

RESUMEN EJECUTIVO

# Umbrales Sociales Para Chile

UNA NUEVA MIRADA SOBRE LA POBREZA

# 2013



## **Fundación Superación de la Pobreza**

### **DIRECTORIO**

#### **Presidente**

Rodrigo Jordán

#### **Vicepresidentes**

Juan Carlos Feres  
Benito Baranda

#### **Directores**

Alberto Etchegaray  
Roberto Fantuzzi  
José Bengoa  
Rodrigo Castro  
Ricardo Ffrench-Davis  
Verónica González  
Andrea Repetto  
Manuel Riesco

#### **Director Ejecutivo**

Leonardo Moreno

### **Para la elaboración de cada capítulo, contamos con el apoyo de:**

Educación: Fundación Educación 2020

Salud: Instituto de Salud Pública Universidad de Chile

Vivienda: Sergio Galilea, del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile

Trabajo: Rafael del Campo y Fundación SOL

Participación: Centro de Investigación Sociedad y Políticas Públicas de la Universidad de Los Lagos

Focalización: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile

Santiago de Chile año 2013

## PRESENTACIÓN

A 20 años de sus inicios, la Fundación para la Superación de la Pobreza tiene el agrado de poner a disposición de las candidaturas presidenciales y parlamentarias, los gobiernos regionales, dirigentes sociales, especialistas y la ciudadanía en general, el quinto volumen de propuestas nacionales denominado Umbrales Sociales, que la institución ha elaborado con el fin de realizar una contribución al mejoramiento de nuestro sistema de políticas sociales orientadas a la superación de la pobreza, bajo coordenadas de combate a la exclusión e inequidad social. Con esta entrega, la Fundación reafirma su compromiso inquebrantable con la construcción de un Chile justo, democrático, solidario e integrado socialmente, una mejor sociedad para las generaciones tanto presentes como futuras.

## NUESTRA VISIÓN: LA POBREZA EN SU DIMENSIÓN Y DESAFÍO

**Chile es un país ejemplar en muchos sentidos.** Desde 1990 a fecha el país ha pasado por diferentes etapas de expansión/contracción que promedian un 5,1% de crecimiento anual<sup>1</sup>. El PIB per cápita por paridad del poder adquisitivo (PPA) creció de US \$7.330 a US\$ 15.847<sup>2</sup>, las tasas de analfabetismo se redujeron de 5,2% en 1990 a menos de 3,3% en 2011<sup>3</sup>, la proporción de personas en situación de campamento ha caído por debajo del 0,2% de la población nacional<sup>4</sup>, la desnutrición y el hambre se ha prácticamente erradicado, alcanzando incidencias por debajo del 0,1% en niños menores de seis años<sup>5</sup>; siendo hoy los problemas de obesidad y el sobrepeso los que caracterizan situaciones de pobreza y vulnerabilidad.

La accesibilidad a bienes y servicios no alimentarios se ha ampliado significativamente en quintiles de menor ingreso. De hecho, a comienzos de los noventa representaba aproximadamente menos del 50% del gasto mensual del hogar; sin embargo, las cifras más actuales disponibles indican que éste explica casi el 65% o más del patrón de gasto<sup>6</sup>. El sistema

---

<sup>1</sup> Banco Mundial, *Banco de datos mundial* [en línea]. Disponible en: <  
<http://databank.bancomundial.org/data/views/reports/tableview.aspx>> [1 de septiembre de 2013]

<sup>2</sup> Ídem.

<sup>3</sup> Cabe señalar que de acuerdo a los datos de la Encuesta Casen 2011, casi un 7% en el quintil 1 es analfabeta.

<sup>4</sup> En base a datos entregados por la Secretaría Ejecutiva de Campamentos del Ministerio de Vivienda y Urbanismo el año 2012

<sup>5</sup> Ministerio de Salud, 2011.

<sup>6</sup> Instituto Nacional de Estadísticas. Serie de Encuestas de Presupuestos Familiares IV, V, VI.

educativo exhibe niveles de cobertura muy elevados, de hecho en los últimos lustros los niveles iniciales (1990 -> 9% y 2011 -> 42%<sup>7</sup>) y superiores (1990 ->15% y 2011->55%<sup>8</sup>) de educación son los que registran un mayor dinamismo y crecimiento. Hemos alcanzado una esperanza de vida al nacer cercana a los 80 años, lo cual se relaciona directamente con los cambios en el perfil epidemiológico de los chilenos, que ha variado de una morbilidad infecciosa a una de carácter no transmisible como el cáncer, la hipertensión, etc.

Estos cambios han tenido por marco un régimen político democrático, una política económica abierta y una buena demanda externa de los commodities chilenos como el cobre.

También se verifica una activa política social en educación, salud, hábitat, trabajo, ingresos y participación. Esto se ha visto complementado por acciones deliberadas sobre grupos prioritarios: mujeres, niños y niñas, pueblos indígenas, personas con discapacidad, adulto mayor, extrema pobreza, etc.; lo que de conjunto ha acarreado cambios de orden normativo, institucional, programático y presupuestario, en un ejercicio de política social que ha implicado una activa interacción entre Gobierno y Parlamento. Casi la totalidad de estas medidas ha sido concebida para generar impactos directos o efectos indirectos sobre la población en pobreza. De hecho, el balance de estos 20 años indica que todos los gobiernos democráticamente elegidos, sin excepción, han impulsado importantes medidas/reformas en las áreas más sensibles en materia de bienestar y desarrollo de los sectores afectados. Estos años de democracia han densificado, diversificado y extremado el rol que un Estado Subsidiario es capaz de cumplir en materia social.

**Pero Chile está cambiando y con ello las formas de comprender las problemáticas que le aquejan.** Pese a todos los avances descritos, existe una sensación térmica de descontento social y un estado de creciente movilización ciudadana. Existen señales de agotamiento de las fórmulas tradicionales de toma de decisiones, agregación de intereses, construcción de políticas públicas, modos o patrones habituales de distribución de los logros y beneficios, así como los males o externalidades negativas que acarrea el crecimiento económico. Una clara

---

<sup>7</sup> Ministerio de Desarrollo Social. Serie Casen.

<sup>8</sup> Ministerio de Educación. 2012. Servicio de Información de Educación Superior.

consecuencia de ello es la permanente y creciente pérdida de confianza, credibilidad y lejanía existente entre la ciudadanía y las instituciones tanto del sector público como privado<sup>9</sup>.

El horizonte de lo posible no sólo se ha desplazado, sino que parece estar redefiniéndose. Un examen sobre la evolución de la pobreza y de las percepciones de quienes la experimentan en estos años, constituye un ejercicio muy ilustrativo de estos fenómenos, que deben ser tomados con la mayor preocupación, con el propósito de desentrañar las claves de gobernanza democrática que deberán regir nuestros destinos en los próximos decenios. Lejos de insistir en las formas o modos de construir sociedad que han prevalecido en los últimos 25 años, habrá que realizar un examen profundo sobre nuestras prácticas políticas, económicas y sociales que encierra nuestro destino común bajo coordenadas de desarrollo, justicia social, equidad, integración y democracia.

**La pobreza es un fenómeno que va mucho más allá de un déficit circunstancial de ingresos.**

Desde el comienzo de las mediciones de la encuesta CASEN, la pobreza ha registrado una caída significativa de su incidencia poblacional: desde 45% en 1987, hasta un 14,4%, según el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) y un 11% para Cepal, en 2011. En la serie se verifican fases aceleradas y lentas de reducción, así como también importantes divergencias en el comportamiento regional y local de las cifras. Araucanía para el año 2011, por ejemplo, presenta una incidencia casi 10 puntos porcentuales más alta que el promedio nacional; y comunas como Colchane, Hualqui, Limache, Lebu, Cañete, Tirúa, Lonquimay, Los Álamos, entre otras, presentan tasas entre el 30% y 40%, doblando el promedio país<sup>10</sup>. También, cabe destacar que este fenómeno exhibe mayor presencia en niños (24%), hogares de jefatura femenina (52%), población indígena (19%), y al aplicar, economías de escala, también en adultos mayores.

Estos datos han sido enriquecidos significativamente con el aporte de estudios longitudinales. Éstos realizan un seguimiento en el tiempo a una muestra hogares/personas que son reencuestados periódicamente, revelando, por ejemplo, para el caso chileno, que en el marco

---

<sup>9</sup> Dentro de muchos otros estudios, ver el Informe sobre Desarrollo Humano en Chile 2012 titulado *Bienestar subjetivo: el desafío de repensar el desarrollo* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

<sup>10</sup> Ministerio de Desarrollo Social. 2013. *Observatorio Social. Incidencia de la Pobreza a nivel Comunal, según Metodología de Estimación para Áreas Pequeñas. Chile 2009 y 2011*. Serie Informes Comunales N°1

de 10 años<sup>11</sup> (1996-2006), más de un tercio de los consultados aparece viviendo situaciones transitorias de pobreza por ingresos. En otras palabras, la pobreza es un fenómeno que afecta a un grupo de población muchísimo mayor que aquél que develan los estudios convencionales de corte transversal. Las razones inmediatas de este comportamiento están relacionadas con fluctuantes de los ingresos per cápita de las familiares estudiadas debido a cambios negativos en la situación ocupacional de los perceptores de ingreso del hogar<sup>12</sup> o por cambios demográficos como la incorporación de nuevos miembros a la familia. En otras palabras, existe una franja de hogares “vulnerables”, muy denso en número, que se ubica en los contornos de la línea de pobreza y que descienden y ascienden en relación a ella en ciclos temporales estacionales y plurianuales.

Este tercio (34% aprox.) de la población estudiada, toma distancia de las imágenes clásicas de pobreza dura, ya que no exhiben déficit calórico ni viven en situación de calle o campamento; muy por el contrario, habitan viviendas sólidas construidas con apoyo estatal, disponen de servicios básicos y equipamiento del hogar, en su gran mayoría están alfabetizados, sus hijos asisten a la escuela y recurren a los centros de salud con regularidad. A primera vista, se podría sostener que se trata de familias integradas, que han superado la pobreza, pero que, sin embargo, cíclicamente se ven enfrentadas a ingresos mensuales insuficientes.

Es cierto, hemos dejado atrás las peores formas de pobreza, pero no nos engañemos, la evidencia longitudinal indica que la pobreza sigue siendo un fenómeno extendido. Un gran número de hogares y comunidades experimentan, cíclicamente, una superposición de necesidades mal satisfechas o restricciones muy relevantes en sus posibilidades de ser/hacer<sup>13</sup>. En otras palabras, podemos haber evitado el hambre, la muerte temprana y el analfabetismo,

---

<sup>11</sup> Ministerio de Planificación, Universidad Alberto Hurtado y Fundación Superación de la Pobreza. *Encuesta Panel Casen 1996, 2001, 2006*. Este comportamiento ha sido corroborado por Prieto, JJ y Maldonado L. en base a los resultados de un nuevo estudio Panel Casen de cuatro olas realizadas entre 1996 y 2009 por Mideplan y UAH.

<sup>12</sup> Los estudios de profundización señalan que los cambios ocupacionales que generan pobreza en los hogares se encuentran relacionados con situaciones contractuales precarias y bajos niveles de acumulación de capital humano. En contrapartida, aquellos hogares perceptores de ingreso autónomo que exhiben contratos de trabajo indefinidos demuestran mayor resistencia a caer en pobreza, misma situación ocurre en hogares con activos educativos de nivel superior.

<sup>13</sup> Las restricciones en las posibilidades de ser y hacer han sido relevados por el premio nobel Amartya Sen como elementos clave de la experiencia de pobreza. También Manfred Max-Neef, Martín Hopenhayn y Antonio Elizalde, han hecho un planteamiento muy similar en su texto “*Desarrollo a escala humana. Conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones*”.

y con ello mitigar las manifestaciones más dramáticas de la pobreza; pero no hemos construido existencias seguras y realizadas que corresponden a imágenes de superación de la pobreza. En esta “nueva pobreza”, parece estar jugando un papel muy importante el acceso desigual y segmentado a los satisfactores social e históricamente válidos para provocar realización, autonomía y desarrollo. Ésta es una de las razones por las cuales el concepto de pobreza sigue mostrando vigencia, en especial cuando las propias personas deben elaborar una visión de sí mismos y sus circunstancias, las que difieren a las experimentadas en el pasado.

En efecto, amplios sectores que antes no accedían a ciertos bienes y servicios, hoy acceden, pero su integración está altamente segmentada, ya que depende -de manera significativa- de los ingresos que logren generar, así como también del acceso a nuevas oportunidades. En ese contexto, su futuro de realización e integración social plena, resulta menos probable; e inclusive su participación relativa en la sociedad retrocede.

Se puede habitar en casas sólidas, pero éstas se emplazan en barrios segregados. Se puede asistir al sistema escolar, pero uno que reparte muy desigualmente el capital cultural de la sociedad. Se puede acudir a los centros de salud, pero con calidades y oportunidades de atención disímiles o que implican tratamientos con gastos que trastornan seriamente el presupuesto de las familias de menor renta y que explican que el 80% de los chilenos gasten más de lo que ingresan<sup>14</sup>. Participan en mercados laborales segmentados, ya que los territorios donde residen suelen presentar poca actividad económica; así quedan expuestos a mayor informalidad, inestabilidad, bajos sueldos, lo que no facilita la construcción de proyectos de vida jugados en la promoción y la movilidad social ascendente; a no ser de contadas excepciones, que no pueden ser considerados ejemplos válidos y replicables para el grueso de la población afectada.

**Llegado a este punto, queremos reafirmar que hoy más que nunca la pobreza debe ser comprendida en sus dimensiones subjetivas.** De lo contrario, continuaremos dando palos de ciego ante una realidad compleja, multifacética y que no se resuelve sólo accediendo a un

---

<sup>14</sup> Instituto Nacional de Estadísticas. 2009. *VI Encuesta de Presupuestos Familiares*. Noviembre 2006-octubre 2007. Chile.

conjunto de bienes y servicios segmentados. El PNUD ha sido insistente en el planteo de un concepto de bienestar y desarrollo que incluya como elemento central la experiencia subjetiva de la población. Esto es igualmente válido para comprender la pobreza y su superación.

En el año 2009, la FSP, en conjunto con universidades aliadas<sup>15</sup>, impulsó el desarrollo de un estudio cualitativo a lo largo de todo el país denominado Voces de la Pobreza<sup>16</sup>, que permitió determinar cómo se está experimentando esta nueva pobreza a nivel subjetivo, una de las facetas olvidadas por las políticas públicas de los últimos lustros. Sus resultados son decisivos:

Para los afectados la pobreza ha cambiado. Al hablar del pasado, los entrevistados asocian la pobreza con la experiencia de “no tener” y eso es lo que evoca las imágenes de mayor insatisfacción. En la actualidad, la pobreza es diferente, ya que se tiene mucho más que antes, pero de manera insegura y endeudada. Asimismo, la pobreza como experiencia de gran insatisfacción y malestar, resulta estar mucho más asociada a relatos y narraciones que evidencian, prioritariamente, serias restricciones para ser y hacer. Vivir en pobreza en el Chile de hoy se relaciona con SER invisible para el resto de la sociedad, tanto materialmente como en el no reconocimiento del esfuerzo realizado; lo que además está asociado a la impotencia, es decir, NO PODER HACER. En definitiva, en las personas predomina la percepción de vivir al fragor de circunstancias poco controlables, donde el rumbo que han seguido sus vidas se aleja de su marco de decisiones y, por ende, de su libertad.

Se trata de sentimientos profundos, dolorosos, extendidos y altamente arraigados en la población afectada y son una clave para reorientar el foco y propósito de las políticas sociales orientadas a la superación de la pobreza.

Sin embargo, se percibe que el grueso de nuestro sistema de políticas y programas sociales sigue fundado en imágenes explícitas o implícitas de la pobreza de antaño y sus objetivos

---

<sup>15</sup> Universidades Arturo Prat, Católica del Norte, de Valparaíso, Católica del Maule, de Concepción y La Frontera

<sup>16</sup> Este estudio convocó a personas que forman parte del 34% de la población que, según los estudios Panel-Casen, ascienden y descienden en torno a la línea de pobreza. En total participaron 500 personas en técnicas de focus group y entrevistas en profundidad. Para profundizar en sus resultados, el estudio se encuentra disponible para su descarga en [www.superacionpobreza.cl](http://www.superacionpobreza.cl)

persiguen resolver esas áreas de carencia: tener más, sin reparar en las condiciones que se requieren para ser o hacer en el contexto actual.

En esa dirección, existe un caudal de relatos que ponen de relieve las consecuencias nefastas que están generando nuestros mecanismos tradicionales de focalización, los cuales se significan como instrumentos castigadores, poco transparentes, insensibles e impertinentes<sup>17</sup>.

**Debemos comprender que la pobreza se desenvuelve en un contexto relacional.** En otras palabras, la pobreza sigue siendo un concepto que sintetiza la experiencia vital de mucha gente pese a desenvolverse en un contexto material mayor o mejor, en la medida que las relaciones de dependencia persistan y perciba bajos niveles de dominio sobre su propia existencia. Se puede evitar el hambre en base a la entrega de alimentos, pero se supera la pobreza cuando las familias y comunidades están en condiciones de resolver sus necesidades en base a los satisfactores socialmente compartidos. En ese sentido, es importante que una política de superación -y no sólo de mitigación- , actúe sobre los marcos relacionales que provocan segmentación social, es decir, que generan tratamientos diferenciados que aíslan a los afectados en barrios, programas, servicios o trabajos homogéneamente precarios.

La evidencia cualitativa indica que el Estado, a través de sus prácticas de focalización social por medio de sistemas de fichaje y encuestaje, ha generado secuelas no deseadas como el quebrantar el vínculo social y erosionar los sentimientos de filiación de los afectados con la sociedad de la que forman parte. Lo paradójico es que desde 2001, el Estado ha perseguido establecer un lazo con las personas en situación de pobreza a través de estos sistemas, revincularlos con un set de oportunidades; pero se han obtenido resultados subjetivos divergentes en torno a ese propósito: las personas han desarrollado, mayoritariamente, sensaciones de profundo malestar, frustración, inseguridad, impotencia ante estos mecanismos, en los cuales hay que realizar un perverso ejercicio de demostración de la miseria para recibir algún apoyo.

---

<sup>17</sup> En torno a este tema, desde inicios del 2013, la FSP se encuentra realizando un estudio, junto con la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile, que profundiza en los efectos subjetivos de las prácticas de focalización vigentes en nuestro país, y en particular, en los efectos de los sistemas de fichaje que en el estudio *Voces de la Pobreza* destacan por su presencia en el relato espontáneo de las personas.

**Para restablecer los sentimientos de filiación social y responder a las prioridades de ser y hacer, es de nuestra convicción que Chile requiere una nueva generación de políticas sociales,** cuyo norte sea la equidad y la integración social. Y en este ejercicio deben ser involucradas activamente aquellas comunidades afectadas por la pobreza como sujetos válidos y corresponsables de su presente y su futuro. Personas con capacidades y recursos que deben ser reconocidos y puestos a disposición del proceso de superación de la pobreza.

Las políticas orientadas a la pobreza deben superarse a sí mismas. Deben avanzar desde el paradigma de “dar cosas” a un enfoque basado en convocar a los afectados a enfrentar el presente y el futuro de manera diferente y deben ser muy persistentes en este llamado. La evidencia que hemos acumulado durante 17 años a través del Programa Servicio País, indica que caminos sólidos y sistemáticos de superación de la pobreza pasan por un cambio significativo del marco de relaciones entre los propios afectados y su contexto económico, político, social, institucional y cultural, que se funda en un ejercicio de ampliación progresiva de su marco de decisiones de manera proactiva, propositiva y corresponsable.

Desde 1999 hemos buscado robustecer este planteamiento bajo el concepto de “Umbrales Sociales”, que son un cúmulo de experiencias que se consideran elementales para el desarrollo y realización humana y que deben ser garantizadas a todos los miembros de la sociedad solo por el hecho de formar parte de ella. Pueden ser comprendidos como una consecuencia operacional e histórica de los derechos humanos, en especial, los sociales, económicos y culturales, que pese a su consagración, exhiben retrasos importantes en su efectiva realización como principios orientadores de las políticas públicas.

**¿Por qué utilizar el enfoque de derechos para superar pobreza?** Porque ante todo, estos derechos buscan proteger, en contextos de profundas desigualdades preexistentes, que todos los miembros de una sociedad puedan hacer o no hacer ciertas cosas de modo equivalente y reclamar por su incumplimiento. Los derechos no persiguen a priori que las personas “tengan cosas”, lo que sintoniza plenamente con el planteamiento anterior. Los derechos sociales persiguen que las personas puedan “hacer ciertas cosas”: educarse, vivir vidas largas, saludables, habitar de manera segura e integrada, trabajar y participar, etc. Asimismo, representan pactos o acuerdos de convivencia validados y consensuados desde hace mucho

tiempo por la comunidad internacional y nacional; guardan una fuerte sintonía con las demandas y reivindicaciones sociales ya que de hecho los catálogos de DDHH han surgido de éstas; permiten priorizar la acción social del Estado e introducir este enfoque en las políticas sociales contribuye al cumplimiento de los compromisos adquiridos, entre otros.

En esa dirección, los Umbrales Sociales corresponden a una operacionalización histórica, o más concreta de tales derechos, estableciendo un cúmulo esencial o elemental de oportunidades/experiencias cuya disponibilidad debe estar asegurada. Así visto, educarse, por ejemplo, implica definir umbrales educativos. Durante mucho tiempo éstos correspondieron a educación básica y media, pero hoy se suma la educación inicial y existe una gran expectativa sobre la superior. Vivir una vida saludable, entendida como estado de bienestar físico, psíquico y social, se ha desagregado en una serie de experiencias esenciales o umbrales que los países y sociedades han ido reconociendo: primero surgió la expectativa de recuperar la salud cuando ésta se había perdido y luego prevenir la ocurrencia de enfermedades, etc.

Para lograr que las personas puedan “hacer esas cosas”, los Estados tradicionalmente desarrollan políticas sectoriales que proveen bienes y servicios. Los Umbrales Sociales implican, en definitiva, acuerdos sociales y fiscales sobre ámbitos acotados que la propia sociedad considera prioritarios y alcanzables para lograr el desarrollo de todos los miembros de la misma. Ellos requieren el abordaje de aspectos institucionales, normativos, presupuestarios y programáticos.

**Pero cuando se adhiere al enfoque de derechos no basta con fabricar una política, sino que ésta debe cumplir con estándares de gestión en sus etapas de diseño, implementación y evaluación que se distinguen de una política convencional.** Desarrollar el enfoque en estas políticas implica introducir y cautelar principios de accesibilidad, durabilidad, oportunidad, calidad, asequibilidad, participación, exigibilidad, adaptabilidad, aceptabilidad, no discriminación, rendición de cuentas, entre otros aspectos. Ellos deben cautelar una acción redoblada hacia sectores en pobreza y vulnerabilidad para que puedan beneficiarse efectivamente de los “pactos o acuerdos de convivencia” que hemos celebrado y reconocido en los catálogos de derechos.

En este contexto, la política social debe ser sostenida por una acción racional con sólidos principios de solidaridad, donde la responsabilidad de educar, sanar, habitar, trabajar sea socialmente compartida y no quede recluida sólo a una acción subsidiaria del Estado, que suele ir antecedida de la demostración o acreditación de las familias en pobreza de no ser capaces, por sí mismas, de lograrlo.

Para dejar atrás la impotencia y la invisibilidad que hoy caracterizan la experiencia de la pobreza y permitir que se restablezcan los sentimientos de pertenencia, identificación y filiación social, es fundamental que los segmentos en pobreza puedan, por ejemplo, educarse, entendido como un proceso mediante el cual se transmiten, ensayan, desarrollan capacidades físicas, intelectuales, emocionales, valores, costumbres que tiene por propósito integrarse, vivir en comunidad, aportar a la sociedad (Delors, 1994) y no simplemente “tener educación”; o habitar entendido como el acto de ocupar/ usar un espacio que ofrece adecuada protección ante el medio ambiental y social y favorece la socialización, la identidad, el desarrollo y la integración (Naciones Unidas, 2004), y “no sólo tener una vivienda”.

El Estado debe cautelar que esos pactos de convivencia, consagrados universalmente, sean cumplidos sobre la base de su definición histórica, que lejos de implicar un ejercicio fiscal sin límites, supone un desarrollo de estas políticas que hagan uso de prácticas de focalización, pero no para generar accesos a experiencias segmentadas, sino que aseguren experiencias y “haceres” que cuenten con un alto valor social, cultural; y donde la población sea activamente integrada en la producción de tales experiencias. En otras palabras, que el Estado asegure una protección financiera a aquellos que lo requieran, precisamente para permitir la integración.

**De esta manera, las políticas sociales no son meras proveedoras de bienes y servicios; son una forma de construir sociedad y debieran ser aprovechadas bajo esa mirada para convocar a la población a construir sociedad y forjar un destino común. También en ello está implícito que para superar pobreza no sólo se debe actuar sobre las personas afectadas circunstancialmente por el fenómeno, sino sobre la sociedad en su conjunto. La pobreza comprendida relacionalmente es un problema de todos; y su superación implica un cambio en los extremos de la relación, es decir, supone una transformación que involucra tanto a los sectores afectados como también a aquellos que no lo son.**

## CAMBIAR LA MIRADA SOBRE LA POBREZA

En el marco de las discusiones sostenidas en las últimas décadas sobre políticas públicas y sociales de acción sobre la pobreza, así como en los ejercicios tanto de programación y evaluación social, se ha ido asentando una visión que confunde el fenómeno de la pobreza con una de sus formas o modos de medición más popularizadas, esto es, a través de la disponibilidad per cápita de ingresos mensuales.

Si bien el propósito de los especialistas que crearon estos métodos, hace tres décadas atrás, fue crear una estrategia de estudio de la pobreza simple, sintética y de relativa facilidad de indagación; nunca estuvo en su ánimo igualar el problema (la pobreza) con uno de sus indicadores expresivos (el déficit de ingresos). La disponibilidad de ingreso mensual per cápita constituye una “aproximación parcial” al fenómeno, es decir, un ejercicio de testeo e indicación aproximada de la extensión y/o profundidad en que, la pobreza, pudiera estarse reportando en la población y esto por medio de uno de sus síntomas más dramáticos en sociedades monetarizadas.

Lo relevante, es que esta -no prevista- confusión u homologación entre la pobreza como fenómeno y sus mediciones de aproximación por ingresos, ha tenido consecuencias negativas para el desarrollo de políticas comprensivas e integrales. Un ejemplo de ello es la gran profusión de políticas y programas orientados a la entrega de subsidios monetarios directos; los cuales se han convertido en la columna vertebral de las agendas de acción sobre la pobreza, no sólo en Chile sino también en la región. En efecto, una manera relativamente fácil de mostrar éxito en la denominada lucha contra la pobreza, en base a las mediciones vigentes, es inyectando dinero en efectivo a los hogares. Esta entrega se refleja inmediatamente en descensos de población en situación de pobreza, cuando los programas se desarrollan con cierto nivel de masividad; pero desalienta esfuerzos más profundos orientados a la búsqueda de autonomía de los hogares y equidad e integración social.

Este ejercicio de homologación entre una medición parcial y concepto de pobreza debe ser desactivado por el Estado, **en base a un cambio de mirada integradora sobre la pobreza y su superación, que sea concordante con el desarrollo de la nueva generación de políticas**

**señaladas en la sección anterior.** Esto pasa por enriquecer el concepto y también por promover nuevas formas de medición y estudio de la pobreza.

La noción de pobreza tiene un origen pretérito, que posee una fuerte asociación con los conceptos de carencia o necesidad, entendida esta última como lo “necesario para conservar la vida”. Esta evocación inicial ofrece múltiples desarrollos, mucho más complejos y abstractos de lo que habitualmente se asume o reflexiona en lo cotidiano. ¿Qué es la carencia?, ¿Cuándo se está en carencia?, ¿qué son las necesidades?, ¿cuáles son las necesidades, son fijas o variables según cultura y momento histórico?, ¿cómo determinar aquello que es necesario para “conservar la vida”?, y esa vida, ¿entendida en su sentido biológico o también sociocultural? Estas preguntas son parte de un gran itinerario de interrogantes que han tratado de ser contestadas a lo largo de la historia reciente por múltiples autores y disciplinas.

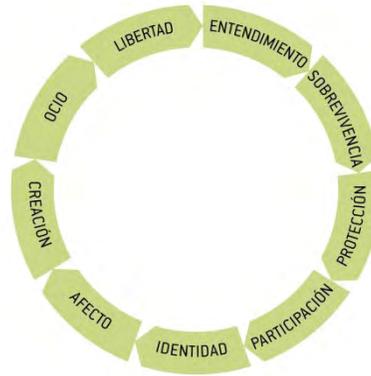
En ese marco, la Fundación ha formado una serie de convicciones sobre este tema, que surgen en gran medida de la experiencia y reflexión desarrollada al alero del Programa Servicio País que ejecutamos a lo largo de todo Chile desde 1995:

En primer lugar, sostenemos que **la pobreza es multidimensional en sus manifestaciones**, es decir, se expresa como una superposición de carencias y en la insatisfacción o irrealización en diversas áreas, de manera simultánea o secuencialmente, las cuales suelen ser descritas y catalogadas como necesidades, capacidades o derechos, que resultan centrales para el bienestar y desarrollo, como es el caso de la educación, salud, el habitar, el trabajar, el participar, entre otros. Para el desarrollo de las políticas sociales no sólo es importante la “colección” de dimensiones afectadas, sino la interacción entre unas y otras en la extensión y profundidad de las experiencias de pobreza.

## LA POBREZA ES MULTIDIMENSIONAL

### NECESIDADES

Situaciones de pobreza revelan la presencia de un conjunto de necesidades humanas inadecuadamente satisfechas



Catálogo de necesidades axiológicas de Enfoque de Desarrollo a Escala Humana.

### CAPACIDADES

Situaciones de pobreza revelan la presencia un conjunto de capacidades humanas desarrolladas de manera incompleta o parcial



Catálogo inspirado en la propuesta de Capacidades de Marta Nussbaum

### DERECHOS

Situaciones de pobreza revelan la presencia de derechos humanos incumplidos, vulnerados



Catálogo resumido de Derechos Económico Sociales y Culturales del Pacto Internacional de DESC.

Asimismo, **la pobreza es un fenómeno multifactorial en sus causas**, es decir, subyacen a su generación y persistencia diversas razones de orden situacional, coyuntural y estructural; como la baja acumulación y movilización de activos (humanos, sociales, físicos, financieros, culturales, etc.), o la presencia de siniestros o riesgos incontrarrestables (desempleo, desastres naturales, enfermedades); como también, el efecto de prácticas políticas, económicas, culturales institucionalizadas que erosionan y limitan seriamente, en períodos largos de tiempo, la participación de ciertos grupos/ comunidades, en la distribución de los beneficios y oportunidades inherentes a los procesos de desarrollo y crecimiento. Todos éstos contribuyen a entender por qué se producen situaciones de carencia, insatisfacción o irrealización. El llamado es a entender que estas causas suelen presentarse simultáneamente o con importantes niveles de articulación a nivel micro, meso y macro social. Sin embargo, las políticas tienden a optar por unos grupos de problemas por sobre otros, sin visibilizar adecuadamente sus interconexiones, lo que puede limitar seriamente la eficacia de las mismas.

## LA POBREZA ES MULTIFACTORIAL

### CAPITALES

La pobreza se produce por una escasa acumulación y/o movilización de recursos en activos



### VULNERABILIDAD

La pobreza se genera y persiste por la ocurrencia de siniestros o shocks que hacen decaer el nivel de bienestar o funcionamiento socioeconómico de personas, familias, comunidades.

Portafolio de activos para enfrentar el siniestro



El nivel de vulnerabilidad depende de la capacidad de protección de los activos para prevenir, mitigar o reparar el nivel de vida.

### EXCLUSIÓN

La pobreza se genera y persiste por la existencia de prácticas institucionalizadas que debilitan el lazo social que une a determinados grupos con el resto de la sociedad.



Así visto, la pobreza es un fenómeno en el cual intervienen factores y manifestaciones diversas, que le otorgan rasgos cambiantes y específicos en cada territorio o lugar. En ese

marco, sostenemos que **la pobreza se expresa de manera multiarquetípica**, es decir, aflora y se funde con una amplia diversidad de identidades productivas, sociales, territoriales y culturales. En consecuencia, más allá del hecho que las mediciones intenten estandarizar situaciones para establecer comparaciones, la pobreza se experimenta de modos variados. Mientras en ciertas comunidades se asocia, prioritariamente, a experiencias de mala educación y déficit alimentario; en otras, probablemente se vincule con una habitabilidad insegura o falta de conectividad. Complementariamente puede que una comunidad experimente pobreza debido a las políticas de segregación residencial que los alejan de servicios y oportunidades laborales y/o sean vulnerables a la ocurrencia de siniestros naturales; mientras que en otras localidades, la pobreza esté asociada a un débil capital social que dificulta el despliegue del rol protector y de apoyo de la comunidad y/o la alta participación en mercados laborales precarios. Bajo esta mirada, estamos obligados a desarrollar políticas sociales integrales, que por lo demás consideren en sus diseños y modelos de gestión estándares de adaptación territorial, adecuación cultural y aceptabilidad. Una política concebida de manera estandarizada y sin los adecuados resguardos de adaptación, puede generar resultados muy disímiles en materia de logros o resultados.

También cabe relevar el carácter procesal, dinámico e histórico de la pobreza. Los factores subyacentes y sus manifestaciones tienden, en no pocas ocasiones, a variar en el tiempo tal como lo demuestran los estudios longitudinales. Quizás uno de los rasgos más permanentes tenga que ver con el marco de relaciones que sostienen los afectados con el resto de la sociedad, caracterizado por un débil lazo social con el Estado y con otros grupos sociales. En ese sentido, la superación de la pobreza debe tener a la base políticas fundadas en la corresponsabilidad, pero que además requieren períodos de ejecución muy superiores a unos cuantos meses o un par de años. Atender y resolver la dinámica de la pobreza, romper los circuitos de reproducción y modificar el marco de relaciones de exclusión que la hacen perpetuar, no es un ejercicio acotado en el tiempo o fundado en intervenciones episódicas sin relación entre sí.

Asimismo, tal como lo mencionamos anteriormente en relación a los resultados del estudio *Voces de la Pobreza*, éste es un fenómeno que impacta a las personas en el conjunto de su existencia como seres humanos. Un ejemplo de ello es que para una adecuada nutrición no

sólo se requiere TENER alimentos, sino también SER cuidadoso y conocer qué alimentos son nutritivos, HACER preparaciones y combinaciones nutritivas al momento de consumirlas, y ESTAR en un contexto con disponibilidad de alimentos saludables y accesibles económicamente.

La evidencia cualitativa es clara en mostrar que todas las facetas se ven afectadas por la pobreza, pero como se ha señalado, con variaciones a lo largo del tiempo y los territorios. En algunos momentos de crisis económica, el TENER o NO TENER puede constituir la dimensión existencial más deficitaria, pero en otras ocasiones la constituyen el (NO) SER, (NO) HACER o (NO) ESTAR, siendo entonces de extraordinaria relevancia el poder reaccionar, desde la política pública, a estas variaciones. , por lejos, las comunidades afectadas más que ver en la tenencia o no de alimentos/vestuario las principales áreas de insatisfacción; su experiencia de pobreza se relaciona con inseguridades y restricciones muy graves, que aparecen como impedimentos insalvables para desarrollar proyectos de vida valorados, donde logren o lleguen a prescindir de las ayudas circunstanciales que les entrega el Estado.



**Catálogo de dimensiones existencias de Enfoque Desarrollo a Escala Humana, parcialmente compartido con Amartya Sen, Erich Fromm, entre otros.,**

Es imperioso que avancemos hacia una generación de políticas sociales que atiendan, prioritariamente, la ampliación del SER y el HACER de las personas; las cuales difieren, sensiblemente, de aquellas centradas en el incremento circunstancial de tenencias.

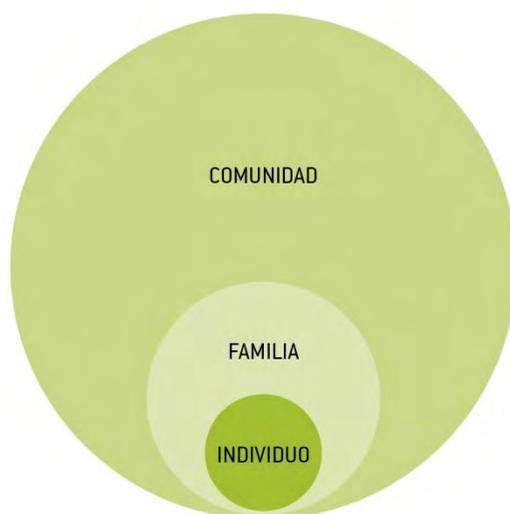
Cabe destacar que vista así, la pobreza no es sólo una realidad objetiva circunscrita a cuestiones de orden material, tales como bienes y servicios específicos. También es una realidad subjetiva, por cuanto está habitada por sentimientos, percepciones, valoraciones, conceptos y auto conceptos, pensamientos y tensiones, sobre los cuales hay que tomar nota y actuar. Los sentimientos de inferioridad, soledad, inseguridad, dolor, impotencia, frustración y desaliento se concentran más en las comunidades afectadas por la pobreza y es equívoco pensar que sólo el mejoramiento material va a disipar estos fenómenos; puesto que muchos de ellos se juegan en el marco relacional de la pobreza. La reparación del daño psicosocial que suele acompañar la experiencia de la pobreza, requiere escenarios de validación y reconocimiento social de las personas, sus familias y comunidades, así como también de sistemáticos ejercicios de dignificación, que pasan por el involucramiento activo de los afectados en las decisiones que les atañen y en las soluciones de sus problemas y desafíos. Estos atributos debieran constituir una piedra angular de la nueva política.

LA POBREZA SUBJETIVA EN EL PRESENTE Y EN EL PASADO				
	SER	ESTAR	TENER	HACER
PASADO	<ul style="list-style-type: none"> <li>Poco, pero bien educado (+)</li> <li>Reconocido (+)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Explotado por los otros (-)</li> <li>Seguro entre los suyos (+)</li> <li>Solo en relación al Estado (-)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>No tener (-)</li> <li>Alimentos</li> <li>Zapatos</li> <li>Casa</li> <li>Agua potable</li> <li>baño</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Trabaja desde pequeño (+)</li> <li>Luchar para sobrevivir (-)</li> </ul>
PRESENTE	<ul style="list-style-type: none"> <li>No reconocido (-)</li> <li>Invisible (-)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Maltratado(-)</li> <li>Esperando (-)</li> <li>Inseguro entre los suyos (-)</li> <li>Mayor presencia del Estado (+)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se tiene mucho más (+)</li> <li>Inseguridad (-)</li> <li>Endeudamiento (-)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Trabajar de forma inestable (-)</li> <li>Educarse con muy baja proyección (-)</li> <li>Impotente (-)</li> </ul>

Matriz que compara las definiciones entregadas en torno a la pobreza en el pasado y en el presente, en el marco del Estudio Voces de la Pobreza. Este ejercicio de análisis se realizó aplicando las 4 categorías existencias. Los signos entre paréntesis relevan el sentido positivo o negativo que las personas le dan a esos aspectos en el marco de sus relatos y discusiones.

Complementariamente, la pobreza no sólo se vive como una experiencia individual o en el marco de las fronteras de la familia. **La pobreza también es un fenómeno que afecta a comunidades completas.** Más allá de la variabilidad interfamiliar de situaciones de bienestar,

ciertas necesidades y capacidades humanas exigen contextos mayores o colectivos para su adecuada realización. Un ejemplo de ello: que un niño crezca en un ambiente seguro y sin vulneración, implica inculcar en él, por ejemplo, prácticas de autocuidado; pero éstas pueden resultar insuficientes si omitimos aquellas dinámicas disfuncionales y violentas dentro del subsistema familiar, ya que por más que el niño trate de establecer límites, los adultos los pasan a llevar constantemente. Inclusive, podemos actuar sobre el niño y su familia, pero si éste habita o se desenvuelve en un contexto barrial o comunitario muy violento, puede terminar igualmente vulnerado o agredido en un nivel que perjudique sensiblemente su bienestar y desarrollo presente y futuro. La dimensión comunitaria de la pobreza es, quizás, la más olvidada por las políticas sociales del último tiempo, empero, representa uno de los subsistemas más relevantes en procesos colectivos de superación de pobreza.



Asimismo en cada subsistema, individual, familiar y comunitario, la pobreza se experimenta de modos diversos, dependiendo de la etapa del ciclo vital en la que se encuentre. Las expresiones y factores que determinan la vivencia de la pobreza en la infancia muestran especificidades que contrastan con las propias de la vida adulta. Las familias afectadas por la pobreza en sus etapas iniciales pueden guardar diferencias importantes si se les compara con familias en etapas intermedias, donde suelen contar con hijos pequeños o jóvenes; y aún más si se analizan las manifestaciones de la pobreza en etapas de nido vacío. La propensión a la pobreza cambia y sus manifestaciones/factores también. Lo mismo ocurre en el subsistema comunitario, que ha sido mucho menos estudiado, pero donde las lecciones de la intervención

social indican que la pobreza también sufre importantes transformaciones desde la génesis de una comunidad que se asienta en un territorio, por ejemplo tras una toma de terreno, hasta sus fases de consolidación o término, que suelen estar tensionados por fenómenos de repoblamiento, expulsión, o remodelación urbano, entre otros.

Por último, cabe destacar que las personas afectadas por situaciones de pobreza viven en el marco de una realidad dual, es decir, donde las carencias, riesgos y postergaciones coexisten con recursos, capacidades y prácticas de protección. En efecto, no existen personas pobres, sino que existen situaciones de pobreza que pueden ser mitigadas o superadas. Es un deber del Estado promover esta distinción, que tiene consecuencias no sólo retóricas, sino también operativas en el desarrollo de las políticas públicas. **Toda política social que busque la superación de la pobreza, debiera ante todo y sobre todo reconocer, visibilizar y movilizar los recursos, capacidades y potencialidad que preexisten en los afectados.** Este debiera ser el punto de partida de cualquier tipo de trabajo de intervención social que se emprenda, en cualquiera de las áreas priorizadas.

Este cambio de mirada debe ir acompañado, de manera insoslayable, de una modificación de los métodos de medición de pobreza. Cabe destacar que no existe a la fecha una metodología que permita estudiar y medir la pobreza en base a una complejidad como la señalada en los párrafos precedentes. Tampoco es preciso que exista, ya que la medición tiene fines indicativos y constituye siempre un ejercicio parcial de acercamiento a la realidad. Pero lo relevante es que la metodología escogida guarde congruencia con, al menos, un enfoque multidimensional, ya que sabemos que lo que se mide y cómo se mide da fuertes señales y genera sesgos en la acción del Estado.

En esa dirección, tenemos altas expectativas cifradas en los resultados que entregue la Comisión Asesora Presidencial de Expertos para la Actualización de la Línea de la Pobreza y de la Pobreza Extrema convocada por el Presidente Sebastián Piñera a fines del año 2012 y que tiene por mandato no sólo actualizar la metodología actual, sino que también desarrollar una metodología alternativa de medición mutidimensional, que por cierto mantiene mayor sintonía con el enfoque expuesto.

Con todo, es necesario reiterar la importancia de reponer los estudios longitudinales de pobreza, que entregan claves importantísimas para la comprensión dinámica de esta problemática. Asimismo, debe constituir una prioridad la inclusión de estudios estrictamente cualitativos periódicos y oficiales, que complementen la comprensión cuantitativa de la pobreza.

El cambio de mirada que proponemos implica la introducción de estos cambios en la concepción de la pobreza manejada por el Estado, en su marco interpretativo, así como formas más comprensivas de estudio y medición. Ello es la base para una toma de decisiones de políticas más coherentes con las nuevas manifestaciones que hemos buscado relevar en estas páginas.

**1. MODIFICAR A LA MAYOR BREVEDAD EL SISTEMA DE FICHAS (CUESTIONARIOS) COMO MEDIOS PARA FOCALIZAR Y ESTABLECER UNA RELACIÓN CON LOS AFECTADOS:**

Hemos sostenido, con insistencia, que la pobreza y especialmente su superación, debe ser también comprendida, insoslayablemente, desde sus aristas relacionales. En esa dirección, es preciso profundizar sobre los efectos que están acarreado las formas que el Estado chileno utiliza para vincularse con los afectados por la pobreza. Dentro de las prácticas más extendidas se verifican los procesos de encuestaje y fichaje que, con el paso del tiempo, se ha ido conformando en la puerta de entrada para acceder a cientos de programas sociales del Estado e incluso comienza a ser usado por el sector privado. Estas prácticas son parte del sistema de focalización social que, por medio del autoreporte y métodos de comprobación sustitutiva<sup>18</sup>, determina si el hogar es suficientemente pobre o vulnerable como para recibir ayuda estatal.

Chile tiene más de 30 años de experiencia en la utilización de métodos de focalización del gasto social. En general, su objetivo ha sido identificar a las familias con mayores necesidades y vulnerabilidades para canalizar la ayuda estatal proveniente de subsidios y programas sociales. Todo lo anterior en un escenario que involucra los escasos recursos económicos que tiene el Estado para ser distribuidos entre la población y la necesidad de lograr una mayor justicia distributiva.

Actualmente, en nuestro país hay cerca de 3.8 millones de familias encuestadas por la Ficha de Protección Social (FPS) lo que corresponde a más de 11 millones de personas. Este importante número se correlaciona con la injerencia del puntaje de la FPS en la asignación/ingreso para una gran diversidad de programas del Estado. En términos de recursos, en el año 2010, los programas focalizados por la FPS equivalen a un 15% del gasto social, y en sectores como Vivienda y Planificación (hoy Ministerio de Desarrollo Social) superan el 50%<sup>2</sup>.

---

<sup>18</sup> Se denomina comprobación sustitutiva a los métodos que evalúan y seleccionan población en base a información de encuestas cuyas variables e indicadores están seleccionados y pesados en base a estudios muestrales previamente realizados (en nuestro caso Casen) y permiten reconstruir un proxy a los ingresos. En general, sólo realizan una comprobación parcial de la información que las personas entregan cuando contestan las encuestas o fichas. Para mayor profundización, ver el informe del *Comité de Expertos Ficha de Protección Social (2010)*.

<sup>2</sup> Candia, Alejandra et. al. 2010. *Comisión de Expertos Ficha de Protección Social. Informe final*. Chile.

Desde la Ficha Cas de 1979 hasta la Ficha Social de 2013 se han implementado actualizaciones que han buscado mejorar el foco en quienes más lo necesitan y excluir a aquellos que no, o a los que “abusan” del sistema de beneficios. Con esta última sentencia se hace alusión al discurso de los llamados “falsos pobres” asociado a aquellas familias que omiten datos al momento de ser encuestados o que simplemente entregan información parcial sobre su realidad.



De acuerdo al informe del Comité de Expertos de la Ficha de Protección Social en 2010, existen variables muy sensibles al puntaje final de ésta como son el nivel educacional, la presencia de personas con discapacidad y la composición del hogar, lo que impulsaría una sub o sobre declaración de los datos por parte de las familias<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> Así, mientras la variable escolaridad es subdeclarada debido a que un mayor nivel educacional “se castiga” con altos puntajes, la discapacidad figura con mayor presencia en la FPS, si se compara con el porcentaje de hogares con personas con discapacidad declarados en la Casen. La explicación apuntaría a las prácticas en el autoreporte de los encuestados, quienes tienen conciencia del peso de estas variables en el puntaje de la Ficha.

Situación similar ocurre al realizar la misma comparación en el ítem composición de hogar, en donde la FPS figura un menor número de personas por hogar que en la Casen. Lo anterior implica que en la FPS se registra una mayor proporción de hogares monoparentales y unipersonales, así como una tendencia a elevarse los hogares de jefatura femenina.

Así vista, la preocupación por la focalización se ha convertido en uno de los nodos problemáticos más relevantes y transversales de la política social, en especial, en la búsqueda y combinación de eficiencia y equidad. De la misma forma, una buena focalización contribuiría a acrecentar el efecto redistributivo del gasto público social.

Complementariamente, las prácticas e instrumentos de focalización social son también mecanismos estandarizados de diálogo entre el Estado y los/las ciudadanos que solicitan apoyo o buscan obtener beneficios.

El estudio de *Voces de la Pobreza* de la FSP, publicado en 2010 y ya mencionado anteriormente, da luces sobre la representación que han construido las personas en pobreza sobre las Fichas de caracterización socioeconómicas como la denominada CAS o Protección Social y los procesos de diálogo y efectos comunicativos que éstos conllevan. Así, grupos de entrevistados sostienen que se sienten invisibilizados por estos instrumentos y castigados en su progreso. El concepto de pobreza y vulnerabilidad que este instrumento encierra no sería capaz, según los propios usuarios, de capturar dimensiones dinámicas, subjetivas y emergentes que condicionan la experiencia de la pobreza. Asimismo, todo progreso obtenido por las familias representa un aumento de puntajes y pérdida de apoyos, en circunstancias que no es muy claro que su nueva (y mejor) situación los deje en condiciones de enfrentar sus proyectos y necesidades de manera autónoma.

Ante tal evidencia, se hizo necesario profundizar estos hallazgos por medio de un estudio complementario titulado *Efectos subjetivos de los instrumentos de focalización en población vulnerable* también de carácter cualitativo, el que fue realizado en conjunto con la Facultad de Ciencias Sociales la Universidad de Chile, en el contexto de la preparación del presente informe, con usuarios de la FPS en zonas urbanas, rurales y extremas de tres regiones<sup>20</sup>. El estudio detectó

---

<sup>20</sup> Se realizaron focus group en El Bosque, Independencia, Alhue, Pichidegua, Ibañez y Puerto Cisnes.

cinco tensiones prioritarias, en el marco de las experiencias que las personas consultadas han vivido con la Ficha, las cuales deben estar a la base de una reflexión crítica, a saber:

**Tensión 1: Objetividad/Subjetividad.** Las personas consultadas manifiestan una gran inconformidad en relación a la Ficha. Para hablar de ello suelen problematizar usando el concepto de “lo objetivo” en sus ejemplificaciones y reflexiones. Se sostiene que lo “objetivo” para el sistema de la Ficha es toda información obtenida con la menor interferencia posible de explicaciones y datos complementarios que las personas puedan dar, coincidiendo más bien con los criterios de la estandarización y comparabilidad, y de esta manera se trata de resguardar la “no influencia” de elementos subjetivos, cualitativos o incontratables. En cambio, la objetividad para las personas encuestadas se refiere a lo que da mejor cuenta de su real y propia situación de pobreza; y ésta no puede ser conocida si no es gracias a explicaciones complementarias que describan la relación entre los distintos problemas y riesgos que los ponen en situación de pedir apoyo. Es decir, para los encuestados por la Ficha, el objeto de medición de la misma no es visible sino a través del sujeto. Así, las personas se encuentran tensionadas por la subjetividad que quieren mostrar y la objetividad que les pide la Ficha y en torno a esto elaboran estrategias, juicios y percepciones.

Esta tensión genera importantes sentimientos de desconfianza en la relación que se construye con el Estado, ya que este último, por medio de la entrega de ayudas (acceso a beneficios, bonos, etc.), genera una expectativa de ser capaz de comprender la realidad de sus ciudadanos, pero en los hechos parece evitar hacerlo, poniendo a la base de la relación Estado-ciudadanía un set de preguntas que resultan impertinentes, inconexas entre sí y principalmente incompletas para capturar su realidad. El cuestionario en sí mismo produce perplejidad y desazón, que se ve acentuado por el ejercicio del encuestador, toda vez que éste se atiene a escuchar y solicitar la información base, o establece conversaciones más amplias que alientan expectativas de mayor comprensión, que luego se ven frustradas porque no son registradas en la Ficha o no parecen guardar coherencia con los puntajes obtenidos.

**Tensión 2: Autodefinición/Estigmatización.** Una segunda tensión tiene relación con los conflictos que se desatan entre las representaciones que las personas han construido de sí mismos, con las definiciones y representaciones que emana de la Ficha, o que ésta les atribuye, y sus efectos están

dados por el puntaje que arroja. De hecho más allá de los beneficios asignados por el Estado sobre la base de la Ficha, son los puntajes los que impactan en las representaciones de sí mismos y los demás, entrando en conflicto con las autopercepciones. A partir de las preguntas que la Ficha realiza y los puntajes que finalmente se obtienen, los encuestados vislumbran estereotipos y estigmas lejanos a la definición de las propias condiciones de vida. Así, sostienen que la Ficha parece ser sensible a una situación de necesidad que coincidiría con una pobreza “miserable”, “carente” y “sucias” (“*vivir prácticamente a la orilla de un río*”) mientras que para las personas encuestadas estas imágenes son rechazadas y definen su situación como la de “pobres pero no tanto”; “pobres, pero no mendigos”; “pobres esforzados, limpios que han conseguido vivir (materialmente) mejor”. Todas estas últimas definiciones escapan del concepto de necesidad exclusiva de bienes y servicios básicos, y apuntan más bien a la pobreza del aislamiento, exclusión social y abandono.

Así visto, se percibe que los sistemas de focalización parecen responder a un estigma de la pobreza que no coincide con la realidad vivida y frente al cual se sienten obligados a adecuarse, dejando pocas alternativas si se quiere la obtención de beneficios. En definitiva, el campo de significados autoconstruidos y construidos por la Ficha sobre la pobreza, es un nicho de gran malestar y fuente de diversas conductas ante ella: se puede aceptar la etiqueta de lo que la Ficha entiende por pobre, y burlarla, aparentando la información que le permita entrar en ella; se puede conocer la etiqueta y presentar lo que se es y se tiene, creyendo que no hay muchas diferencias en la clasificación y que, de haberlas, serán consideradas flexiblemente; por último, se puede desconocer lo que se pretende por pobreza y confiar en que la propia percepción de pobreza será considerada. En muchos de estos últimos casos, la desesperanza y la frustración son más fuertes al obtener puntajes altos.

El margen de coincidencia entre lo que la Ficha considera como “necesitado de apoyo” y las necesidades que se perciben en las propias condiciones de vida es estrecho, porque las personas tienden, naturalmente, a definirse con necesidades más complejas de las que se buscan registrar.

La experiencia del puntaje (más que del encuestaje mismo), principalmente en puntajes medio altos y altos, visibilizan los activos de las personas, pero por ello “son castigados”. Por ejemplo ante mayores puntajes por mejores niveles de educación y la frustración que esto genera, los

orienta a canalizar sus solicitudes en otras –escasas- vías para la solución de sus problemas. Así, desconfían del sistema de protección social y acuden a la familia y al endeudamiento, con pocas insistencias hacia una recalificación de su estado, pues ya se sabe que “lo que uno es, no es lo que la Ficha quiere ver”<sup>21</sup>cita.

**Tensión 3: Ocultamiento/Justicia.** El ocultamiento de información al momento del encuestaje es una práctica generalmente validada –en pocos casos reconocida– para la propia experiencia. Como la Ficha es injusta y “mentirosa” (no refleja la realidad), obliga a mentir para lograr el objetivo que la misma Ficha se plantea: ser visibilizado como pobre.

Al respecto se observa que la crítica a la incapacidad del instrumento por identificar población vulnerable conlleva una justificación de la omisión que las personas hacen respecto de sus recursos para obtener mayores beneficios. Los juicios negativos (“injusta”) que recaen sobre la Ficha se atribuyen principalmente a la rigidez de su estructura, a la sobre ponderación del contrato de trabajo y de la suma de los sueldos de los distintos integrantes de las familias; todos ellos factores que no necesariamente significan estabilidad económica.

La relación negativa con el Estado está también presente cuando la Ficha permite beneficios a quienes mienten u ocultan: el sentimiento de injusticia se dirige al sistema de protección y no a quienes ocultan. Cabe señalar que esta relación no es lineal ni obvia, pues subjetivamente puede ser también atribuida a un error de cálculo en los puntajes o a cálculos justos sobre información errada, a mala intención y mentira también por quienes aplican, sin embargo, se hace referencia a la incredulidad y desconfianza en el sistema de protección social. Así, la injusticia en la adjudicación de puntajes y beneficios tiene consecuencias directas en la experiencia de relación con el Estado.

**Tensión 4: Individualidad / Colectividad.** Una cuarta tensión que se deriva de los análisis del mencionado estudio, es la percepción individual que se manifiesta sobre los recursos y la aparición de lo colectivo como un espacio invisibilizado o significado negativamente como competencia.

---

<sup>21</sup> Opinión de usuario de la FPS vertida en focus group en la comuna de El Bosque en el marco del estudio *Efectos subjetivos de los instrumentos de focalización en población vulnerable*.

Las personas que hacen uso del instrumento de focalización ejercitan un relato que aborda o expone sus activos y necesidades de manera individual o familiar. Sin embargo, las estrategias desplegadas frente a situaciones de pobreza incluyen acciones de cooperación entre vecinos (más presente en zonas rurales) y organizaciones sociales (más presente en zonas urbanas a través de los comités de vivienda). Estas prácticas colectivas son, en cambio, omitidas por el sistema de focalización, y estos recursos y activos no son atendidos por las políticas asociadas al sistema de protección social. Lo complejo es que su presunta irrelevancia está naturalizada para los afectados, en el ejercicio de pensar y reflexionar sus necesidades y determinar los recursos extra familiares (potenciales o efectivos) con los que cuentan para resolver sus problemáticas. De esta manera, la relación con el Estado es solo concebida de una manera individual.

Sólo en pocos casos (principalmente en dirigentes sociales) se sugiere la consideración de aspectos comunes a un grupo social como indicador de las propias condiciones de vida, pero los beneficios son pensados casi siempre individualmente. Esto genera un permanente sentido de competencia por beneficios limitados. Así visto, las prácticas de focalización y sus procedimientos han tenido un importante efecto en la individualización de los problemas, puesto que las personas se esfuerzan en marcar la diferencia de necesidades con el vecino para poder obtener más beneficios que éste, en lugar de visibilizar situaciones sociales comunes.

La constante comparación entre los puntajes y la competencia por beneficios entre los propios vecinos origina una fragmentación social que se agudiza cuando se reconocen las prácticas de ocultamiento y falsedades, instalándose desconfianza y recelo entre pares ahí donde antes se reconocían comunidades y cercanías.

**Tensión 5: Ser/ Tener.** El sentido transversal de la focalización es dar los beneficios a quienes más lo necesitan, pero la ruptura de este significado esencial representa un quiebre en la experiencia, que tiene repercusiones en las disposiciones a la acción (desmotivación por el uso de la Ficha) y fractura del vínculo con el Estado (incredulidad, desconfianza, devaluación).

La valoración negativa de lo que sucede con la Ficha recae no sólo porque no da los beneficios (dimensión del tener), sino que no los da a quienes más lo necesitan, siendo esta segunda percepción la más recalcada. La valoración negativa de la Ficha recae en su debilidad de reconocer

quiénes *son* los más necesitados (dimensión del ser). En muchos casos el “necesitado” no es aquel que no tiene nada, sino el que requiere apoyo para desarrollar funcionamientos específicos.

Un ejemplo es el énfasis con que aparece la preocupación y la demanda por la tercera edad, pues es el grupo considerado como el más necesitado –sobre todo en comparación explícita con las madres solteras- en tanto incapaz de trabajar, y con capacidades vitales disminuidas, lo que los hace más expuestos a amenazas que disminuyan su calidad de vida. En ese marco, se cuestiona con vehemencia que se califique a los adultos mayores sobre lo que “tienen” (que incluye muchas veces la sumatoria de lo que tiene todo su grupo familiar) y no se evalúe adecuadamente su ser, vulnerabilidad y sus capacidades disminuidas para desplegar ciertos funcionamientos.

En palabras de los entrevistados, la Ficha ***perjudica cuando no reconoce*** las necesidades, pero ***castiga cuando reconoce*** recursos y capacidades (educación, trabajo, esfuerzo).

**Recomendaciones de política.** La Fundación tiene la plena convicción sobre el nivel de urgencia que debe imprimir el Estado para reformar el modelo de focalización vigente a través de fichajes simples o sustitutivos, como el que actualmente existe en nuestro país. Las consecuencias subjetivas y relacionales que estos sistemas han acarreado son alarmantes. Principalmente, porque junto con dar señales ciertamente equívocas en torno al esfuerzo y evidenciar insensibilidad a las nuevas áreas de insatisfacción y necesidad (ser/hacer), han masificado una práctica que encierra un profundo ejercicio de violencia simbólica que debe ser desactivado cuanto antes.

La evidencia cualitativa es contundente al poner en evidencia las consecuencias que el sistema de verificación sustitutiva ha acarreado sobre la autopercepción, la erosión del vínculo entre pares en base a la competencia, la excesiva individualización de la vivencia y la narrativa sobre las necesidades, la indignidad que supone estar “demostrando miseria” y verse obligado a adaptar la realidad a lo que los instrumentos estandarizados son capaces de capturar, como única alternativa para mantener apoyos estatales, dado que estos sistemas se gestan en un marco de profunda asimetría, donde los usuarios o destinatarios son muy escasamente consultados<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Resultados preliminares del estudio *Efectos subjetivos de los instrumentos de focalización en población vulnerable*.

Esto debe terminar cuanto antes. El malestar acumulado en las comunidades afectadas es muy elevado y el daño a los sentimientos de filiación social también. Resulta paradójico que el Estado, tratando de establecer un puente para mejorar el vínculo/lazo con los segmentos más afectados por pobreza, termine auto infringiendo una herida mayor en un plano subjetivo. Los sentimientos de desafiliación social que hemos podido detectar son muy altos y corresponden a una fase consolidada de perjuicios por efecto de una devaluación política-social de las personas en pobreza, sistemática en el tiempo.

## ¿COMO SE DETECTA POBREZA PARA ASIGNAR BENEFICIOS?



Sin embargo, “TENER MÁS” no es sinónimo de mayor repertorio para SER y HACER, al punto de generar autonomía.

Con 8º básico no necesariamente se comprende lo que se lee en Hualpén.  
Tener IV medio no equivale a poder trabajar y/o generar ingresos en la Pintana o en Coronel.

Tener una casa no es sinónimo de vivir de manera segura en el Volcán.

Por eso aunque “TENGAN”, las personas buscan apoyo (pese a que no sean ni los mejores apoyos, ni más adecuados).

Estas situaciones generan sentimientos de:

DESAFILIACIÓN

PERSECUSIÓN

IMPOTENCIA

CASTIGO

INVISIBILIZACIÓN

INSEGURIDAD

FRUSTRACIÓN

Esquema que sintetiza parte de la evidencia cualitativa emanada del Estudio *Voces de la Pobreza*

El sistema de focalización por Ficha ha sido extremado y abusado. Su aplicación resulta excesiva y su uso desmesurado para acceder a apoyos y programas que, en muchos casos, no resulta claro que requieran de ese tipo de instrumentos para focalizar. Para los destinatarios el fichaje encierra la promesa de “comprender situaciones de necesidad/vulnerabilidad” y “repartir justicia a través del apoyo”, no obstante, la paradoja es que las personas perciben todo lo contrario: incomprensión e injusticia.

Para revertir esto, recomendamos estructurar un sistema de focalización sobre las bases conceptuales que se presentan a continuación:

- 1. Limitar al máximo el uso de Fichas que impliquen autoreporte de parte de la población,** ya sea vía comprobación simple (información verificada por asistentes sociales en visitas domiciliarias) y/o sustitutivos (encuestas cuyas variables permiten calcular un puntaje que indica el nivel socioeconómico de la familia). Estos modelos implican que las familias tiendan a “demostrar miseria”.

- a. Para la focalización políticas sociales no monetarias:**

- i. Preferir esquemas categóricos de focalización** que son de fácil verificación, no sólo para el Estado sino también para los ciudadanos, y difíciles de tergiversar. Estamos hablando de esquemas de focalización por selección de territorios basado en variables agregadas, condiciones como la edad, género, el origen étnico, que eviten a toda cosa la “demostración de miseria”. Lo anterior implica la utilización de información de origen estadístico o administrativo en categorías como edad, género o localidad.
- ii. En el caso de políticas no monetarias que cuente con medidas de protección financiera diferenciada por capacidad de pago de las personas** (subsidios en salud/educación/vivienda), avanzar hacia esquemas de comprobación verificada de focalización, esto es, en base a datos administrativos que permitan la exclusión de los segmentos de mayor ingreso. Para ello es clave la integración con el Sistema de Impuestos Internos, que debe incluir incentivos a la declaración en sectores independientes y unidades económicas de menor tamaño.

- b. Para focalizar políticas de subsidios monetarios directos:** avanzar aceleradamente hacia un esquema de focalización por comprobación verificada en que tenga su pivote en el sistema del Servicio de Impuestos Internos; y reducir al máximo los procesos de fichaje que, en este caso puede que no se eliminen del todo, pero deben ser acotados a un mínimo indispensable, donde el Estado se abstenga de solicitar información de las personas, que por bases administrativas, ya maneja.
  
- 2. Cambiar profundamente el paradigma de relacionamiento o trato con las personas, familias o comunidades que invocan el apoyo del Estado.** Esto, bajo una mirada que transita desde el “dar beneficios” al “convocar a las personas a un ejercicio de corresponsabilidad”, donde se ejercite un proceso de dignificación que les reconoce como sujetos válidos socialmente.

  - a. Tomando en cuenta que se ha instalado la práctica acudir al municipio a solicitar apoyo, por medio del fichaje, se recomienda que, desde ese escenario, se ensaye una nueva forma de diálogo,** donde se desarrollen acciones de mediación, asesoría y orientación hacia la persona que acude, para ayudarla a escoger y acceder a programas sociales coherentes con el problema o desafío que quiere enfrentar, y en función de las nuevas áreas de necesidad: ser/hacer. Todo esto, bajo un fuerte enfoque promocional, que sólo recomiende el uso la asistencia, como un complemento de mecanismos promocionales.
  - b. Este ejercicio de diálogo y relacionamiento entre el municipio y los afectados, gatillado por la solicitud de apoyo, debe fundarse en una clara identificación y priorización de problemas/desafíos que se quieren enfrentar.** En la actualidad no se consigna la razón de la solicitud como información relevante, ni tampoco es una práctica extendida saber qué es lo que se quiere conseguir. **La identificación de un problema/desafío es clave para ordenar la conversación y dotarla de un sentido promocional.** Para favorecer el acceso a programas que hagan promoción, es clave que:

- i. Luego de clarificar el problema/desafío, se reconozcan y visibilicen los recursos (humanos, sociales, patrimoniales, culturales, naturales, etc.) que las propias personas poseen o pueden movilizar para resolver el problema.
  - ii. Posteriormente, determinar una estrategia concordada con la persona, para acudir o facilitar su acceso a ciertos programas, políticas o servicios que le permitirán enfrentar su problema y desafío. Siendo clave un proceso de monitoreo que atienda posibles problemas o inconvenientes que se presenten. Se recomiendan el llamado telefónico, la visita domiciliaria o el extensionismo con base comunitaria para realizar dicho trabajo.
- c. **Transitar de un esquema de diálogo estrictamente individual-familiar con el Estado, a otro que incluya también el diálogo con comunidades**, donde aunque las personas lleguen individualmente a pedir apoyo, sean insertan en estrategias de rápida evolución hacia esquemas de trabajo colectivo, que favorezcan la cooperación mutua y transferencia horizontal, que otorgan mayor ejercicio de autonomía y autogestión hacia adelante.
- d. **Por último, es clave que se incluya en este esquema de diálogo y relacionamiento una práctica incremental en el apoyo**, donde al demostrar más recursos y claridad de ideas, se va conectando a oportunidades mayores que generan más autonomía.

Muchas de estas recomendaciones de relacionamiento y diálogo, nacen de la experiencia de intervención social del programa Servicio País, pero también recogen algunos de los postulados de los apoyos psicosociales de Chile Solidario y sociolaborales del Ingreso Ético Familiar, pero en un marco más amplio, asociado a la labor que desempeñan municipios y gobiernos locales.

### 3. LA CONVOCATORIA: PARTICIPACIÓN SOCIAL EN TODAS LAS POLÍTICAS Y PROGRAMAS.

A partir del enfoque de pobreza presentado en las secciones previas y considerando las inesperadas y negativas consecuencias que están acarreado las prácticas de focalización por comprobación sustitutiva; es de nuestra mayor convicción que el diseño de una nueva generación de políticas sociales orientadas a la superación de la pobreza debe erigirse sobre prácticas participativas, que involucren en todas las etapas a las comunidades a las cuales va dirigida la política.

No se puede superar pobreza sin el involucramiento activo y crecientemente empoderado de los afectados. Es más, el cambio relacional que mencionamos anteriormente, es inimaginable si no se incluye, debida y oportunamente, a las personas en situación de pobreza. Tomar las riendas del propio destino; dominar el contexto que se vive y elegir entre alternativas por la más valorada, son indicadores inequívocos de superación de pobreza.

La pobreza, en especial la subjetiva, suele estar acompañada de impotencia, pérdida de control sobre la realidad que circunda y la imposibilidad de librarse de las dificultades eligiendo otro camino. El informe del PNUD sobre el poder<sup>23</sup>, demuestra que uno de los elementos que caracteriza la pobreza es la ausencia del mismo y que todo proceso de integración social supone un acto redistributivo en esa coordenada.

Considerando que las políticas sociales no sólo proveen bienes y servicios, sino que también construyen sociedad, consideramos de la mayor relevancia que en ellas se pongan en práctica modelos participativos de gestión de políticas y programas, desde sus etapas de diseño o adaptación territorial hasta sus fases de implementación y evaluación. Este debe ser un compromiso explícito e impostergable para con las personas afectadas por la pobreza.

Políticas fundadas en la participación ciudadana, junto con adquirir mayor legitimidad e identificación, reaccionan mejor a las prioridades y requerimientos de la propia comunidad. En la actualidad, el excesivo tecnicismo en la toma de decisiones ha generado múltiples absurdos, creando programas que tratan de resolver déficit donde no existen o problemas donde no

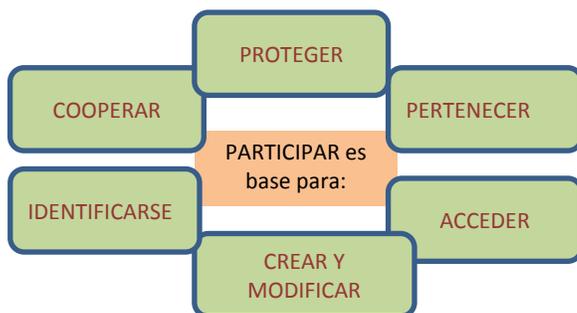
---

<sup>23</sup> PNUD. 2004. *Desarrollo Humano en Chile: ¿el poder: para qué y para quién?* Chile.

ocurren, sólo por el hecho de estar basados en diagnósticos parciales que no han incluido el parecer de la comunidad.

La participación ha sido conceptualizada y relevada desde diversos enfoques y perspectivas. Adherimos a los autores<sup>24</sup> que sostienen que la participación representa una necesidad consustancial a la existencia humana. Es decir, los seres humanos no podemos abstraernos del acto de participar y tomar parte interactivamente con nuestro medio. No hacerlo, o hacerlo a través de satisfactores inadecuados, puede llegar a lesionar nuestro desarrollo presente y futuro, evidenciando situaciones de pobreza o incluso, engendrar patologías sociales.

Cabe señalar que participar es constitutivo de nuestra condición humana y puede ser entendida como una **facultad de estar/hacer**. Es un reflejo de experiencias de inclusión, autonomía y corresponsabilidad que permite el desarrollo y realización de las personas, familias, comunidades. En definitiva, involucra “tomar parte de algo”.



Muchos de los diagnósticos y lineamientos que se han ido levantando<sup>25</sup> refieren a situaciones de falta de participación efectiva, en un contexto social donde la población ha generado y recreado nuevas y mayores expectativas de influencia, aunque aun no sean del todo claras en sus formas o modos de satisfacción. Pero es una tensión que se ha visto acentuada entre otros factores por la pérdida de identificación y participación en el sistema de partidos políticos y la baja o casi nula

<sup>24</sup> Como Len Doyal, Ian Gough, Abraham Maslow y Manfred Max-Neef.

<sup>25</sup> Ver más en las publicaciones sobre participación del sociólogo Gonzalo de La Maza, entre las cuales se encuentra *Construcción democrática, participación ciudadana y políticas públicas en Chile* (2010), y en la serie de estudios sobre la percepción de la población vulnerable sobre participación ciudadana del investigador Marcelo Yañez. Además las publicaciones del PNUD, *Bienestar subjetivo: el desafío de repensar el desarrollo* (2012), *El Poder: ¿para que y para quien?* (2004) y *Más sociedad para gobernar el futuro* (2000).

capacidad demostrada por el Estado para escuchar a los ciudadanos, generar un dialogo creíble con ellos, incorporarlos como aliados en los sistemas de gestión de asuntos públicos de interés directo, al nivel local, regional y nacional. Y todo esto, pese a la abundancia de arreglos legales que han buscado favorecer la participación en el último tiempo, algunos de los cuales son de enorme relevancia como la Ley de Acceso a la Información y la Ley de Participación Ciudadana.

## **Recomendaciones de política**

A continuación, se presentan una batería de propuestas orientadas a fortalecer las políticas pro participación que se han puesto en marcha, redoblando la preocupación porque dichas medidas incrementen su incidencia y extensión en el sistema de políticas públicas.

1. **Obligación de crear instancia de participación de la comunidad en políticas, programas y/o servicios. Para ello, se sugiere reforzar la figura de los Consejos de la Sociedad Civil<sup>26</sup> (COSOC 2.0.).**
  - a. **Las instancias deben estar estrechamente vinculadas y relacionadas con los sistemas de gestión** de las políticas, servicios o programas, de manera que se favorezca su incidencia en todas las etapas del ciclo (diseño, implementación, evaluación, rediseño) y en todos los niveles que corresponda, en especial, en los ámbitos locales que es donde sostienen una relación más cotidiana y estrecha con la política. De igual manera debe abrirse la posibilidad de postular colectivamente a determinados beneficios a los que hoy solo se puede acceder de manera individual y que tienen repercusión sobre toda la comunidad (por ejemplo el mejoramiento de condominios sociales como una unidad).
  - b. **Debe establecerse la “prioridad de audiencia”, según la cual los directivos y responsables de** programas, servicios, municipios, junto con informar, también expliquen, recepcionen, escuchen, dialoguen y den respuesta oportuna y fundada ante las consultas, propuestas y apreciaciones que haga el COSOC o las entidades homólogas; tanto sobre la marcha de la política, como también su mejoramiento.

---

<sup>26</sup> Los COSOC creados por la Ley 20.500, están integrados por representantes de la sociedad civil cuya labor esté relacionada con los temas de competencia de una institución determinada de la administración pública (ministerio, servicio público, municipio, etc.). Tienen carácter consultivo (no vinculantes), autónomos y su función es acompañar en los procesos de toma de decisiones en políticas públicas.

Asimismo, estas instancias de participación ciudadana deben ser vistas y aprovechadas en calidad de organismos aliados para el desarrollo y concreción de la política; por lo tanto, deberán existir planes concordados localmente, que aseguren una participación de las comunidades como co-ejecutores en grados diversos.

- c. Estas instancias deben contar con un financiamiento y logística que les permita funcionar, por lo tanto se recomienda la **obligatoriedad a considerar los costos de la participación ciudadana, durante el proceso de elaboración del presupuesto anual**, de cada uno de los programas y/o servicios. Considerar factor de ajuste regional o por zona, debido a los costos diferenciales que conlleva la participación en zonas extremas y aisladas.

- 2. **Realizar un fuerte ejercicio de reconocimiento y fomento a las organizaciones sociales, en especial en las ya existentes en comunidades afectadas por pobreza, que – tradicionalmente- han interactuado, e inclusive, se han creado al alero de las políticas sociales de las áreas priorizadas.**

- a. **Las organizaciones ya existentes en la comunidad deben ser priorizadas en las estrategias de fortalecimiento de la sociedad civil**, en especial, si se hallan en territorios/comunidades afectados por pobreza. No sólo debe asegurarse su participación en los COSOC, sino que también deben realizarse acciones orientadas al fortalecimiento de sus líderes, capacitación y conocimiento de las políticas atingentes, el acceso a proyectos de desarrollo, intercambio de experiencias y asesoría técnica, entre otros.

	Primer Nivel	Segundo Nivel
HÁBITAT Y VIVIENDA	Comités de Vivienda Juntas de Vecinos	Uniones comunales Federaciones de Pobladores
EDUCACIÓN	Centro de Alumnos Federaciones	Confederaciones de estudiantes.
TRABAJO	Sindicatos Asociaciones de microempresarios.	Confederaciones Centrales sindicales
SALUD	Redes de extensionismo comunitario. Comités de usuarios de la red	

- b. **Promocionar intensamente y dotar de mayores recursos el Fondo de Fortalecimiento de la Sociedad Civil** contemplado en la Ley 20.500, entre organizaciones funcionales y territoriales de comunas vulnerables, y crear los apoyos necesarios para favorecer su uso y postulación
  
  - c. **Considerar, en lo específico, una estrategia de formación para la participación ciudadana.** Hoy la participación social está lejos de constituir un ejercicio sencillo, menos aun, considerando la falta de cultura cívica y de participación social –fuera de los grandes conflictos- que ha caracterizado a los últimos lustros. Para aprender a participar en escenarios de diversidad cultural y políticas, hay que vivir la experiencia, pero también apoyar con capacitación a funcionarios, dirigentes, ciudadanos y prioritariamente a jóvenes en procesos formativos.
    - i. **Desarrollar fuertemente la capacitación/formación funcionarios**, en especial aquellos que se relacionan directamente con la ciudadanía, sobre las metas y estándares de conducta contenidos en el sistema de políticas pro participación existente en el país.
    - ii. **Considerar un sistema de acreditación de servicios y políticas**, que sea conducente a un sello de calidad en el trato y la atención, que permita al Estado establecer esfuerzos diferenciales en relación a ello.
    - iii. **Desarrollar capacitación/formación ciudadana**, especialmente a líderes y escolares a través de la revitalización de un ramo de educación ciudadana.
    - iv. **Financiamiento anual** de escuelas de formación con cargo al Fondo de Fortalecimiento de la Sociedad Civil.
3. **Crear la Defensoría Ciudadana**, institucionalidad pública y autónoma, que promueva, defienda y proteja los derechos de las personas ante actos u omisiones de los órganos de la administración del Estado y servicios públicos.
4. **Asegurar la participación en los diversos ámbitos de la gestión municipal:** como por ejemplo, transparencia, planificación, presupuesto, organización autónoma y formación ciudadana y defensoría comunal. Para ello, establecer la obligatoriedad de:

- a. **Promulgar Ordenanzas de Participación Ciudadana** con visto bueno del COSOC u otra instancia de participación más amplia. La ordenanza debe establecer mecanismos claros que fomenten la participación social, tales como la defensoría comunal; presupuestos participativos; PLADECO participativo (establecer coincidencia con período alcaldicio) iniciativa ciudadana; plebiscito comunal (en especial para cuestiones de alta importancia, como el Plan Regulador); y mecanismos territoriales de participación como cabildos o mesas barriales.
- b. **Considerar financiamiento público para al menos un plebiscito comunal** por período alcaldicio.
- c. **Crear el cargo de Subdirector de DIDECO** para velar y dirigir el desarrollo efectivo de estos instrumentos y planes al interior del municipio.
- d. **Incluir la validación comunitaria como parte de los criterios de evaluación de proyectos sometidos al Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), por parte de municipios.**

**5. Reforzar la normativa existente pro participación, en especial:**

- a. **Ley Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública.** Completar reglamentos necesarios para su implementación que no están operativos (nivel regional y local). Precisar los efectos vinculantes de estas instancias.
- b. **Ley de Procedimiento Administrativo.** Establecer sanciones administrativas frente al incumplimiento de los estándares de trato, respuesta al ciudadano y homologar a multas presentes en la Ley de Acceso y Transparencia a la Información Pública.
- c. **Ley de Acceso a la de la Información Pública (Ley 20.285).** Mejorar estándar de respuesta a nivel local. Por ejemplo, para desarrollar transparencia pasiva utilizar lenguaje entendible y adecuado. Para desarrollar transparencia activa, considerar entrega de información tomando en cuenta el uso ciudadano que se le va a dar. En ese sentido, asegurar la participación de los COSOC en el diseño de la transparencia activa. Por último, incorporar el concepto y la práctica de transparencia proactiva, que guarda relación con información que le sirve al ciudadano para (i) participar y (ii) para monitorear y hacer público los logros y

consecuencias que la participación ciudadana ha acarreado en la gestión, en especial, en el ámbito local.

- d. **Convenio 169 de la OIT y Ley de Borde Costero.** Es muy importante que se definan, participativamente, los protocolos para derecho a consulta previa para respetar y adaptarse mejor a las distintas realidades culturales.
- e. **Ley General de Urbanismo y Construcción y Ley de Bases del Medio ambiente.** Establecer mecanismos que ayuden a emparejar la cancha entre actores muy asimétricos como, por ejemplo, extender el período de sometimiento de los proyectos a la comunidad; asegurar publicidad del debate; exigencias de plebiscito para aprobación en casos de alta relevancia producto de su envergadura o efecto en las condiciones previas del hábitat.

## LAS ÁREAS DE PROPUESTA DE UMBRALES SOCIALES

A continuación, se presentan las áreas de propuesta de Umbrales Sociales: educación, salud, vivienda-hábitat, trabajo y participación. Su priorización se debe a la importancia que revisten en la vida y desarrollo de las comunidades afectadas por la pobreza. Lo anterior, se ve reforzado porque coinciden con las dimensiones que diversos especialistas han relevado desde el enfoque de necesidades, capacidades y derechos. Por último, también esta nomenclatura ha generado una impronta en la estructura de gestión social el Estado, particularmente del Poder Ejecutivo.

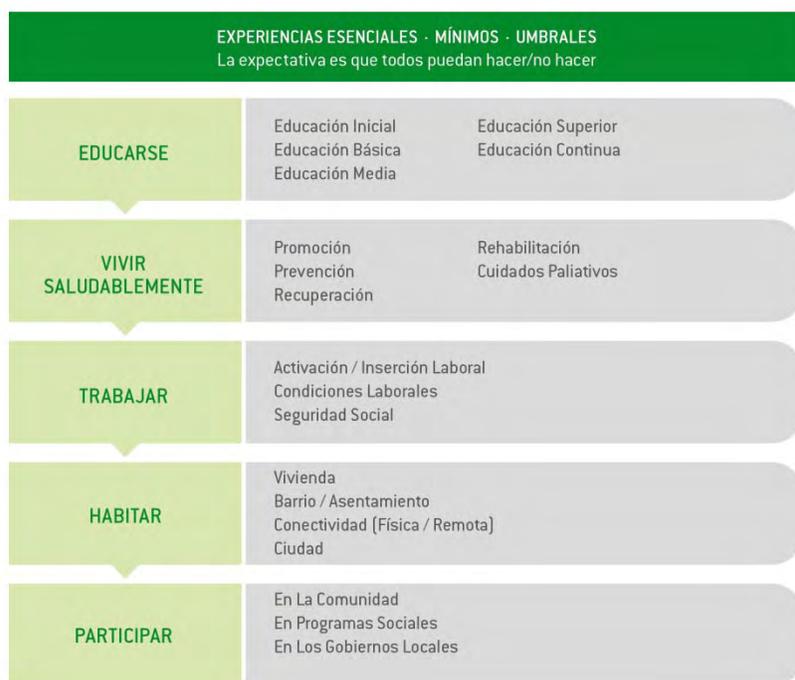
LOS ÁMBITOS PRIORIZADOS DE UMBRALES SOCIALES, SE FUNDAN EN EVIDENCIA EMPÍRICA, TEÓRICA Y CONSENSOS DE LA COMUNIDAD NACIONAL E INTERNACIONAL



Para comprender la articulación de las propuestas en específico, es necesario, previamente, recordar el set de umbrales sociales que han sido – progresivamente – definidos en estos ámbitos, aunque hoy por hoy, no todos estos se encuentran reconocidos, ni consagrados como tales en

nuestro país. Sin embargo, constituyen un marco de expectativas para el desarrollo humano que, por cierto, la Fundación dota de alta significancia en los procesos de superación de pobreza e inclusión social.

**LOS ÁMBITOS PRIORIZADOS DE UMBRALES SOCIALES, SE FUNDAN EN EVIDENCIA EMPÍRICA, TEÓRICA Y CONSENSOS DE LA COMUNIDAD NACIONAL E INTERNACIONAL**



Visto así, las propuestas que a continuación se presentan buscan actuar de manera transversal al interior de cada área de política.

**PROBLEMÁTICAS PRIORIZADAS EN ESTA VERSIÓN UMBRALES SOCIALES, DETALLADA POR ÁMBITO**

<b>EDUCARSE</b>	Educación Inicial Educación Básica Educación Media	Educación Superior Educación Continua
<b>VIVIR SALUDABLEMENTE</b>	Promoción Prevención Recuperación	Rehabilitación Cuidados Paliativos
<b>TRABAJAR</b>	Activación / Inserción Laboral Condiciones Laborales Seguridad Social	
<b>HABITAR</b>	Vivienda Barrio / Asentamiento Conectividad (Física / Remota) Ciudad	
<b>PARTICIPAR</b>	En La Comunidad En Programas Sociales En Los Gobiernos Locales	
<b>EDUCARSE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Superar la segmentación socio-educativa del sistema escolar</li> <li>• Hacia una escuela libre de violencia</li> <li>• Fortalecer la educación pública como imperativo de integración social.</li> <li>• Fortalecer la formación inicial docente en contextos de pobreza</li> </ul>	
<b>VIVIR SALUDABLEMENTE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El cuidado y mantención de la salud en todos los sectores y en todo el ciclo de vida.</li> <li>• Hacia la atención recuperación de la salud oportuna e integral. Reforzamiento de GES.</li> <li>• Formación del equipo de salud para trabajar en contextos de pobreza</li> </ul>	
<b>TRABAJAR</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Educación para el trabajo</li> <li>• Apoyo a la inserción y formalización laboral</li> <li>• Apoyo a la actividad económica en empresas de menor tamaño.</li> <li>• Salario mínimo</li> <li>• Negociación colectiva</li> </ul>	
<b>HABITAR</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Favorecer acceso más allá de los marcos de la propiedad,</li> <li>• Transitar desde el subsidio familiar a un esquema de integración (suelo, localización)</li> <li>• Mejorar y ampliar vivienda social de larga data</li> <li>• Recuperar barrios vulnerables</li> </ul>	
<b>PARTICIPAR</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hacia una política fundada en el diálogo social.</li> <li>• La participación al centro de la gestión de las políticas sociales.</li> <li>• La participación en el gobierno local</li> </ul>	

## UMBRALES SOCIALES EN EDUCACIÓN

La educación es un proceso mediante el cual se transmiten, adquieren, desarrollan o ensayan capacidades físicas, intelectuales, emocionales; conocimientos, habilidades, valores, costumbres, etc. que tienen por propósito que las personas puedan integrarse, desenvolverse, contribuir, etc. a su comunidad, la sociedad o en su núcleo familiar. Para ello es fundamental aprender a conocer, a ser, a vivir juntos (estar) y a hacer. Tal educación debe habilitarlos para aprender y comprender, tener una inserción laboral adecuada, armonizar la vida familiar con la laboral, contar con niveles adecuados de destrezas y conocimientos, ejercer sus derechos ciudadanos, continuar estudios superiores y adaptarse a sociedades de aprendizaje permanente (Delors, 1994). Esta es una definición que comparte la FSP y refiere a una forma de comprender la educación como una experiencia holística, permanente y sinérgica, cuyas fronteras se desdibujan con los otros ámbitos del bienestar: vivir saludablemente, trabajar y crear, habitar de manera segura e integrada, etc.

Desde una comprensión multidimensional de la pobreza, la educación juega un papel crucial en la realización de diversas necesidades humanas y contribuye al despliegue y desarrollo de varias de las capacidades elementales propuestas por Amartya Sen para comprender el fenómeno. Por lo tanto, vivir experiencias educativas positivas y sistemáticas, constituye uno de los pilares más relevantes para el logro de bienestar presente y futuro, el desarrollo de la autonomía y el ejercicio de la libertad de las personas, es decir, es uno de los ejes de todo proceso de superación de la pobreza.

En este contexto, la sociedad ha convenido, progresivamente, que todos/todas quienes formamos parte de ella, transitemos, al menos, por un conjunto acotado de experiencias educativas, las cuales explican, de manera importante, nuestras posibilidades de ser y hacer. Se trata de las experiencias de educación de nivel básico y medio<sup>27</sup> que cuentan con importantes antecedentes históricos y fueron las primeras en consagrarse como umbrales por debajo de los cuales ningún ser humano debía estar. En los últimos lustros se ha ido sumando la etapa inicial de la vida, y también empieza a resonar con fuerza la vivencia de experiencias educativas de nivel superior y continuas en general.

---

<sup>27</sup> Entendemos por ello, experiencias que deben permitir/favorecer la adquisición de conocimientos, habilidades, competencias/desarrollos definidos como básicos o intermedios por la sociedad y que están íntimamente ligados a la etapa del ciclo vital que estén transitando los sujetos.

Sin embargo, en la actualidad, uno de los mayores problemas es que la forma de producir, distribuir y finalmente vivir estas experiencias es muy desigual, debilitando el desarrollo de trayectorias educativas equivalentes entre individuos provenientes de distintos lugares de residencia y/o estratos socioeconómicos. Aún cuando Chile exhibe una cobertura de servicios educacionales básicos y medios bastante amplia -que permite, potencialmente, que todo el que quiera estudiar su ciclo primario y secundario lo pueda hacer-, la calidad de los servicios presenta fuertes diferencias, lo que termina convirtiéndose no sólo en un importante obstáculo para la superación de la pobreza, sino en un mecanismo que “produce” un nuevo tipo de pobreza.

Hoy, el país debate sobre estos temas y son varias las iniciativas ciudadanas y legales con los que se está tratando de hacer frente a la “crisis del sistema educativo”. Muchos de los diagnósticos y lineamientos que se han ido levantando refieren a la inequidad educativa que enfrentan los estudiantes y a la hipersegmentación de la oferta educacional que se ha generado y agudizado en la última década.

La creación del mecanismo de subvención preferencial y la Ley General de Educación, dan importantes pasos en la generación de condiciones más favorables a la inclusión educativa en enseñanza básica y para el mejoramiento de la calidad, al incorporar algunos requisitos técnico-pedagógicos a sostenedores y docentes, que si bien no logran garantizar todas las dimensiones de la calidad de este proceso, otorgan un mejor piso para la implementación de escuelas responsables de los aprendizajes de los estudiantes. Este último aspecto ha sido reforzado con la creación de la Superintendencia de Educación y la Agencia de Calidad de la Educación.

**Recomendaciones de política.** Generar mecanismos que superen la segmentación socioeconómica y cultural del sistema educativo y aseguren calidad para todos los sectores, en especial para las comunidades en pobreza, es tanto un imperativo ético como una obligación en la que el Estado no puede escatimar esfuerzos. El país debe dar señales claras y contundentes sobre la importancia que tiene iniciar acciones decididas que permitan mejorar las oportunidades de aprendizajes y asegurar trayectorias educativas exitosas a las personas de los grupos vulnerables. Más aún, si se pretende atender las aristas relacionales de la pobreza.

Los cambios que requiere la educación deben ser profundos y estructurales. Refieren tanto a la organización, financiamiento y resultados del sistema educativo, como a la estructuración de la carrera docente y de las competencias de los y las profesoras para enseñar en los nuevos contextos sociales, en especial, de pobreza urbana. Debemos continuar y profundizar este debate y avanzar en acuerdos que resuelvan esos nudos. Debemos ser capaces de revitalizar, a nivel de la discusión pública, el estrecho vínculo entre los procesos de superación de pobreza al largo plazo y la educación.

1. **Debemos terminar con la segregación del sistema educativo.** Desde la FSP sostenemos que la segregación educativa perjudica la distribución y transferencia de capital cultural; limita la integración social y la equidad de aprendizajes y se expresa en desigualdades intolerables e irremontables de capital humano y capital social. Estudios que abordan la integración en aula indican que incluso pagando los costos de transporte asociados, estas políticas pueden ser entre tres y cinco veces más rentables socialmente que las de subvención preferencial. La evidencia además indica que con un límite de 40% de alumnos vulnerables en aulas integradas, los resultados de los estudiantes no vulnerables no disminuyen en absoluto, mientras que los alumnos más vulnerables mejoran radicalmente porque aprenden de sus compañeros.

Entendiendo que el sistema escolar debe promover la equidad de los aprendizajes, a partir del encuentro social y participación, pasa por una serie de políticas que reviertan un enfoque centrado en la competencia para dar paso a un sistema educativo con lógicas colaborativas e integradoras, proponemos:

- a. **Redefinir el concepto de calidad.** Los ranking derivados de pruebas como el Simce y PSU han tenido consecuencias negativas porque hace comparaciones injustas dado que no considera contexto y porque se reduce brutalmente el concepto de calidad. Estas señales terminan aislando/haciendo a los estudiantes en pobreza en ciertas escuelas, ya que son los que tienen más dificultades para acceder a otros establecimientos, tomar decisiones, etc. Por eso, es clave que el sistema se rija por una concepción de calidad distinta a la actual, que incluya otras dimensiones y formas de análisis de desempeño, que complementen las estrategias cuantitativas. Unesco propone estructurar la noción de calidad de la

educación en base a los siete dominios, que corresponden a: bienestar físico; socio y emocional; cultura y las artes; alfabetismo y comunicación; perspectivas de lectura y cognición; conocimientos básicos de aritmética y matemáticas; ciencia y tecnología. Para efectuar esta medida, sólo se requiere modificar la Ley 20.529.

- b. **Promover una composición heterogénea en las escuelas del sistema público, limitando las prácticas de selección y expulsión.** La selección y expulsión acrecienta el aislamiento/hacinamiento social de los estudiantes provenientes de familias y comunidades más afectados por la pobreza, en determinadas escuelas. La LGE en su artículo 12 prohíbe la selección hasta sexto grado por rendimiento académico o por antecedentes socioeconómicos, mientras que en su artículo 11 prohíbe expulsión o suspensión por no pago, cancelación de matrícula por rendimiento o por una repetición. Pero, en ocasiones, estas restricciones son burladas y no existen medidas que contrarresten activamente estas prácticas. Por lo tanto, se requiere reforzar la fiscalización del cumplimiento de esta normativa, fortaleciendo el rol de la Superintendencia de Educación y sancionar en aquellos casos en donde –se compruebe – no se cumple con la ley. Junto con ello, extender lo dispuesto en el artículo 12 para que abarque a todos los cursos de enseñanza obligatoria, es decir, hasta 4<sup>º</sup> medio en educación secundaria, que constituye una etapa decisiva en la proyección educativa y laboral de los jóvenes.
- c. **Reducir gradualmente el financiamiento compartido y el lucro en la educación subvencionada por el Estado.** El financiamiento compartido es una práctica que segrega no sólo a los niños de familias que no quieren o pueden pagar adicionales, sino que crea comunidades escolares diferenciadas por sus capacidades de pago, generando segmentaciones educativas adicionales a los fenómenos previamente identificados. Dado lo anterior, es urgente que el financiamiento compartido o copago sea gradualmente eliminado en un plazo de seis años, aproximadamente, hasta suprimirlo definitivamente, en la medida que aumenten los recursos de la subvención (modificar art. 16 del DFL 2 de Subvenciones de 1996). Se estima una inversión aproximada de US\$ 500 millones por año en el largo plazo.
- En tanto, la evidencia internacional ha demostrado como las lógicas de mercado y el lucro no funcionan de manera adecuada en los sistemas educativos. Al ser la generación de utilidades el fin del proceso educativo, se producen incentivos para

“reducir costos”, invirtiendo menos en el personal docente, administrativo, o de servicio; se ahorra en la compra de materiales e infraestructura para el aprendizaje, o se excluye a los alumnos más difíciles de educar, para los que se requieren más tiempo y recursos. Adicionalmente, introduce competencia basada en publicidad y marketing entre escuelas, lo que no contribuye a abordar adecuadamente las inequidades sociales de base en los procesos educativos en territorios vulnerables. En este marco, se debería avanzar hacia el fin del lucro, dado que genera distorsiones en el sistema educativo en materia de gestión escolar y competencia de fines.

**d. Crear un nuevo sistema de financiamiento de la educación preescolar y escolar.**

El esquema de financiamiento sustentado en el subsidio a la demanda introduce incentivos a un tipo de competencia entre establecimientos, que termina atentando contra la integración social y la equidad educativa. Además, el sistema de subvenciones entrega a los establecimientos un monto total de recursos que es variable (depende de la asistencia de los alumnos) en un esquema de gastos fijos, lo que deja muy expuesto a los establecimientos a vaivenes de más o menos recursos. Es así como se propone crear un modelo de financiamiento que refleje de manera apropiada la estructura de costos de los establecimientos, considerando:

- i. Monto de recursos por estudiante según rangos de asistencia para no desincentivar la preocupación por este tema en las escuelas.
- ii. Monto de recursos por aula, que dependerá del nivel de enseñanza y de sus características territoriales, para costos vinculados con el salario de los docentes y de otros profesionales.
- iii. Monto de recursos por establecimiento, para costo de equipo directivo y administración y mantención.
- iv. Monto de recursos por sostenedor, costo profesionales que lo compongan y los gastos de la complejidad del territorio al que el sostenedor atiende.

Esta propuesta no implica mayores recursos, sino que otra forma de entregarlos, en donde se considera subsidio a la oferta (60% costos fijos) y subsidio a la

demanda (40% por asistencia) y la modificación al DFL 2 de 1996 sobre Subvención del Estado.

**e. Primera prioridad de equidad educativa: primera etapa de la vida.** Como mencionáramos en las propuestas entregadas por la FSP en 2005 y 2009, el desarrollo infantil temprano es clave para los procesos de integración social en el futuro. Rutter (1998; 2006)<sup>28</sup> y otros, han generado importantes conocimientos sobre los efectos de las intervenciones tempranas en la inserción a la escuela, las habilidades para la vida y la productividad. La efectividad de dichas intervenciones ha sido ampliamente comprobada, por ejemplo, por Heckman (2005), siendo estas ganancias notoriamente relevantes en familias con un menor grado de educación formal, especialmente de la madre.

Este proceso de potenciación depende de una combinatoria de factores neurológicos y de ambiente socioafectivo que generan las bases para el desenvolvimiento físico, cognitivo y social. Los efectos de las intervenciones tempranas tienen un carácter duradero, dado el efecto acumulativo que tienen, tanto a nivel psicológico como neuronal, que se produce en momentos específicos del desarrollo denominado “períodos críticos o sensibles” o bien “ventanas de oportunidad”. De allí se deriva que las oportunidades o riesgo que enfrenten los niños en sus primeros años de vida influirá de manera decisiva no sólo en sus condiciones de salud y desarrollo cognitivo presente, sino que se prolongarán hasta las etapas posteriores del desarrollo.

Por ello, se debe reactivar con mucha fuerza la intervención en primera infancia y preescolar. Esto implica reestablecer la prioridad de agenda del Sistema de Protección a la Infancia en los sectores de educación y salud de manera coordinada e integrada. Debe existir obligatoriedad de implementación en todas las comunas y en cada municipio deberá crearse un dispositivo de coordinación entre el sistema de salud primario y el sistema escolar local, que maneje recursos que permitan financiar las actividades de articulación y difusión. En el caso de la educación, la tutela sobre los proveedores de educación preescolar estará a cargo de las futuras Entidades Administradoras Locales.

---

<sup>28</sup> Rutter, M. 2006. Is Sure Start and Effective Preventive Intervention? En *Child and Adolescent Mental Health*, 11, 3, p. 135-141.

Debe existir un plan concordado con los padres, de involucramiento parental con base comunitaria, es decir, donde padres o adultos responsables de los y las niñas, sean capacitados y puedan participar de estrategias educativas abiertas a la comunidad, para asegurar la corresponsabilidad en el proceso que deberán vivir sus hijos, favoreciendo espacios de encuentro y cuidado colectivo entre las familias que se encuentran en etapas tempranas de crianza. Asimismo, deberán reforzarse las medidas de derivación oportuna para resarcir tempranamente situaciones de retraso o rezago en el desarrollo.

f. **Medidas de protección en educación superior.** Cada vez son más los jóvenes que provienen de familias en situación de pobreza que asisten a instituciones de educación superior. Sin embargo, un gran número de ellos no cuenta con adecuados sistemas de apoyo económico que les permitan soportar los gastos sin trastornar el presupuesto mensual de sus hogares. Tampoco está asegurado que el conjunto de las instituciones que proveen educación superior, en especial Centros de Formación Técnica e Institutos Profesionales, ofrezcan carreras con destinos laborales claros o que se desarrollen en el marco de estándares conocidos y convenidos de calidad educativa. Muchas de estas instituciones ni siquiera están acreditadas o certificadas.

Esta situación reviste una enorme gravedad, no sólo porque los jóvenes de familias en pobreza/vulnerables deban recurrir a prácticas de alto endeudamiento, sino también porque los costes económicos en los que incurren tampoco aseguran réditos futuros claros.

El arribo de más jóvenes de sectores en pobreza a la educación superior debe ir de la mano de estrictas medidas de protección hacia ellos, para evitar que sean doblemente vulnerados por instituciones que exigen pago de aranceles y que, además, no garanticen ni calidad ni destino laboral. Así visto, debe establecerse medidas/señales que protejan la integridad económica y social de las familias de las cuales provienen. También, debe garantizar que ninguna de las instituciones a las que acceden ofrezca una carrera de mala calidad y sin un claro destino vocacional y/o laboral.

En esa dirección se propone: (i) Reforzar la protección financiera a todos los jóvenes<sup>29</sup> que deseen estudiar carreras técnico-profesionales, estableciendo la exención de pago de bolsillo por dos años (que corresponden a la duración de una carrera superior en CFTs)<sup>30</sup>. Se sugiere aplicar los mismos principios de financiamientos expuestos para educación preescolar y escolar<sup>31</sup>; (ii) Que exista la obligatoriedad de acreditación y certificación de toda institución superior, en un plazo máximo de dos años, que incluyan prácticas de intermediación e inserción laboral, en especial, CFTs e IPs. (iii) Crear Entidades de Regionales de Educación Superior que tengan entre sus facultades la aprobación de nuevos establecimientos técnico profesionales de nivel superior y nuevas carreras, sobre la base de las necesidades sociales y productivas del territorio. La composición de estos Consejos debiera incluir representantes del mundo público/estatal, empresarial (en sus distintos tamaños), social, educativo.

- 2. Reconstruir y revalorizar la educación pública.** Disponer de una oferta de educación pública de calidad en todas las localidades de Chile es la esencia de un proyecto país-republicano que vele por el cumplimiento de los acuerdos básicos como la no discriminación, igualdad de oportunidades y con independencia de la cuna donde se nació. Según la Casen 2011, el 23,8% de niños hasta cinco años viven situación de pobreza. En personas desde seis años y más, este porcentaje baja a 13,7%. Asimismo, estudios indican que para niños entre 3 y 5 años con menor capital cultural, el beneficio de la educación parvularia es mayor, adquiriéndose mejoras particularmente en las áreas de la cognición, lenguaje y en la preparación escolar. Se ha avanzado en cobertura, pero es menor medida en segmentos más pobres; existen fuertes inequidades de financiamiento entre establecimientos y hay falta de institucionalidad y articulación, lo que se traduce en debilidad para garantizar estándares mínimos. Los efectos regresivos y de debilitamiento de la educación pública que ha traído la municipalización deben ser resueltos a la brevedad. Esto implica, comprender lo público como espacio de encuentro, convivencia y re-unión, que fortalezca los sentimientos de filiación y pertenencia social y que favorezca

---

<sup>29</sup> Considerar la aplicación de medidas que excluyan a los segmentos de mayor ingreso.

<sup>30</sup> Esta medida implica extender la subvención (becas).

<sup>31</sup> Esta medida, además, pretende dar una fuerte señal al sistema para reequilibrar la proporción de profesionales v/s técnicos de nivel superior.

la construcción de imaginarios comunes en base a valores compartidos. Para ello proponemos:

- a. **Crear Agencia Nacional de Educación Pública** para velar por el adecuado y correcto desarrollo de la educación preescolar y escolar financiada por el Estado.
  - b. **Crear Entidad de Administración Local (EAL)** comunales o provinciales, que esté encargado de la gestión del sistema escolar local y tendrán a su cargo los establecimientos que pertenezcan en la actualidad a los municipios.
    - i. **La administración de estas EAL debe ser descentralizada**, con participación relevante de los actores locales. Se debe asegurar la adecuada composición en sus directorios, con presencia de actores locales, incluidos representantes de los gobiernos locales, provinciales o regionales, dependiendo del nivel de agregación territorial de la EAL.
    - ii. **Las EAL no pueden partir con un desfinanciamiento producto de deudas previsionales, bonos, retiros, u otros déficit de arrastre**, cualquiera haya sido su origen. Considerar plan de contingencia y revitalización inmediata en comunas con severa crisis financiera y de gestión (ley corta o glosa de ley de presupuestos).
    - iii. **Regulación a la entrada de nuevos establecimientos con financiamiento público, incluidos los sostenedores privados que opten a financiamiento del Estado.** La EAL estará encargada de estimar la demanda educativa insatisfecha en la zona, ya sea por cobertura o calidad. Asimismo, podrá determinar el cierre de los establecimientos que no cumplan con la normativa o exhiban un mal desempeño educativo. Este modelo requiere de cambios constitucionales y se debe dictar una nueva ley que dé origen a estas entidades.
3. **Fortalecimiento de la Formación y Carrera Docente y Directivos.** La calidad de la educación tiene como techo el nivel de formación y las condiciones laborales de sus educadores de párvulos, profesores y directivos, por lo que resulta clave lograr una elevada demanda de alumnos de buen potencial a la carrera de pedagogía, y una gran selectividad en el ingreso a los estudios de pedagogía debidamente reforzadas y acreditadas. Diversos estudios internacionales coinciden en que los docentes son el factor

al interior de la escuela más influyente para que los estudiantes logren aprendizajes significativos. Se ha descubierto que, además, el efecto de un profesor es acumulativo en el tiempo. Así “si dos alumnos promedio de 8 años fueran asignados a distintos docentes – uno con alto desempeño y el otro con bajo desempeño –, sus resultados diferirían en más de 50 puntos porcentuales en un lapso de tres años” (Barber & Mourshed, 2007). Por lo tanto, se sugieren las siguientes medidas:

- a. **En torno a la selección, ingreso y formación de los docentes.** La desregulación en la oferta educativa en la educación superior es especialmente sensible en Pedagogía. Esta es la carrera que más ha crecido en el último tiempo, tanto en número de programas como en matrícula. Entre el 2000 y el 2008, el número de carreras de educación aumentó de 249 a 738, y la matrícula del sector pasó de 35 mil a 92 mil alumnos. La matrícula de las universidades privadas aumentó en 813% en educación básica y 940% en educación media. Además, el 85% de la matrícula de Pedagogía Básica en 2008 pertenecía a instituciones de escasa o nula selectividad (con menos de 550 o no rinden)<sup>32</sup>. De forma concomitante: malos resultados en la Prueba Inicia. Para revertir esta situación, proponemos:
  - i. **Establecer una selección obligatoria** a la entrada de las carreras de Pedagogía, que combine pruebas estandarizadas con pruebas psicológicas, motivacionales e historial de los postulantes.
  - ii. **Incluir en el Proyecto de Ley de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior** (licenciamiento y acreditación) una normativa especial para las Pedagogías, de modo tal que de no cumplir con este ítem no obtengan o pierdan el reconocimiento oficial y/o la acreditación.
- b. **En torno a la habilitación e inducción del docente en el sistema escolar:**
  - i. **Establecer una evaluación obligatoria que habilite** a aquellos egresados de Pedagogía que pretendan ejercer en el sector subvencionado por el Estado (considerar una mención para trabajar en escuelas vulnerables o prioritarias).
  - ii. **Los resultados de esta evaluación deberían contemplar consecuencias para las instituciones formadoras.** Así, las instituciones que, por ejemplo,

---

<sup>32</sup> Datos extraídos de la consultoría realizada por Educación 2020 para esta propuesta.

habiliten a menos de un 80% de sus egresados, deben aplicar mecanismos de apoyo o compensación

- iii. **Debe existir un proceso de inducción docente en la escuela** a cargo de un mentor, periodo debidamente remunerado.

**c. En torno a la carrera docente y directiva: remuneraciones y condiciones de trabajo:**

- i. Reducir a la brevedad posible el porcentaje de horas en aula, uno de los más elevados del mundo.
- ii. Incentivar la contratación de tiempo completo para evitar el permanente desgaste de profesores que deben viajar de una escuela a otra para completar sus remuneraciones.
- iii. Salario de 57 UF como promedio en escuelas prioritarias más un porcentaje de horas no lectivas que aumenta a 35% (incremento cercano a los US\$ 2.000 millones anuales). Busca asegurar un piso cualitativamente superior a lo que hoy viven los profesores del país.
- iv. Revisar y financiar adecuadamente sus procedimientos de formación, selección, remuneración, inducción, evaluación de desempeño y apoyo permanente a competencias de directivos que hoy son menos del 10% de costo incremental de la CD.
- v. Preparación de los actores educativos para enfrentar las diferentes realidades sociales a las que se ven enfrentados.

## UMBRALES SOCIALES EN SALUD

Amartya Sen, junto con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), han sido categóricos al señalar que una de las capacidades humanas básicas para superar la pobreza se relaciona con vivir vidas lo más largas y saludables posibles. En efecto, el desarrollo de proyectos de vida, el despliegue de los propios talentos, conocimientos y habilidades personales, así como el aprovechamiento de las oportunidades que ofrece la sociedad y el entorno vital, depende - de modo relevante - de nuestro estado de salud físico y mental. Se trata de una condición necesaria para la realización de diversas actividades creativas, productivas, y colaborativas, que permiten alcanzar un desarrollo individual y colectivo pleno. La salud es el fundamento esencial que apoya y nutre el crecimiento, el aprendizaje, el bienestar personal, la plenitud social, la producción económica y la ciudadanía constructiva.

Así, vivir una vida larga y saludable constituye un recurso valioso para las personas que viven en situación de pobreza y vulnerabilidad. En contraposición, perder momentánea, progresiva y/o permanentemente un buen estado salud puede constituir un siniestro relevante y difícil de contrarrestar para las personas que viven en situación de pobreza y/o elevada vulnerabilidad, provocando un decaimiento en su nivel de bienestar (imposibilidad de adquirir satisfactores para las necesidades básicas) y sus funcionamientos básicos (como salir a trabajar, cuidar a los hijos, etc.) a niveles críticos.

La OMS define la salud como un estado de completo bienestar físico, mental y social y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades. Asimismo, este organismo releva la importancia de contar con una accesibilidad universal a intervenciones sanitarias promocionales, preventivas, curativas y de rehabilitación para toda la población a un costo asequible (WHO, 2010).

A pesar del sostenido crecimiento económico y desarrollo social que Chile ha tenido en las últimas décadas, el país enfrenta desafíos relevantes, tanto en relación con problemas de salud de la población y sus factores determinantes, como en la respuesta organizada de nuestra sociedad a dichos problemas.

Subsanar las inequidades en salud requiere poner especial atención a las condiciones y circunstancias de los grupos en situación de pobreza. Para ello, se deben impulsar políticas de salud y sociales con un enfoque progresivo, que aseguren la expansión de las garantías sociales y de ese modo, los grupos afectados por la pobreza, logren mejoramientos en salud tanto o más que los grupos más aventajados, que ya exhiben indicadores con desempeños muy positivos (Gwatkin & Ergo, 2011). En Chile, dada su geografía, debería haber un especial énfasis en potenciar y mejorar las condiciones para las regiones más alejadas de la capital.

Junto a estas transformaciones demográficas se han desarrollado cambios en la sociedad, lo que ha llevado a un perfil de causas de enfermedad y muerte caracterizado por el predominio de enfermedades no transmisibles, las que hoy representan más de un 60% de las muertes que ocurren cada año. Una de cada 7 muertes en Chile es directamente atribuible a la hipertensión, una de cada 8 muertes al consumo excesivo de sal, una de cada 10 muertes en al consumo de alcohol, una de cada 11 muertes al sobrepeso u obesidad, una de cada 11 muertes al tabaquismo directo y una de cada 13 muertes a los niveles de contaminación urbana (Minsal, 2008a). La mayor parte de la carga de enfermedad en Chile está determinada por el grupo de las enfermedades no transmisibles, las que representan el 84% del total de AVISA (Años de Vida Ajustados por Discapacidad, que combina los años perdidos por muerte prematura y los años vividos con discapacidad).

El ingreso de Chile a la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE), que agrupa a los países más desarrollados en el mundo ha significado que el estándar contra el cual se compara nuestro país sea más exigente. En este contexto, la situación relativa de Chile ya no aparece tan auspiciosa como al compararse con la realidad de los países latinoamericanos. A modo de ejemplo, con 2,3 camas por mil habitantes, Chile se ubica en el penúltimo lugar del ranking de camas hospitalarias por población, sólo superando a México que presenta 1,7 camas por mil habitantes, siendo el promedio de la OCDE de 4,9 por mil habitantes. Lo mismo ocurre con la proporción del gasto destinado a salud que se destina al sector público, que muestra a Chile, junto a Estados Unidos y México, entre los países con menor proporción del gasto destinado al sector público.

En la comparación con países de la OCDE resalta la segmentación por ingreso y riesgo del sistema de salud en Chile, que opera con lógicas diferentes para sus distintos componentes de seguros de salud. Fonasa, que es un seguro de salud solidario, tiene a cargo alrededor de 80% de la población, concentrando a personas en situación de pobreza, los enfermos crónicos y las personas de mayor edad, con un tercio del gasto promedio que tienen los afiliados al sistema de Isapres. Estas instituciones, las Isapres, capturan la cotización obligatoria, pero pactan el precio y la cobertura de sus planes, sin regirse con los principios de solidaridad y protección a lo largo de la vida, que caracteriza la seguridad social. En términos de la respuesta de la sociedad a los problemas de salud, la estructura dual del sistema de salud define un desigual acceso a los servicios de salud, determinado por el nivel socioeconómico.

**Recomendaciones de política.** Luego de la implementación del régimen GES, las prioridades se concentraron en las enfermedades incluidas en éste, lo que permitió corregir la profundidad de las inequidades recién expresadas, entregando certezas de atención donde no las había, protección financiera y reducción de tiempos de espera en áreas preferentes de la recuperación de la salud. No obstante, existen debilidades en el sistema que los usuarios del sector público relevan sensiblemente cuando son consultados. Por otra parte, está pendiente la segunda etapa de la reforma ligada a los temas de salud pública, tales como promoción y prevención de enfermedades no transmisibles y el desarrollo de un enfoque sanitario que implique el diseño de políticas que se adapten y acompañen las distintas etapas del ciclo de vida de forma más clara y deliberada.

1. **Reforzamiento de las GES: el crecimiento hacia dentro.** Se propone la implementación de medidas que favorezcan la profundidad y claridad de las prestaciones ya existentes; mejoren la adaptabilidad y adecuación cultural de las prestaciones (en especial en salud mental) y apoyen las funciones de cuidado de las familias en casos de discapacidad dependiente y semivalente, a través del cruce de instrumentos públicos. Se propone:
  - a. Asegurar cobertura completa para las enfermedades de cáncer, hipertensión, diabetes.
  - b. Fortalecer la integralidad de las prestaciones, incluyendo acciones garantizadas desde la sospecha/pesquisa precoz, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación. Hasta ahora GES contempla gran parte de estos aspectos pero de forma desmembrada y de difícil comprensión para los titulares.

- c. Ampliar el rango etario en el tratamiento de ciertos problemas que implican exclusiones poco comprensibles, por ejemplo: cadera, vesícula, sordera reversible, pérdida de visión, salud dental.
- d. Reforzar la estrategia de cuidados domiciliarios como parte de los tratamientos terapéuticos garantizados.
- e. En materia de calidad, además de la existencia de protocolos y certificación/acreditación, debe garantizarse la segunda opinión terapéutica en enfermedades graves, que requieran cirugías de riesgo o tratamientos de alto costo o extendidos en el tiempo.
- f. Incorporar protocolos de tratamiento con énfasis preventivo en Modalidad de Libre Elección (MLE) e incluso en Isapres y exigir un enfoque sanitario en aseguradoras y proveedores privados.
- g. En materia de protección financiera, cumplir con la protección financiera de medicamentos vinculados a enfermedades priorizadas en GES, de manera de reducir significativamente el gasto directo de bolsillo de las familias tanto en exámenes y procedimientos diagnósticos como en los copagos en el resto de las prestaciones de salud. En esa dirección, se propone crear un Fondo Nacional de Medicamentos con financiamiento público que incorpore una bonificación para el Listado Nacional de Medicamentos para tratamiento general y crónicos según tramos de ingreso, y de un 100% para medicamentos de alto costo para enfermedades raras o de terapias que aseguren efectividad en la recuperación de la persona.
- h. En el caso de salud mental: se propone incluir mayor especificidad en los diagnósticos de salud mental, dejando la generalidad que existe hoy respecto a la depresión y asegurando canastas de medicamentos acordes a un set mayor de patologías relacionadas. Asimismo, favorecer el acceso temprano a tratamiento a través de pesquisa precoz (aplicación de cuestionario breve, detección en visita domiciliaria). Fortalecer la adherencia al tratamiento por medio de profesional de salud referente y desarrollo de un tratamiento culturalmente apropiado. En cuando a la calidad de prestaciones, se plantea que protocolos de atención deben incluir dimensión de reintegración social de los pacientes a través de intervenciones familiares, grupos de autoayuda y tratamiento asertivo

comunitario. En el caso de la discapacidad mental, considerar servicios de proximidad al hogar; empleo con apoyo y mediación para la ejercer derecho a la vivienda e ingresos.

2. **Enfoque de Salud en todas las políticas.** Hoy sabemos que las enfermedades crónicas no transmisibles como la obesidad tienen una etiología multifactorial, donde factores genéticos y metabólicos influyen considerablemente al igual que la inactividad física, y los malos hábitos alimentarios. Sin embargo, los elementos de índole sociocultural, económica y cultural se van posicionando cada día con más fuerza como componentes causales relevantes que son por lo mismo, necesarios de examinar. No es novedad que la obesidad sea más prevalente en mujeres y en aquellos estratos de la población con menor nivel educacional y socioeconómico, situándonos claramente en un problema de desigualdad social complejo. Por lo mismo es necesario revisar e incorporar propuestas que se acerquen a la realidad no sólo desde la perspectiva biomédica, sino que aborden este problema desde una perspectiva más amplia y que incorpore las dimensiones social, económica y cultural.

Los determinantes sociales de la salud, que corresponden a las condiciones sociales en las cuales transcurre la vida diaria, contemplan tanto el contexto social como a los procesos, mediante los cuales, dichas condiciones o circunstancias se traducen en consecuencias para la salud. Entre éstos, los determinantes estructurales, aquellos que por sí solos pueden explicar desigualdades en salud, son el nivel educacional, ingreso y posición laboral. En 2006, bajo la presidencia de Finlandia, la Unión Europea adoptó el lema de “Salud en todas las políticas” (STP), reconociendo así que la salud es influenciada en gran medida por las acciones de otros sectores. Esta primicia se mantiene en la actualidad (Leppo, Ollila, Pena, Wismar, & Cook, 2013), siendo reforzada en la 8ª Conferencia Mundial de Salud realizada en 2013. Por lo tanto, para poder orientar políticas públicas que efectivamente promuevan un país más saludable, es fundamental entender que la salud es un objetivo de desarrollo de todo el Estado y no solo un tema sectorial. Esto requiere fortalecer el rol rector y regulatorio del Estado. STP involucra a todos los sectores con la participación ciudadana, en todos los niveles desde el espacio local, comunitario y municipal, hasta el nivel nacional (Leppo et al., 2013).

Así visto, el Ministerio de Salud deberá generar orientaciones vinculantes que permitan promover protocolos y la inclusión de parámetros de salud en las políticas y programas de trabajo, hábitat, educación, por medio de un instructivo presidencial que obligue a preparar, entregar y discutir recomendaciones con los diseñadores de política sectorial, que atiendan los efectos de sus políticas en la salud de la población, idealmente ex-ante. Se recomienda empezar con las carteras de Educación, Trabajo, Medioambiente y Vivienda.

### **3. Enfoque de salud en todas las etapas de la vida.**

- a. Revitalización de la intervención en primera infancia:** gran parte de los problemas actuales en salud están relacionados a los estilos de vida, los que a su vez están determinados en gran medida por las condiciones sociales en las que transcurre nuestra existencia diaria, incluso desde los primeros mil días críticos, es decir, desde la gestación y los primeros dos años de vida, determinando la expresión de nuestro máximo potencial genético. Este periodo constituye una ventana de oportunidades para desarrollar políticas públicas de protección social que permitan un “arranque” parejo desde el inicio y acompañen durante el curso de la vida. Por eso, se propone reforzar la intervención integral en la primera infancia a partir del modelo de consejería con base comunitaria, más visita domiciliaria como estrategia de atención, generación de apego seguro, desarrollo psicomotor, actividad física desde la cuna y alimentación/nutrición, estimulación emocional y cognitiva de niñas y niños y facilitación de lazos afectivos entre padres/cuidadores y niñas/niños, como los principales ejes de preocupación de la población.
- b. Especialización en adolescencia y juventud en atención primaria (10 a 24 años):** la Encuesta Nacional de Salud (2009) revela que los jóvenes presentan altas prevalencias de enfermedades crónicas tales como obesidad, hipertensión, diabetes y trastornos del ánimo. Por ello se sugiere la atención especializada en esta etapa de la vida marcada por las transformaciones físicas y emocionales de los jóvenes.

c. **Programas de salud preventivos para adultos activos:** 11 de cada 100 trabajadores refieren que tienen problemas de salud provocados o agravados por el trabajo. Esto se resuelve habitualmente, para los trabajadores formales, entre empresa-trabajador-mutual, pero fuera del marco de políticas sanitarias. Generalmente, el trabajador tiene dificultades de comparecer a los controles de salud, por lo que se propone establecer por ley el acceso a controles de salud preventivos y recuperativos, equivalente al ejercicio de licencias médicas.

d. **Crear un sistema de acción integral para adultos mayores similar a Chile Crece Contigo:** en Chile, los cambios demográficos se han expresado, entre otros, en un incremento notable de la expectativa de vida y el creciente peso relativo de los adultos mayores en el total de la población. La expectativa de vida se ha incrementado desde 54,8 años en 1950 a los 79,1 años actuales, lo que se asocia a un importante aumento de la población de 60 y más años, que constituían 5,5% en 1990 y hoy representan 15,6%. Este cambio determina que uno de los aspectos en los que es necesario y urgente concentrar esfuerzos de política pública, es el de envejecimiento de la población. El modelo biomédico es insuficiente para poder abordar esta compleja problemática, requiriéndose enfoques más amplios, transectoriales, que fortalezcan un envejecimiento activo y saludable. Para ello se propone un sistema integral de acompañamiento y protección, en base a control, consejería, visita domiciliaria y apoyo en red comunitaria más la suplementación de vitaminas y minerales, vacunación, acceso al Programa Nacional de Alimentación Complementaria del Adulto Mayor (Pacam), a algunas intervenciones en condición física y a otros beneficios tales como hospitalización con atención integral, manejo de postrados y cuidados paliativos en el hogar (cuidadores capacitados y remunerados).

4. **Potenciación del modelo y equipo de salud.** Frente a los problemas de atención, se requiere avanzar en resolutiveidad y trato. Con este fin surgió y se adoptó en el año 2003 el enfoque y modelo de atención familiar, el que con la pertinente capacitación, pretende aumentar la resolutiveidad y calidad de la atención. Sin embargo hasta ahora se han detectado deficiencias en su implementación debido a recursos humanos insuficientes en

número o capacitados de manera deficiente, infraestructura inadecuada, falta de aspectos psicosociales, enfoque asistencial, individual e intercultural.

Actualmente más del 80% de la Atención Primaria de Salud (APS) declara funcionar con modelo de salud familiar y comunitaria, pero sólo el 3% de los médicos en APS cuenta con especialidad de Medicina Familiar. En tanto, la Organización Panamericana de Salud (OPS) señala la necesidad de contar con tres médicos y 25 profesionales cada 10.000 habitantes. En Chile sólo hay 1,4 y 11,7, respectivamente, es decir, el país presenta un déficit de un 53,2% en relación a la recomendación internacional. Es importante señalar que, además, este déficit no es homogéneo en todo el país, acentuándose en las zonas extremas. Dado lo anterior, proponemos:

- a. **Modelo fortalecido de atención familiar y comunitaria de salud:** se propone la formación de equipos en salud familiar y comunitaria en contextos de pobreza por universidades y post capacitación; aumentar la dotación y equipo base (médico, enfermera, nutricionista, asistente social, matrona, psicólogo, kinesiólogo, odontólogo y técnicos).
- b. **Implementación completa de la Ley de Derechos y Deberes:** debe tomarse medidas intensivas de difusión entre los pacientes del nuevo marco, así como capacitación y entrenamiento para funcionarios y personal de salud en los centros de atención, lo que implica también destinar presupuesto necesario.
- c. **Potenciar al equipo de salud:** con capacitación continua, buen trato y sueldo digno. Equipos de salud deben brindar atención de calidad con pertinencia cultural, de género y edad a la población beneficiaria. Reforzar en recuperación, el entrenamiento en Enfermedades Crónicas No Transmisibles (ECNT), las discapacidades, los problemas sociales y el envejecimiento de la población.

## UMBRALES SOCIALES EN HÁBITAT

Desde una perspectiva multidimensional e integral de la pobreza y el desarrollo, la vivienda, el barrio/asentamiento y la ciudad, son satisfactores muy importantes para la realización de necesidades de protección, abrigo, identidad, pertenencia/participación, entre otras. La vivienda y el hábitat en un sentido más específico, constituyen recursos y activos para apoyar procesos de superación de pobreza y de desarrollo en el mediano, largo plazo. Es por ello que la vivienda y las características de su medio circundante, siempre han estado entre las prioridades de las personas en situación de pobreza junto con el trabajo, la salud, la alimentación y una buena educación. Lo anterior resulta clave para entender la gravedad de la segregación espacial existente en nuestras ciudades, donde suelen superponerse desigualdades en los servicios de transportes, salud, educación, seguridad, entre otros<sup>33</sup>. La calidad de vida de las personas depende, de manera fundamental, de las condiciones de las viviendas que habitan, así como también del barrio o localidad donde se emplazan. Esta mirada integral, es la orientación general para la elaboración de política que entrega el concepto de derecho a una vivienda adecuada, concepto que si bien no está contemplado en nuestro ordenamiento jurídico, si es parte de las obligaciones que Chile ha suscrito en el plano internacional.<sup>34</sup>

En este contexto, la realidad chilena muestra un importante parque de viviendas sociales construidas, con severos problemas de subvaloración y hasta de obsolescencia en su materialidad, con el consiguiente deterioro de los conjuntos habitacionales. Es así como muchas de las familias beneficiarias de programas de vivienda en las últimas décadas, enfrentan una realidad en la que su umbral de hábitat está claramente bajo un estándar que se considera esencial. Ellos enfrentan problemas añadidos de segregación y estigmatización social, complejas situaciones de seguridad ciudadana y deben asumir costos adicionales de transporte y acceso a servicios al estar localizadas en zonas débilmente provistas de equipamientos, servicios y

---

<sup>33</sup> “Las políticas que permitieron disminuir el déficit habitacional descuidaron la localización, generaron concentración de pobreza, inseguridad, hacinamiento, mala conectividad y falta de acceso a bienes públicos urbanos. La desigual distribución del ingreso existente en nuestro país se materializó en nuestras ciudades y centros poblados.”

“Las herramientas con que el país cuenta para asegurar un desarrollo sustentable, que considere sus efectos en las personas y el territorio, son insuficientes”. Política Nacional de Desarrollo Urbano: Ciudades Sustentables y Calidad de Vida. MINVU 2013.

<sup>34</sup> El artículo 11.1 del PIDESC establece el derecho a una vivienda adecuada y la Observación General N°4 del Comité de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, entrega los contenidos específicos del derecho. Se trata en definitiva de armonizar los atributos de seguridad de la tenencia, disponibilidad de servicios, facilidades e infraestructura, localización, gastos soportables, habitabilidad, protección financiera a los más pobres y adecuación cultural

comercio. De allí la necesidad de generar mecanismos que resguarden el acceso a los satisfactores mínimos de un habitar socio residencial digno, seguro e integrado, es tanto un imperativo ético como una obligación en la que el Estado no puede escatimar esfuerzos<sup>35</sup>.

Los cambios que requieren las políticas, y los programas de vivienda social, construcción de barrios, servicios esenciales, el transporte y la convivencia social y la seguridad ciudadana, son de gran envergadura. Debemos buscar modificar mucho de lo efectuado en materia habitacional sin dejar de reconocer el aporte desde los 90. A continuación se presenta un conjunto de propuestas agrupadas por aquellos ejes prioritarios que debieran encausar la política de vivienda y hábitat en los próximos años.

#### **PRIMER EJE. POLÍTICAS QUE DISMINUYAN LA SEGREGACIÓN ESPACIAL Y FAVOREZCAN LA INTEGRACIÓN SOCIAL.**

**Definición** por parte del nivel central, regional y local de zonas de renovación urbana, de remodelación urbana, zonas típicas y de resguardo patrimonial, dando señales precisas de recuperación urbana en barrios centrales y peri centrales.

**Recuperación** de los equipamientos urbanos y comunitarios, espacios públicos y comunitarios relevantes.

**Avanzar hacia la realización de** proyectos habitacionales públicos que efectúen innovaciones significativas respecto de lo tradicional. Con localización interior preferente, estándares constructivos superiores y con equipamiento y barrio integrado y con amplia participación ciudadana en su gestión. Ello puede suponer un número menor de proyectos nuevos para satisfacer la demanda y el déficit actual, pero de calidad superior. El déficit actual debe ser resuelto tanto con proyectos nuevos como con el uso eficaz del parque de viviendas antiguas que puedan ser mejoradas

**Construcción** de soluciones habitacionales colectivas, en torno a la identidad laboral, que debieran dar lugar a proyectos habitacionales con mayor sentido barrial y mayores niveles de cohesión e integración social entre las familias

**Establecimiento** de un conjunto de acciones de renovación urbana para mejorar densidades habitacionales. Con ello se pretende que el mejoramiento de las actuales viviendas sociales mejoren su valor y hacerlas objeto de aplicación de subsidios para nuevas familias sin vivienda, en un número superior a la aplicación de subsidios para nuevas construcciones.

Constitución de un **banco de suelos** para proyectos habitacionales y de equipamiento urbano.

**Incentivos** a la utilización de los sitios eriazos para proyectos de densificación que se efectúen en breve lapso.

## **SEGUNDO EJE: FORTALECIMIENTO DE LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA PARA LA INTEGRACIÓN.**

- Participación de las organizaciones de la comunidad para impulsar y sostener la nueva política del buen habitar.
- Participación desde la gestación de los proyectos, impulsando la cohesión de esas entidades, su compromiso creciente con la responsabilidad, y su contribución en la creación y recreación de villas y barrios.
- Reforzar la “demanda organizada” de los titulares, dispuestos a asociarse con las entidades públicas y de la sociedad civil.
- Recrear desde el sector público un sistema de nuevo trato y atención a las organizaciones.
- Recrear los compromisos para conseguir logros habitacionales y urbanos, que supongan compromisos compartidos y rendición de cuentas.

## **TERCER EJE: RENOVACIÓN DE LA INSTITUCIONALIDAD Y DEL FINANCIAMIENTO PARA LA INTEGRACIÓN SOCIAL**

Creación de un nuevo **Ministerio del Territorio y Ciudades**, que como entidad rectora, coordine ejecutivamente lo que efectúan el actual Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Bienes Nacionales, el Ministerio de Obras Públicas, el Ministerio de Transportes y el Ministerio del Medio Ambiente, potenciando la particularidad territorial de las políticas del habitar, con un rol clave de los Gobiernos Regionales y los municipios.

Establecimiento de incentivos para los habitantes de condominios de vivienda social para acciones de mejoramiento colectivo de sus viviendas, los espacios y servicios comunes, así al mejorar el barrio se valoran sus propiedades.

Creación de Corporaciones de Desarrollo Urbano, siguiendo la experiencia internacional para la asociación público-privada, que implique “compartir roles”, allegar recursos y llevar a cabo una creatividad superior en la recuperación y renovación de nuestras ciudades. El sector privado está llamado a desempeñar un rol fundamental en la estrategia, las políticas y los programas del Habitar. Pero se trata también de un rol que va más allá de responder a la demanda emanada de la entrega de subsidios a los usuarios. Se trata de un esfuerzo del sector privado sobre recuperación habitacional, revitalización, renovación urbana y mejoramiento de los barrios. Lo

propuesto lleva a adecuaciones y modificación legales y reglamentarias. Los Gobiernos Regionales podrían iniciar estas Corporaciones en todo su ámbito territorial y desde allí asistir a los Municipios con interesantes propuestas, cofinanciamiento e innovación.

## UMBRALES SOCIALES EN TRABAJO

Desde el enfoque de desarrollo humano, el trabajo constituye, ante todo, una actividad creativa que genera o produce valores de diversa índole. Así, el trabajo es concebido como un “estado de actividad” que se desarrolla y despliega a lo largo de la vida de las personas, y que posee la doble cualidad de ser fin y medio para un buen vivir.

Por su parte, el trabajo remunerado corresponde a aquella laboriosidad que es retribuida económicamente, habitualmente, por medio de un salario. Pero a través del trabajo no sólo se generan ingresos, también se ensayan, desarrollan, actualizan y transmiten capacidades físicas, intelectuales, emocionales; además de conocimientos, habilidades, valores, y costumbres, que tienen por propósito generar productos (bienes, servicios) valorados. Asimismo, el trabajo es un mecanismo de integración, cooperación y desenvolvimiento social, por lo tanto, permite a las personas contribuir a la sociedad, su comunidad o en su núcleo familiar.

Uno de los problemas más acuciantes que afecta a la población vulnerable y en pobreza del mundo es que, con cierta periodicidad o cronicidad, éstos no pueden acceder o desarrollar un trabajo remunerado, lo que perjudica sensiblemente su calidad de vida, sus posibilidades de participación socio-económica en la sociedad o inclusive disminuye el horizonte futuro de oportunidades de bienestar y funcionamiento social, producto de la profundidad de los daños que produce la imposibilidad de trabajar por períodos prolongados de tiempo. La imposibilidad de trabajar constituye una de las principales causas o consecuencias de la pobreza.

Sin embargo, no todo trabajo favorece el desarrollo humano en los términos presentados al comienzo. Trabajos precarios e informales, sumado a las peores formas de trabajo y las muy bajas posibilidades de elección sobre el espacio laboral donde se insertan los individuos, por el contrario, generan efectos negativos en las personas, limitando su desarrollo, perjudicando su salud física, psíquica, social, debilitando su capital humano, generando situaciones de pobreza humana, entre otros.

Con el objetivo de contrarrestar tales situaciones, la OIT propone el concepto de trabajo decente, el cual incluye una serie de exigencias tales como: (i) la retribución justa por el trabajo realizado,(ii)

habilitar a las personas para sobrellevar los costos asociados a la manutención de su vida, (iii) no debe poner en riesgo la salud y la vida, (iv) debe favorecer el aprendizaje, (v) asegurar el descanso, (vi) permitir la organización y (v) la libertad de trabajo.

Desde una comprensión multidimensional de la pobreza, el trabajo juega un papel crucial en la realización de diversas necesidades y capacidades humanas.

Sin embargo, en la actualidad, uno de los mayores problemas es que la forma de producir, distribuir y finalmente “vivir la experiencia laboral” y acceder a satisfactores como éstos es muy desigual, debilitando el desarrollo de experiencias laborales “equivalentes en decencia o dignidad” entre individuos provenientes de distintos lugares de residencia y/o estratos socio económicos. Aún cuando Chile exhibe una elevada demanda laboral, que algunos llegan a plantear como de “pleno empleo”, la calidad de las experiencias laborales presenta muy profundas diferencias, lo que termina convirtiéndose no sólo en un importante obstáculo para la superación de la pobreza, sino en un mecanismo que “produce” un nuevo tipo de pobreza. Muchos de los diagnósticos y lineamientos que se han ido levantando refieren a situaciones de informalidad, autoempleo forzado, excesivas diferencias salariales, subempleo, segmentación socioterritorial del mercado laboral a niveles locales.

La crisis de la experiencia laboral en contextos de pobreza y vulnerabilidad, también tiene efectos notorios y notables en la subjetividad de las personas, sin embargo, es un aspecto poco abordado en la discusión sobre las políticas públicas en trabajo, empero, son de elevada importancia cuando se integran los estándares del enfoque de derechos en política social.

Del estudio de Voces de la Pobreza, se extrae que las personas ponen el pivote de la superación en la dupla Educación - Trabajo. Ello es coherente con la definición existencia de pobreza vinculada al No SER y No HACER. Las personas declaran que hoy viven tales experiencias (de educación y trabajo) con dolor y malestar, producto de los malos tratos, la humillación, los bajos sueldos, la espera, la inestabilidad, la discontinuidad.

En ese marco, si bien las personas afectadas otorgan una gran importancia a la “(no) disponibilidad de ingresos (suficientes) en la experiencia de la pobreza”, se sostiene que esto no puede

confundirse en ningún caso, con que la principal causa o la principal solución al problema sean las fluctuaciones en el ingreso mensual de las familias. El déficit de ingresos es un indicador expresivo, más no comprensivo de la pobreza. Eso puede ser una de sus expresiones más sentidas, pero ello no nos puede llevar a confundir el combate a las causas y la construcción de soluciones sostenibles con medidas de alivio coyuntural.

Generar mecanismos que resguarden el acceso al trabajo y garanticen ciertas condiciones laborales, es tanto un imperativo ético como una obligación en la que el Estado no puede escatimar esfuerzos.

### **Recomendaciones de política:**

- 1. Creación de un sistema de información laboral simplificado.** Esta primera propuesta busca crear un mecanismo garantizado de formalización laboral tanto para trabajadores nacionales como extranjeros, a través de la inscripción automática en un registro laboral al momento de cumplir 18 años de edad, independientemente de si continúan estudiando o inician su inserción en el mundo del trabajo, a tiempo completo o parcial.

Proponemos que este sistema dependa institucionalmente del Ministerio del Trabajo. Asimismo, debe asegurarse la interoperabilidad con el SII, Fonasa e Isapres;; con la Superintendencia de Pensiones (AFC, AFPs e IPS), con la Superintendencia de Seguridad Social (Mutuales, Licencias Médicas, Compin), con el Sence, con Chile Califica, y con los demás sistemas con los que deba intercambiar información (Tesorería General de la República y comunales, entre otros). Este sistema de información, tiene por objetivo simplificar el acceso a prestaciones ligadas al trabajo, como por ejemplo:

- Asignaciones de empleabilidad por capacitación, bonificación, etc.
- Contribución a salud (cuando corresponda).
- Seguro contra riesgos de accidentes y enfermedades profesionales.
- Contribución a la vejez (cuando corresponda).

Dicho registro debe generar automáticamente un medio de pago y ahorro (por ejemplo Cuenta RUT), el que permitirá canalizar las futuras prestaciones económicas a las que el trabajador o sus cargas tengan derecho (por ejemplo, Ingreso Familiar Garantizado, ver propuesta en Capítulo Ingreso), becas de capacitación, financiamiento de prestaciones de salud, licencias médicas, entre otros.

- 2. Refuerzo al sistema de educación para el trabajo y capacitaciones en sectores vulnerables.** Se propone generar un sistema que incentive la educación para el trabajo e instrumentos de capacitación laboral y desarrollo de competencias.

Enfatizar las acciones en población joven de territorios vulnerables y deprimidos económicamente, donde casi la mitad de jóvenes de 20 a 24 años, de NSE Bajo, no estudian ni trabajan o tienen un vínculo con deserción al sistema, o cuentan con insuficiente preparación de la educación para el trabajo, o enfrentan el embarazo adolescente.

Estudios demuestran que la franquicia tributaria se utiliza en menos del 60% de su potencial y las capacitaciones que se financian con ella, operan en beneficio de los trabajadores de las grandes empresas y no es un instrumento adecuado para empresas con menos de 10 trabajadores.

Lo anterior, contempla la implementación de las siguientes medidas:

- a. Incorporar en el currículum de educación media, contenidos de orden vocacional y de formación que fomente proyectos de vida ligada a la inserción laboral, conocimiento de derechos, todo ello vinculado a la asignatura de educación ciudadana.
- b. Considerar para los jóvenes, el empalme con mecanismos de intermediación laboral, capacitación post secundaria y continuación de estudios superiores. Asimismo revitalizar las políticas de terminación de estudios con fuerte componente de apresto laboral.
- c. Facilitar acceso al menos a un programa de capacitación anual, para todas aquellas personas mayores de 18 años que no estén trabajando en empleos dependientes en territorios priorizados.

d. Subsidio de capacitación en Empresas de Menor Tamaño (EMT), en base a compromisos de mejoramiento de calidad de empleo.

- 3. Seguro de salud común.** En este caso se propone: Cobertura universal de todos los trabajadores, con énfasis en los independientes o EMT, que forman parte del registro laboral en sistemas de seguro de accidentes y enfermedades laborales.

Constituir el Registro Laboral de estas actividades, a partir de los diversos registros administrativos sectoriales y territoriales (patentes municipales). Calcular el riesgo medio por sector y aplicar a EMT durante los primeros 3 años de vigencia del sistema, y luego, tasas diferenciadas por grupos de riesgo más acotados. Establecer aporte anual anticipado, asociado a las patentes o declaración de impuestos. Considerar complementos (subsidios fiscales) a grupos priorizados por vulnerabilidad socio-ocupacional/territorial.

- 4. Sistema de asesoría para el uso de normas de transición municipal, tributarias, previsionales, laborales.** Teniendo presente las grandes dificultades de acceso a la información y demora en la tramitación administrativa, se propone un sistema que garantice a los micro y pequeños emprendimientos conocer y hacer uso de normas de transición tributarias, previsionales y laborales para su ingreso, desarrollo y salida, así como garantizar un entorno que favorezca el emprendimiento.

Ello facilitará que estos emprendimientos maduren como tales, centrando sus esfuerzos en el desarrollo del negocio, en un entorno que facilite su quehacer.

- 5. Accesibilidad a fondos y bienes públicos de fomento.** Se requiere mayor accesibilidad a instrumentos de apoyo y fondos públicos de fomento, a oportunidades en el mercado público y al uso de bienes de uso público, en esquemas simplificados.

Por ello, esta propuesta busca establecer un sistema que garantice a los ciudadanos en los territorios la posibilidad de emprender y de acceder a oportunidades derivadas de bienes públicos: recursos financieros, oportunidades de mercado y el uso de bienes.

Desde el punto de vista normativo esta garantía implica establecer la obligatoriedad de que existan esquemas simplificados competitivos, en los territorios, para tres bienes públicos:

- a) Recursos de fomento productivo, (Sence, Corfo, Indap, Fosis, etc.) en el marco de los planes de desarrollo territorial de la Agencia Desarrollo Regional
- b) Compras públicas. Definir un % de compras públicas orientadas a EMT.
- c) Bienes de uso público. Ej: Licitaciones para Act en el SNASPE.

**6. Fortalecimiento del salario mínimo como mecanismo para asegurar umbral de ingresos autónomos.** Este instrumento debe retornar al sentido original de satisfacer las necesidades y asegurar las condiciones de vida del trabajador/a y su grupo familiar y situarnos en valores de equilibrio en relación a la evolución de nuestro ingreso per cápita. Por ello se propone:

- a. La actualización del salario mínimo en base a un plan de acercamiento al valor de la línea de pobreza familiar actualizada a la Encuesta de Presupuestos Familiares 2012 y a la propuesta que entregue la Comisión Asesora Presidencial de Expertos para la Actualización de la Línea de la Pobreza y de la Pobreza Extrema.
- b. Para evitar impactos en el corto y mediano plazo en el empleo y en la sostenibilidad de las empresas de menor tamaño, junto al aumento del salario mínimo, se propone además: un subsidio de carácter temporal (por 5 años) sobre las cotizaciones de todos aquellos trabajadores que ganan el mínimo o quedarán por debajo del nuevo salario mínimo y que laboran en empresas que venden menos de 25.000 UF al año.

El desarrollo se logra con crecimiento incluyente. El salario mínimo tiene un rol importante para defender a los trabajadores sin organización; puede y debe comprender un componente de solidaridad. Pero, su espacio de acción e influencia es limitada en la medida que no se logren transformaciones productivas crecientes y sostenibles; que reduzcan las brechas enormes de empleabilidad y productividad entre empresas pequeñas y grandes, entre trabajadores formales e informales, entre los que tienen educación de calidad y elevada capacitación y los de escasa capacitación. Estas transformaciones involucran un conjunto de variables, que no solo se relacionan con la equidad y combate a la desigualdad, sino también, de manera

muy relevante, con la capacidad de crecimiento de la producción nacional. Es una ilusión que se puede crecer vigorosamente con PYMES tambaleantes y acosadas por la competencia de importaciones con un precio del dólar deprimido y por un mercado crediticio con tasas de interés desmesuradas. O con innumerables trabajadores de baja empleabilidad y situación precaria.

Los ingredientes centrales del crecimiento incluyente son: 1. El apoyo prioritario para elevar la capacidad productiva de las PYMES. 2. La capacitación de los trabajadores de menores ingresos. 3. Incentivos al empleo de jóvenes en situación de vulnerabilidad. 4. Mejorar el entorno macroeconómico que enfrentan los productores de menor tamaño; la inestabilidad del tipo de cambio y de la situación crediticia y demanda interna ha jugado un papel gravitante en las recurrentes fases de agravamiento de la desigualdad y de la informalidad.

7. **Negociación colectiva.** Es necesario impulsar un Nuevo Modelo Normativo de Relaciones Colectivas de Trabajo, que se oriente a un sindicalismo, una negociación colectiva y un derecho a huelga de alta cobertura. Esta medida apuntaría a revertir los déficits objetivos de cobertura sindical y de negociación colectiva y su impacto en el bajo nivel salarial y en la alta desigualdad del país. La propuesta implica una reforma laboral que modifique el Libro IV del Código del Trabajo, que establezca los siguientes principios: (i) Actores laborales libres para decidir el nivel en que van a llevar a cabo la negociación (nivel nacional, por rama, en empresas, etc.). No hay prohibiciones. (ii) el sindicato es la organización titular de la negociación colectiva. (iii) Se elimina el reemplazo de trabajadores en huelga.

**¿Por qué establecer Umbrales Sociales garantizados en Chile?**

**Contribuyen a establecer las vigas maestras del proceso de superación de la pobreza.** Los Umbrales Sociales Garantizados establecen un piso de ciudadanía e integración social. Por eso su impacto es mayor para los grupos más vulnerables de la sociedad. Por ejemplo, vivir una vida lo más larga y saludable posible o recibir una educación continua y de calidad debe ser una experiencia común a todos los miembros de la sociedad. Para ello el país debe acordar las oportunidades básicas que permiten vivir tales experiencias, como por ejemplo brindar servicios educacionales de calidad durante los primeros 21 años de vida; brindar servicios oportunos de atención de salud. Pero en ese escenario, el Estado tiene la obligación de concentrar su acción positiva y focalizar sus recursos en aquellos segmentos que no pueden resolver estos aspectos completamente solos o por sus propios medios.

**Contribuyen a cumplir con los acuerdos suscritos por el Estado de Chile en materia social.** Son una forma de operacionalizar los compromisos que encierran un conjunto acotado de derechos sociales, los cuales son muy explicativos del bienestar y el desarrollo pleno de las personas. Téngase presente que los derechos fundamentales y sociales en particular, buscan proteger que las personas puedan hacer ciertas cosas: educarse, vivir saludablemente, trabajar y su estipulación surge de las dificultades que exhiben ciertos grupos para efectivamente poder hacer esas cosas. Los Umbrales Sociales buscan dotar de un contenido histórico a tales expectativas. Ejemplo: durante mucho tiempo educarse implicó vivir experiencias educativas básicas; luego de agregaron las medias, y hoy se incluyen crecientemente las iniciales.

**Gozan de mayor estabilidad.** Los Umbrales Sociales Garantizados son fruto de acuerdos políticos amplios y perdurables que pueden llegar a expresarse en cambios a nivel normativo, institucional, programático y en el presupuesto de la Nación. Por ello, no son fruto exclusivo de la voluntad del Ejecutivo o un gobierno de turno, sino que relevan el papel del Poder Legislativo en el diseño de

---

<sup>36</sup> Estas conceptualizaciones provienen del trabajo de sistematización que la FSP ha realizado en base a las Observaciones Generales del Comité de Derechos Económico Sociales y Culturales del PIDESC.

las políticas sociales, así como en el desarrollo y consagración de los pactos fiscales necesarios para llevarlas adelante.

**Son una forma de priorizar los recursos.** Los Umbrales Sociales Garantizados no son un enfoque que deba aplicarse a toda la política social, sólo debe ser utilizado en un conjunto acotado de áreas que han sido acordadas como claves para el desarrollo humano y la superación de la pobreza. Esto es particularmente relevante ya que su arquitectura exige priorizar el gasto social a su favor y colocar a disposición los recursos institucionales, normativos y humanos necesarios para su realización. Los Umbrales Sociales Garantizados deben implementarse en un período corto para estar disponibles a toda la población objetivo, evitando a toda costa la entrega arbitraria de los beneficios. Por eso es importante considerar la participación de proveedores públicos y privados para alcanzar la cobertura y el impacto deseado lo antes posible.

**Aseguran igualdad de oportunidades.** Un sistema de garantías sociales permite asegurar un esquema de igualdad de oportunidades básicas para todos, independientemente de su origen familiar, territorial, cultural, étnico, etc. Esto contribuye sensiblemente a mitigar la incertidumbre. Los Umbrales son un compromiso para con todos quienes se encuentren en situación de pobreza o vulnerabilidad. De esta manera, por ejemplo, cualquier persona que se encuentre en situación de inseguridad alimentaria, sabrá que puede recurrir a programas de complementación nutricional que aseguren una ingesta de micro y macronutrientes suficiente y adecuada para el mantenimiento de su salud y funcionamiento.

**Disminuyen la discrecionalidad en la ejecución de políticas y aumentan la transparencia.** Los Umbrales Sociales establecen explícitamente la forma y condiciones de entrega de los servicios y bienes garantizados, así como los resultados e impactos que persiguen. Esto favorece el control ciudadano y la rendición de cuentas.

**Empoderan a las personas habitualmente más débiles de nuestra sociedad.** Las garantías sociales establecen condiciones explícitas de acceso, duración, calidad, oportunidad, participación, las cuales pueden ser exigibles por las personas en las áreas que han sido garantizadas. Así, frente a una atención deficiente en un servicio determinado, una persona puede ejercer un reclamo regulado que resuelva de manera adecuada su demanda, sin necesariamente tener que iniciar

acciones judiciales, de larga resolución y alto costo, particularmente para la población de menores ingresos.

**Los Umbrales Sociales Garantizados deben explicitar las dimensiones de:**

**Accesibilidad:** para asegurar un Umbral Social se debe explicitar a qué programas y mecanismos se tiene garantizado el acceso, a quiénes beneficia, y en qué forma y condiciones se hace efectivo. La dimensión de acceso exige crear e implementar los medios a través de los cuales se dará a conocer a la población el acceso. Complementariamente, la explicitación del acceso exige estudiar las alternativas para resolver el cómo se realizará la provisión de los satisfactores de política asegurados al conjunto de la población en períodos relativamente cortos de tiempo. Por eso la capacidad institucional público/privada para llegar a la población debe ser analizada y aprovechada al máximo, así como hacer uso de mecanismos de asignación o entrega vía Estado o mercado.

**Durabilidad:** habitualmente este criterio es pasado por alto o dado por conocido. Sin embargo, es muy importante que se explicita la duración o tiempo en que están disponibles los satisfactores de política, una vez que se accede a ellos y se establezcan los mecanismos adecuados para lograrlo. En áreas asociadas a largos procesos como es el caso de educación, se consideran umbrales de duración en establecimientos básicos y medios; también existen algunos mecanismos pro retención, pero no están garantizados y no actúan de forma sistémica.

**Asequibilidad:** se trata de una dimensión muy importante, puesto que en ella se explicitan los aportes económicos que debe realizar el Estado dependiendo de la situación socioeconómica del titular. Cabe destacar que en estricto sensu todas las personas, inclusive las personas en pobreza, realizan aportaciones al sistema de políticas sociales a través del pago de sus impuestos, cada vez que adquieren o compran en el mercado, pagan sus patentes, etc. Sin embargo, asequibilidad o protección financiera busca graduar tanto las contribuciones mensuales como el gasto de bolsillo de las personas y familias dependiendo de su situación socioeconómica.

**Calidad:** si bien esta es una dimensión muy subjetiva y las apreciaciones sobre este punto son diversas y complejas de sintetizar, de todas formas, las políticas que se basen en el enfoque de

Umbrales Sociales Garantizados deben definir y explicitar los estándares básicos de producción y entrega de los satisfactores de política para asegurar el logro de los resultados esperados; así como modos dignos, empáticos y respetuosos de atención hacia las personas.

**Disponibilidad:** este es uno de los criterios más sensibles para la población y refiere tanto a la disponibilidad física de los satisfactores de la política (escuelas, centros de salud, etc.) como también la disponibilidad temporal, es decir, que sean oportunamente provistos. Esto implica crear e implementar los mecanismos necesarios para lograrlo, siendo muy importante en este contexto la existencia de sistemas de información altamente eficientes, integrados, con dispositivos de actualización automática, los cuales deben ser gestionados con celeridad y plena transparencia.

**Participación:** toda política erigida bajo esta arquitectura debe estipular mecanismos de participación de los titulares en alguna instancia que recoja su voz y opinión sobre el diseño, la implementación, la marcha o la evaluación de las garantías sociales. Se sugiere actuar con flexibilidad, tomando en cuenta que las personas en situación de pobreza tienen dificultades para sostener procesos participativos o invertir en ellos. Por ello, estos mecanismos pueden incluir consultas a través de instrumentos cuantitativos o cualitativos, hasta creación de comités de usuarios o profundización de instancias actualmente en uso, como pueden ser los comités de vivienda, consejos escolares, etc.

**Actualización:** corresponde a todos aquellos mecanismos mediante los cuales la sociedad, periódicamente, evalúa y actualiza el contenido de las garantías y sus dimensiones. Estas actualizaciones deben estar reguladas en base a criterios científico-técnicos, políticos y económicos. Se recomienda que en este proceso participen instancias técnicas, ciudadanas y políticas.

**Exigibilidad:** corresponde a todas aquellas disposiciones normativas y mecanismos tanto institucionales como procedimentales, que estipulan y resguardan explícitamente la forma y condiciones en que las personas pueden reclamar ante una situación de incumplimiento de alguna de los aspectos señalados: accesibilidad, calidad, disponibilidad, asequibilidad, durabilidad, participación. Desde la FSP proponemos priorizar por mecanismos administrativos de reclamación

para recepcionar los reclamos y gestionar las soluciones. En esa dirección es muy importante que se estipulen los tiempos máximos de espera para la entrega de respuestas adecuadas y oportunas a los reclamos hechos por los titulares. Con este tipo de mecanismos se resguarda la no judicialización de las políticas sociales y, a la vez, se crea un mecanismo que permite a las personas presentar sus reclamos sin procedimientos engorrosos y caros – en especial para aquellos que experimentan situaciones de pobreza -. Además, las resoluciones emanadas desde los mecanismos e instancias del Poder Judicial sobre aspectos vinculados a la ejecución e implementación de las políticas sociales suelen ser extemporáneas. Cabe destacar que la dimensión de exigibilidad debe ser definida de tal manera que introduzca sanas tensiones al sistema, mejorando su calidad, pertinencia y oportunidad.

**Principios de adaptabilidad y aceptabilidad.** entre los estándares de conducta asociados al (futuro) sistema de Umbrales Sociales Garantizados, destaca la inclusión de criterios y medidas específicas de **adaptabilidad** cultural, geográfica, ambiental de los satisfactores de política. Cuando las oportunidades que se ha resuelto garantizar afectan a **pueblos indígenas, mundo rural, territorios extremos, asentamientos “ghetificados”, adultos mayores, migrantes**<sup>37</sup>, etc., el criterio de adaptabilidad es insoslayable. Si se aplican mecanismos estándar sin reparar en las necesarias diferencias y adaptaciones en las formas de “producir” los accesos, las calidades y oportunidades, entre otros, los resultados y efectos pueden ser sensiblemente diferentes entre estos grupos, o inclusive avanzar en un sentido contrario al deseado. Es necesario considerar en este aspecto que lo que se espera garantizar es una oportunidad o alguna dimensión de bienestar, lo que necesariamente implica cierta flexibilidad en los satisfactores o mecanismos con que se aborda, para que así sean pertinentes a cada contexto socioterritorial. Esto supone la selección de mecanismos alternativos, pero de calidad equivalente.

Asimismo, todo programa en este marco debe contar con protocolos que garanticen un trato digno hacia las personas en situación de pobreza. Una de sus manifestaciones básicas es la implementación del principio de **aceptabilidad** que supone contar con el consentimiento explícito, informado y libre de las personas, hogares o comunidades que acceden a los satisfactores.

---

<sup>37</sup> En la versión extensa de Umbrales Sociales para Chile se incluyeron reflexiones generales y criterios marco para el trabajo con algunas de estas realidades.