



# Umbrales Sociales para Chile

Desafíos para la política social



FUNDACION  
SUPERACION  
DE LA POBREZA

SERVICIO PAÍS





# Umbrales Sociales para Chile

Desafíos para la política social



FUNDACION  
SUPERACION  
DE LA POBREZA

SERVICIO PAÍS

# UMBRALES SOCIALES PARA CHILE: DESAFÍOS PARA LA POLÍTICA SOCIAL

## **AUTORES**

©Fundación Superación de la Pobreza, 2017.  
Registro de propiedad intelectual N°: A-286138  
ISBN 978-956-7635-49-8

## **PRESIDENTE**

Juan Carlos Feres

## **VICEPRESIDENTES**

Rodrigo Jordan  
Andrea Repetto

## **DIRECTOR EJECUTIVO**

Leonardo Moreno

## **DIRECTORES**

Benito Baranda  
Alberto Etchegaray  
Ricardo Ffrench-Davis  
Claudia Sanhueza  
Bárbara Figueroa  
Carolina Gómez  
María Pía Martin  
Lorenzo Constans  
Fernando Paulsen (H)  
Sergio Urzúa (H)  
Francisca Valdés (H)

## **EQUIPO DE INVESTIGACIÓN**

Fabián Duarte, coordinador de los capítulos de descentralización y violencia.  
Gonzalo de la Maza, coordinador del capítulo de participación.  
Vicente Espinoza y Lorena Araya, coordinadores del capítulo de poder.  
Mauricio Rosenblüth, coordinador del capítulo de focalización.  
Francisca Dávalos, investigadora de apoyo.

## **EQUIPO EDITORIAL**

Leonardo Moreno  
Mauricio Rosenblüth  
Ernesto González  
Francisca Dávalos

## **EDITORA**

María José Rubio

## **DISEÑO**

Carlos Muñoz Matilla

Agradecemos al Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES), especialmente a su director Dante Contreras, por su invaluable apoyo durante el proceso de elaboración de esta versión de Umbrales Sociales para Chile. Asimismo, agradecemos el importante aporte de Fundación Colunga, sin el cual esta edición no podría haberse realizado. También agradecemos al Ministerio de Desarrollo Social por confiar en nuestro trabajo y colaborar con el financiamiento de esta iniciativa. Por último, no podemos dejar de reconocer el aporte y retroalimentación de todo el equipo institucional de la Fundación, en particular, de sus direcciones regionales y profesionales Servicio País que día a día levantan conocimientos, generan opinión y producen información muy valiosa, la que fue clave en la selección de los temas que se trabajan en este documento.

<b>Presentación</b>	<b>7</b>
<b>Fundación Superación de la Pobreza: el porqué de una alianza entre la sociedad civil y el Estado de Chile</b>	<b>11</b>
<b>La pobreza <i>del hacer</i></b>	<b>15</b>
Una mirada diferente del poder: pobreza de capacidades de agencia	
Una estructura social rígida: la asimetría del poder	
<b>1.- Sin participación no hay superación</b>	<b>22</b>
La situación actual: abundancia de acciones participativas con poca incidencia en la orientación y decisiones de las políticas.	
<b>2.- El centralismo limita el desarrollo</b>	<b>32</b>
La dimensión política de la centralización	
El problema del financiamiento	
Descentralización administrativa	
<b>3.- La violencia de la segregación</b>	<b>50</b>
Dónde se produce esta violencia	
El sistema de salud	
El sistema de educación	
La vivienda	
El trabajo	
<b>4.- Estigmatización y focalización social</b>	<b>65</b>
Representaciones y significados asignados al Registro Social de Hogares	
El fenómeno del falseamiento	
Las prácticas de falseamiento	
Representación de los apoyos estatales asociados al Registro Social de Hogares	
El rótulo del 40%	
<b>Lineamientos de política</b>	<b>80</b>
Dar inicio a una segunda fase de reformas a los sistemas de focalización social.	
Desactivar gradual y decididamente las prácticas que segregan a quienes viven en la pobreza.	
La descentralización como una condición para superar las relaciones de excesiva dependencia y subordinación que afectan a territorios y localidades de nuestro país.	
Hacia una participación sustantiva: la llave maestra de la superación de la pobreza.	
<b>Bibliografía</b>	<b>102</b>

## PRESENTACIÓN

Tengo el agrado de poner a disposición de la ciudadanía este nuevo volumen de la serie Umbrales Sociales para Chile, una propuesta de política social que la Fundación elabora, como ya es tradicional, en el contexto de las elecciones presidenciales. Con esta nueva entrega buscamos mantener viva la preocupación por la pobreza, sus causas, manifestaciones y los retos que encierra su superación en un país de renta media como el nuestro.

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

En esa línea, uno de los mensajes centrales de este documento plantea que la pobreza se desenvuelve en un marco de relaciones sociales muy particular, las cuales están a la base de sus dinámicas de generación y persistencia. Esto permite explicar en parte, por qué muchas personas y familias que han logrado vivir sus vidas en un contexto materialmente mejor, se siguen autopercebando como “*pobres camuflados*” (FSP, 2010 y 2016). En Umbrales Sociales 2013 sosteníamos lo siguiente: “*se puede evitar el hambre, por ejemplo, con la entrega caritativa de alimentos, pero sólo se supera la pobreza cuando las familias y comunidades están en condiciones de resolver sus necesidades sobre la base de satisfactores socialmente valorados y compartidos con otros grupos sociales. Sin embargo, una parte importante de las personas que han salido de la pobreza según nuestros indicadores estadísticos, siguen experimentando y/o padeciendo, relaciones de dependencia, asistencia y auxilio, donde priman bajos niveles de dominio sobre su propia existencia*”. La mantención en el tiempo de dichas relaciones de dependencia, asistencia y auxilio, hacen

que la experiencia subjetiva y relacional de pobreza, se prolongue en el tiempo.

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

La FSP no es la única institución que sostiene que para superar pobreza es insuficiente con **pasar del no tener al tener**. Sería un error pensar que las personas dejan atrás esta experiencia, por el sólo hecho de contar mensualmente con alimentos provistos por el Estado, por vestir gracias a las dádivas de los demás o vivir en una vivienda sólida erigida en un conjunto periurbano y construido con apoyo estatal. Desde nuestra mirada, estas acciones pueden resultar necesarias para aliviar algunas de las manifestaciones más crudas de la pobreza, pero resultan insuficientes para dar pleno cumplimiento al reto de superar dicha experiencia en forma integral.

La pobreza es un fenómeno que afecta en forma sistémica la existencia de los seres humanos. Restringe su **tener**, que suele ser lo más evidente ya que las personas que están en esta situación, comúnmente

tienen pocas cosas. Pero tanto o más importante que aquello, la pobreza también constriñe seriamente las posibilidades de **ser, estar y hacer** de los individuos en nuestra sociedad, afectando su realización como seres humanos y su capacidad de elegir el modo de vida que valoran.

Durante décadas el país ha realizado grandes y sistemáticos esfuerzos por apoyar económicamente a quienes perciben menos ingresos. La hipótesis es que aumentando un poco las posesiones de estas personas, podrán llegar a ser y hacer más. Sin embargo, la relación no es mecánica y hoy si bien la gente tiene mucho más que antes, no ha logrado la autonomía y la libertad que caracteriza un estado de **no pobreza**. En los tiempos que corren, afortunadamente, es muy poco frecuente ver personas y familias que **no tengan casi nada**. Sin embargo, debido a ello muchos piensan que la pobreza es una realidad ausente entre los habitantes de nuestro país. Pero sigue allí, afectado y restringiendo el **hacer** y el **ser** de millones de personas. Es una pobreza que **se ve menos** debido a que está encubierta por bienes durables, vestuario adecuado o incluso sobrepeso, pero donde la subjetividad de los afectados sigue reportando irrealización y malestar. Sus relaciones con el entorno exhiben altos niveles de dependencia hacia instituciones y programas de asistencia y en general, acceden a satisfactores de baja calidad y escasa valoración social.

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

Otro aspecto que ha favorecido la invisibilidad de las dimensiones más intangibles, relacionales, subjetivas y prácticas de la pobreza, se relaciona con el ejercicio de **contar pobres**. Si bien producir estadísticas actualizadas y confiables sobre la incidencia y magnitud de la pobreza, ha sido muy importante para la toma de decisiones y el diseño de políticas públicas, en contrapartida se puede advertir que la medición de la pobreza solo por ingresos, alimentó una visión algo restringida y distorsionada de ésta como fenó-

meno social. Nuestros instrumentos de medición son hábiles en detectar la pobreza de tenencias, pero no la pobreza del **hacer**, por ejemplo. En ese sentido, la medición multidimensional inaugurada el 2013, fruto de la insistencia de las organizaciones civiles como la nuestra y que involucró el apoyo técnico de dos gobiernos de signo político diferente, es una de las reformas más significativas que dan cuenta del inicio de un cambio de mirada.

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

En efecto, en un país de renta media como el nuestro, la vivencia de la pobreza no se vincula tanto a la ausencia de recursos, como sí a su mala distribución y a los problemas de enfoque y/o malos arreglos culturales que limitan su adecuada utilización. Así, **el centralismo político-administrativo** de nuestro país, **las prácticas que segregan** a las personas en pobreza en determinados barrios o territorios, escuelas, centros de salud o trabajos; **la falta de participación** de las personas en las decisiones que les afectan, y **políticas asistencialistas** que además estigmatizan y rotulan a las personas, son algunos de los aspectos que configuran el marco relacional al que refiere este informe.

No olvidemos, por último, que la pobreza es un asunto que compromete a toda la sociedad. Por eso, estas páginas no sólo tienen como destinatarios a los candidatos a la presidencia del país y sus coaliciones, a los técnicos y tomadores de decisiones públicas. También están orientadas a enriquecer la reflexión de gobiernos locales y organizaciones sociales, con el objetivo de promover la eventual inclusión de nuevas aristas de la pobreza, en sus modelos y prácticas de trabajo con la comunidad.

Es éticamente inaceptable que una parte importante de nuestros compatriotas, y cada vez más inmigrantes, estén expuestos a dinámicas económicas, sociales e institucionales que disminuyen significativamente sus posibilidades de desarrollo y realización como seres humanos. **La falta de preocupación que le hemos conferido como sociedad a las aristas relacionales y subjetivas de la pobreza es algo que creemos, debe terminar.** Tenemos que encarar con urgencia los retos de la pobreza de nuestra época.

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

No podemos olvidar que **las políticas sociales también son formas de construir sociedad**, transmiten mensajes y concepciones implícitas y explícitas sobre la pobreza, sus causas y vías de solución. Sus consecuencias no son inocuas por que establecen modos de relación con los ciudadanos y habitantes afectados. Entonces, si queremos desarrollar capacidades, no da lo mismo cómo, con quiénes y desde dónde se definan las necesidades, problemas o desafíos que atenderá un determinado programa; ello en definitiva, incidirá directamente en la calidad de las oportunidades que la sociedad entregue. Tampoco es baladí qué tipo de vínculo se establecerá con las personas afectadas directa e indirectamente, cómo se trabajará con ellas y qué nivel de injerencia tendrán durante todo el ciclo de la política.

Por lo anteriormente dicho, es imperativo que los programas sociales dejen atrás las antiguas concepciones de la pobreza y del sujeto que la experimenta. En ese sentido, **proponemos un nuevo esquema de política, donde seamos capaces de convocar e invi-**

**tar a la población a construir sociedad y forjar un destino común.**

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

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

**Juan Carlos Feres**  
Presidente

Fundación Superación de la Pobreza



\* Comunidad de la localidad de Incahuasi, región de Atacama, junto a tres profesionales Servicio País en el frontis de la sede social que cobija a la Junta de Vecinos, al Comité de Agua Potable, al Centro de Madres y al Club deportivo, año 2012. Al la derecha está la sra. Verónica Valenzuela, presidenta del Comité de Agua Potable Rural. Los profesionales Servicio País trabajaron durante ese ciclo específicamente la problemática del recurso hídrico en la localidad, promoviendo estrategias para la reutilización del agua (Fotografía del equipo Servicio País ciclo 2012-2013).

## FUNDACIÓN SUPERACIÓN DE LA POBREZA:

### EL PORQUÉ DE UNA ALIANZA ENTRE LA SOCIEDAD CIVIL Y EL ESTADO DE CHILE

Hace ya veintitrés años, en mayo de 1994, un conjunto de 21 ciudadanos provenientes del mundo empresarial, de las iglesias, de la academia, de ONG, organizaciones sindicales, y otras, fueron convocados por el Presidente de la República, don Eduardo Frei Ruiz-Tagle, para integrar el Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza (CNSP). Por medio del Decreto Supremo N°227, año 1994, del entonces Ministerio de Planificación (Mideplan), el gobierno de la época delineó su doble propósito: incorporar a la sociedad civil en la superación de la pobreza y asesorar y/o elaborar propuestas de política social para las autoridades en estas materias. Bajo el liderazgo de Alberto Etchegaray Aubry, ex Ministro de Vivienda y Urbanismo del gobierno de don Patricio Aylwin, el CNSP sesionó por cerca de dos años, involucrando masivamente a dirigentes y representantes civiles de todas las regiones del país. Finalmente, fruto de la discusión desarrollada en su seno, se confeccionó un primer documento de propuestas denominado: ***La pobreza en Chile, un desafío de equidad e integración social***. Con un marcado sello fundacional, los planteamientos de dicho texto enriquecieron sensiblemente el doble propósito de la institución y fijaron las vigas maestras de su pensamiento y enfoque. En esos años, el CNSP resolvió crear un programa que permitiera, desde la sociedad civil, canalizar el compromiso y vocación de servicio público de cientos de jóvenes profesionales. Así, en 1995 se realiza la primera convocatoria a ser parte de ***Servicio País***. Este programa, hasta el día de hoy, destina profesionales jóvenes a vivir y trabajar durante un año, junto a comunidades y organizaciones de las comunas rurales y aisladas más empobrecidas, logrando con ello un importante efecto de descentralización del recurso profesional del país y un virtuoso vínculo con las comunidades que les permite participar en decisiones y acceder a las oportunidades público – privadas de su propio territorio.

Para proyectar su labor, en 1996 se resolvió dotar al CNSP de un carácter jurídico diferente, que le confiriera mayor autonomía para el desarrollo en plenitud de su labor de complementariedad con el Estado. Así, se determinó su tránsito hacia una institución prácticamente equivalente, pero de carácter privado, sin fines de lucro y con intereses públicos. Su denominación casi se mantuvo intacta: Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza (FSP). Por medio de esta nueva investidura, se buscó resguardar su flexibilidad y adaptación en materia de gestión, potenciar su capacidad de convocatoria hacia los jóvenes y resguardar la pluralidad política de los consejeros. Este cambio entregó garantías a todos los sectores sobre su carácter independiente y su función crítica y propositiva en materia de políticas públicas y desarrollo social.

Por más de 20 años, la FSP ha cumplido con su mandato original en un esquema institucional, con presencia en las 15 regiones del país y en cerca de un tercio de las comunas más pobres y aisladas de Chile. Para esto ha convocado a más de 10 mil jóvenes en pleno proceso de formación profesional, provenientes de las más diversas disciplinas, para ser parte de Servicio País. Así, ya sea como profesional que recién inicia su trayectoria laboral, como voluntario de pregrado, tesista o practicante, se les invita a vivir el desafío que implica trabajar directamente con comunidades afectadas por la pobreza y la exclusión social; buscando además, a través de un proceso de formación que pretende inculcar una mirada y comprensión multidimensional de la pobreza, dejar en ellos una impronta que se refleje en sus trayectorias futuras. El resultado de esta apuesta ha sido positivo: a tres años de haber participado en el programa, ***el 65% de los profesionales dice permanecer en las comunas o regiones donde fue destinado por el programa, o en una región diferente a la de origen, y***

**más de un 70% se mantiene trabajando en el sector público o en ONG (PNUD, 2015)<sup>1</sup>.**

Paralelamente, la institución ha desarrollado una prolífica actividad en materia de estudios y propuestas, todas las cuales han seguido la línea tempranamente establecida en el documento ya citado que dio origen a este desafío: **“Superar la Pobreza en Chile: Un Desafío de Equidad e Integración Social”** (1996). A este se suman el **“Enfoque Global de Pobreza”** (1998); **“Una propuesta para la Futura Política Social”** (1999), **“Tercera ola, Encuesta Panel-Casen 1996-2001-2006”** (proyecto conjunto con Mideplan y Universidad Alberto Hurtado), **“Umbrales Sociales 2006: Una propuesta para la Futura Política Social”** (2005); **“Umbrales Sociales para Chile”** (2009), **“Voces de la Pobreza”** (2010), y **“Umbrales Sociales para Chile 2013”**. Adicionalmente, cabe mencionar que la FSP actualmente lidera la **Alianza Comunicación y Pobreza**, que por 12 años ha buscado promover un periodismo socialmente responsable y de excelencia, por medio de investigaciones sobre medios y pobreza, y premiaciones a buenas prácticas editoriales y periodísticas.

Además, en un esfuerzo por seguir su fuerte vocación territorial, la FSP ha promovido el desarrollo de una línea de investigaciones regionales que, incorporando la experiencia obtenida en el marco de la implementación del programa Servicio País, buscan ampliar el conocimiento de las expresiones territoriales de la pobreza, ya sea a escala local o regional. También, desde 2008 alienta el desarrollo de tesis de pre y postgrado en todo Chile, relacionadas con el estudio de causas, manifestaciones y propuestas de solución a problemáticas de pobreza de carácter local o regional. Cada año, los resultados, hallazgos y recomendaciones de los mejores trabajos son publicados en un libro de circulación nacional. Durante nueve años, más de 100 trabajos han sido publicados y difundidos bajo esta modalidad.

Por otro lado, y con la intención de fomentar el debate, el pensamiento y la capacidad de propuesta, la FSP se ha convertido en una institución reconocida por la producción y realización de seminarios, talle-

res, conversatorios, y otros espacios de reflexión, la mayoría de los cuales se hacen en alianza con universidades regionales y nacionales, muchas de ellas de carácter público. Cada año se realizan alrededor de 40 iniciativas de este tipo, todas ellas a nivel regional y/o local.

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

En todos estos años, la FSP ha apoyado también el desarrollo de diversas políticas e iniciativas de Estado, tales como: (i) asesoría técnica en los preparativos de la Cumbre de Copenhague (1995) y (ii) acompañamiento ciudadano al Plan Nacional de Superación de Pobreza (1997). También ha participado en las comisiones asesoras presidenciales de: (iii) reforma previsional (2006), (iv) reforma a las políticas de infancia (2006), (v) educación (2006), (vi) de trabajo y equidad (2008), (vii) de desarrollo urbano (2012), (viii) de medición de la pobreza (2013), (ix) panel de expertos Casen (2013), (x) de medición de pobreza, dimensión entorno y redes (2014), (xi) de infancia (2014), (xii) de revisión del Sistema de Protección Social Seguridades y Oportunidades (2016), (xiii) en el proyecto de rescate de percepciones ciudadanas sobre la puesta en marcha del Registro Social de Hogares (2016), y (xiv) en el Consejo Nacional de Participación Ciuda-

<sup>1</sup> Resultados Encuesta a ex Profesionales Servicio País 1995 - 2014 (febrero, 2015).

dana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil (2016), entre otras muchas iniciativas de este tipo. Asimismo, la institución se ha involucrado activamente en los Cosoc de diversos organismos públicos, locales, regionales y nacionales.

Debido a su especial **capilaridad territorial**, la FSP se ha convertido a su vez en una aliada importante de los organismos de emergencia, poniendo a disposición recurso profesional y metodologías de trabajo comunitario durante las distintas fases de intervención luego de ocurrido un **desastre socio-natural**. Ejemplos de catástrofes donde la FSP ha comprometido su apoyo activo y permanente son: terremoto de Punitaqui (1997), terremoto de Huará (2005), terremoto de Tocopilla (2007), erupción del Chaitén (2008), terremoto del 27/F (2010), megaincendio de Valparaíso (2014), terremoto de Iquique (2014), aluvión de Atacama (2015), terremoto de Coquimbo (2015), y megaincendios de O'Higgins, Maule, Biobío (2017). Adicionalmente, la institución participa en: (i) la plataforma para el desarrollo de la Estrategia Nacional de Gestión de Riesgo, liderada por Onemi; (ii) en el Consejo Nacional de Innovación para el Desarrollo, en la mesa resiliencia frente a desastres de origen natural; y (iii) en la Red de Ayuda Humanitaria de Chile (Rach).

En el contexto internacional, desde sus orígenes la FSP ha contribuido al diálogo y la cooperación sur-sur y norte-sur-norte, por medio del intercambio de conocimiento, transferencia técnica y participación en instancias de debate regional. En su mayoría estas iniciativas han sido respuesta a solicitudes del Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de la Agencia de Cooperación Internacional y Desarrollo (AGCID) y sus contrapartes regionales. Destacan aquí: (i) el proyecto CUSO-Canadá para cooperantes en América Latina (2008); (ii) el proyecto Cooperantes por la Equidad de Género en Bolivia y Colombia (en alianza con ONU mujeres y América Solidaria 2013); (iii) el proyecto Chile-Chile voluntarios con AGCID (2014); (iv) Servicio País AROVÍA en Paraguay (2015); (v) Servicio País y "Manos a la paz" Colombia, con PNUD (2016); y (vi) el proyecto de asistencia técnica para el desarrollo de modelos de voluntariado en Panamá y Uruguay (2016). Asimismo, en el marco de una alianza estratégica con la Universidad Pontificia Comillas de España, desde 2012 Servicio País cuenta con un

capítulo de cooperantes españoles con estudios de postgrado que se han insertado en intervenciones sociales desarrolladas a lo largo del país. También, por medio del trabajo de intermediación que desarrolla la institución, se ha canalizado el apoyo de embajadas como la de Japón, Finlandia, Canadá y organismos internacionales, hacia localidades y áreas pequeñas. Adicionalmente, en épocas recientes, la Fundación ha entregado apoyo y asesoría técnica a organismos como el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) en 2015 y a la Consulta Indígena del Ministerio de Salud en 2016.

En otro plano, la Fundación también participa activamente en las redes de organizaciones de la sociedad civil, ya sea como participante, articulador o liderando procesos. En la actualidad anima la red Voz de la Pobreza, su director ejecutivo es presidente de la Comunidad de Organizaciones Solidarias, y además participa en: (i) la Red iberoamericana de organizaciones civiles de lucha contra la pobreza y la exclusión social, (ii) ACCIÓN-AG, (iii) red Poblusaurio, (iv) RedCiprocidad, y (v) Red de Voluntarios de Chile, y en una serie de redes regionales.

Estos 23 años de desarrollo institucional han sido posibles gracias a la alianza estratégica con la entidad que originó la FSP: el Estado de Chile. Esta alianza se ha concretado en un apoyo financiero constante, vía convenios de transferencia de recursos, celebrados con varias de las carteras del área social, siendo el Ministerio de Desarrollo Social (ex Mideplan) la secretaría con la que se ha establecido una relación más larga y profunda en términos de interacción política, técnica y de apoyo presupuestario. En toda su trayectoria, la FSP ha trabajado y se ha relacionado con: los ministerios del Interior, del Trabajo, de Educación, de Vivienda y Urbanismo, de Medio Ambiente, de Economía, de Bienes Nacionales, de Justicia, de Relaciones Exteriores; asimismo, con el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, con la Subdere, la Segegob, la D.O.S.; y también con el Sence, Sename, Fosis, Indap, Sernac, Sercotec, Senama, Conadi, Senadis, Injuv, Sernameg, Ine, INDH y el Consejo Nacional de Televisión. A lo largo de toda su historia, además, la FSP a través de Servicio País, ha suscrito convenios de colaboración con 288 municipios.

La FSP no sólo sigue siendo un proyecto institucional vigente por todo lo anteriormente dicho. Su rol de complementariedad se ve reforzado por el actual contexto país, sus paradojas, desafíos y posibilidades de desarrollo. Para que Chile ingrese al grupo de países desarrollados, no bastará con exhibir una renta alta *per cápita* y un buen desempeño de los indicadores agregados. También deberá reducir significativamente sus índices de segregación o segmentación social e inequidad territorial. En ese marco, la escala nacional de la FSP, su modelo de trabajo y el tipo de contribución que realiza al país, todos éstos aspectos que el mismo Estado de Chile ha contribuido a crear, siguen siendo un recurso y una oportunidad para actuar sobre estas realidades cualitativa y cuantitativamente diversas. La alianza de complementariedad entre la FSP y el Estado de Chile, tal como se mencionó anteriormente, debe concentrarse en la búsqueda de respuestas intersectoriales, adaptadas, descentralizadas y participativas sobre estas realidades locales y las dinámicas actuales de pobreza, sus causas y manifestaciones objetivas, subjetivas y relacionales.

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

1. Redistribuir al interior del territorio nacional, en zonas afectadas por la pobreza y el rezago, capital humano profesional de alto nivel, que ponga sus conocimientos, habilidades técnicas y humanas al servicio de procesos de desarrollo local y transformación social.

2. Apoyar procesos de superación de pobreza bajo una metodología de carácter comunitario, que complemente el enfoque individual y/o familiar que el Estado ha privilegiado a través de sus sistemas de protección social. Bajo esquemas de focalización categóricos - territoriales y una lógica de trabajo colectivo - asociativo, la FSP promueve el empoderamiento y las capacidades de autogestión y desarrollo sostenible en intervenciones de orden productivo, cultural, educativo, residencial, etc. que permiten a los afectados ser protagonistas de su propio proceso de cambio, movilizándolo y aprovechando, prioritariamente, su propio capital social.

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

Para asumir estos desafíos, la FSP cuenta con una matriz de marco lógico de tres componentes, los cuales fueron acordados con la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda en 2010, luego de la evaluación a la que fue sometida la institución bajo la **modalidad evaluación de programas gubernamentales**. En esa oportunidad, se obtuvo una calificación que posicionó la acción social de la institución entre los 10 programas públicos mejor evaluados de aquel año.

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

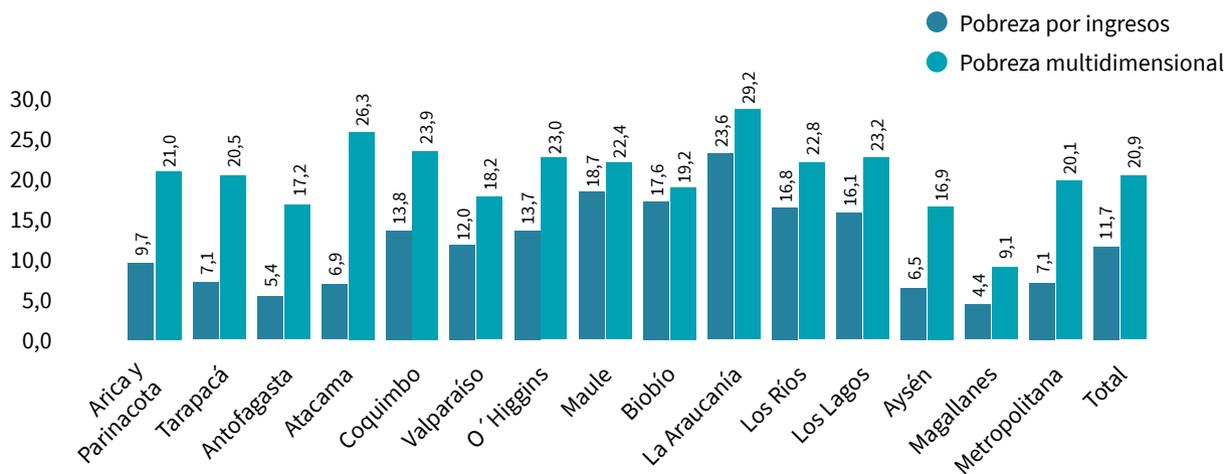
## LA POBREZA DEL HACER

En 2013 el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) introdujo una serie de cambios a la medición oficial de pobreza en el país. Luego de años de insistencia desde la sociedad civil y un arduo trabajo técnico con especialistas de diversas disciplinas, dicha cartera actualizó por primera vez desde 1990, la composición de la canasta básica que se utiliza para medir pobreza por ingresos. Pero más importante que eso, fue la incorporación de un método alternativo y a la vez complementario de medición, denominado Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), que analiza la realidad de las familias en dimensiones diferentes al ingreso

mensual. Este índice incluye indicadores para determinar carencias en educación, salud, trabajo, redes sociales, vivienda y entorno.

Estas nuevas áreas de indagación de la pobreza, han logrado dar visibilidad a aspectos muy significativos para la vida de las personas que antes no eran evaluados, o al menos no de esta forma. Se revelaron así mayores niveles en la incidencia de la pobreza y resultó especialmente llamativo el disímil comportamiento territorial que ésta exhibe al ser medida multidimensionalmente v/s por ingresos.

Gráfico 1. Porcentaje de personas en situación de pobreza por ingresos o multidimensional por región (2015). Medición que considera dimensión de Entorno y Redes.



Fuente: Casen 2015, (MDS, 2016).

Si bien aún quedan algunos desafíos metodológicos y conceptuales pendientes en el marco de esta nueva medición, como por ejemplo, el análisis de la calidad de la educación recibida por niños y niñas, la existencia del IPM es un gran paso para nuestro país, ya que obliga en todo momento a repensar la estrategia de superación de la pobreza desde una mirada multidimensional y multisectorial.

Entre las dimensiones más significativas y novedosas que trae esta medición, se encuentra el análisis del entorno barrial. Por primera vez, se incluye en la medición oficial la idea de que la pobreza también se vincula con la satisfacción de necesidades sociales y ambientales, lo que nos aleja del estricto contexto doméstico<sup>2</sup>. Asimismo, la incorporación en el IPM de la dimensión de redes y cohesión social, es una importante aproximación a las aristas relacionales de la pobreza, donde la ausencia de vínculos sociales y redes de apoyo, constituye un déficit que pone en serio riesgo la realización humana, sino es que también su supervivencia misma.

Como saben quiénes están familiarizados con los métodos de medición de la pobreza, el IPM está inspirado en el trabajo llevado adelante por la Iniciativa sobre Pobreza y Desarrollo Humano de la Universidad de Oxford (OPHI), que se ha especializado en la investigación de la pobreza desde el enfoque de Capacidades Humanas del Premio Nobel Amartya Sen<sup>3</sup>. Desde la perspectiva de este organismo, la pobreza no es sólo una cuestión de ingresos y para medirla, es necesario tomar en cuenta otras variables.

En ese marco, la OPHI ha alentado y promovido la construcción de índices multidimensionales a niveles nacionales e internacionales. Asimismo, ha intentado incluir nuevas áreas de indagación que antes eran muy difíciles de abordar por la falta de datos, pero que en la actualidad cuentan con mayor viabilidad porque en algunos países ya se encuentran inclui-

das en las encuestas nacionales de hogares o existe la voluntad de parte de los gobiernos de estudiar su incorporación.

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

Una de las áreas que la OPHI sugiere incluir, es el **empoderamiento o capacidad de agencia**. La situación opuesta a una persona con agencia, estaría ejemplificada en alguien que es oprimido, pasivo u obligado a ser o hacer algo que no quiere (PNUD, 2011). La capacidad de agencia obliga a indagar la existencia (o no) del **poder hacer**, cuestión que sólo puede comprenderse dentro de las relaciones sociales de las que forma parte un individuo o grupo, dado que no preexiste a éstas como una cualidad meramente individual, fuera de un marco colectivo o societal. Sin embargo, es un concepto que se ha definido desde diversas ópticas. De ahí su carácter plurívoco que, sumado a su nivel de abstracción, dificultan por momentos una definición acotada. Sin embargo, en su vínculo con pobreza logra un cierto nivel de precisión.

Así, desde un enfoque multidimensional, uno de los aspectos más característicos de la vivencia de la pobreza es precisamente la falta de poder. El equipo de investigadores de la OPHI, inclusive ha llegado a proponer indicadores para capturar los aspectos individuales y colectivos de esta capacidad de agencia y así determinar si las personas y grupos tienen la posibilidad real de tomar decisiones y controlar el rumbo que siguen sus vidas y proyectos (OPHI, 2009).

Que la propia vida esté sometida a relaciones y fuerzas incontrolables, que disminuyen la capacidad de tomar decisiones, limitan la autogestión de los medios de vida, desalientan la innovación, la creatividad y las ganas de emprender individual o colectivamente, favorecen que la experiencia de la pobreza se re-

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

<sup>3</sup> En Latinoamérica también se han desarrollado ejercicios de medición multidimensional, promovidos principalmente por la Cepal en las décadas de 1970 y 1980. El principal de ellos fue el método de necesidades básicas insatisfechas, que solía usar información proveniente de los censos de población y vivienda.

produzca, incluso aunque el bienestar material haya aumentado en algunas áreas. Por eso se sostiene que Chile está enfrentado, principalmente, a la pobreza del “poder hacer”, en definitiva, a una **pobreza de capacidades de agencia**.

En nuestra sociedad, existen grupos y personas quienes producto de sus trayectorias sociales y biográficas, han visto sus capacidades de agencia aumentadas en un marco de oportunidades propicias para ellos. Esto les ha permitido acumular un set de recursos y capitales de orden social, económico, cultural y político que refuerzan y protegen dicha capacidad. Como contrapartida, otros grupos y personas no han tenido dichas posibilidades y, por ende, exhiben una escasa acumulación y/o movilización de activos y capitales (que son fuentes de poder), lo que dificulta seriamente su realización humana personal y social y limita el control que estas personas tienen sobre el rumbo que sigue su propia vida<sup>4</sup>.

Cuando las dotaciones y ejercicios de poder son muy diferentes y asimétricos, se generan brechas sociales que limitan sensiblemente el aporte potencial y efectivo que los grupos y personas menos favorecidas, pueden hacer a sus propias vidas y a la sociedad en general. Esta asimetría condiciona, asimismo, el grado de participación que se puede tener en la distribución de los beneficios y oportunidades, así como también el grado de afectación derivado de las externalidades negativas asociadas a las pautas de crecimiento económico y desarrollo<sup>5</sup>. En otras palabras, se hace más difícil acceder a empleos formales

y bien remunerados, y simultáneamente se está más expuesto a vivir, por ejemplo, en zonas contaminadas por la actividad industrial.

La configuración asimétrica del poder surge a partir de las relaciones que se dan al interior de un sistema social, por ello, no es algo que se pueda modificar fácilmente. Las sociedades suelen crear arreglos institucionales que regulan los mecanismos de asignación de poder, por cierto diferenciales, entre individuos o grupos de diferente origen y/o condición<sup>6</sup>. Sin embargo, si bien esto constriñe las capacidades de acción, sean estas individuales o colectivas, nunca las anulan. En efecto, los actores no solamente reproducen las condiciones estructurales, sino que las producen y las pueden modificar, aunque no estén en control de toda la situación.

Lo anterior deriva de una mirada diferente del poder. En primer lugar, contrariamente a lo que suponen las visiones más tradicionales, los recursos que producen poder pueden ser diversos y no necesariamente se encuentran subordinados a una sola fuente; de esta forma, el grado de control de los recursos económicos constituye una fuente de poder así como también el conocimiento, las comunicaciones, las instituciones religiosas, la cultura y la política (PNUD, 2004; Giddens, 1984). En segundo lugar, la conflictividad que emerge de distintos tipos de controversias y un ejercicio desigual del poder entre grupos, puede llevar a entender las relaciones entre empoderados y desempoderados como un juego de suma cero, donde lo que gana uno, lo pierde el otro. Dicha noción

<sup>4</sup> El Informe de Desarrollo Humano del PNUD (2004) reveló que los estratos socioeconómicos medios y altos señalaban que el rumbo que había seguido su vida era fruto de sus decisiones personales (65%), mientras que el estrato socioeconómico bajo indicaba todo lo contrario: un 64% de los consultados dijo que el rumbo de su vida era consecuencia de las circunstancias que le había tocado vivir y no producto de sus decisiones.

<sup>5</sup> La Tesis País de Silvana Arteche (2016) ejemplifica lo anterior en su análisis de la crisis de la pesca artesanal que afecta a las comunidades litorales del sur- austral de Chile. Debido a la presión extractiva ejercida por la pesca industrial desde la década de los ochenta, se produjo una fuerte disminución de los recursos marinos. La Ley General N°18.892 de pesca y acuicultura, aprobada en 1991, si bien tuvo como propósito promover un manejo sustentable de los recursos, al no ser diseñada con participación ciudadana, terminó en no pocos casos provocando un deterioro de las condiciones de vida y actividad de los pescadores al punto de promover su abandono. La normativa favoreció a los grandes extractores y también permitió la privatización del mar, exigió medidas de regionalización, zonificación, asignación de cuotas de pesca individuales, inscripción en el registro nacional de pescadores (RPA), restricción en tallas de capturas y de algunos sistemas de pesca, declaración de vedas y el establecimiento de las Áreas de Manejo de Recursos Bentónicos. (Tesis País, Fundación Superación de la Pobreza, 2017).

<sup>6</sup> Diversidad que se da en función de la posición que ocupan en la estructura social, la cual depende a su vez de atributos como la clase social, el género, la pertenencia a una determinada etnia, religión, y otras.

implica considerar que en la sociedad existe un *stock* fijo de poder, donde cualquier cambio en su distribución implica una transacción que automáticamente genera conflictos sociales.

Sin embargo, una mirada diferente del poder supone que este también se puede producir allí donde hoy no existe o más bien existe de manera muy acotada. En efecto, como se ha mencionado, el poder proviene de diversas fuentes, algunas de las cuales, están disponibles para las personas en pobreza pero se encuentran invisibilizadas, devaluadas o subutilizadas. Un ejemplo de ello son las tecnologías de la información, cuyo uso tiene el potencial de incrementar la capacidad de agencia y autogestión de las personas. Otro ejemplo es la revalorización de la propia cultura que, de hecho, ha estado cumpliendo un papel muy relevante en el incremento del *poder hacer* de comunidades rurales e indígenas, históricamente postergadas. Hasta el simple ejercicio de incrementar la interacción social, la asociatividad y la cooperación para la resolución de problemas mutuos, es una fuente de poder que se puede activar con relativa independencia de los juegos de *suma cero* (Araya, 2017).

### Una estructura social rígida: la asimetría del poder

No obstante lo anterior, la distribución desigual del poder ha llegado a un punto en el que, se debe reconocer, el potencial de acción de los grupos menos favorecidos está muy limitado. Los arreglos normativos, institucionales, económicos y culturales, han tendido a mantener y recrear, en los grupos que ya cuentan con una posición privilegiada en la estructura social, un patrón acumulador de los recursos y activos que son fuente de poder. En efecto, quienes poseen el poder tienen, a su vez, mayores posibilidades de acceder a nuevas fuentes lo que redundando en que, de alguna manera, se creen y consoliden “techos” más allá de los cuales es impensable incrementar las posibilidades de decisión de otros grupos (PNUD, 2004, 2017). La acumulación desmedida de capital económico, político y cultural en pocas manos, tiende a reforzar la distribución desigual del poder y coartar la capacidad de incidir e influir de los sectores medios y bajos tanto en las decisiones que

los afectan directamente a ellos, como sobre aquellas que afectan a toda la sociedad.

Nuestro país presenta un sinfín de claroscuros en estas materias. De acuerdo al Banco Central, la economía chilena fue capaz, durante la última década y a pesar de las crisis internacionales, de duplicar el PIB, situación que la ubicó en el rango de países de ingresos altos según el Banco Mundial. De igual forma, este dinamismo ha implicado una leve disminución de la brecha de ingresos (PNUD, 2017), traducida en un aumento de los ingresos reales de las personas; en particular de aquellos que se ubican en el primer decil de ingresos, cuyas tasas de incremento fueron superiores a las de los deciles superiores. Este resultado se puede explicar por la combinación del contexto económico positivo impulsado por los mayores precios de las materias primas y por el aumento sostenido del gasto social del gobierno (Dipres, 2016), principalmente, a través de transferencias monetarias que incrementaron de manera significativa los recursos de los hogares con ingresos más bajos.

Sin embargo, como ya se mencionó, un quinto de la población nacional aún se encuentra bajo el umbral de pobreza multidimensional, lo que contrasta fuertemente con datos tales como que el 1% más rico de la población, recibe el 30% de los ingresos del país. Efectivamente, según la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile (2013), el ingreso per cápita mensual de las 1.200 personas más ricas del país bordea los US\$10 millones al año. Esta gran acumulación de recursos económicos, confiere a quienes forman parte de ese selecto grupo, una capacidad sobresaliente e incomparable de incidir e influir en la sociedad y en el mercado respecto de la realidad de cualquier otro ciudadano del país. Ello pone al resto de los habitantes en una situación desventajosa, ya que en la práctica 1.200 personas, sin ser escogidas ni tener representación o autoridad pública, están tomando decisiones en todo momento, muchas de las cuales tienen impactos directos e indirectos sobre las posibilidades de realización y desarrollo de millones de personas.

Por otra parte, Chile es el país con el mayor índice de desarrollo democrático de América Latina (Fundación Konrad Adenauer, 2016) lo que da cuenta de

los múltiples esfuerzos que se han hecho desde el retorno a la democracia en materia de ampliación de las libertades fundamentales de los ciudadanos<sup>7</sup>. Sin embargo, el marco político existente presenta grandes limitaciones, sobre todo aquello que tiene que ver con la representatividad. En efecto, el sistema electoral binominal<sup>8</sup>, junto con dificultar el multipartidismo y la emergencia de fuerzas políticas regionales, sobrerrepresentó a las dos principales coaliciones de partidos políticos, las cuales han mantenido altas tasas de reelección en el parlamento. Esto tiene un doble efecto: junto con profundizar el malestar ciudadano ha disminuido la participación en la toma de decisiones, lo que se traduce en altas tasas de abstención electoral, sobre todo en los grupos más vulnerables. Así, de acuerdo a la Sexta Encuesta Nacional de Derechos Ciudadanos (Desuc, 2016), el derecho a voto es el menos valorado por las personas con mayores carencias y baja educación, pero también lo es la participación en instancias políticas en las cuales se ponen en juego las grandes decisiones que condicionarán su existencia.

Así, en el esquema político e institucional del país los intereses de las personas en situación de pobreza tienden a quedar muy subrepresentados, lo cual dificulta que sus propias necesidades, ideas y propuestas se expresen en las decisiones públicas. A lo más, si es que éstas llegan a ser abordadas en normativas, políticas o programas, suelen ser tratadas de mane-

ra inconsulta y sin participación, o a partir de las lecturas de políticos provenientes en su mayoría de otros sectores sociales o técnicos. Esta situación ha ido generando, como nunca antes se había visto en sectores populares y de la clase media, una desafección paulatina y creciente hacia la política y en especial hacia el ejercicio electoral.

Un estudio realizado por la Alianza Comunicación y Pobreza<sup>9</sup> reveló que dirigentes sociales que representan a personas de estratos socioeconómicos más bajos tienden a manifestar sentimientos de malestar hacia quienes concentran la riqueza y el poder político en la sociedad. Para las personas entrevistadas, el poder que nace y se desenvuelve en el ámbito económico, político y cultural estaría basado en relaciones de colusión que buscan su continua reproducción, usando para ello redes familiares, de amistad y partidistas. De esta forma, las distancias entre las élites y la ciudadanía se significan desde el escaso poder de influencia que tiene esta última en la toma de decisiones, donde quienes detentan el poder, tienden a acumularlo aún más (Comunicación y Pobreza, 2016).

La percepción de desempoderamiento de la ciudadanía en pobreza, se vería acrecentada por la propensión a la acción individual por sobre la acción conjunta para resolver problemas<sup>10</sup>. Según el PNUD esto encuentra su explicación en una suerte descon-

<sup>7</sup> La diversidad, la protección de la vida privada, la discriminación y las relaciones de género son ejemplos de esto. En este sentido son importantes, por ejemplo: el reconocimiento al matrimonio religioso, la Ley de Acuerdo de Unión Civil que reconoce derechos civiles a contrayentes de mismo sexo y la Ley 20.609 o Ley Zamudio, que establece medidas contra la discriminación.

<sup>8</sup> Modificado el año 2015 a través de un pacto político sin la participación de la ciudadanía ni en la reflexión ni en el diseño de una propuesta electoral nueva.

<sup>9</sup> Poderosos&poderosas (2016) es un estudio cualitativo de la Alianza Comunicación y Pobreza, realizado por los investigadores de la Fundación Superación de la Pobreza: María José Rubio, Catalina Littin y Mauricio Rosenblüth. Este estudio buscó rescatar las percepciones y representaciones sobre el poder de los dirigentes y dirigentas sociales rurales, principalmente, pero también de zonas urbanas. Para ello se desplegó una metodología cualitativa que consideró 18 grupos de discusión donde participaron 145 dirigentes sociales de todas las regiones del país. El estudio está disponible en la web de la alianza [www.comunicacionypobreza.cl](http://www.comunicacionypobreza.cl), en el link: <http://www.comunicacionypobreza.cl/wp-content/uploads/Estudio-Poderosos-Poderosas.pdf>

<sup>10</sup> Hay avances sustantivos en el tema de participación ciudadana con la Ley 20.500, que fortalece la asociatividad, la rendición de cuentas participativas de las actividades estatales, la introducción de instancias consultivas y la información y canalización de reclamos mediante las Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias. Sin embargo, estos avances en los derechos no se condicen con la subjetividad de las personas de los estratos socioeconómicos más bajos. Las personas resienten el mal trato, estiman que no tienen derecho a ser atendidos oportunamente en los servicios públicos, y sus trayectorias dan cuenta de una tendencia hacia la individualidad más que a la asociatividad (Desuc; 2016; PNUD, 2004, 2017).

fianza instalada (PNUD, 2017) no sólo hacia las instituciones, sino que también hacia los pares: vecinos, compañeros de trabajo, etc.

Otro alambicado mecanismo que ha contribuido, sin proponérselo, a la retracción de las prácticas de cooperación y asociatividad entre las personas en situación de pobreza o vulnerabilidad, se deriva de las acciones estatales destinadas a ellos<sup>11</sup>. Las instituciones y políticas que actúan sobre la pobreza, han configurado un sistema de estratificación y asimetrías de poder que organiza y ordena las interacciones entre beneficiarios y Estado, debilitando los lazos comunitarios y la confianza social en los espacios locales y vecinales, al priorizar su acción en los individuos y las familias descontextualizados del medio en que se despliega su situación de precariedad<sup>12</sup>.

La interacción social también da cuenta de ciertas lógicas o estereotipos que cruzan los imaginarios del poder, deteriorando la imagen de sí de los individuos menos empoderados (PNUD, 2017). Ser pobre, andar mal vestido, ser joven, ser viejo o ser mujer, son las imágenes de sí más frecuentes que conducen a un

trato discriminatorio (Desuc, 2016), que en muchos casos devienen en un sentimiento de impotencia y humillación. Una persona que se percibe de esa manera, ve así reducidas sus capacidades para actuar en el entorno que le es hostil (PNUD, 2004).

En este sentido, se evidencia la constitución de imaginarios que han segmentado a la sociedad, creando una línea invisible pero que se manifiesta en interacciones desiguales entre los sectores en pobreza y las instituciones estatales, privadas y otros sectores de la sociedad.

Resulta necesario entonces potenciar mecanismos de mayor inclusión de las personas y de los sectores más vulnerables, que faciliten y estimulen distintas formas de asociatividad, de cooperación, de integración negociada o adaptativas de cada comunidad. Esto pasa por modificar la visión de que la pobreza se supera sólo interviniendo en las personas o el ámbito doméstico, cuestión que invisibiliza el hecho de que las personas interactúan, y adquieren poder, en el marco de la interacción que establecen con su entorno y las comunidades locales<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> Existen programas que, en su diseño, buscan explícitamente el fomento de la asociatividad, pero no que las personas tengan mayor poder. En este sentido, los fondos concursables de micro-proyectos constituyen el instrumento que el sector público más asocia con la promoción de las capacidades de acción de los más pobres. Originados en el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (Fosis) a comienzos de los noventa, los fondos concursables buscaban aportar a las comunidades en pobreza un “valor extra” que les permitiera avanzar en el camino de la integración social. El éxito del esquema lo expandió al resto del sector público, llegando a convertirse prácticamente en sinónimo de fondo para micro-proyectos e incluso, de mecanismo participativo. El amplio uso de esta herramienta en intervenciones de desarrollo comunitario permitiría hablar de “comunidades proyectizadas”, cuya movilización se mide por ejemplo, en carros venta de sopaipillas, paseos, cursos de guitarra, construcción o reparación de centros comunitarios, grupos de baile, cicletadas, festivales artísticos, etc. (Espinoza, 2004). Así, los fondos concursables contribuyen sólo marginalmente a incrementar el poder de las organizaciones de base. Incluso, los pequeños proyectos en comunidades locales tienden a reforzar su segmentación más que a favorecer su integración, porque se ven obligadas a disputar los recursos públicos con otras organizaciones. Así, los dirigentes sociales durante más de 20 años han aprendido cómo competir con otras organizaciones, en lugar de aprender a cooperar entre ellas. En el futuro debiera buscarse el reemplazo progresivo de los mecanismos de asignación de recursos públicos a través de fondos concursables, por mecanismos deliberativos del tipo “presupuesto participativo”, por ejemplo.

<sup>12</sup> Como respuesta a políticas contra la pobreza que limitaban la capacidad de acción autónoma y reflexiva de sus beneficiarios, hacia fines de los años noventa surge la preocupación por la condición de ciudadanía de los grupos más pobres. Bajo las expresiones “nuevas formas de ciudadanía” o “ciudadanía local” se intentó rescatar la capacidad de acción autónoma de las personas en pobreza y otros grupos excluidos. Algunos grupos de base social intentaron incrementar su poder mediante formas de vinculación activa entre las organizaciones sociales de base y el sector público, generalmente en sus territorios locales (Delamaza, 2010). Esta dinámica y formas institucionalizadas de cooperación, conceptualizadas como “capital social comunitario” (Durstun, 2009; Putnam, 1993), tuvieron una respuesta limitada del Estado, a pesar de un “instructivo presidencial” que promovía este tipo de participación (Espinoza, 2004).

<sup>13</sup> En una línea similar, la Tesis País de Daniel Rodríguez (2014) revela, para el caso de las mujeres recolectoras de algas en la comuna de Los Muermos, región de Los Lagos, el papel que cumplen las relaciones de solidaridad y reciprocidad en el desarrollo y desenvolvimiento socio-económico y cultural en una comunidad de pescadores artesanales. No obstante, prácticas depredadoras del medio ambiente, intensivas y extensivas en la explotación del ecosistema marino, tienden a erosionar la participación social y el trabajo colectivo (Tesis País, Fundación Superación de la Pobreza, 2016).

Una de las formas que permite aumentar el poder de las personas es transitar hacia una sociedad donde se haga explícito el reconocimiento de los derechos sociales, que además son una condición para el adecuado ejercicio de los derechos civiles y políticos. Deben establecerse políticas públicas que, de manera gradual y progresiva, respeten los estándares propios de un enfoque de estas características.

A continuación el documento aborda cuatro problemáticas específicas, que la FSP ha querido relevar en esta versión de Umbrales Sociales, debido a sus fuertes conexiones con la **pobreza del no poder hacer**. Se trata de prácticas estructurales y estructurantes de las dimensiones relacionales de la pobreza, a saber: la falta de participación, el centralismo, la segregación como generadora de violencia y la atomización social. Luego el documento concluye con un capítulo unificado de propuestas para la política social chilena. No son, por cierto, las únicas aristas involucradas en el problema de la pobreza relacional, pero son aspectos sobre los cuales la Fundación tiene absoluta convicción de su importancia, a la luz de la experiencia acumulada de 22 años en Servicio País y el conocimiento levantado en la experiencia y la investigación desde los territorios.



01

SIN  
PARTICIPACIÓN  
NO HAY  
SUPERACIÓN

\* Comunidad de la localidad de Piedras Bonitas, comuna de Monte Patria, región de Coquimbo, participando en una mateada con motivo de la celebración de la fiesta de la “Cruz de Mayo”, año 2013. Compartieron junto a la comunidad, la Unidad de Cultura del municipio, el equipo Servicio País y artistas locales.

Como sabemos, el desafío de la participación forma parte del discurso de las políticas públicas. Aunque no ocupa un lugar protagónico, ni está en el primer lugar de las prioridades, poco a poco se ha ido instalando como parte de “lo que hay que hacer” en la materia. En el caso chileno, su incorporación ha sido tardía en relación a otros países de la región como Colombia y Brasil, donde este componente forma parte de los derechos garantizados constitucionalmente desde comienzos de los años noventa. Experiencias como los presupuestos participativos se han generalizado no sólo Porto Alegre, sino también en grandes capitales como Buenos Aires, Montevideo y el Distrito Federal de México. Asimismo Bolivia, Ecuador y Venezuela han incorporado organismos de poder ciudadano a nivel local en el marco de proyectos de transformación política.

El incremento de la participación se constituye en una exigencia de la gobernanza contemporánea (Blanco y Gomá, 2002), donde el desafío de construcción de una sociedad más inclusiva no se satisface con las formas tradicionales a través de las cuales se articula la relación entre las instituciones, las personas y comunidades en situación de pobreza<sup>14</sup>.

Si bien la dimensión participativa es una necesidad que se reconoce cada vez con más fuerza, aún subsiste una gran ambigüedad en cuanto a su definición y alcances. Asimismo, el énfasis específico en la participación de los grupos en situación de pobreza, hace referencia a una coordenada de inclusión social, que promueva la participación de quienes tienen muchas dificultades para hacerlo. Lo anterior supone, como ya se ha dicho, un proceso de creación y transferencia de poder que, sin duda, tiene implicancias políticas relevantes y, por lo tanto, es objeto de disputa.

La participación representa una necesidad consustancial a la existencia humana. No hacerlo, o hacerlo

a través de satisfactores inadecuados, podría evidenciar situaciones de irrealización humana o engendrar ciertas patologías sociales (FSP, 2009). Los sujetos que están sometidos a situaciones de pobreza, como ya se ha dicho, suelen evidenciar una baja dotación de poder propio, que no les permite participar e influir en las decisiones que les atañen.

Desde una coordenada participativa, superar la pobreza y obtener mayor bienestar supone definir y acordar previamente, el tipo y nivel de bienestar deseado y las acciones legítimas para lograrlo. Es más, la noción misma de desarrollo es algo que el propio sujeto, individual y colectivamente, debe definir y no algo establecido externamente por algún experto o agente modernizador.

Una participación efectiva en los asuntos que a cada uno conciernen, incrementa las posibilidades de que las decisiones incluyan los puntos de vista e intereses de quienes tuvieron la oportunidad de expresarlos y hacerlos valer, tendiendo a desfavorecer a quienes no participaron. Para esto se hace necesario una acción afirmativa que permita ampliar la participación a quienes por razones de discriminación, lejanía, falta de recursos y otras, han visto restringidas sus posibilidades, creando al mismo tiempo, condiciones para una deliberación efectiva y equilibrada.

De alguna u otra manera, el marco de actuación del Estado en los asuntos públicos siempre se da con algún grado de participación. No se trata de procesos automáticos en los que no intervenga ningún tipo de actor, ni tampoco son realizados individualmente por la autoridad, al menos en un marco de convivencia democrática. En una sociedad moderna de creciente complejidad, tanto la definición de lo que es público como aquello que debe ser abordado a través de políticas estatales se ha vuelto materia de disputa, no sólo por razones ideológicas, sino sobre todo por

<sup>14</sup> Asociadas a prácticas asistencialistas, paternalistas, corporativistas y clientelares. Cabe destacar que estas no se superan automáticamente por el hecho de establecer mecanismos institucionales de participación ciudadana, puesto que pueden reproducirse también al interior de estos, del mismo modo que lo hacen a través de los mecanismos “tecnificados” de la política social como son los concursos de proyectos y la focalización (Durston, 2012). El desafío de la participación incluye diseños adecuados, cambio cultural, priorización política y continuidad en las estrategias para tener impactos reales.

la pluralidad de voces y actores que en ello intervienen<sup>15</sup>. Por eso ya no solo basta con la legitimidad de la autoridad legal (los que mandan) o la proveniente del conocimiento experto (los que saben).

Así, el problema de la participación no pasa por saber si esta existe o no, sino que más bien por comprender, en primer lugar, por qué algunos participan y otros no. En este sentido, partiendo de la base de que nunca un mecanismo participativo es totalmente inclusivo ni homogéneo en cuanto a su acceso o ejercicio, lo que realmente interesa saber es si está incorporada o no la diversidad de actores, así como también la posición que ocupan los que tienen menor poder.

Existen dos ejemplos que ilustran distintas situaciones respecto de este tema. En 1999 se modificó la Ley Orgánica Municipal, introduciendo en ella tres mecanismos de participación: la audiencia pública, las ordenanzas municipales de participación ciudadana y los plebiscitos comunales. En el caso de los plebiscitos comunales de origen ciudadano, solo la comuna de Vitacura ha podido realizar uno en los 16 años de vigencia de la ley que los regula, ello por las importantes barreras de entrada que existen, por ejemplo, el costo que implica su realización (PNUD, 2013). Un ejemplo contrapuesto lo constituye la Ley Lafquénche, que permite reconocer derechos sobre el borde costero a comunidades indígenas que demuestren un uso consuetudinario del mismo (Delamaza y Flores, 2010).

### ESTUDIO BIOBÍO: SEMBRANDO CRECIMIENTO, COSECHANDO INJUSTICIA

Un estudio cualitativo hecho por la FSP con comunidades rurales de cuatro comunas cordilleranas y precordilleranas de la región del Biobío (2016) arrojó que para estas personas, un desarrollo local inclusivo era aquel que ponía al centro el bienestar humano mediante:

- el despliegue de las capacidades de sus habitantes,
- el uso sustentable de los servicios ambientales del entorno,
- la cooperación y complementación entre sus habitantes (no la competencia), y
- el reequilibrio de las relaciones de poder al interior del territorio.

Este último punto tenía que ver con la llegada de grandes inversionistas ligados a la industria forestal y de generación eléctrica, que habían provocado profundos trastornos en el modo de vida campesino e indígena que existía en la zona. Los entrevistados sostuvieron que para enmendar las consecuencias negativas tras la llegada de estos megaactores, había que incrementar la capacidad de cada comunidad afectada para incidir en las decisiones presentes y futuras sobre el territorio.

Los entrevistados manifestaron que para emparejar la cancha y poder sostener un diálogo más equilibrado entre empresas, comunidad y Estado, era imprescindible: (i) respetar el sistema asociativo de la comunidad, (ii) asegurar un manejo pleno de la información pública, (iii) evitar negociaciones individuales a espaldas de las organizaciones tradicionales, (iv) prohibir las compensaciones y regalías económicas durante las etapas de estudio y negociación, (v) uso de un lenguaje común, menos técnico y menos político, o contar con traductores o mediadores, (vi) conocer experiencias similares que permitan comparar y prever los impactos de las decisiones que se toman, (vii) e incluir a organismos intermedios y garantes que observen el ejercicio de diálogo entre actores muy asimétricos.

Los últimos proyectos energéticos en la zona, son una prueba de que es posible avanzar en algunos de estos puntos, equilibrando las necesidades del país con los objetivos y modos de vida de los lugareños.

15 ¿Deben garantizarse legalmente los derechos sociales? ¿Debe priorizarse el crecimiento económico o el desarrollo sustentable? ¿Hasta dónde y cómo debe intervenir el Estado en asuntos que competen a decisiones de los individuos? ¿Cómo se resguardan los derechos y demandas de autonomía de las comunidades indígenas en el marco de un Estado nacional? Estas y muchas otras son preguntas que no tienen una respuesta única que pueda ser considerada legítima para y por todos.

Cabe destacar que pocas instituciones evalúan la participación como dimensión clave. Una de las que lo hace, es el Consejo para la Transparencia, que elabora anualmente un informe donde establece cuántas personas conocen el derecho al acceso a la información pública y cuál es la proveniencia social de quienes hacen uso del mismo. Los resultados de esta evaluación indican que las reclamaciones ante dicho Consejo por denegación del derecho, se concentran en sectores urbanos y de alta educación formal (CPLT, 2015).

Es importante también comprender los mecanismos o modalidades que se utilizan durante los ejercicios de participación ciudadana, esto es, los lenguajes, los horarios, los lugares, la distribución de los costos, los métodos de trabajo, el alcance, etc. Lo anterior es relevante ya que dichos elementos no son neutros y pueden llegar a determinar el resultado de un proceso participativo, especialmente en una sociedad donde los recursos de todo orden están desigualmente repartidos<sup>16</sup>.

Lo mismo ocurre cuando se considera disponibilidad de información y los medios que se requieren para procesarla<sup>17</sup>. En el caso del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), por ejemplo, mientras los titulares de los proyectos cuentan con todo tipo de recursos técnicos y legales, las comunidades locales

cuentan con un período restringido para abordar información altamente técnica y con escasas capacidades de obtener una asesoría adecuada<sup>18</sup>.

Resulta relevante indagar además respecto del tipo de participación que se busca, es decir, si esta será de tipo decorativa, instrumental o empoderadora. Esta última es fundamental cuando se trata de grupos marginados o excluidos. En esta misma línea deben interrogarse los alcances del proceso de participación, vale decir, si se enmarca en procesos de formación de la agenda, de toma de decisiones, de formulación de programas y proyectos concretos, de implementación de acciones y/o de control social, o de retroalimentación transformadora de la política.

Un último aspecto a considerar tiene que ver con la efectividad de la participación, independiente de que esta tenga un valor intrínseco. En esta materia, el debate está puesto en la relación costo/beneficio que se obtiene de la implementación de formas más sustantivas de participación, interrogante que es difícil de dirimir por la diferencia de contenidos concretos que tienen cada una de las modalidades y enfoques<sup>19</sup>. En el caso chileno, además, existe muy poca evidencia empírica al respecto; más aún, la evaluación de este tipo de mecanismos se limita generalmente a la verificación cuantitativa de su puesta en práctica<sup>20</sup>.

<sup>16</sup> Un ejemplo simple es el financiamiento del transporte para llegar al lugar donde se realizan reuniones u otro tipo de actividades de participación: para una persona de mayores recursos se trata de un costo marginal, que no incide en su disposición a participar; pero para una persona de escasos recursos se trata de una decisión relevante. En el caso de procesos electorales, por ejemplo, la carencia de transporte público gratuito para ir a votar puede jugar a favor de la elitización del voto en Chile.

<sup>17</sup> La Tesis País de Ana Rosenblüth (2013) presenta un claro ejemplo de ello, cuando analiza el conflicto socio ambiental de la planta de tratamiento de aguas servidas de Santiago “La Farfana”. Durante su puesta en funcionamiento, la planta produjo fuertes y reiteradas emanaciones de malos olores que llevaron a la comunidad afectada a movilizarse y ejercer presión, tanto sobre las políticas de la empresa como en la legislación ambiental, mediante su asociatividad y el manejo de información pública de la que antes carecían. Con ello demostraron su capacidad de agencia ante uno de los siniestros medioambientales más importantes del que se tenga registro en los últimos años en Pudahuel (Tesis País, Fundación Superación de la Pobreza, 2013).

<sup>18</sup> En lo relativo al predominio del saber técnico, la complejidad social hace necesario que se incorporen enfoques de “diálogo de saberes” que otorguen una mayor legitimidad social de las políticas.

<sup>19</sup> Montecinos (2007) analiza las semejanzas y diferencias existentes entre la participación considerada en los Planes de Desarrollo Comunal (Pladeco) y los presupuestos participativos.

<sup>20</sup> Desde hace poco tiempo el Sistema de Indicadores Municipales (Sinim) reporta la existencia de Ordenanzas Municipales de Participación y de Consejos de Organizaciones de la Sociedad Civil en los municipios (Ver: [www.sinim.gov.cl](http://www.sinim.gov.cl)). En el caso de los otros mecanismos de orden sectorial, la División de Organizaciones Sociales afirma que publicará la información disponible durante 2017.

A pesar de esto, muchas veces la disponibilidad de recursos se esgrime como argumento para señalar la dificultad de implementar este tipo de procesos, sobre todo cuando se asume que estos, además de ser caros, son lentos y dificultan la toma de decisiones<sup>21</sup>. Sin embargo, la experiencia chilena introduce algunos matices al respecto. Así, tanto las metodologías participativas utilizadas por el Ministerio de Obras Públicas como el reciente enfoque de participación y diálogo del Ministerio de Energía, fueron puestos en marcha a raíz de la conflictividad en torno a las inversiones, situación que implica costos asociados a la judicialización, demora, indemnizaciones, etc., que se pueden evitar por medio de la participación ciudadana en etapas tempranas de los proyectos<sup>22</sup>.

Finalmente, es necesario destacar que el fortalecimiento de una política pública participativa pasa por el reconocimiento del derecho humano a participar de todas las personas y comunidades. Ello significa, en contextos de gran desigualdad, que no basta con diseñar mecanismos que amplíen las oportunidades de hacerlo. Se debe además considerar dispositivos que permitan reducir las asimetrías de poder existentes e incorporar la participación como una política transversal, financiada y evaluable en sus dimensiones esenciales. En este sentido, no se trata solamente de establecer medidas administrativas cuando existe el desafío de modificar las prácticas asistenciales, de dependencia y subordinación. Para ello, se requiere que la voluntad política de modificar el actual estado de cosas esté acompañada de ingentes esfuerzos, no solo financieros, sino que también técnicos y en recursos humanos.

## La situación actual: abundancia de acciones participativas con poca incidencia en la orientación y decisiones de las políticas

En general, la participación como parte integrante de diversos programas tiene ya larga data en nuestro país. Un ejemplo de esto es que gran parte de los programas del área social contiene elementos participativos. Asimismo, con la aprobación de la Ley 20.500 en 2011 se incorporaron mecanismos institucionales obligatorios de participación en una multiplicidad de organismos públicos (CNPC, 2017). De esta forma, el diagnóstico usual que pone el foco en la falta de mecanismos de participación, no parece ser tan preciso en el escenario actual. Más bien, el problema podría estar ubicado en el bajo nivel de significación que ocupa la participación ciudadana en el ciclo de las políticas públicas, sobre todo de aquellas orientadas a la superación de la pobreza, donde el impacto que han tenido los mecanismos que se utilizan ha sido escaso.

En los últimos años, el modelo de gobernabilidad que ha orientado el funcionamiento del sistema chileno ha estado enfocado en garantizar la estabilidad económica y política, donde además, con el fin de minimizar los efectos negativos de una economía abierta y desregularizada, se han activado políticas sociales compensatorias destinadas a reducir la pobreza, a las que posteriormente se agregó el objetivo de protección social (Delamaza, 2015). En dicho diseño, la participación sustantiva se canalizaba principalmente hacia el ámbito electoral, donde la puesta

<sup>21</sup> En relación al tiempo que se requiere, el problema principal podría también discutirse en términos de las tensiones que existen entre los “tiempos administrativos” de las políticas públicas (sometidas tanto a la burocracia como al control legal y administrativo) y aquellos que exigen los actuales enfoques de modernización del Estado, los cuales no necesariamente han internalizado estas variables en su diseño y procedimientos.

<sup>22</sup> Sobre la División de Participación y Diálogo del Ministerio de Energía, ver <http://www.energia.gob.cl/que-entendemos-por-participacion-ciudadana>.

en práctica de cualquier otro mecanismo estaba condicionada por las implicancias que tenían sobre las decisiones u orientaciones de política<sup>23</sup>. Las políticas y programas de superación de la pobreza siguieron, por lo tanto, una orientación que no necesariamente consideraba a los actores como contrapartes, sino que más como individuos carentes que, como se ha afirmado, dada su condición, necesitan asistencia.

En esta misma línea, es usual observar que la dimensión participativa no se incorpora en etapas del ciclo de la política de carácter más estratégico y táctico, como por ejemplo, la definición de prioridades, la formulación de políticas, el diseño, control o retroalimentación de los programas, o la conformación y orientación de instituciones. Además, cuando se incorpora, generalmente en el último eslabón de la cadena, las formas organizativas empleadas tienden a ser ad hoc, fragmentadas y asociadas a intereses sectoriales. Es decir, responden a los intereses específicos de cada programa y segmentan a la comunidad de acuerdo a ellos (adultos mayores, jóvenes consumidores de drogas, pacientes de una determinada enfermedad u otros). Esta modalidad redundante

también en una falta de continuidad de los procesos participativos, pues están más asociados a los vaivenes de la implementación y a la voluntad política de determinadas autoridades, que a un derecho garantizado de la población<sup>24</sup>. Dicha continuidad se ve afectada además por la falta de estrategias de escalamiento e institucionalización<sup>25</sup>.

La concursabilidad de proyectos competitivos entre comunidades ha sido diagnosticada también como una limitación que fragmenta y quita potencial al proceso participativo (CNPC, 2017)<sup>26</sup>. Una excepción interesante lo constituye el programa “Quiero mi Barrio”, que se implementa desde el 2006. En él se incluyó una planificación participativa a través de un consejo local que se coordina con el Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Dicha planificación constituyó y sigue constituyendo un cambio muy profundo en las formas tradicionales de relacionamiento con las personas, pero sin la suficiente participación ni articulación con el municipio, ni tampoco con una institucionalización en el territorio, por ejemplo, a través de las Juntas de Vecinos u otra instancia permanente<sup>27</sup>.

<sup>23</sup> Desde el retorno a la democracia se buscó restablecer los procedimientos de elección para las diferentes ramas del poder (ejecutivo y legislativo con severas restricciones hasta 2005) y niveles (municipios a partir de 1992 y regional parcial e indirecto desde 1993). Pero la participación autónoma de los movimientos sociales no siguió el mismo derrotero. En el campo institucional se modificó solo parcialmente la estructura local establecida por la dictadura (los Consejos de Desarrollo Comunal – Codeco) a través de los Consejos Económico Sociales Comunales (Cesco). Estos, además, no lograron contar con la adhesión por parte de la población, ni tampoco de parte de los alcaldes o de sus propios integrantes. Salvo el SEIA, a través de la Ley de Bases del Medio Ambiente de 1994, no se institucionalizó tampoco otra modalidad de participación en asuntos públicos.

<sup>24</sup> En 2009 la FSP propuso establecer una garantía a los usuarios de programas sociales en términos de que “tendrán asegurada su participación en dispositivos (comités de usuarios) que permitan recuperar sus opiniones y propuestas sobre el diseño, implementación y evaluación de los programas sociales que los afectan” (FSP, 2009: 227). Dicha garantía no se implementó en el país.

<sup>25</sup> El más continuo de ellos ha sido el de pavimentos participativos (luego pavimentación participativa) mediante el cual los ciudadanos de comunidades en pobreza cofinancian la pavimentación de sus calles y pasajes, subsidiando así al Estado que no cuenta con suficientes recursos. Allí participación equivale a cofinanciamiento y se acota a la realización de proyectos muy específicos. Ni el recién mencionado, ni otros programas ejecutados a través de pequeños proyectos competitivos, incluyeron objetivos de participación en decisiones u orientaciones de la política y los programas. Tampoco se institucionalizaron como un derecho ciudadano, dependiendo su continuidad de la voluntad de la autoridad.

<sup>26</sup> Si bien los mecanismos contemplados en la Ley 20.500 resuelven el problema de la discontinuidad, al estar institucionalizados, su carácter consultivo y su indefinición en relación al ciclo de las políticas públicas, les han impedido abordar las otras limitaciones mencionadas.

<sup>27</sup> La Tesis País de Cecilia Contreras (2011) ilustra la experiencia intersectorial de los programas “Quiero mi Barrio” y “Creando Chile en mi barrio”, en el caso del barrio Centenario de la comuna de Rancagua, región de O’Higgins. En este trabajo se pudo evidenciar que no existía un origen y un diseño común entre ambas ofertas a pesar de actuar en el mismo territorio (Tesis País, Fundación Superación de la Pobreza, 2013).

Como se ve, Chile muestra una gran cantidad de expresiones organizativas y un amplio repertorio de formas de acción colectiva. Sin embargo, lo distintivo del caso es la baja densidad de las vinculaciones entre las organizaciones y la falta de acceso a las decisiones de política a través de los canales establecidos, sobre todo en el ámbito local (Collier y Handlin, 2010). En general, existe consenso en que la tasa de asociatividad de primer grado, es decir de base, es mayor en zonas rurales, aun cuando presentan escaso poder de incidencia en políticas y orientaciones de gestión pública. Y también, los escasos instrumentos participativos dispuestos por ley son poco conocidos y se utilizan de modo irregular y parcial en la gran mayoría de los municipios del país.

Por otra parte, las expectativas de la población sobre instancias de participación ha ido creciendo en el último decenio y no se corresponden con la oferta existente (Jeri y Cáceres, 2009; Delamaza y Ochsenius, 2010; Foster, 2010; Sociedad en Acción, 2016).

La debilidad asociativa se expresa así en una acentuada fragmentación y atomización de las organizaciones sociales, en especial entre los sectores más pobres y marginados. Actualmente es posible observar una configuración de carácter archipelágica, según la cual la sociedad civil se compone de un conjunto de pequeñas organizaciones desconectadas, dotadas de un bajo nivel de influencia, con déficit de liderazgos, así como de condiciones materiales inadecuadas para su reproducción y acción efectivas (Delamaza, 2010). En este plano es donde también se expresan las desigualdades entre grupos de origen distinto, donde aquellos provenientes de sectores socioeconómicos altos cuentan con mayor dotación de capital social tanto formal como informal (PNUD, 2000). Así, los movimientos ciudadanos urbanos, santiaguinos y de sectores pudientes, se desarrollan más rápido y obtienen mayor satisfacción a sus demandas que los de los grupos excluidos (Poduje, 2007).

El fenómeno de la falta de incidencia de la participación se expresa con fuerza en el plano subjetivo y como percepción de “invisibilidad” de los sujetos frente al Estado, donde además se releva la escasa capacidad de producir cambios a partir de la propia acción (FSP, 2013)<sup>28</sup>.

Dicho malestar se ha traducido en una progresiva demanda por una participación efectiva, sobre todo en los últimos seis años. La democracia chilena se encuentra atravesando por múltiples problemas que van desde crecientes cuestionamientos a la élite política hasta insatisfacción con los espacios y mecanismos de participación ciudadana. Los avances contemplados en la Ley 20.500, poco conocidos, han sido cuestionados por parte de la sociedad civil organizada que demanda más espacios. Un ejemplo de esto lo podemos encontrar en la etapa de participación ciudadana del proceso constituyente realizada en el primer semestre de 2016, donde se pudo constatar que la demanda por plebiscitos, referendos y consultas ocupó el primer lugar de las preferencias ciudadanas por nuevas instituciones para la Constitución Política en cada una de las diferentes modalidades del proceso (consultas individuales, encuentros locales autoconvocados y cabildos provinciales y regionales). Allí “se propone fundamentalmente la necesidad de que haya participación ciudadana directa y vinculante en las decisiones. Esta participación debe materializarse en mecanismos como los plebiscitos, consultas y referendos” (Comité de Sistematización, 2017, pág. 33).

Sin embargo la expresión más importante de dicha demanda de participación ha sido hasta ahora el conflicto y la movilización social, los cuales no han tenido canales institucionales para sus reivindicaciones. Así sucedió con el movimiento por la educación pública y con los diversos conflictos socioterritoriales en torno a problemas con la industria extractiva, la producción energética, la disponibilidad y acceso al agua en sectores rurales, la contaminación, la

<sup>28</sup> El fenómeno tiene consecuencias políticas negativas para la democracia, pues incrementa el distanciamiento de la población respecto de la representación política institucional, fenómeno agudo sobre todo entre los jóvenes y, entre ellos, los jóvenes de sectores más empobrecidos. La desafección y desconfianza hacia las instituciones son muy altas en el país (PNUD, 2013) y se ampliaron a la mayoría de las instituciones tanto económicas como políticas, con la explosión pública de escándalos de corrupción política, colusión empresarial y otros, a partir de 2014.

dotación de servicios públicos de salud en diversas ciudades intermedias del país, la demanda por restitución de tierras indígenas, y otras (Garretón, 2017). Esta reactivación social, sin duda positiva, contrasta con la escasa respuesta institucional para procesar las demandas.

Diversas son las iniciativas que se han puesto en práctica en materia de participación ciudadana. A comienzos del gobierno del presidente Ricardo Lagos (2000 – 2006) se inició la discusión de una ley de participación, que buscó garantizar el derecho a la misma en la gestión de los asuntos públicos. Este proceso ha durado hasta la actualidad y ha dado lugar a que en cada período de gobierno se dicte un nuevo Instructivo Presidencial de Participación Ciudadana, destinado a la administración ejecutiva; a la creación de un pequeño Fondo de Fortalecimiento de Organizaciones de la Sociedad Civil en 2003 (posteriormente llamado Fondo de Fortalecimiento de Organizaciones de Interés Público [FOIP] e incluido en la Ley 20.500); y a la discusión legislativa del proyecto de la misma Ley de Asociatividad y Participación Ciudadana en la Gestión Pública (Ley 20.500), que llevaría a su promulgación en el gobierno del presidente Sebastián Piñera en febrero de 2011 (reglamentada y comenzada a aplicar en febrero de 2012). La ley establece que los órganos del Poder Ejecutivo deben dictar normas en la materia y constituir consejos de carácter consultivo. En el plano municipal, sustituye los antiguos “Cescos” por los Consejos de Organizaciones de la Sociedad Civil (Cosoc), también consultivos. Asimismo, establece ciertas obligaciones nuevas para alcaldes, concejo municipal y secretario municipal. Finalmente, facilita la constitución de organizaciones y entrega algunos recursos de financiamiento para las dichas organizaciones a través del FOIP<sup>29</sup>.

En materia de programas sociales, a mediados de los años 2000 se introdujo la noción de “derechos garantizados” en la gestión pública del área social. Sin embargo, llama la atención que los programas que involucran la garantía de derechos ciudadanos no fueron acompañados de instancias participativas de la comunidad, ni en su diseño ni en su implementación y control, como ocurrió en los casos del Sistema Chile Solidario, hoy Ingreso Ético Familiar o Sistema de Protección Social Seguridades y Oportunidades, y la reforma de salud. El enfoque familiar del primero y sus derivados, y el enfoque centrado en la atención individual en salud, no incluyen una orientación participativa, más allá de la de quejas y reclamos. Por su parte la política de participación ciudadana en la gestión pública, que culminó en la Ley 20.500, tampoco estuvo vinculada a las metas y prioridades de la política social, tales como educación, salud y pobreza.

Así, se concluye que no ha existido una sinergia y acoplamiento entre la agenda modernizadora del Estado y su componente de participación ciudadana con respecto a la política social y sus programas más o menos participativos. Esto tampoco ocurrió con la agenda emergente de garantía de derechos universales, lo que convierte a la participación en un ejercicio de bajo impacto e interés para las personas<sup>30</sup>.

En los cuerpos legales de los últimos diez años la participación aparece como un derecho a ser garantizado de manera explícita. La Ley de Transparencia, la Ley Lafquenche y el Convenio 169 introducen mecanismos más fuertes de participación. No ocurre lo mismo con las leyes de participación y de medio ambiente que, aunque reconocen el derecho a participar, permanecen centradas en modalidades consultivas, sin mayores consecuencias jurídicas, de seguimiento

<sup>29</sup> A mediados de los años 2000 se promulgaron asimismo, diversas iniciativas legales que se relacionan con este tema: a) la Ley N° 20.285 de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración Pública (2007), que amplía significativamente los derechos a información pública de los ciudadanos; b) la ratificación del Convenio N° 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales (2009), que garantiza y regula la consulta previa, libre e informada sobre proyectos públicos que involucren a los pueblos indígenas; c) la Ley N° 20.609, que establece medidas contra la discriminación, conocida como Ley Zamudio (2012); y d) la modificación de la Ley de Bases del Medio Ambiente (2007), que amplía los proyectos sometidos a participación ciudadana.

<sup>30</sup> Adicionalmente el Sistema de Protección Social implicó, como consecuencia no anticipada, el debilitamiento o desaparición de las instancias de organización comunitaria que apuntaban a generar medios de vida. Como no existen parámetros para evaluar las consecuencias de las medidas de política sobre la asociatividad y la participación ciudadana, estos impactos no quedan registrados como una externalidad negativa de las políticas públicas.

o de sanción en caso de incumplimiento. En el caso de la Ley 20.500 no se contemplan mecanismos de financiamiento para las nuevas tareas de participación encomendadas a los servicios públicos y a los municipios. Tampoco se consideraron las asimetrías que

deben compensarse en el caso de grupos excluidos para volver efectiva la participación y que debieran involucrar, a lo menos, aspectos tales como el acceso a la información, capacitación, soporte técnico y financiamiento<sup>31</sup>.

### ESTUDIO VALPARAÍSO: JUGANDO ENTRE RIESGOS

Los niños también tienen un papel muy importante que cumplir en la recomposición del tejido social y la participación ciudadana, como lo demuestra un estudio cualitativo realizado por la FSP en 2015 en la región de Valparaíso. En las últimas décadas, dicha región se ha visto afectada por una gran variedad de desastres siconaturales, que han impactado intensamente a la población, en especial, a aquella afectada por la pobreza. En ese marco, la dirección regional decidió analizar tres tipos de siniestros en tres zonas diferentes, mediante el relato de niños y niñas.

Un primer hallazgo fue que los niños representan y perciben la gravedad de un desastre dependiendo de cómo y cuánto trastorne sus dinámicas de juego en el entorno comunitario. Cuanto mayor es la intensidad de un siniestro los niños se sienten más inseguros y desapropiados de su entorno. En casos extremos esto implica dejar de jugar al aire libre o radicarse momentáneamente en otro lugar. Cuando se invitó a los niños a pensar en las soluciones a estos problemas se pudo detectar un interesante conjunto de atributos y concepciones, que son un indicador muy potente de una capacidad de agencia colectiva, que de promoverse podría constituir una enorme contribución al desarrollo local y la resiliencia comunitaria.

Estos atributos son: (i) el lugar desde el que hablan. Los niños construyen la noción de sí mismos desde una coordenada colectiva: un nosotros que no sólo los incluye a ellos en su condición de niños y niñas, sino que también incorpora a sus familias, a su comunidad e inclusive a la naturaleza que les rodea: animales, árboles, etc. Esta característica les permite romper con la atomización y el aislamiento en que viven sus familias y amalgamar una voluntad colectiva; (ii) un sentimiento de urgencia sobre la resolución de los problemas medioambientales que los afectan. En sus opiniones subyace un imperativo temporal muy potente. Saben que es preciso actuar ahora, no mañana ni pasado. Sólo que no cuentan con los espacios y autonomía para poderlo realizar; (iii) el papel de la acción colectiva.

Los niños y niñas tienen muy claro que sus problemas no dependen de la voluntad de un individuo, sino que de la unión de voluntades y la acción colectiva. Son, además, muy concretos en las soluciones. Con mucha intuición fueron capaces de identificar respuestas prácticas a sus necesidades y demandas. El estudio plantea que de abrirse espacios de participación y protagonismo infantil, contaríamos con un poderoso recurso para el desarrollo, no sólo de niños y niñas, sino que a nivel comunitario y societal.

<sup>31</sup> En el caso de la Ley de Transparencia, ello se traduce en el escaso conocimiento público de los derechos que garantiza y el hecho que las acciones de amparo presentadas ante el Consejo para la Transparencia provienen muy mayoritariamente de sectores urbanos, de alta educación formal y varones (Díaz-Tendero, 2012). Normalmente se trata de empresas, abogados y medios de comunicación. Los sectores en pobreza no conocen ni alcanzan a utilizar suficientemente estos mecanismos.

En cambio y como ya se señaló, la Ley Lafquenche, que busca el garantizar el derecho de acceso de los pueblos originarios al espacio marítimo costero cuando este ha sido ejercido de modo consuetudinario, y el Convenio 169, que establece el derecho a la consulta libre, previa e informada; se orientan hacia un sector excluido, pero no lo hacen en términos definidos externamente, como ocurre con la definición de extrema pobreza, sino que asume la identidad que los propios actores se dan, reconociéndola por parte del instrumento público. Los principales problemas de esta nueva legislación parecen estar en la implementación, tanto por lo relativamente reciente de su promulgación, como por la escasez de instrumentos puestos a disposición de su apropiación ciudadana.

Una estrategia sólida en este sentido, debiera incluir a lo menos difusión, formación y soportes técnicos. Además se debieran realizar acciones similares en el propio aparato público, a nivel de funcionarios y autoridades.

La demanda de participación, lejos de ser una amenaza, es una inmensa oportunidad para la democracia. Es una respuesta efectiva a la desafección, la rabia, la tentación populista o autoritaria y otros fenómenos hoy en boga en Chile y el mundo<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> La Tesis País de Miguel Pérez (2014) ilustra muy bien lo señalado, en su estudio sobre el movimiento social de Aysén de 2012. En éste, el Estado chileno fue tensionado para dar curso a nuevas políticas públicas, realizando un giro respecto a los paradigmas de la política social prevaletentes para regiones. La demanda ciudadana se constituyó en un factor democratizador que obligó a adaptar políticas estandarizadas a la realidad específica de un territorio caracterizado por la ruralidad y el aislamiento (Tesis País, Fundación Superación de la Pobreza, 2015).



# 02

## EL CENTRALISMO LIMITA EL DESARROLLO

\* Lancha de recorrido rural regresando a isla Caguach, mar interior de Chiloé, región de Los Lagos. Muchos de los pasajeros de la lancha son familiares que visitan a sus parientes y que sólo estarán días o semanas en la isla participando de actividades de recolección de algas. Luego de la visita volverán a las ciudades, donde ya han establecido sus proyectos de vida (fotografía de Ricardo Álvarez [2008], para el estudio *Crisis del habitar insular*, FSP, 2016).

La concentración de la pobreza en determinados territorios, como zonas rurales, localidades apartadas o en algunas regiones, es el reflejo de un país centralista, donde la existencia de relaciones de dependencia y subordinación económica, política y administrativa entre Santiago y el resto del país, dificulta a comunidades completas controlar, dar forma y otorgar sentido a su propio desarrollo. Sobre todo cuando a nivel local se despliega una política social que, en forma estandarizada, intenta responder genéricamente a realidades que son diversas (FSP, 2009). Esta situación, se ha traducido en un nivel de malestar creciente<sup>33</sup> expresado en movimientos sociales que, más allá del fenómeno coyuntural que les dio inicio, tienen su base en una sensación de abandono y postergación por parte del Estado.

Si bien la pobreza ha disminuido considerablemente en nuestro país, los últimos datos disponibles de la encuesta Casen, revelan también que Chile exhibe inequidades territoriales inaceptables. La medición multidimensional, por ejemplo, indica que los fenómenos de pobreza son mayores a los que se pueden visualizar desde el mero análisis de los ingresos, sobre todo en las regiones del norte y de las zonas extremas.

A la luz de estas cifras, la problemática de la descentralización se ha vuelto a poner en la agenda política. Durante el año 2014 se creó la Comisión Asesora Presidencial de Descentralización y Desarrollo Regional, la cual fue mandatada para elaborar propuestas que abordasen las desigualdades territoriales existentes en el país. Así, en octubre de dicho año, la Comisión entregó un informe cuya orientación fue la de “transferir poder y generar mejor democracia en las comunas y regiones, y poner a Chile en la senda de un desarrollo integral, impensable sin sus territorios” (Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, 2014, pág. 9).

Conceptualmente, la descentralización ha tenido diversas acepciones y significados según el enfoque teórico con que se aborde. No obstante, la transferencia de poder desde el nivel central hacia los gobiernos subnacionales, es un punto en común que tienen todas estas perspectivas. Así, en opinión de la FSP, el proceso descentralizador debe procurar transferir funciones, crear capacidades y conceder mayor autonomía<sup>34</sup>: (i) **política**, a través de la elección directa de los representantes subnacionales; (ii) **fiscal**, relacionada tanto con la existencia de transferencias no condicionadas por parte del gobierno central, como con la capacidad de generar recursos propios que posibilitan el gasto y la inversión en función de las demandas y necesidades regionales; y (iii) **administrativa**, mediante la transferencia desde el nivel central de competencias, responsabilidades y recursos a las unidades territoriales por medio de la institucionalización y desconcentración administrativa.

Debido a que se trata de un proceso donde el poder es transferido, la descentralización tiene como objetivo último la profundización de la democracia. Esto quiere decir que, junto con buscar una gestión pública más eficiente, lo que se debe lograr es que se promueva un tipo de participación ciudadana efectiva y vinculante, como fue explicado en el capítulo anterior. Esto toma especial relevancia en el marco de los niveles locales y en sectores en situación de pobreza, donde son los municipios los que, al tener una proximidad mayor con las personas y comunidades, se constituyen prácticamente en la única puerta de acceso a la oferta pública.

El centralismo es una dinámica que se expresa también en el plano subjetivo, donde las propias personas, a través de sus percepciones, representaciones y valoraciones, tienden a recrearla. En este sentido, “La constitución de un ‘nosotros’ susceptible de expresarse en una esfera pública democrática supone la

<sup>33</sup> Ejemplos de esto lo constituyen los movimientos que se han dado en localidades como Aysén, Freirina, Calama y Chiloé, entre otros.

<sup>34</sup> La autonomía no significa una transferencia total de poder hacia los gobiernos subnacionales. En este caso, opera un principio de doble subsidiariedad, según el cual “Cada función pública debe radicarse en aquel nivel donde ésta se ejerce igual o mejor, privilegiando el nivel local sobre el regional, y éste sobre el nacional. Ello implica que sólo aquellas funciones que no pueden ser asumidas adecuadamente por el nivel local o regional deben recaer en la competencia del gobierno central” (Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, 2014, Pág. 17).

## ESTUDIO ARICA Y PARINACOTA: ENTRE LA AGONÍA Y LA OPORTUNIDAD DE RENACER

Este estudio cualitativo realizado en 2015, en 35 localidades apartadas de la región de Arica y Parinacota, reveló que para los habitantes de estas zonas, uno de los principales factores de despoblamiento rural es el sistema escolar. Debido a que las escuelas en estos territorios llegan sólo hasta sexto u octavo básico, las familias se ven obligadas a migrar a la ciudad de Arica para asegurar la terminación de los estudios de sus hijos.

Este flujo migratorio ha durado décadas. Se ha desarrollado lentamente y de manera muy atomizada, transformándose en el principal factor de expulsión territorial de familias completas. Debido al despoblamiento, las economías locales colapsan. Ya no hay a quién vender, a quién comprar o trocar la producción agrícola y artesanal. Tampoco hay mano de obra joven. Así, los últimos habitantes se han visto obligados a dejar el territorio para buscar trabajo o simplemente para pasar los últimos años de la vida en compañía de sus familiares previamente asentados en el mundo urbano. La obligatoriedad de estudios secundarios existe desde 2003, pero no en todas las comunas y centros poblados existen liceos y menos aún, instituciones de educación superior, donde además las carreras impartidas estén ligadas a algún proyecto de desarrollo local.

Sin embargo, no todo es negativo: algunos hijos y nietos de los migrantes campo-ciudad están tratando de regresar a sus territorios ancestrales. Se trata de jóvenes con estudios secundarios y superiores que poseen todo el ímpetu de reinstalarse en sus localidades de origen y emprender proyectos de desarrollo que involucren a sus comunidades, aprovechando los invaluable recursos naturales y culturales que existen en ellos. Todo esto pese a que los apoyos son escasos y desarticulados y sigue pendiente una reforma al sistema educativo, que les permita escolarizar a sus hijos en estos lugares. El estudio concluye planteando la urgencia de que estos aspectos sean integrados en las estrategias de desarrollo regional.

inclusión de una diversidad de sujetos. Los territorios están siendo una fuente del surgimiento de dichos sujetos sociales provistos de relevantes perfiles propios en el ámbito político. Dichas realidades deberán ser consideradas en la visión que tenemos del país, así como en las propuestas políticas” (Delamaza y Thayer, 2015. pág. 43).

Chile es el país más centralizado de la Organiza-

ción para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Un ejemplo de ello es que se trata de uno de los países con menor poder de decisión sobre la ejecución de los recursos públicos a nivel local y regional<sup>35</sup>. Asimismo, es el único país que no elige por medio de la votación directa a las autoridades regionales. En este escenario, el país está alcanzando un umbral en el que un mayor desarrollo no es posible sin una modificación de la estructura del Estado (Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, 2014).

Lo anterior tiene directa relación con el grado de con-

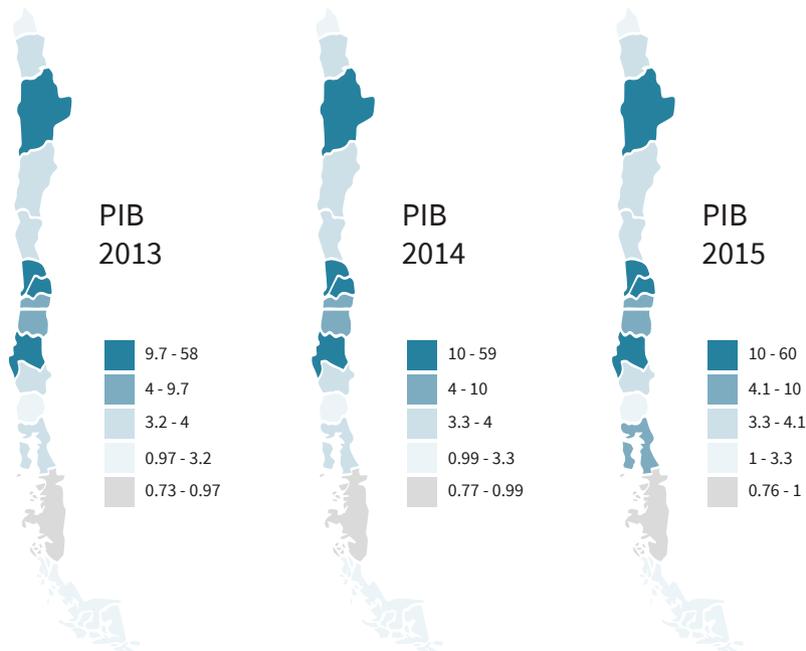
<sup>35</sup> Mientras que el promedio de gasto público a nivel local o regional en países desarrollados es de un 50%, en Chile alcanza un 15%.

centración existente en el país en términos de crecimiento económico y generación de empleo. Según datos de la OCDE, un 48% de la población se concentra en las zonas metropolitanas chilenas, las cuales generan un 51% del PIB<sup>36</sup> y un 48% del empleo<sup>37</sup>.

promedio<sup>38</sup>, las cifras muestran una brecha significativa respecto de aquellos países con menor concentración, como por ejemplo Noruega, en cuyas zonas metropolitanas donde habita un 25% de la población, se genera el 25% del PIB y un 27% del empleo.

Aun cuando estos valores no se alejan demasiado del

Mapa 1. Evolución del PIB por regiones (miles de billones de pesos encadenados)



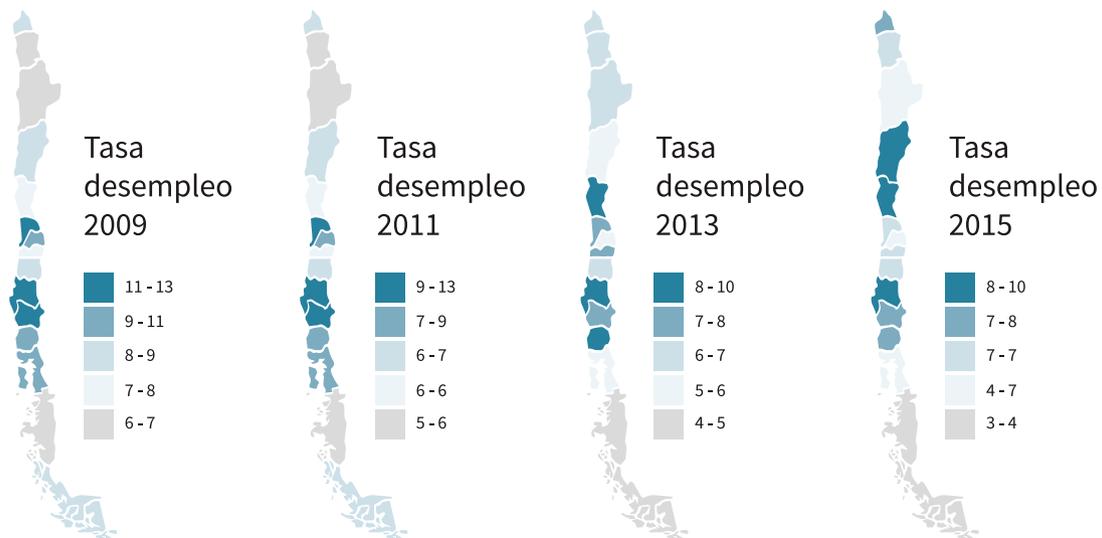
Fuente: elaboración propia en base a datos del Banco Central 2013-2015.

<sup>36</sup> De acuerdo al Banco Central, entre los años 2013 y 2015 las regiones de Antofagasta, Valparaíso, Metropolitana y del Biobío son las más importantes en términos de su aporte al PIB nacional. Tomando como referencia el año 2015, la región Metropolitana es lejos la que genera una mayor contribución al PIB, con \$60.453 mil millones, seguida muy por lejos por la región de Antofagasta con \$14.591 mil millones y por la de Valparaíso con \$11.668 mil millones. En el marco de los países de la OCDE, Chile posee el segundo mayor índice de variación del ingreso regional a nivel país: la brecha entre sus regiones con mayor y menor PIB es de 7.6 veces, y lo sigue EE. UU. con una brecha de cinco veces.

<sup>37</sup> Las distribuciones de las tasas de desempleo a lo largo del país muestran variaciones sensibles a la matriz productiva característica de cada región. Además, se observan amplias brechas en los niveles de desempleo entre las regiones, en el tiempo. Según datos de la encuesta Casen, para el año 2009 la brecha entre la región con menor y mayor tasa de desempleo alcanzó siete puntos porcentuales. Para 2011, la brecha alcanzó 7.7 puntos porcentuales; para 2013, 5.7 puntos, y finalmente para 2015, la brecha fue de siete puntos porcentuales.

<sup>38</sup> El 49% de la población de los países de la OCDE habita en áreas metropolitanas, las cuales generan el 57% del PIB y concentran un 51% del empleo.

Mapa 2. Evolución regional de la tasa de desempleo (en porcentajes)



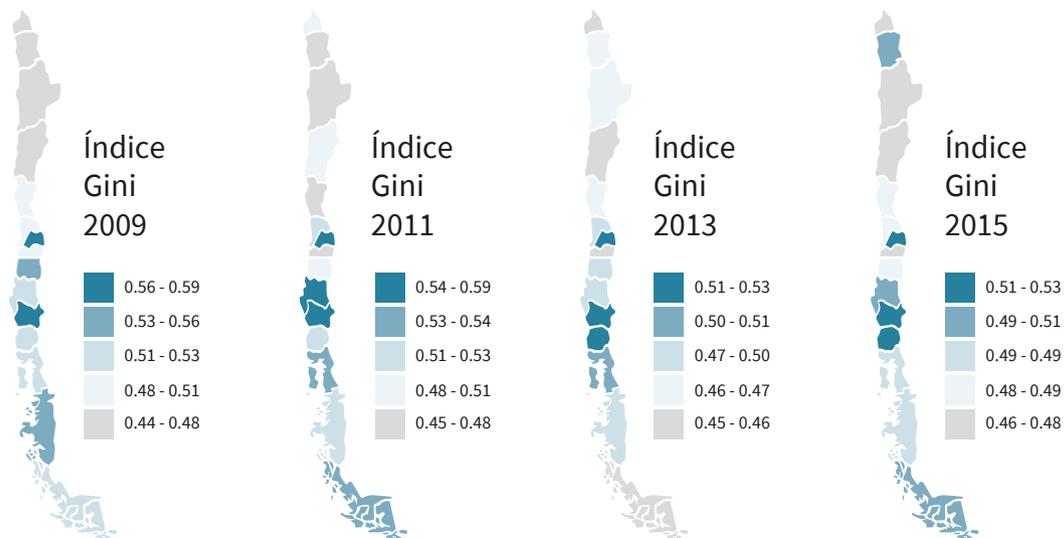
Fuente: elaboración propia sobre la base de datos Casen, 2009 – 2015.

Otra forma de indagar los niveles de centralismo que existen en Chile, es analizando la desigualdad entre las propias regiones. Según el índice de Gini, Chile exhibe un nivel de desigualdad cercana a los 0.33 puntos; muy por encima del promedio de los países OCDE, que sólo alcanza el 0.16 (OCDE, 2016).

Al observar la distribución de este índice a nivel regional se puede observar que las regiones Metropolitana y de la Araucanía son las que presentan los mayores niveles de desigualdad. Para el año 2015 éstas exhi-

bían un índice de Gini de 52.3 y 52.6 respectivamente. Otro hecho interesante que se observa para el año 2015, es que la diferencia entre las regiones de mayor y menor desigualdad es de tan solo 6.5 puntos de Gini, lo que muestra la mala distribución de los ingresos que existe en todas las regiones de Chile. Además, y lo más preocupante, es que se observan patrones constantes en el tiempo, donde las regiones que, en términos relativos presentan mayores niveles de desigualdad, no ceden de su posición.

Mapa 3. Evolución regional del Índice de Gini



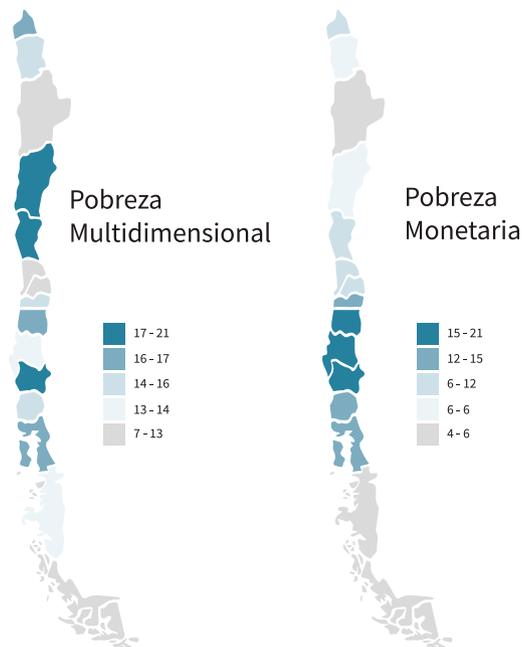
Fuente: elaboración propia a partir de datos Casen.

Dicho comportamiento tiene también su correlato en las dinámicas de concentración de la pobreza a nivel de regiones. De acuerdo a los datos de la Encuesta Casen 2015, la pobreza monetaria tiende a expresarse con mayor vigor en la zona centro y sur del país; registrándose en todas, porcentajes superiores al pro-

medio nacional. El ranking lo lidera Araucanía, con un 23,6%, seguida de la región del Maule y el Biobío con tasas del 18,7% y 17,6% respectivamente. La región Metropolitana, por su parte, se encuentra entre las seis regiones menos pobres del país, todas las cuales presentan porcentajes inferiores al promedio<sup>39</sup>.

<sup>39</sup> Cabe destacar que estos datos no entregan evidencia contundente de que la pobreza sea un problema exclusivo de las regiones, puesto que en la región Metropolitana se reportan también tasas de pobreza considerables. Sin embargo, sí se puede inferir que la pobreza se expresa con mayor fuerza en zonas en las que se dan inequidades territoriales que derivan del fenómeno centralizador.

Mapa 4. Distribución de pobreza por regiones (porcentajes)

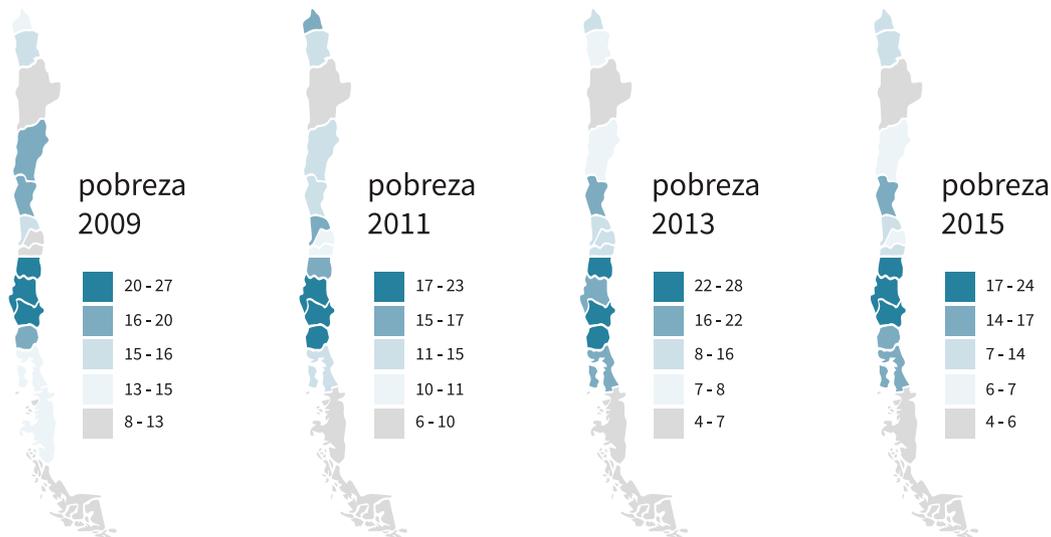


Fuente: elaboración propia a partir de datos Casen 2015.

Como se mencionó, la medición multidimensional de la pobreza en el año 2015 registró un 20,9% de personas viviendo en dicha situación. Pero lo más significativo es que reveló situaciones y brechas territoriales que la estimación por ingresos no había sido capaz de visibilizar. Un ejemplo notorio al respecto, ha sido el de la región de Atacama, que exhibe solo un 6,9% de pobreza por ingresos, es decir, es la cuarta

menos pobre bajo este tipo de medición; y por otra parte presenta un 26,3% de pobreza multidimensional, lo que paradójicamente la ubica como la segunda más pobre bajo este método de medición. En una intensidad menor, este comportamiento también está presente en ocho regiones más, donde el porcentaje de pobreza multidimensional llega a doblar el porcentaje de pobreza por ingresos.

Mapa 5. Evolución regional de la pobreza por ingresos (porcentajes)



Fuente: elaboración propia a partir de datos Casen.

Al comparar el comportamiento de la pobreza a nivel comunal con las cifras de la capital regional, todas las regiones, sin ninguna excepción, presentan grandes brechas territoriales, evidenciando avances muy disímiles y un desarrollo intrarregional desequilibrado, que no ha logrado ser revertido hasta el día de hoy. Un ejemplo de ello son las persistentes brechas entre zonas rurales y urbanas, donde las primeras, en promedio, doblan la incidencia de pobreza de las segundas (35,2% v/s 18,8%, Casen, 2015). A nivel país, las situaciones más extremas se presentan en las comunas de Putre que exhibe una pobreza del 58,2%, Nueva Imperial (45,8%), Padre las Casas (44,7%) y La

Pintana (42,4%). Los niveles de aislamiento en que han permanecido por largo tiempo algunos territorios, también han contribuido a perpetuar la inequidad territorial. Comunas como Quinchao, Alto Biobío o Río Ibáñez tienen casi la mitad de su población viviendo en condiciones de aislamiento extremo (Subdere, 2012).

En consecuencia, si bien la evolución de las cifras promedio en Chile da cuenta de un buen desempeño agregado, al realizar un análisis por región y observar territorios y áreas pequeñas, las desigualdades resultan sorprendentes e intolerables<sup>40</sup>.

<sup>40</sup> En la Tesis País de Valentina Ortiz (2013), se realizó una estimación corregida de la pobreza en la región de la Aysén a partir de la construcción de una línea de pobreza regional que consideró el costo de vida local. Dicho trabajo concluye que la línea nacional de pobreza por ingresos es insuficiente para caracterizar la realidad socioeconómica de las regiones, ya que tiene un fuerte sesgo metropolitano en su construcción. Como resultado, Ortiz revela que la pobreza regional para 2011 sería un 5% más alta que la estimada por la Encuesta Casen 2011, pasando del 9,8% a un 15%. La investigación recomienda la inclusión de factores de ajuste regional y geográfico a la medición de la pobreza (Tesis País, Fundación Superación de la Pobreza, 2016).

Por su parte, el análisis temporal de la pobreza en Chile evidencia que los patrones de distribución regional de ésta se han mantenido más bien estables; aun cuando existen casos particulares de regiones que han logrado tener una exitosa *performance* al momento de reducir los niveles de pobreza.

A nivel comunal, según datos del MDS, para el año 2013, existían 73 comunas con más de un 30% de su población en situación de pobreza por ingresos, don-

de destacan las ubicadas en las regiones del Biobío y La Araucanía, que presentaban 26 y 23 comunas en esta situación respectivamente (tabla 1).

Por su parte, existían 63 comunas con menos de un 10% de su población bajo la línea de la pobreza por ingresos, 33 de las cuales se ubicaban en la región Metropolitana, seis en Antofagasta, cinco en Atacama, seis en Valparaíso, cinco en Aysén y tres en Magallanes.

**Tabla 1. comunas con más de un 30% de pobreza por ingresos**

REGIONES	Nº comunas
Arica Parinacota	1
Tarapacá	2
Coquimbo	3
O` Higgins	2
Maule	6
Biobío	26
Araucanía	23
Los Ríos	5
Los Lagos	5
<b>Total</b>	<b>73</b>

Fuente: elaboración propia a partir de Casen 2013.

Para el año 2015, la encuesta Casen presentó datos comunales para 139 comunas autorrepresentadas estadísticamente. Los resultados indican que 67 de las 82 comunas cuyos porcentajes de pobreza son superiores al promedio nacional, se encuentran en la zona centro-sur del país<sup>41</sup> y ocho en la zona norte y Valparaíso. La región Metropolitana, por su parte, presenta siete comunas en esta situación. Respecto de las 43 comunas que presentan porcentajes de pobreza inferiores al 10%, 17 se ubican en la región Me-

tropolitana, 15 en la zona norte y Valparaíso, cuatro en la zona centro-sur y siete en la austral.

La situación cambia cuando se consideran los valores de pobreza multidimensional, donde se registran 78 comunas que se encuentran por sobre el promedio nacional. De estas, 51 se encuentran en la zona centro-sur, 13 en la zona norte (incluyendo Valparaíso) y 12 en la región Metropolitana. Asimismo, aparece la región de Aysén, que presenta dos comunas en esta

<sup>41</sup> Considerando las regiones de O´ Higgins, Maule, Biobío, Araucanía, Los Ríos y Los Lagos.

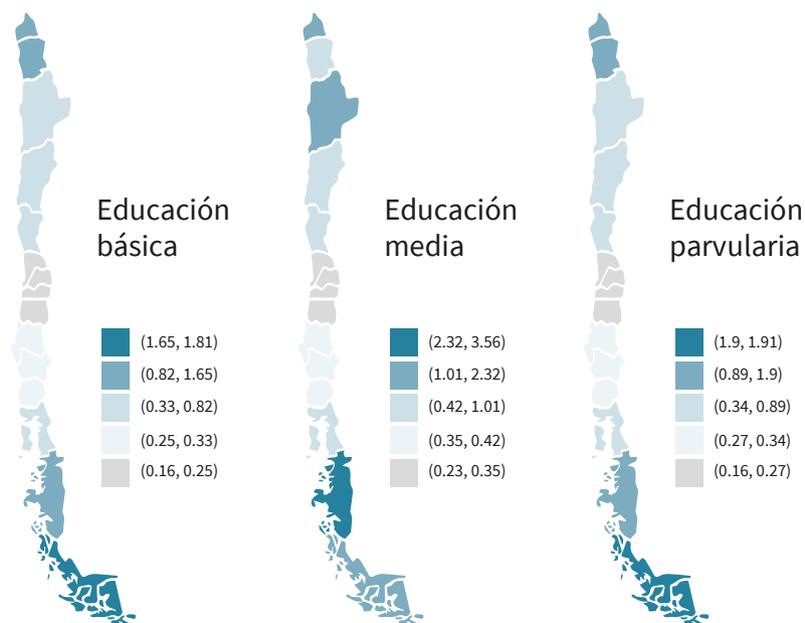
situación. Por su parte, al considerar las 61 comunas que presentan índices inferiores al promedio nacional, se encuentra que 16 de ellas se ubican en la zona norte y Valparaíso, 14 en la región Metropolitana, 26 en la zona centro- sur y cinco en la austral.

Las disparidades que se han mostrado, tanto a nivel regional como comunal, se traducen en concreto, en mayores limitaciones para acceder a servicios considerados como básicos, situación que se da incluso en aquellos territorios que, ya sea en términos de ingresos o multidimensionales, presentan bajas tasas de pobreza. En general, en las localidades más cercanas al centro, principalmente a la región Metropolitana,

los ciudadanos tienen mayor acceso y disponibilidad a diferentes servicios que guardan relación directa con una mejor calidad de vida<sup>42</sup>.

En las regiones céntricas los individuos deben recorrer una menor distancia para acceder a los establecimientos educacionales, sean estos de nivel parvulario, básico o medio. La diferencia de estos tiempos entre las regiones del norte y del sur no es significativa, salvo el caso de educación media, en donde las regiones del sur presentan estadísticamente un mayor tiempo de viaje. La región Metropolitana es aquella que presenta los menores tiempos de traslado<sup>43</sup>.

Mapa 6. Tiempos de viaje a establecimientos educacionales (en horas)



Fuente: elaboración propia en base a datos de la Subdere.

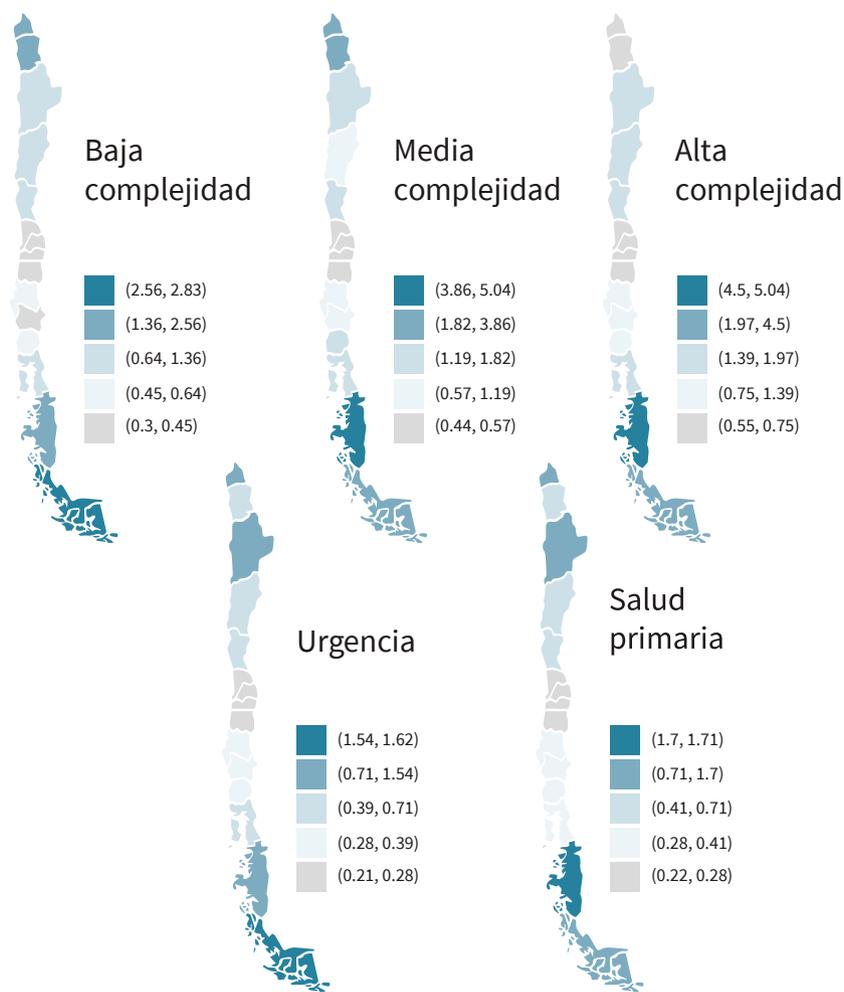
<sup>42</sup> Los análisis que siguen fueron realizados sobre la base de información de la Subdere.

<sup>43</sup> En la región Metropolitana los tiempos promedio de traslado son de 0.18, 0.18 y 0.23 horas para la educación parvularia, básica y media, respectivamente. En contraste, en la región de Magallanes los estudiantes se demoran en promedio 1.91, 1.81 y 2.32 horas de traslado para la educación parvularia, básica y media, respectivamente.

El acceso a centros de salud también es dispar. Así, en las regiones del norte y sur, en oposición a las regiones del centro, se presentan por lo general mayores tiempos de traslado para los cinco tipos de centro de salud (baja complejidad, media complejidad, alta complejidad, urgencias y salud primaria). Entre

las regiones del sur y del norte no existen diferencias significativas, con excepción del acceso a centros de mediana complejidad y alta complejidad, en donde las regiones del sur presentan un mayor tiempo de viaje<sup>44</sup>.

Mapa 7. Tiempos de viaje a centros de salud (en horas)



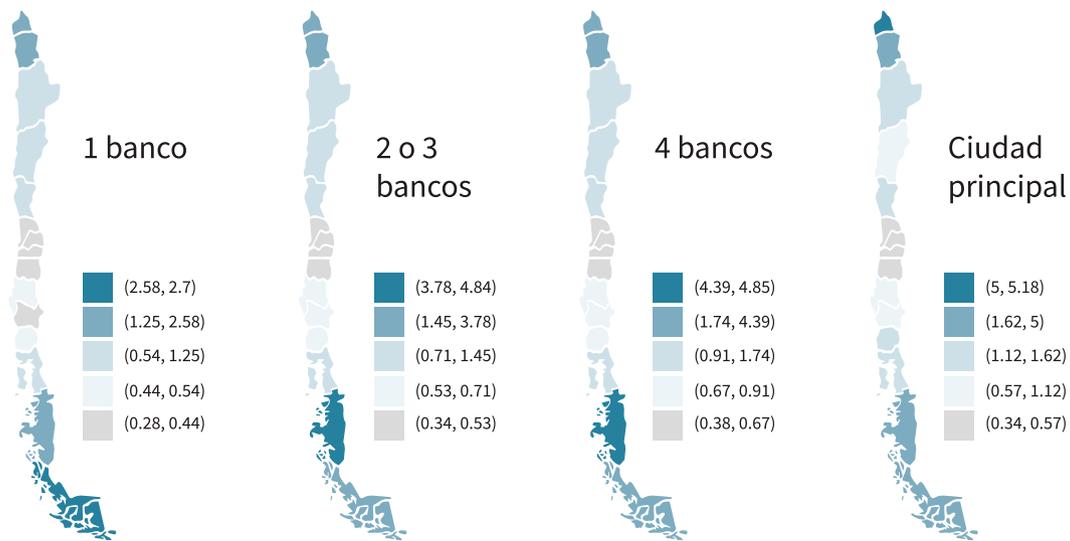
Fuente: elaboración propia en base a datos de la Subdere.

<sup>44</sup> Los menores tiempos de recorrido los presenta la región Metropolitana para los establecimientos de urgencias, de media y alta complejidad con 0.24, 0.44 y 0.55 horas promedio, respectivamente. En el otro extremo, los mayores tiempos de traslado a nivel nacional los presenta la región de Aysén con 5.04 y 5.04 a los establecimientos de alta y mediana complejidad, y la región de Magallanes a los establecimientos de urgencias, con un promedio de 1.62 horas.

Respecto a la cercanía a servicios administrativos/ financieros<sup>45</sup> y a la ciudad principal<sup>46</sup>, las diferencias de tiempo de las regiones del norte y sur<sup>47</sup>, en contraste con las regiones del centro son más grandes y estadísticamente significativas. La región Metropolitana presenta los tiempos más cortos a centros co-

merciales y a la ciudad principal. Por el contrario, la región de Aysén es la que presenta mayores tiempos de traslado a los servicios financieros, y la región de Arica y Parinacota, por su parte, es la que presenta mayores tiempos de traslado a la ciudad principal.

Mapa 8. Tiempos de traslado a servicios financieros y a la ciudad principal (en horas)



Fuente: elaboración propia en base a datos de la Subdere.

<sup>45</sup> Se considera en esta categoría el grado de cercanía a centros en los que existen bancos, entendiendo que mientras mayor sea el número de entidades de este tipo que estén próximas a las localidades, mayores serán las facilidades y servicios financieros a los que las personas puedan acceder.

<sup>46</sup> El tiempo de acceso a la ciudad principal se toma, en este caso, como un proxy del acceso a servicios administrativos, de primera necesidad y ocio.

<sup>47</sup> Se recomienda revisar la Tesis País de Hernán Riquelme (2016) que aborda el rol social que por décadas ha cumplido el ferrocarril en el acceso a servicios públicos y privados de personas de las localidades de Perquenco, P.U.A. Quillén, y Pillanlelún en la región de la Araucanía. La investigación ilustra los usos y valoraciones que mujeres, adultos mayores, habitantes rurales y periurbanos hacen del tren y el significado que le otorgan al rito y al tiempo que demoran en trasladarse, donde a veces un menor tiempo de viaje no es sinónimo, a priori, de mayor satisfacción (Tesis País, Fundación Superación de la Pobreza, 2017).

Si bien la descentralización es una importante condición para mejorar el ejercicio de inclusión de las necesidades, requerimientos, particularidades y propuestas de las poblaciones locales a la dinámica de la gestión pública, no cualquier acto de delegación de facultades asegura el mejoramiento del bienestar y el desarrollo de capacidades de agencia de las comunidades, familias y/o personas. Ejemplos de esto hay muchos, como es el caso del efecto regresivo y segmentador que tuvo la municipalización del sistema escolar. Para que la descentralización surta un efecto positivo, se debe dar un conjunto de condiciones normativas, institucionales, programas y presupuestarias favorables, así como también se deben tomar medidas de fortalecimiento de la sociedad civil local, en especial, aquella que vive situaciones de pobreza.

## La dimensión política de la centralización

Un modelo descentralizado en términos políticos implica la necesidad de garantizar un mayor grado de representatividad y legitimidad de las autoridades subnacionales, así como también las posibilidades de participación e incidencia por parte de los ciudadanos. El grado de involucramiento de estos en los espacios de decisión, tiene una estrecha relación con la percepción de una mayor capacidad de transformar su entorno por medio de canales institucionales (Smets y Ham, 2013). Visto así, el desafío no es menor. Si bien es cierto que, en el nivel local, tanto alcaldes como concejales son democráticamente elegidos, al igual que los consejeros a nivel regional, Chile sigue siendo el único país de la OCDE que no elige, por medio de la votación directa, a la autoridad máxima regional. Se trata de una necesidad muy sentida en las regiones.

### ESTUDIO LOS LAGOS: CRISIS DEL HABITAR INSULAR

La dirección regional de FSP, región de Los Lagos, impulsó en 2016 un importante estudio cualitativo en 14 islas del archipiélago interior de Chiloé. Por medio de entrevistas y focus a más de un centenar de personas, se pudo determinar que las estrategias de sobrevivencia de los isleños, fruto de aprendizajes y acuerdos colectivos fraguados en larguísimos períodos de tiempo, están en crisis. Estos, históricamente estuvieron basados en usos consuetudinarios que permitieron una interacción sustentable con los servicios ambientales que ofrecen estos pequeños espacios ecológicos, siendo clave entre ellos, las rutas fluviales, la vida intermareal y bentónica, los escasos cursos de agua, la vegetación nativa, los cultivos de semillas locales y animales propios. Pero el acceso colectivo y regulado por la costumbre a estos recursos y cristalizado en elementos cosmogónicos, se ha visto seriamente modificado por la privatización del borde costero, la restricciones de navegación, el incentivo a emprendimientos sin sustentabilidad, el reemplazo de cultivos y animales por variedades exógenas, la regularización de títulos de dominio que suele entorpecer los usos consuetudinarios y la entrega de beneficios individuales y familiares.

Así, el Estado de Chile ha abordado el territorio insular como si se tratara de áreas rurales del valle central, lo que ha provocado en no pocos casos, el colapso de ciertos recursos naturales, conflictos entre vecinos y restricciones a la antigua y valorada movilidad marítima del chilote. El estudio afirma que pensar y promover el desarrollo en sistemas insulares, nos obliga a reconocer el valor de estos usos y prácticas antiguas, a reanimar la movilidad marítima y a potenciar el trabajo multifuncional que desarrollan sus habitantes y que es parte de su identidad y estrategia de vida. En efecto, los isleños son pescadores y a la vez recolectores, agricultores, comerciantes, artesanos, buzos mariscadores. En definitiva, acumulan saberes que pocas políticas han sido capaces de entender y aprovechar como recursos para el desarrollo, puesto que su marcado sesgo centralista lo ha impedido.

Datos del Barómetro Regional 2015 del Centro de Investigación Sociedad y Políticas Públicas de la Universidad de Los Lagos, muestran que en Temuco, Osorno y Puerto Montt, más del 95% de la población encuestada se encontraba de acuerdo o muy de acuerdo en que los intendentes fueran elegidos por los ciudadanos de cada región (96,8%, 99,1% y 96,7% respectivamente). Dicho estudio, cabe destacar, reveló además un escaso conocimiento en la población sobre las funciones de los niveles políticos regionales, al contrario del que se tiene respecto del nivel local.

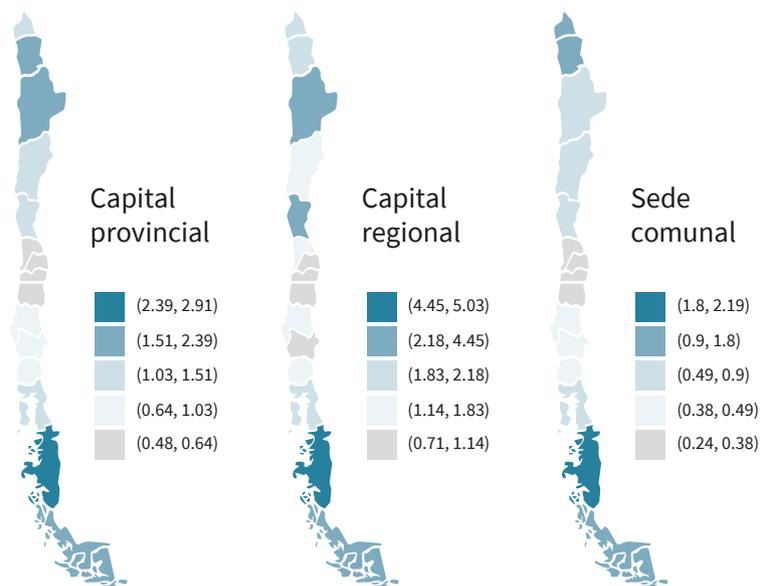
Lo anterior repercute en que, en general, los porcentajes de participación sean diferentes de acuerdo al territorio. En el ámbito regional, por ejemplo, las regiones con mayores tasas de participación se concentran en el centro del país, RM, O'Higgins, Maule, Biobío, en contraste con las regiones más extremas, donde dicho porcentaje tiende a disminuir (OCDE, 2016). De esta forma, se observan ciertos grados de centralización en las tasas de participación política, lo que podría ser indicio de que las regiones perifé-

ricas sienten menos representación y perciben una menor capacidad de sus representantes para encarar o resolver sus problemas territoriales y de calidad de vida.

Si bien en los países de la OCDE los grados de participación política también han tenido una baja, en Latinoamérica no ha sido así, con la sola excepción de Chile y Costa Rica, los cuales presentan disminuciones bastante significativas de 36 y 21 puntos porcentuales, respectivamente. En el caso de las elecciones municipales, los resultados de los últimos comicios de 2016 muestran que la tendencia a la baja es persistente, registrándose un mínimo histórico de 36% de participación (PNUD, 2016)<sup>48</sup>.

Asimismo, la IV Encuesta Auditoría a la Democracia (PNUD, junio 2016) muestra que la abstención radica principalmente en el distanciamiento que se siente respecto de la política tradicional, la cual es reflejo también del grado de centralización que existe en Chile.

Mapa 9. Tiempos de traslado a centros administrativos (en horas)



Fuente: elaboración propia en base a datos de la Subdere.

<sup>48</sup> De acuerdo al PNUD, “La gran disminución en número de votantes ocurre luego de aprobado el voto voluntario, y en las elecciones de alcaldes y concejales el 2012, donde se pasa de 6.959.012 votantes en elección alcaldes (2008) a 5.790.916 (2012). En las elecciones de diputados y presidencial (primera vuelta) del 2013, el número de votos disminuye respecto de la elección del 2010, pero no tan drásticamente”.

En regiones lo anterior tiene sentido si se piensa en el grado de cercanía física que existe entre las localidades y los centros político-administrativos. El análisis de los tiempos de traslado a partir de datos de la Subdere, muestra que en las regiones de la zona centro se debe recorrer una menor cantidad de tiempo para acceder a ellos, al contrario de las zonas más extremas. En concreto, las diferencias de tiempo de las regiones del norte y sur, en contraste con las regiones del centro son estadísticamente significativas y mayores para los tres tipos de centros administrativos (capital provincial, capital regional, y sede comunal). Además, la diferencia de estos tiempos entre las regiones del norte y del sur pasan a ser significativas, donde las regiones del sur presentan un mayor tiempo promedio de viaje, salvo el caso del tiempo de viaje a la sede comunal, donde esta diferencia no es relevante <sup>49</sup>.

Desde el retorno a la democracia se han tomado una serie de medidas que han propiciado la descentralización política del país, entre las cuales destacan el Acuerdo Político de Reforma Regional y Municipal del año 1991<sup>50</sup>, las reformas constitucionales y de la Ley Orgánica de Municipalidades de 1999<sup>51</sup> y la elección directa de los integrantes del Core en el 2011<sup>52</sup>. Sin embargo, todos estos esfuerzos se han hecho bajo una lógica de carácter centralista que no ha devenido en una verdadera autonomía política territorial<sup>53</sup>.

## El problema del financiamiento

Gran parte de las posibilidades de desarrollo de un territorio radican en una gestión autónoma y eficiente de los recursos económicos, así como también de

su capacidad para asegurar una provisión adecuada de ellos, ya sea en forma endógena o, apelando al principio de igualdad horizontal, a través de transferencias que aseguren un desarrollo equilibrado del país (Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, 2014). Desde una perspectiva fiscal, tanto en términos de ingresos como de gasto público, Chile presenta un escenario bastante centralizado. En primer lugar, al compararse con países desarrollados, nuestro país es el que presenta el menor gasto en gobiernos subnacionales; un 3% en relación al PIB, en circunstancias que el promedio OCDE es de un 16%. En esta misma línea, al tomar en cuenta el gasto regional respecto del total de gastos públicos, la distancia aumenta; mientras que el indicador para nuestro país es de un 13.1%, el promedio OCDE alcanza un 40.2% (OCDE, 2016).

Un panorama similar se presenta al momento de analizar la inversión que se destina a las regiones. En esta materia, la inversión pública de Chile alcanza un 0.26% en relación al PIB y un 11.9% en relación a la inversión pública total, situación que contrasta con los promedios de la OCDE, los cuales son de 1.9% y un 61.8% respectivamente (OCDE, 2016).

A lo anterior se agrega que las transferencias monetarias pueden ser oscilantes en el tiempo. Si bien en los últimos 25 años se verifica un aumento de la inversión regional, donde además, a partir del año 2011, se observa un progresivo aumento de los fondos de libre disposición del FNDR; la inversión regional efectiva, entre los años 2000 y 2011 disminuyó de un 28,2% a un 20,7% de la inversión total, mientras que la inversión sectorial del Estado central aumentó de un 58,8% a un 72,4% (Ramírez y Núñez, 2015). De

<sup>49</sup> En el caso del acceso a la capital provincial, regional y sede comunal, son las regiones del centro del país: Valparaíso, Metropolitana y O'Higgins con 0.48, 0.71 y 0.24 respectivamente, las que presentan menores tiempos de traslado. En el otro extremo, es la región de Aysén la que presenta mayores distancias a todos los centros administrativos, registrando tiempos promedio de traslado de 2.91 horas a la capital provincial, 5.03 a la capital regional y 2.19 a la sede comunal.

<sup>50</sup> Donde, entre otras cosas, se restauró la elección directa de alcaldes y concejales y se crearon los gobiernos regionales (intendente y consejo regional).

<sup>51</sup> A través de ellas se entregaron instrumentos de gestión a los municipios (ordenanzas de participación local; el Consejo Económico y Social Comunal; las audiencias públicas; las Oficinas de Reclamos abiertas a la comunidad; los plebiscitos comunales de los planes de desarrollo comunal, el plan regulador y otros temas de interés para la comunidad local).

<sup>52</sup> La Ley fue previamente presentada al Congreso pero no fue aprobada.

<sup>53</sup> Para su logro, es necesario avanzar hacia la elección de los intendentes regionales. Lamentablemente, dicha iniciativa ha sido nuevamente postergada.

esta forma, la financiación del nivel central ha sido fundamental para las regiones, lo que junto con dar cuenta del grado de centralización del país, evidencia las dificultades de generación de recursos propios en algunos territorios.

Este último punto es especialmente relevante en el caso de los gobiernos locales, sobre todo los más pobres, cuya estructura de ingresos depende fuertemente del Fondo Común Municipal (FCM)<sup>54</sup>. Éste, concebido como un mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos propios entre las municipalidades del país, ha demostrado ser insuficiente para que las localidades pequeñas, menos desarrolladas y con una reducida base impositiva puedan hacerse cargo de sus responsabilidades (OCDE, 2009). Asimismo, se ha argumentado que posee una baja eficiencia en términos de recaudación al generar desincentivos en la recaudación local, desalentando la base impositiva y afectando, por ende, a la economía local. De hecho, dentro de la OCDE, ningún sistema de financiamiento local busca el 100% de la ecualización (Bergvall, 2006), es decir, no se pretende que el Gobierno local se autofinancie totalmente, sino que se busca que el financiamiento sea equilibrado desde distintas fuentes a nivel nacional, regional y local

En este sentido, las atribuciones y competencias fiscales que poseen los municipios siguen siendo escasas ya que los impuestos relevantes para los municipios se establecen en el nivel central (Waissblüth, Leyton e Inostroza, 2007)<sup>55</sup>. Incluyendo la provisión de servicios de salud primaria y educación, el año

2013 se canalizaron seis billones de pesos (cerca de un 4% del PIB); de éstos, la mitad corresponde a transferencias del nivel central relativas a educación y salud. De los restantes, dos billones corresponden a “ingresos propios” de los cuales 0,8 billones se recaudan localmente y se redistribuyen a través del Fondo Común Municipal. Las comunas pequeñas y aisladas de Chile, como Isla de Pascua, Trehuaco, Cabo de Hornos, Saavedra, San Juan de la Costa o Navidad, reciben aportes del Fondo Común Municipal que superan el 80% de sus ingresos. Por el contrario, comunas pudientes concentradas en Santiago, tales como Lo Barnechea, Vitacura y Las Condes, reciben menos del 2% de sus ingresos del FCM (Razmilic, 2914). De esta forma se observa que la posibilidad de generación de ingresos municipales de aquellos municipios pequeños y en contextos de pobreza es menor, situación que los vuelve dependientes de las transferencias del nivel central y del Fondo Común Municipal.

Chile es el único país de Latinoamérica donde predomina la financiación con un sistema de transferencia horizontal. El financiamiento de los gobiernos locales, en la mayoría de los países de la OCDE es más bien de carácter vertical, donde los traspasos entre jurisdicciones del mismo nivel son significativamente menores al caso chileno<sup>56</sup>. Con respecto al sistema de recaudación, este también es diferente en Chile, pues existe un sistema mixto donde una parte la realizan directamente los municipios y otra el SII (el impuesto territorial, por ejemplo). A su vez, la locación de la base imponible determina solo el recibimiento de los impuestos.

<sup>54</sup> La estructura de los ingresos municipales en Chile proviene de diferentes fuentes; algunos percibidos de forma permanente y otros variables. Los ingresos permanentes provienen de tres fuentes, 1) Ingresos Tributarios: impuesto territorial, patentes municipales, permisos de circulación, entre otros; 2) Derechos municipales y 3) los ingresos recibidos por el Fondo Común Municipal. Mientras, los ingresos variables provienen de 2 fuentes: 1) Transferencias de la Subdere, y 2) Fondos concursables. En particular, los ingresos tributarios, los derechos municipales y el Fondo Común Municipal representan los Ingresos Propios (IPP) de cada municipio, donde los principales componentes son el Fondo Común Municipal con un 41% y el Impuesto territorial con 15% (Bravo, 2014).

<sup>55</sup> Se pone el ejemplo de la construcción de viviendas sociales en lugares definidos por los gobiernos centrales y que luego son eximidas del pago del impuesto territorial. De esta forma los municipios deben entregar a estas familias los servicios del nivel local sin contar con recursos del nivel central, ni con la posibilidad de generar sus propios recursos financieros con impuestos específicos.

<sup>56</sup> Por ejemplo en países como Corea, el gobierno central financia un 82% del presupuesto de las jurisdicciones menores, en Austria, un 49%, y en la OCDE el promedio es de 72% (Henríquez et al, 2009).

En resumen, una efectiva descentralización fiscal requiere avanzar hacia esquemas de financiamiento en los que paulatinamente los ingresos propios adquieran un mayor peso y los gobiernos regionales tengan mayor poder de decisión sobre aquellos recursos que son transferidos desde el nivel central, los cuales además, deberían ser preferentemente de carácter no condicionado. Las medidas en este sentido, si bien han ido en la dirección de aumentar recursos a los niveles regionales y locales, sobre todo aquellos de libre disposición, aún no han podido resolver las problemáticas asociadas a la dependencia y las limitaciones para generar recursos propios.

### Descentralización administrativa

Existe un amplio consenso respecto de que la descentralización política y fiscal tiene que ir necesariamente complementada con un efectivo traspaso de competencias a los gobiernos regionales y locales. En Chile, el panorama dista de ser alentador; la descentralización más bien se ha transformado en un proceso de desconcentración administrativa que *arregla* una gestión centralizada por parte del Estado, la cual además se traduce en políticas y programas de baja calidad y pertinencia (Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, 2014).

Una de las principales barreras que deben enfrentar los gobiernos regionales y locales tiene que ver con la atracción y retención de capital humano. Según el Informe Nacional de Capital Humano Municipal (2015), hay un 29,1% de profesionalización en el sector municipal, porcentaje muy por debajo del que se observa en el nivel central, el cual asciende a un 44%. Asimismo, el nivel de gasto e inversión en capacitación para su recurso humano es bajo dado el 0,23% de gastos/inversión de capacitación sobre los ingresos totales municipales, y un 0,6% de gastos/inver-

sión promedio de capacitación sobre el gasto total en personal. Estos datos evidencian la rigidez de algunas plantas municipales<sup>57</sup>, cuestión que repercute en la implementación de estrategias consistentes con las necesidades locales y los estándares nacionales (FSP, 2009).

A nivel internacional, Chile tiene un desempeño regular en materia de distribución del capital humano. En términos de concentración de la proporción de trabajadores con educación terciaria en las regiones metropolitanas, Chile se posiciona en el lugar 17 de un total de 31 países (OCDE, 2016). Por otro lado, respecto de la fuerza de trabajo que al menos cuenta con educación media completa, no se observan patrones tan claros de concentración en las regiones centrales; las regiones de Antofagasta y Magallanes presentan inclusive mayor porcentaje de su fuerza de trabajo con al menos educación secundaria completa en comparación con la región Metropolitana. A pesar de lo anterior, es posible observar que salvo por las regiones del norte y el extremo sur, el resto de las regiones en comparación a la Metropolitana, presentan peores indicadores de capital humano, evidenciando una distribución desigual.

Varias han sido las medidas que se han tomado para fortalecer las capacidades administrativas, principalmente asociadas a la implementación de procesos de desconcentración y traspaso de competencias a los niveles regionales y locales. Así, las reformas generadas a principios de los 90, que se expresaron en la Ley 19.175 de 1993, junto con la creación de una instancia administrativa regional, implicaron un cambio importante respecto del traspaso de competencias y potestades. En el año 2005, a través de la Ley 20.035, se fortalecieron aún más los gobiernos regionales, en términos de estructura organizacional, competencias y capacidades. Por su parte, entre 2000 y 2009 se avanzó en la instalación, en el gobierno regional, de

57 “Las municipalidades, instituciones de larga tradición, están regidas por una ley orgánica que entrega responsabilidades e instrumentos de gestión homogéneos a un muy variado universo de instituciones locales. Sus estructuras administrativas y de personal fueron definidas hace dos décadas, tienen bajos niveles de profesionalización, por un problema de financiamiento, y crecientes desajustes con los cambios socioeconómicos y territoriales de sus comunas. Asimismo, el traspaso de responsabilidades en la gestión de la salud, educación y centenares de programas con insuficiente financiamiento, constituyen un agudo problema que erosiona las finanzas de un alto porcentaje de los municipios chilenos” (Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, 2014, pág. 41).

las Divisiones de Planificación y Desarrollo Regional; en el traspaso de competencias de planificación y de ordenamiento territorial, renovación de las Estrategias de Desarrollo Regional y en la creación de las Agencias de Desarrollo Productivo Regional (Ropert, 2001). Por último, para el periodo comprendido entre 2010 y 2016, se pueden nombrar: la Ley de Fortalecimiento de la Regionalización (2011) y la nueva Ley N° 20.922 de Plantas Municipales (2015), la cual modifica la normativa en torno a la dotación de funcionarios municipales.

Cabe destacar, sin embargo, que dichas medidas no han sido tan efectivas como se esperaba. En particular, subsisten problemas de descoordinación operativa entre los diferentes niveles, existiendo incluso áreas en las cuales los ámbitos de competencia son ambiguos. Por otra parte, las limitantes financieras han condicionado en gran medida una efectiva administración, especialmente al nivel local.

# 03

## LA VIOLENCIA DE LA SEGREGACIÓN



\* Personas transitando por vía principal, ribera del Queuco, comunidad de Pitiril en Alto Biobío, región del Biobío. En esta comuna, así como en otras de la región y del país, se constata un proceso de privatización de las ganancias y socialización de las pérdidas, en este caso, no solamente con desastres naturales como los incendios, sino que con los efectos de las industrias forestal y energética que se han asentado en zonas rurales. Hasta hace muy poco incluso, y pese a soportar el paso de varias centrales hidroeléctricas en sus territorios, los habitantes de los conos cordilleranos del Biobío pagaban la luz más cara de Chile (fotografía de Thais Sguillero [2015], para el estudio *Sembrando crecimiento, cosechando injusticia*, FSP, 2016).

La experiencia de no poder decidir sobre la propia vida tiene su expresión más elocuente en las situaciones de maltrato, humillación e indignidad que sufren miles de chilenas y chilenos hoy en día. Muchas de estas vivencias son consecuencia de prácticas institucionalizadas, donde las relaciones que establecen las instituciones públicas, privadas y sociales con personas en situación de pobreza, se encuentran mediadas por dispositivos que promueven fenómenos de exclusión social que violentan a las personas y comunidades.

Lo anterior no siempre es tenido en cuenta. En efecto, al pensar en situaciones de pobreza es usual confundir correlación con causalidad, donde es persistente la noción de que las personas en situación de pobreza son violentas y, dada esta condición, la ejercen sobre otros. Dicho discurso es alimentado además por distintos medios de comunicación, los cuales tienden a vincular, sin mayor análisis, la pobreza con fenómenos como la delincuencia y el narcotráfico. No obstante, dicha visión es muy restrictiva y desatiende las raíces más profundas de esta difícil realidad, las cuales se asientan en las desigualdades sobre las que se articulan las relaciones sociales, especialmente aquellas que se dan con las personas y comunidades más vulnerables<sup>58</sup>.

Miles de chilenos que viven en la pobreza se sienten violentados. Se trata de una experiencia que se sufre día a día en las escuelas, en los lugares de trabajo, en los servicios de salud y en el lugar donde les tocó residir. Se conforma así un escenario donde el acceso desigual se expresa en fenómenos de exclusión que desdibujan la noción de ciudadanía y terminan por

aislar a las personas. La sociedad actual, de alguna manera, permite estas formas de discriminación al otorgar al mercado y su natural segregación, un papel preponderante en la distribución de bienes y servicios, donde la disponibilidad de ingresos termina por establecer la posición que los individuos ocupan en la estructura social. Al existir **servicios para pobres y servicios para ricos**, junto con distanciarse los horizontes de sociabilidad informal entre grupos diversos, se retrae el dominio de problemas comunes que posibilitan un mayor grado de cohesión. En este proceso, donde aquellos que pueden migrar al ámbito privado así lo hacen, los servicios públicos terminan por disminuir su calidad, alimentando con esto un circuito vicioso que deteriora aún más la situación de quienes viven en pobreza (Katzman, 2001).

La Fundación sostiene que la exclusión social es un fenómeno que provoca violencia sobre ciertos ciudadanos, en especial sobre aquellos grupos más vulnerables como los niños, las mujeres<sup>59</sup> y los adultos mayores<sup>60</sup>. Estas situaciones, junto con erosionar la autoestima, la confianza y el respeto por sí mismo, terminan por debilitar los lazos sociales. Es necesario, por lo tanto, acabar con esas formas de violencia, desactivando para esto las prácticas de segregación económicas e institucionales, muchas de las cuales se encuentran naturalizadas en vínculos donde las asimetrías de poder son causa y efecto de la desigualdad estructural que vemos en Chile.

En este contexto, es imposible entender la superación de la pobreza sin la construcción de servicios públicos que satisfagan de manera digna y con calidad, lo mismo que para cualquier ser humano, las

<sup>58</sup> La Tesis País de Tai Lin Muñoz (2012), abordó los complejos procesos de estigmatización que el Estado, los medios de comunicación y las propias comunidades han fomentado sobre La Legua Emergencia. Como su nombre lo indica, se trata de un barrio que surge como una solución habitacional transitoria a comienzos de la década de los cincuenta, sin embargo, perdura hasta la actualidad. Esta peculiar condición de “emergencia y transitoriedad” de casi 70 años, ha dado forma a la identidad de sus habitantes. Una identidad marcada por una espera (que ya no es espera) abandono y desilusión (Tesis País, Fundación Superación de la Pobreza, 2013).

<sup>59</sup> Se recomienda la lectura de la Tesis País de Cecilia Sotomayor (2015), denominada “Comportamientos y concepciones reproductivas en mujeres rurales que fueron madres entre 1965 y 2000”, que pone de manifiesto los complejos mecanismos de violencia obstétrica que sufren las mujeres rurales en el sistema de salud, aún en el presente (Tesis País, Fundación Superación de la Pobreza, 2016).

<sup>60</sup> La Tesis País de Javiera Sanhueza (2013) sostiene que la mayoría de los programas sociales orientados al adulto mayor transmiten un concepto de sujeto pasivo y meramente receptivo de ayudas sociales. En el mejor de los casos fomentan el desarrollo de un activismo sin sentido, que descuida el rol protagónico de la persona mayor, lo que encierra un ejercicio de violencia poco visible, pero que existe (Tesis País, Fundación Superación de la Pobreza, 2013).

necesidades de los individuos más vulnerables. Este desafío parte por un profundo cambio cultural donde las instituciones públicas deben jugar un rol activo, velando por un tipo de relación con las personas donde el foco esté puesto en la dignidad humana y no en la situación de pobreza o no pobreza.

### Dónde se produce esta violencia

Gran parte de las experiencias de violencia y maltrato se dan con especial intensidad en las dimensiones de salud, educación, vivienda y trabajo; específicamente a través de la provisión de satisfactores públicos y privados que condicionan el carácter de la relación que se establece entre las instituciones y las personas y/o comunidades en situación de pobreza. Estos satisfactores, como se verá, suelen ser acotados al ámbito individual/familiar y de acceso limitado, atributo que da cuenta de su carácter segregado. Si bien no es difícil observar que, para el caso chileno, sistemáticamente se han desarrollado *servicios para pobres*, mostrar los sentimientos de violencia que ello genera requiere de un ejercicio que no siempre es directo.

### El sistema de salud

En Chile el sistema de salud se caracteriza principalmente por la división entre un sistema privado y uno público. En dicha estructura, el servicio de carácter privado, al operar a través de la discriminación de precios, selecciona a los individuos más saludables y de mayores ingresos, cargando de esta manera a Fonasa, el sistema público, con personas más enfermas y de menores recursos (Duarte, 2012). Esta es la primera división que permite dimensionar la existencia de un *sistema para ricos y otro para pobres*; donde estos últimos se ven obligados a acudir establecimientos públicos generalmente colapsados por el exceso de demanda y el desfinanciamiento (sus cotizantes tienen ingresos bajos o muy bajos). Producto de ello, es usual que en éstos se den los peores tratos hacia los individuos. En este sentido, según el Estudio de Opinión a Usuarios del Sistema de Salud de la Super-

intendencia de Salud (2016)<sup>61</sup>, para el año 2015, el 19% de los usuarios de Fonasa declara sentirse desprotegido, situación que contrasta con los afiliados a Isapres, donde solo el 6% se siente desprotegido. Los factores que condicionan estas diferencias tienen que ver con la calidad del servicio, la cobertura, el copago y los tiempos de espera en la atención. En esta misma línea, un 39% de las personas que utilizan los servicios públicos evalúa con nota roja el sistema. Para el tramo A de Fonasa, donde se ubica el grupo más vulnerables, esta cifra asciende a un 47%. En contraste, sólo un 19% de los beneficiarios de Isapre tienen una mala evaluación del sistema.

Algunas de las razones que dan cuenta de lo anterior pueden rastrearse en los datos disponibles en la encuesta Casen 2015, donde es posible observar que, dependiendo de la situación de pobreza de un individuo, las dificultades para acceder a una atención oportuna de salud son diferentes.

61 Disponible en [http://www.supersalud.gob.cl/documentacion/666/articles-14189\\_recurso\\_1.pdf](http://www.supersalud.gob.cl/documentacion/666/articles-14189_recurso_1.pdf).

Tabla 2. Acceso a atención en salud: razones de por qué estando enfermo no se atendió

	No Pobres	Pobres	Dif %
Distancia	7.05%	11.4%	38.2%
Agendar	17.76%	25.99%	31.7%
Demora	20.23%	28.88%	30.0%
Costo	5.89%	6.37%	7.5%
Medicamentos	8.66%	12.01%	27.9%

Fuente: elaboración propia en base a Casen 2015.

Cabe destacar que dichas dificultades no necesariamente tienen que ver con el costo, variable donde las diferencias son menores entre *pobres* y *no pobres*.

Asimismo, los datos pueden dar cuenta de un problema de oferta más que una práctica de discriminación propiamente tal.

Sin embargo, al cruzar datos del Departamento de Estadísticas e Información de Salud (Deis) del Minsal con estimaciones de pobreza comunal es posible ver la relación entre tasas de pobreza y oferta de salud.

Tabla 3. Oferta de salud

Tramos Pobreza	Nº comunas	Centro Salud	Clínica	Primaria	Secundaria	Terciaria
Menos 10%	81	163	89	443	31	42
Entre 10% y 15%	75	78	28	520	26	40
Entre 15% y 20%	79	149	48	655	30	56
Más de 20%	110	44	11	682	21	64

Fuente: Deis y estadísticas comunales del Ministerio de Desarrollo Social.

En la tabla es posible observar que los centros de salud y clínicas se ubican principalmente en las comunas con menor índice de pobreza, mientras que los establecimientos de salud públicos de atención primaria y terciaria se concentran en las comunas más pobres. Por otra parte, se observa mayor homogeneidad en la distribución de los servicios de salud

públicos de atención secundaria. Es decir, existe una correlación entre pobreza y oferta de centros de atención en salud. Así, el diseño del sistema de salud ofrece prestaciones de diferente calidad dependiendo del nivel socioeconómico de las personas, cuestión que deriva en que las experiencias también sean distintas:

“ La idea de la cosificación de las personas es resaltada en distintos discursos de los entrevistados. Se percibe que la persona pierde el valor como ‘ser humano’, su dignidad (principalmente en usuarios de hospitales públicos y en la urgencia de algunas clínicas), percibe una atención deshumanizada, se vincula directamente con el sentimiento de dolor, pena e indiferencia ante la situación que vive y que personalmente afecta aún más su malestar físico ”

**(PEZOA, 2012, PÁG. 14).**

“ La cara de la salud privada inspira cuatro asociaciones básicas en la mente de los entrevistados: a) rapidez con atención de salud, sin espera o notoriamente menor, b) seguridad y confianza con el personal que asocia a conocimiento y eficiencia, ‘sabe lo que hace’, ‘estoy en buenas manos’, c) calidez en el personal que lo atiende como cualidad importante vinculada a una atención más humanizada, y d) dinero como ciclo virtuoso de poder para acceder a las ventajas, tranquilidad y bienestar de la atención de salud privada. La cara de la salud pública se asocia a los mismos elementos pero con una connotación negativa respecto de los tiempos de espera, mal trato y la sensación de falta de derechos al no tener dinero, ‘es lo que me tocó’, ‘como no pago... ’ ”

**(PEZOA, 2012, PÁG. 90).**

Si bien se ha avanzado mucho en materia de mejoramiento de la infraestructura<sup>62</sup>, acceso a servicios de salud diversificados<sup>63</sup> e implementación de programas de reducción de las listas de espera<sup>64</sup>, el escena-

rio descrito muestra el enorme desafío que se tiene por delante en materia de reducción de las inequidades entre ricos y pobres<sup>65</sup>, donde es especialmente importante el trato que se les da a los pacientes.

<sup>62</sup> Durante el año 2016 se encontraba en curso la construcción de 22 hospitales, 20 centros de salud familiar (Cesfam), 42 centros comunitarios de salud familiar (Cescof), 32 centros de servicios de urgencia primaria de alta resolutiveidad (Sar), cuatro centros de salud mental comunitaria (Cosam) y cuatro centros diurnos para la demencia leve y moderada. Además, durante 2016 el número de ambulancias se incrementó en 218 y se incorporaron cinco nuevas lanchas ambulancias y 40 unidades dentales móviles. Destacan asimismo, la implementación de farmacias populares y la implementación de la Ley “Ricarte Soto” orientada al financiamiento de medicamentos para enfermedades de alto costo.

<sup>63</sup> Programas de salud bucal para los grupos más vulnerables: Más Sonrisas Para Chile, el programa Sembrando Sonrisas; el programa Mejoramiento del Acceso a la Atención Odontológica para la Población Adulta y la Atención Odontológica Integral a Estudiantes de Cuarto Medio focalizado en jóvenes con mayor índice de vulnerabilidad. Este último programa ha logrado cubrir cerca del 20% de la matrícula total, donde también se incluyeron, al año 2016, 40 unidades dentales móviles para mejorar el acceso a estudiantes en localidades rurales y apartadas de los centros de salud.

<sup>64</sup> Así, se ha agilizado la atención vía segundo prestador y a través de derivación para camas críticas.

<sup>65</sup> La Tesis País de Iris Espinoza (2015) aborda el tema de las inequidades en salud bucal en Chile. En el texto plantea que quienes exhiben menor número de años de escolaridad y/o menos ingresos tienen mayor prevalencia de caries no tratadas o cavitadas (ENS, 2003), pérdida dentaria (Urzúa et al, 2012), pérdida de inserción periodontal (Gamonal et al, 2010), impacto negativo de problemas dentales (Espinoza, et al, 2013), y mortalidad por cáncer bucal (Ramírez, et al, 2015) (Tesis País, Fundación Superación de la Pobreza, 2016).

## El sistema de educación

En Chile existen tres tipos de establecimientos educacionales: los públicos, los particulares subvencionados y los privados. Previo a la reciente incorporación de las políticas de inclusión educacional, estos tipos de establecimientos se diferenciaban por la forma de su financiamiento, situación que limitaba las posibilidades de elección. Así, mientras las familias que viven en situación de pobreza solo pueden acceder a colegios municipales, los establecimientos particulares subvencionados se especializan en nichos particulares de estudiantes con ciertas características socioeconómicas (Mizala, 2010). Esto se traduce en la creación de un sistema de educación para pobres<sup>66</sup> que se caracteriza por proveer educación de menor calidad y donde se experimentan espacios más violentos para los alumnos más vulnerables. Los resultados del Simce del año 2014 muestran algunas evidencias que dan cuenta de esta dura realidad.

Al comparar las percepciones de los padres de familias vulnerables respecto de los que no lo son, se observa que los primeros son un 13% más propensos a declarar que en los establecimientos ocurre aisla-

miento entre estudiantes y un 46%, a que ocurren peleas. Asimismo, presentan 62% y 69% más de probabilidad de observar peleas e insultos entre profesores y alumnos respectivamente.

Por su parte, se observan diferencias significativas entre alumnos en situación de vulnerabilidad y aquellos que no lo están, donde los primeros declaran sentirse más propensos a (i) sufrir bullying: físico en un 25%, verbal y social en un 10% y cyberbullying en un 37%; (ii) sentir inseguridad en el establecimiento: 28% en pasillos, en el comedor escolar un 30%, en los baños un 26% y en los patios un 24%; (iii) sufrir discriminación, donde la diferencia alcanza un 10% en términos de embarazo, género, orientación sexual y etnia<sup>67</sup>.

El grado de segregación del sistema chileno queda de manifiesto al considerar los resultados de la prueba PISA del año 2015<sup>68</sup>.

<sup>66</sup> La Tesis País de Juan Pablo Camps (2015) investigó los criterios de elección de escuelas en familias de grupos medios y vulnerables de la comuna de La Florida. El estudio advirtió que el principal criterio que rige la elección de un establecimiento, no es la calidad del mismo, sino su capacidad diferenciadora a nivel sociocultural. Mientras menos “flaites” vayan a dicho establecimientos, los padres son más proclives a matricular a sus hijos en él. El “flaite” es una figura que se ha instalado paulatinamente como un estereotipo de personas con malos hábitos y violentos (Tesis País, Fundación Superación de la Pobreza, 2016).

<sup>67</sup> Para el resto de las variables medidas, como físico, personalidad, apariencia, religión e ideas políticas, las diferencias en la discriminación percibida son menores al 5%, o no significativas estadísticamente.

<sup>68</sup> Se define un estudiante vulnerable si su Pisa index of economic está dentro del 30% más vulnerable del país. El índice de exposición mide la interacción de los miembros de grupos minoritarios con los miembros del grupo mayoritario. El índice de aislamiento mide el grado en que los miembros minoritarios interactúan solo entre ellos. Por su parte, el índice de disimilitud indica el porcentaje de alumnos vulnerables que deberían ser relocalizados de establecimientos para que su distribución fuera la misma en todos ellos. Finalmente, los índices de Gini y Theil, ampliamente utilizados en la literatura económica, permiten estimar la desigualdad. Todos estos indicadores se mueven en un rango que oscila entre 0 y 1, donde el valor más alto implica mayor segregación y/o desigualdad.

Tabla 4. Segregación socioeconómica por país

	Isolación	Exposición	Disimilitud	Gini	Theil
PER	0.597	0.403	0.617	0.784	0.398
MEX	0.513	0.487	0.499	0.669	0.278
CHL	0.483	0.517	0.484	0.638	0.248
COL	0.474	0.526	0.459	0.625	0.240
BRA	0.439	0.561	0.419	0.581	0.207
ESP	0.433	0.567	0.401	0.550	0.181
URY	0.421	0.579	0.390	0.531	0.176
FRA	0.421	0.579	0.387	0.531	0.165
USA	0.430	0.570	0.373	0.528	0.168
DNK	0.394	0.606	0.337	0.465	0.124
IRL	0.383	0.617	0.308	0.435	0.112
FIN	0.372	0.628	0.294	0.408	0.096

Fuente: elaboración propia usando PISA, 2015.

Los datos obtenidos permiten constatar que Chile está entre los países con mayor segregación educativa. Es el tercero donde los alumnos vulnerables solo interactúan entre ellos y donde existe un menor grado de interacción con aquellos que no los son. Por otra parte, los índices de desigualdad también sitúan a Chile en los primeros de la lista respecto de la distribución de alumnos vulnerables, donde se evidencia que existen establecimientos que acumulan gran porcentaje de los alumnos vulnerables y otros establecimientos donde ésta es significativamente menor.

Los establecimientos con alumnos vulnerables también se constituyen en espacios donde existe mayor hostigamiento y abuso escolar.

En la tabla siguiente se observa la correlación entre el porcentaje de alumnos vulnerables en los establecimientos educativos y el porcentaje de alumnos que declara sufrir abuso u hostigamiento en alguna dimensión por sus compañeros<sup>69</sup>. Chile se encuentra en el segundo lugar, y por tanto es posible constatar que su sistema educativo, al crear establecimientos educativos para los estudiantes más pobres, provoca que éstos sean más propensos a sufrir situaciones de abuso y hostigamiento.

<sup>69</sup> Se ordena de derecha a izquierda los países que presentan una correlación más grande, es decir, países en que la relación entre situación de pobreza o vulnerabilidad y abuso es positiva.

Tabla 5. Correlación entre % de alumnos vulnerables y % de alumnos que declaran abuso escolar en establecimientos<sup>70</sup>

	FRA	CHL	ESP	URY	COL	MEX	BRA	DNK	PER	USA	FIN	IRL
<i>Bullying</i>	0.51	0.23	0.15	0.11	0.10	0.09	0.09	0.07	0.03	0.03	0.01	-0.02
Excluido	0.43	0.18	0.13	0.13	0.07	0.15	0.11	0.05	0.14	-0.02	0.05	0.06
Objeto de burlas	0.42	0.19	0.15	0.05	0.05	0.15	0.02	-0.05	-0.02	0.01	0.02	0.07
Objeto de amenazas	0.38	0.16	0.09	0.21	0.26	0.23	0.07	0.31	0.18	0.03	0.1	0.32
Hurtan o destruyen sus pertenencias	0.32	0.16	-0.03	0.15	0.04	0.15	0.06	0.11	0.12	0.11	-0.07	-0.03
Golpeado o empujado	0.35	0.22	0.01	0.19	0.2	0.16	0.07	0.16	0.2	0.09	-0.03	0.15
Esparcen rumores	0.35	0.34	0.21	0.09	0.22	0.21	0.1	0.15	-0.05	0.06	0.16	0.17

Fuente: elaboración propia usando PISA, 2015.

Por otra parte, el sistema educacional chileno tiene muchos desafíos en materia de calidad de la enseñanza, donde los datos de la prueba PISA 2015 muestran brechas significativas entre alumnos vulnerables y no vulnerables. Nuestro país es el que presenta la mayor distancia en matemática y el tercero con mayores brechas en lenguaje. Dicha situación tiene como consecuencia, a su vez, que los alumnos tengan menores posibilidades de acceder a la educación superior, donde la brecha entre alumnos vulnerables y no vulnerables respecto de la PSU es de 51,21 puntos para el caso de la prueba de matemáticas y del 47,95 para lenguaje. Esto se traduce en que estudiantes que no son vulnerables, al momento de optar por una carrera, tengan el doble de probabilidades de matricularse en alguna de sus tres primeras opciones.

Son múltiples las medidas implementadas para reducir las brechas entre *pobres* y *no pobres* en materia educativa, así como también los niveles de violencia y maltrato que se dan en los establecimientos públicos.

Entre otras, podemos destacar la Política Nacional de Convivencia Escolar (2015-2018), que se orienta al mejoramiento de las relaciones entre los diversos actores de la comunidad educativa; el fortalecimiento de equipos educacionales a través de la incorporación de equipos especializados en abordar los problemas de convivencia y la implementación de programas de fortalecimiento de competencias en materia de abuso escolar; y la incorporación progresiva de la Ley de Inclusión Escolar, la cual busca disminuir la discriminación de los alumnos más vulnerables<sup>71</sup>.

<sup>70</sup> Francia presenta altos grados de correlación y bajos grados de desigualdad. La evidencia muestra que en Francia existe alto bullying hacia alumnos que no hablan completamente la lengua francesa. Para el caso de Perú la evidencia muestra que alumnos que asisten a establecimientos privados y que no se encuentran en situación de pobreza presentan mayor propensión a ser víctimas de acoso escolar (Romani y Gutiérrez, 2010), este estudio concilia la evidencia de que a pesar de observar grandes tasas de segregación económica en Perú, no se observa mayor relación entre vulnerabilidad del establecimiento y acoso escolar.

<sup>71</sup> Dicha iniciativa considera tres medidas básicas: 1) Reemplazo gradual del pago que realizan las familias en establecimientos que se adscriben al sistema público; 2) Prohibición del lucro en establecimientos que reciben aportes del Estado; y 3) Eliminación de la discriminación de los establecimientos en la selección de alumnos.

Desde la sociedad civil destaca el programa Zero de la Columbia Educational Designs. El programa inició su implementación en noviembre del año 2011, en dos colegios de la ciudad de Calama. Existe evidencia respecto de que para el primer año se logró una re-

ducción del 20% del *bullying*. Posteriormente, desde el año 2014 se incorporaron establecimientos de las comunas de Coronel, Talcahuano, los Ángeles y de la comuna de Curanilahue.

### ESTUDIO METROPOLITANA: EDUCACIÓN E INTERCULTURALIDAD EN ESCUELAS PÚBLICAS

En virtud del trabajo llevado adelante por el programa Servicio País en escuelas públicas y el reciente e intenso flujo de migrantes internacionales hacia el país, la dirección RM de la Fundación impulsó en 2015 un estudio para recuperar buenas prácticas de educación e integración en seis establecimientos de cuatro comunas urbanas.

Las escuelas que evidenciaron un mejor nivel de inclusión de los estudiantes de origen extranjero, fueron aquellas junto con desarrollar programas anti bullying, también generaron un amplio abanico de acciones, tales como: (i) medidas de apoyo a la regularización de la familia migrante; (ii) acciones de acogida de alumnos recién llegados; (iii) modificación de los ritos de transición, mediante la inclusión de himnos, actos y celebraciones de otros países; (iv) y reconocimiento de la diversidad cultural como recurso educativo en aula.

En este último aspecto, se pudieron identificar una variedad de innovaciones tales como: (a) reforzamiento de la historia latinoamericana, (b) ampliación de vocabulario, (d) enseñanza de operaciones y procedimientos matemáticos alternativos según los usos de cada país, etc. En el marco de estas actividades, los niños extranjeros fueron protagonistas ya que ellos eran los encargados de compartir sus conocimientos con sus compañeros de clase, reconociendo y valorando así su identidad y diversidad. El estudio fue concluyente: bajo un enfoque intercultural todos ganan. Chilenos e inmigrantes lograron manejar más historia latinoamericana, ampliaron su repertorio lingüístico, ganaron ductilidad en el pensamiento abstracto y construyeron un escenario de convivencia y diversidad que los está preparando mejor para las exigencias del mundo moderno.

## La vivienda

La concentración de la pobreza en determinadas zonas<sup>72</sup> es un reflejo elocuente del efecto que pueden provocar las políticas públicas en materia de vivienda, las cuales tienden a localizar a las familias más pobres en lugares de difícil acceso<sup>73</sup> que, junto con presentar una precaria oferta de servicios, provocan en las personas sentimientos de pérdida de calidad de vida, inseguridad y abandono de los espacios públicos (Lunecke, 2016; Ducci, 2000).

Un ejemplo de lo anterior se evidencia en la accesibilidad de las personas más vulnerables a diferentes tipos de servicios. Al vivir en territorios periféricos, ven reducidos sus tiempos de esparcimiento y descanso debido a los largos trayectos o por la escasa conectividad de transporte entre sus hogares y su destino.

Lo anterior se constata calculando los tiempos promedio de traslado de los individuos según situación de vulnerabilidad, para diferentes propósitos, uti-

lizando para esto la Encuesta de Origen y Destino (EOD) de la región Metropolitana para el año 2012. En la tabla siguiente se presentan los resultados para diferentes regresiones donde la variable explicativa son los minutos que le toma al individuo llegar a diferentes localidades según su propósito<sup>74</sup>. Así, por ejemplo, se puede observar que los individuos que pertenecen al 30% más vulnerable, en promedio destinan en un viaje laboral 22 minutos más que individuos del 30% más rico.

El tiempo extra que deben destinar por concepto de movilización los individuos en situación de pobreza se explica por la ubicación geográfica de sus hogares distante a los centros administrativos, laborales y educacionales, así como también por la falta de conectividad de los servicios de transporte público. De esta forma se puede observar que las comunas asociadas a mayores tasas de pobreza son también las comunas en que los individuos presentan en promedio mayores tiempos de viajes hacia sus destinos.

Tabla 6. Estimador de tiempo de viaje extra (minutos) que toma a los individuos en situación de vulnerabilidad

	Tiempo promedio
Trabajo	21,55
Estudio	13,82
Salud	33,76
Otro	14,64
Recreación y comercio	8,39
Trámite	26,70

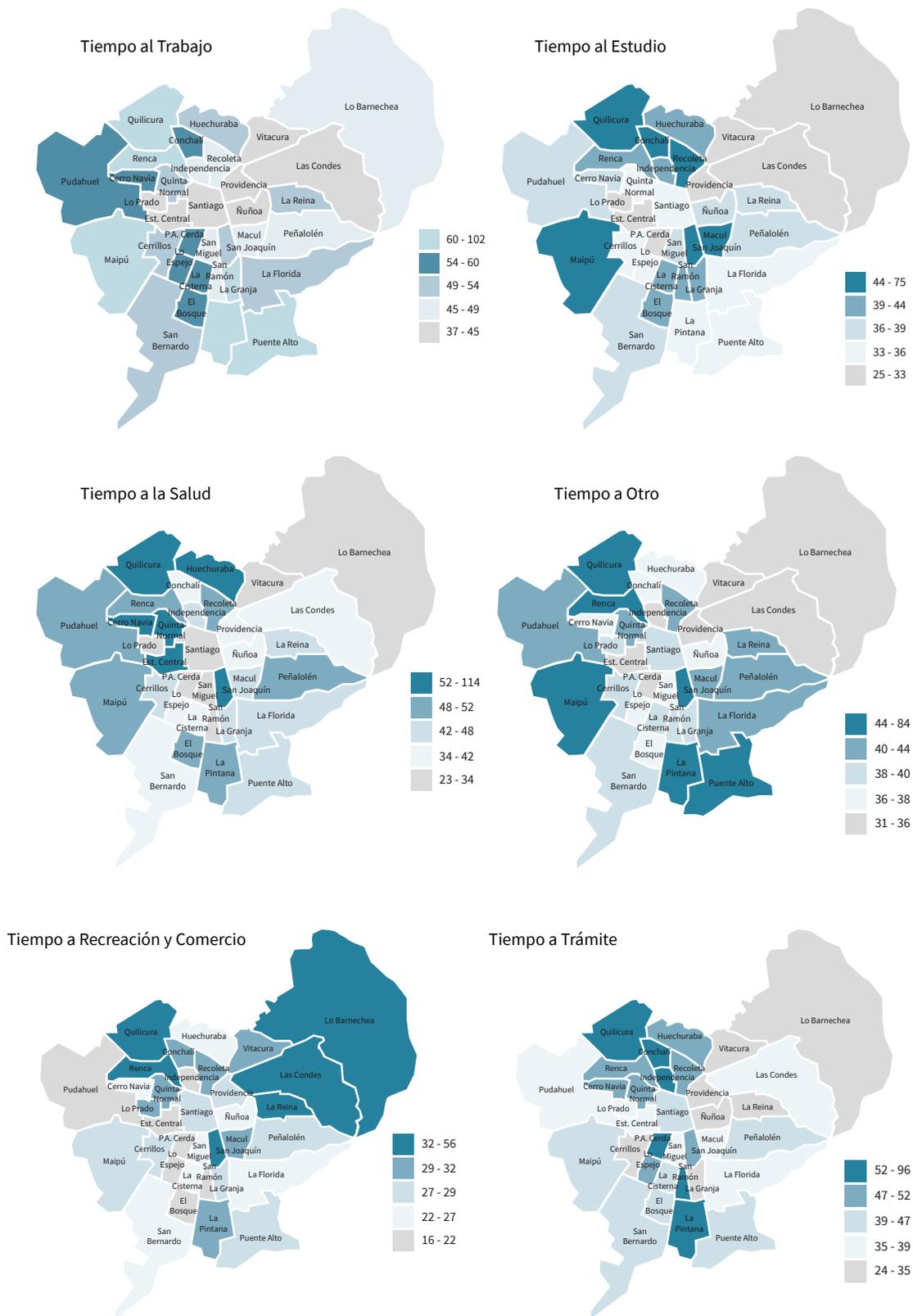
Fuente: elaboración propia en base a EOD 2012.

<sup>72</sup> Los datos de la encuesta Casen 2015, muestran que la distribución de pobreza monetaria y multidimensional sigue ciertos patrones geográficos.

<sup>73</sup> La magnitud resulta ser económicamente relevante si se piensa que un individuo, por lo general, realiza un viaje de ida y vuelta al trabajo, más algún viaje por algún trámite de ida y vuelta. Esto implica que diariamente los individuos más vulnerables destinan en promedio casi 1 hora. En dos semanas están perdiendo casi un día laboral, solo en viajes.

<sup>74</sup> La regresión incluye control por sexo, edad, controles por el tramo de la hora en que realizó el viaje y una variable categórica que identifica si el individuo forma parte del 30% más pobre con valor 1 o del 30% más rico con valor 0. La muestra solamente utilizó a personas que deben moverse fuera de su comuna. Se excluyó a Buin en la estimación.

Mapa 10. Tiempo de viaje promedio (minutos) de los individuos por diferentes propósitos, por comuna, RM.



Fuente: elaboración propia en base a EOD 2012.

La política habitacional ha sido exitosa en reducir el déficit de viviendas. Sin embargo, ha dejado de lado aspectos relacionados a la calidad y al entorno en que se ubican. Sólo en los últimos años se ha comenzado a reconocer el problema del deterioro urbano y la vulnerabilidad social a la que se ven enfrentados un gran número de barrios de nuestro país. Ejemplos de esto último se encuentran en una oferta programática orientada al mejoramiento y/o recuperación del hábitat a nivel local<sup>75</sup>, dentro de la cual se encuentra el programa Quiero mi Barrio<sup>76</sup>. Por su parte, y con el objetivo de disminuir la segregación residencial, se implementó el Programa de Integración Social y Territorial, a cargo del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu)<sup>77</sup>.

No obstante lo anterior, persisten problemas asociados a la precariedad en la que se encuentran las viviendas y los entornos comunitarios, sobre todo a nivel urbano, donde se exacerbaban los fenómenos de exclusión.

La tabla siguiente muestra algunos indicadores de vivienda según la situación de pobreza de los individuos que las habitan<sup>78</sup>. En ella, es posible evidenciar que los individuos en situación de pobreza presentan peores índices de habitabilidad relacionados con viviendas en mal estado, ausencia de servicios básicos y hacinamiento<sup>79</sup>.

Tabla 7. Indicadores de vivienda entre individuos según situación de pobreza (%)

	No pobreza	Pobreza
Hacinado	7.4	21.49
Mal estado	11.92	24.92
No tiene servicios básicos	4.02	14.62

Fuente: elaboración propia en base a Casen 2013.

<sup>75</sup> Orientados al mejoramiento del entorno, equipamiento comunitario, recuperación de barrios, pavimentación de calles, veredas y aceras y habilitación de espacios públicos. En general, estos programas actúan bajo diferentes esquemas de financiamiento, ya sea a través de subsidios, fondos concursables o la participación de beneficiarios a través de esquemas de ahorro. Asimismo, la mayoría de estos programas se focaliza en zonas vulnerables.

<sup>76</sup> Este tiene por finalidad mejorar la calidad de vida de las personas a través de un proceso participativo que involucra al municipio y a la propia comunidad beneficiada. Comprende tres ejes fundamentales: 1) identidad, 2) seguridad y 3) medioambiente. El programa está vinculado preferentemente a los barrios que presentan mayores necesidades y problemáticas físicas y sociales.

<sup>77</sup> Dicho programa consiste en la construcción de viviendas con criterios de calidad, localización, integración social y focalización territorial, que integran en un mismo conjunto habitacional a familias de diferentes ingresos. El programa está destinado para personas en situación de vulnerabilidad y para las clases sociales de ingresos medios, donde se exige que, como mínimo, el 20% de las familias estén en situación vulnerable. Además se establecen bonos que incentivan la integración en clases sociales, que se presentan en los proyectos.

<sup>78</sup> Estos indicadores se construyen de acuerdo al informe para la medición de la pobreza multidimensional del Ministerio de Desarrollo Social y corresponden a índices que identifican el hacinamiento (más de 2.5 individuos por habitación única), estado de la vivienda (muros, techos y piso mal estado) y accesos a servicios básicos (wc, agua y llave dentro de vivienda).

<sup>79</sup> Para abordar estas problemáticas, se han implementado programas de mejoramiento dirigidos a familias vulnerables, entre los cuales se encuentran la recuperación de cités; el mejoramiento de la vivienda (ampliación, reparación y acondicionamiento térmico) y acceso a la vivienda a través de la compra, construcción o arriendo de inmuebles.

Por otra parte, la percepción de disconformidad respecto del tamaño y la calidad de la vivienda es mayor en las personas más vulnerables.

Tabla 8. Autopercepción de disconformidad con la vivienda

	30% menos vulnerable	30% más vulnerable
Disconforme tamaño	18.99	26.28
Disconforme calidad	18.67	26.12

Fuente: elaboración propia en base a Coes, 2016.

Asimismo, las personas en situación de pobreza también sienten que viven en barrios más inseguros y violentos<sup>80</sup>, donde se muestran más propensos a manifestar que presencian riñas o peleas, observan tráfico de drogas y se sienten más inseguros.

Tabla 9. Autopercepción de la inseguridad y violencia del barrio

	30% menos vulnerable	30% más vulnerable
Violencia física	10.55	15.22
Drogas	23.75	29.92
Inseguridad	20.18	26.62

Fuente: elaboración propia en base a Coes, 2016.

Asimismo, al analizar el grado de satisfacción que tienen los individuos respecto de los atributos que presenta el barrio en el que viven, se constata que existen diferencias estadísticamente significativas según la situación de las personas. Los individuos más vulnerables son un 10,6% menos propensos a mani-

festar que se desarrollan en un barrio ideal, un 14,6% menos propensos a manifestar comodidad con las áreas verdes y con la belleza del barrio, y un 14,4% menos propensos a indicar satisfacción con la proximidad de áreas comerciales<sup>81</sup>.

<sup>80</sup> Cabe destacar algunas iniciativas que se han implementado para abordar estas problemáticas, las cuales se enmarcan en el Plan Nacional de Seguridad para Todos. Destaca el programa del plan comunal de seguridad pública (PCSP), el cual entrega herramientas para que los municipios incorporen las medidas necesarias para recuperar los espacios públicos, incorporar infraestructura para reducir la violencia en los barrios, mejorar la reinserción social, entre otros objetivos. Por otra parte, el programa Juntos más Seguros, tiene por objetivo incentivar la participación y cohesión social, para el desarrollo de ambientes tranquilos y seguros en distintos barrios prioritarios en el país.

<sup>81</sup> Información obtenida a partir de los datos de la encuesta Coes, 2016.

## ESTUDIO ATACAMA: MÁS ALLÁ DEL BARRO

Luego de la catástrofe del 25M en Atacama, la dirección regional de la FSP resolvió realizar una investigación (2016) sobre las estrategias desplegadas por las comunidades para sobreponerse al desastre y reparar/reconstruir su hábitat residencial y barrial. Luego de visitar más de 15 localidades y entrevistar a 132 personas, se pudieron detectar tres estrategias arquetípicas a saber: (i) estrategias familiares, (ii) colectivas forzadas y (iii) colectivas autodeterminadas.

De éstas, la que mayor malestar despertaba entre sus protagonistas, era la colectiva-forzada. Se trataba de personas que habían perdido su casa y no contaban con los recursos económicos o las redes sociales para reconstruir por cuenta propia, arrendar o allegarse en casa de familiares y/o amigos. Estas personas vivieron por meses en albergues y luego en aldeas. Sus estrategias de sobrevivencia se sostenían en el set de satisfactores de emergencia que el Estado puso a su disposición: bono enseres, bono vestuario, mediagua, raciones de alimentos, empleo de emergencia, etc. Además las personas que fueron trasladadas a estos conjuntos provenían de diversos sectores y barrios dentro de cada comuna, no teniendo lazos de vecindad, amistad que los unieran previamente.

Así, a un año del desastre, quienes siguieron estrategias basadas en sus redes familiares o desplegaron estrategias colectivas autodeterminadas (en el marco de relaciones de vecindad previamente construidas), presentaban un desenlace subjetivo, objetivo y relacional mucho mejor que quienes quedaron atrapados en el set de satisfactores de emergencia. Vivir en ese marco, prolonga la sensación de siniestralidad. Aun cuando la reconstrucción ya había empezado, para todos quienes estaban viviendo en campamentos, la emergencia seguía siendo una experiencia muy viva y cotidiana. El estudio concluía la importancia de reconocer y alentar las estrategias familiares y colectivas no forzadas. Considerando que el perfil de siniestralidad está cambiando no sólo en nuestro país, este tipo de evidencias puede ayudar a tomar decisiones correctivas oportunas, que disminuyan la violencia institucional que ciertas decisiones públicas puede llegar a acarrear, por más que no sean esas las intenciones de quienes las llevan adelante.

## El trabajo

La dimensión laboral se constituye en un ejemplo de cómo las lógicas de mercado pueden también generar situaciones de violencia, especialmente sobre aquellas personas que son más vulnerables. Si bien es cierto que esta no depende solamente de instituciones públicas, el Estado sí juega un rol al tener la prerrogativa de fijar el marco general sobre el cual se desarrollan las relaciones laborales. En este sentido, resulta relevante analizar la situación en la que se encuentran las personas más vulnerables en esta materia, para lo cual se utilizaron los datos de Encuesta Nacional de Condiciones de Empleo, Trabajo y Salud (Enets, 2011)<sup>82</sup>.

Según esta encuesta, los individuos más vulnerables son un 16.8% más propensos a trabajar en empresas donde sienten que no hay preocupación por su salud. Asimismo, tienen un 28.4% menos de probabilidad de contar con un seguro en caso de accidente. Si bien no existen diferencias estadísticamente significativas en los trabajadores vulnerables respecto de la exposición a un peor contexto laboral<sup>83</sup>, los datos sugieren que se desarrollan en espacios más expuestos a las situaciones climatológicas y presentan mayores dificultades para llegar a su zona de trabajo.

A su vez, los individuos más vulnerables reportan una menor flexibilidad de la labor asignada en el trabajo y mayores dificultades a la hora de relacionarse con sus jefes, a los cuales además se les considera menos capaces. Asimismo, sienten que desarrollan menos sus capacidades, realizan trabajos que no son importantes y no sienten motivación ni compromiso con la labor que realizan.

Los trabajadores vulnerables son un 17.7% menos propensos a declararse satisfechos con las condiciones de promoción en su trabajo, un 10.4% menos propensos a declararse satisfechos con las relaciones de trabajo entre colegas y un 9.4% menos propensos a estar satisfechos con las condiciones ambientales tales como el ruido, el espacio, la ventilación, la temperatura y la iluminación.

Los individuos vulnerables son más discriminados en todos los aspectos y esta diferencia es estadísticamente significativa. Así, se sienten discriminados por su edad (56%), por su nacionalidad (54%), por su sexo (50%), por su raza (55%), por su nivel socioeconómico (51%) y por el lugar donde se vive (100%). Finalmente, los individuos vulnerables son un 10% más propensos a trabajar en trabajos que no disfrutaban, y un 9.6%, a querer cambiarse por malas condiciones laborales.

<sup>82</sup> En esta sección se muestra un resumen del análisis realizado en base dicha encuesta.

<sup>83</sup> La encuesta operacionaliza el contexto laboral de acuerdo a las siguientes variables: (i) exposición a situaciones como nieve, lluvia, etc; (ii) exposición a situaciones de inseguridad (violencia, delincuencia); (iii) si existen fuentes de mal olor; (iv) aislamiento geográfico y (v) problemas para llegar al trabajo.

# 04

## ESTIGMATIZACIÓN Y FOCALIZACIÓN SOCIAL

\* La Agrupación de Mujeres Rurales de Canela, región de Coquimbo, compartiendo una reunión de diagnóstico en una granja ecológica del sector El Llano, junto a las profesionales de Servicio País 2017 (Fotografía del equipo Servicio País en Canela, ciclo 2017-2018).

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

Desde 1979 hasta finales de 2015, las prácticas más extendidas de focalización social han incluido amplios procesos de encuestaje y fichaje, los cuales comúnmente ocurrían en el domicilio de las personas. Con el paso del tiempo, estar fichado se transformó en la única manera para poder acceder a cientos de programas sociales del Estado. Estos métodos se hicieron tan populares que incluso el sector privado los usaba como parámetro para otorgar ayudas de diverso tipo<sup>84</sup>.

A medida que los gobiernos introducían cambios y modificaciones en sus enfoques, indicadores, procedimientos o fórmulas, los instrumentos de focalización recibieron diversas denominaciones, a saber: Ficha Cas (aplicada entre 1979 a 1987), Cas II (aplicada entre 1987 a 2005), Ficha Familia (2006), Ficha de Protección Social (2007 a 2015), y Ficha Social (aplicada parcialmente entre 2012 y 2014). Todos éstos contaban con una batería de preguntas que eran usualmente respondidas por el representante del hogar. Si bien la mayor parte de la información era autorreportada, se fueron incluyendo documentos acreditadores y diversos verificadores que las personas debían acompañar en su declaración. Además se utilizaron métodos de comprobación sustitutiva<sup>85</sup> para analizar los datos, que eran combinados en índices y algoritmos de clasificación socioeconómica. Luego, por medio de tramos o puntajes continuos, se determinaba si un hogar era suficientemente pobre o vulnerable como para recibir ayudas estatales.

Chile ha acumulado más de 30 años de experiencia en la utilización de métodos de focalización individual/familiar del gasto social. Su génesis está asociada a una etapa de reformas estructurales profundas al Estado, la liberalización de los mercados, la ausencia de democracia y una profunda recesión económica, ocurrida entre los años 1982 y 1983, que ayudó a reafirmar la conveniencia del uso de estos procedimientos. En un contexto de crisis, había que asignar ayudas económicas paliativas a cientos de miles de personas, y como los recursos no alcanzaban para todos, fue necesario identificar y priorizar entre quienes registraban mayores necesidades y/o vulnerabilidades.

Todas las actualizaciones y perfeccionamientos técnicos, que con posterioridad han sido introducidos a los sistemas de focalización, se han justificado por la necesidad de mejorar la selección y priorización de personas, disminuyendo los errores de inclusión y/o exclusión, según fuese el enfoque y énfasis del gobierno de turno. Al menos hasta la Ficha Social existió una mayor preocupación por reducir los errores de inclusión, es decir, evitar que el sistema de focalización otorgase clasificaciones socioeconómicas conducentes a beneficios, a familias que no lo merecieran, según los parámetros previamente definidos.

Sin embargo, en el marco de estos cambios y continuidades, hasta la fecha han sido insuficientemente abordadas las consecuencias y efectos relacionales y subjetivos de estos sistemas de focalización social.

El estudio *Voces de la Pobreza* de la FSP, publicado en 2010, dio luces sobre la representación que han construido las personas en pobreza en torno a las prácticas de focalización del Estado. Grupos de entrevistas sostuvieron que este tipo de instrumentos tendía a invisibilizar su realidad por medio de un puntaje de vulnerabilidad que no representaba correctamente

<sup>84</sup> Por ejemplo algunas universidades privadas y áreas de bienestar de empresas medianas y grandes utilizaban los puntajes que otorgaba la extinta Ficha de Protección Social para la entrega de becas, préstamos y apoyos.

<sup>85</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 a través de estudios muestrales previamente realizados (en Chile, la encuesta 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 (octubre 2010), disponible en <http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/btca/txtcompleto/mideplan/c.e-fps-infinal.pdf>

las dificultades por las que atravesaban. Además, manifestaron que castigaba el esfuerzo, debido a que si una familia lograba ligeras mejoras en su bienestar material o sus miembros adquirirían mayores niveles de instrucción, terminaban siendo reclasificadas socioeconómicamente en un segmento que los dejaba fuera de la mayoría de los beneficios estatales, en circunstancias que no era muy claro que su nueva (y mejor) situación les permitiese enfrentar sus proyectos y necesidades de manera autónoma.

Ante tales evidencias, la Fundación profundizó dichos hallazgos por medio de un estudio complementario titulado *Efectos subjetivos de los instrumentos de focalización en población vulnerable*, también de carácter cualitativo, realizado en 2013 en conjunto con la Facultad de Ciencias Sociales la Universidad de Chile. El estudio detectó varias tensiones en el marco de las experiencias que las personas consultadas habían vivido con la Ficha de Protección Social (FPS).

Entre éstas se destaca que:

- Las personas afectadas por la pobreza por un lado y el sistema de focalización por otro, han construido nociones de objetividad distintos. Para las personas un sistema capaz de analizar la pobreza objetivamente, es aquel que reconoce las particularidades de cada caso específico, visibilizando sus aspectos tangibles e intangibles involucrados y la forma particular en que éstos interactúan realmente. Sin embargo, las personas manifestaron que la noción de objetividad utilizada por el sistema de focalización es distinta. Pareciera que para el Estado es prioritario que la información utilizada pueda ser verificable y que responda a criterios de la estandarización y comparabilidad, y debiera evitar la influencia de elementos subjetivos, cualitativos o incontrastables.
- Las personas entrevistadas sostuvieron que el sistema de focalización, vigente hasta esa fecha, generaba un trato humillante e indigno, ya que buscaba un tipo de pobre miserable, sucio, carente en todo. Situación

que colisionaba con la realidad de estas personas, que solían autorrepresentarse como *pobres, pero no mendigos; pobres esforzados, limpios* que han conseguido vivir (materialmente) mejor.

- Otro aspecto tratado fue el ocultamiento de información al momento del encuestaje. Los entrevistados sostuvieron que era una práctica validada, aunque en pocos casos reconocida como experiencia propia. Como la Ficha era injusta (porque no repartía bien los beneficios) y mentirosa (porque no representaba correctamente la realidad), obligaba a mentir para lograr el objetivo de ser visibilizado como pobre y obtener los apoyos necesarios.

En el año 2013, estos y otros argumentos provenientes de trabajos previos como el citado informe de la Comisión de expertos sobre la Ficha de Protección Social, llevaron al gobierno del expresidente Sebastián Piñera, a detener la puesta en marcha de la Ficha Social que reformaba la antigua Ficha de Protección Social. Finalmente, en enero de 2016 entró en régimen el Registro Social de Hogares (RSH), sustituyendo definitivamente a la FPS creada en 2007. Su puesta en marcha, estuvo acompañada de promesas de mayor simplicidad, justicia, modernidad y transparencia en el diseño y la gestión del nuevo sistema.

Este último cambio ha sido uno de los más importantes desde la creación de la Ficha CAS en 1979. Posee un objetivo más amplio y ambicioso que sus antecesoras. Es parte de un sistema de apoyo a los procesos de selección de usuarios de beneficios, prestaciones y programas sociales, a través de la provisión de un conjunto amplio de información, principalmente proveniente de registros administrativos del Estado, entre la cual se incluye la construcción de una Calificación Socioeconómica de los hogares (CSE)<sup>86</sup>. En efecto, una de sus mayores novedades radica en el uso de información proveniente de bases administrativas, en especial en lo que concierne a información sobre los ingresos del hogar. Esto acota significativamente el ejercicio de encuestaje, que en la mayoría

<sup>86</sup> “El Registro Social de Hogares (en adelante RSH) corresponde al registro de datos que consigna, almacena y procesa información de los atributos sociales, civiles y socioeconómicos de la población del país, susceptible de ser beneficiaria de servicios y beneficios de la red de protección social. Reemplaza a la Ficha de Protección Social desde el 01 de enero de 2016 con la promulgación del Decreto Supremo N° 22, de 2015, del Ministerio de Desarrollo Social, que aprueba el reglamento del Sistema de Apoyo a la Selección de Usuarios de Prestaciones Sociales” (MDS, 2016).

de los casos queda reducido a la declaración de domicilio y composición del hogar. Luego, automáticamente el registro centraliza y analiza la información que el propio Estado tiene sobre dichas personas y

emite una clasificación, la que es entregada por medio de una cartola.

Figura 1. Componentes del Registro Social de Hogares



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, 2016.

Si la información que maneja el Estado es incorrecta o incompleta, las personas pueden en todo momento solicitar una actualización, rectificación o complementación de ésta, por medio de nuevos datos que ayuden a mejorar el proceso de cálculo. Además, con su puesta en marcha el RSH abrió canales de atención online, permitiendo a los interesados hacer las solicitudes desde su casa o infocentro más cercano. También incluyó procedimientos de reclamación, que permiten a los ciudadanos expresar su malestar y recibir una respuesta oportuna del servicio.

Por su parte, la clasificación socioeconómica dejó de ser estimada a través de la capacidad potencial generadora de ingresos, aspecto que fue blanco de fuertes críticas por parte de ciudadanos y técnicos. Desde ahora, el cálculo se realiza sobre la base de los ingresos reales anuales, declarados y registrados por el SII, el IPS, las AFP, las isapres, etc. Además, la clasificación ya no es entregada bajo el formato de puntajes continuos, donde a menor puntaje mayor era la vulnerabilidad del hogar. Desde enero de 2016, las personas son clasificadas en tramos. El primero de éstos agrupa al 40% de menores ingresos. Luego, se establecen conjuntos ascendentes más pequeños, equivalentes a un 10% de población, hasta llegar al último estrato de mayores ingresos.

Tabla 10. Calificación socioeconómica que considera el Registro Social de Hogares y su descripción

TRAMO	Descripción de Calificación Socioeconómica
Tramo 40	Hogares que pertenecen al 40% de los hogares de menores ingresos o mayor vulnerabilidad socioeconómica
Tramo 50	Hogares que están entre el 41% y el 50% de los hogares de menores ingresos o mayor vulnerabilidad socioeconómica
Tramo 60	Hogares que están entre el 51% y el 60% de los hogares de menores ingresos o mayor vulnerabilidad socioeconómica
Tramo 70	Hogares que están entre el 61% y el 70% de los hogares de menores ingresos o mayor vulnerabilidad socioeconómica
Tramo 80	Hogares que están entre el 71% y el 80% de los hogares de mayores ingresos o menor vulnerabilidad socioeconómica
Tramo 90	Hogares que están entre el 81% y el 90% de los hogares de mayores ingresos o menor vulnerabilidad socioeconómica
Tramo 100	Hogares que están entre el 91% y el 100% de los hogares de mayores ingresos o menor vulnerabilidad socioeconómica

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social (2016).

Si bien el primer tramo del 40% no es el único que recibe beneficios, ni tampoco es la única variable utilizada por varios programas para focalizar, el MDS quiso dar una señal técnico-política, sosteniendo que dentro de este primer y gran grupo de personas, idealmente, el Estado no debe establecer prelación o priorizaciones, ya que todos son muy parecidos y exhiben niveles de vulnerabilidad y pobreza relevantes. En otras palabras, se privilegió resolver los errores de exclusión<sup>87</sup>.

A julio de 2016, 4.554.571 hogares se encontraban inscritos en el RSH, los cuales equivalen a 12.530.003 personas. Esto quiere decir que un 72% de la población nacional posee una calificación socioeconómica (CSE). Más de la mitad de quienes cuentan con CSE, se encuentra en el tramo del 40%, siendo la región de la Araucanía la que más población posee en este rango.

<sup>87</sup> Al corregir los errores de exclusión, se pone el foco de preocupación no tanto en los hipotéticos falsos pobres, como sí en todos quienes necesitan apoyo, pero que por diversas razones, podrían quedar por sobre el punto de corte, siendo excluidos de los beneficios.

Tabla 11. Porcentaje de hogares con RSH según región y tramo de CSE

REGIÓN	Tramo de la CSE							TOTAL
	40	50	60	70	80	90	100	
R. de Arica y Parinacota	57,5	8,9	7,0	6,7	6,5	9,7	3,7	100,0
R. de Tarapacá	47,2	9,8	7,9	8,0	8,2	13,0	5,9	100,0
R. de Antofagasta	36,2	9,3	7,5	8,7	9,8	20,1	8,5	100,0
R. de Atacama	46,9	9,1	7,6	8,1	8,8	13,8	5,5	100,0
R. de Coquimbo	54,8	9,9	7,9	7,7	7,2	9,5	3,1	100,0
R. de Valparaíso	54,4	10,1	8,4	8,2	7,4	8,9	2,6	100,0
R. de O´Higgins	54,0	10,1	8,2	8,1	7,3	9,4	2,9	100,0
R. del Maule	61,1	9,6	7,4	6,9	5,9	7,0	2,2	100,0
R. del Biobío	57,0	9,8	7,7	7,6	7,0	8,2	2,7	100,0
R. de La Araucanía	64,6	8,6	6,6	6,1	5,4	6,5	2,2	100,0
R. de Los Ríos	62,2	9,1	6,9	6,5	6,0	6,9	2,4	100,0
R. de Los Lagos	58,9	9,6	7,7	7,3	6,5	7,5	2,6	100,0
R. de Aysén	52,0	8,9	7,7	8,0	8,0	10,3	5,1	100,0
R. de Magallanes	41,9	10,0	9,0	10,2	10,5	13,1	5,4	100,0
R. Metropolitana	48,3	10,2	8,4	8,8	8,6	12,0	3,7	100,0
<b>Total</b>	<b>53,3</b>	<b>9,8</b>	<b>8,0</b>	<b>8,0</b>	<b>7,6</b>	<b>10,1</b>	<b>3,3</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social (2016).

Debido a la importancia de este cambio, a comienzos del año 2016, la Fundación Superación de la Pobreza y el Ministerio de Desarrollo Social acordaron desarrollar el proyecto **Rescate de percepciones ciudadanas sobre la puesta en marcha del Registro Social de Hogares (RSH)**. En este estudio participaron 421 organizaciones sociales de 88 comunas, 1.336 dirigentes y 128 usuarios del RSH en todas las regiones del país. La información recolectada fue sistematizada en (i) representaciones y significados asignados al RSH; (ii) el concepto de *falso pobre*; (iii) la representación de los apoyos estatales; y (iv) el rótulo de pertenecer al 40%.

### (i) Representaciones y significados asignados al RSH

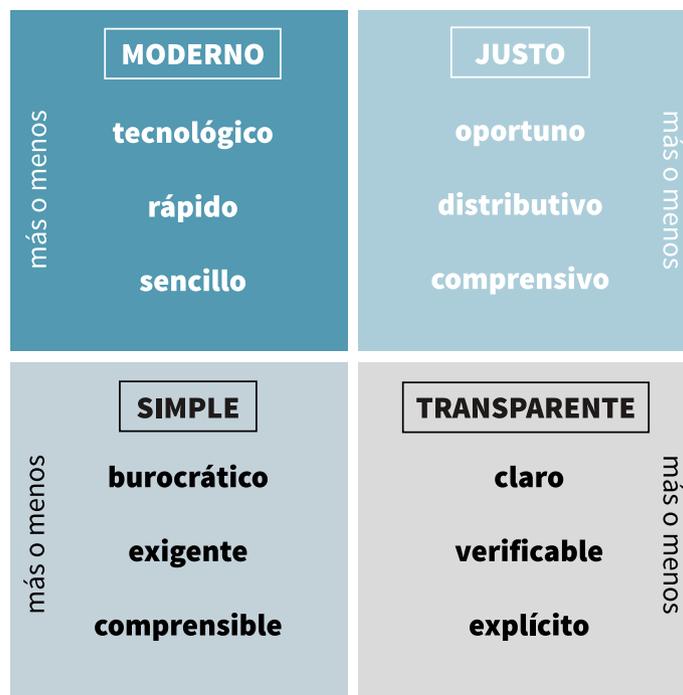
Durante el desarrollo de los *focus*, se les pidió a los participantes que entregaran sus opiniones sobre el cumplimiento de cuatro de las promesas respecto del sistema, y que tenían que ver con que el Registro sería más moderno, simple, transparente y justo que el anterior (el de la Ficha). Así, primero los dirigentes explicaron qué entendían por cada uno de estos cuatro conceptos y luego entregaron su evaluación final.

- **Sobre el concepto de modernidad:** se relacionó este atributo con un mayor desarrollo tecnológico y la automatización de los procesos. Lo moderno se asoció a la rapidez y sencillez (trámites fáciles).
- **Sobre el concepto de simpleza:** las personas lo relacionan con una menor burocracia, menores exigencias (no tener que probar su miseria) y que fuera claros y expeditos los mecanismos y procedimientos para acceder a la oferta.
- **Sobre el concepto de justicia:** la justicia es un concepto bastante complejo y su utilización como criterio evaluador del RSH imprime una fuerte presión sobre el sistema, ya que sobre esta noción se construyen altas expectativas en torno al comportamiento del Estado. En ese sentido, este criterio hace que la gente evalúe el RSH y el acceso a la oferta de programas y beneficios como un todo indivisible. Son las dos caras de una misma moneda. Así, la justicia se asoció con un sistema: (i) más oportuno, pero en este

caso, relacionado con el acceso a la oferta; (ii) más distributivo, es decir, que el nuevo sistema garantice una repartición equitativa y justa de los apoyos y beneficios que el Estado otorga, generando igualdad de oportunidades, (iii) más comprensivo, es decir, que el sistema sea capaz de comparar situaciones de pobreza, pero también comprender a cabalidad la situación de cada cual, con sus particularidades y especificidades, ya que la vida y la pobreza se experimentan casuísticamente.

- **Sobre el concepto de transparencia:** el concepto fue asociado con los atributos de (i) claridad, es decir, que la CSE sea entendible, (ii) verificabilidad, es decir, que existan mecanismos para probar que las personas y familias han sido calificadas correctamente, mediante el cruce de datos y pruebas de chequeo, y (iii) que fuese posible reconstruir el procedimiento por el cual el Estado ha clasificado en un determinado tramo a cada hogar.

Figura 2. Atributos asociados a las cuatro promesas del RSH



Fuente: elaboración propia.

Pero, el RSH ¿cumple con todas estas expectativas? Uno de los aspectos más reconocidos en voz de los entrevistados, fue la modernización que supone el RSH, siendo las mejoras tecnológicas y la sencillez lo más comentado como aspectos positivos. Además, se percibe como más simple porque es menos burocrático y exigente, dos características valoradas positivamente. Sin embargo, se cree que la información presentada es menos comprensible para quien recibe la cartola, cuestión que matiza la simpleza del sistema. Asimismo, se cuestionó la modernidad en tanto genera desventajas para aquellas personas que, por la situación geográfica en la que se encuentran, no cuentan con un acceso adecuado a las tecnologías de la información. En este sentido, se pone en duda el supuesto de que, en general, toda la sociedad chilena está familiarizada con el uso de internet.

Por otra parte, el sistema se percibe como poco justo y poco transparente, aun cuando se valoró positivamente el hecho de que fuera más verificable, gracias al aporte que realizan a él entidades como el Registro Civil o el Servicio de Impuestos Internos. En ocasiones, temáticas como la transparencia y la justicia se asociaron directamente a los funcionarios municipales que se involucran en el trámite del RSH, cuyo desempeño no fue bien evaluado de acuerdo a la experiencia de las personas consultadas, a un año de funcionamiento del nuevo sistema.

Como la muestra cualitativa fue suficientemente amplia, se pudieron relacionar los juicios positivos y negativos sobre el RSH con cuatro perfiles de personas.

#### **Entre quienes mayormente aprueban el RSH se encuentran:**

**a) Los pasivos – receptivos.** Son personas que, dada su calificación, quedan dentro de los estratos socioeconómicos más bajos y por tanto, perciben ayudas estatales sin necesidad de hacer muchas cosas para poder ser beneficiados.

**b) Los activos – temerosos.** Son personas que también suelen ser beneficiadas por el Estado, pero están pendientes de bajar o mantenerse con una calificación socioeconómica que les permita acceder a los beneficios, encontrándose permanentemente con temor a perderlos.

Tanto los pasivos-receptivos como los activos-temerosos, se caracterizan por autoperibirse como beneficiados tras el cambio de la FPS al RSH, manteniendo sus beneficios e incluso, en algunos casos, obteniendo más.

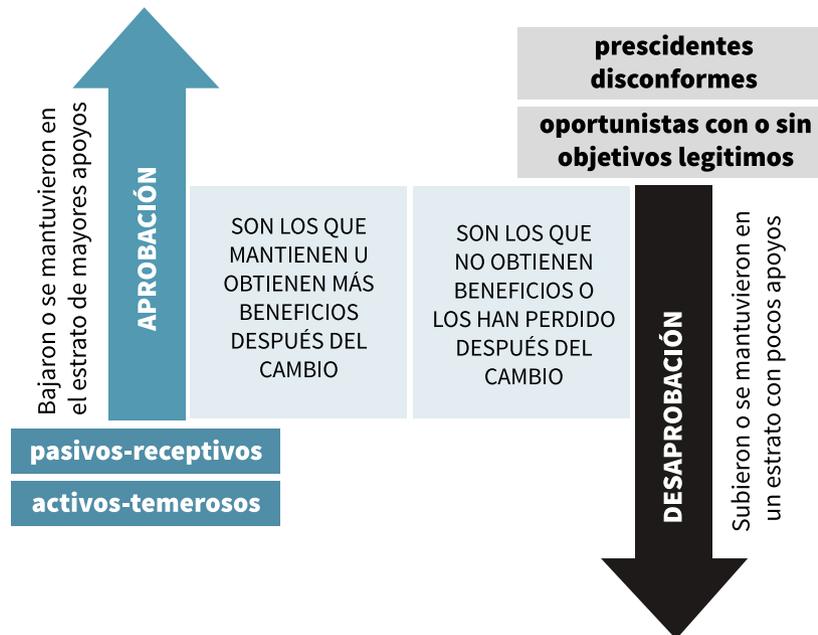
#### **Entre quienes desapruaban la implementación del RSH se encuentran los siguientes grupos:**

**a) Los prescindentes – disconformes.** Son personas que poseen una calificación socioeconómica que no les permite acceder a los beneficios estatales, pero que en alguna oportunidad han hecho la solicitud de inscripción y CSE porque han sentido la necesidad de apoyo o ayuda. Esto se expresa en una disconformidad con la gestión estatal ante la cual, sin embargo, se decide no actuar y por lo tanto, prefieren prescindir de la ayuda del Estado en el desarrollo de sus proyectos de vida personales y familiares. Pero manifiestan resentimiento o indignación.

**b) Los oportunistas con o sin objetivos legítimos.** Personas que, al igual que el grupo anterior, poseen una calificación socioeconómica que no les permite el acceso a los beneficios estatales mediados por el RSH, ante lo cual terminan falseando su información para poder recibirlos. Esto proviene de una sensación de injusticia por parte del Estado, en especial de aquellas familias que quedan en el tramo inmediatamente superior al 40% más pobre, dado que no sienten que exista tanta distancia entre ellos y quienes reciben los beneficios.

La mayoría de las personas que desapruaban la implementación del RSH se caracteriza por no obtener o haber perdido los beneficios del Estado tras el cambio de FPS a RSH, dado a que subieron de estrato socioeconómico o se mantuvieron dentro de tramos más altos, con poco o nada de apoyo estatal.

Figura 3. Los que aprueban y desaprueban el cambio al RSH



Fuente: elaboración propia.

Estos arquetipos no son puros o excluyentes. Así pues, al narrar sus vivencias con los sistemas de focalización social, las personas suelen transitar entre estos diversos modos de conducta/actitud/valor. Pero su reconocimiento y nomenclatura, puede contribuir a una comprensión más amplia sobre los efectos que producen estas formas de interacción entre el Estado y la ciudadanía.

### (ii) El fenómeno del falseamiento

Tras la conversación anterior, las personas comenzaron a discutir en profundidad el problema de la falsa pobreza. En ese marco, uno de los hallazgos importantes de este estudio, fue la detección de un discurso de doble estándar sobre la pobreza.

Se evidenció que la categoría de **falso pobre** se construye con argumentaciones ambivalentes y contradictorias. Para determinar la falsedad de la pobreza de alguien, se suelen juzgar elementos conductuales y materiales (posesiones). Primero, la persona para ser **falsa pobre** tiene que haber solicitado apoyo del Estado, segundo, dicha solicitud se juzga como incorrecta porque la persona **tiene** cosas, bienes, posesiones, que no coincidirían con una estereotípica situación de necesidad.

Pero llama la atención que cuando las personas hablan de su propia pobreza, es decir, de la pobreza que ellos mismos viven, no suelen referirse a lo que tienen o no tienen, sino que más bien refieren a las dificultades para **hacer** ciertas cosas, como por ejemplo: sanar, estudiar, trabajar, habitar, descansar, viajar. En este punto queda de manifiesto el ejercicio evaluati-

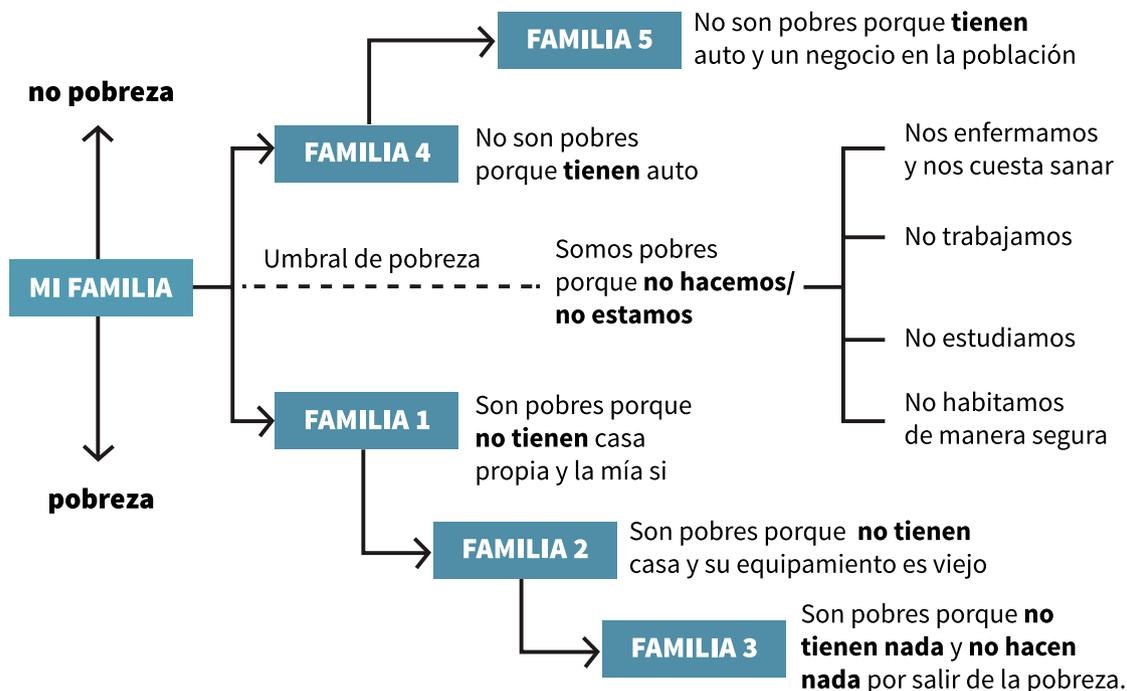
vo de doble estándar: por un lado, la pobreza de los demás se evalúa desde lo que tienen, se ve y es objetivable (lo que se tiene materialmente); por el otro, cuando se evalúan a sí mismos, aparecen otras coordenadas de explicación, las cuales se vinculan principalmente a las dificultades para poder hacer ciertas cosas que se consideran muy valiosas e importantes para llevar una vida adecuada.

La exacerbación de estos relatos de doble estándar, se vuelve más frecuente en contextos de mayor atomización social, es decir, donde las personas han dejado de interactuar con sus vecinos de manera cotidiana y positiva. Lo anterior, se vería reforzado por el ejercicio sistemático de individuación de las necesidades que el mismo Estado le exige a las personas,

cuando éstas van a pedir ayuda (la CSE se realiza sobre la familia, no se estima a nivel comunitario o territorial).

En suma, al destruirse y debilitarse el lazo social interno, las personas evalúan a sus vecinos y semejantes sólo desde aquello que pueden ver: lo que tienen. En estos escenarios existe poca o nula apreciación (precisa) sobre el hacer, el estar y el ser de los demás. La visión de pobreza que se tiene del otro, se construye a partir de un umbral de pobreza definido como la propia posición: “mi familia” es pobre porque **no puede hacer** ciertas cosas, pero en el barrio hay familias que **no son pobres porque tienen más** que “mi familia”, es decir, están sobre mi familia. También hay familias **más pobres que la mía, porque tienen menos**.

Figura 4. El doble estándar del umbral de pobreza

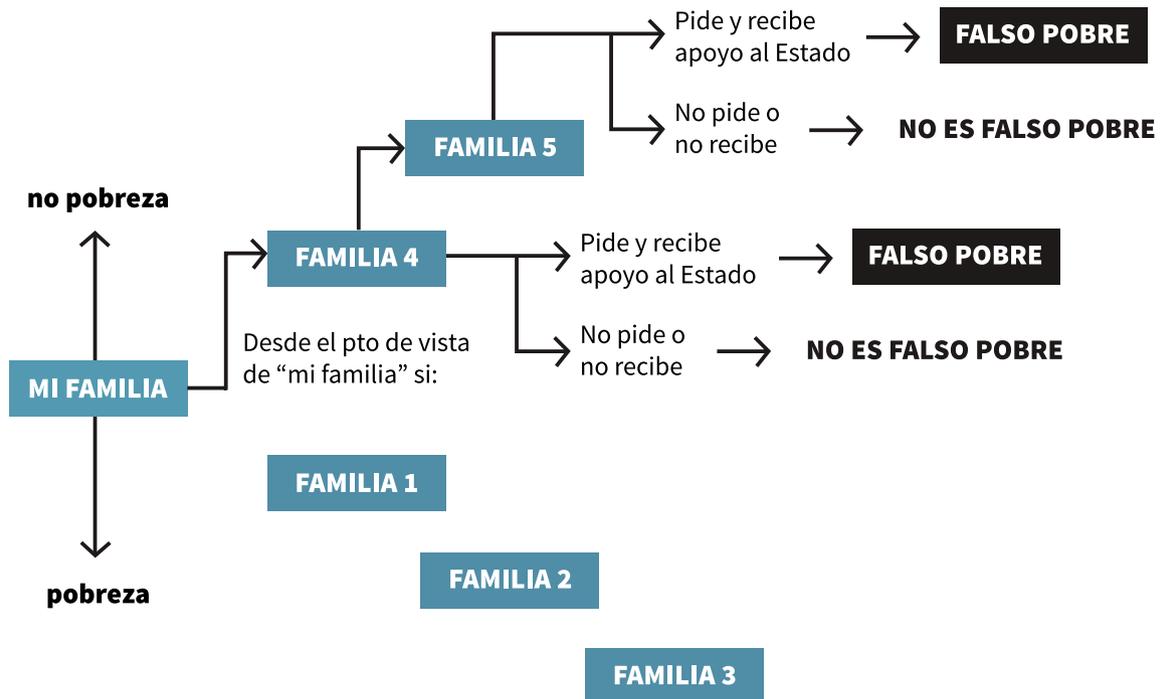


Fuente: elaboración propia.

Las problemáticas asociadas a este doble estándar tienen algunas aristas más. Los ejercicios de focalización individual/familiar que requieren algún nivel de auto-reporte para realizar la calificación socioeconómica, tienden a promover un ejercicio de diálogo estandarizado, con las personas que se encuentran en situación de pobreza, donde la satisfacción de

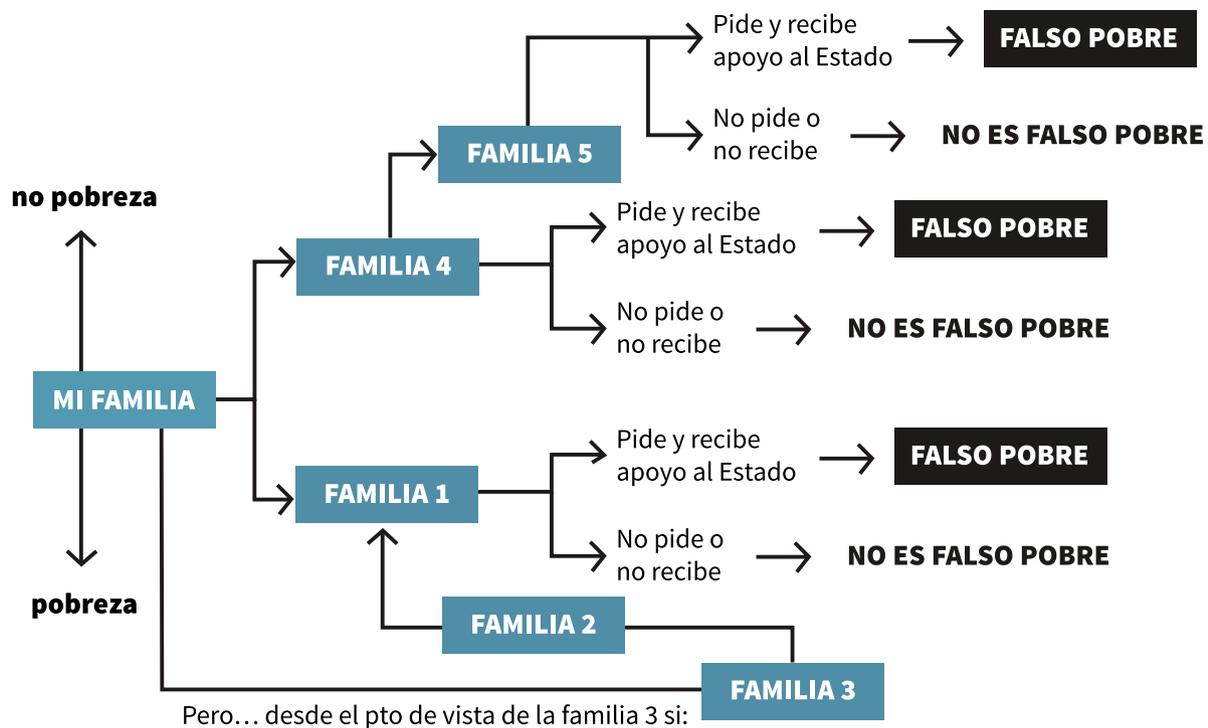
las necesidades básicas es racionalizada como una experiencia estrictamente familiar, antes que comunitaria, barrial o que haga alusión a otros tipos de colectividad. Producto de ello, se genera un relato atomizado de la experiencia de la pobreza. Esto ya había sido alertado en el estudio de 2013.

Figura 5. Falsos pobres desde punto de vista de “mi familia”



Fuente: elaboración propia.

Figura 6. Falsos pobres desde el punto de vista de la familia 3



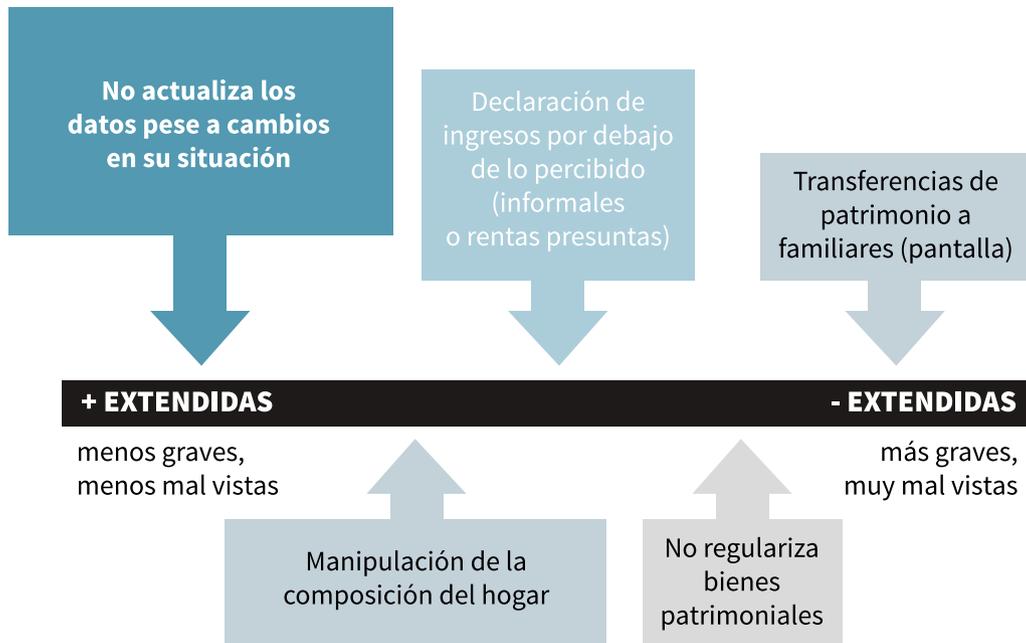
Fuente: elaboración propia.

Considerando los relatos rescatados, se ha encontrado que la *falsedad de la pobreza*, es una categoría que se activa o surge en el marco de la interacción de las personas con el Estado, la cual instala en ellas su propio criterio de objetividad (aquello que es verificable y visible, como es la dimensión del tener) y su visión de quiénes y cómo se vive la pobreza (a niveles estrictamente individuales y familiares, como una narrativa atomizada). Esto, como se mencionó anteriormente, se ve reforzado en un marco interaccional reducido y deteriorado entre los vecinos, donde el criterio de evaluación que se construye sobre los demás, se reduce a esta dimensión directamente observable que es el tener.

### (iii) Las prácticas de falseamiento

En adición a lo anteriormente expuesto, existen prácticas específicas de ocultamiento o falseamiento que se siguen realizando, pese a que el RSH y la CSE se estima haciendo uso de bases administrativas del Estado. Algunas de estas prácticas se muestran en el siguiente esquema, ordenada en un continuo desde aquellas más extendidas dentro de la sociedad, a aquellas menos extendidas y que son consideradas mucho más graves.

Figura 7. El falseamiento como práctica



Fuente: elaboración propia.

Se observa que la situación peor calificada es la *transferencia de patrimonio a familiares*, hecho que si bien es mencionado, no es materia de mucho comentario, por no conocerse casos tan directos de personas que incurran en este tipo de práctica. Por otro lado, prácticas como la *no actualización de los datos pese a cambios en la situación socioeconómica*, así como la manipulación de la composición del hogar, son acciones de falseamiento que se reconocen como bastante extendidas, siendo mencionadas tanto en casos ajenos como propios. La *no actualización de los datos* es un mecanismo pasivo de ocultamiento/falseamiento, que se utiliza cuando los cambios registrados en un hogar podrían perjudicar su participación en la oferta de beneficios y programas públicos. A veces, ni siquiera existe certeza sobre si dicha actualización los

perjudicará realmente, pero ante el riesgo de quedar con una CSE más alta, que desactive los beneficios que se reciben, las personas prefieren no modificar la información que el sistema tiene de ellos.

Si bien al comienzo, todos rechazan todas estas prácticas por considerarlas inadecuadas y nocivas, pasados unos cuantos minutos de conversación, comienza a instalarse un juicio menos drástico. Las personas introducen matices, como la valoración de los fines que persigue el falseamiento, al punto de justificar, en algunos casos, dicho actuar. Inclusive, varios llegan a reconocer que ellos mismos se han visto forzados a encubrir sus recursos para no perder el apoyo estatal. Así, las personas terminan reconociendo, fines legítimos e ilegítimos del falseamiento.

Figura 8. Fines legítimos e ilegítimos del falseamiento

#### Fines legítimos de uso inadecuado de ayudas estatales

“Como la hija no obtuvo beca, la mamá postuló al subsidio, sacó una casa y la arrendó. Con eso le paga la U a su hija. Viven con la abuela de la niña. Si no hace eso ¿cómo lo hace?”

#### Fines ilegítimos de uso inadecuado de ayudas estatales

“El tipo es narco, pero como ellos no tienen ingresos, postularon a dos casas, el gallo y la galla sacaron casa pero porque no tienen ingresos declarados. Eso no puede ser, no puede, eso está mal”.

Fuente: elaboración propia.

#### (iv) Representación de los apoyos estatales asociados al RSH

Los apoyos estatales pueden ser clasificados en dos grandes grupos de acuerdo a las representaciones de las personas: (i) los apoyos contingentes y (ii) los apoyos estructurales.

**Los apoyos contingentes** son aquellos otorgados para ayudar a la población a superar ciertas eventualidades, surgidas de situaciones imprevistas o que se asocian a eventos o momentos específicos durante el año en los que se debe incurrir en mayores gastos. Algunos ejemplos son el ajuar para los recién nacidos, el bono marzo, bono invierno y bono por desempeño escolar.

Por otra parte, están **los apoyos estructurales**, cuya obtención juega un papel muy importante en la estrategia de vida de una persona o familia, son apoyos que debieran acompañarlos por largos períodos de tiempo y son claves para el desarrollo de capacidades de agencia. Estos apoyos no están garantizados como derechos por el Estado, pero existen ayudas para algunas familias que no cuentan con el capital económico como para financiarlos. Ejemplos de ello son: el financiamiento de la educación superior, el financiamiento de enfermedades crónicas o procesos de rehabilitación, o la vivienda bien localizada.

Los entrevistados sostuvieron que las denominadas **ayudas contingentes**, resultan ser necesarias pero son mal vistas. Son necesarias debido al alto costo de la vida, el trabajo inestable y mal remunerado al cual suelen acceder y el contexto global de desigualdad y

acumulación de la riqueza en unos pocos. Pero a la par, bonos y enseres suelen ser beneficios mal vistos, porque no resuelven el problema de fondo, sólo son medidas de orden paliativo, sus montos son bajos y en algunos casos son utilizados para propósitos inadecuados, distintos a su objetivo original.

Además, se encontró un hallazgo contra intuitivo: mientras más bonos haya conseguido una persona o familia, o mientras más tiempo dependen de éstos, tiende a primar una evaluación bastante negativa. Esto ya había sido alertado por el trabajo de Gabriel Torrejón (2015)<sup>88</sup>.

Por su parte, los denominados **apoyos estructurales** son considerados los más importantes para salir de la pobreza, pero también son los más difíciles de obtener. Es como si el esquema de políticas y programas estuviera al revés: las ayudas contingentes juegan el papel de apoyos estructurales porque son más accesibles y permanentes, y los apoyos estructurales son escasos y difíciles de obtener, pese a que su papel es mucho más significativo en las trayectorias exitosas de superación de la pobreza. Este paradójico comportamiento de la política, provoca también que las personas desarrollen estrategias y usos imprevistos de los apoyos y ayudas que otorga el Estado.

## El rótulo del 40%

Otro de los temas abordados por los entrevistados fue la nueva forma de clasificación socioeconómica. Si bien el primero de los tramos es bastante más amplio que los antiguos puntos de corte de la FPS, a medida que avanza la conversación, las personas tienden a coincidir en que no sienten grandes cambios entre uno y otro método. “De puntajes se pasó a porcentajes”, fue una de las frases más repetidas.

Así como antes tener menos de cuatro mil puntos aseguraba el ingreso al sistema de protección social y todos sus beneficios directos e indirectos, en la actualidad el lograr quedar clasificado en el 40% más pobre, se percibe como una mayor garantía de acceso a las ayudas y apoyos estatales. Si se está en ese tramo, todo se vuelve más sencillo. Desde la perspectiva de los entrevistados, el sistema premia a quienes quedan clasificados en este tramo. Pero a su vez, se sigue castigando a quienes se esfuerzan y quedan sobre dicho tramo. Este volvió a ser uno de los puntos más criticados durante el estudio. Entre quienes más conocen del RSH y la forma como se calcula la CSE, se considera muy insuficiente, por ejemplo, el monto per cápita y su corrección por discapacidad y adultos mayores.

Por último, evaluar a todos los hogares del país de la misma manera es incorrecto. Los ingresos que se requieren para satisfacer las necesidades, difieren entre zonas rurales y urbanas, del norte, centro, sur, de áreas aisladas, insulares, cordilleranas o costeras, de pueblos indígenas, entre otros. Existe la apreciación colectiva de que estas diferencias no están incorporadas, lo que genera incomodidad, molestia y en algunos pocos casos, indignación.

<sup>88</sup> La Tesis País de Gabriel Torrejón (2015) titulada “Significados y representaciones sociales de los subsidios monetarios por parte de sus beneficiarios en Santiago de Chile” evidenció que quienes reciben diversos tipos de subsidios renovables, otorgados en el marco del Sistema de Protección Social, tienden a manifestar una peor evaluación de la política. Mientras mayor es la dependencia a beneficios asistenciales, se acrecienta el malestar de los ciudadanos (Tesis País, Fundación Superación de la Pobreza, 2015).



# LINEAMIENTOS DE POLÍTICA

\* Comunidad del campamento Esperanza, localidad de El Salado, comuna de Chañaral, región de Atacama. Personas organizando la recolección de ropa tras el aluvión del 25 de marzo de 2015, que afectó a gran parte de la región. Esta fotografía es de la ONG Atacama sin Fronteras que, gracias a su gentileza, fue publicada en el estudio de la FSP *“Más allá del barro”* (2016), que analizó las estrategias desplegadas por las comunidades afectadas por el desastre siconatural del 25M y concluyó entre otros hallazgos, que las comunidades previamente organizadas y con un tejido social fortalecido, pudieron desarrollar estrategias colectivas autodeterminadas que fueron cruciales para la emergencia y posterior reconstrucción.

Como se ha dicho a lo largo de todo este documento, enfrentar las **aristas relacionales de la pobreza** exige actuar sobre aquellas prácticas que han hecho perdurar el asistencialismo, así como la excesiva dependencia y subordinación de las personas afectadas por la pobreza a las instituciones públicas y privadas que toman decisiones y/o intervienen en el desarrollo de sus proyectos y estrategias de vida. En los capítulos anteriores, se han entregado diversos antecedentes y fundamentos que aconsejan abordar los factores que provocan la atomización y segregación social, la falta de participación y el centralismo; ya que todos estos, conjuntamente, dan forma y sustento a un marco relacional asimétrico, que perjudica el desarrollo de capacidades de agencia de cientos de miles de compatriotas e inmigrantes.

En los últimos 15 años, la acción estatal sobre la pobreza se ha organizado bajo los denominados esquemas de protección social<sup>89</sup>. Éstos suelen plantear que la pobreza se genera y persiste, por la mayor exposición que exhiben ciertos grupos a riesgos y siniestros sociales, económicos, naturales, etc., cuyos efectos negativos resultan incontrarrestables, provocando empobrecimiento y/o pérdida de bienestar. En ese marco a comienzos del 2000, surgió con fuerza en Chile la tesis de que era necesario establecer un vínculo con las personas y familias en extrema pobreza, para fortalecer su capacidad de defenderse y sortear estos episodios negativos. Todo esto, por medio de diversos apoyos estatales de orden psicosocial y monetario, principalmente.

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

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

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

Inclusive, estudios cuantitativos longitudinales, también conocidos como estudios panel<sup>90</sup>, indican la presencia de intensos procesos de rotación, donde las personas y familias, cíclicamente, suelen registrar aumentos y disminuciones en su ingreso disponible y/o en su set de satisfactores básicos, no pudiendo librarse completamente de la experiencia de pobreza que les afecta.

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

<sup>89</sup> En 2001 se anunció la puesta en marcha del Sistema Chile Solidario, cuyo estatuto legal se obtuvo en 2014. Posteriormente, en 2006, se crea el componente Chile Crece Contigo, orientado exclusivamente a la infancia. En 2012 se introduce una importante reforma al Chile Solidario, siendo redenido como Ingreso Ético Familiar, vigente hasta hoy.

<sup>90</sup> Los estudios longitudinales realizan un seguimiento en el tiempo a una muestra de hogares y personas que son reencuestados o analizados periódicamente. En Chile, el MDS junto con la Universidad Alberto Hurtado y la Fundación Superación de la Pobreza, realizaron un estudio por un margen de 10 años (1996-2001-2006), conocido como primera Panel-Casen. Una segunda Panel-Casen fue levantada entre los años 2006 y 2009 y arrojó resultados muy similares. 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.

**rá la pobreza**<sup>91</sup>, lo que sobredimensiona las causas internas de la pobreza. De hecho, el sistema no contempla transformaciones en el contexto o entorno social de las familias, ni tampoco promueve cambios institucionales de envergadura, ligados a las políticas públicas de salud, trabajo, educación, vivienda, economía, etc. En otras palabras, están muy subestimadas las causas externas que ralentizan la superación de la pobreza y contribuyen a su reproducción.

Así visto, no cualquier vínculo entre el Estado y las personas, supera pobreza. Es más, muchas de las relaciones y prácticas que se establecen resultan finalmente nocivas y perjudiciales en el largo plazo. Esto incluye, por cierto, a las organizaciones de la sociedad civil y a la empresa privada, que suelen reproducir esas mismas relaciones de asistencia, dependencia y subordinación.

A continuación, se presentan algunos lineamientos generales que introducen muy activamente la preocupación por la dimensión relacional de la pobreza. Tómese en cuenta además, que la experiencia de la pobreza se vive a lo menos, en los niveles individual, familiar y comunitario; afectando las dimensiones del ser, el hacer, el estar y no solamente el tener. Estos elementos obligan a complejizar la mirada y revisar con exhaustividad lo que estamos haciendo en materia de pobreza.

Por lo dicho anteriormente, es que la Fundación propone:

## 1. Dar inicio a una segunda fase de reformas a los sistemas de focalización social

Con la puesta en marcha del RSH, Chile dio un primer paso en esta materia, pero no el último. Es insoslayable que sigamos perfeccionando los sistemas de selección, priorización y/o prelación en programas, servicios y políticas públicas, de manera que el gasto se ejecute con eficiencia y eficacia, se reduzcan los

errores de inclusión y exclusión, pero también sean erradicadas las externalidades negativas que estas prácticas generan a nivel subjetivo y relacional y que en nada contribuyen a superar pobreza. Esta sección busca poner especial énfasis en este último aspecto.

El actual sistema de focalización: (i) ha reforzado la comprensión de la pobreza, como un fenómeno de carácter individual/familiar, es decir, que se vive prioritariamente a nivel doméstico, (ii) centra la mirada en las carencias, vacíos, riesgos, debilidades, lo que ha reforzado una narrativa atomizada y negativa de la propia experiencia de las personas, (iii) realiza un ejercicio de calificación socioeconómica, que ha mejorado mucho debido al manejo de fuentes oficiales de datos y el cruce de información administrativa, pero que sigue siendo unidimensional, reduciendo la calificación socioeconómica a un per cápita corregido de ingresos, lo que atenta con la naturaleza multidimensional de la pobreza, sus causas y manifestaciones; y (iv) el sistema está asociado a una oferta programática con un carácter marcadamente paliativo, mitigador; con un fuerte énfasis en la entrega de subsidios monetarios. Así visto, es insoslayable:

**1.1. Enriquecer la estimación de la calificación socioeconómica.** En el marco del estudio de percepciones ciudadanas sobre el RSH (FSP, 2017), se pudo detectar que la Calificación Socioeconómica, si bien suele ser valorada como un avance positivo, comparada con la capacidad generadora de ingresos de la Ficha de Protección Social, igualmente despierta muchas aprensiones y críticas por parte de la comunidad. Un primer aspecto que se cuestionó fue la centralidad del ingreso en el algoritmo de calificación. Llama la atención que la medición de la pobreza haya avanzado hacia un enfoque multidimensional, pero en contrapartida, la CSE del Registro Social de Hogares haya reafirmado la gravitación excesiva de la dimensión monetaria.

Asociado a lo anterior, los dirigentes sociales de 88

<sup>91</sup> La participación en el sistema y la obtención de varios de los beneficios monetarios, exige a las familias el establecimiento de compromisos conductuales que deben ser cumplidos. Esto tiene por hipótesis que el comportamiento habitual de las familias ralentiza el proceso de superación de la pobreza. Por lo tanto hay que incentivar su modificación. Si bien esta aseveración puede resultar correcta en algunos casos, no lo es para todos.

comunales a lo largo del país, realizaron diversos alcances sobre algunas vulnerabilidades que debieran influir en la CSE, tales como: (i) presencia en el hogar de niños y niñas infractores de ley; (ii) niños y niñas vulnerados; (iii) migración irregular; (iv) presencia de embarazo adolescente; (v) presencia de adultos mayores (en este caso, las personas que plantearon este punto, manifestaron que la corrección del per cápita es insuficiente para dar cuenta del mayor nivel de vulnerabilidad del hogar); (vi) presencia de personas con discapacidad (ídem a lo anterior); (vii) prostitución, y (viii) prácticas delictivas. También se señaló la importancia de que la CSE (ix) incluya gastos onerosos, en especial de vivienda (dividendos), salud (enfermedades crónicas) y educación superior (hijos estudiantes). Por último, se cuestionó fuertemente la ausencia de algún factor territorial en la CSE. Un algoritmo estándar no da cuenta de las diferencias entre zonas urbanas y rurales, ya que los costos de vida y las dificultades para desplegar capacidades de agencia son distintos. La CSE pierde sensibilidad al momento de analizar realidades tan disímiles como aquellas que prevalecen en la periferia de las grandes ciudades y las que caracterizan las situaciones de aislamiento geográfico. Es muy dudoso que el ingreso logre predecir de manera equivalente, pobreza y vulnerabilidad en todos estos marcos territoriales y situaciones. Una forma de enfrentar este déficit, es mediante la construcción de factores de: (a) aislamiento geográfico para zonas rurales, como el que desarrolla la Subdere y (b) de segregación social o concentración de población en pobreza, en zonas urbanas. Este último puede surgir del mismo RSH, por ejemplo, por medio de un índice de densidad geográfica de personas pertenecientes al tramo del 40%. También se pueden agregar índices de oferta, vinculando datos de: (a) distancia a servicios, (b) presencia de programas públicos, (c) cesantía, (d) inversión, y otros.

**1.2. El desafío de evaluar la pobreza del hacer/ser.** Los sistemas de focalización han sido eficientes al momento de detectar y escrutar las tenencias de las personas y familias en pobreza. Sin embargo, no han dado el paso al análisis de lo que se puede o no puede hacer con ellas. Se suele asumir un ejercicio mecánico y simple de traducción entre tener y hacer: si se tienen ciertas cosas básicas, automáticamente se piensa que las personas están en condiciones de funcionar adecuadamente en la sociedad. Pero esto

rara vez es así en la casuística de la pobreza.

Para evitar tal error, desde la perspectiva de las Capacidades de Amartya Sen, debiera importarnos determinar si las personas pueden o no desplegar sus capacidades de agencia y lograr por ejemplo: trabajar de manera decente, educarse con proyección, sanar y evitar el dolor innecesario, habitar de manera segura e integrada, participar en las decisiones que les afectan, o vivir la propia vida en el propio contexto. En una línea muy similar, los estudios hechos por la FSP con personas en pobreza, revelaron que muchos de ellos pensaban, entre otros aspectos: *“de qué sirve haber cursado cuarto medio si con eso no se puede encontrar trabajo decente en Coronel”*, o *“de qué sirve una casa construida con apoyo estatal en Alto Hospicio, si no se puede vivir de manera segura”*, (FSP, 2010, 2013). Homologar pobreza y/o vulnerabilidad a lo que se tiene o no se tiene, es un reduccionismo inaceptable en un país de renta media y compuesto por contextos territoriales tan diversos. Así, parece prudente incluir dispositivos que permitan a las agencias públicas, indagar a nivel individual/familiar o colectivo/comunitario los funcionamientos sociales que no se están desplegando correctamente y, en consecuencia, focalizar y derivar a los distintos programas y servicios.

Como ya fue planteado en *Umbrales Sociales 2013* de la Fundación, debemos ensayar una nueva forma de diálogo entre el Estado y los ciudadanos durante el ejercicio mismo de la focalización, que incluya acciones de mediación, asesoría y orientación hacia quienes acuden a los municipios y servicios sociales a solicitar ayudas o apoyos. Este ejercicio de diálogo y relacionamiento entre las agencias públicas y los afectados, debe fundarse en una clara identificación y priorización de problemas/desafíos que la persona o familia quieren enfrentar. En la actualidad, aún no se deja consignadas en ninguna parte las razones que motivan a una persona a inscribirse en el RSH o solicitar su actualización. Sin embargo, la identificación del problema y/o desafío que lleva a las personas a interactuar con el RSH y la oferta de programas que lo exige, es clave para ordenar la conversación y dotarla de un sentido. Es más, uno de los mayores déficits en el diseño de políticas públicas tiene que ver con esto: quiénes y desde dónde se definen los problemas sobre los cuales se va a intervenir.

En esa dirección, para favorecer el acceso a progra-

mas que hagan promoción, es clave que: (i) el problema y/o desafío que se va a trabajar, sea definido y delineado en conjunto con el sujeto; (ii) luego de clarificar el problema y/o 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; y (iii) posteriormente, determinar una estrategia concordada con la persona, para acudir o facilitar su acceso a ciertos programas, políticas o servicios que le permitirán enfrentarlo, evitando de esta forma la excesiva dependencia y subordinación a los esquemas de ayuda y apoyo estatales.

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

Para romper la atomización social que existe hoy en día en el mundo de la pobreza y que contribuye a perpetuar las relaciones de asistencia, dependencia y subordinación, proponemos abrir la posibilidad, en todo programa y servicio, de participar bajo modalidades tanto comunitarias como individuales. Actualmente, la mayoría de los accesos se realiza en forma individual o familiar, o donde la formación de grupos es un requisito meramente formal o bajo esquemas competitivos y no de colaboración. Sin embargo, el desarrollo de la autogestión de medios de vida, la corresponsabilidad, la innovación y el emprendimiento, muchas veces requiere de un escenario comunitario y cooperativo. Lo anterior, es especialmente relevante en territorios y localidades apartadas, donde la escala es pequeña, todos se conocen y sostienen relaciones de identidad, vecindad y consanguinidad. En estos escenarios la focalización puramente individual o familiar tiende a debilitar, y a veces, a lesionar gravemente el capital social, que es uno de los recursos más relevantes para hacer frente a las adversidades y desafíos de desarrollo en contextos de pobreza.

Gracias a la experiencia acumulada en el marco del programa Servicio País, hemos sido testigos de cómo las personas de comunidades apartadas han vivido y prosperado bajo esquemas de ayuda mutua y solidaridad. En no pocas ocasiones esto les ha permitido prescindir de las ayudas estatales, como bonos y subsidios, valiéndose más bien de su propio trabajo y esfuerzo en un marco cooperativo. Es muy importante entonces que estos activos y prácticas no sólo sean protegidos y se evite su extinción, sino que se

potencien en el marco de una estrategia nacional de superación de pobreza.

Este ejercicio de abrir el acceso colectivo o comunitario (sin negar los accesos individuales/familiares) a los programas sociales, puede inclusive, ser desarrollado en el marco de necesidades de orden muy elemental como la nutrición, el cuidado infantil, el vestuario, etc. Muchos municipios tienen considerados fondos para la compra y distribución de canastas de alimentos, pañales de adulto mayor, etc. Se trata de acciones paliativas, a las que nadie podría negar su importancia en el marco de familias y comunidades muy afectadas por la precariedad, pero que se centran sólo en el tener y reproducen al mediano y largo plazo, una actitud de pasividad de parte del sujeto.

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

**1.4. El desafío de evaluar el mérito.** Un gran desafío que la Fundación considera insoslayable y que debe ser abordado en esta segunda etapa de reformas al sistema de focalización social, dice relación con que el diseño de una oferta, sea capaz de reconocer y potenciar el esfuerzo individual-familiar y/o colectivo-comunitario, mediante ejercicios de focalización sensibles a dichos elementos. Cabe recordar que las personas actualmente se sienten castigadas cada vez que su calificación socioeconómica los deja posicionados en un tramo de vulnerabilidad o pobreza menor, ya que pierden muchas de las ayudas paliativas de las cuales se han servido para sostener sus estra-

tegrías de vida y sobrevivencia. En ese sentido, que el ejercicio de la CSE establezca señas y reconocimientos, por ejemplo, mediante un **calificador de avances individual-familiar y/o colectivo-comunitario**, de tipo evolutivo, que a su vez tenga asociada una oferta de programas y servicios ad hoc, estructurado en fases sucesivas, sería un paso notable y permitiría reducir el malestar que provocan los esquemas de política y focalización actual, donde se suelen escuchar frases como “*me fue bien, sigo perteneciendo al 40% más pobre*” o “*Dios quiera que siga en el 40% más pobre*” (FSP, 2017).

Asimismo, debemos lograr el empalme entre la estrategia de superación de pobreza y la estrategia de desarrollo local, regional y nacional, articulación que a la fecha no está construida. Un botón de muestra: al tratar de identificar los nexos y complementariedades entre, por un lado, el apoyo al emprendimiento y el autoempleo de Fosis y, por otro, los programas orientados a la micro y pequeña empresa de Sercofec, Corfo o BancoEstado, se observa un gran vacío. Las personas o grupos que intentan transitar entre el primer tipo de apoyos hacia el segundo tipo, se enfrentan a enormes saltos y dificultades administrativas, normativas y económicas producto de esa falta de articulación.

La experiencia acumulada por el programa Servicio País de la FSP, indica que el éxito de estrategias de superación de pobreza depende de su transformación en proyectos de desarrollo local. Esto implica procesos de acompañamiento que permitan a familias o grupos ir aprendiendo y escalando en sus desafíos, ampliando el horizonte de posibilidades poco a poco y bajo intensos procesos de repetición significativa (capacitaciones, postulación a proyectos, iniciativas auto-gestionadas, visitas técnicas y transferencia de aprendizajes entre pares). Sin embargo, estos procesos suelen verse ralentizados o incluso obstaculizados, debido a los vacíos y desarticulaciones de la oferta pública de superación de pobreza, por una parte, y de desarrollo económico local por otro. Para superar este escollo hay que crear política donde hoy no la hay, diseñar empalmes donde no existen y crear mecanismos de focalización ad hoc, con una mirada sensible al ser, al hacer y al mérito. Lo anterior también exige revisar el marco temporal de los procesos de transformación, los cuales requieren de lapsos

ajustables y por lo general más amplios que el umbral simbólico de los **dos años**, que se instaló desde el advenimiento de los sistemas de protección social.

**1.5 Revisar la oferta.** Muy de la mano de lo anterior, el Estado de Chile debe iniciar una profunda revisión de todas las políticas y programas que ha creado para aliviar y superar la pobreza, escrutando sus:

(i) **enfoques teóricos**, es decir, determinando si adhieren explícitamente a un paradigma promocional, que busque crear capacidades o no;

(ii) **beneficios**, es decir si se centran en la transferencia de recursos monetarios/físicos y/o en la valoración, reconocimiento o transferencia de conocimientos, prácticas y saberes;

(iii) **concepto de sujeto**, que por cierto está muy relacionado con los enfoques teóricos y tipos de beneficios, y que refiere a las representaciones y definiciones que el programa o servicio ha construido sobre las personas que acuden a pedir apoyo. Es importante determinar si sólo se considera a la persona en términos pasivos, es decir, sólo como receptor, carente, inválido, o se le conceptúa de manera más compleja y activa. Debe erradicarse de la política pública todo ejercicio que refuerce el arquetipo del sujeto pasivo y carente, y cambiarse por uno activo y lleno de potencialidades;

(iv) **líneas de base**, siendo muy importante saber si éstas, que suelen levantarse al comienzo de una intervención, detectan, visibilizan y reconocen recursos y capacidades pre-existentes en la población, de manera que sean potenciados durante todo el proceso de trabajo;

(v) **metodologías**, es decir, si consideran espacios de participación, que involucren a las personas enroladas en los programas y servicios, en la toma de decisiones y en las etapas de diseño, implementación, evaluación, aprovechando su capacidad de hacer, ser, estar, tener;

(vi) **gestión intersectorial**, es decir, si en el esquema de gestión del programa se contempla un componente vinculado a la coordinación con otros sectores y actores públicos y privados, y la modificación de las

condiciones del entorno, que doten de mayor integralidad y sinergia a las acciones de cada programa, en el marco de una estrategia mayor. Así se podrán mitigar los desincentivos, la duplicación de esfuerzos, otras situaciones.

(vii) **dispositivos de adaptabilidad**, que hacen referencia a si el programa o servicio ha sido capaz o considera adecuaciones de enfoque, metodología y beneficios, a la luz del contexto territorial y cultural sobre el cual desea intervenir. Para que un programa apoye la creación de capacidades y la satisfacción de necesidades, debe buscar modos de incluir la casuística de la pobreza, sino completamente, al menos en alguna proporción; ya que el rendimiento o efecto de los beneficios o procesos de intervención va a ser dis-

tinto al interactuar en contextos también diferentes.

(viii) **resultados e impactos**, es decir, saber si los programas y servicios han sido evaluados, bajo qué enfoques y si éstos dan adecuada cuenta de los logros y objetivos trazados en un origen (todavía existen grandes deficiencias y dudas sobre los mejores métodos para escrutar los cambios y transformaciones provocadas por los programas y servicios). Además, es insoslayable determinar si las evaluaciones están al servicio de la mejora de la gestión y si se incluyen dispositivos de evaluación participativa, componente clave dentro de un proceso de promoción social que apueste por ciudadanos con capacidad de agencia aumentada.

### COOPERATIVA CAMPESINA INTERCOMUNAL PEUMO LIMITADA (COOPEUMO)

La Cooperativa Campesina de Servicios agrupa alrededor de 400 pequeños agricultores en cuatro comunas rurales de la región de O'Higgins (Peumo, Pichidegua, San Vicente, Las Cabras), con una membresía de 357 socios y socias; principalmente pequeños agricultores que producen paltas, naranjas, limones, pomelos, duraznos, nectarines, melones, sandías y ciruelas deshidratadas, además de los cultivos tradicionales como maíz, trigo y cucurbitáceas.

Surgida en 1960, con el paso del tiempo la cooperativa ha fortalecido sus vínculos con instituciones públicas, las cuales han apoyado un proceso de expansión basado en la innovación y modernización de los modelos de producción y comercialización. Asimismo, han desarrollado una línea propia de asistencia técnica y capacitación para sus socios y clientes, con el apoyo de Indap y el reconocimiento de Sence. Sin embargo, sus líneas de acción no se han limitado al fortalecimiento de sus procesos productivos. Además, tienen una línea de desarrollo de actividades y beneficios sociales para los socios, con acceso a créditos de vivienda y reconstrucción, de emergencia y de estudio para los hijos de los socios, así como también créditos de apoyo y promoción para iniciativas productivas (orientados a jóvenes y mujeres).

Ver más en <http://www.coopeumo.cl>

Este análisis debe permitir que el Estado vaya reduciendo y/o acotando el protagonismo de los beneficios asistenciales y en contrapartida, haga crecer el set de programas y políticas de corte estrictamente promocional, cuyo foco esté puesto en el reconocimiento al esfuerzo y al mérito, más que a la simple compensación de carencias en la dimensión del tener. Pero si igualmente son pertinentes acciones de compensación que ameriten distribuir ayudas paliativas, se recomienda que sean entregadas en un marco relacional, que promueva la progresiva autogestión de medios de vida en las personas beneficiadas.

La única forma de que estas prestaciones puedan reducirse sin generar reempobrecimiento, es entregando un set acotado pero muy sinérgico de apoyos estructurales que son los que explican la acumulación de capital humano, social y patrimonial en el largo plazo.

La focalización está al servicio de los objetivos de las políticas sociales. Si éstas no son modificadas, el sistema no podrá seguir siendo reformado de manera tal que se eviten sus efectos negativos: malestar y atomización social.

Esta revisión debe ser muy completa, es decir, debe involucrar a todos los servicios y programas del propio MDS. Pero también debe realizarse sobre la oferta de los demás ministerios, en especial: educación, salud, vivienda, trabajo, economía y agricultura, que concentran la mayoría de los programas y beneficios sociales hacia el mundo de la pobreza. De igual manera se debe involucrar a las municipalidades, que suelen contar con programas locales de ayudas que también contribuyen al reforzamiento de estos fenómenos negativos.

## 2. Desactivar gradual y decididamente las prácticas que segregan a quienes viven en pobreza

Durante décadas, las medidas orientadas a la pobreza estuvieron concentradas en el combate al hambre, al analfabetismo, a la mortalidad temprana, a la falta de calzado o a la vivienda precaria. Sin embargo, no basta con ello para dar por cumplida una obligación de toda la sociedad.

Para dejar atrás la experiencia de la pobreza, es insoslayable que poco a poco vayan siendo derribadas aquellas murallas que separan a las personas afectadas del resto de los miembros de la sociedad. Es cierto que en la actualidad, gran parte de las personas y familias que viven situaciones de pobreza, acceden a servicios, sus hijos están escolarizados, se atienden en centros de salud, habitan viviendas sólidas. Pero se trata de un acceso muy segmentado y segregado social y también, territorialmente. Chile se caracteriza por contar con barrios exclusivos para pobres, escuelas y centros de salud donde sólo concurre gente pobre, servicios de transporte para pobres, programas sociales sólo para extremadamente pobres. Así, los satisfactores a los que habitualmente acceden estas personas para realizar sus necesidades, cuentan con una bajísima valoración social, estigmatizan a quienes los usan, suelen proveer una menor sensación de satisfacción, y otros problemas.

Este patrón segmentador nos ha acompañado por demasiado tiempo, naturalizando una realidad compleja, llena de brechas sociales que debieran resultarnos intolerables. La mantención de estas brechas y barreras, ha provocado la malignización de los ba-

rrios y poblaciones, la pérdida del sentido del proceso educativo en las escuelas o el colapso de las atenciones psicológicas o derivadas de problemas psicosomáticos, en los consultorios públicos. Esta realidad es una incubadora de violencia simbólica e institucional muy profunda, que hace difícil sostener que la pobreza se superará masivamente, en un escenario de tanta estigmatización, malestar y desesperanza.

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

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

2.1.1. Incrementar los programas de convivencia, contra el *bullying* y el maltrato escolar que incluyan e involucren a la comunidad en su diseño, puesta en práctica y posterior seguimiento; sobre todo, en las comunidades más vulnerables y con población migrante. Un ejemplo de ello, es la aplicación de programas de educación de pares que promueven el uso de habilidades no violentas de resolución de conflictos. Un estudio de Giuliano (1994), concluye que los beneficios de un ambiente seguro de aprendizaje y un futuro más esperanzador para los niños, excede el costo de implementación de estos programas. En ese marco, es importante favorecer una flexibilización el gasto y asignación de recursos a las escuelas, sobre todo a las que atienden a alumnos más vulnerables, para que las instituciones cuenten con mayor autonomía para desarrollar políticas y programas anti-violencia. También se debe aumentar la variedad, calidad y cantidad de actividades que involucren a la

comunidad escolar, lo que permite elevar la comunicación interna entre familias, docentes, directivos e inclusive, instituciones del entorno escolar, bajando los niveles de violencia dentro del establecimiento, como lo demuestran los estudios de Knuth (2012), y de Álvarez y López (2012). Las comunidades, su historia, sus dirigentes sociales, profesiones y oficios, cultura, debieran ser aprovechadas como recursos educativos de primer orden, tal y como lo demuestran todos los programas de educación intercultural en escuelas con alta población indígena o extranjera.

**2.1.2. Instaurar programas preescolares de encuentro y socialización**, que permitan a los estudiantes asistir a escuelas con alumnos de distintos estratos sociales. Un tipo de programa exitoso en este sentido, son los llamados *After School Programs*. Estos se caracterizan por servir a los niños que necesiten compañía, tutorías, o desarrollo en temáticas desde artísticas hasta deportivas después del colegio. La evidencia muestra que quienes asisten a este tipo de programas también desarrollan relaciones sociales de mejor forma y

provocan mejoras en el clima escolar, disminuyendo la violencia (Howes et al. 1987).

**2.1.3. Reforzar y dar gran protagonismo a la formación en valores** en todas las escuelas públicas. Se requiere además un fuerte ímpetu al desarrollo de las habilidades sociales y personales como la empatía, simpatía, solidaridad, respeto, negociación, trabajo en equipo, etc. Asimismo, es insoslayable reforzar las competencias de los docentes para abordar estos objetivos educativos.

**2.1.4. Evaluar y ajustar el tamaño curso a la complejidad del grupo.** A mayor complejidad (pobreza, déficit educativos, estrés psicosocial, diversidad cultural) el número de alumnos por docente debiera disminuir, ya sea reduciendo el tamaño del curso o aumentando el número de educadores en el aula. Según la literatura (Monks et al, 2010; Uhrain, 2016; Pritchard, 1999), esto ayuda al mejoramiento del clima escolar y permite disminuir los casos de discriminación y maltrato.

#### REDUCIENDO LA SEGMENTACIÓN EDUCATIVA: PACE - PROGRAMA DE ACOMPAÑAMIENTO Y ACCESO EFECTIVO

El Pace es un programa que busca restituir el derecho a la educación superior a estudiantes de sectores vulnerables, al garantizar cupos en dicho nivel educativo. Su principio fundamental es que todos los talentos (académicos, técnicos, pedagógicos, artísticos, científicos, etc.) están democráticamente distribuidos en toda la población, entre ricos y pobres, en todas las etnias y en todas las culturas. Bajo esta idea, el programa ofrece dos etapas: en la primera, los estudiantes de 3° y 4° medio de los establecimientos más vulnerables de Chile (según el Índice de Vulnerabilidad Educativa) reciben actividades de preparación académica y acompañamiento docente (matemática, lecto-escritura y otras asignaturas) y preparación para la vida en la Educación Superior (habilidades socioemocionales y orientación vocacional). La segunda etapa continúa en la educación superior con actividades de nivelación y acompañamiento para la retención.

Al 2016, el programa ha alcanzado una cobertura de 74.562 estudiantes que accedieron a la Educación Superior, pertenecientes a 456 establecimientos educacionales en 304 comunas en todo el país.

## POTENCIANDO REDES DE APOYO: REDES DE TUTORÍA

Esta experiencia piloto, implementada desde 2015 por la Fundación Educación 2020, se ejecuta en siete escuelas de las regiones de La Araucanía y Metropolitana. Las Redes de Tutoría buscan desarrollar las competencias y habilidades necesarias para el aprendizaje autónomo, a través de metodologías de aprendizaje en las que se establece una dupla tutor/tutorando. El tutorando completa su ciclo de tutoría transformándose a su vez en tutor.

De esta forma, las redes de tutoría van configurando comunidades de aprendizaje que se multiplican en cada escuela y posteriormente en otros territorios. Así, en La Araucanía, los liceos técnico-profesionales donde se desarrolla la experiencia funcionan como nodos desde donde se irradian las redes de tutoría a otros colegios rurales.

Se evidencia una expansión del conocimiento y del aprendizaje, pero también de habilidades socioemocionales relativas a la seguridad, autoestima, respeto y tolerancia entre estudiantes y en la relación docente/estudiante. Asimismo, específicamente en La Araucanía, se ha profundizado en la temática de la interculturalidad y el pueblo mapuche, involucrando a las comunidades y las familias en el proceso de enseñar y aprender.

Ver más en <http://www.educacion2020.cl/redes-de-tutoria>

### 2.2. Mejorar la experiencia de atención en los centros de salud, por medio de la disminución de los tiempos de espera, el trato directo del paciente con el staff de salud y la respuesta oportuna e integral a los problemas de salud.

#### En ese sentido, proponemos:

##### 2.2.1. Desarrollar programas de medicina familiar.

Conocer en detalle lo que pasa con los pacientes permite responder a sus necesidades de mejor manera. En base al informe de la OCDE (2017) *Caring for quality in health: lessons learn from 15 reviews of health care quality*, existen varios programas implementados alrededor del mundo que han permitido mejorar la calidad en la atención y el trato digno. En Turquía, por ejemplo, se revitalizó la especialidad de la “medicina familiar”. Desde el 2005, todas las escuelas de medicina del país incluyeron esta disciplina dentro de sus programas. Los *family doctors* son una división de la atención primaria que basa su conocimiento del paciente en el contexto de la familia y la comunidad, enfatizando en la prevención de enfermedades y la promoción de la salud. Existen varios casos más de países que han implementado sistemas de registro de pacientes en la atención primaria (República Checa, Dinamarca, Italia, Noruega y Portugal) que los asocian a un doctor de cabecera, con el objetivo de que él sea quien atienda al paciente en futuras consultas. En otros países (Australia, Dinamarca, Israel, Italia, Noruega e Inglaterra) utilizan sistema de refe-

rencia, lo que permite llevar un mejor registro de los pacientes y una mejor coordinación dentro del sistema de salud.

2.2.2. Ampliar, diversificar y dar protagonismo a los programas de prevención de enfermedades y promoción de la salud. Parte importante del maltrato proviene del alto número de personas que se atienden en el sector público, lo que da una percepción de colapso permanente del sistema. Por lo que con programas de prevención se puede bajar la congestión de centros primarios y hospitalarios. Programas de healthy settings (Kumar y Preetha, 2012) apoyan la prevención de enfermedades en base a la participación comunitaria, el empoderamiento de comunidades y la equidad, lo que reemplaza los métodos individuales por uno más grupal. Se ha comprobado que programas de actividad física, vida saludable, grupos de autoayuda, terapias alternativas (masoterapia, aromaterapia, homeopatía, etc.) e interculturales (medicina mapuche, aymara, etc.) aumentan el bienestar psicosocial y la preocupación por la salud fisiológica en la población, tanto sana como en riesgo, y tienen una gran aceptación en sectores populares. Existen experiencias muy interesantes de comunidades que auto o cogestionan la producción de estas actividades, reduciendo los costos y comprometiendo activa e integralmente a las personas.

2.2.3. Preparar a los profesionales de la salud en el enfoque de derechos humanos y respeto por la dignidad de las personas. En *Improving the Health Sector Response to Gender-Based Violence: A Resource Manual for Health Care Professionals (IPPF, 2010)* entregan tres pasos para mejorar el respeto a los derechos y deberes de los pacientes. En primer lugar, las autoras afirman que para poder saber cómo y en qué áreas se necesita capacitar a los profesionales, es necesario tener datos que permitan saber en qué áreas hay una mayor violación de los derechos de los pacientes, y en qué grado de gravedad. Por esto, sería necesario primero realizar levantamiento de información que permitan diagnosticar esta situación. En segundo lugar, se requiere considerar algún tipo de capacitación para el *staff* profesional del hospital o centro de atención. En tercer lugar, es necesario que exista una supervisión constante. La supervisión debe incluir instancias de carácter individual y colectivo a través de conferencias donde se presenten casos en que profesionales expongan situaciones que han vivido y

cómo las han enfrentado, de manera de respetar los derechos y deberes del paciente, y por último, incluir espacios para la supervisión cruzada o entre colegas.

2.2.4. Modificar los horarios de atención, para facilitar el acceso y disminuir la demanda en sectores más vulnerables. En general, no se tiene en cuenta los ciclos diarios de una persona en situación de pobreza, como por ejemplo el tener varios trabajos, trabajar y estudiar al mismo tiempo, la lejanía desde la periferia al hospital más cercano, entre otros. Esta limitación genera una sensación de indignidad y falta de apoyo y comprensión del Estado a las estrategias de sobrevivencia y desarrollo que despliegan las personas. Una posible solución es permitir más horarios de parte de los médicos que atienden en distintos hospitales y consultorios. Esto requeriría no solo una reestructuración administrativa, sino que también, presupuestaría para cubrir los gastos extra.

### UN NUEVO TRATO: PARTO INTEGRAL EN TALAGANTE

El parto integral, iniciativa implementada en 2008 en el hospital público de Talagante, busca incorporar a la mujer y su contexto familiar en la experiencia de tener a un hijo. Corresponde a un tipo de atención que incluye el acompañamiento en todas las etapas del proceso, desde la evolución en la gestación hasta el apoyo a la crianza, donde la mujer y sus familiares se constituyen en protagonistas.

“Formamos vínculos con las parejas y su hijo desde la gestación, talleres de biodanza, masajes, ejercicios, lactancia, encuentros semestrales con parejas gestantes y madres y padres con sus hijos nacidos en Talagante o en casa, visitas domiciliarias, apoyo de lactancia en casa... esto último es nuevo, con el apoyo de una matrona consejera en lactancia” (Eliana López, matrona).

“Llegue al Hospital de Talagante en abril del año 2008 con muchas expectativas. Había trabajado en el Hospital San Borja con la personalización de la atención del parto y los innumerables beneficios para la mujer, el recién nacido y la pareja. Conversando con Eliana nos dimos cuenta que teníamos muchas experiencias lindas, gente que conocíamos en común y lo más importante, un sueño similar: ‘recibir a la mujer, pareja y a los recién nacidos en forma suave, afectiva y en un ambiente de tranquilidad’. La experiencia acumulada por ambas nos proporcionó la confianza para saber que la intervención biomédica es solo una alternativa. Aprovechando nuestras enormes ganas, energía y sin dejar de mencionar el gran apoyo del Director del Hospital, Dr. Andrés Juricic, que nos desafió en no quedarnos solo en palabras, en mayo del 2008 materializamos el proyecto (Rosa María Rosales matrona).

Fuente: extracto de entrevista “Parto integral: la fiesta de la vida” realizada por el sitio <http://mamatriztica.blogspot.com> en 2011 a las matronas del Hospital de Talagante, y replicada en [www.hospitaldetalagante.cl](http://www.hospitaldetalagante.cl)

## FARMACIA POPULAR “RICARDO SILVA SOTO”, RECOLETA, SANTIAGO

A principios de 2014, con el apoyo del municipio de Recoleta, se conformó la Cooperativa de Pacientes Salud Solidaria, organización que agrupa a vecinos y organizaciones comunitarias principalmente de adultos mayores y pacientes crónicos, que buscaron aunar esfuerzos para importar directamente medicamentos de Argentina, debido a su bajo costo.

Desde el municipio se definió la necesidad de crear un establecimiento que permitiera almacenar y entregar los medicamentos, cuyo costo es más reducido dado que se adquieren directamente con el distribuidor del Estado (Cenabast). Asimismo, la farmacia puede negociar de forma directa con los laboratorios cuando estos no están disponibles.

En este modelo, quienes acceden al beneficio no compran los medicamentos a la municipalidad sino que pagan por el derecho de uso cuyo valor se determina por el costo del medicamento, mientras que los costos operativos son asumidos por el municipio. Los socios encargan los medicamentos, los cuales son cotizados y entregados a los beneficiarios en un plazo de 15 días. Si bien en un comienzo el beneficio se había dirigido a los socios, en la actualidad pueden acceder todos aquellos que acrediten su domicilio en la comuna. En caso de acreditar que no se tienen ingresos formales, se tiene la posibilidad de acceder a un subsidio aparte si es que el gasto en medicamentos es muy alto para el grupo doméstico. Esta iniciativa ha sido replicada en varias comunas del país.

### 2.3. Promover la movilidad residencial, la integración y el mejoramiento del estándar barrial

Las medidas que se impulsen en esta materia, deben en todo momento distinguir y atender de manera diferenciada los barrios nuevos de los antiguos, así como también a los conjuntos habitacionales de grandes ciudades v/s urbes pequeñas e intermedias. Por ejemplo, en Cataluña (España) se impulsó la “Ley de Barrios”, que consiste en la inversión de grandes sumas de recursos públicos, donde es la administración local quien desarrolla y ejecuta los proyectos. El objetivo de esta política ha sido intervenir y detener los procesos de segregación, aun en formación, mediante señales e incentivos a ciudadanos, administraciones locales y al mercado. La ley contempla un compromiso sobre el no deterioro de los precios de las viviendas, frenando la migración de los individuos más ricos a zonas de mayores recursos y evitando así la formación de guetos. En esta ley se destina cierta cantidad de suelo para vivienda social, creando áreas residenciales estratégicas, cuyo desarrollo se considera indispensable.

En esta materia se propone:

2.3.1. Promover el acceso a vivienda social en sectores consolidados de la ciudad y no seguir construyendo en zonas periurbanas, satelitales, etc. Esto se podría llevar adelante usando distintos mecanismos, como subsidios mayores, incentivos a los privados, entre otros. Sobre la magnitud de incremento de los subsidios, estos deben ser calculados atendiendo al tramo socioeconómico de las personas, la localización geográfica y el objetivo que se persiga en cada tipo de subsidio y cada sector entregado. Además, se podrían utilizar subsidios a privados no solo en términos habitacionales, sino que también para incentivar la provisión de servicios y oferta laboral. Es importante mencionar que el Minvu está llevando a cabo una serie de programas (D.S.19/2016) que buscan integrar territorial y socialmente a la población a través de proyectos que incorporen a familias de sectores vulnerables y medios en barrios bien localizados, cercanos a servicios, equipamiento y áreas verdes. Esta política debiera ser fortalecida. También, si lo que se busca son mejores localizaciones en sectores consolidados de las ciudades, el subsidio a la compra de viviendas usadas y al arriendo o la creación de un stock de viviendas públicas administradas localmente, son alternativas válidas.

Los montos y coberturas de estos programas aún son limitados. Para lograr mayores umbrales de impacto, capaces de modificar las tendencias segregadoras de la política de vivienda y el mercado del suelo, es importante reforzar significativamente todos estos instrumentos y darles una gran centralidad en la política del sector, con un especial énfasis en ciudades pequeñas e intermedias, donde las prácticas segregadoras han sido menos violentas que en las grandes metrópolis como Santiago, y las conurbaciones de Valparaíso-Viña del Mar, Concepción-Talcahuano, y otras.

**2.3.2. Mejorar la conectividad y los sistemas de transporte desde zonas periféricas y/o apartadas.** Mientras que la preocupación en gran parte de la región Metropolitana es la descongestión y el tiempo de viaje, en el resto de las regiones debemos enfocar las medidas en la ampliación de la cobertura que permita la integración de sectores aislados. Esto se traduce en nuevas formas de transporte, como por ejemplo, funiculares, trenes locales, entre otros. Actualmente, con los fondos de la Ley de Subsidio al Transporte Público, el Ministerio de Transporte implementa en regiones, programas como la rebaja de tarifas en buses o los servicios de transporte para zonas aisladas, pero no se enfoca en pensar nuevas formas de conexión. Esto, debido al gran costo fijo e inversión inicial que representan proyectos en infraestructura de nuevos medios de transporte.

**2.3.3. Construcción de centros de comercio, o centros con servicios gubernamentales,** en las periferias urbanas, de manera de garantizar la disponibilidad física de servicios públicos y privados, instituciones y espacios a la población que vive alejada de los centros históricos de servicio. Esto a través de incentivos a la Pyme, o planificación estratégica del Estado. Invertir en equipamiento exige economías de escala, de aglomeración y centralidades, debiendo evitarse el levantamiento de pequeñas obras dispersas que favorezcan el deterioro del mismo y la congestión de servicios, sobre todo en contextos sociales frágiles y en municipios con débil capacidad de gestión e inversión urbana por habitante.

Los procesos de integración social propuestos al interior de los barrios deberán complementarse con acciones de otra escala, interbarrial o aún mayor,

que garantice la integración a la ciudad principalmente con inversiones que brinden mayor acceso a áreas centrales y cercanía a núcleos de equipamiento de calidad. De esta manera, se asegura la creación de núcleos de equipamiento que constituyan nuevas centralidades y operen como espacios de integración comunitaria en periferias con altos grados de segregación urbana y donde existen, además, mayor número de jóvenes en pobreza y riesgo de exclusión social por inactividad.

**2.3.4. Elaboración de planes reguladores comunales y urbanos en conjunto con la comunidad.** Garantizar un habitar seguro e integrado para todos, exige ordenar el territorio, los usos de suelo, determinar las zonas de riesgo y establecer topes de crecimiento. Además estas decisiones deben tomarse en coherencia con una política de superación de pobreza y desarrollo local. Instrumentos como los planes reguladores son esenciales para realizar esta labor. Sin embargo, muchas comunas no cuentan con ellos o si es que los hay, carecen de actualización, no han considerado la participación de la comunidad o los criterios que se utilizaron para tomar las decisiones, se encuentran obsoletos (por ejemplo, no han incluido la variable de riesgo natural, cambio climático, sustentabilidad, etc.). Visto así, para abordar los temas de segregación social y pobreza, resulta insoslayable que el Estado impulse lineamientos claros en esta materia y exija la elaboración de planos reguladores en las comunas y ciudades, y ponga a disposición recursos humanos y estudios que permitan una adecuada integración de criterios de desarrollo humano, social, económico y de sustentabilidad ambiental.

## 2.4. Por un trabajo decente

Estudios hechos por la FSP (2010, 2013, 2016) indican que las personas en pobreza reconocen que el trabajo es uno de los principales mecanismos para superar la pobreza. Sin embargo, también es una de las mayores fuentes de experiencias humillantes y maltratadoras. La reflexión sobre el valor del trabajo, suele estar íntimamente relacionada con las representaciones y significados que encierra el mundo de la educación, ya que si bien se reconoce que la educación tiene efectos potenciales y sinérgicos en diversas dimensiones de la vida humana, uno de sus

desenlaces más importantes tiene que ver con las trayectorias laborales que se pueden seguir con la dotación de conocimientos, habilidades, competencias y valores que la educación les entrega.

Recibir una buena educación es una condición *sine qua non* para obtener un buen trabajo, que asegure tanto ingresos estables y adecuados, como también permita desarrollar a plenitud la vocación y los talentos propios. Pero aquellos que sólo logran cumplir con el cuarto medio o incluso no culminan el ciclo completo de educación obligatoria media o básica, logran una dotación de capital cultural que resulta insuficiente para acceder con relativa facilidad a trabajos formales y bien remunerados. En la práctica, los estándares laborales de aquellas ocupaciones no cualificadas, a las que por lo general puede optar un trabajador con educación incompleta, son bajos o muy bajos, haciendo dificultosa o imposible la movilidad social ascendente. En pocas palabras: se trabaja a sabiendas de que no es posible superar la pobreza por medio de dicha ocupación.

Desempeñar un trabajo que no permite realizar la propia vocación, que restringe la movilidad social y donde suelen darse malos tratos y condiciones laborales riesgosas, es una fuente inagotable de malestar y frustración. Por ello, se hace necesario:

**2.4.1. Reforzar el monitoreo** de aspectos como seguridad laboral, los bajos sueldos, contexto laboral, condiciones laborales, satisfacción laboral, discriminación laboral, malos tratos, satisfacción psicológica en el trabajo y salud en el trabajo. No sólo pensando en las sanciones, sino en cómo se pueden mejorar estas áreas mediante programas de apoyo y estímulo a las empresas y las organizaciones de trabajadores. Esto implica: el **reforzamiento** de las labores de la Dirección del Trabajo<sup>92</sup>, e **incentivos** monetarios u otros a las firmas, para promover un trato justo con sus trabajadores. La evidencia internacional (KMPG,

2013), muestra que hay beneficios tangibles cuando se invierte en condiciones laborales, que incluso redundan en mayor rentabilidad. Trabajadores contentos tienden a desertar menos, ahorrando así los costos de despido y contrato de trabajadores. La mayoría de los cambios que implementaron las firmas en el estudio citado están relacionados con mejoras de las condiciones físicas laborales en las industrias, compra de equipos de aire acondicionado, contrato de especialistas en seguridad para reducir los posibles accidentes y pagos por desempeño laboral para mejorar la productividad.

**2.4.2. Incentivar la formalización del trabajo**, a través de ayuda financiera, contable y de negocios. En este caso existe evidencia en varios países, en particular, en Brasil, donde se ha decidido combatir el trabajo informal mediante propuestas que mejoren las oportunidades de trabajo para los empleados y los ingresos de los emprendimientos informales. Algunas de las políticas para la regulación de las micro, pequeñas y medianas empresas apuntaron principalmente a la reducción de impuestos y la simplificación burocrática; también se unificó impuestos de nivel federal, estatal y municipal en un solo pago, además de reducir en un 40% la incidencia del impuesto. En cuanto a los microemprendedores individuales o autoempleados, se sugiere asegurar el pago del sueldo mínimo o el mínimo establecido acorde a la categoría de la profesión. Además, al trabajador se le garantiza acceso a beneficios sociales como postnatales, retiro, entre otros. De este modo, se reduce el costo de entrada a la formalidad, se disminuye el costo de permanecer en el trabajo formal y se ofrecen beneficios sociales.

**2.4.3. Generar programas que incentiven trabajos dignos para migrantes, personas de la tercera edad y mujeres** entre los grupos de individuos más pobres, áreas rurales y sectores más vulnerables. Esto es, fomentar la creación de políticas públicas que tengan

<sup>92</sup> Las principales funciones de la Dirección del Trabajo, son: Fiscalizar el cumplimiento de las normas laborales, previsionales, de higiene y de seguridad en el trabajo. Fijar el sentido y alcance de las leyes del trabajo, mediante dictámenes. Dar a conocer a trabajadores y empleadores los principios de la legislación laboral vigente. Efectuar acciones tendientes a prevenir y resolver los conflictos del trabajo, generando un sistema que privilegie la cooperación y los acuerdos entre trabajadores y empleadores. Proporcionar asistencia técnica a los actores del mundo laboral, para favorecer y promocionar relaciones laborales armónicas y equilibradas. Contar con un sistema de mediación para la solución de conflictos colectivos del trabajo y con un sistema de conciliación individual. Ver más en: <http://www.dt.gob.cl/1601/w3-propertyvalue-22736.html>

como fin el asegurar trabajos dignos que cumplan los estándares éticos y básicos a individuos que cumplan cierto nivel de desventaja (tercera edad, mujeres, migrantes). Un ejemplo de política (específica para los migrantes) es la oferta de cursos gratuitos de lenguaje. Esta política fue usada por numerosos países miembros de la Unión Europea (Eurofound, 2014) en un intento de agilizar el movimiento interregional en Europa. La única condición era pertenecer a un rango de edad específico (programa dedicado a jóvenes). Si bien no tenía como objetivo disminuir la pobreza, fue una pieza clave en insertar a trabajadores migrantes en trabajos dignos. Para el caso de la tercera edad,

en Japón, en un contexto donde la población se encuentra en grandes niveles de envejecimiento, el gobierno de Japón (Mitani, 2012) incorporó una serie de políticas laborales en 2004 orientadas a las personas de tercera edad. A los empleadores que elegían utilizar la renovación de personal por medio de la edad de retiro (65 años), se les daba elegir entre elevar la cantidad de años para el retiro obligatorio o el aseguramiento de empleo continuo (sin despidos). Como consecuencias del programa, la demanda por trabajadores de tercera edad tuvo un incremento proporcional al incremento de la fuerza laboral condicional a 60-64 años de edad.

### EL CASO DE LA COOPERATIVA COLÚN

Fundada el 24 de junio de 1949 por 70 socios de la zona de la Unión, región de Los Ríos, en la actualidad comprende 730 socios trabajadores dedicados a la extracción de leche y elaboración de productos derivados. Los productores de leche, que comienzan a entregar la producción a la cooperativa, pueden convertirse en socios de la empresa mediante la compra de acciones según el volumen de la producción. Cada socio representa un voto en la toma de decisiones de la Asamblea, sin importar el número de acciones o la cantidad de leche entregada a la cooperativa.

Colún comenzó elaborando fundamentalmente mantequilla para el mercado de la zona central del país. Posteriormente, se ampliaron a la distribución de leche en polvo, la cual despachaban directamente en diversos comercios, como también a través de los programas de alimentación infantil. El modelo termina abarcando a otras zonas del país y a los mercados internacionales. En el año 1980, realizan la primera exportación de quesos a Brasil.

Actualmente, la cooperativa es la planta procesadora de leche más grande del país con una recepción de 478,3 millones de litros de leche, volumen que representa un 23% del total de leche procesada; asimismo, es la cooperativa que lidera la producción de quesos y quesillos, representando el 30,5% del total producido. Esto la ha llevado además a posicionarse como el segundo mayor exportador de lácteos de Chile.

Ver más en: [http://www.colun.cl/quienes\\_somos/historia.html](http://www.colun.cl/quienes_somos/historia.html)

### 3. La descentralización es una condición para superar las relaciones de excesiva dependencia y subordinación que afectan a territorios y localidades de nuestro país

Como sabemos, la pobreza como fenómeno social, no se distribuye de forma homogénea en el territorio nacional. La concentración económica y el centralismo político, provocan que importantes áreas del país ofrezcan pocas opciones de desarrollo humano y social para sus habitantes, lo que ha provocado un incesante flujo migratorio, que ha terminado despojando gran parte del país.

En ese marco, se hace imprescindible que el Estado impulse una política descentralizadora, que permita la construcción de instituciones y estamentos subnacionales con capacidades de desarrollo en distintas escalas. Esta política debe basarse en el desarrollo de programas que aborden las temáticas propias de cada localidad (a nivel regional, por ejemplo).

Lo primero es avanzar en cambios institucionales<sup>93</sup>, políticos y económicos, como lo es el mejoramiento de la eficiencia fiscal<sup>94</sup>, la ampliación de la base imponible, la reducción de costos administrativos, el aumento de la participación ciudadana y la consecuente proyección de políticas atingentes a necesidades locales, entre otros. Sin embargo, este es un balance delicado, pues llevar todo a nivel local, con mayor participación ciudadana puede terminar en un reforzamiento de la burocracia. En lo concreto, se sugieren cambios en tres grandes áreas: en lo administrativo, en lo político y en lo fiscal.

#### 3.1. En cuanto a lo administrativo

Se hace necesario la transferencia de un conjunto mayor de programas, agencias y servicios a los niveles regionales. Para esto, se propone contar con un sistema de gestión de capital humano y presupuestario que permita disponer de los recursos necesarios para gestionar estas nuevas responsabilidades y diseñar propuestas de nivel regional. Esto va en la misma línea de lo propuesto por la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional 2014 (CAPDD), donde se menciona que:

**3.1.1. La gestión del capital humano** debe considerar la retención, atracción, renovación y reconversión de este, con capacidades pertinentes a las necesidades comunales. Se sugieren medidas que se pueden agrupar en tres categorías: (a) atracción y retención de capital humano, a través de incentivos regionales y plataformas de información e intermediación laboral; (b) formación de capital humano, a través de la creación de capital acorde a las necesidades específicas de cada región en los establecimientos de educación escolar y superior regionales; y (c) renovación y reconversión de capital humano, por medio de sistemas y programas de incentivos.

**3.1.2. Es necesario fortalecer los sistemas locales de información**, para contar con datos actualizados y que sirva para la toma de decisión local. Por lo tanto, el rol de las universidades, CFT e IP, es fundamental para desarrollar el capital humano necesario a nivel local. La CAPDD sugirió la creación de cuatro direcciones bajo la dependencia de cada gobierno regional

<sup>93</sup> Dentro de las capacidades institucionales, se pueden mencionar: (i) el aumento de la participación política regional y local, por medio de la reducir las dificultades de la creación de partidos políticos regionales y locales, y el establecimiento de topes a la reelección de cargos de representación, que en el caso de los parlamentarios puede prolongarse hasta por 22 años consecutivos.

<sup>94</sup> Según las recomendaciones de la OCDE, uno de los pilares para superar la pobreza en América Latina es la creación de un sistema fiscal, tanto en la recaudación como en el gasto, más eficiente. Que mejore la progresividad en la recaudación y el gasto, y la calidad y cantidad en la provisión de bienes y servicios. Los informes de la OCDE indican que la capacidad redistributiva de los impuestos y transferencias en la región se encuentran infrautilizados en comparación con los países OCDE. A su vez, la dotación y la calidad de los bienes y servicios públicos básicos, que resultan claves para combatir la pobreza, son también pobres en comparación a los países OCDE. Un ejemplo de por qué es importante trabajar en un sistema fiscal eficiente, es considerar el gasto en educación. Para el año 2008 según la OCDE economías como Lituania y Macao-China destinaban recursos por estudiantes similares a los de América Latina, sin embargo, obtenían mejores resultados en la prueba PISA. La OCDE concluye que, si bien los recursos son importantes, también se depende de la gestión y consideraciones en las políticas y programas dispuestos para reducir las brechas educacionales. En este sentido los países de Latinoamérica presentan bastante déficit en gestionar sistemas fiscales eficientes.

dispuestas para gestionar y materializar los proyectos y programas atingente a cada realidad. Estas direcciones son: (a) fomento productivo e innovación; (b) desarrollo social; (c) infraestructura, habitabilidad, desarrollo urbano, transporte y medioambiente; y (d) educación, cultura, ciencia y tecnología.

### 3.2. En lo político

La CAPDD estableció entre sus propuestas “reformular la Constitución para dotar a los gobiernos regionales de la suficiente autonomía de gestión para desempeñar sus tareas”. Esto significa la elección popular de las autoridades y crear una institucionalidad que pueda conversar con el gobierno central. Esta propuesta va de la mano con lo que hemos visto acerca del diagnóstico, donde el rol político en el diseño de mecanismos para superar la pobreza a nivel local es fundamental. Además, la ciudadanía debe contar con medios que le permitan ser escuchada y tomada en cuenta en las decisiones.

### 3.3. Con respecto a la descentralización fiscal

Existen variadas alternativas, pero todas deberían apuntar a elevar el gasto subnacional poniendo énfasis en una redistribución progresiva de los recursos a nivel territorial. Es decir, crear mecanismos que permitan a las regiones elevar su capacidad de recolección de impuestos, de endeudamiento y así disminuir las restricciones financieras. En este contexto, la CAPDD presentó una serie de propuestas que van en la dirección correcta, como por ejemplo, permitir el endeudamiento y emisión de bonos de los gobiernos regionales con un tope máximo del 7% del presupuesto regional; eliminar el tope y las exenciones

de patentes comerciales; crear una tasa portuaria territorial a las empresas portuarias según tonelaje; cobrar un impuesto territorial de tala a grandes empresas forestales; ampliar la base tributaria del cálculo de la patente minera por hectárea de explotación; conformar un fondo de convergencia para la equidad interterritorial dispuesto para la superación de trampas de pobreza en territorios rezagados socioeconómicamente; y la creación del Fondo Solidario Municipal (FSM) en reemplazo del Fondo Común Municipal FCM.

Éste tendría por característica gravar progresivamente al 10% de municipios con mayores ingresos propios per cápita y redistribuir esos recursos, también de forma progresiva, entre el 30% de los municipios con menores ingresos propios permanentes. De esta forma el Fondo cumpliría la doble funcionalidad de actuar como un mecanismo de distribución solidaria de los ingresos y evitar la pereza fiscal. Además, existen otras propuestas que apuntan a mayor conectividad, mayores recursos a las regiones y mayor inversión en infraestructura regional<sup>95</sup>, relacionadas con construcción de edificios gubernamentales, nuevas escuelas y centros de salud en zonas vulnerables y aisladas.

## 4. Hacia una participación sustantiva: la llave maestra de la superación de la pobreza

El desafío de Chile es pasar a una renovada etapa en el tema de la participación, que inaugure una nueva generación de políticas, que a su vez, cree condiciones adecuadas para la inclusión de los grupos en situación de pobreza. Este desafío puede especificarse a través de cuatro líneas de acción: reconocimiento del derecho a la participación, formas de participación

<sup>95</sup> “Existe el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), un programa de inversiones públicas, con fines de compensación territorial, destinado al financiamiento de acciones en los distintos ámbitos de infraestructura social y económica de la región, con el objetivo de obtener un desarrollo territorial armónico y equitativo. Al mismo tiempo, debe procurar mantener un desarrollo compatible con la preservación y mejoramiento del medioambiente, lo que obliga a los proyectos financiados a través del FNDR a atenerse a la normativa ambiental. Su distribución opera considerando dos conjuntos de variables: las de orden socioeconómico y las territoriales. Se asigna el 90% de los recursos a comienzos del año presupuestario, y el 10% restante se destina en igual proporción, a cubrir situaciones de emergencia y estímulos a la eficiencia en cada ejercicio presupuestario. Las fuentes de recursos de este instrumento son, por una parte, recursos fiscales o propios, dando origen al FNDR - Tradicional y, por otra, el préstamo 1281/OC-CH (1) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o FNDR - BID.”

vinculante, articulación efectiva con el ciclo de políticas públicas y fomento a las capacidades para participar de los afectados por la pobreza, partiendo del reconocimiento de las buenas prácticas existentes<sup>96</sup>.

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

La modificación constitucional será posible en la medida que se acepte cambiar el enfoque en materia de participación, para hacerla más vinculante, inclusiva y efectiva, con especial énfasis en quienes viven en pobreza y se han visto afectados por la exclusión social. Eso supone adoptar como fundamento el que la participación ciudadana en la gestión pública es un derecho humano, que debe ser garantizado constitucionalmente y que la democracia debe tener nuevos y mejores mecanismos de participación para incrementar el rol público de la sociedad civil chilena, más allá del sistema electoral. Así, la democracia participativa debe ser un concepto orientador para reformar la Ley 20.500. El planteamiento anterior implica que se considera deber del Estado fomentar y garantizar el derecho a la participación ciudadana y la asociatividad, y que la relación del Estado con la sociedad civil ha de hacerse considerando el principio del respeto a la autonomía de la sociedad civil.

Concretamente, garantizar el derecho a la participación ciudadana implicaría, de acuerdo al planteamiento del CNCP, incorporar la garantía constitucional del derecho a la participación e incluir la participación en la gestión pública dentro de los principios fundamentales del Estado de Chile.

Por otra parte, se propone una ampliación de los ámbitos e instituciones de participación a través, por ejemplo, del reforzamiento de la figura de los plebiscitos, actualmente considerados en la legislación, para que la ciudadanía se pronuncie sobre materias de alta relevancia nacional. Por sobre todo se propone ampliar la participación a través de mecanismos de democracia participativa, referidos a la generación y vigencia de las leyes y a la selección y mandato

de las autoridades. En el primer caso se propone: (i) **instaurar la iniciativa popular de ley**, mediante la cual la ciudadanía puede proponer proyectos de ley que el Congreso debe discutir. A ello se agrega (ii) **el referéndum revocatorio** (abrogativo) de leyes, que permite plantear a la deliberación y votación popular la vigencia de textos legales previamente sancionados en el Congreso. En ambos casos se plantea establecer las condiciones requeridas para hacer uso de estos derechos. En relación a las autoridades se sugiere (iii) **reforzar el llamado ‘voto programático’**, que obliga a las autoridades a presentar un programa concreto que desean implementar en caso de ser elegidos. Este mecanismo, ya contemplado en la modificación a la Ley de Partidos Políticos recientemente promulgada, se debe complementar con la elaboración participativa de planes de acción concretos a nivel comunal y regional para quienes resulten electos. Esto permitirá el control social de las promesas electorales, las que deben incluir el establecimiento del (iv) **referéndum revocatorio de mandato**, en el caso que estas promesas no se cumplan en un período determinado.

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

Hasta la fecha todos los mecanismos han sido definidos como de carácter consultivo, lo que se suma al hecho que su funcionalidad y articulación con el ciclo de políticas no está bien definido. La primera característica les quita poder como instancia y la segunda los vuelve poco relevantes y poco relacionados con aquellos temas que importa resolver. Incluso dentro del carácter consultivo hay preguntas no respondidas con claridad: ¿quiénes deben ser consultados y qué es lo que debe ser consultado? ¿Qué se debe hacer con los resultados de las consultas?

En el ámbito sectorial sólo se establece legalmente que se debe contar con los mecanismos (cuentas públicas, normas de participación, consejos de la sociedad civil). Pero resulta difícil y un tanto discrecional

<sup>96</sup> En este acápite se siguen de cerca las propuestas formuladas en enero de 2017 por el CNCP, Consejo formado por 24 líderes de organizaciones de la sociedad civil convocados por la Presidenta de la República Michelle Bachelet, para proponer reformas en la materia. Ver más en [www.consejoparticipacion.cl](http://www.consejoparticipacion.cl)

establecer la composición y modos de funcionamiento de los consejos y los alcances de las normas. En el caso de las cuentas participativas, se han establecido ciertos estándares mínimos que todos los organismos deben cumplir. En el caso de los instrumentos del nivel local, las funciones del Cosoc han sido establecidas pero representan un grado muy menor de lo consultivo, pues se refieren a “emitir opinión”, “informar al alcalde” y asuntos similares que realmente no le brindan un lugar relevante en la gestión del municipio. Se ha definido, algo mejor, algunas obligaciones para el alcalde en orden a consultar obligatoriamente sobre ciertas materias. Pero indudablemente, el hecho que la instancia sea también presidida por el alcalde le resta autonomía, al tiempo que carece de funciones de control ciudadano. En el ámbito regional estas instancias no existen, por lo que se podrían crear desde ya con una definición diferente, bajo el entendido de que debiesen ser creadas.

Así, en primer lugar, **es necesario resolver respecto de la obligatoriedad de los mecanismos de participación y las condiciones mínimas para su implementación.** En otros términos, el no cumplimiento de la normativa debiese conllevar sanciones para la autoridad responsable y, al mismo tiempo, el financiamiento de las instancias participativas debiese formar parte de los presupuestos sectoriales o locales. Ninguna de las dos cosas ocurre hoy.

En segundo término, **se deben definir las instancias en base a criterios comunes mínimos para todas ellas** (incluso uniformar el nombre como Cosoc), definiendo sus funciones como consultivas, incidentes, vinculantes y deliberativas, según la materia que les corresponda tratar. No acotarlas a lo consultivo exclusivamente. Sus acuerdos debiesen ser vinculantes en materia de política participativa, que es su ámbito principal de acción. En otras materias se deberá evitar que el Cosoc se convierta en un eventual actor de veto, pero se deberá aclarar qué sucede ante las diferencias entre la autoridad y la instancia participativa. En cuanto a la composición de las instancias, recientemente se ha generalizado la elección de los integrantes. Ahora se requiere evitar la corporativización de las instancias y su separación del debate abierto y el vínculo con sus bases. Para ello debe intensificarse la publicidad y apertura en la definición de lo que allí se aborda, fortalecerse los vínculos con las otras

instancias del servicio, gobierno regional o municipio, según corresponda. Por último, estas instancias deben contar con recursos para desarrollar su labor: recursos técnicos, de comunicación y de funcionamiento.

Un tercer ámbito que debiese abordarse es **que las instancias y mecanismos participativos deben ser monitoreados, evaluados y retroalimentados.** Así, se requiere saber cuánto se conoce de ellas, evaluar sus resultados en términos de propuestas que han sido acogidas o han modificado de algún modo la política pública, mensurar la evolución de las formas participativas en el desempeño de los agentes públicos, determinando si aumentan los participantes, si se amplía el alcance de la participación, cómo se logra la inclusión de los grupos en situación de pobreza, cómo afectan determinadas decisiones políticas a las organizaciones comunitarias y al capital social, etc. Ello debiera conducir a estrategias de mejoramiento que permitan incrementar la relevancia de la participación.

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

Este ámbito es el menos atendido por la Ley 20.500. Por una parte el FOIP cuenta con una ínfima dotación de recursos y sus modalidades de ejecución no siempre son favorables a las organizaciones comunitarias. Por otra, mecanismos como el Registro de Personas Jurídicas sin Fines de Lucro y el Catastro de Organizaciones de Interés Público no han sido implementados para favorecer y estimular las asociaciones territoriales y comunitarias. El rol que se les ha dado a los Tribunales Electorales Regionales (Ter) para calificar las elecciones de las organizaciones sociales se ha traducido, prácticamente, en que muchísimas organizaciones no tengan sus directivas en regla y ha dificultado la constitución de los Cosoc, pues los Ter carecen de la capacidad efectiva de cumplir su tarea. Contar con un buen Registro es fundamental, incluir en él al catastro y extender la atribución de los Ter a otras instancias (como los Juzgados de Policía Local) son todas modificaciones que pueden hacerse a la brevedad.

Pero el fortalecimiento de la asociatividad requiere de otras medidas más de fondo. En primer lugar de reconocimiento hacia las formas de organización comunitaria y respaldo a las funciones que realizan. En términos de recursos ello debiese traducirse no solo en una ampliación significativa del FOIP (de acuerdo a una proporción sobre el presupuesto nacional, por ejemplo). Se requiere una mucho mejor articulación de los diferentes fondos con que el Estado traspasa recursos a las organizaciones para sus fines propios, terminando con la discrecionalidad que existe en muchos de ellos, la duplicidad de objetivos, la reiteración de exigencias y requisitos hacia las organizaciones (un buen registro debiese resolver eso), una ventanilla única de información y postulación, entre otras medidas. Pero también el reconocimiento implica que la política pública debe ser también evalua-

da según las consecuencias que esta tiene sobre el tejido comunitario y la vida de las organizaciones. Si participar en ellas es considerado un valor, entonces las decisiones que se tomen deben incluir una consideración de este elemento, lo cual hasta ahora no ocurre.

El fortalecimiento asociativo no es solo cuestión de recursos de financiamiento, sino también de apoyo a las capacidades y habilidades organizativas, entre ellas el liderazgo y su renovación. Este rol, que en el pasado era cumplido principalmente por los partidos políticos, las iglesias y sindicatos, hoy no cuenta con vías de expresión. Una propuesta factible es contar con escuelas regionales de liderazgo, de carácter permanente, y abiertas principalmente hacia los sectores con menores recursos.

#### BANCO DEL TIEMPO AUSTRALIA (TIMEBANKING AU)

Los bancos del tiempo, surgidos en Estados Unidos en la década de 1980, buscan redefinir los modos de trabajo y de intercambio por medio del canje de servicios entre los miembros de una comunidad. La “moneda” de intercambio es el tiempo, donde un miembro de la comunidad, al otorgar una hora de servicio o ayuda a otro, gana a su vez una hora de crédito, la cual puede ser utilizada para recibir servicios específicos. El valor del tiempo es independiente de tipo de servicio.

En el caso de Australia esta iniciativa ciudadana surge en el año 2012 en el Estado de NSW, la cual posteriormente es reconocida como trabajo “voluntario” por parte del gobierno regional a través del Departamento de Familia y Servicios Comunitarios, que apoya técnicamente los intercambios de las diversas comunidades creadas.

El ingreso a la red de bancos del tiempo tiene como único requisito realizar el primer intercambio en el marco de las dos semanas siguientes a la incorporación, participando al menos en seis actividades durante el transcurso de un año, para de esta forma otorgarle legitimidad al proceso. Si bien no hay una obligación en la devolución del servicio, ya que éste se traduce en tiempo “ahorrado” a intercambiar, su acumulación no conlleva una riqueza pecuniaria, y por ende, los sujetos tienden a verse motivados a devolver los servicios. Según los Reportes del Gobierno de NSW (2015-2016), esta modalidad de intercambio se encuentra en 70 comunidades del Estado, con alrededor de 6.200 miembros intercambiando cerca de 24.000 horas desde el año 2012.

Ver más en <https://timebanking.com.au/>

Una última dimensión del fortalecimiento de la asociatividad y participación se refiere a la comunicación y presencia en la deliberación pública. Es evidente la desventaja y asimetría existente para los grupos en pobreza y vulnerabilidad en el actual sistema de medios de comunicación. Por ello las formas de comunicación de base, como radios comunitarias y canales de TV locales, resultan de gran importancia. Así,

podría considerarse financiamiento público para el desarrollo de plataformas multimediales vinculadas al mundo social organizado. Esto tendría un impacto no sólo en el sector de organizaciones formales sino también en el amplio sector que utiliza formas no tradicionales y participa a través de medios virtuales, principalmente.

## SALUD Y MIGRACIÓN: CESFAM N°5 DE ESTACIÓN CENTRAL. “EL CONSULTORIO DE BABEL”

En el Servicio de Salud Metropolitano Central (SSMC) hay inscritos 16.203 extranjeros, de 44 nacionalidades distintas. En el Consultorio N°5, que atiende a usuarios de las comunas de Santiago y Estación Central, un 12% del total de inscritos son migrantes (Revista Sur, abril 2015).

Desde el Ministerio de Salud se han implementado medidas para mejorar el acceso a la atención de salud de grupos prioritarios de migrantes, lo anterior, independientemente de la situación del migrante (Circular A 15 N°06 del 9/06/2015).

Dadas las barreras idiomáticas que existen respecto de algunos grupos, algunos Centros de Salud Familiar (Cesfam) han implementado iniciativas que se orientan a una mejor atención. Es el caso del Consultorio N°5, donde, junto con realizarse capacitaciones para las matronas en lengua kréyol, se implementó un sistema de atención, denominado “Babel”, el que permite, vía skype, que un facilitador de idiomas asista en las instrucciones a los médicos con pacientes extranjeros. El sistema cuenta con 50 voluntarios que hablan siete lenguas: kréyol, ruso, chino, hindi, portugués, francés e inglés (Revista Sur, abril 2015).

“Muchos llegan a este lugar porque está en pleno centro, tiene muy buenos accesos y está cerca del comercio. La mayoría son niños y mujeres embarazadas y tenemos de muchas nacionalidades: Perú, Bolivia, Haití, hasta China e India” (José Luis Figueredo, director del Cesfam).

Fuentes:

<http://www.revistasur.cl/revistasur.cl/2015/04/el-largo-trayecto-hacia-la-integracion-de-los-migrantes/>  
[http://web.minsal.cl/wp-content/uploads/2016/09/6\\_ATENCION-DE-SALUD-A-POBLACION-INMIGRANTE-NO-REGULADA-APS.pdf](http://web.minsal.cl/wp-content/uploads/2016/09/6_ATENCION-DE-SALUD-A-POBLACION-INMIGRANTE-NO-REGULADA-APS.pdf)

## PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN LA COMUNA DE LAUTARO

Iniciados en el año 2006 con el objeto de establecer un modelo de relaciones entre la ciudadanía y el municipio que asegure una mayor pertinencia de la inversión municipal, los Presupuestos Participativos en la comuna han contribuido a dar una mayor legitimidad a la gestión municipal, así como también al fortalecimiento de las organizaciones locales. El PP es financiado a través de Fondeve (Fondo de Desarrollo Vecinal), recursos del área de salud, educación y aportes externos, donde existe un equipo asociado a la Dideco encargado de coordinar el proceso, tanto en sus etapas informativas como de implementación.

Los proyectos, que son priorizados a través de elecciones populares, son luego implementados por las propias organizaciones, quienes se encargan de ejecutar las obras específicas y de hacer las rendiciones de cuentas respectivas. La evaluación de los proyectos se hace por medio de delegados específicos, quienes además pueden hacer recomendaciones de mejora, una de las cuales fue la implementación de la Comisión Ciudadana de Seguimiento. Para el año 2017 el monto destinado a estos proyectos asciende a alrededor de 57 millones de pesos, 18 de los cuales se destinarán al sector urbano, 16, al sector rural, 10 a un fondo de votación comunal para iniciativas de salud y medioambiente, y 11 millones a proyectos propuestos por estudiantes.

Más información en <http://www.munilautaro.cl>

Concluyendo, Umbrales Sociales para Chile: desafíos para la futura política social, busca ser un llamado para que las estrategias de acción sobre la pobreza, pongan al centro a la persona, considerada como un individuo que posee talentos o potencialidades diversas y que desde su diversidad puede contribuir al desarrollo y al crecimiento de la sociedad. No se debe considerar a las personas que se enfrentan a la pobreza, en cualquiera de sus dimensiones, como personas sin capacidades. Por el contrario, debe ser reconocida en su condición humana, como sujetos con capacidades y potencialidades, los cuales deben ser alentados para que puedan escoger como cualquier otro ciudadano, la vida que desean. Pero también se deben reducir las barreras estructurales que impiden o limitan sus potencialidades.

Resulta necesario promover mecanismos de mayor inclusión de las personas y los sectores más vulnerables que faciliten y estimulen las formas de asociatividad, de cooperación, de integración negociada o adaptativas de cada comunidad. Se debe dejar atrás la visión que estima que la pobreza se supera sólo interviniendo en las personas o en el ámbito doméstico. Las personas interactúan con su entorno y las comunidades locales. Se debe avanzar hacia una sociedad más integrada, más cohesionada y, por ello, menos segregada y que discrimine menos sobre la base de estigmatizaciones.

Uno de los caminos que permite aumentar el poder de las personas es transitar hacia una sociedad basada en el respeto de los derechos humanos. Por tanto, se debe avanzar hacia el reconocimiento constitucional de los derechos sociales. Sin su reconocimiento, no hay posibilidad de superación de la pobreza, ya que junto con los derechos políticos permiten aumentar la autonomía individual y social. Por ello, los derechos humanos, y hoy además, los Objetivos de Desarrollo Sostenible, solo se entienden de manera indivisible, interdependientes e interrelacionados entre sí.

La superación de la pobreza pasa también por el impulso de un profundo cambio cultural que erradique todas las prácticas que humillan y denigran a las personas que experimentan dicha situación. Se debe potenciar el desarrollo de las capacidades a lo largo del ciclo biográfico, desde la niñez, junto al desarro-

llo de actividades que tiendan a la integración social. Se deben expandir los ámbitos de socialización reducidos de los niños que provienen de hogares vulnerables o viven en sectores de alto riesgo social. Se debe potenciar a la familia para que los individuos puedan contar con el amor y la protección de sus padres, y para que los padres se involucren activamente en el proceso formativo de sus hijos. Las políticas públicas deben considerar las diversas formas de familia que están emergiendo, ya que las necesidades también se diversifican y tensionan los imaginarios culturales basados en la familia tradicional.

Asimismo, las políticas públicas deben considerar el aumento de la esperanza de vida de las personas, ya que modifica los horizontes biográficos y las expectativas. La vejez no debe ser considerada una fase terminal de la vida, sino que se debe generar un cambio cultural hacia una vejez activa y participativa, que potencie la autonomía de las personas desde las fases más tempranas, estimulando actividades deportivas, culturales, participativas, formas de asociatividad e involucramiento con el entorno. En este sentido, debe buscarse un equilibrio en las edades de retiro de la fuerza laboral que permita la movilidad intergeneracional en el mercado del trabajo, sin desperdiciar el talento acumulado a lo largo de los años, junto con potenciar actividades laborales a tiempo parcial o de voluntariado una vez obtenida la pensión de vejez.

La pobreza es compleja en sus causas y en sus manifestaciones, no es homogénea ni se resuelve accediendo a un conjunto de bienes y servicios segmentados, ni generando relaciones de dependencia estatal. Su superación pasa más bien por potenciar las capacidades de las personas a lo largo de la vida. En este sentido, la acción del Estado debe tender hacia la coordinación intersectorial y a que las opciones para acceder a las instancias estatales sean menos complejas, y segmentadas, a la vez que consideren la voz de los usuarios en los procesos, como actores de su inclusión y no como simples receptores de la ayuda estatal.

## BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez, I., y López, S. (2012). Recreos entretenidos, una estrategia para mejorar la convivencia escolar. Tesis para optar al Grado de: Licenciado en Educación. Universidad Academia de Humanismo Cristiano. Santiago, Chile.
- Araya, L. (2017). “La constitución del sujeto en el marco de la expansión de las capacidades humanas. El caso de los individuos pobres beneficiarios de programas contra la pobreza”. Tesis Doctoral. Doctorado en Estudios Americanos. Universidad de Santiago de Chile.
- Arteche, S. (2017). Pesca Artesanal, Seguridad Alimentaria y Nutricional y Actores Territoriales: Bases socioculturales para una estrategia local de gestión participativa para la pesca artesanal en las comunas de Calbuco y Hualaihué, Región de Los Lagos, Chile. En Tesis País. Piensa un país sin Pobreza. Fundación Superación de la Pobreza, Santiago.
- Beegle, D. (2003). Overcoming the silence of generational poverty. National Council of Teachers of English.
- Bergvall, D. (2006). Intergovernmental transfers and decentralized public spending (COM/CTPA/ECO/GO-V/W(2009)P3. Organisation for Economic Cooperation and Development. Paris.
- Blanco, I; Goma, R. (2002). Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.
- Bravo, J. (2014). Fondo Común municipal y su desincentivo a la Recaudación en Chile. Centro de Políticas Públicas UC, N°68.
- Camps, J. (2016) ¿Mercado de la educación o mercado de la diferenciación?: El temor al “flaite” en la elección de escuelas, por las familias de grupos medios y vulnerables de la comuna de La Florida. En Tesis País. Piensa un país sin Pobreza (págs. 102-119). Fundación Superación de la Pobreza, Santiago.
- Collier, R. y S. Handlin (2010) Reorganizing Popular Politics: Participation and the New Interest Regime in Latin America. Filadelfia: The Pennsylvania State University Press.
- Contreras, C. (2013). Política pública intersectorial: Un análisis de los programas “Quiero mi Barrio” y “Creando Chile en mi barrio”. En Tesis País. Piensa un país sin Pobreza (págs. 125-139). Fundación Superación de la Pobreza, Santiago.
- Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional (2014). Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile. Hacia un país desarrollado y justo.
- Comunicación y Pobreza (2006). La pobreza en pauta: un estudio en prensa escrita nacional y regional. Instituto de la Comunicación e Imagen de la Universidad de Chile y Fundación para la Superación de la Pobreza. Santiago de Chile.
- Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza (1996). La pobreza en Chile. Un Desafío de Equidad e Integración Social. Santiago de Chile.
- Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil (2017) Informe Final. Estado de la participación ciudadana en Chile y propuestas de reforma a la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública. CNPC: Santiago. [www.consejoparticipacion.cl](http://www.consejoparticipacion.cl).

- Consejo para la Transparencia (2016) Estudio Nacional de Transparencia. Octava Medición. Santiago: [http://www.consejotransparencia.cl/consejo/site/artic/20121213/asocfile/20121213155411/informe\\_estudio\\_nacional\\_transparencia\\_mori\\_2016.pdf](http://www.consejotransparencia.cl/consejo/site/artic/20121213/asocfile/20121213155411/informe_estudio_nacional_transparencia_mori_2016.pdf).
- Craig, D. (2003). Poverty reduction strategy papers a new convergence. World Development, vol 31, 2003.
- Delamaza, G. (2015). Servicio país 1995 – 2014. Valoración de los impactos locales del programa Servicio País, informe final. Fundación para la Superación de la Pobreza, Universidad de Los Lagos, Corporación Innovación y Ciudadanía. Santiago de Chile.
- Delamaza, G; y Thayer, L.E. (2016). Percepciones políticas y prácticas de participación como instrumento para la gobernanza de los territorios. EURE (Santiago), 42(127), 137-158. <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612016000300006>.
- Delamaza, G. (2015) Enhancing Democracy: Public Policies and Citizen Participation in Chile. CEDLA (Amsterdam) y Berghahn Books) (UK). ISBN 978-1-78238-546-2
- Delamaza, G. y C. Ochsensus (2010) ‘Innovaciones en los vínculos entre sociedad civil y estado en Chile: su incidencia en la construcción de gobernabilidad democrática’, *Política y Gestión* 12: 11–35.
- Delamaza, G; F. Flores (2012) ‘Estrategia Política Territorial y Reconocimiento de Derechos Colectivos. Incidencia del Movimiento Indígena en la Ley que crea el Espacio Costero Marino de los Pueblos Originarios’, in M. Fernández and J. Salinas (eds), *La Defensa de los Derechos Territoriales desde las Comunidades Locales en Chile y Latinoamérica: Experiencias y Lecciones*. Santiago: Programa Ciudadanía y Gestión Pública CIC / ULA / RIL Editores, págs. 93–128.
- DESUC (2016). Informe Final “Encuesta Nacional de Derechos Ciudadanos – Sexta Versión”. Dirección de Estudios Sociales (DESUC), Instituto de Sociología, Universidad Católica de Chile.
- Díaz-Tendero, E. (2013) El Derecho de Acceso a la Información Pública como Principio de Acción en la Modernización de la Gestión Pública y del Estado: Mediciones y Efectos en Chile; *Revista Transparencia y Sociedad*, 1.
- DIPRES (2016). Estadísticas de las Finanzas Públicas 2006-2015. Dirección General de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.
- Duarte, F. (2012). Price elasticity of expenditure across health care services. *Journal of Health Economics* 31 (2012) 824–841.
- Ducci, M. E. (2000). Santiago: territorios, anhelos y temores. Efectos sociales y espaciales de la expansión urbana. *Eure*, 5-24.
- Ducci, M. (1997). Chile: el lado oscuro de una política de vivienda exitosa. *Revista EURE - Revista De Estudios Urbano Regionales*, 23(6).
- Durston, J. (2012) Clientelismo político y actores populares en tres regiones de Chile. En: Delamaza, G, N. Cunill y A. Joignant: Nueva agenda de descentralización para Chile. Sentando más actores a la mesa. Santiago: RIL / Universidad de Los Lagos, 369 – 392.
- Espinoza, I. (2016). Inequidades en salud bucal de adultos: Conceptos claves y herramientas para monitorear el efecto de los programas y políticas de salud bucal en Chile. En Tesis País. Piensa un país sin Pobreza (págs.166-188). Fundación Superación de la Pobreza. Santiago.
- Espinoza, V. (2004), “De la política social a la participación en un nuevo contrato de ciudadanía”. *Revista Política* N° 43, primavera 2004, págs. 149-184, INAP - U. de Chile, Santiago de Chile.
- ENETS, (2011). Primera encuesta nacional de empleo, trabajo, salud y calidad de vida de los trabajadores y trabajadoras en Chile informe interinstitucional. Dirección del trabajo, Gobierno de Chile.

- Foster, B. (2010) Estudio sobre el Estado del Arte de la Investigación sobre Participación Ciudadana en Chile. Santiago: CISPO. <http://politicaspUBLICAS.ulagos.cl/wp-content/uploads/ESTADO-INVESTIGACION-PARTICIPACION-B.-Foster-2010.pdf>.
- Fundación Konrad Adenauer (2016). Índice de desarrollo Democrático en América Latina. IDD-LAT 2016.
- FSP (2017). Calidad del empleo asalariado en la población migrante de la RM. Serie Miradas País. Fundación Superación de la Pobreza, Santiago de Chile.
- FSP (2017). Migración y campamentos en la ciudad de Antofagasta. Serie Miradas País. Fundación Superación de la Pobreza, Santiago de Chile.
- FSP (2016). Sembrando crecimiento, cosechando injusticia Un estudio de percepción sobre los efectos de la industria forestal y energética en comunidades rurales de la región del Biobío. Serie Estudios Regionales, región del Biobío. Fundación Superación de la Pobreza, Santiago de Chile.
- FSP (2016). Crisis del habitar insular. Representaciones, significados y sentimientos de los habitantes del mar interior de Chiloé sobre la crisis sociocultural y productiva de la isla, sus dinámicas presentes e imágenes de futuro. Serie Estudios Regionales, región de Los Lagos. Fundación Superación de la Pobreza, Santiago de Chile.
- FSP (2016). Voces desde pequeñas localidades de Arica y Parinacota: Entre la agonía y la oportunidad de renacer. Serie Estudios Regionales, región de Arica Parinacota. Fundación Superación de la Pobreza, Santiago de Chile.
- FSP (2016). Más allá del barro: Un análisis de las estrategias desplegadas por las comunidades afectadas ante el 25M en Atacama. Serie Estudios Regionales, región de Atacama. Fundación Superación de la Pobreza, Santiago de Chile.
- FSP (2015). Estudio sobre prácticas de consumo y endeudamiento en familias vulnerables de la zona rural de la región Metropolitana. Fundación Superación de la Pobreza, Santiago de Chile.
- FSP (2015). Educación e interculturalidad en escuelas públicas. Orientaciones desde la práctica. Serie Estudios Regionales, región Metropolitana. Fundación Superación de la Pobreza, Santiago de Chile.
- FSP (2015). Jugando entre riesgos. Representaciones, sentimientos e imágenes de niños y niñas afectados por tres siniestros socioambientales en la región de Valparaíso. Serie Estudios Regionales, región de Valparaíso. Fundación Superación de la Pobreza, Santiago de Chile.
- FSP (2013). Umbrales Sociales para Chile. Una nueva mirada sobre la pobreza. Fundación Superación de la Pobreza, Santiago de Chile.
- FSP (2010). Voces de la Pobreza. Significados, representaciones y sentir de personas en situación de pobreza a lo largo de Chile. Santiago. Fundación Superación de la Pobreza. Santiago de Chile
- FSP (2009). Umbrales Sociales para Chile: Hacia una futura política social. Santiago de Chile. Fundación Superación de la Pobreza, Santiago de Chile
- FSP (2009b). Panorama general de la pobreza y su dinámica en Chile: últimas mediciones. Dirección de investigación y propuestas pública. Fundación Superación de la Pobreza, Santiago de Chile.
- FSP (2005). Umbrales Sociales 2006: Una propuesta para la Futura Política Social. Fundación Superación de la Pobreza, Santiago de Chile.
- FSP (1999). Podemos superar la pobreza y lograr mayor equidad. Una propuesta de Política social para Chile, Documento de trabajo. Fundación Superación de la Pobreza, Santiago de Chile.
- FSP (1998). Potencialidades y oportunidades: Un Enfoque Global de la Pobreza y de Superación. Fundación Superación de la Pobreza, Santiago de Chile.
- Fuentes, L.; Mac-Clare, O.; Moya, C.; Olivos, C. (2017). Santiago de Chile: ¿Ciudad de ciudades? Desigualdades sociales en zonas de mercado laboral local. Revista de la CEPAL N° 121, Abril de 2017.

- Garretón, M. (2017) La gran ruptura. Institucionalidad política y actores sociales en el Chile del siglo XXI. Santiago: Lom Ediciones.
- Gayoso, A. (2005.). Intergovernmental Transfers and Fiscal Effort in Peruvian Local Governments . MPRA Paper No 2018.
- Giddens (1984). The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration. University of California Press, 1984 - 402 págs.
- Green, M.; Hulme, D. (2005). From Correlates and characteristics to causes: thinking about poverty from a chronic poverty perspective. World Development, vol 33, 2005.
- Henríquez, J. M. (2009). Compensando la desigualdad de ingresos locales: El Fondo Común Municipal (FCM) en Chile. Centro de Sistemas Públicos Universidad de Chile.
- Hulme, D. (2003). Conceptualizing chronic poverty. World Development, vol 31, 2003.
- Ibrahim, S.; Alkire, S. (2009) Dimensiones faltantes en el análisis de la pobreza. Una propuesta de indicadores internacionalmente comparables de empoderamiento. OPHI, Departament de desarrollo internacional, Universidad de Oxford. Documento de trabajo n°4. Inglaterra, 2009.
- Jorratt, M. (2009). La tributación directa en Chile: Equidad y desafíos. CEPAL: División de Desarrollo económico. Serie Macroeconomía en desarrollo, 92.
- Katzman R. (2003), La dimensión espacial en las políticas de superación de la pobreza urbana. Cepal, 2003.
- Katzman, R. (2001). Seducidos y abandonados: El aislamiento social de los pobres urbanos. Revista de la Cepal, 171-189.
- Kliksberg, B. (2000). América Latina: Una región en riesgo. Pobreza, inequidad e institucionalidad social. Economía y Sociedad, 2000.
- Knuth, A. G., & Hallal, P. C. (2012). School environment and physical activity in children and adolescents: systematic review. Revista Brasileira de Atividade Física & Saúde.
- Kramer, R. (2000). Poverty, inequality and youth violence. The Annals of the American Academy of Political and Social Science, vol 567. 2000.
- Kuruvilla, A. and K.S. Jacob (2007). Poverty, social stress and mental health. Indian J Med Res 126, 2007.
- Lunecke, A. (2016). Inseguridad ciudadana y diferenciación social en el nivel microbarrial: el caso del sector Santo Tomás, Santiago de Chile. EURE (Santiago), 42 (125), 109-129.
- Martínez M. (1997). Pobreza y exclusión social como formas de violencia estructural. Universidad de Alicante.
- Mideplan (2010). Comité de Expertos Ficha de Protección Social. Informe Final.
- Ministerio de Desarrollo Social (2016). Informe de Desarrollo Social 2016. Santiago.
- Ministerio de Desarrollo Social (2016b). Guía de Procedimiento para Actualizar, Rectificar o Complementar información al Registro Social de Hogares.
- Monks, J., y Schmidt, R. (2010). The Impact of Class Size and Number of Students on Outcomes in Higher Education. Cornell Higher Education Research Institute.
- Montecinos, E. (2007) “Los límites de la modernización municipal para profundizar la participación ciudadana en Chile ¿Es la gobernanza de proximidad una alternativa?” Gestión y Política Pública 16 (2): 319–351.
- Moser, C. (1998).The asset vulnerability framework: Reassessing urban poverty reduction strategies. World Development, Vol 26, 1998.

- Muñoz, T. (2013). La construcción del estigma territorial sobre los límites y morfología de un asentamiento popular. En Tesis País. Piensa un país sin Pobreza (págs.13-33). Fundación Superación de la Pobreza, Santiago.
- OCDE (2016). OECD Regions at a Glance 2016, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/reg-glance-2016-en>.
- OCDE (2009). Estudio Territorial OCDE: Chile. Ed. en español. Chile: Ministerio del Interior.
- Ortiz, V. (2016). Una mirada descentralizada al costo de vida en territorios extremos y su impacto en la medición de pobreza por ingresos. En Tesis País. Piensa un país sin Pobreza. Fundación Superación de la Pobreza, Santiago.
- Pérez, M. (2015). La movilización ciudadana como mecanismo para la superación de la pobreza: análisis de los acuerdos del movimiento social de Aysén. En Tesis País. Piensa un país sin Pobreza (págs. 68-81). Fundación Superación de la Pobreza. Santiago.
- Pezoa M. (2012). ¿Qué elementos de la atención de salud son, desde la perspectiva del usuario los que más contribuyen a que se sienta satisfecho?. Departamento de Estudios y Desarrollo. Superintendencia de Salud. Gobierno de Chile.
- PNUD (2017). Desiguales. Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile. Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD), Santiago de Chile. 2017
- PNUD (2017b). Chile en 20 años Un recorrido a través de los Informes sobre Desarrollo Humano. Santiago: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD (2016). Participación electoral: Chile en perspectiva comparada 1990 – 2016. Disponible en [http://www.cl.undp.org/content/chile/es/home/library/democratic\\_governance/Participacion\\_electoral\\_02Nov2016.html](http://www.cl.undp.org/content/chile/es/home/library/democratic_governance/Participacion_electoral_02Nov2016.html).
- PNUD (2015). Servicio país 1995–2014 experiencia subjetiva de los ex profesionales servicio país informe final. Santiago de Chile.
- PNUD (2012) Auditoría de la democracia. Más y mejor democracia para un Chile inclusivo. Santiago: PNUD. [http://www.cl.undp.org/content/dam/chile/docs/gobernabilidad/undp\\_cl\\_gobernabilidad\\_Informe-Auditor%C3%ADa-a-la-Democracia\\_2014.pdf](http://www.cl.undp.org/content/dam/chile/docs/gobernabilidad/undp_cl_gobernabilidad_Informe-Auditor%C3%ADa-a-la-Democracia_2014.pdf).
- PNUD (2004). Desarrollo humano en Chile El poder: ¿para qué y para quién?. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Santiago de Chile.
- PNUD (2000) Más sociedad para gobernar el futuro. Santiago: PNUD.
- Poduje, I. (2007) Participación ciudadana en proyectos de infraestructura y planes reguladores. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile, Vicerrectoría de Comunicaciones y Asuntos Públicos.
- Pritchard, I. (1999). Reducing Class Size, What Do We Know?. National Institute on Student Achievement, Curriculum and Assessment Office of Educational Research and Improvement U.S. Department of Education.
- Putnam, R., Robert Leonardi & Raffaella Nanetti. (1993). Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy. Princeton University Press.
- Ramírez, M; Nuñez, R. (2015). Evaluación de los avances en el proceso de descentralización y desarrollo regional en Chile, en el período de gobierno 2010-2014. Revista Estado, Gobierno, Gestión Pública N° 25 (2015) págs. 61 – 91.
- Ramos, C. (2016). La Producción de la Pobreza como Objeto de Gobierno. Ediciones Universidad Alberto Hurtado. Santiago, Chile.
- Razmilic, S. (2014). Impuesto territorial y financiamiento municipal. En Propuestas de Política Pública N° 4, del Centro de Estudios Públicos. Chile.
- Renes, V. (2000) Dimensión territorial de la pobreza en intervención social. Documentación social 19, 2000.

- Riquelme, H. (2017). Experiencias de movilidad en la Araucanía: accesibilidad, género y cotidianidad en los usuarios del ferrocarril Victoria-Temuco. En Tesis País 2017, Piensa un país sin Pobreza (págs. 28-53). Fundación Superación de la Pobreza, Santiago.
- Rodríguez, D (2014). Trabajo y participación social en comunidades costeras. El caso de mujeres recolectoras de algas en la comuna de Los Muermos, región de los Lagos de Chile. En Tesis país 2013. En Tesis País 2016, Piensa un país sin Pobreza (págs. 28-53). Fundación Superación de la Pobreza, Santiago.
- Rodríguez, F. (2004) La pobreza como un proceso de violencia estructural. Revista de Ciencias Sociales, 2004.
- Romaní, F; Gutiérrez, C. (2010). Autorreporte de victimización escolar y factores asociados en escolares peruanos de educación secundaria, 2007. Rev. Perú. Epidemiol, 14(3): 9.
- Ropert, M.A. (2011). Evolucion de la descentralización fiscal y administrativa en Chile. Cieplan, Santiago de Chile.
- Rosenblüth, A. (2013). El Conflicto de la Farfana: Un caso de Justicia Medioambiental visto desde la Psicología Ambiental. En Tesis País 2013, Piensa un país sin Pobreza (págs. 34-59). Fundación Superación de la Pobreza, Santiago.
- Rubio, M.J; Littin, C; y Rosenblüth, M. (2016). Poderosos & Poderosas. Quién tiene el poder en la sociedad según dirigentes y dirigentes sociales de Chile. Alianza Comunicación y Pobreza, Santiago.
- Sanhueza, J. (2013). Políticas sociales dirigidas a personas mayores en Chile: Programa Vínculos. En Tesis País. Piensa un país sin Pobreza (págs. 141-157). Fundación Superación de la Pobreza, Santiago.
- Sociedad en Acción (2017) Sociedad en acción. Construyendo Chile desde las organizaciones de la sociedad civil. Santiago: Centro de Políticas Públicas UC / Chile + Hoy.
- Sotomayor, C. (2016). Comportamientos y concepciones reproductivas en mujeres rurales que fueron madres entre 1965 y 2000. En Tesis País 2016, Piensa un país sin Pobreza (págs. 145-167). Fundación Superación de la Pobreza, Santiago.
- Schweiger, G. (2014). Humiliation and justice for children living in poverty. Ediciones Universidad Salamanca. 2014.
- Smets, K. y Van Ham, C. (2013). The embarrassment of riches? A meta-analysis of individual-level research on voter turnout. Electoral Studies, 32(2), 344-359.
- Subdere (2012). Estudio identificación de localidades en condiciones de aislamiento 2012.
- Torrejón, G. (2015). Significados y representaciones sociales de los subsidios monetarios por parte de sus beneficiarios en Santiago de Chile. En Tesis País 2016, Piensa un país sin Pobreza (págs. 128-147). Fundación Superación de la Pobreza, Santiago.
- Uhrain, C. E. (2016). Effect of Class Size on Student Achievement in Secondary School. 16. Walden Dissertations and Doctoral Studies. Walden University.
- Universidad de Los Lagos (2015). Barómetro regional 2015. Una mirada comparada a tres ciudades intermedias Temuco, Osorno, Puerto Montt. Centro de Investigación Sociedad y Políticas Públicas.
- Waissbluth, M; Leyton, C.; Inostroza, J. (2007). La descentralización en Chile 1990-2005: asignatura pendiente. Reforma y Democracia, N°37, Febrero 2007. 223-242
- Zavaleta, D. (2007) The ability to go about without shame. OPHI working paper 3. 2007.

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

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

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

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

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

[www.superacionpobreza.cl](http://www.superacionpobreza.cl)

[www.serviciopais.cl](http://www.serviciopais.cl)



[/fundacionsuperacionpobreza](https://www.facebook.com/fundacionsuperacionpobreza)



[@serviciopais](https://twitter.com/serviciopais)

[@superarpobreza](https://twitter.com/superarpobreza)

Una publicación de:



Con la colaboración de:



Con el apoyo de:

