún sentido, mayores a los que son observados al día de hoy.

Al respecto, se recoge de los relatos, el que hoy día las organizaciones de la sociedad civil, en términos generales, se “sumarían” a las iniciativas que el Estado promueve. En esta línea, se piensa a futuro en una sociedad civil que convoca activamente al Estado a participar de discusiones relativas a la infancia, aportando mutuamente en torno a la definición de soluciones para afrontar problemáticas en materia de superación de la pobreza infantil.

Cada uno de los elementos desarrollados en los párrafos precedentes, se presentan en la Tabla N°5, en el marco de las dimensiones aproximadas para su reflexión.



**Tabla N° 5**

Características de la visión de futuro y aproximación a dimensión.

Criterio general	Dimensión Marco
<ul style="list-style-type: none"> <li>Nuevas formas de significar y garantizar el diálogo público – privado.</li> <li>Nuevos mecanismos de defensa de derechos: Defensor del Niño, Ley de Protección de Derechos.</li> <li>Inversión en la sociedad civil: incubadora de prácticas, inversión en capital humano.</li> <li>Nuevas formas de financiamiento que propicien la independencia de las organizaciones de la sociedad civil.</li> </ul>	Institucionalidad de la infancia
<ul style="list-style-type: none"> <li>Políticas públicas que promueven la vivencia de “ser niño”, con enfoque ciudadanizante de la niñez, propiciando y garantizando su participación en los temas que les afectan, con énfasis en sus capacidades y promoviendo una cultura de la “no pobreza”.</li> </ul>	Imagen de la infancia
<ul style="list-style-type: none"> <li>Sociedad civil organizada y “de a pie”, corresponsabilizada por la infancia en pobreza y en no pobreza.</li> <li>Ejerciendo apropiación y control social en materia de infancia.</li> <li>Convocando activamente al Estado a discutir sobre problemáticas de infancia.</li> </ul>	Hacer de la sociedad civil

Fuente: Elaboración propia.

## V.- ALGUNAS REFLEXIONES.

Este artículo ha situado su análisis en el acercamiento que se produce entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil en el ámbito

de las políticas orientadas a la superación de la pobreza en infancia. Ello, a nivel de una primera aproximación hacia la temática. Así, ha buscado dar cuenta de las características del acercamiento, de los aportes de la esfera estatal y de la

privada sin fin de lucro, a este tipo de políticas públicas y hacia cómo se visualiza a futuro este encuentro en torno a la infancia que vive afectada por la pobreza.

En este contexto, la forma en que se produce el acercamiento entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil, se presenta con características diferenciadas, en términos de la etapa del ciclo de vida de la política y en torno al tipo específico de iniciativa.

Así, en el caso del Sistema de protección integral Chile Crece Contigo, se observa, de acuerdo a los relatos, que las organizaciones de la sociedad civil tuvieron una participación significativa en las etapas iniciales de su construcción, incorporándose a diversos actores del mundo no estatal, de manera de reunir la mayor cantidad de miradas y sensibilidades respecto a cómo debía atenderse a la primera infancia. Por su parte, el Estado propició instancias de recogimiento del “saber hacer” de las organizaciones civiles, por medio de la consulta sobre diferentes iniciativas implementadas en los espacios locales, de manera de rescatar desde las características particulares de las intervenciones, posibles insumos que pudiesen ser incorporados en el futuro diseño de Chile Crece Contigo.

No obstante, en lo que respecta a su etapa de implementación, este involucramiento por parte de los actores civiles, ha tendido a disminuir, observándose una mayor participación por parte de la red del Estado.

Esto contrasta, con lo que es percibido respecto al acercamiento de parte de las organizaciones civiles que interactúan con otros organismos públicos, en donde, por ejemplo, para el caso de aquellas que se relacionan con el Servicio Nacional de Menores (Sename), se advierte que las organizaciones civiles presentan un fuerte involucramiento en la etapa de implementación de las políticas<sup>6</sup>.

Asimismo, el acercamiento se desarrolla en un escenario percibido como de relativa homogeneidad en la oferta de política pública, en donde ésta regula el acercamiento con las organizacio-

nes civiles, y en la que no se observan fuertes elementos promotores para el ejercicio ciudadano de los niños y niñas afectados por el flagelo. Estos elementos, dan cuenta de ámbitos en los cuales es necesario trabajar, en pos de apuntar a un acercamiento que permita robustecer la oferta hacia la infancia en pobreza, en escenarios de flexibilidad programática y de promoción del ejercicio ciudadano por parte de los niños y niñas que viven en esa situación.

A su vez, el acercamiento público – privado cuenta con pocos espacios para el diálogo a lo largo del ciclo de vida de la política pública, lo cual permite advertir una debilidad del acercamiento<sup>7</sup>, en tanto lo que promueven los organismos internacionales especializados en materia de políticas de infancia, así como lo que ha sido posible identificar de la revisión de experiencias particulares de implementación, da cuenta de los diversos aportes que pueden hacer a las políticas. Esto es tanto el mundo estatal como las organizaciones de la sociedad civil, y que en el ámbito específico de la infancia que vive en situación de pobreza, reviste prioritaria urgencia, en términos de poder recoger la experiencia y los aportes de cada una de estas esferas, para ponerlos al servicio de los niños y las niñas, que se encuentran en uno de los mayores escenarios de riesgo para el ejercicio de sus derechos.

En este contexto, es necesario precisar que este elemento de co-construcción y recogimiento de aportes diferenciados en torno a las políticas, debe trascender de planos puramente operativos o de gestión de las iniciativas públicas, y poner por encima el interés superior del niño que vive afectado por la pobreza, generando los dispositivos necesarios que resguarden que este acercamiento del mundo estatal con las organizaciones civiles se produzca de forma eficiente.

Vale decir, los procesos de co-construcción de las políticas configuran discusiones de segundo orden, ya que lo que se requiere es que dichos procesos, más allá de fines técnicos de incorporar aportes diferenciados de una u otra esfera, respondan primero, a la voluntad de priorizar las

<sup>6</sup> De acuerdo al estudio de Andrade (2009b), a diciembre del año 2007, el 98% de la atención de los beneficiarios de Sename, se entregó por medio de organismos colaboradores del Servicio.

<sup>7</sup> En algunos relatos, emergen ideas que asocian al sistema de financiamiento de las políticas públicas con las características que toman los espacios de diálogo. Al respecto se puede profundizar en Andrade y Arancibia (2010).

necesidades de la infancia afectada por la pobreza, y desde ahí, reconocer que una forma de hacerlo, es recoger lo mejor de los aportes diferenciados de cada una, para ponerlos al servicio de niños y niñas afectados por la pobreza.

En esta línea, cobra relevancia generar el ejercicio reflexivo respecto a lo que se espera para niños y niñas. Esto, como marco general para la producción del acercamiento entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil que intervienen en políticas de superación de la pobreza en infancia. Ergo, un acercamiento guiado por lo que como sociedad se espera para niños y niñas.

Ello implica como país, caminar progresivamente hacia una política con "imagen de infancia", que recoja lo que visualizamos y esperamos dando un paso adicional a la sola titularidad de derechos. Esto supone la necesidad de generar o reforzar condiciones concretas que den respuesta, entre otras preguntas, a qué queremos para nuestra infancia; cómo la vemos en el corto, mediano y largo plazo ejerciendo sus derechos; cómo participa en la toma de decisiones sobre los hechos que les afectan; cuáles son los recursos que como sociedad le hemos brindado para ello; en qué contexto viven en esta proyección; qué mecanismos generamos para el ejercicio efectivo de sus derechos; y, sobre todo, con qué capacidades cuentan en esta imagen de futuro, dando forma a una política que recoja lo que como país corresponsable en torno a su situación queremos para ellos y para ellas.

En dicho marco, el desafío continúa en pos de generar y reforzar nuestros mecanismos institucionales, de manera de garantizar que el acercamiento público – privado, en torno a esta imagen de la infancia, se produzca con características de horizontalidad para discutir, reflexionar y repensar desde los aportes diferenciados de cada esfera, las formas de generar políticas públicas que, estando orientadas a la infancia en pobreza y en no pobreza, pongan especial atención en aquella afectada por el flagelo, en términos de poder proveerla de una oferta que restituya el "derecho a ser niño".

En esta línea, se deben promover las instancias que les permitan vivir su desarrollo acorde a su etapa del ciclo vital, garantizándoles, entre otras, las instancias de juego, de estimulación, de

aprendizaje, de contar historias de superación, de soñar, de participar en encuentros que les permitan ejercer ciudadanía y tomar decisiones de acuerdo a su etapa de desarrollo, entre otras, que promuevan una cultura de la no pobreza, y que estando guiadas en la eventual necesidad de compensar ciertos déficits, pongan, por sobre todo, el acento en las capacidades con las que ellos y ellas cuentan. Dichas capacidades deben identificarse conjuntamente por medio de la acción estatal y no estatal y proveerles los dispositivos que permitan generar las condiciones para que éstas puedan desarrollarse de forma adecuada conforme su etapa del ciclo de vida.

En esta tarea, el trabajo mancomunado de las organizaciones de la sociedad civil con el Estado, debe poner especial atención en el entorno en el cual viven los niños y las niñas afectados por el flagelo, de manera de poder desarrollar estrategias que contribuyan a que sus familiares o adultos responsables, así como su contexto inmediato, cuenten con una oferta que les facilite iniciar procesos de superación, de manera de generar las condiciones necesarias de sostenibilidad para que toda iniciativa, tanto estatal como no estatal, o combinación de ambas, encuentre los espacios que permitan que los aprendizajes generados en los niños y en las niñas en situación de pobreza, sean contenidos, y por sobre todo, reforzados al interior del entorno en el cual se encuentren.

En este sentido, los aportes que a la fecha realiza tanto el Estado en materia de infancia en pobreza, como aquellas contribuciones que realizan las organizaciones de la sociedad civil, pueden entenderse como capitales movilizados que deben potenciarse en pos de las iniciativas de superación de la pobreza, pero que en el marco de una institucionalidad que responda a una política con imagen de infancia, deben necesariamente contar con instrumentos y mecanismos exigibles y vinculantes en torno al diálogo. Y asimismo, con figuras que permitan en todo momento, defender los derechos de los niños y las niñas en situación de pobreza y de no pobreza.

En esta línea, reflexionar sobre figuras como una defensoría de derechos del niño, independiente del Estado, así como también activar los diálogos en torno a la implementación de una ley que proteja los derechos de niños y niñas, se

vuelven aspectos sobre los cuales se debe construir una mirada en torno a la institucionalidad de la infancia.

Estos elementos, si bien representan mecanismos necesarios en pos del ejercicio de los derechos de los niños y de las niñas en situación de pobreza y de no pobreza, en ningún caso se vuelven suficientes, si no se cuenta con la voluntad de los actores sociales para avanzar en pos de estos cambios, incluyendo a actores del sector público y a organizaciones civiles, pero por sobre todo, contando con una ciudadanía activa y empoderada, que por un lado, exija que se le entreguen condiciones resguardadas a los niños y a las niñas para el ejercicio de sus derechos; y, que por otro, ejerza control sobre la acción que se desarrolla en torno a ellos y ellas, no solo por parte del Estado, sino que también sobre las organizaciones de la sociedad civil que intervienen en infancia, contribuyendo en la tarea y responsabilidad conjunta, de velar por las mejores condiciones para los niños y niñas, poniendo especial atención en aquella que, afectada por la pobreza, se ha visto enfrentada a situaciones de riesgo para el ejercicio activo de sus derechos.

## BIBLIOGRAFÍA

- + Andrade, C. y Arancibia, S., 2010. Chile: interacción Estado-sociedad civil en las políticas de infancia. *Revista de la Cepal*, 101, pp. 127-143.
- + Andrade, C., 2009a. *Corresponsabilidad Estado – sociedad civil en el ámbito de las políticas públicas de infancia en situación de vulnerabilidad social. Estudio 109, Serie de Estudios de Caso del Magíster en Gestión y Políticas Públicas*. Santiago: Universidad de Chile.
- + Andrade, C., 2009b. *Corresponsabilidad Estado – sociedad civil en el ámbito de las políticas públicas de infancia en situación de vulnerabilidad social*. Tesis de Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Chile.
- + Anríquez, M., 1994. *La atención privada orientada a la infancia en Chile. Documento IV*. Instituto Interamericano del Niño y Organización de Estados Americanos.
- + CEES-PUC (Centros de Estudios de Emprendimientos Solidarios, Pontificia Universidad Católica), 2007. *Directorio de programas sociales infancia y juventud 2007 – 2008*. Santiago: CEES-PUC.
- + Cepal (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), 2006. *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*. [En línea] Disponible en: <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/24079/lcg2294e.pdf>>.
- + Cepal (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) y Unicef (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia), 2010. *La pobreza infantil: un desafío prioritario, Desafíos*. [En línea] Disponible en: <<http://www.eclac.org/dds/noticias/desafios/1/39871/Boletin-Desafios10-CEPAL-UNICEF.pdf>>.
- + Cepal (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) y Unicef (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia), 2002, *La pobreza en América Latina y el Caribe aún tiene nombre de infancia*. En: Cepal y Unicef, XI Conferencia de Esposas de Jefes de Estado. México D. F., 25-27 sept 2002.
- + Cepal (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) y Unicef (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia), 2006a. Desnutrición infantil en América Latina y el Caribe, *Desafíos*, [en línea] Disponible en: <[http://www.unicef.org/lac/Desafiosnutricion\(13\).pdf](http://www.unicef.org/lac/Desafiosnutricion(13).pdf)>.
- + Cepal (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) y Unicef (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia), 2006b. El derecho a la educación. Una tarea pendiente para América Latina y el Caribe, *Desafíos*, [en línea] Disponible <[http://www.eclac.cl/dds/noticias/desafios/2/26532/Desafios\\_Nro3\\_esp.pdf](http://www.eclac.cl/dds/noticias/desafios/2/26532/Desafios_Nro3_esp.pdf)>.
- + Conde, F., 2010. *Análisis sociológico del sistema de discursos*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- + Corporación Participa , Flacso – Chile (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales), Asociación Chilena de Organizaciones No Gubernamentales, Fundación Ideas, Instituto Libertad y Desarrollo y Fundación para la Superación de la Pobreza, 2004. *Más voces para la democracia. Los desafíos de la sociedad civil*. Santiago.
- + De la Maza, G., 2000. Sociedad civil y construcción de capital social en América Latina: ¿Hacia dónde va la investigación?, *Polis*, [en línea] Disponible en: <<http://redalyc.uaemex.mx/pdf/305/30500204.pdf>>.
- + De la Maza, G., 2004. Políticas públicas y sociedad civil en Chile: el caso de las políticas sociales (1990 – 2004), *Revista Política*, [en línea] Disponible en: <<http://redalyc.uaemex.mx/pdf/645/64504306.pdf>>.
- + De la Maza, G., 2009. *Tan lejos tan cerca. Políticas públicas y sociedad civil en Chile*. Santiago: LOM Ediciones.
- + Fundación Superación de la Pobreza, 2009. *Tesis país 2008, piensa un país sin pobreza*. Santiago: FSP.
- + Fundación Superación de la Pobreza, 2010. *Tesis país 2009: piensa un país sin pobreza*. Santiago: FSP.

- + Guerrero, G., Sugimaru, C., y Cueto, S., 2010. *Alianzas público privadas a favor de la primera infancia en el Perú: posibilidades y riesgos de su aplicación*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- + Gobierno de Chile, 2000. *Política nacional a favor de la infancia y la adolescencia 2000 - 2010*. Santiago: Gobierno de Chile.
- + IIDH (Instituto Interamericano de Derechos Humanos), 2007. *Los derechos humanos desde la dimensión de la pobreza. Una ruta por construir en el sistema interamericano*. San José: IIDH.
- + IIN (Instituto Interamericano del Niño), 2003. *Prototipo base sistema nacional de infancia*. [En línea] Disponible en: <[http://www.iin.oea.org/Sistema\\_Nacional\\_Infancia.pdf](http://www.iin.oea.org/Sistema_Nacional_Infancia.pdf)>.
- + IIN (Instituto Interamericano de Niño), 2002. *Manual de aplicación del prototipo de políticas públicas de infancia focalizadas*. [En línea] Disponible en: <<http://www.iin.oea.org/Manual.PPF.pdf>>.
- + Lahera, E. 2002. *Introducción a las políticas públicas*. Santiago: Fondo de Cultura Económica.
- + Lahera, E., 2004. *Política y políticas públicas*. Santiago: Cepal.
- + Lurnaga, M., 1999. *Interacción Estado – sociedad civil en el sistema de políticas públicas de infancia*. [En línea] Disponible en: <<http://lasociedadcivil.org/uploads/ciberteca/infancia.pdf>>.
- + Mideplan (Chile, Ministerio de Planificación y Cooperación), 2007. *Sistema de protección integral a la primera infancia*. Santiago: Mideplan.
- + Mideplan (Chile, Ministerio de Planificación y Cooperación), 2007. *Chile Crece Contigo. Documento*. Santiago: Mideplan.
- + Mideplan (Chile, Ministerio de Planificación y Cooperación), (2009). *Crea el sistema intersectorial de protección social e institucionaliza el subsistema de protección integral a la infancia “Chile crece contigo”, (Ley N° 20.379)*.
- + Ministerio de Relaciones Exteriores, (1989). *Derechos de los niños y adolescentes*. Documento, (Decreto 830).
- + Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2006. *Principios y directrices para la integración de los derechos humanos en las estrategias de reducción de la pobreza*. [En línea] Disponible en: <[http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/E30733709F596297C125742400411EB6-ohchr\\_dec2006.pdf](http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/E30733709F596297C125742400411EB6-ohchr_dec2006.pdf)>.
- + Olavarría, M., 2010. *¿Cómo se formulan las políticas públicas en Chile? Tomo 1. La modernización de la Gestión Pública*. Santiago: Editorial Universitaria.
- + Olavarría, M., 2008. *Fundamentos de política social*. Santiago: Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile.
- + Pilotti, F., 2001. *Globalización y convención sobre los derechos del niño: el contexto del texto*. Santiago: Cepal.
- + Raczynski, D., 1995. Focalización de programas sociales: lecciones de la experiencia chilena. En: Pizarro, C., Raczynski, D. y Vial, J., eds. *Políticas económicas y sociales en el Chile democrático*. Santiago: Cieplan y Unicef.
- + Rodríguez, D. y Quezada, S., 2008. *Cultura en las organizaciones del tercer sector chileno*. Santiago: CEES-UC.
- + Rojas, J. 2010. *Historia de la infancia en el Chile republicano 1810 – 2010*. Santiago: Junji.
- + Serrano, C., 1998. *Participación social y ciudadanía. Un debate del Chile contemporáneo*. [En línea] Disponible en: <<http://www.asesoriasparaeldesarrollo.cl/docs/528639170.pdf>>.
- + Serrano, C., 2005. *Claves de la política social para la pobreza*. Santiago: Asesorías para el Desarrollo.
- + UN (Naciones Unidas), 2004. *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza, un marco*

conceptual. [En línea] Disponible en:  
<<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/PovertyReductions.pdf>>.

+ Unicef (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia), 2004. *El estado mundial de la infancia 2005: La infancia amenazada*. [En línea] Disponible en: <[http://www.unicef.org/spanish/sowc05/sowc05\\_sp.pdf](http://www.unicef.org/spanish/sowc05/sowc05_sp.pdf)>.

La Fundación Superación de la Pobreza (FSP) es una institución privada, sin fines de lucro y con intereses públicos, que nace en 1994. Nuestro aporte al desarrollo nacional se realiza desde la acción y la generación de conocimientos, instrumentos y propuestas en materia de políticas e intervención social en pro de la superación de la pobreza y la exclusión social; siendo un referente técnico en materia de pobreza y políticas sociales desde la sociedad civil, a través de la promoción e instalación de enfoques y alternativas de intervención social innovadoras.

Un factor clave en la conformación de nuestra identidad estratégica ha sido la opción por convocar a jóvenes que se encuentran en plena formación profesional, de tal forma que participen en SERVICIO PAÍS, aportando en su implementación, en calidad de agentes directos de Intervención.

Desde nuestros inicios contamos con el apoyo financiero del Estado de Chile. En la actualidad, la Fundación Superación de la Pobreza cuenta con financiamiento de entidades privadas y fondos públicos contemplados en la Ley 20.481.