

TESIS PAÍS 2018

PIENSA CHILE SIN POBREZA



FUNDACION
SUPERACION
DE LA POBREZA

SERVICIO PAIS



TESIS PAÍS 2018

PIENSA CHILE SIN POBREZA



FUNDACION
SUPERACION
DE LA POBREZA

SERVICIO PAÍS

TESIS PAÍS 2018

Piensa Chile SIN POBREZA

© **Fundación Superación de la Pobreza**

N° de Registro: 299573

ISBN: 978-956-7635-59-7

Distribución gratuita

Equipo Editorial:

Mauricio Rosenblüth

Marlene Mesina

Ingrid Padópulos

Ricardo Álvarez

Ernesto González

Susan Silva

Fernanda Azócar

Edición:

Jennifer Abate

Diseño:

Carlos Muñoz

Agradecemos y reconocemos el trabajo de todos quienes oficiaron como tutores institucionales. Ellos apoyaron, nutrieron y orientaron el trabajo de los tesisistas: Christian Orellana, Pamela Quintanilla, Luis Iturra, Juan Carlos Figueroa, Susan Silva, Mario Jorquera, Gino Bailey, Francisca Castro, Fernanda Azócar, Álvaro Gatica, Andrea Fuentes, Eduardo Martínez, Carolina Momberg, Irina Morend, Silvana Arteché, Marlene Mesina, Ernesto González, Ricardo Álvarez, Mauricio Rosenblüth.

ÍNDICE

TRANSICIÓN AL REGISTRO SOCIAL DE HOGARES EN FUNCIONARIOS DE MINISTERIOS Y SERVICIOS DE GOBIERNO.

José Manuel Farías Pereira. _____ P 12

LAS ENCRUCIJADAS DE LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA: EXPERIENCIAS CON EL PROGRAMA INGRESO ÉTICO FAMILIAR

Diego Weinstein Balmaceda. _____ P 30

PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS EN AMÉRICA LATINA: TRAYECTORIA POLÍTICA DEL CASO CHILENO.

Osmán Dauvin Herrera. _____ P 56

DE TOMA A CIUDAD INTERMEDIA. IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS URBANO HABITACIONALES EN ALTO HOSPICIO. EFECTOS SOBRE SUS HABITANTES Y EL TERRITORIO.

María Ignacia Escudero. _____ P 79

ACCESO A LA VIVIENDA RURAL EN LA REGIÓN DE ARICA Y PARINACOTA: PRINCIPALES DIFICULTADES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PROGRAMAS SOCIALES HABITACIONALES.

Karen Valenzuela Castillo. _____ P 104

ALFABETIZACIÓN TEMPRANA EN CONTEXTOS DE POBREZA: EXPERIENCIA REFLEXIVA DE UNA EDUCADORA DE PÁRVULOS COMPETENTE DESDE LOS PLANTEAMIENTOS DE DONALD SCHÖN.

Karina Moreno Díaz y Rodolfo Soto González. _____ P 130

LAS AUSENCIAS DEL TERRITORIO EN LOS DISCURSOS POLÍTICOS ASOCIADOS A LA PESCA ARTESANAL.

María Catalina Álvarez. _____ P 155

LO PÚBLICO EN DISPUTA: SOCIEDAD CIVIL Y MECANISMOS DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS EN EL CONTEXTO DEL CONFLICTO POR EL AGUA EN CHILE, PERÍODO 2012-2016.	
Eduardo Martínez Arratia.	P 175
SISTEMAS DE AGUA POTABLE EN EL ESTUARIO DE MAULLÍN: CONFLICTOS DE ACCESO Y ESCASEZ EN LAS DINÁMICAS DE AGUA POTABLE EN EL SUR DE CHILE, REGIÓN DE LOS LAGOS.	
Daniela Collao Navia.	P 192
MATERNIDAD Y DESIGUALDAD. LA DISCRIMINACIÓN HACIA LA MUJER EN LA LEGISLACIÓN LABORAL CHILENA.	
José Manuel Agüero Núñez y Paulo González Sánchez.	P 209
CONSTRUCCIÓN SOCIAL DEL RIESGO DESDE ZONAS RURALES DE LA COMUNA DE PUTRE.	
Daniela Aragón Urtubia.	P 222
DIMENSIÓN SUBJETIVA DEL DESASTRE: SIGNIFICADOS DESDE LAS FAMILIAS VULNERADAS POST TERREMOTO EN ARICA.	
Luisa Rojas Paez.	P 259
ENCENDER LA LUZ EN TAC, ¿INVERSIÓN O GASTO?	
Ericka Osses Aravena.	P 283

PRESENTACIÓN

Tengo el agrado de poner a disposición de los lectores nuestro décimo libro del programa Tesis País: Piensa un País sin Pobreza, el cual reúne 13 artículos escritos por 15 tesis de pre y post grado de las más diversas disciplinas. Estos trabajos son una síntesis de los principales hallazgos, resultados y recomendaciones contenidas en sus respectivas tesis de grado, magíster y doctorado.

Estos trabajos de investigación, muy variados en su naturaleza, abordan aristas diversas y complementarias del fenómeno de la pobreza, tales como los efectos subjetivos que conlleva la participación en los sistemas de protección social y transferencias condicionadas; la construcción social de la noción de desastres siconaturales y los desafíos que encierra la gestión del nuevo perfil de riesgos que afecta al país; los problemas del hábitat residencial y comunitario de colectivos empobrecidos en ciudades del norte de Chile; el derecho al agua y los conflictos que se están manifestando en este campo; los imaginarios territoriales tras determinadas políticas públicas, etc.

Como es de conocimiento de nuestros lectores habituales, esta publicación se enmarca en el Programa de Tesis País, cuyo objetivo es incentivar la generación y divulgación de conocimiento sobre la pobreza, sus factores asociados y caminos de superación, por medio del apoyo a personas que están en la etapa final de sus estudios superiores y deben hacer su tesis o la han concluido y quieren compartir sus resultados y hallazgos.

Con esta nueva entrega, esperamos seguir aportando a la discusión sobre pobreza y políticas públicas, en especial en una época como ésta, marcada por importantes procesos de cambio y transformación de la sociedad chilena, donde resulta impostergable la producción de ideas que vayan nutriendo el debate público y la toma de decisiones.

MAURICIO ROSENBLÜTH

Director Área de Propuesta País
Fundación Superación de la Pobreza

INTRODUCCIÓN

A lo largo de su trayectoria, la Fundación Superación de la Pobreza ha desarrollado un compromiso activo con el mejoramiento de las políticas sociales, tanto por medio de su programa de intervención social Servicio País, como también a través de la elaboración de estudios y propuestas en diversos ámbitos de la gestión social del Estado.

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

Durante el ciclo 2017-2018 postularon 161 tesistas, de los cuales fueron seleccionados 81, que a su vez son autores de 68 trabajos de tesis¹, en las dos modalidades que considera nuestro programa: de tesis terminada y de proyecto de tesis. De dichos trabajos, 13 se convirtieron en los artículos que contiene esta publicación. En trazos generales, a continuación presentamos sus contenidos:

El primer trabajo se titula **Transición al Registro Social de Hogares en funcionarios de ministerios y servicios de gobierno**, de José Manuel Farías Pereira. Este artículo recoge los resultados de la tesis presentada por el autor, para la obtención del grado de magíster, en el programa de Gestión en Políticas Públicas de la Universidad de Chile. En el texto, se presenta un análisis del proceso de transición desde la Ficha de Protección Social (FPS) al Registro Social de Hogares (RSH), a nivel de prácticas habituales y de la subjetividad de funcionarios de ministerios y servicios de gobierno, que gestionan y hacen uso de este instrumento para focalizar sus beneficios y programas en la población más vulnerable.

El siguiente artículo lleva por nombre **Las encrucijadas de la superación de la pobreza: experiencias con el Programa Ingreso Ético Familiar**, de Diego Weinstein Balmaceda. El escrito se sustenta en los resultados y las

¹ La cantidad de trabajos es ligeramente menor a la cantidad de tesistas, puesto que varios de éstos han sido realizados en grupos, según las normativas vigentes en cada casa de estudio.

conclusiones de la investigación presentada por el autor, para obtener el grado de magister, en el programa de Ciencias Sociales con mención en Sociología de la Modernización, de la Universidad de Chile. Desde un enfoque eminentemente cualitativo, el artículo profundiza en los efectos subjetivos del programa Seguridades y Oportunidades, conocido como Ingreso Ético Familiar, en sus usuarios, para determinar en qué medida este programa propicia o no procesos sostenidos de superación de la pobreza.

Por su parte, Osmán Dauvin, realiza una exhaustiva revisión sobre la experiencia chilena en materia de intervención de pobreza en el contexto latinoamericano, centrandó su análisis en los fundamentos éticos sobre los que debe basarse la protección social, tomando como enfoque relevante los derechos humanos universales. Su artículo lleva por nombre **Programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina, trayectoria política del caso chileno**. Para su elaboración, este paper se basó en la tesis presentada por el autor, para la obtención del grado de Magíster en Planificación y Gestión de Políticas Públicas para la Sociedad Compleja, de la Universidad Central.

María Ignacia Escudero es autora del cuarto artículo de este libro, que lleva por nombre **De toma a ciudad intermedia. Implementación de políticas urbano habitacionales en Alto Hospicio**. Efectos sobre sus habitantes y el territorio, elaborado sobre la base de la tesis defendida por la autora, para la obtención del grado de Magíster, en el programa de Gobierno, Políticas Públicas y Territorio, de la Universidad Alberto Hurtado. Este trabajo entrega un análisis sobre las transformaciones habitacionales y territoriales vividas en la comuna de Alto Hospicio, a raíz de un proceso de urbanización acelerado entre los años 2001- 2015 y sus efectos en los habitantes del sector.

El siguiente paper se titula **Acceso a la vivienda rural en la región de Arica y Parinacota: principales dificultades en la implementación de los programas sociales habitacionales**, escrito por Karen Valenzuela Castillo. El estudio se centra en las barreras surgidas a partir de las diferencias de enfoques entre las normas sobre adquisición, administración y disposición a bienes del Estado (DL 1939) y el Programa de Habitabilidad Rural, que dificultan el acceso a la vivienda rural en el Valle de Azapa. Para desarrollar este artículo, la autora se basó en su tesis de Magíster, presentada en el marco del programa de Gobierno, Políticas Públicas y Territorio, de la Universidad Alberto Hurtado.

Karina Moreno Díaz y Rodolfo Soto González, son parte de una tesis grupal, que se titula **Alfabetización temprana en contextos de pobreza: experiencia reflexiva de una educadora de párvulos competente desde los planteamientos de Donald Schön**. A través de un estudio de caso que

rescata la experiencia subjetiva de una Educadora de Párvulos, se analizan las prácticas de alfabetización temprana desarrolladas en contexto de pobreza, centrándose en los factores que facilitan u obstaculizan el logro. Se pone especial énfasis en la importancia de la reflexión en el trabajo con niños en el marco de estos programas. Este escrito se basa en los resultados de la investigación realizada por los autores, para la obtención del grado de Magíster en Psicología Educacional de la Universidad de Chile.

María Catalina Álvarez es la autora de **Las ausencias del territorio en los discursos políticos asociados a la pesca artesanal**, realizado en el marco del programa de Magíster en Ciencias Sociales, con mención en Estudio de Proceso y Desarrollo de las Sociedades Regionales, de la Universidad de Los Lagos. La autora, tomando como modelo la Zona Contigua, figura administrativa de recursos marinos que facilita la explotación de especies de interés comercial en la región de Aysén por parte de naves provenientes de la región de Los Lagos, aborda las inequidades que han debido enfrentar los isleños ayseninos.

Lo público en disputa: sociedad civil y mecanismos de resolución de conflictos, en el contexto del conflicto por el agua en Chile, período 2012-2016, es el artículo escrito por Eduardo Martínez Arratia, y que resume los hallazgos de la del autor para la obtención del grado de Magíster, en el programa de Gobierno, Políticas Públicas y Territorio, de la Universidad Alberto Hurtado. Su investigación, tomando como caso de estudio la experiencia del Movimiento Social por la Recuperación del Agua y la Vida problematiza el concepto de lo público, y la construcción de nuevas subjetividades y nuevas formas de relación y deliberación a través de mecanismos de resolución de conflicto que surgen desde este movimiento.

Daniela Collao Navia es la autora del artículo titulado **Sistemas de agua potable en el estuario de Maullín: conflictos de acceso y escasez en las dinámicas de agua potable en el sur de Chile**, región de Los Lagos, realizado en el marco de la obtención del grado de Magíster en Ciencias Sociales mención Estudios de Procesos y Desarrollo de las Sociedades Regionales, de la Universidad de Los Lagos. Este trabajo aborda la complejidad en el acceso al agua dulce por parte de las familias que habitan la cuenca del río Maullín, en la región de Los Lagos, tomando como perspectiva el concepto de ciclo hidrosocial. Este término hace alusión a enriquecer la tradicional mirada con la que se aborda el problema del agua (básicamente como ciclo hidrológico) adicionando elementos culturales que influyen notablemente en cómo se percibe al agua, cómo se accede a ella y cómo se interviene.

El décimo artículo lleva por nombre **Maternidad y desigualdad. La discriminación hacia la mujer en la legislación laboral chilena**. Sus autores, José Manuel Agüero Núñez y Paulo González Sánchez, abordan los aspectos jurídicos relativos a la maternidad, tomando como caso un conflicto judicial que enfrentó al casino de juegos de la ciudad de Punta Arenas y a los trabajadores, entre los cuales se encontraban madres que usaban el jardín infantil de la empresa para poder dejar al cuidado a sus hijos e hijas, pero que en el marco de la huelga no pudieron utilizar. Este artículo fue escrito en base al trabajo de tesis conducente a la obtención del grado de Licenciado en Derecho, de la Universidad de Magallanes.

Los dos artículos siguientes, abordan importantes problemáticas de los riesgos siconaturales y sus efectos subjetivos. El trabajo **Construcción social del riesgo desde zonas rurales de la comuna de Putre**, de Daniela Aragón Urtubia releva el análisis subjetivo que los habitantes de la comuna de Putre desarrollan en torno a la construcción del riesgo en el territorio, a partir de sus experiencias históricas con las lluvias estivales, logrando identificar sus vulnerabilidades y capacidades como base para la gestión de dicho riesgo y el enfrentamiento de posibles emergencias. Dicho artículo está basado en la tesis realizada por la autora para la obtención del grado de magister, en el programa de Gobierno, Políticas Públicas y Territorio, de la Universidad Alberto Hurtado. Por su parte, Luisa Rojas Páez es la autora de **Dimensión subjetiva del desastre: significados desde las familias vulneradas post terremoto Arica**, realizado en el marco de la obtención del grado de Licenciada en Psicología de la Universidad de Tarapacá. Su autora, realiza un análisis interpretativo sobre el vínculo entre vulnerabilidad social y desastres socio-naturales, a partir de las experiencias de las familias desplazadas al barrio de emergencia Héroes del Solar, tras el terremoto de Arica en el año 2014.

El último artículo es de Ericka Osses Aravena, con el artículo **Encender la luz en TAC, ¿inversión o gasto?** En este trabajo se da a conocer la realidad que deben enfrentar a diario los habitantes de la Isla TAC, ubicada en el archipiélago de Chiloé, analizando las ventajas y desventajas que produce la instalación de electricidad en estos territorios aislados. Este artículo está basado en la tesis realizada por la autora, para la obtención del grado de Arquitecta de la Universidad Chile.

Esperamos que esta nutrida y variada colección de trabajos, contribuya a mejorar comprensión de la pobreza y a enriquecer el debate sobre sus posibilidades de superación. La invitación continúa abierta: a pensar un país sin pobreza, con más integración y equidad social.



ENSEÑANZA PARA EL INTERESADO

Ministerio del Interior
Ministerio del Trabajo y Previsión Social
Ministerio de Desarrollo Social
Gobierno de Chile

Formulario de Ingreso al Registro Social de Hogares

REGISTRO

DATOS (INFORMANTE)

Nombre(s) _____ Apellido Paterno _____ Apellido Materno _____
Teléfono _____ Correo electrónico _____
Número _____ Bloque _____ Departamento _____ Casa _____
Ciudad o Localidad _____ NP Cliente Boleta Luz _____
Agrupación Habitacional _____ NP Cliente Boleta Agua _____

LOCALIZACIÓN

Calle / Avenida / Camino _____ Comuna _____ Tipo de Agrupación _____
Sitio _____ UV _____ VI / PB / CP / OT _____
Agrupación Habitacional _____ NP Cliente Boleta Agua _____

VIVIENDA

V1. Tipo de Vivienda

1. Casa
2. Departamento
3. Pieza dentro de la vivienda
4. Mejorra, ruca o chosa
5. Vivienda de desecho (plásticos, latas, etc.)
6. Vivienda de desecho (plásticos, carpas, vagón)
7. Otro tipo de vivienda (involú, carpas, vagón, containers o similares)
8. Hospedería
9. Calleja o punto de calle
10. Vivienda colectiva
11. Residencial, pensión

V2. Su Vivienda (Bajo qué situación ocupa el sitio?)

1. Propio pagado o pagándose
2. Arrendado
3. Cedido, uso gratuito
4. Usufructo (uso uso y goce)
5. Ocupación irregular
6. Poseedor irregular

V3. ¿Bajo qué situación ocupa la vivienda?

1. Propia pagada o pagándose
2. Arrendada
3. Cedido, uso gratuito
4. Usufructo (uso uso y goce)
5. Ocupación irregular

V4. Fuente de agua

1. Red pública con medidor propio
2. Red pública con medidor comunitario
3. Red pública sin medidor
4. Pozo o riego
5. Río corriente o estero
6. Otra fuente (no potable)

V5. Distribución de agua

1. Con llave dentro de la vivienda
2. Con llave dentro del sitio, pero no de la vivienda
3. Con llave fuera del sitio, en la acera

V6. Sistema de baño

1. WC conectado a alcantarillado
2. WC conectado a fosa séptica
3. Cajón latrina o WC sobre pozo negro, acequia, canal u otro sistema
0. No tiene

V7. Nº de habitaciones (excluyendo baño y cocina)

V8. Su Hogar (¿Es el principal ocupante de la vivienda o sitio?)

1. Si
2. No

V9. Materialidad de techos

V10. Materialidad de pisos

V11. Materialidad de techos

1. Tejas o tejas (arcilla, metal, madera, antitácida)
2. Lasa hormigón
3. Planchas metálicas o fibrocemento (lata)
4. Fardos o plancha
5. Paja, cobán, totora
6. Materiales precarios
7. Sin cubierta o similar

Preparar dirigidas a la Materialidad de la Vivienda

Estado de conservación

1. Bueno
2. Aceptable
3. Malo

REFERENCIAL

Gobierno de Chile

¿Cada cuánto tiempo se renueva este censo?

TRANSICIÓN AL REGISTRO SOCIAL DE HOGARES EN FUNCIONARIOS DE MINISTERIOS Y SERVICIOS DE GOBIERNO

José Manuel Farías Pereira¹, Universidad de Chile

Resumen

El propósito de este estudio fue analizar el proceso de transición desde la Ficha de Protección Social (FPS) al Registro Social de Hogares (RSH) a nivel de prácticas habituales y de la subjetividad de funcionarios de ministerios y servicios de gobierno que gestionan y hacen uso de este instrumento.

Esta indagación es de carácter exploratorio y fue abordada mediante un enfoque cualitativo. Los resultados se sustentan en entrevistas semiestructuradas (15), ponencias y seminarios relevantes (3) y en el análisis de diversas fuentes documentales.

Entre los principales resultados se constata una positiva valoración del proceso de transición hacia el RSH. Se considera cumplido un primer objetivo de instalación y funcionamiento del nuevo instrumento, lo que se asocia a la eficacia de adecuaciones técnicas y legales que posibilitan los flujos de información administrativa, esenciales para el nuevo instrumento. Se valoran las prácticas de preparación y adecuaciones que fueron parte del proceso de transición, así como el resguardo mediático desarrollado. Sin embargo, estas acciones son asociadas a una transición que, buscando generar un menor impacto público, logró también menor impacto en cuanto a las mejoras e innovaciones propuestas en la etapa de diseño, lo que produjo más bien una sensación de continuidad. En efecto, la transición hacia el RSH todavía no permitiría extraer y articular todas las potencialidades del instrumento. Es valorada como una etapa de instalación en que se ha puesto en marcha el nuevo proceso de medición y construcción de información más que una de despliegue en total envergadura, tanto del instrumento como del sistema en el cual se enmarca.

Palabras clave: Registro Social de Hogares, transición, focalización, política social, subjetividad.

¹ Sociólogo, Magíster en Gestión y Políticas Públicas. Artículo basado en la tesis "Transición al Registro Social de Hogares en funcionarios de ministerios y servicios de gobierno" para optar al grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile, aprobada en 2017. Esta investigación contó con el apoyo permanente, como profesor guía, de Juan Carlos Feres.

Introducción

En Chile es variada la experiencia en la utilización de instrumentos de focalización para la asignación de los bienes y servicios que ofrece el Estado. En los últimos diez años ha funcionado la Ficha de Protección Social (FPS) que, más allá de ciertas modificaciones y del paso desde un ejercicio centrado en la noción de pobreza a la de vulnerabilidad, no ha implicado grandes cambios en la lógica de funcionamiento que ha marcado estos instrumentos.

Durante los últimos años, la Ficha de Protección Social enfrentó diversos cuestionamientos. En este contexto, durante el año 2010 su funcionamiento fue sometido al juicio de un Comité Experto que, entre sus principales conclusiones, señaló que eran decrecientes los niveles de seguridad que ofrecían sus resultados, que existía una falta de verificación de esta información y que había un peso excesivo de la información auto declarada. Por todo esto, rediseñar el instrumento surgió como una necesidad.

Junto a lo anterior, el nivel de complejidad de la política social y el desarrollo creciente del Sistema de Protección Social del Estado chileno ha demandado mayores niveles de información y complejidad en el ejercicio de focalización. Es por este motivo que no sólo surge la demanda por información más confiable sino que también por artefactos que permitan flexibilidad en su uso para, de esta manera, satisfacer de forma más precisa las necesidades de los distintos organismos públicos.

El nuevo instrumento se ha denominado Registro Social de Hogares (RSH) y entre sus principales características destaca, primero, que la información con que se alimenta proviene en su mayoría de fuentes administrativas; segundo, que utiliza una clasificación socioeconómica y tramos para ordenar a la población potencialmente beneficiaria; tercero, que construye un indicador de ingresos que proyecta ingresos reales y no potenciales; y cuarto, que ofrece apoyo para que la oferta de programas sociales identifique y seleccione de manera más eficaz a sus beneficiarios (MDS, 2016 B). Al mismo tiempo, propone un vínculo más directo con la ciudadanía mediante una plataforma online que permite el intercambio de información, así como solicitudes de rectificación, complementación de información, etc. Este instrumento, además, es parte de un Sistema de Apoyo a la Selección de Usuarios de Prestaciones Sociales, el que potencia el uso, por parte de la oferta pública, de la información administrativa con que cuenta el Estado.

La transición entre un instrumento y otro es un proceso de alta complejidad. Primero, técnicamente implica actualizaciones a nivel jurídico y programático, así como el reemplazo de sistemas operativos y plataformas. Segundo, operativamente, demanda rediseñar la coordinación entre actores de gobierno, municipios y agrupaciones sociales, así como la reconfiguración de la relación que el anterior instrumento ha establecido con la ciudadanía. Tercero, políticamente, la asignación de

los beneficios de la acción del Estado es un aspecto crítico, con fuerte impacto en la ciudadanía.

Dada la complejidad de un proceso de transición de esta naturaleza y la importancia de contar con información oportuna para favorecer su éxito, esta investigación se propone responder la siguiente pregunta: ¿cómo se ha desarrollado la transición desde la Ficha de Protección Social al Registro Social de Hogares a nivel de las prácticas y significados de funcionarios de ministerios y servicios de gobierno que gestionan y hacen uso de este instrumento?

Como el énfasis de este trabajo es la transición entre la FPS y el RSH, resulta pertinente identificar las principales características de la FPS y el diagnóstico que promovió y justificó su reforma.

1. La Ficha de Protección Social

La elección de instrumentos o métodos de focalización depende de las características de la pobreza, de las capacidades institucionales de un país y de los tipos de programas a focalizar (Comité Expertos FPS, 2010). De todas maneras, un buen instrumento de focalización debe cumplir al menos dos condiciones: (1) discriminar estadísticamente entre la población para identificar a los más pobres o sujetos de beneficios sociales; y (2) considerar variables verificables para evitar el sub reporte de la población beneficiaria (Herrera; Larrañaga; Telias, 2010).

Los instrumentos de focalización deben identificar a los destinatarios de los beneficios sociales minimizando los errores de inclusión que se producen cuando es seleccionada población que no pertenece al grupo objetivo de cierta prestación social focalizada, y los errores de exclusión, generados cuando es excluido de un beneficio social quien sí pertenece a este grupo. Mientras los errores de inclusión afectan la eficiencia de un determinado programa social, los errores de exclusión influyen en su eficacia (Comité Expertos FPS, 2010; Larrañaga, Falck, Herrera y Telias, 2014).

En el origen de la FPS se encuentra la decisión política de instalar un Sistema de Protección Social. Dicho sistema requería de un instrumento de focalización capaz de capturar el carácter dinámico de la condición socioeconómica de las personas. Se trata de un salto desde un concepto de pobreza asociado a necesidades insatisfechas hacia un concepto de pobreza asociado a vulnerabilidad, que sintetiza en sí la idea de fluctuaciones que pueden mover sobre o debajo del umbral de pobreza a los hogares, en distintos momentos del tiempo.

La Ficha de Protección Social comienza a ser aplicada mediante un cuestionario durante el año 2006 y entra en vigencia durante mayo de 2007. Al año 2010 son parte del registro de este instrumento tres millones y medio de familias, lo que equivale a once millones de personas, que para ese entonces representaban un 65% de la población nacional (Comité Expertos FPS, 2010).

Las principales falencias asociadas al instrumento fueron, primero, baja confiabilidad de sus resultados (Larrañaga, Falck, Herrera y Telias, 2014); segundo, heterogeneidad en los procesos y debilidades en los equipos comunales (Ramos, 2016); tercero, diseño de los programas sociales que “al establecer puntajes discretos de acceso o retiro abrupto de los beneficios”, incentivan comportamientos fraudulentos (Comité Expertos FPS, 2010; 102); cuarto, el carácter prácticamente indefinido de los puntajes (Larrañaga, Falck, Herrera y Telias, 2014); y quinto, el uso que hacían los programas sociales de la información ofrecida (Comité Expertos FPS, 2010: 71).

2. El Registro Social de Hogares

El Registro Social de Hogares comenzó a operar en enero de 2016. El programa de gobierno de Michelle Bachelet enfatizó la necesidad de superar la Ficha de Protección Social con el objetivo de que fuera el Estado el que asumiera la responsabilidad de identificar y seleccionar a la población beneficiaria de prestaciones sociales y no el ciudadano (Programa de Gobierno, 2013: 161). En este documento se entiende que el RSH es un paso necesario para fortalecer el Sistema de Protección Social. En algunas secciones, además, se comprende como un paso más para avanzar hacia garantías universales.

El RSH está compuesto por tres elementos. Primero, información que el Estado tiene de las personas y los hogares en sus registros administrativos, consolidados en bases de datos y que técnicamente son en sí mismos el Registro Social de Hogares; segundo, mecanismos, principalmente virtuales, mediante los que los ciudadanos pueden complementar, actualizar y rectificar información; tercero, apoyo y asistencia a la oferta de programas sociales para la identificación y selección de sus beneficiarios (MDS, 2016); y cuarto, oferta de una clasificación socioeconómica² y un indicador de ingresos que proyecta ingresos reales y no potenciales (MDS, 2016 B). La denominación real de este conjunto de componentes es Sistema de Apoyo a la Selección de Usuarios de Prestaciones Sociales³.

Siguiendo estrictamente lo que relata la documentación institucional, es posible afirmar que el diseño del Registro Social de Hogares responde a prácticamente todas las falencias identificadas en el instrumento anterior.

Objetivos de investigación

El objetivo general de este estudio es indagar en la transición desde la Ficha de Protección Social al Registro Social de Hogares a nivel de prácticas y significados de funcionarios de ministerios y servicios de gobierno que gestionan y hacen uso de este instrumento.

² Para informarse sobre el procedimiento de construcción de la Clasificación Socioeconómica, ver Ministerio de Desarrollo Social (2015). Resolución Exenta N°: 0486. Resolución Exenta, Subsecretaría de Evaluación Social; Fiscalía.

³ No obstante, es mayoritariamente, e incluso de forma pública, denominado como el primero de sus componentes, es decir, Registro Social de Hogares, y esa es la denominación utilizada en esta investigación.

Del objetivo general se desprenden los siguientes objetivos específicos. Primero, indagar la transición desde la Ficha de Protección Social al Registro Social de Hogares desde las prácticas cotidianas de funcionarios de ministerios y servicios de gobierno que gestionan y hacen uso de este instrumento; segundo, indagar la transición desde la Ficha de Protección Social al Registro Social de Hogares desde las valoraciones que atribuyen a sus prácticas cotidianas dichos funcionarios; y tercero, indagar la transición desde la Ficha de Protección Social al Registro Social de Hogares desde las valoraciones que tienen de la transición los funcionarios de ministerios y servicios de gobierno que gestionan y hacen uso de este instrumento.

Método

Este estudio tiene carácter exploratorio —dado lo novedoso y contingente de su objeto— y ha sido abordado mediante un enfoque cualitativo. Como fuentes de información se utilizaron entrevistas semi-estructuradas individuales y, complementariamente, análisis de fuentes documentales.

Para el desarrollo de las entrevistas cualitativas, los participantes fueron seleccionados siguiendo un criterio de triangulación subjetiva y, específicamente, mediante un muestreo de tipo intencional y según casos críticos. La muestra fue construida según criterios de inclusión y exclusión, y complementada con criterios de pertinencia y de accesibilidad. Se excluye toda aspiración de representatividad, priorizando riqueza, diversidad y profundidad de la información.

La muestra representa dos aspectos centrales en el funcionamiento del RSH: la demanda sectorial y la gestión del instrumento. Respecto al primer elemento, se han distinguido dos tipos de demanda, aquella que tiene como objeto final la transferencia de recursos y otra que tiene como propósito gestionar programas sociales de mayor complejidad. Sobre el segundo elemento se consideró oportuno incorporar al Ministerio de Desarrollo Social (MDS) como objeto de la indagación en tanto organismo responsable de la implementación y funcionamiento del nuevo instrumento.

Para indagar en una institución que representa el uso del RSH con el fin de realizar transferencias monetarias, se eligió como caso el Instituto de Previsión Social, perteneciente al Ministerio de Trabajo y Previsión Social. En relación a la gestión de programas sociales con mayor demanda al instrumento de focalización para la selección de sus beneficiarios, se seleccionó la División de Política Habitacional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, que gestiona programas de alta complejidad y con impacto a nivel nacional. Por último, el Ministerio de Desarrollo Social ha sido abordado a través de direcciones y divisiones relevantes para la implementación y funcionamiento del Registro Social de Hogares.

El criterio por el que los entrevistados fueron seleccionados fue que desarrollaran algunas de las siguientes labores: (1) definición política sobre el instrumento y su uso para la focalización; (2) implementación, gestión o asesoría técnica sobre el instrumento; y (3) trabajo operativo, cotidiano y directo con el instrumento, en cualquiera de sus dimensiones⁴.

Con el fin de obtener mayor información del proceso de transición, así como profundizar en aquellos aspectos que puedan resultar lejanos al investigador, en el curso de la investigación se decidió incor-

porar tres entrevistas a expertos. El total de participantes fue de 15⁵, tres expertos y 12 funcionarios. Los doce funcionarios se distribuyeron de la siguiente forma⁶:

Tipos de funcionarios y número de entrevistas

	Vivienda	Trabajo y Previsión	Desarrollo Social	Total
Rol político	1	1	1	3
Técnico	1	1	1	3
Operativo	2	2	2	6
Total	4	4	4	12

Fuente: elaboración propia

El método de comparación constante fue utilizado para el análisis de la información. Este método propone la generación de explicaciones de forma sistemática por medio de la codificación explícita y la utilización de mecanismos analíticos. Se siguió un análisis de tipo descriptivo y según la profundidad de la información, relacional. La información recogida fue sistematizada mediante codificación abierta, axial y clasificación jerárquica, según las categorías que emergieron en el análisis. Este tipo de análisis sigue un modelo inductivo y emergente (Flores, 2009; Strauss, 1984).

Hallazgos

En lo que sigue, se presentan los principales resultados de esta investigación, agrupados en dos dimensiones: prácticas que comprende la transición y significados asociados a este proceso.

1. Prácticas que comprende la transición

Las prácticas levantadas en el marco de este estudio pueden ser agrupadas en los siguientes componentes:

⁴ Un criterio de exclusión fue trabajar en alguna de estas funciones, en cualquiera de los ministerios o servicios seleccionados, desde enero de 2016 y no anteriormente.

⁵ Siguiendo las normas éticas que rigen la investigación en ciencias sociales, cada participante debió aceptar y firmar un consentimiento informado donde se explica el uso de la información, sus derechos como entrevistado, los deberes del investigador, el carácter confidencial y anónimo de la información, entre otros aspectos.

⁶ El trabajo de levantamiento y análisis de información se desarrolló en dos fases: la primera, que se extendió entre diciembre de 2016 y enero de 2017, contó con seis entrevistas, revisión de decretos, dos seminarios y un análisis preliminar de información, y redundó en un ajuste al guion temático utilizado para las entrevistas cualitativas. La segunda fase, desarrollada entre marzo y abril de 2017, incorporó la realización de las restantes nueve entrevistas, revisión de documentos institucionales y presentaciones diseñadas para la difusión del nuevo instrumento durante el proceso de transición.

1.1. Cambios en la operatoria

Los cambios en la operatoria de focalización que conlleva la transición al RSH pueden agruparse en cuatro dimensiones: primero, transformaciones en la concepción del ejercicio de focalización; segundo, modificaciones en el propio ejercicio de focalización; tercero, una relación diferente con la ciudadanía; y, cuarto, cambio en la relación entre el MDS y la oferta programática.

1.1.1. Concepción del ejercicio de focalización

Desde su concepción, el RSH se propone asumir la condición de vulnerabilidad, por tanto, define como propósito ideal que toda persona sea parte del sistema. Se comprende que cualquier persona puede, en algún momento, demandar un beneficio de parte del Estado. Entonces, un primer cambio identificado está en la manera en que el instrumento aborda la condición de vulnerabilidad y proyecta la oferta pública. No sólo se busca identificar personas pobres sino también asignarles un determinado lugar en la fila de prioridad y en función de dicho lugar, otorgarles una prestación.

Un segundo cambio en la concepción del ejercicio de focalización supone evitar el error de exclusión por sobre posibles errores de inclusión. La propuesta de clasificación socioeconómica como insumo a los programas y el establecimiento de un primer corte en el 40% más vulnerable de la población es una manera de asumir que

todos quienes son parte de este grupo tienen características diferentes pero similar condición de vida, y que por tanto deben ser beneficiarios de los programas públicos. La intención que denota esta clasificación no enfatiza en la distinción entre sujetos sino entre umbrales de corte que asumen cierta homogeneidad socioeconómica.

Esta manera de comprender el ejercicio de focalización es consistente con el tercer cambio identificado, que es la responsabilidad que el Estado busca asumir en la identificación de la condición social de las personas. Con el RSH es el Estado quien asume la labor de, en base a fuentes institucionales, establecer la condición socioeconómica de las personas. El Estado propone al ciudadano una cierta clasificación y la información que sustenta esta definición, pudiendo el ciudadano apelar a esta objetivación a través de pruebas que justifiquen su reubicación.

1.1.2. Ejercicio de focalización

El uso de información proveniente de fuentes institucionales y la incorporación de mecanismos de verificación de la información son reconocidos transversalmente por los entrevistados y señalados como el principal cambio en el ejercicio de focalización actual.

Más en la esfera técnica de gestión del instrumento, se afirma por parte de funcionarios el uso de una “regla de decisión”

mediante la cual el sistema asigna como válido un determinado dato a una persona. El sistema reconoce ciertas fuentes de información como más fidedignas y actualizadas y por tanto selecciona aquellos datos que provienen de estas fuentes y los asigna a las personas. En la medida en que una fuente más confiable no con-

tiene información para una determinada persona se pasa a la que le sigue y así sucesivamente, hasta, en caso de no contar con información institucional, asumir como válida aquella que es auto reportada. Este aspecto implica la jerarquización de las fuentes institucionales según criterios de calidad y pertinencia.

“[Se trata de] una regla de decisiones. Primero te agarra la información que es más fidedigna que AFP y la va a actualizar. AFP, después te agarra la Superintendencia de Salud, después te agarra la Aseguradora de Fondos de Cesantía, te agarra el SII y si no te va a dar información auto reportada en el Registro Social de Hogares”

(Entrevistado 1, hombre, nivel técnico).

Otra transformación señalada por los entrevistados refiere a la periodicidad con que la información del registro es actualizada. Tanto por el uso de fuentes institucionales, que por su naturaleza están en permanente actualización, como por la existencia de una plataforma online mediante la que los ciudadanos pueden solicitar rectificaciones, el RSH cuenta con flujos permanentes de información. A su vez, es posible contar con una estimación del rezago de aquellos datos atribuidos a una persona, lo que permite inferir su nivel de validez.

La entrega de una clasificación socioeconómica y ya no un puntaje continuo es otro cambio que ha implicado la transición al RSH y que es reconocido por funcionarios. Esta modificación, esencial en la lógica del nuevo instrumento, resulta disruptiva respecto al ejercicio de focalización desarrollado anteriormente. De todas formas, se ha dado una lógica de continuidad arraigada en mecanismos que permitan establecer equivalencias entre el puntaje cuantitativo de la anterior FPS y la clasificación cualitativa del RSH.

1.1.3. Relación con la ciudadanía

Un tercer cambio en la operatoria de focalización refiere a la relación que en el actual ejercicio se establecería con la ciudadanía. Se propone un diálogo directo entre los responsables de la clasificación socioeconómica atribuida y el ciudadano. Para esto, reconocen los entrevistados, es clave el rol de la plataforma online, que permitiría a las personas conocer la información que se ha utilizado para su clasificación y solicitar rectificaciones.

En palabras de un funcionario del MDS, lo que hay tras esto es una lógica política en que se asume la posibilidad de error y por tanto el ciudadano tiene una manera de replicar. Esta posibilidad de visibilizar errores en la asignación de información, así como la publicación del modelo de cálculo del RSH, marca una diferencia importante con el anterior instrumento, dado que hoy en día una persona tiene la posibilidad real de conocer sobre la base de qué información y mediante qué mecanismo el Estado le atribuye una situación socioeconómica determinada.

“Antes, como Estado, casi no se interactuaba directamente con el ciudadano. Ahora el hecho de haber habilitado la plataforma virtual, por ejemplo, el ciudadano accede directamente a sus datos, ya tenemos un vínculo directo con el ciudadano, no tienes intermediación de nadie. Además, como nos interesa que ese vínculo se consolide, en el fondo para promover ese vínculo también tienes que relacionarte con el ciudadano. Yo creo que cambia la relación con el ciudadano en el sentido de que hay una relación mucho más directa con la ciudadanía, sin intermediación de otros actores y antes [era] exclusivamente desde el municipio. Ahora interactúas directamente con el ciudadano (...)”

(Entrevistado 8, mujer, nivel político).

1.1.4. Relación entre MDS y oferta programática

El funcionamiento de la Ficha de Protección Social implicaba cierto diálogo entre el MDS y los distintos ministerios y servicios asociados. El Registro Social de Hogares ha profundizado dicho diálogo y relación al menos en dos sentidos: por un lado, el MDS ha complejizado la oferta de productos de información que entrega a los distintos servicios que la demandan. Por otro, el rol del MDS en el nuevo instrumento refleja un mayor nivel de preponderancia y centralidad en la articulación del sistema de información utilizado para la focalización de programas sociales.

En el caso de este estudio, este mayor nivel de profundización y complejización en la información ofrecida se ha constatado mediante la disponibilidad de parte del MDS para este ejercicio y flujos de información hacia el IPS y Minvu.

En consecuencia, en la red de funcionamiento interministerial que sostiene la operatoria del nuevo instrumento, el MDS adquirió mayor centralidad y preponderancia. Funcionarios entrevistados lo comprenden como un “eje” que “coordina la focalización” de beneficios. Las facultades legales y capacidad orgánica para la gestión de información son importantes soportes.

“(...) El rol que ahora está jugando el MDS gracias a la ley que le otorgó las facultades de pedir datos de los distintos servicios, ministerios, hace que, uno por conocimiento, otro por facultades legales del ministerio, y que sea el eje, que sea finalmente quien coordine la focalización o universalización de algunos beneficios”

(Entrevistado 7, hombre, nivel técnico).

“La gracia del Ministerio de Desarrollo Social es que cuando era Mideplan no tenía el poder de capturar bases de datos y que lo logró al pasar al Ministerio de Desarrollo Social. Se creó el Registro de Información Social que está controlado, está la posibilidad de manejarlo y gestionarlo, es del Departamento de Análisis de Información Social y son ellos los que firman convenios de transmisión de información con otros servicios, tanto para la recepción de información como para la entrega de información (...)”

(Entrevistado 6, hombre, nivel técnico).

2. Significados que comprende la transición

Los significados refieren a la forma en que los funcionarios interpretan, valoran y dan sentido a la transición desde la FPS al RSH. Del análisis de la información se distinguen dos dimensiones: significados vinculados al funcionamiento del sistema y significados atribuibles específicamente a la transición entre uno y otro instrumento. A raíz de ambos tópicos es que se estructura la sección.

2.1. Significados asociados al funcionamiento del sistema

Este punto refiere a cómo los funcionarios valoran el actual funcionamiento del sistema. La información es presentada de acuerdo a sus principales componentes.

2.1.1. El Registro Social de Hogares

Las valoraciones acerca del RSH recogidas en este estudio pueden ser agrupadas en tres esferas: (1) cambios que se reconocen en la concepción del instrumento; (2) logros en el ejercicio de focalización; e (3) inquietudes respecto a su funcionamiento.

Respecto a la primera dimensión, junto a cambios anteriormente abordados, como la definición del RSH como un instrumento para toda la población y la relación que este establece con la ciudadanía, se reconoce en el instrumento un cambio conceptual en la medida en que deja de lado la medición de la capacidad potencial de

generar aportes financieros, centrándose en los ingresos reales que las personas tienen en un determinado momento. Quienes reconocieron este cambio en la forma de abordar los ingresos de las personas comprenden la capacidad potencial de generación de estos, base conceptual de la FPS, como una construcción teórica distante de la realidad y difícil de transmitir a los beneficiarios de programas sociales. Por otro lado, se comprende el RSH como un instrumento más transparente que la FPS en la medida en que las personas tienen acceso a los insumos con que se ha construido su clasificación socioeconómica y a la información en que se basa el test de medios, lo que les permite apelar si dicha información les resulta alejada de la realidad.

En una segunda dimensión se reconocen avances que muestra el RSH en tanto instrumento de focalización. Se le considera un instrumento de mayor sofisticación que los anteriores, aspecto asociado a su capacidad para identificar a la población distinguiendo características que los anteriores instrumentos expresaban de manera difusa e incorporando su validación institucional.

El valor de mayor precisión estaría en un ejercicio de focalización más complejo y consistente con las necesidades de los programas sociales. Estos, por tanto, tendrían mayor capacidad para distinguir y dirigir su oferta a la población más pertinente.

Esta confianza radica también en el reconocimiento de la capacidad del RSH para combatir de manera efectiva el falseamiento de información en la medida en que el auto reporte es acotado a aquellos casos en que no se cuenta con información de fuente institucional. Y de utilizarse información auto reportada, son diversas las fuentes administrativas con las que esta es contrastada. En efecto, se concibe el RSH como un instrumento más “objetivo” y, además, se propone este carácter como un facilitador del proceso de transición desarrollado.

Junto con ofrecer mayor precisión, objetividad y herramientas para favorecer una oferta pública más diversa y consistente con las necesidades, se confía en que ante el error existe la posibilidad de apelación. Esta posibilidad es frecuente en el discurso y se comprende como “válvula de escape” ante cualquier error en la información utilizada por el sistema.

En una tercera dimensión de análisis se identifican inquietudes respecto al funcionamiento del RSH. Especial debate concentra la clasificación socioeconómica propuesta. Para algunos es bastante rígida y dificulta la identificación de subgrupos. Para otros, dicha clasificación

es incoherente con el espíritu declarado por el nuevo instrumento y más bien refleja continuidad. También están quienes la valoran positivamente, dado que asumiría lo que para ellos es un hecho, el alto grado de homogeneidad entre la población que agrupa el primer tramo de clasificación. No es posible asociar estas inquietudes a instituciones particulares.

Quienes se posicionan en la primera postura asumen los tramos de la clasificación como un resultado final. Para quienes la clasificación socioeconómica implica cierta continuidad con el anterior instrumento, este argumento es válido para cualquier mecanismo que implique la prelación de potenciales beneficiarios. Las posturas favorables a la clasificación la comprenden como algo más complejo. La asumen como un producto que debe ser cruzado con distintas variables según las necesidades de focalización de cada programa, para así reconocer de manera precisa a la población beneficiaria. Bajo este punto de vista, un modelo único es insuficiente y no puede responder a las necesidades de toda la oferta programática. En efecto, no hay una manera unívoca de comprender la clasificación socioeconómica y más allá de que pueda ser teórica o ideológicamente discutible, es posi-

“Personalmente, me preocupa la vinculación de la oferta de programas con el registro, porque el registro tiene que ser un insumo para que la oferta llegue de manera más adecuada a la población. Ahí el riesgo es volver a reproducir el esquema que había antes; que la Ficha de Protección Social, que también era un sistema de información, en realidad era un tercer o cuarto plano de la información porque lo único que importaba era un puntaje y todo el mundo usaba el puntaje. Ahora el desafío es que no vuelva a pasar lo mismo y que no se transforme el Registro Social de Hogares sólo en una calificación socioeconómica y una calificación que usa todo el mundo para lo que se le ocurra. Si sucede eso, el sistema va a estar desvirtuado porque en realidad el registro es un sistema de información social”

(Entrevista 4, mujer, nivel técnico).

ble inferir que el nuevo instrumento no es comprendido en todas sus dimensiones, por lo que no estaría siendo abordado en su total potencial. En palabras de un entrevistado:

La clasificación socioeconómica no es el único punto que despierta inquietud. Tampoco es clara la comprensión del RSH como parte de un sistema mayor. El Sistema de Apoyo a la Selección de Usuarios de Prestaciones Sociales, marco general que engloba al registro y que ofrece parte esencial de sus potencialidades, prácticamente no fue mencionado en las entrevistas, lo que permite inferir su ausencia en el debate.

Junto a lo anterior, genera inquietud entre los entrevistados la real magnitud que ha tenido el instrumento en su intención de abordar a toda la población y no sólo a aquellas personas actualmente beneficiarias. Si bien hay un cambio de perspectiva -todos pueden y deberían tener RSH-, esa perspectiva del instrumento no habría trascendido.

Finalmente, se identifica un importante desafío que refiere a cómo el nuevo instrumento aborda la lógica de un Estado garante de derechos sociales. Se reconoce en el instrumento un avance hacia un ejercicio de focalización más objetivo, preciso y eficiente. Sin embargo, surge una inconsistencia entre los planteamientos iniciales del nuevo instrumento, llamado a fortalecer la red de protección del Estado de Chile y avanzar hacia la consolidación de derechos sociales, y los avances constatados y destacados por los funcionarios sobre estos aspectos.

2.1.2. Plataforma de atención y relación con la ciudadanía

Sobre la base de la información recogida es posible identificar la asociación de esta plataforma con atributos como transparencia, fluidez y una relación más simétrica entre Estado y ciudadanía. En síntesis, es comprendida como un aporte a un mejor ejercicio del derecho a la información. Se valora positivamente el hecho de que los ciudadanos pueden no sólo solicitar rectificaciones sino también llenar vacíos mediante trámites de complementación, incidiendo directamente en los resultados de su clasificación. En definitiva, el RSH incorpora la noción de “apelable” y favorece la construcción de caracterizaciones socioeconómicas más cercanas a las realidades de las personas.

Es también comprendida la nueva relación con la ciudadanía como menos clientelar que la establecida por el anterior instrumento. Esta valoración se basa en la ausencia de un funcionario al que hay que “perseguir” y “convencer” de una situación socioeconómica determinada, como también en una mayor distancia respecto de los determinantes de la caracterización socioeconómica, lo que dificultaría la instrumentalización del RSH.

En consecuencia, se comprende una relación de corresponsabilidad entre el ciudadano y el Estado en la construcción socioeconómica individual. Son el Estado y el ciudadano, a ojos de ciertos funcionarios, responsables por el resultado final de este proceso de construcción u objetivación.

No obstante, se concibe como un desafío dar cuenta a las personas no sólo de la información utilizada para la construcción de su condición socioeconómica sino también la forma en que esa clasificación es calculada y construida por parte del Estado. Para algunos funcionarios, acercar a la ciudadanía estos constructos y las consecuencias que de ellos se derivan es un desafío para alcanzar la transparencia total en el funcionamiento del instrumento.

2.1.3. Información que alimenta el sistema

Si bien el tránsito al uso de fuentes institucionales es valorado positivamente por los funcionarios, no reconocen necesariamente en ello una novedad, dada la experiencia previa en el uso de información proveniente de fuentes institucionales. Sí valoran como un aporte el ordenamiento de parte importante de esa información institucional y la definición de mecanismos claros y transparentes para su uso. Esta innovación es comprendida como un paso relevante para aprovechar la capacidad instalada en pos de un ejercicio de focalización más eficiente y preciso.

Ahora bien, más allá de la calidad que puedan tener las fuentes institucionales, existe inquietud respecto a factores externos que pueden influir en su eficacia,

particularmente, la informalidad laboral existente entre los grupos más vulnerables, que, por ejemplo, repercute directamente en la existencia de registros institucionales fidedignos de sus ingresos.

Existe también inquietud respecto al grado de actualización de la información con que cuenta el sistema. Si bien existe una regla de decisión, donde fuentes más pertinentes y actualizadas tienen prioridad, en el caso de no ser utilizada la primera opción, la segunda o tercera fuente puede no ser del todo pertinente. El ejemplo más frecuente en las conversaciones con funcionarios fue el del SII que, dado que su rol es el cobro de impuestos y no necesariamente establecer los ingresos de la población, tendría un desfase en la información que ofrece al sistema.

Por último, más allá de que los entrevistados reconocen con facilidad las fuentes de información utilizadas por el sistema, se identificó, particularmente entre quienes desempeñan roles más operativos, desconocimiento respecto del uso de esa información y del cálculo de ciertos componentes del instrumento. Quienes desempeñan roles más operativos lo hacen bajo lineamientos y normas que deben poner en práctica más allá de su posición o grado de acuerdo. Su acercamiento al instrumento redundaría en su objetivación, es decir, asumirlo como un hecho.

“Toda la información que estaba en la ficha se migra al Registro Social de Hogares, pero el Registro Social de Hogares agrega otras cosas, agrega información administrativa y hay cambios también como de modelamiento, por ejemplo, para determinar de lo que hablaba el indicador de necesidades, se cambia la manera de calcularlo, digamos, la escala, qué sé yo. Para nosotros son cajas negras, para nosotros la manera como ellos determinan el indicador de necesidades, por ejemplo, el indicador de dependencia, es un modelo que ellos tienen y es una caja negra (...)”

(Entrevistado 2, hombre, nivel operativo).

2.2. Significados asociados a la transición entre la FPS y el RSH

En general, el proceso es comprendido como exitoso en la medida en que el nuevo instrumento pudo entrar en funcionamiento en el momento propuesto por las autoridades. Se concibe el instrumento como una mejora en el trabajo de focalización, implicando la transición avances en el ejercicio desarrollado cotidianamente. Se habría cubierto un importante porcentaje de la población y cumplido con un objetivo central de esta política, que es que el Estado asuma la mayor parte de la responsabilidad de ofrecer y verificar la información para la asignación de beneficios sociales.

Junto a esto, se habría conseguido alcanzar la disponibilidad de información y convenios que hacen posible su flujo, aspecto esencial dada su posición angular en un instrumento basado en registros institucionales. El éxito en este ámbito es asociado por bastantes funcionarios a una transición exitosa. Adicionalmente, este proceso se ha percibido como ordenado y exitoso.

La permanente comparación con el frustrado proceso de implementación de la Ficha Social (FS) permite comprender también la vinculación que hacen tanto expertos como funcionarios entre la ausencia de escándalos y el éxito del proceso. Ante la solicitud de evaluar el proceso de transición, sobre la mesa no se desplegaron criterios técnicos o políticos de especial complejidad sino más bien la constatación de ausencia de escándalos mediáticos como muestra de éxito. Esto,

evidentemente, no supone que los objetivos definidos en la etapa de diseño se hayan cumplido.

La percepción de expertos y funcionarios sobre el proceso de transición refiere a un tránsito tranquilo. Esto se asocia con la construcción de la imagen pública del instrumento. La información recogida permite hablar de un importante grado de reconocimiento al manejo comunicacional del proceso de transición, así como al tratamiento que se dio a la información existente y recogida mediante el anterior instrumento y a las personas que ya eran beneficiarias de algún programa público. Una crítica central a la transición entre la FPS y la FS fue la persecución y estigmatización de los “falsos pobres” (Ramos, 2016). Al contrario, en esta transición no hubo un énfasis similar, más bien, se favoreció un tránsito gradual entre anteriores y actuales beneficiarios.

Este aspecto de la transición es especialmente valorado por funcionarios representativos de roles técnicos. Una transición ausente de grandes polémicas como lo ha sido la del RSH generaría espacios para que el nuevo instrumento se asiente y alcance un nivel de madurez mínimo para realizar evaluaciones más acabadas de su efectividad. En esta línea, expertos y funcionarios coinciden en que dado lo reciente de la instalación del RSH y la cantidad de cambios producidos en los últimos tiempos, es necesario permitir un periodo de maduración y asentamiento al nuevo instrumento.

En una segunda dimensión se critica el nivel de participación que se propició durante el proceso. Esta crítica es especialmente sentida entre aquellos funcionarios que desempeñan roles operativos. Ellos

resienten la no inclusión en etapas de consulta, las que podrían haber redundado en aportes tanto a la concepción como a las innovaciones del nuevo instrumento.

“Bueno, lo que yo echo de menos es no haber tenido una participación, no haber involucrado más a los usuarios desde la etapa de diseño y de conceptualización, primero del Registro Social de Hogares, y de diseño y de implementación”

(Entrevistado 5, hombre, nivel operativo).

En una tercera dimensión es posible identificar valoraciones críticas, pero ya no de aspectos particulares de la transición sino más bien de su resultado global. De estas valoraciones se desprenden algunas labores pendientes que resultaría pertinente impulsar. Por un lado, expertos entrevistados plantean que existiría una parte sustantiva del diseño inicial del nuevo instrumento que no habría sido implementada en su totalidad, particularmente, la apropiación del instrumento por parte de la oferta pública, pudiendo distinguir de mejor forma su demanda y ofreciendo programas públicos con mayor precisión y ajuste a los requerimientos específicos de la población.

Por otro lado, si bien funcionarios valoran la preparación y adecuaciones que fueron parte del proceso de transición, así como el manejo poco mediático, estas acciones son asociadas a una transición que, buscando generar un menor impacto público, logró menor impacto en cuanto a las innovaciones propuestas en la etapa de diseño, produciendo una sensación de continuidad.

En consecuencia, la transición no habría permitido poner en práctica y extraer todas las potencialidades del instrumento.

Se valora como una etapa de afianzamiento y puesta en marcha del nuevo proceso de medición y construcción de información más que de desarrollo en su total potencial del instrumento y el sistema en el cual se enmarca.

Reflexiones finales

El proceso de transición ha favorecido un paso gradual y ordenado al nuevo instrumento. Así, el trabajo desarrollado comprende acciones, negociaciones y decisiones que han hecho posible la entrada en operación del RSH. Es posible inferir que estas modificaciones, así como la práctica de focalización que propone el RSH, asumen un supuesto central: la existencia de un Estado capaz de identificar y emitir un juicio certero acerca de la condición social de los ciudadanos.

La operatoria del nuevo instrumento favorecería, en alguna medida, la confiabilidad en la información. Mayor capacidad y frecuencia de actualización de información, preponderancia de fuentes institucionales, así como una relación, en teoría, bidireccional con el Estado, favorecen una relación más fluida y transparente.

Por un lado, es destacable el hecho de que las valoraciones atribuidas por los funcionarios a las modificaciones propuestas por el nuevo instrumento sean positivas, pero por otro lado se debe tener en cuenta que no es clara la comprensión del RSH como parte de un sistema mayor.

Si bien una primera fase de instalación es comprendida como cumplida y exitosa, la transición hacia el RSH todavía no habría logrado extraer y articular todas las potencialidades del instrumento. Es valorada como una etapa de instalación en que se ha puesto en marcha el nuevo proceso de medición y construcción de información más que de despliegue en total envergadura, tanto del instrumento como del sistema en el cual se enmarca.

Es factible afirmar que un importante desafío ante futuras innovaciones de política pública en este ámbito refiere a pensar las necesidades del ejercicio de selección de beneficiarios en función de las potencialidades que tendría un nuevo ejercicio y no exclusivamente desde lo que se hace y ha hecho históricamente una determinada institución.

Es un desafío permanente, al mismo tiempo, avanzar en niveles más amplios de participación y en mecanismos que favorezcan la inclusión de un mayor número de actores en el intercambio de ideas, favoreciendo, de este modo, una política pública más precisa y pertinente a los requerimientos.

A raíz de todo lo anterior es posible sugerir propuestas para abordar los principales desafíos que se han identificado a lo largo de este estudio:

1. Diseñar estrategias de socialización e implementación diferenciales del nuevo instrumento, abordando sus potencialidades. La demanda por un nuevo instrumento y su valoración como un aporte no es similar entre ofertas públicas centradas en transferencias monetarias y aquellas que gestionan programas de mayor alcance.

2. Ampliar las instancias de capacitación. Si bien existen prácticas consistentes con su espíritu, no necesariamente hay claridad de las potencialidades que ofrece el Sistema de Selección de Beneficiarios en su conjunto. Se recomienda priorizar a sectores y funcionarios abocados a labores operativas en el ejercicio de selección de beneficiarios.

3. Revisar e identificar mecanismos para favorecer la consistencia entre el nuevo instrumento y la política social ofrecida. Dado que el RSH propone una nueva lógica para el ejercicio de focalización y tratamiento de beneficiarios, la política social debe acompañar este proceso. De lo contrario, se producen inconsistencias que redundan en prácticas de continuidad entre el nuevo instrumento y su antecesor.

4. Establecer un mecanismo para evaluar el grado de error del instrumento y definir el nivel aceptable. Esto, con el fin de facilitar y transparentar el debate acerca del funcionamiento y efectividad de este instrumento.

5. Evaluar el grado de efectividad de la plataforma online de atención ciudadana. Es un desafío establecer cuál es la relación que los ciudadanos establecen con esta plataforma y cuál es su aporte concreto en transparencia y fluidez.

Bibliografía

- **Adelantado, José; Scherer, Elenise (2008).** Desigualdad, democracia y políticas sociales focalizadas en América Latina. Revista Chilena de Administración Pública, Vol (11), pp.117-134.
- **Comando Presidencial Michelle Bachelet (2013).** Chile de Todos. Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2014-2018.
- **Flores, Rodrigo. (2009).** Observando observadores. Una introducción a las técnicas cualitativas de investigación social. Santiago, Chile.
- **Fusupo (2010).** Voces de la pobreza. Significados, representaciones y sentir de personas en situación de pobreza a lo largo de Chile. Santiago, Chile.
- **Fusupo (2013).** Umbrales sociales para Chile. Una nueva mirada sobre la pobreza. Chile.
- **Glaser, B. G. y Strauss, A. L. (1967).** The discovery of grounded theory.
- **Henoah, Paulina; Troncoso, Rodrigo; Valdívieso, Ercos (2010).** Evolución de la pobreza y focalización de los subsidios. ¿Por qué hay más pobres en Chile? Serie Informe Social, 130.
- **Herrera, Rodrigo; Osvaldo Larrañaga & Amanda Telias (2010).** "La Ficha de Protección Social". Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- **Larrañaga, Osvaldo; Falck, Denise; Herrera, Rodrigo; Telias, Amanda (2014)** "De la Ficha de Protección Social a la Reforma de la Focalización". Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Pnud).
- **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 (2016).** Guía de procedimiento para actualizar, rectificar o complementar información al Registro Social de Hogares.
- **Ministerio de Desarrollo Social (2015).** Informe de Desarrollo Social 2015. Santiago.
- **Ministerio de Desarrollo Social (2015).** Cuenta pública 2015. Santiago.
- **Ministerio de Desarrollo Social (2015).** Registro Social de Hogares. Sistema de apoyo a la selección de usuarios de prestaciones sociales. Presentación Power Point, OIRS-Seremi MDS.
- **Ministerio de Desarrollo Social (2015).** Resolución Exenta N°: 0486.
- **Ministerio de Desarrollo Social. (2015).** Resolución Exenta N°: 0487.
- **Ministerio de Desarrollo Social. (2015).** Resolución Exenta N°: 01128.
- **Ramos, Claudio (2016).** La producción de la pobreza como objeto de gobierno. Ediciones Universidad Alberto Hurtado. Santiago, Chile.
- **Strauss, A. (1984).** Chronic illness and the quality of life.
- **Subsecretaría de Previsión Social (2015).** Nota técnica N°3. Sistema de Pensiones Solidarias (SPS) a 7 años de su implementación 2008-2015.

LAS ENCRUCIJADAS DE LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA: EXPERIENCIAS CON EL PROGRAMA DE INGRESO ÉTICO FAMILIAR

Diego Weinstein Balmaceda¹, Universidad de Chile

Recursos (20) - Ingreso Ético Familiar - Ministeric x +

No es seguro | www.ingresoetico.gob.cl/que-es-ief/

INGRESO ÉTICO FAMILIAR

Un apoyo continuo al esfuerzo de las familias más vulnerables.

- Inicio
- Qué es el Ingreso Ético Familiar
- A quién está dirigido
- Cómo Funciona

Inicio > Qué es Ingreso Ético Familiar

¿Qué es el Ingreso Ético Familiar?

Ingreso Ético Familiar

Gobierno de Chile

Es un beneficio que otorga el Estado a las familias de menores ingresos, vulnerables con el objetivo de superar su situación de pobreza.

Funciona a través de programas que operan en el ámbito social y laboral, promoviendo la autonomía y potenciando además la incorporación al mundo del trabajo. Esto se logra a través de la entrega de bonos de acuerdo a los deberes, en áreas de vulnerabilidad.

El Ingreso Ético Familiar está dirigido a las familias que viven en nuestro país.

Entrega herramientas para que las familias puedan superar por ellas mismas su situación de pobreza, mediante un apoyo económico, social y laboral.

Esta dirige a las familias de extrema pobreza y también a aquellas que se encuentran en situación de vulnerabilidad y cumplan alguna de las siguientes condiciones:

- Tener 65 o más años de edad y estar en situación de pobreza o vulnerabilidad.
- Ser menor de edad cuyo adulto significativo se encuentre privado de libertad. En ese caso, sus cuidadores también pueden ser beneficiarios del Ingreso Ético Familiar.

Resumen

El presente artículo pretende analizar los efectos del programa Seguridades y Oportunidades, conocido como Ingreso Ético Familiar (IEF), en sus usuarios, para determinar en qué medida este programa propicia o no procesos sostenidos de superación de la pobreza en Chile. El análisis demuestra que existen múltiples obstáculos y limitaciones para cumplir ese objetivo. Los distintos componentes del programa contribuyen a aliviar ciertas condiciones y gracias a él se producen ciertos logros, pero no se garantiza la superación de la vulnerabilidad estructural de los hogares pobres. Al seguir inscritos en una concepción minimalista de la política social en el marco de un Estado subsidiario, estos programas compensan déficits transitoriamente, pero no generan procesos de integración duraderos ni de movilidad social, ya sea por la vía del acceso a empleos formales estables o a través de la generación de microemprendimientos sustentables para generar ingresos. Para salir de la pobreza no basta con garantizar condiciones mínimas ni sólo transferir herramientas a la población pobre para que ellos mismos sean capaces de resolver su situación. Es imperioso fortalecer la protección pública desde una acción redistributiva que garantice y universalice derechos sociales, así como mecanismos efectivos que permitan acceder a mayores oportunidades de empleos de calidad o condiciones más equitativas y seguras para iniciar emprendimientos, con el fin de generar procesos de ciudadanía y promoción social para todos, propiciando a la vez mecanismos de cohesión social.

Palabras clave: programas sociales, microemprendimientos, alivio a la pobreza, integración compensatoria, bloqueos a la movilidad social.

¹ Psicólogo de la Universidad Diego Portales. El presente artículo está basado en una investigación que dio lugar a la tesis "Las encrucijadas de la superación de la pobreza: experiencias con el programa de Ingreso Ético Familiar" para optar al grado de Magister en Ciencias Sociales con mención en Sociología de la Modernización, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile. Profesor guía: Carlos Ruiz Encina. Esta investigación contó con el apoyo de una Beca Conicyt para Magister Nacional 2014.

Introducción

En los últimos 25 años, Chile ha experimentado un fuerte y sostenido crecimiento económico, con un consiguiente progreso en las condiciones materiales de vida promedio de la población y una reducción significativa de los niveles de pobreza. La pobreza monetaria absoluta por ingresos pasó de un 38,6% en 1990 a un 11,7% en 2015, y de un 13% a un 3,5% en 2015 si se considera la pobreza extrema o indigencia (Casen, 2015). A su vez, la pobreza multidimensional ha ido incorporando nuevas dimensiones en su medición y confirma esta tendencia a la baja desde que comenzó este registro, pasando de un 27,5% en 2009 a un 20,9% en 2015. Estos avances en materia de lucha contra la pobreza e indicadores de desarrollo humano y social están en parte ligados a un importante crecimiento en el producto interno bruto, pero también a políticas sociales implementadas a partir de los años '90, que incluyeron inversiones en el sistema educativo, sanitario, en vivienda y un incremento de las transferencias monetarias que reciben los hogares vulnerables (Raczynski, 2008 y Cecchini y Madariaga, 2011).

No obstante, pese a la modernización capitalista del país y sus avances, persisten altos niveles de desigualdad, medidos en términos de pobreza relativa, distribución del ingreso monetario y barreras a la movilidad social. Chile continúa siendo uno de los países más desiguales de Latinoamérica, con una fuerte segmentación social. El coeficiente de Gini de la distri-

bución del ingreso per cápita del hogar se eleva sobre un 50%, el más alto entre los países de la Oecd, que en promedio presentan un Gini de sólo 31%. El 1% más rico de la población concentra más del 30% de los ingresos y si se excluye al 10% más rico, la desigualdad se reduciría al punto de transformar a Chile en el país más igualitario de Latinoamérica. Hoy, Chile es el cuarto país más desigual de la región más desigual del mundo (Cepal, 2010 y Pnud, 2017).

Durante la transición democrática se ha buscado revertir la fuerte segmentación social heredada del periodo dictatorial y la introducción del neoliberalismo, el cual redujo drásticamente el tamaño del Estado y del gasto social (Ruiz y Boccardo, 2014). Se apuntó a reactivar la red pública de protección social y para ello se aumentó el gasto público considerablemente. Se tomaron medidas para mejorar la calidad de la educación, se introdujo un esquema de garantías de salud, un sistema de protección social exclusivo para la primera infancia (Chile Crece Contigo), un sistema de protección integral e intersectorial contra la pobreza (Chile Solidario) y una reforma previsional que contempla un esquema solidario de pensiones (Robles, 2011). También se intentó mejorar el mecanismo de focalización de las políticas públicas a través del desarrollo de Fichas de Protección Social y sistemas de registro más eficientes, como es el nuevo Registro Social de Hogares, para la identificación y acceso de los usuarios, así como incorpo-

rar una medición multidimensional de la pobreza que incluya nuevas dimensiones en su análisis y no sólo los ingresos.

A partir de los años 2000, las reformas y nuevas políticas de protección social generadas, entre las que se incluyen los programas de transferencias monetarias condicionadas promovidos por agencias internacionales como el Banco Mundial, han intentado producir cierta mejoría distributiva y conectar a las personas en situación de pobreza con los servicios públicos. Se ha buscado ir incluyendo a más sectores vulnerables al sistema de protección social, que a su vez ha ido creciendo y se ha ido articulando intersectorialmente (Larrañaga y Contreras, 2015). El programa Chile Solidario, creado en el año 2002, buscó apoyar a las familias en extrema pobreza que no estaban eficientemente incorporadas a las redes de asistencia. Se propuso abordar las diferentes dimensiones en que se expresa la pobreza en lugar de concebirla únicamente como una carencia de ingresos. Se diseñaron dispositivos de apoyo familiar, de acompañamiento psicosocial para el desarrollo de las competencias necesarias para superar la pobreza y comenzó la entrega de transferencias monetarias condicionadas, para así pasar de la asistencia social a la generación de capacidades (Robles, 2011). Si bien este programa permitió, efectivamente, un puente entre estas familias vulnerables y el Estado y sus programas sociales, no ayudó ni incidió claramente en el aumento de los niveles promedio de empleos e ingresos de los participantes².

Estos hogares, pese a estar mayormente atendidos y conectados, continuaron presentando una alta vulnerabilidad asociada a las inestabilidades que se experimentan en la situación de empleo. Es por esto que a partir del año 2013 comienza a implementarse el programa Seguridades y Oportunidades, conocido como Ingreso Ético Familiar (IEF), el cual amplía las transferencias monetarias hacia las familias y genera nuevos dispositivos de intervención que buscan potenciar la generación autónoma de ingresos como herramienta principal para terminar con la pobreza extrema, apuntando así a la promoción social y no sólo a la protección social. El objetivo es potenciar el aspecto socio-laboral, que no fue lo suficientemente exitoso en el programa anterior, a través de apoyos y herramientas durante dos años de intervención para que las personas puedan alcanzar mayores capacidades para generar ingresos, ya sea de forma dependiente o independiente. Complementariamente, se hace entrega de transferencias monetarias, parte de las cuales están condicionadas al cumplimiento de deberes en los ámbitos de salud, educación y trabajo (Henochoa y Troncoso, 2013).

Estas nuevas políticas públicas de protección social creadas en Chile en forma sucesiva durante los años 2000 buscan ampliar coberturas, incrementar los montos de las transferencias, otorgar mayores beneficios, generar promoción social y erradicar definitivamente la pobreza. No obstante, continúan siendo políticas de

² Al respecto, se han realizado numerosos estudios y evaluaciones: Cohen y Villatoro, 2006; Villatoro, 2007; Peticara, 2007; Raczynski, 2008; Trucco y Nun, 2008; Galasso y Carneiro, 2008; Hoces, 2008; Mideplan, 2009 y Larrañaga, Contreras y Ruiz-Tagle, 2009 y 2012.

corte liberal basadas en el paradigma de la focalización del gasto social y un Estado residual subsidiario que entrega asistencia puntual y un set de subsidios a los sujetos, gracias a lo que se terminan privilegiando intervenciones de tipo individual, en algunos casos familiar y en muy pocos casos desde enfoques comunitarios y participativos. La concepción de “pobreza” que está a la base de estos programas oficiales, focalizada por lo general en los más pobres y en los vulnerables, no incorpora la perspectiva relacional ni subjetiva para abordar el fenómeno de la pobreza y se define de manera normativa y absoluta respecto de estándares fijados por expertos pese a la ampliación reciente de sus dimensiones. Así, a través de mediciones de la pobreza estadística se ha buscado obtener índices que permitan definir un umbral de pobreza y de esa manera decir quiénes son pobres y quiénes no lo son (Paugam, 2007 y Ramos, 2016).

Es necesario entonces evaluar, analizar y discutir los logros, avances, resultados y deudas de estas políticas públicas de intervención en pobreza. Tal como se señaló, se han hecho evaluaciones de estos programas, pero predominan las investigaciones de tipo cuantitativo que refuerzan una visión tecnocrática y economista de la pobreza (Borzutzky, Sanhueza y Sehnbruch, 2014). Dado lo reciente del programa de Ingreso Ético Familiar, del cual están empezando a egresar las primeras cohortes de beneficiarios, es preciso ir estudiando sus logros, sus avances, sus fracasos, promesas incumplidas, aportes y limitaciones, lo que se ha hecho de modo exploratorio e incipiente sin tener aún conclusiones definitivas, lógicamente. Siguen faltando más estudios cualitativos o mixtos que evalúen el impacto

y los efectos subjetivos de los programas focalizados de intervención en pobreza (Martínez y Palacios, 1996; FSP, 2010 y Flores, 2014). En Chile existe poca evaluación de impacto integral de la política pública implementada, lo que ha incidido en la formulación a veces equivocada y sesgada de ciertos programas e instrumentos que continúan siendo ineficaces (Daher, 2015). En definitiva, siguen faltando evaluaciones que aborden las dimensiones subjetivas y relacionales de la pobreza.

Esta investigación se propuso, entonces, abordar y estudiar esta brecha, especialmente a partir de los significados y las percepciones de las personas usuarias y que están en situación de pobreza y vulnerabilidad social. El interés fue estudiar y conocer los significados sociales que den cuenta de los sentidos que las personas construyen desde sus vivencias como usuarios de estos programas diseñados generalmente desde una lógica tecnocrática de expertos. Para alcanzar este objetivo se realizó un estudio sobre los efectos subjetivos generados por los programas públicos focalizados de intervención en pobreza en los propios usuarios, los cuales significan de diverso modo sus usos, sus utilidades, sus eventuales aportes, sus limitaciones y promesas, entre otras variables. Se pretende así aportar a la reflexión sobre los factores que generan la pobreza y producen su persistencia, avanzar en el conocimiento de los efectos subjetivos, promesas y expectativas que generan estos programas, y discutir sobre las posibilidades y barreras existentes para la integración y la movilidad social de estos usuarios, con el fin de analizar la pobreza en función de su lugar en la estructura social. En síntesis, interesa indagar respecto a: ¿cuáles son los efectos que producen

en los usuarios estos programas de intervención social con población vulnerable? ¿Qué herramientas y mejoras logran los usuarios al ser beneficiarios de las distintas prestaciones contempladas en estos programas? ¿Qué limitaciones y barreras existen? ¿Se produce un alivio, una reducción o una superación de la pobreza?

Estrategia Metodológica

Para este estudio se realizó una investigación cualitativa de tipo comprensiva e interpretativa, que se centró en estudiar la significación cultural y los efectos subjetivos de la pobreza, con el objetivo de comprender y analizar los significados que las personas usuarias de la política pública para la superación de la pobreza construyen en base a su experiencia y participación en estos programas, para así poder determinar sus valoraciones, expectativas, vivencias y percepciones. El análisis se enfocó en la construcción o significación cultural actual de la pobreza, sus manifestaciones, el sentido y la subjetividad del hablante en su articulación con su posición en la estructura social, para así aportar a la reflexión sobre las formas de concebir y superar la pobreza en Chile, vinculándola con la desigualdad y la exclusión social en tanto conceptos interrelacionados que permiten comprender su sociogénesis y su persistencia (Tilly, 2000).

Se buscó conocer qué sentido tuvo el programa para sus protagonistas a través de la descripción y percepción de sus participantes, quienes relataron qué significó ser usuario y participar en este caso de los programas Chile Solidario (en algunos de los entrevistados) y Seguridades y Oportunidades (más conocido como Ingreso Ético Familiar), del cual todos los entrevistado eran usuarios, algunos todavía terminando el programa y otros habiendo egresado hace menos de un año al momento de hacer las entrevistas. Se privilegió la singularización de estos testimonios aportados por medio de entrevistas en profundidad, con consentimiento informado, realizadas en cinco comunas de la región Metropolitana: El Bosque, San Joaquín, Peñalolén, Til Til y San Pedro, es decir, tres comunas urbanas y dos rurales. En estos relatos se despliegan imaginarios en torno a las consecuencias y efectos del programa, así como estructuras de valor y orden social (orden, normalidad y deber ser), y percepciones sobre desigualdad y justicia social, las que aparecieron en los distintos relatos de los 19 usuarios (12 usuarias y siete usuarios) que fueron entrevistados en estas comunas entre los meses de septiembre de 2015 y septiembre de 2016. En paralelo, se entrevistaron en las mismas comunas a 16 apoyos técnicos de estos programas (ocho apoyos familiares y ocho apoyos laborales) para contrastar, contextualizar, validar o refutar lo aseverado en los testimonios aportados por los usuarios³.

³ Complementariamente, se revisaron y analizaron tesis, informes, estudios, bases de datos y documentos de instituciones gubernamentales tales como Ministerio de Desarrollo Social y Fosis, encuestas Casen y Panel Casen, la Encuesta de Presupuestos Familiares, así como datos del Pnud, Cepal, Oede, Banco Mundial, Banco Interamericano del Desarrollo y FAO, los que fueron integrados en el análisis comprensivo.

Se optó por un muestreo de tipo cualitativo estructural y se utilizó como estrategia el análisis sociológico del habla o del discurso, para captar el sentido del habla y la estructura que soporta la generación del mismo (Canales, 2014). Esto, pues en el habla emerge la subjetividad y la sociedad, es decir, el contexto del hablante en tanto posición en la estructura social. Las categorías de análisis se construyeron y emergieron desde los discursos analizados y desde las insurgencias del objeto. Se pasa, entonces, de la escucha a la estructuración y a la esquematización de relaciones que van emergiendo mediante el trabajo de análisis que jerarquiza, agrupan y organizan tópicos articulados y relacionados. Se hacen esquemas entre los temas y se organiza y compone así un conjunto estructurado y coherente de elementos en base a categorías, desde lo singular y concreto de la experiencia hasta lo abstracto y conceptual sustentado en regularidades, redundancias y resonancias presentes en elementos del material empírico analizado. Por último, es necesario señalar que las comunas fueron seleccionadas tanto por la facilidad y viabilidad del acceso a ellas mediante redes institucionales como por sus niveles de pobreza medida con la nueva metodología de estimación de la pobreza por ingresos a nivel comunal y por sus diferencias entre sí, dispersión territorial, singularidad y representatividad estructural, entre otros criterios. De los 19 usuarios entrevistados, 15 recibieron todas las prestaciones y subsidios que contemplan estos programas durante los dos años que dura su ejecución. Fueron seleccionados y contactados por el equipo técnico ejecutor del programa en cada municipalidad en tanto representan casos de usuarios que completaron el programa en forma ínte-

gra, recibiendo todas o gran parte de sus prestaciones y subsidios contemplados.

Resultados

Esta investigación generó conocimiento respecto a la forma en que las personas en situación de pobreza llevan su vida, cómo sufren y enfrentan las situaciones de escasez, cómo toman sus decisiones, entre ellas las laborales, y cómo estas se ven afectadas por las intervenciones y subsidios del Estado. Se analizan sus logros, fracasos y frustraciones, y cuáles son las barreras y obstáculos que enfrentan y los medios que utilizan para escapar de la pobreza.

1. El reclutamiento ¿premio o suerte?

El acceso a estos programas para la superación de la pobreza es problemático, complejo y genera dudas entre usuarios y técnicos. En los testimonios recogidos se hacen visibles muchas incertidumbres y confusiones respecto a cómo fueron seleccionados para acceder a estos programas, cuáles son los criterios, los requisitos, cómo se estructuran los puntajes, etc. Dada la focalización existente, el sistema de fichas y encuestas para determinar el nivel de pobreza ha permeado profundamente en la subjetividad de las personas, incidiendo en sus conductas, en el relato que hacen respecto a su situación, en el léxico y etiquetas que emplean para sí mismos.

Una parte de los entrevistados señala que fueron elegidos y escogidos por el

gobierno, seleccionados desde “arriba” dado su puntaje; otros, en cambio, fueron a inscribirse, informarse y postular a su municipalidad. En algunos casos hay conciencia de cierta racionalidad técnica que existiría en cuanto a que tener cierta situación social permite acceder a beneficios y prestaciones, pero en otros casos el azar y lo inesperado parecen predominar en sus explicaciones de cómo accedieron. Junto al significativo “ganarme” o “ganarse” un subsidio, aparece con insistencia la expresión “me salió”, “salí ahora en este programa”, “me saqué la lavadora en este curso”, como si fuera un golpe de suerte o un premio aleatorio que se puede o no obtener en un momento, un lugar por el que se compete. Nada de esto está relacionado con la idea de acceso a un programa que responde a ciertos criterios y condiciones estipuladas acorde a cierta racionalidad y justicia social, a cierta lógica de derechos sociales garantizados. Para acceder, los usuarios relatan que es necesario conocer muy bien los mecanismos de acceso, los

procedimientos, las llaves que abren las puertas. Se recogieron diversos “trucos” y mecanismos que se emplean para postular y acceder a estos programas, muchos de los cuales son provistos y transferidos por los mismos técnicos de la municipalidad, que conocen los atolladeros administrativos e incluso inciden en la gestión de las postulaciones de los usuarios. De este modo, el sistema de focalización ha ido generando problemas, malestares, resentimientos entre los sujetos. Se denuncian múltiples acusaciones de corrupción burocrática administrativa y perversión de este sistema, así como un uso ya institucionalizado de la mentira por parte de los usuarios para acceder a los programas y sus beneficios. Entre usuarios se acusan de pervertir la lógica y el sentido del programa, pues se mostrarían en algunos casos como “falsos pobres”, declarando cosas ficticias sobre sí, manipulando la información, utilizando trucos ilegítimos para acceder a los beneficios, aprovechándose del sistema:

“Yo creo que no están bien hechas las fichas, es fácil mentir porque obviamente avisan: ¿Va a estar en la casa? Entonces la gente sacaba las teles en ese entonces, sacaba todo lo que era de valor, po’, hasta el refrigerador salía de ahí de la casa o se conseguían casa y que le fueran a hacer la encuesta a otra casa, si eso pasa”

(Jacinta, 38 años, El Bosque).

Esto genera desconfianza, un malestar y una división entre, por un lado, los que quieren surgir desde abajo y dicen operar con una lógica más solidaria de distribución de los recursos existentes, con el objetivo próximo de dejar de recibir asistencia y subsidios para salir de la pobreza; y por otro, los que se aprovechan del sistema y acaparan recursos para ellos sin escrúpulos. Están los que se auto conciben moralmente como “buenos pobres”, que se informan, postulan, se movilizan

y buscan acceder con medios legítimos y por necesidades a estos programas, apelando a una lógica del mérito y de la justicia social, quienes se enfrentan a los “malos pobres” que viven del sistema usando “pillerías”, mentiras, trucos deshonestos y artilugios. Por lo que se desprende de sus experiencias anteriores de frustración al intentar acceder, estos “buenos pobres” fueron excluidos del apoyo estatal por su mayor auto solvencia. No calificaban por ser pobres asentados que en el pasado

obtenían altos puntajes en las Fichas de Protección Social. Pero ahora, con este nuevo programa IEF, sí lograron acceder al no focalizarse este exclusivamente en la extrema pobreza, cuestión que seguirá teniendo variaciones con el nuevo Registro Social de Hogares, que intenta una nueva respuesta al problema de la focalización y la estratificación.

Ahora bien, no sólo es denunciada la corrupción horizontal entre pares, sino también la corrupción vertical entre lo es-

tatal, lo municipal y algunos vecinos que obtienen privilegios y pervierten el sistema de focalización, haciendo dudar de la transparencia, objetividad y confiabilidad de los sistemas de registro. Mediante estos mecanismos fraudulentos, algunos “falsos pobres” siguen apareciendo como beneficiarios, como si fueran pobres crónicos. Se denuncia que en las distintas comunas muchos vecinos tienen “santos en la corte” y que existirían sistemas de “compadrazgo” en tanto corrupción institucionalizada y clientelar:

“Me da rabia, impotencia, aquí se arreglan los bigotes unos con otros, aquí es puro compadrazgo, la municipalidad es puro compadrazgo, puros arreglos y pillerías. Yo buscaba ayuda por varios lados pero a uno no le avisan, llevan a los compadres, el vecino amigo, el cuñado”

(Alicia, 45 años).

2. El distanciamiento relacional con el semejante

Muchos de los testimonios dan cuenta de una falta de red de apoyo y en muchos casos existe un contexto familiar adverso que no les provee apoyo a las personas en tanto red y que incluso puede llegar a hundirlas. En algunos casos, las situaciones se vuelven aún más complejas dado que el entorno barrial se percibe como inseguro, un lugar donde existen conflictos y problemas de convivencia. Aparejado a lo anterior, se aprecia en los relatos y vivencias de las personas cómo el modelo

neoliberal ha permeado profundamente en las subjetividades, en las formas de convivir con el otro, en la primacía del individualismo y la hegemonía de la esfera mercantil en la sociedad chilena. En las distintas comunas, ya sean rurales o urbanas, se repite en forma idéntica un patrón de pérdida de sociabilidad y solidaridad comunitaria, así como un predominio del encierro en el mundo privado. Además, se instala un miedo que paraliza, desconecta, inhibe el diálogo y el encuentro:

“Yo no converso mucho con la gente, soy onda mi casa, mi pega, mi casa y mi pega (...) y en mi cuadra cada uno vive su mundo, no se puede salir por la droga. ¿Es más sano andar exponiéndose o ‘buenos días, buenas tardes’ y saludar cordialmente a su vecino y vivir adentro en su metro cuadrado? (...) me resigné al país, me resigné a lo que me den (...) lo que importa es yo tener mi platita en el bolsillo, mis hijos sanitos y nada más, po”

(Rubén, 46 años).

Los usuarios que tienen más de 45 años atestiguan un cambio brusco que ha sufrido el país, una transformación donde la vocación de solidaridad ha ido desapareciendo. Se producen momentos de solidaridad, de unión e interacción sólo ante emergencias o desgracias puntuales en el barrio, no hay una organización estable de la comunidad. A nivel de participación en la vida comunitaria por la vía formal hay mucha desilusión dada la corrupción burocrática municipal estatal que se denuncia en el caso de las juntas de vecinos y otras organizaciones sociales a las que no se pertenece y que acaparan recursos para unos pocos. Se produce así una descreditaación de la participación social y política, así como de los dirigentes sociales. Además, se extiende el miedo a la represión policial, lo que trae como consecuencia que las personas sólo participan en acciones e iniciativas que no cuestionan las relaciones de poder, que no son problemáticas, conflictivas, tales como actividades de beneficencia, solidarias ante ciertas catástrofes o enfermedades que no tienen cobertura. Existe, entonces, una desconfianza de base instalada, una dificultad para vivir juntos, la cual va alejando a las personas entre sí y dejándolas aisladas. De este modo, la pobreza es una experiencia individual, en soledad, no es una experiencia de clase, no se apela a redes comunitarias de apoyo para superarla, prima el individualismo dada la destrucción del tejido social operada en el periodo dictatorial y consagrada con el neoliberalismo (Ruiz y Boccardo, 2014). Hay una desilusión fuerte respecto a lo comunitario y su potencia colectiva de mejorar un estado de cosas, que produce incluso una evitación de cualquier iniciativa que involucre resolver en conjunto con otros.

Se denuncia la corrupción estatal municipal, pero la decepción y desconfianza ante las juntas de vecinos y ante los mismos pares es aún mayor. Al generarse esta división entre “buenos” y “malos” pobres, reforzada por el sistema de focalización del Estado que distingue y selecciona entre sujetos que están en la misma posición en la estructura social, se produce un “miedo al otro”. Los entrevistados establecen una diferenciación dentro de los iguales, entre pares. Pero este “otro”, el “mal pobre”, no es un desconocido ni un extraño, es un igual, es familiar y extraño a la vez, por ende es un miedo intrapopular. Es un “otro” que es igual pero negado, lo que se proyecta en el extranjero inmigrante. El “mal pobre” es nombrado como “flaite”, ligado al tráfico de drogas, a la ilegalidad; son los “indecientes” o “sinvergüenzas”, son un habla sin voz, no dan su testimonio. En cambio, el “buen pobre” es aquel que acata el orden y se somete para sobrevivir. De este modo, el semejante y lo comunitario se desdibujan, prevaleciendo una atomización individual y una relación vertical y asimétrica con el Estado en desmedro de una reciprocidad entre vecinos: muchos usuarios señalaron que confían más en sus apoyos técnicos que en sus vecinos.

3. Una relación asimétrica: ¿quién y desde dónde se establecen los problemas a trabajar?

La metodología del programa es percibida como bastante estructurada y tanto usuarios como técnicos señalaron que el tiempo estipulado para cada sesión no está bien planificado. Existe, así, mucha dificultad en armonizar y sincronizar lo que son las expectativas y la racionalidad

tanto técnica, estatal, como la del sentido común del ciudadano, para generar un trabajo mutuamente beneficioso. De este modo, lo que se planifica a nivel central desde un escritorio no necesariamente corresponde a las necesidades cotidianas de las personas (Arriagada y Mathivet, 2007). Esto produce que en muchas de las sesiones planificadas, dada la situación de vulnerabilidad y de múltiples carencias existente en los usuarios, la sesión se desborda de otras problemáticas que los técnicos deben intentar contener a nivel emocional apelando a otras herramientas y recursos existentes, dejando de lado la planificación indicada en la metodología. Como veremos, los usuarios han incorporado ciertas conductas mediante la exigencia de la condicionalidad y corresponsabilidad de derechos y obligaciones, lo que no implica que una vez que se termine el programa mantengan e incorporen estas conductas en forma perdurable.

Los usuarios refieren condiciones de hacinamiento, de no contar con un lugar adecuado para vivir; enfermedades no atendidas debidamente; frecuentes periodos de cesantía dado algunos cambios en el mercado laboral y en las competencias requeridas, como es el uso de la tecnología; periodos de inseguridad económica; acumulación de deudas; subsistencia basada en el sueldo mínimo o en trabajos esporádicos, especialmente en los sectores rurales, lo que va profundizando una relación de dependencia hacia los subsidios estatales y generando obstáculos para la mejora de su situación. Cuando estas situaciones se suman, se potencian y producen una desestructuración y falta de control de las personas frente a sus circunstancias de vida, un hundimiento. Frente a estas problemáticas, el programa

no entrega soluciones integrales y definitivas en tanto no está articulado intersectorialmente con otros programas, lo que deja muchas de estas situaciones sin respuesta. Dado el presupuesto acotado con que cuentan estos programas y su lógica y estrategia de intervención, se concentran en ciertas temáticas que son abordadas y priorizadas desde metodologías elaboradas por los planificadores de las políticas públicas, las cuales no necesariamente resuelven el grueso de las problemáticas que experimentan cotidianamente los usuarios, por lo que no son eficaces. Los usuarios que se beneficiarán de estos programas y que requieren de ciertos apoyos no participan ni inciden con su voz y testimonio en el diseño y formulación de los programas y sus contenidos (Flores, 2014 y Ramos, 2016).

4. El agradecimiento como efecto y disposición subjetiva

Ahora bien, los usuarios expresan un agradecimiento y una conformidad con el programa en líneas generales, el cual según ellos les abrió puertas y les generó un impulso importante. Cabe recordar que se entrevistaron casos “exitosos” que egresaron del programa, del cual cumplieron todas sus etapas y recibieron globalmente todas las prestaciones que contempla. Sienten que aprendieron bastante, en algunos casos volvieron a estudiar, se conectaron con redes y servicios y salieron del aislamiento en el que se encontraban. El programa busca, por un lado, habilitarlos, transferirles recursos, herramientas y habilidades para que puedan trabajar, acceder a cursos; y por otro lado, genera un efecto psicológico afectivo al fortalecer su personalidad y su autoestima al ofrecer-

les un espacio de escucha, de contención, de desahogo y de apoyo personalizado. Cabe señalar también que este programa representa un desafío para la mayoría de los usuarios que no tienen educación secundaria completa: muchos experimentaron una fuerte tensión al inicio y durante gran parte del programa, en tanto significó una exigencia cognitiva importante de adquisición de aprendizajes y conocimientos nuevos, para la que en algunos casos les faltó tiempo a la hora de asimilar lo nuevo. Algunos de los entrevistados logran identificar continuidades y también novedades entre los distintos programas que han existido, como es el caso del programa Puente Chile Solidario y luego el programa Seguridades y Oportunidades (IEF). Algunos, incluso, ven un complemento y una lógica entre ambos para no generar cronicidad en la pobreza sino que un avance por etapas que se van evaluando. Con el IEF se percibe que el foco está en la salida laboral, en generar ingresos autónomos, para lo que se requiere un acompañamiento más técnico y específico y no sólo asistencia social.

Las transferencias monetarias son uno de los elementos e instrumentos centrales de estas nuevas políticas de protección social y generan efectos en los usuarios. Buscan proveer un ingreso extra durante dos años y su magnitud está en función de la cantidad de hijos por familia, de sus edades, así como de cumplir ciertos requisitos y controles que se exigen mensualmente. Estas pretenden estabilizar o aliviar la situación económica de la familia mientras otros componentes del programa, como son las capacitaciones, talleres y asesorías, van instalando en paralelo nuevas capacidades, desarrollando competencias y otorgando otros subsidios,

como es la postulación a insumos, cursos de capacitación y prestaciones, para que al finalizar el programa la familia pueda mejorar considerablemente su situación a través de la utilización de todo el set de subsidios y prestaciones entregados. En la lógica de la condicionalidad, estos bonos operan como incentivos y recompensas por cumplir con las exigencias del programa. Pretenden ir generando cambios de comportamientos y nuevas actitudes en los beneficiarios. Los usuarios mecanizan lo que deben hacer para recibir los bonos, que son una motivación importante para asistir y pertenecer al programa.

Durante los dos años que dura el programa, además de recibir transferencias, los usuarios reciben uno o dos de los apoyos existentes, el socio familiar (ASF) y/o el socio laboral (ASL) dependiendo de los casos, los que conforman el corazón de la metodología del programa. El trabajo con ambos apoyos es en paralelo, tanto en el domicilio de la familia como en dependencias de la municipalidad, con una frecuencia mensual. Con esta suma de apoyos e incentivos, para muchos de estos usuarios el programa representó un avance y un salto que modificó una sensación y una realidad que arrastraron por años, un cambio incluso de mentalidad, como veremos, que tuvo efectos positivos en sus biografías, en su autoestima, autovaloración y en sus familias, en algunos casos. A nivel de la significación, sentidos y experiencia que produce el programa para los usuarios, este permite por lo menos sobrevivir, no hay mayor queja ni molestia con lo que se les ofrece: se acepta y se valora. Ahora bien, las expectativas de promoción social, ejercicio de derechos y superación de la pobreza que constituyen la retórica del programa, sus promesas

y sus consignas de intervención, no son la vara con la que se mide la suficiencia y satisfacción con el programa por parte de las personas usuarias⁴. Estas más bien se conforman con un alivio de la pobreza sustentado en la reducción temporal del estrés económico vía bonos, una leve mejora respecto a su precaria condición anterior y el reforzamiento del auto concepto positivo, basado en el vínculo personal con el profesional de apoyo, lo que atenúa su posible insatisfacción con los resultados y logros del programa, como veremos. Por su parte, el profesional de apoyo cumple un papel en la adaptación y modulación de las expectativas hacia el programa, apoyando al usuario emocionalmente, suavizando sus condiciones de vida y sus exigencias (Rojas, 2010 y León, 2011).

5. Disciplinamiento moralizante: el valor del esfuerzo individual y la libertad tutelada

Desde ambos apoyos técnicos personalizados se van transfiriendo e inculcando nociones y conceptos que van siendo incorporados como léxico por los usuarios (León, 2011). Se va instalando ideológicamente la mentalidad de que al final, más que la cantidad y calidad de los apoyos y subsidios entregados por el Estado, lo que importa es el esfuerzo individual que se realiza a partir de lo recibido. Ese es el mensaje que vehiculizan ambos apoyos técnicos:

“Cada etapa que íbamos haciendo teníamos que ir cumpliéndola, cada meta que íbamos proponiendo, cada sueño que queríamos hacer teníamos que irlo cumpliendo (...) ese es el esfuerzo que uno tiene que poner, uno, ellos nos ayudan y nos dan el empuje mental, psicológicamente, intelectualmente, pero el que tiene que definir eso es uno, uno es el que tiene que formalizarse como persona y ponerle empeño”

(Miguel, 38 años, San Pedro).

A su vez, un efecto importante de estos programas es que generan una moralización en estas personas, un tutelaje, una forma de disciplina en tanto cambian

formas de pensar. Guían, inciden y producen o modelan subjetividades (Foucault, 2006 y Rojas, 2010):

⁴La evaluación anual que hace Dipres del programa se enfoca en lo cuantitativo, en el cumplimiento de ciertos indicadores de desempeño, cobertura y ejecución presupuestaria; no se evalúa desde un enfoque multidimensional la superación o no de la pobreza extrema, de forma autónoma y permanente, por parte de las familias que participan en el programa. Como veremos, se cumple con las sesiones estipuladas, se establece un plan familiar y laboral, se transfieren todos los bonos, pero no se asegura ni se logra una mejora sostenible de los ingresos a través de empleo independiente y/o dependiente.

“Me gustaban todas las ideas que me decía, te dicen cómo puedes seguir, cómo pensar, le enseñan, le dan para que uno valore las cosas realmente, uno tiene que someterse a lo que le están diciendo (...) nos enseñan a ser ordenados, a organizarnos, hasta cómo alimentarnos, lo enseñan como a vivir también a uno, nos dan hábitos, te explican las cosas, a uno la centran mucho, la van centrando más a uno en las cosas y ponerse más duros también con las cosas, yo antes era más al lote. Ellas me encausaron (...) es un reforzamiento para que usted vaya derecho, me mostraban una lectura, yo estaba perdida, me encabezaron y me ayudaron”

(Carmen, 43 años, San Joaquín).

En el marco del plan laboral que se establece, los usuarios pueden acceder a cursos y capacitaciones junto a la entrega de recursos para la compra de equipamiento y herramientas para generar microemprendimientos o acceder a programas y servicios de apoyo destinados a mejorar posibilidades de inserción en el mundo laboral dependiente. Los usuarios destacan el hecho de poder acceder a proyectos Fosis que ellos escogieron y que no les impusieron o que hayan tenido que tomar por necesidad, como es el caso de trabajos dependientes que a veces obtienen, que cubren necesidades pero que no necesariamente les interesan. Pese a estos aspectos aparentemente positivos que conlleva esta oportunidad a la que pueden optar, de mayor libertad y realización, no dejan de estar presentes los aspectos de moralización y subjetivación ya comentados: se trata de una libertad tutelada, de una

elección controlada y vigilada en tanto se hace lo que el programa indica, generando la ilusión de ciudadanos activos, libres, pensantes y preparados pero constreñidos dentro de los estándares que fija el programa. Se enfatiza la primacía del “orden” para formalizarse, centrarse y obtener beneficios. Se los controla y supervisa, se los incita a ser y comportarse de un cierto modo (Rojas, 2010). Se incide en los sujetos, quienes no ponen demasiada resistencia, valoran y agradecen lo que se les transmite y se auto conciben como desprovistos de saber inicialmente, por lo que se someten acriticamente a la metodología, a su visión, a su supuesto saber técnico. El Estado, por medio de este tipo de programas, ordena y gobierna a la población, regula, norma, disciplina, controla, somete, programa los deseos y las subjetividades, insertándose en la vida privada de cada hogar (Foucault, 2006):

“Ella va a mi casa a hacerme las clases, de todo le preguntan a usted, cómo yo hago mis cosas en el hogar, cómo me gano mis platas, cómo a los niños los atiende, cómo se portan los niños, esto se trata de todo lo que es dentro de la casa. Ella anotaba todo en su carpeta, en mi ficha. Me preguntan qué deseo yo pa’l futuro de mis nietos y qué deseo yo”

(Evelyn, 52 años, Til Til).

En síntesis, como vimos, a nivel ideológico se instala la concepción moral de que ser pobre y su posibilidad de superación pasa por un tema de culpa y responsabilidad individual, por ordenarse, formalizarse y saber ahorrar. El sistema económico, el mercado, el modelo de relaciones sociales o las estructuras existentes no son factores a considerar en la estrategia de superación de la pobreza. Desde la lógica de los programas imperantes, la pobreza radica en las limitaciones y carencias que presentan los sujetos pobres en sus capacidades y medios para satisfacer sus necesidades. Por ende, el objetivo de estos programas apunta a entregarles condiciones mínimas para aumentar sus capacidades deficientes y que así puedan potencialmente insertarse en el mercado y como consumidores (Bauman, 2000, Murillo, 2007 y Pérez Sáinz, 2016).

6. Dificultades post-programa: la experiencia fallida como emprendedores y la frágil inserción laboral

En la estrategia del programa, la conexión entre los dos apoyos y los subprogramas complementarios es fundamental para apostar a conseguir los objetivos que persigue el IEF. En ese sentido, la mayoría de los usuarios entrevistados pudieron acceder a los cursos y capacitaciones de “Fosis/Capital Semilla” o del “Apoyo Tu Plan Laboral”, que van en paralelo al trabajo de ambos apoyos. Son cursos intensivos que duran semanas, donde comparten con otros usuarios y obtienen herramientas

de trabajo para iniciar microemprendimientos; les enseñan estrategias de marketing así como educación financiera centrada en el paradigma del ahorro como la gran solución a la pobreza (Bazán Levy y Saraví, 2012). En el marco del plan laboral que se establece y construye con los apoyos, los usuarios pueden acceder a cursos y capacitaciones junto a la entrega de recursos para la compra de equipamiento y herramientas para generar microemprendimientos o acceder a programas y servicios de apoyo para mejorar posibilidades de inserción en el mundo laboral dependiente, estrategias que buscan superar las barreras de entrada al mercado laboral. Con esto se pretende incrementar la capacidad generadora de ingresos de la familia y hacerla sostenible y duradera en el tiempo, para que pueda salir y mantenerse por sus propios medios fuera de la pobreza. Sin embargo, no todos los usuarios entrevistados dan indicios de que su situación a nivel de ingresos cambió sustancialmente luego de acceder a esto.

Una buena porción de los usuarios entrevistados evidencia lo poco efectivas, duraderas e incompletas que son muchas de estas estrategias y herramientas que se transfieren. Se relatan experiencias no exitosas de desmotivación al bajar las ventas, casos donde los usuarios acceden a un beneficio por tomar algo, sin aprovecharlo a cabalidad pues para ello se requieren más elementos y otras condiciones para hacer sustentables en el tiempo estos proyectos de microemprendimientos y lo aprendido:

“Si yo pedí comprar algo es porque lo necesito, hay gente que le pasan la plata y se la gastan, po’. Una vecina en su casa puso un lavaseco y al final parece que después se aburrió, po’, no siguió, tampoco puso carteles para promocionarse. Otra vecina no enganchó, le dije que no se metiera con el horno para hacer pan amasado porque eso es un tiempo, no más, y todos venden, lo mismo que tejer, que además demora mucho, le dije que se tirara con cosas plásticas pues allá no se vende eso, no quiso (...) a muchos les faltó analizar si valía la pena el negocio o no valía la pena porque después muchos quebraban, po’. Me imagino que por eso es que vendían al final las cosas que obtuvieron en Fosis, porque al final no les resultó el negocio, no tenían a quién venderle, además que el negocio no es para todos, tampoco, o sea, uno puede tirarse al negocio y si no nació para eso va a fracasar siempre”

(Anabel, 37 años, comuna de San Pedro).

Sin un previo estudio de las posibilidades del mercado y sin las habilidades y conocimientos necesarios, hay una probabilidad alta de fracasar con estos microemprendimientos, que compiten a veces con Pymes o grandes empresas establecidas y dotadas de múltiples recursos para hacer frente a crisis económicas, inflación, contratiempos, obstáculos, accidentes que evidencian la inestabilidad y fragilidad de estos proyectos financiados con el Capital Semilla de Fosis. Algunos usuarios experimentaron desilusiones con el acceso a esta oferta al no quedar en los cursos que habían solicitado por falta de cupos o al quedar fuera de plazo por problemas de negligencias de sus apoyos técnicos. La

falta de cupos en cada municipio evidencian el presupuesto limitado que se le asigna a este tipo de políticas y programas. En zonas rurales existe una oferta aún mucho más limitada de cursos y servicios, además de problemas de transporte y horarios que dificultan el acceso efectivo. A su vez, en todas las comunas, los cursos que se ofrecen son muy poco innovadores, por lo que la real utilidad de estas herramientas a las que se puede acceder baja considerablemente y pierde efectividad al existir mucha competencia en ciertos rubros como son peluquería, corte y confección, servicios de alimentación, lavandería y venta de ropa, que fueron los más mencionados:

“En todos los programas del Fosis yo levanto la mano y pido algo que nunca me ha funcionado, que es Photoshop. Si yo supiera Photoshop se me abrirían las puertas más, se me amplía el mundo y me iría para arriba porque yo haría maravillas, pero no hay ni un curso, si no habría que pagar y no, las condiciones no se me dan a mí como para pagar. Siempre traen como lo básico, las máquinas de coser, repostería, peluquería”

(Jorge, 61 años, El Bosque).

Se hace complejo romper con el círculo de reproducción de la pobreza y la exclusión social si la oferta de cursos que se entrega es limitada y se ofrecen opciones muy convencionales, donde ya hay mucha competencia y por ende es poco auspicioso lo que podrán hacer con ese insumo nuevo, más allá de sobrevivir un tiempo. A esto se agrega que mucho de lo aprendido durante el programa se olvida una vez que se acaba y los usuarios vuelven a lo mismo de antes. Así, ideológicamente, se busca forjar una actitud emprendedora individual a través de la entrega de herramientas individuales agrupadas bajo los conceptos de ahorro, inversión, negocio, rubro, costos, insumos, planificación, marketing y competencia, que aparecen frecuentemente destacados en el discurso de los usuarios. No obstante, ante el egreso y fin del programa, muchos de los usuarios sienten que fue muy corto para las falencias que ellos traían al inicio y no logran internalizar y dominar bien los nuevos conceptos. Temen enfrentarse al mercado laboral y a la búsqueda de trabajo, no se sienten tan preparados ni siquiera para emprender algo propio e intentar surgir. No se aseguran condiciones para que estos emprendimientos se vuelvan sustentables ni para que haya mayores chances de obtener trabajos estables en un desigual mercado laboral. Desde estos programas no se incide y no se aseguran condiciones favorables y equitativas para el desempeño laboral y tampoco existen mecanismos de coordinación interminis-

teriales que pudieran asegurar cierta sustentabilidad y un piso mínimo de condiciones básicas para que puedan al menos afirmarse estos nuevos microemprendimientos. Si bien la lógica del capitalismo mercantil se internaliza y se adopta, no por ello las personas quedan habilitadas para competir en el mercado y mantenerse en él, especialmente con las barreras, disparidades y desigualdades que existen en su seno.

Como analizábamos, pese a ciertos logros del programa, a ciertas adquisiciones de contenidos, actitudes, conocimientos y herramientas que experimentan los usuarios, este presenta fallas y aspectos problemáticos que no generan superación duradera de la pobreza sino más bien su alivio momentáneo. Se evidencia en los testimonios recogidos una fragilidad post programa, especialmente cuando declinan los subsidios, el acceso preferente a la red de servicios y el apoyo constante de los asesores. Se termina el programa y muchos quedan con una sensación de desesperación al sentirse nuevamente desvalidos, como si el programa hubiera sido meramente un paliativo por un tiempo y que una vez que se acaba deja al usuario en el mismo lugar en el que se encontraba antes. Es así como en una importante porción de los testimonios se observa un estancamiento en relación a los emprendimientos iniciados con los fondos del Fosis:

“Estuvimos haciendo muebles, pero sinceramente no vi ganancias, lucas no vi, honestamente. Mi yerno ya no está trabajando en muebles y yo tampoco, estoy haciendo mi pega, no más (...) en el tiempo que nos fueron a supervisar salía algo de trabajo, pero ahora salen de vez en cuando, no más, las hacemos, pero no es una cosa que usted podría decir como algo complementario como de todos los días, no. No es un ingreso mensual, no. La gente ya no te hace tanto, no manda a hacer muebles, más los compra hoy en día hechos. Hicimos espacio en la casa para el negocio, pero se fue estancando (...) los “pololos” son de repente que salen, son más pa’ vecinos de repente que nos piden, nos mandan a hacer muebles de vez en cuando”

(Rubén, 46 años, Peñalolén).

La gran mayoría de estos microemprendimientos terminan teniendo poco tiraje y vuelo, pues en algunos casos hubo un mal análisis previo del mercado potencial y las dificultades de llevar un negocio y competir en el mercado terminan siendo irremontables. Como vemos, los usuarios intentan incorporar el nuevo ethos emprendedor, parecerlo, dado que es el nuevo arquetipo de movilidad social que se valora por la ideología actual, por sobre el antiguo modelo del trabajador empleado esforzado. Pero se trata de una experiencia fallida. Muchos terminan sintiendo que lo que emprendieron fue un poco inútil y reconocen que lo hicieron y lo mantuvieron un tiempo para mantener y optar a nuevos beneficios. Lo aprendido no se usa: los subsidios invertidos, las herramientas transferidas parecieran no instalar algo nuevo y duradero, su aporte termina siendo marginal en la generación de ingresos y se terminan quedando con sus trabajos o actividades informales anterior-

res, pese a su precariedad. El nuevo equipamiento adquirido se usa más para lo doméstico que para emprender un negocio y se usa en trabajos esporádicos informales, “pololos”. No se perciben cambios comportamentales y actitudinales que los saquen del patrón anterior, de ciertos hábitos y costumbres. La influencia del programa es poco significativa y por ende es poco probable que algo cambie en sus vidas respecto a su situación anterior, tal como sucede con el efecto de las transferencias, aunque sean condicionadas. Algunos, incluso, hacen los cursos sólo por algo instrumental, para conseguir el subsidio puntual, por una sola vez o las veces que puedan, para aliviar su situación pero sin generar cambios duraderos en sus ingresos, perpetuándose así un patrón de tipo asistencialista. Se cumple con la asistencia, con los cursos, luego se reciben los subsidios, se consumen y queda poco de la experiencia y de lo aprendido:

“Uno está criado en otro lado, te va bien un día vendiendo en la feria y uno gasta más. Esto era para que yo supiera llevar las platas, pero yo a mi edad nunca voy a saberla llevar, po’. Si me va bien yo me pongo a salir, me compro bebidas, yo soy fumador, fumo más (...) Ya no aplico nada de eso si ya terminó el curso, jajaja, era por el momento, por el curso, no más. Cuando estaba en el Fosis sí registraba, pero ahora no anoto nada, sigo igual. De hecho, lo que pedí en Fosis era lo mismo que yo vendía antes, yo sigo en la misma de siempre, no más. Yo quería que terminara luego el curso para recibir la plata para comprar eso para el negocio. Yo ya sabía del negocio, entonces estaba cabreado con las clases”

(Ernesto, 58 años, San Joaquín).

Los usuarios saben ordenarse y cumplir durante lo que duran los talleres y cursos para obtener los beneficios que se ofrecen a cambio. Pero una vez que estos cursos terminan, no se incorporan realmente los nuevos conocimientos transferidos, no hay un cambio real de conductas sino un uso instrumental de los recursos en muchos de los casos.

Existen, entonces, obstáculos importantes para una superación de la pobreza e integración completa y duradera al mercado laboral; estos programas no ofre-

cen respuesta a aquello. Un camino de solución más sólido y consistente al problema de la pobreza requiere de mayor coordinación entre distintos programas, políticas, ministerios, municipalidades, así como leyes y normas que equilibren un poco más las condiciones desiguales existentes. De este modo, pese a que las personas sienten que este programa les abrió puertas, saben que otras permanecen cerradas y se sienten bloqueadas y estancadas por ello, lo que les vuelve inútil lo aprendido y las hace sentirse invalidadas socialmente:

“Este programa Ético Familiar todo genial, pero cuando hay que hacer un trámite para algo: “ah, no sé, po, sálvese solo, no podemos hacer nada”. Yo aprendí harto, me ordené con las platas, tengo disciplina, me gané el Fosis, el Semilla, pero ¿qué saco con tener tanta sabiduría o cosas así si no dan permiso para trabajar? Este Ético Familiar te habla de los compromisos y metas, pero tiene que tener contactos con más comunas, con más cosas que abran puertas. Porque te capacitan pero te dejan ahí, po’. Entonces yo tuve que ingeniármelas para cómo joder al sistema. Engañé al sistema gracias a un contador pillo que tengo. Uno termina engañando al sistema si el sistema no quiere por la buena y obtuve así mi permiso de vendedor ambulante”

(Hugo, 45 años).

Se recurre nuevamente a ciertos trucos para evadir obstáculos, rozando la ilegalidad, intentando abrirse paso, pero llega un punto en que ciertas limitaciones y barreras, ciertos aspectos burocráti-

co-administrativos no se pueden vencer y terminan generando mucha frustración, impotencia, desilusión e incluso resentimiento:

“El sistema al pobre lo bloquea, bloquean a la gente humilde. ¿Sabe cuánto hay que pagar por piso para vender churros en el centro? Cuatrocientos mil pesos en la comuna de Santiago, por trabajar ahí, por tocar ese suelo. ¿Cómo va a surgir uno así? El gobierno debería abrir más puertas, que abran más puertas los sistemas, po’. Todos se lavan las manos, yo reclamaba y no, que ‘renta es autónomo a la municipalidad, que pertenece a Impuestos Internos y ellos a Contraloría’ y así te tramitan. Sé que hay personas flojas. Pero no deberían tramitar tanto. Para todo te tramitan. Para que hubiera menos pobreza: abrir puertas, en el sentido de permisos, y no cobrar tan caro. No les interesa que el pueblo surja, po’, los quieren mantener ahí. Por ejemplo, a los empresarios no les interesa que sus trabajadores, a quienes los capacitó, se independicen y surjan. No quiere, po’, quiere mantenerlo ahí, ignorante”

(Hugo, 45 años).

El mito de la igualdad de oportunidades se pone en tela de juicio en la experiencia de los usuarios en tanto para progresar, surgir, salir de la pobreza e integrarse en forma estable se requiere otro tipo de subsidios y apoyos que no pueden constituir meramente un alivio momentáneo como terminan siendo muchos de estos programas (Dubet, 2011). Las condiciones de inicio no son las mismas en los distintos sectores de la sociedad, por ende, para darle oportunidades reales a los que han sufrido situaciones de exclusión, privación y que no tienen ingresos económicos estables y seguros, es necesario ofrecerles un set de subsidios y herramientas completas, así como ciertas condiciones y autorizaciones administrativas especiales para que puedan realmente mantenerse en el mercado con cierta protección y no sucumbir ante la competencia y otros factores que pueden hacerlos volver a la situación de precariedad inicial, resultado que vuelve inútiles todos los subsidios transferidos (Álvarez Leguizamón, 2005 y 2011). A esto se agrega que en las zonas rurales, el problema de la movilización o transporte se presenta como un obstáculo importante que frena las posibilidades de recibir capacitaciones especializadas en usuarios que viven lejos de los centros

urbanos donde se dictan estos cursos. Ante la crudeza de la pobreza y sus múltiples factores, son distintos aspectos los que preocupan a los usuarios y generan obstáculos a la hora de pensar en su superación: la vivienda, la viudez, las pensiones bajas, el cuidado de hijos y nietos, la vejez, las enfermedades y una serie de factores que dificultan el acceso al trabajo o a poder capacitarse, emprender y hacer duradero un negocio. El modelo de Estado subsidiario que prevalece ofrece una débil protección, las pensiones son muy bajas, los subsidios a la vivienda también, todo se deja librado a la capacidad individual de ahorro y el Estado no se hace responsable, no protege a las familias a cabalidad ni les garantiza derechos (Barba, 2006). Todos estos elementos generan alta vulnerabilidad y desprotección, condicionando a que no se incorporen y prioricen los elementos y herramientas del programa. Los usuarios no pueden darles preferencia dado que su posible efecto de mejora, su promesa de superación y potencial movilidad social, no es inmediata. Ante la falta de acceso a servicios básicos, de coberturas, hay otras prioridades a resolver más urgentes que seguir la metodología del programa.

Reflexiones finales

Las nuevas políticas de protección social implementadas en Chile a partir de los años 2000 han generado cambios y efectos en la situación y problemática de la pobreza y en la forma de concebir la superación de la pobreza. Si bien lograron expandir la cobertura y los montos de los beneficios y prestaciones respecto de las políticas de los años '90, aún no logran una protección social progresiva que garantice derechos sociales universales capaces de cubrir a toda la población y sustituir en parte los mecanismos de mercado existentes (Sánchez, 2014). Estas continúan inscritas en el paradigma de la focalización neoliberal. A partir de los años 90, a medida que se empieza a erradicar o superar la miseria, la indigencia o extrema pobreza, el fenómeno de la "pobreza" empieza a ser un relato de casos, de trayectorias y ya no de clase, lo que corresponde a la lógica de focalización, regulación del gasto social y Estado subsidiario en tanto arreglo ideológico prevaleciente. No hay conjunto, el programa es caso a caso. Entramos en la era de la post miseria camino al desarrollo, en tanto se supera el problema de la miseria, de los campamentos y de la marginalidad mientras el país vive una modernización capitalista (Pressacco y Salvat, 2012). Por su parte, las formas de la exclusión y la integración cambian, generando nuevas distinciones sociales. Durante la transición postdictadura, el discurso tecnocrático y burocrático de la superación de la pobreza se articula en paralelo con la integración de los sectores populares al sistema por la vía del consumo, el endeudamiento, el

encadenamiento productivo terciarizado de la subcontratación (Camargo, 2007 y Ruiz y Boccardo, 2014). Mientras el país crece y los recursos aumentan, se supera la miseria como dato durante el neoliberalismo, se reduce la pobreza material, cada vez hay menos pobres, se sobrevive, mejoran las condiciones de vida promedio de los sectores populares, los que se integran en forma efectiva al mercado y al sistema, pero no se surge. Pese a tener mayor cobertura y a estar mayormente incorporados a las redes de protección y asistencia, estos sectores sociales experimentan procesos de precarización laboral, disparidades en la calidad de los servicios, ausencia de equipamiento comunitario y áreas verdes en sus lugares de residencia, así como procesos de segmentación, aislamiento y exclusión social que imposibilitan su movilidad social y son fuente de malestar, pues los mantienen viviendo en condiciones vulnerables. Todos estos factores se potencian generando condiciones que no permiten que el crecimiento económico sirva, una vez que se ha salido de la pobreza, para consolidar condiciones económicas seguras (Maldonado y Prieto, 2015). De este modo, superar la línea de la pobreza no garantiza integración social plena y estable. Cada vez hay menos pobres; no por eso mejor incluidos, siguen siendo pueblo (Canales, 2007 y Pérez Sáinz, 2016).

La intervención social pública puede terminar generando efectos adversos, perpetuando y acrecentando brechas socio-culturales y determinados patrones de

desigualdad. Su acción establece, fija y reproduce la distancia entre posiciones sociales y contribuye a modular y gobernar subjetividades, generando procesos en la psiquis de los intervenidos (Álvarez Leguizamón, 2005 y 2011). El ejercicio de distinción y focalización que el sistema genera entre semejantes, seleccionando a algunos como usuarios y a otros no, pero que viven en el mismo barrio y padecen iguales riesgos, erosiona el lazo social y produce procesos de estigmatización (Kaztman, 2001). Los usuarios detectan fallas en el programa relativas a la oferta de cursos de capacitación y oportunidades de trabajo. Ante el egreso, temen enfrentarse al mercado laboral y la búsqueda de trabajo, no se sienten preparados ni siquiera para emprender algo propio. Al exacerbar una mirada cuantitativa e individualizante, focalizada en la extrema pobreza, que invisibiliza los componentes relacionales de la pobreza y su reproducción, las transferencias, subsidios y programas de acompañamiento y capacitación implementados no logran los resultados esperados, perpetuando lógicas neosistenciales y paternalistas que no promueven la autonomía y participación de la comunidad. En todas las comunas investigadas, los usuarios dan testimonio sobre la desestructuración del tejido social y la sociabilidad en el neoliberalismo imperante, la cual es perpetuada por los dispositivos de intervención que se implementan en este tipo de programas focalizados que contribuyen a generar una atomización individual y una narración individual de necesidades y carencias por casos. Se consagra así, ideológicamente, al emprendimiento, al ascenso individual y a la competencia como las únicas alternativas o arquetipos valorados de movilidad socialmente legítima a través del mercado y del consumo

que colonizan las demás esferas del mundo social. Dado que ya no hay un relato de clase, toda la culpa y responsabilidad recae en el individuo, nunca en el sistema: sólo es posible una solución biográfica individual a contradicciones estructurales y sistémicas existentes pero que se vuelven opacas. Finalmente, estos programas no logran erradicar la pobreza sino que producen una “pobreza integrada” que experimenta una inclusión compensatoria limitada y estratificada en el acceso a prestaciones, legitimando y perpetuando desigualdades y asimetrías sociales.

Para poder abordar esta encrucijada cabe problematizar el concepto de “pobreza” y articularlo con los conceptos de desigualdad y exclusión social y así no quedarse en un mero señalamiento de privaciones, carencias, o en un ejercicio de contabilidad de pobres (Tilly, 2000, Paugam, 2007 y Reygadas, 2008). La acción pública focalizada en los más pobres y en los vulnerables, separada del universo de inserción al mercado laboral y de los derechos sociales, genera una amplia zona de desprotección social y reduce la cuestión social a una acción no redistributiva, compensatoria, selectiva, que gestiona de manera estratégica la pobreza para evitar que se vuelva un problema político (Barba, 2006 y Foucault, 2006). Por ende, estos programas generan una protección ¿de qué y para qué? ¿Para contener la peligrosidad social y “centrar” a los individuos? ¿Para que se protejan de ellos mismos? Desde un enfoque predominantemente económico y tecnocrático, la pobreza estadística ha buscado obtener índices que permitan definir un umbral de pobreza y de esa manera decir quiénes son pobres y quiénes no lo son. Pero cuando concebimos a la pobreza como un fenómeno re-

lacional y se contemplan sus dimensiones subjetivas, esta ya no puede definirse de manera normativa respecto de estándares fijados por expertos y se entiende más bien como producto de fuerzas estructurales que operan al interior de la sociedad tales como clase, género, etnia o posición ocupacional, las que determinan la distribución de los recursos y pueden implicar la vulneración e incumplimiento de un conjunto de derechos (Brugué; Gomá y Subirats, 2002). Así, la pobreza es entonces una consecuencia de la desigual distribución de los recursos en una sociedad: se genera y persiste por la existencia de prácticas institucionalizadas que debilitan el lazo social que une a determinados grupos con el resto de la sociedad, los que experimentan bloqueos y cierres a su movilidad e integración social.

Bibliografía

- **Álvarez Leguizamón, S. (2011).** “Gubernamentalidad neoliberal y focopolítica en América Latina: los programas de transferencia condicionadas ¿políticas de cohesión social con los pobres?”. En: Barba, C y Cohen, N (coord.). *Perspectivas críticas sobre la cohesión social: Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*. Ed: Clacso, Buenos Aires.
- **Álvarez Leguizamón, S. (2005).** “Los discursos minimistas sobre las necesidades básicas y los umbrales de ciudadanía como reproductores de la pobreza”. En: Álvarez Leguizamón, S (Comp.). *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe: estructuras, discursos y actores*. Ed: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Clacso, Buenos Aires.
- **Arriagada, I. y Mathivet, Ch. (2007).** Los programas de alivio a la pobreza Puente y Oportunidades. Una mirada desde los actores. Cepal, Santiago.
- **Barba, C. (2006).** ¿Reducir la pobreza o construir ciudadanía social para todos? América Latina: regímenes de bienestar en transición al iniciar el siglo XXI. Ed: Universidad de Guadalajara, México.
- **Bauman, Z. (2000).** Trabajo, consumismo y nuevos pobres. Ed: Gedisa, Barcelona.
- **Bazán Levy, L. y Saraví, G. (2012).** La monetarización de la pobreza. Estrategias financieras de los hogares mexicanos. Ed: Ciesas, México.
- **Borzutzky, S.; Sanhueza, C. y Sehnbruch, K. (2014).** “Reducción de la pobreza: ¿Éxito retórico o verdadero?”. En: Sehnbruch y Siavelis, P. (eds.). *El balance. Política y políticas de la Concertación 1990-2010*. Ed: Catalonia, Santiago.
- **Brugué, Q.; Gomá, R. y Subirats, J. (2002).** “De la pobreza a la exclusión social. Nuevos retos para las políticas públicas”. En: *Revista Internacional de Sociología*, nº33, Pg: 7-45, Barcelona.
- **Camargo, R. (2007).** “Del “Crecimiento con Equidad” al “Sistema de Protección Social”: la matriz ideológica del Chile actual (1990-2007)”. En: *Revista de Sociología*, nº 21, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile, Santiago.
- **Canales, M. (2014).** “Análisis sociológico del habla”. En: Canales, M. (coord) (2014). *Escucha de la escucha. Análisis e interpretación en la investigación cualitativa*. Ed: LOM, Santiago.
- **Canales, M. (2007).** “Ni pobres ni incluidos: ¿nueva cuestión social?”. En: *Revista de Sociología*, nº21, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile, Santiago.
- **Casen (2013/2015).** Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional. Ministerio de Desarrollo Social, Santiago.
- **Cecchini, S. y Madariaga, A. (2011).** Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe. Cepal, Santiago.
- **Cepal (2010).** La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir. Santiago.
- **Daher, M. (2015).** Evaluación de Programas Sociales de Intervención en Pobreza: oportunidades y desafíos de integrar las dimensiones objetivas y subjetivas. Tesis de Doctorado en Psicología, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago.
- **Dubet, F. (2011).** Repensar la justicia social. Contra el mito de la igualdad de oportunidades. Ed: Siglo XXI, Buenos Aires.

- **Feres, J.C. y Villatoro, P. (2012).** "La viabilidad de erradicar la pobreza: un examen conceptual y metodológico". En: Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos n° 78, Cepal/Naciones Unidas, Santiago.
- **Filgueira, F.; Reygadas, L.; Luna, J.P. y Alegre, P. (2012).** "Crisis de incorporación en América Latina: Límites de la modernización conservadora". En: Revista Perfiles Latinoamericanos, n° 40, julio/diciembre 2012, Flasco, México.
- **Flores, R. (2014).** "Ser pobre, desde la óptica de los beneficiarios de programas sociales de reducción de la pobreza en América Latina". En: VV.AA. Multidimensionalidad de la pobreza. Propuestas para su definición y evaluación en América Latina y el Caribe. Ed: CLACSO, Buenos Aires.
- **Foucault, M. (2006).** Seguridad, territorio y población. Ed: FCE, México.
- **Fundación para la Superación de la Pobreza (2010).** Voces de la pobreza. Significados, representaciones y sentir de personas en situación de pobreza a lo largo de Chile. Ed: FSP, Santiago.
- **Henoch, P. y Troncoso, R. (2013).** "Transferencias condicionadas en Chile: una positiva evaluación del Programa Ingreso Ético Familiar". En: Serie Informe Social 139, Instituto Libertad y Desarrollo.
- **Kaztman, R. (2001).** "Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos". En: Revista de la Cepal N° 75, Santiago.
- **Larrañaga, O. y Contreras, D. (eds.) (2015).** Las nuevas políticas de protección social en Chile. Ed: Uqbar, Santiago.
- **León, B. (2011).** "¿Redención o conducción? Los efectos del Programa Oportunidades en los pobres". En: Política y cultura, n°35, Pg: 131-160, México.
- **Maldonado, L. y Prieto, J. (2015).** "Determinantes de la dinámica de la pobreza en Chile y el rol de la persistencia temporal: análisis de la Encuesta Panel Casen 2006-2009 con métodos de historia de eventos". En: Economía y Política, 2(2), Pg: 5-39, Santiago.
- **Martínez, J. y Palacios, M. (1996).** Informe sobre la decencia. La diferenciación estamental de la pobreza y los subsidios públicos. Ed: SUR, Santiago.
- **Mascareño, A. y Carvajal, F. (2015).** "Los distintos rostros de la inclusión y la exclusión". En: Revista de la Cepal N 116.
- **Murillo, S. (2007).** "Naturalización de la pobreza y la desigualdad. Efectos políticos y subjetivos de las estrategias del Banco Mundial". En: La revista del CCC n°1.
- **Paugam, S. (2007).** Las formas elementales de la pobreza. Ed: Alianza, Madrid.
- **Pérez Sáinz, J.P. (2016).** Una historia de la desigualdad en América Latina: La barbarie de los mercados desde el siglo XIX hasta hoy. Ed: Siglo XXI, Buenos Aires.
- **Pnud (2017).** Desiguales. Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Santiago.
- **Pressacco, C. y Salvat, P. (2012).** "Consideraciones críticas sobre política pública y social de los gobiernos Concertación: Chile, 1990-2010. ¿Del crecimiento con equidad al crecimiento basado en la competencia y el subsidiarismo generalizado?". En: Revista Papel Político, Vol 17, n° 1, Pg: 85-118.
- **Raczynski, D. (2008).** Sistema Chile Solidario y la Política de Protección Social de Chile. Lecciones del pasado y agenda para el futuro. Asesorías para el Desarrollo/IFHC/Cieplan, Santiago.

- **Ramos, C. (2016).** La producción de la pobreza como objeto de gobierno. Ed: Universidad Alberto Hurtado, Santiago.
- **Reygadas, L. (2008).** La apropiación. Destejiendo las redes de la desigualdad. Ed: Anthropos/UAM, México.
- **Robles, C. (2011).** “El sistema de protección social de Chile: Una mirada desde la igualdad”. Documento de proyecto. Cepal.
- **Rojas, C. (2010).** “Gobernar la extrema pobreza: un análisis del dispositivo de intervención Chile Solidario – Puente”. En: Lemm, V (ed.). Michel Foucault: neoliberalismo y biopolítica. Ed: UDP, Santiago.
- **Ruiz, C. y Boccardo, G. (2014).** Los chilenos bajo el neoliberalismo. Clases y conflicto social. Ed: Fundación Nodo XXI y El Desconcierto, Santiago.
- **Sánchez, V. (2014).** Políticas sociales chilenas entre 2000-2010. La dualidad pobreza/ desigualdad como objeto de política social. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile, Santiago.
- **Tilly, Ch. (2000).** La desigualdad persistente. Ed: Manantial, Buenos aires.



HECTOR ARAVENA

PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA MONETARIA CONDICIONADA EN AMÉRICA LATINA: TRAYECTORIA POLÍTICA DEL CASO CHILENO

Cristóbal Dauvin Herrera¹, Universidad de Chile

inis-
m en

SUPERACION DE LA POBREZA:

Mideplan Delinea Nueva Política Social

- Esfuerzos estatales se focalizarán en núcleo familiar de la persona a la que se quiere ayudar.

La ministra de Mideplan, Alejandra Krauss, anunció un cambio de enfoque en las políticas sociales del Estado chileno para enfrentar el problema de la pobreza y la inequidad social.

Este nuevo orientación se basa

EL TERCER SECTOR

La necesidad de revisar las políticas públicas que se estaban aplicando en Chile para resolver mate-

Resumen

América Latina, caracterizada como la región más inequitativa del planeta, en las últimas décadas ha experimentado cambios en su matriz de políticas sociales. En la actualidad, 18 países de la región implementan programas de transferencia monetaria condicionada, entre los que Chile destaca como la primera experiencia latinoamericana de protección social que combina acciones promocionales y asistencia social en la intervención con familias en situación de pobreza a través del sistema Chile Solidario.

El objetivo de este trabajo es sistematizar la experiencia chilena en materia de intervención de pobreza en el contexto latinoamericano.

Las principales conclusiones encuentran en los procesos de democratización de los países de la región el creciente interés de la política social en combatir y/o superar situaciones de pobreza. La protección social se considera el sello distintivo de la región. Sus principales expresiones, desde un enfoque de largo plazo, aparecen en las transferencias monetarias condicionadas, las que centran sus esfuerzos en el potencial de la infancia como el espacio a intervenir para superar la pobreza.

Los enfoques más desarrollados en América Latina han sobrepasado el alcance de los programas de transferencia condicionada presentes en la mayoría de los países de la región, constituyéndose en sistemas de coordinación programática.

La protección social como política pública posee un fundamento ético. Su aplicabilidad se encuentra en sintonía con los derechos humanos universales, pues busca que todas las personas puedan tener acceso a los recursos necesarios para llevar una vida digna.

Palabras clave: pobreza, protección social, Chile Solidario, América Latina, Chile.

¹ Trabajador Social, Magíster en Planificación y Gestión de Políticas Públicas para las Sociedades Complejas. Artículo basado en la tesis "Programas de Acompañamiento Psicosocial desde el Enfoque de Vulnerabilidad Social" para obtener el grado de Magíster en Planificación y Gestión de Políticas Públicas para la Sociedad Compleja, Universidad Central de Chile. Profesor guía: Gabriel Rodríguez Medina. Santiago, 2016.

Introducción

América Latina se presenta como la región más inequitativa del planeta. El ingreso y el bienestar se distribuyen de manera desigual entre la población, lo que se traduce en altos niveles de pobreza e indigencia (Cecchini, Filgueira y Robles, 2014; Palma y Urzúa, 2005; Robles, 2013a). La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) señala que al año 2014, 167 millones de personas vivían en condición de pobreza en el territorio, lo que representa un tercio de la población latinoamericana (Cecchini, Filgueira y Robles, 2014; Cepal, 2015; Palma y Urzúa, 2005; Robles, 2013a).

La heterogeneidad de América Latina no ha sido obstáculo para que los países de la región experimentaran un cambio en su matriz de políticas sociales, centradas en la eliminación o reducción de la pobreza, poniendo a prueba diversos enfoques conceptuales, desde los más economicistas a los más desarrollistas (Calero, 2013; Cecchini, Filgueira y Robles, 2014; Palma y Urzúa, 2005).

En América Latina, 18 países implementan políticas de protección social con una cobertura del 19% de la población al año 2009 y una inversión que representa el 0,4% del Producto Interno Bruto (PIB) de la región (Cecchini y Martínez, 2011; Robles, 2013a). Las iniciativas en la materia se articulan en torno a la promoción social y abarcan desde programas de transferencia monetaria con condicionalidad blanda y fuerte, cuyo fin es asegurar a las familias en situación de pobreza un nivel

de consumo básico, hasta aquellas que se convierten en sistemas de coordinación programática para garantizar el acceso a las prestaciones ofrecidas por distintos programas específicos, lo que permite generar un piso de inclusión (Cecchini y Martínez, 2011).

El caso chileno constituye la primera experiencia latinoamericana de protección social que combina acciones promocionales y asistencia social en la intervención con familias en situación de pobreza, centrando su accionar en la formación de capital humano a través de la vinculación entre la familia y un interventor social. La experiencia se denomina programa Puente, posee alcance nacional y forma parte del sistema de protección social Chile Solidario (Daher y Jaramillo, 2016; Larrañaga y Contreras, 2010; Larrañaga, Contreras y Cabezas, 2014; Mideplan, 2009; Palma y Urzúa, 2005; Robles, 2013b).

Desde la puesta en marcha del programa Puente en el año 2002, la política social chilena en materia de pobreza se ha ido complejizando y especializando en torno a lo que en la actualidad se reconoce como Sistema Intersectorial de Protección Social (Larrañaga, 2010; Larrañaga, Contreras y Cabezas, 2014; Robles, 2013a; Robles, 2013b).

En 2016 los programas de acompañamiento psicosocial cumplieron 14 años interviniendo familias en situación de pobreza, con un alcance del 10,8% de la población nacional (Larrañaga, Contreras

y Cabezas, 2014; MDS, 2015a). A pesar de lo anterior, la trayectoria de esta política social no está organizada. La información está fraccionada en diferentes fuentes y tiene una distribución desigual de acuerdo a cada etapa de su formulación, ejecución, evaluación y rediseño.

El propósito de este trabajo es sistematizar la experiencia chilena en materia de intervención de pobreza en el contexto latinoamericano. El análisis se centrará en la configuración del programa Puente y su evolución en el tiempo, relevando su valor como política pública innovadora y su efecto irradiador hacia otros países de la región, además de África y Asia (Caleiro, 2013; Cecchini y Martínez, 2011; Hardy, 2011; Mideplan, 2009; Palma y Urzúa, 2005).

Método

La investigación se desarrolló como un estudio de caso descriptivo intrínseco. Se estableció al programa de acompañamiento psicosocial chileno como único objeto de estudio, que fue abordado en su contexto real, desde múltiples perspectivas pero acotado a sus límites, con el propósito de alcanzar una mayor comprensión del mismo (Martínez, 2006; Stake, 1999; Yin, 1994).

Este estudio utilizó a las fuentes bibliográficas secundarias como principal técnica de análisis (Borges, 1995). Los documen-

tos seleccionados para esta investigación (ver Tabla 1) se obtuvieron por medio de dos fuentes.

1.- Las leyes y mensajes presidenciales a través de la Biblioteca del Congreso Nacional, en su sitio web <https://www.bcn.cl/>.

2.- Los manuales operativos (documentación gris) por medio de la inserción laboral del investigador en el Fondo de Solidaridad e Inversión Social.

El período de selección de documentos, se extendió desde la implementación del primer programa de acompañamiento psicosocial el año 2002 hasta el año 2015. Los criterios de inclusión fueron: la representatividad de las miradas: política, legal y técnica y la integración de documentación que refleje hitos en la implementación de los programas Puente e Ingreso Ético Familiar y que representen proporcionalidad en el análisis.

Los criterios de exclusión fueron determinados según la naturaleza de los documentos puestos en revisión. Se prescindió del análisis, las publicaciones con un posicionamiento crítico propio de la implementación de los programas de acompañamiento psicosocial.

Tabla 1: Listado Documentos Análisis

Tipo de documento	Año	Institución	Nombre
Ley	2012	Congreso Nacional	Ley 20.595 Crea el Ingreso Ético Familiar que establece bonos y transferencias condicionadas para las familias de pobreza extrema y crea subsidio al empleo de la mujer.
	2004	Congreso Nacional	Ley 19949 establece un sistema de protección social para familias en situación de extrema pobreza denominado Chile Solidario.
Mensaje Presidencial	2002	Gobierno de Chile	Cuenta Pública, Presidente de la República Ricardo Lagos Escobar.
	2004	Gobierno de Chile	Cuenta Pública, Presidente de la República Ricardo Lagos Escobar.
	2012	Gobierno de Chile	Cuenta Pública, Presidente de la República Sebastián Piñera Echeñique.
	2013	Gobierno de Chile	Cuenta Pública, Presidente de la República Sebastián Piñera Echeñique.
Mensaje Presidencial	2009	Fondo Solidaridad e Inversión Social	Metodología de Trabajo con Familias, Programa Puente, entre la familia y sus derechos.
	2014	Ministerio de Desarrollo Social	Manual de Trabajo para el Apoyo Familiar del Programa Familias Seguridades y Oportunidades.
	2014	Ministerio de Desarrollo Social	Manual de Trabajo para el Apoyo Laboral del Programa Familias Seguridades y Oportunidades.

Fuente: elaboración propia.

1. Sistemas de protección social en América Latina

El desarrollo latinoamericano se caracteriza por una incipiente democratización y fragilidad institucional, bajos niveles de industrialización, nulos pactos redistributivos y una escasa capacidad de recaudación fiscal. En este escenario, las políticas de bienestar que se implementaron durante el siglo **XX** se articulaban en torno al empleo formal y la rama ocupacional. Considerando que la región se caracteriza por altas tasas de informalidad laboral, el

modelo limitó el acceso universal a servicios básicos, profundizando los estados de pobreza (Calero, 2013; Robles, 2013a).

A finales del siglo **XX**, la recuperación de las democracias y la revalorización del rol del Estado en el continente han significado la formulación de políticas sociales basadas en la universalización de derechos sociales, políticos y económicos (Calero, 2013; Cecchini y Martínez, 2011).

América Latina ha sido descrita como una región heterogénea, donde se clasifica a sus países según sus brechas de bienestar en tres categorías. El primer grupo, compuesto por Bolivia, El Salvador, Honduras, Guatemala, Nicaragua y Paraguay, con brechas severas de bienestar, se caracteriza por tener altas tasas de fecundidad, índices de pobreza por sobre el 45% de la población y un débil mercado del trabajo. El segundo, con una moderada brecha, abarca a Colombia, Ecuador, México, Perú y República Dominicana, naciones que se caracterizan por tasas de fecundidad más bajas, una incidencia de la pobreza de entre 40% y 30%, y un mercado del trabajo más formalizado que el del grupo anterior. El tercero, compuesto por Argentina, Brasil, Costa Rica, Chile, Panamá, Uruguay y Venezuela, muestra modestas brechas de bienestar, una estructura demográfica más envejecida, tasas de pobreza cercanas al 15% y una cobertura en seguridad social cercana al 80% de la población (Cecchini, Filgueira y Robles, 2014).

La protección social se entiende como el conjunto de transferencias y prestaciones contributivas y no contributivas destinadas a apoyar a ciudadanos vulnerables y protegerlos ante situaciones que afectan su capacidad para insertarse socialmente y generar ingresos

propios (Holzmann y Jorgensen, 2003; Mideplan, 2009; Robles, 2013a). Comienza a aplicarse en América Latina por recomendación del Banco Mundial, con el fin de propender a la estabilidad macroeconómica del continente y como respuesta ex post a las crisis económicas de los años 90 (Banco Mundial, 2001; Palma y Urzúa, 2005).

De esta manera, la protección social se vuelve el eje de las intervenciones sociales en América Latina, alcanzando cada vez mayor prominencia política en el continente. Su orientación es al desarrollo humano, aliviando en el corto plazo el hambre más urgente y permitiendo en el largo plazo el desarrollo de las capacidades de las personas, el ejercicio de una ciudadanía plena y la superación de la pobreza. Los primeros programas de protección social se desarrollaron en Brasil y México en el año 1997, y consistieron en promover el acceso a educación, salud y nutrición de los niños por medio de la entrega de transferencias a familias (Calero, 2013; Cecchini y Martínez, 2011; Cecchini, Filgueira y Robles, 2014; Robles, 2013a). Desde esa fecha ya son 18 países en América Latina los que implementan políticas de protección social en el continente (ver Tabla 2).

Tabla 2: Programas de protección social en América Latina

País	Programas de protección social	Año inicio
Argentina	Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH)	2009
Bolivia	Bono Juancito Pinto (educación) y Bono Juan Azurduy (salud)	2006/ 2009
Brasil	Bolsa Familia (anteriormente Bolsa Escuela y Bolsa Alimentación)	2003
Chile	Chile Solidario e Ingreso Ético Familiar	2002
Colombia	Red para la Superación de la Pobreza Extrema (JUNTOS) y Familias en Acción	2001
Costa Rica	Avancemos	2006
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano (BDH)	2003
El Salvador	Comunidades Solidarias Rurales (ex Red Solidaria)	2005
Guatemala	Mi Familia Progresá	2008
Honduras	Bono 10.000 (anteriormente Programa de Asignación Familiar)	1990
Jamaica	Programa de Avance Mediante la Salud y la Educación (PATH)	2002
México	Oportunidades (anteriormente Progresá) y Vivir Mejor	1997
Paraguay	Tekoporã, Abrazos	2005
Panamá	Red de Oportunidades	2006
Perú	Programa Juntos	2005
Rep. Dominicana	Solidaridad	2005
Trinidad y Tobago	Targeted Conditional Cash Transfer Programme	2006
Uruguay	Plan Equidad (anteriormente Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social e Ingreso Ciudadano)	2005

Fuente: Basado en Calero (2013); Cecchini y Martínez (2011); Cecchini, Filgueira y Robles (2014); Robles (2013a).

Para Cecchini y Martínez (2011), los países que presentan mejores programas de protección social en América Latina son Chile, Colombia, Panamá, Paraguay y El Salvador, a los que califican como programas de tercera generación o “Sistemas o Redes de Coordinación Programática con Condicionales”. Estos países han adoptado un enfoque cualitativo de pobreza y han logrado generar una estructura articulada para garantizar acceso a prestaciones ofrecidas por distintos programas específicos. Además han incorporado en sus intervenciones un componente de acompañamiento psicosocial, relegando a segundo plano las transferencias monetarias y las condicionalidades.

2. Conceptualización y medición de la pobreza en Chile

Chile posee una amplia tradición en la implementación de políticas sociales en el continente y ha utilizado métodos de focalización del gasto social por más de 30 años (Larrañaga, Herrera y Falck, 2014; Robles, 2013).

La implementación de políticas de protección social ha significado una revolución en la forma de comprender y medir la pobreza en el país. A comienzos del siglo XXI, la modificación de los instrumentos de focalización significó un cambio cualitativo en la forma de intervenir esta condición (Larrañaga, Herrera y Falck, 2014). Estos cambios pueden ser sintetizados en

dos ejes y corresponden al contexto político institucional necesario para el apogeo de los programas de acompañamiento psicosocial al alero del sistema de protección social.

El primer eje se caracteriza por el cambio en la conceptualización de la pobreza, desde un enfoque unidimensional a uno multidimensional. La Encuesta de Caracterización Socioeconómica (Casen), principal instrumento de medición a nivel nacional para obtener información agregada de diversas dimensiones de las condiciones de vida de la población (Ministerio de Desarrollo Social, 2015a), basó su análisis, desde el año 1987 al 2011, en la construcción de una canasta básica de alimentos diseñada según los patrones de consumo de la Encuesta de Presupuestos Familiares del Instituto Nacional de Estadísticas (Ine), es decir, durante este periodo se utilizó un método objetivo, indirecto y absoluto (líneas de pobreza) (equipo de trabajo de la Encuesta de Hogares y Empleo, 2010; Ministerio de Desarrollo Social, 2015a). El año 2013 la metodología de medición de la pobreza se modificó e introdujo, a través de la Casen, un método de evaluación de la pobreza por ingreso y otro multidimensional. La variable multidimensional, como metodología directa basado en el enfoque de desarrollo humano, introduce las dimensiones de educación, salud y vivienda, y trabajo y seguridad social (Ministerio de Desarrollo Social, 2015a).

El segundo eje caracteriza a la pobreza en Chile como un estado dinámico y no crónico (Contreras, Cooper, Hermann y Neilson, 2005). Este cambio es resultado de la evolución de los instrumentos de estratificación social. El primer instrumento

utilizado en el país, la ficha de Comités de Asistencia Social (CAS), entró en vigencia el año 1979 y al igual que su versión posterior, CAS 2 (1987), puso énfasis en las carencias socioeconómicas, recogiendo principalmente información sobre características de la vivienda, infraestructura sanitaria, patrimonio e ingreso de cada familia (Larrañaga, Herrera y Falck, 2014; Raczynski, 1995). A comienzos del siglo XXI este instrumento había perdido poder de discriminación en el contexto del cambio en las condiciones de vida del país (Larrañaga, 2005; Larrañaga, Herrera y Falck, 2014), a lo que se sumaba el desconocimiento de su cobertura efectiva (error de exclusión) en la asignación de beneficios sociales e incidencia de la pobreza (Raczynski, 1995).

En este contexto, el cambio de paradigma derivó de la aplicación de los estudios longitudinales, iniciados en el país el año 2001 a través de la encuesta panel Casen a cargo del Ministerio de Planificación y Cooperación (A partir del año 2011, la ley N° 20.530 reemplazó al Ministerio de Planificación por el Ministerio de Desarrollo Social), y se basó en una muestra de 5.320 hogares de las regiones de Atacama, Maule, Biobío y Metropolitana encuestados en la Casen del año 1996 y su posterior seguimiento los años 2001 y 2006 (Contreras, Cooper, Hermann y Neilson, 2005; Osuah, 2007). Los principales resultados de este estudio permiten comprender las oscilaciones que experimentan los ingresos de un grupo familiar en el tiempo. Por ejemplo, más de la mitad de la población que calificó como pobre en el año 1996, el 2001 tenía ingresos superiores a la línea de pobreza; a su vez, casi el 50% de los que calificaron como pobres el 2001 no lo eran cinco años atrás. Lo anterior permite

concluir que la definición estática de la pobreza es insuficiente para dar cuenta de la realidad social del país y obligó a introducir el enfoque de vulnerabilidad socioeconómica (riesgo de caer en pobreza) en el diseño de las políticas públicas (Contreras, Cooper, Hermann y Neilson, 2005; Herrera, Larrañaga y Telias, 2010).

Dichos aprendizajes fueron recogidos por un nuevo instrumento de focalización denominado Ficha de Protección Social, que comienza su implementación el año 2007. Esta nueva ficha basa su estructura en el capital humano del grupo familiar a través del concepto de capacidad generadora de ingresos (competencias laborales de los miembros del grupo familiar según sus características: sexo, años de escolaridad, experiencia laboral, tipo de afiliación laboral, nivel de dependencia, entre otras), sustituyendo las variables de tenencia de bienes durables y características de la vivienda (Herrera, Larrañaga y Telias, 2010; Larrañaga, Herrera y Falck, 2014).

3. Estrategia de intervención integral a favor de familias en extrema pobreza. Origen de la protección social en Chile

En Chile, el marco de protección social para familias en situación de pobreza sienta sus bases en la primera década del siglo XXI. En materia social, Casen (Encuesta de Caracterización Socioeconómica) 2000 alerta sobre el estancamiento en la reducción de la pobreza, característica de la década anterior, y enfatiza en el leve aumento de la indigencia en el bienio, la que alcanzó a un 5,6% de población. De esta manera se instala en el Poder Ejecuti-

vo la preocupación por abordar la pobreza desde el Estado por medio de nuevos modelos de intervención, más pertinentes y de mejor calidad (Mideplan, 2002; Mideplan, 2009; Palma, 2005; Palma y Urzúa, 2005; Robles, 2013b).

Para lograr el objetivo, el ex Presidente Ricardo Lagos Escobar convocó a una comisión cuya tarea fue diseñar una estrategia de intervención integral a favor de familias en extrema pobreza. Ésta fue presidida por el Ministerio de Planificación e integrada por instituciones de Estado (Fondo de Solidaridad e Inversión Social, Fondo Nacional de Discapacidad, Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, Instituto Nacional de la Juventud, Servicio Nacional de la Mujer y Departamento de Desarrollo Social del Gabinete de la Señora del Presidente), por ONG's (Fundación Rodelillo, Hogar de Cristo) y por las municipalidades de Quillota y La Florida. Estas últimas aportaron experiencias públicas y privadas exitosas en la materia (Larrañaga y Contreras, 2010; Mideplan, 2002; Palma y Urzúa, 2005).

El diagnóstico señaló que las características de la indigencia habían cambiado y que los nuevos patrones sociodemográficos habían generado un núcleo de "pobreza dura" no permeable a los programas sociales convencionales. La focalización social de la oferta pública no era lo suficientemente exitosa al interior de la pobreza, ya que se distribuía en mayor medida entre las personas en situación de pobreza. Los beneficios sociales se entregaban sobre la base de la demanda, lo que dejaba sin acceso a los indigentes (Mideplan, 2002; Mideplan, 2009; Palma y Urzúa, 2005; Robles, 2013b).

Las conclusiones del estudio señalaron que las intervenciones basadas en transferencias monetarias no eran suficientes para intervenir las causas asociadas a la generación, mantención y reproducción de la pobreza. Era preciso implementar estrategias que abordaran otros aspectos, que impactaran simultáneamente los distintos ámbitos de la vida familiar. Además aparecía como indispensable organizar las políticas y programas sobre la base de la oferta emanada desde el Estado (Mideplan, 2002; Palma y Urzúa, 2005).

La estrategia propuesta se configuró en torno a la familia como nueva unidad de intervención, reconociendo en ella un espacio privilegiado para generar procesos de desarrollo y promoción vinculados a la superación de la pobreza. Como satisfactor principal, estableció la vinculación de las familias con un interventor social, quien debía ser un conector con las redes locales e institucionales y que además debía fomentar el desarrollo de procesos que permitieran mejorar el capital humano y social de la familia, potenciando su autonomía progresiva frente a las condiciones estructurales de pobreza (Mideplan, 2002; Palma y Urzúa, 2005).

Los enfoques elegidos como sustento teórico fueron tres: capital social, redes sociales e intervención en crisis. La relación entre estos tres permitiría la comprensión del fenómeno de la pobreza desde un referente más amplio, basado en supuestos como la comprensión de la pobreza desde un enfoque cualitativo, caracterizándola, más allá del déficit de ingresos, desde la carencia de capital humano y la insatisfacción de necesidades básicas de todo orden. Se trataba de un fenómeno que se podía revertir no sólo con transferencias

monetarias sino que con intervenciones que apoyaran el reforzamiento de aspectos psicoemocionales y profundizaran en la existencia de recursos en todas las personas; aunque estos estén en estado de latencia, pueden ser desarrollados con ayuda de una intervención externa por un tiempo permanente y sostenido (Mideplan, 2002; Palma y Urzúa, 2005).

4. Programa Puente: la puerta de entrada al sistema de protección social Chile Solidario

La definición de la estrategia de intervención integral a favor de familias en extrema pobreza es un hito en materia de protección social en Chile, de la que una primera aplicación concreta es el programa Puente (Mideplan, 2002; Palma y Urzúa, 2005; Robles, 2013b).

El programa Puente entre la familia y sus derechos (nombre legal de la iniciativa) comenzó a implementarse en enero de 2002 como experiencia piloto a cargo del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (Fosis) en cuatro regiones de Chile (57 comunas), con 14 mil familias participantes. Su objetivo era generar las oportunidades y proveer los recursos que les permitieran a las familias en extrema pobreza recuperar o tener acceso a una capacidad personal y resolutive eficaz en su entorno personal, familiar, comunitario e institucional (Larrañaga y Contreras, 2010; Mideplan, 2009; Palma y Urzúa, 2005).

Paralelamente, la Dirección de Presupuesto (Dipres) del Ministerio de Hacienda, con asesoría del Banco Mundial, diseñó el Sistema de Protección Social Chile Solidario con el fin de mejorar la eficiencia del

gasto fiscal por medio de la construcción de una red articulada de prestaciones sociales que permitiera aglutinar el gran número de planes y programas para la población en situación de pobreza, los que previamente se alojaban en distintas agencias del sector público, e integrar criterios homogéneos de focalización, lo que evitaría el solapamiento de prestaciones. El sistema propuesto debía funcionar como una “ventanilla única”, tener a la familia como unidad de intervención y contar con un sistema integrado de información y gestión institucional (Larrañaga y Contreras, 2010; Palma y Urzúa, 2005).

La incorporación del programa Puente al nuevo Sistema de Protección Social corresponde a una decisión política que lo definió como la puerta de entrada y su principal componente. En mayo de 2002 el Presidente de la República anunció su creación y la extensión a todo el territorio nacional. Dos años más tarde se transformaría en política de Estado a través de la promulgación de la ley N°19.949 del 17 de mayo de 2004, aprobada por unanimidad por el Congreso Nacional (Congreso Nacional, 2009a; Larrañaga y Contreras, 2010; Palma y Urzúa, 2005). El año 2009, con la promulgación de la ley N° 20.379, el sistema Chile Solidario pasó a formar parte del Sistema Intersectorial de Protección Social como subsistema (Congreso Nacional, 2009b).

Chile Solidario, debido al diseño institucional de base que permitió coordinar presupuesto, información e intervención entre diferentes ministerios y servicios públicos, no es un programa sino un sistema de protección social (Mideplan, 2009) dirigido a familias en extrema pobreza, que combina elementos de asistencia y

promoción social desde una perspectiva integradora, articulando el acceso a un conjunto de programas y prestaciones sociales adscritas a diferentes ministerios y servicios públicos, por un periodo de cinco años. Es una iniciativa innovadora que interviene en la pobreza de manera multidimensional, enfocando sus esfuerzos en la inversión de capital humano a través de la formación de competencias por parte de las familias, dejando en segundo plano la asistencia social y la suplementación de ingresos (Larrañaga, 2010; Mideplan, 2009; Palma y Urzúa, 2005).

En tanto sistema, consta de cuatro componentes. El primero, denominado apoyo psicosocial, se traduce en la implementación del programa Puente, definido como un servicio continuo de orientación, consejería e intermediación a través de un sistema de visitas periódicas. La intervención tiene una duración de 24 meses, donde un interventor social denominado apoyo familiar se compromete a acompañar en su domicilio a las familias, utilizando una metodología que consiste en una secuencia progresiva de conversaciones (21 sesiones de trabajo) que busca abordar diversos aspectos de la vida familiar. Comienza con la firma de un contrato entre las partes, a través del cual el Estado se obliga a entregar los bienes y servicios a que tienen derecho las familias participantes y éstas se obligan a cumplir con las tareas asignadas por sus apoyos familiares. Se organiza en torno al cumplimiento de 79 condiciones mínimas agrupadas en siete dimensiones (identificación, salud, dinámica familiar, educación, habitabilidad, trabajo e ingresos). En el transcurso de la intervención, el apoyo familiar orienta y vincula a la familia con la estructura de oportunidades, posibilitando el logro de las condiciones mínimas de

calidad de vida y fortaleciendo capacidades de autogestión y autonomía, incidiendo en la forma en que las personas tienden a vincularse con sus pares, su entorno y la red institucional disponible (Congreso Nacional, 2004; Daher y Jaramillo, 2016; Fosis, 2009; Larrañaga y Contreras, 2010; Larrañaga, Contreras y Cabezas, 2014; Mideplan, 2009; Palma y Urzúa, 2005; Robles, 2013b). La iniciativa era ejecutada por las municipalidades y administrada y asistida técnicamente por Fosis. El programa Puente se extendió entre 2002 y 2014, y el último año de ingreso de familias fue el 2012. Durante ese periodo fueron atendidas 546.096 familias, correspondientes al 8,6% de la población nacional (Larrañaga, Contreras y Cabezas, 2014).

El segundo componente, denominado bono de protección, es una prestación en dinero de carácter transitorio pagada directamente a la familia en montos decrecientes en el tiempo y durante su permanencia en el sistema. (Larrañaga y Contreras, 2010; Mideplan, 2009; Palma y Urzúa, 2005; Robles, 2013b). El tercero, subsidios monetarios garantizados, es una prestación a la que las familias pueden acceder por el solo hecho de pertenecer al sistema (subsidio único familiar, de discapacidad mental, a la cédula de identidad, al pago del consumo de agua potable, subvención preferencial, subsidio pro-retención escolar y pensión básica solidaria). El último componente, acceso preferente a programas sociales, se implementa por medio del Ministerio de Desarrollo Social, quien suscribe convenios para darles prioridad a los usuarios del sistema en las áreas de salud, educación, trabajo, vivienda y justicia (Larrañaga y Contreras, 2010; Mideplan, 2009; Palma y Urzúa, 2005; Robles, 2013b).

A partir del año 2006, la consolidación de una red de apoyo a la integración social en todo el territorio nacional y la instauración del nuevo instrumento de focalización social denominado Ficha de Protección Social permitieron incorporar de manera paulatina a otros sectores no pobres pero con vulnerabilidades específicas al sistema Chile Solidario a través de programas de apoyo psicosocial especializados. La estrategia de intervención integral a favor de familias en extrema pobreza tuvo una nueva aplicación práctica en la implementación, el año 2006, del programa Vínculos, dirigido a adultos mayores de hogares unipersonales; el año 2007 con el programa Calle, dirigido a la población adulta en esa condición; y el año 2008 con la creación del programa Abriendo Caminos, dirigido a niños con padres privados de libertad (Daher y Jaramillo, 2016; Hardy, 2011; Larrañaga, Contreras y Cabezas, 2014; Mideplan, 2009; Robles, 2013b).

La responsabilidad política y técnica del sistema Chile Solidario radica en el Ministerio de Planificación, entidad que gestiona los recursos financieros, coordina la red de instituciones participantes, administra los registros de información, tiene a su cargo los instrumentos de selección de los participantes, monitorea el seguimiento de la política y recolecta datos para su evaluación. A nivel local, los programas de apoyo psicosocial son ejecutados por las municipalidades o por organismos no gubernamentales, previa firma de un convenio de cooperación. La utilización de un modelo de gestión descentralizado aporta simplificando el circuito de provisión y obtención de prestaciones sociales, y creando unidades de intervención familiar especializadas en la implementación

del componente psicosocial. Desde el nivel central se complementa y fortalece a los equipos locales, aportando recursos técnicos, metodológicos y financieros que aseguren la atención oportuna y de calidad de las familias y personas más vulnerables de los territorios (Larrañaga y Contreras, 2010; Mideplan, 2009; Robles, 2013b).

Durante su ejecución, las evaluaciones del programa Puente fueron encargadas por el Ministerio de Planificación en conjunto con el Banco Mundial. Las evaluaciones de impacto se desarrollaron a través de una metodología panel y sus resultados señalan que la intervención mejora el acceso de las familias a educación, salud y habitabilidad. En la dimensión de trabajo e ingresos se aprecian mejoras considerables en los hogares rurales. Sin embargo, en los urbanos no es posible atribuir la mejoría de los indicadores a la intervención debido a errores metodológicos en la construcción del grupo control (Galasso, 2006; Galasso y Carneiro, 2008; Larrañaga, Contreras y Ruiz Tagle, 2009; Perticara, 2007). La Dirección de Presupuestos dependiente del Ministerio de Hacienda no registra evaluaciones del programa Puente en ninguna de sus líneas metodológicas.

Las evaluaciones cualitativas fueron desarrolladas por universidades y ONG, y centran su medición en la satisfacción de las familias con el programa (Alcalá Consultores, 2005) y en aspectos subjetivos de la intervención (Asesorías para el Desarrollo, 2005; Centro de Medición UC, 2005; Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile, 2005; Huepe, 2011; Sur Consultores, 2005). Los resultados dan cuenta de una elevada aprobación del

programa por parte de las familias, siendo el apoyo familiar el componente mejor evaluado. Ellas rescatan la promoción de cambios positivos en las dinámicas familiares, la vinculación con la institucionalidad, el empoderamiento y el manejo de información. Como debilidad se subraya la falta de mecanismos para la generación y acumulación de capital social comunitario.

5. Ingreso Ético Familiar: adecuaciones a la estrategia de intervención de familias en extrema pobreza

Desde su entrada en vigencia el año 2002, el sistema Chile Solidario se mantuvo sin mayores ajustes por cerca de 10 años. Los dos gobiernos de centro izquierda del periodo mantuvieron inalterable la estrategia de intervención con familias en extrema pobreza. Sin embargo, se advierten como avance en la consolidación del sistema de protección social la creación de nuevos programas de apoyo psicosocial y el reconocimiento de nuevos grupos vulnerables en la población (Kast, 2013).

El año 2012 el sistema Chile Solidario sufrió una modificación estructural que formó parte del programa del gobierno del Presidente Sebastián Piñera Echeñique, primero de derecha desde la vuelta a la democracia. Ese año se promulgó la ley N° 20.595 que crea el subsistema Seguridades y Oportunidades que reemplazó a Chile Solidario como sistema de protección social orientado a las familias vulnerables y de extrema pobreza del país (Congreso Nacional, 2012a; Larrañaga, Contreras y Cabezas, 2014).

Las bases del nuevo subsistema se planearon el año 2007, con la instalación por parte de la Iglesia Católica de la discusión respecto a la transformación del sueldo mínimo en un “sueldo ético”. La iniciativa apuntaba a sensibilizar sobre la capacidad de la sociedad para obtener mayores niveles de equidad y particularmente sobre la efectividad de los distintos instrumentos utilizados para derrotar la extrema pobreza (Kast, 2013; Larrañaga, Contreras y Cabezas, 2014).

La reformulación de la estrategia se basó en los resultados de las evaluaciones de impacto realizadas al sistema Chile Solidario, las que sostenían no haber logrado aumentar el nivel de ingreso y acceso al empleo de las familias atendidas (Galasso, 2006; Galasso y Carneiro, 2008; Larrañaga, Contreras y Ruiz Tagle, 2009; Peticara, 2007). Esto, además del aumento en un 2%, según la encuesta Casen, de la indigencia entre los años 2006 y 2009 (Kast, 2013; Larrañaga, Contreras y Cabezas, 2014).

Los lineamientos del subsistema Seguridades y Oportunidades surgieron del Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad, instaurado en 2008 en el primer gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, cuyo objetivo era proponer iniciativas en materia de trabajo, salarios, competitividad y equidad social. Sus recomendaciones apuntaban a la creación de un subsidio al ingreso laboral y una transferencia focalizada a los niños de las familias pobres, planteando que la mejor forma de derrotar la pobreza era aumentando la empleabilidad de las personas. Sobre estas ideas se comenzó a gestar el nuevo subsistema, entregándole mayor protagonismo al componente laboral

(Gobierno de Chile, 2008; Kast, 2013; Larrañaga, Contreras y Cabezas, 2014; Robles, 2013a).

El primer paso para la instalación de esta nueva política fue la implementación de un programa piloto denominado Asignación Social, que comenzó a regir a partir de abril de 2011 y consistió en una transferencia monetaria extraordinaria del sistema Chile Solidario. Su fin era complementar los ingresos autónomos de las familias de extrema pobreza en base a tres pilares. El primero, dignidad, consistía en un monto base no condicionado; el segundo, obligaciones, era un monto condicionado por la asistencia a la escuela y controles de salud de los niños; finalmente, el tercero, logros, estaba vinculado a la excelencia académica de niños y a la inserción laboral de la mujer (Henocho y Troncoso, 2013; Larrañaga, Contreras y Cabezas, 2014; Robles, 2013a).

La tramitación parlamentaria del proyecto ocurrió entre los años 2011 y 2012. El proyecto que ingresó al Congreso fue aprobado por unanimidad en su mayoría según la formulación original. El principal tema discutido en ambas salas fue el nombre del proyecto. “Ingreso Ético Familiar” generaba confusión, ya que se relacionaba con la discusión que en el año 2007 había planteado la Iglesia Católica en torno a un salario más justo. El proyecto pasó por diferentes nombres y fue aprobado con el título “Establece bonos y transferencias condicionadas para las familias de pobreza extrema y crea el subsidio al empleo de la mujer”. Sin embargo, la ley fue publicada en el Diario Oficial como “Crea el Ingreso Ético Familiar que establece bonos y transferencias condicionadas para las familias de pobre-

za extrema y crea subsidio al empleo de la mujer”. Esto llevó a que un grupo de senadores presentara un requerimiento de inconstitucionalidad en el Tribunal Constitucional, el cual finalmente fue rechazado (Congreso Nacional, 2012b; Larrañaga, Contreras y Cabezas, 2014).

El diseño del subsistema Seguridades y Oportunidades posee tres enfoques teóricos que fundamentan su intervención. Los enfoques de capacidades; de activos, vulnerabilidades y estructura de oportunidades (AVEO); y sistémico familiar permiten rescatar la dimensión multidimensional de la pobreza, sostener que todas las familias e individuos poseen capacidades a pesar de su situación de privación social y profundizar en la familia como un sistema puro en donde se dan las mejores condiciones para intervenir (MDS, 2014a; MDS, 2014b). La estrategia se basa en el supuesto empírico que demuestra que el factor laboral es el mayor determinante para la movilidad social y es el que entrega una salida sostenible de la pobreza (Kast, 2013).

El subsistema se estructura en torno a tres componentes. El primero, denominado acompañamientos, es integrado por tres programas. Acompañamiento a la trayectoria familiar, que se define como la puerta de entrada al subsistema, tiene como función diagnosticar, planificar, realizar seguimiento y evaluar la trayectoria de los usuarios. Acompañamiento psicosocial tiene por objetivo promover el desarrollo de habilidades y capacidades para la inclusión social y el desenvolvimiento autónomo. Acompañamiento sociolaboral, en tanto, está destinado a mejorar las competencias en materia de empleabilidad, formación de capital humano, inserción

laboral o desarrollo de emprendimiento de los usuarios. (Arellano, 2013; Larrañaga, Contreras y Cabezas, 2014; MDS, 2015a).

El segundo componente, transferencias monetarias, está integrado por tres pilares. Dignidad, compuesto por cuatro transferencias no condicionadas: bono base familiar, subsidio al pago de consumo de agua potable, subvención pro-retención escolar y bono de protección; deberes, conformado por el bono asistencia escolar y por el bono controles de salud de los niños al día; y logros, compuesto por tres bonos: formalización laboral, graduación de enseñanza media y excelencia académica, y el subsidio al empleo de la mujer.

El tercer componente, servicios y prestaciones sociales, corresponde a oferta preferente prorrogada desde el sistema Chile Solidario que los usuarios del subsistema poseen en áreas de salud, educación y vivienda, entre otras (Arellano, 2013; Congreso Nacional, 2012a; Larrañaga, Contreras y Cabezas, 2014; MDS, 2015a).

El subsistema Seguridades y Oportunidades entra en completo funcionamiento el año 2013 con la puesta en marcha del nuevo programa dirigido a familias en extrema pobreza denominado en un primer momento Ingreso Ético Familiar, actualmente Familias. Los nuevos programas de acompañamiento psicosocial y sociolaboral, si bien son intervenciones de distinta naturaleza, trabajan mancomunadamente en la consecución de sueños familiares por medio de metas y acciones (Arellano, 2013; MDS, 2014a; MDS, 2014b; MDS, 2015a).

El programa de acompañamiento psicosocial se despliega como una intervención que busca promover en las familias el desarrollo de sus habilidades y capacidades, cuyo fin es alcanzar la inclusión social y desenvolvimiento autónomo en la estructura de oportunidades. Su busca alcanzar el objetivo por medio del apoyo personalizado en el domicilio de las familias por parte de un interventor social denominado apoyo familiar. El programa considera 19 sesiones de trabajo con una frecuencia decreciente durante 24 meses. Se trabaja en la elaboración y cumplimiento de un plan basado en sueños y metas familiares, pero el fin último de la intervención es la activación o refuerzo de recursos pertenecientes a los capitales humano, social, familiar, físico y financiero (Arellano, 2013; Larrañaga, Contreras y Cabezas, 2014; MDS, 2014a; MDS, 2015a).

El programa de acompañamiento sociolaboral, principal innovación introducida por el nuevo subsistema, propone que las personas que estén en condiciones de trabajar ingresen al mundo laboral. Promueve el despliegue del capital humano a través de un proceso de habilitación que busca remover los obstáculos que dificultan el acceso al empleo, el desarrollo de competencias blandas, la capacitación en competencias técnicas y la intermediación laboral. El programa está dirigido a las personas mayores de edad y en condiciones de trabajar que no se encuentren estudiando o, en caso de estarlo, que sus estudios sean compatibles con la participación en el programa (Arellano, 2013; MDS, 2015a). Se estructura de acuerdo a un proceso de acompañamiento y asesoría fuera del domicilio. Consiste en 16 sesiones de trabajo periódicas, con frecuencia decreciente, durante 24 me-

ses, donde un interventor social llamado apoyo laboral promueve la elaboración e implementación de un plan de inserción laboral definido sobre la base de metas individuales que contribuyan al logro de las metas familiares (MDS, 2014b; Larrañaga, Contreras y Cabezas, 2014; MDS, 2015a).

Los programas de acompañamiento psicosocial y sociolaboral son ejecutados por las municipalidades y administrados y asistidos técnicamente por el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (Fosis). Según el Ministerio de Desarrollo Social (2015a), desde el inicio de su ejecución, el año 2013, y hasta el año 2015, el programa Familias había atendido 137.155 familias en situación de pobreza, correspondientes al 2,2% de la población.

La responsabilidad política y técnica del subsistema Seguridades y Oportunidades se basa en el modelo de gestión instalado por el sistema Chile Solidario. La responsabilidad en su administración recae en el Ministerio de Desarrollo Social, entidad que entre sus funciones debe focalizar las prestaciones sociales y coordinar las actividades de protección social con otros ministerios. A nivel territorial utiliza un modelo descentralizado en su funcionamiento y opera en estrecha vinculación con los gobiernos locales, principales responsables de la ejecución de los programas de acompañamiento (Larrañaga, Contreras y Cabezas, 2014; MDS, 2015a; Mideplan, 2009; Robles, 2013b).

Las evaluaciones del programa Familias entre los años 2013 y 2015 son principalmente informes de seguimiento y monitoreo emanados por el Ministerio de Desarrollo Social, asociados al cumplimiento

de indicadores de desempeño como cobertura y egresos de familias, cobro de transferencias monetarias y rendiciones de cuentas. En los indicadores mencionados, el programa es evaluado como destacado (MDS, 2013; MDS, 2014; MDS, 2015b). No existen evaluaciones cuantitativas ni cualitativas. Los estudios a este nivel son generados por las instituciones gubernamentales a nivel de documentación gris, para el rediseño del programa, pero inaccesibles al dominio público.

La Dirección de Presupuestos (Dipres), dependiente del Ministerio de Hacienda, destaca sólo una evaluación de programa

nuevo realizada a la asignación social. Los resultados señalan el desconocimiento de los usuarios respecto a la nueva prestación y se rescata el rol del apoyo familiar como fuente de información clave (Dipres, 2011).

A modo de síntesis se presenta la Figura 1, que expone la temporalidad de los programas de acompañamiento psicosocial y sus principales hitos durante los catorce años de ejecución que comprende esta investigación.

Figura 1: Esquema temporal de programas de acompañamiento psicosocial



Fuente: elaboración propia.

Por otra parte, el análisis de la trayectoria de los programas de acompañamiento psicosocial permite establecer diferencias y similitudes entre dos perfiles, progra-

mas Puente y Familias (ver Tabla 3), que se implementan en contextos históricos políticos diferentes, pero representan la continuidad de una misma iniciativa.

Tabla 3. Síntesis de resultados de la investigación

	Programas	
	Puente	Familias
Implementación	2002 – 2014	2013 – a la fecha
Marco Legal	Ley N° 19.949	Ley N° 20.595
Gobierno	Ricardo Lagos Escobar	Sebastián Piñera Echeñique
Coalición	Concertación de Partidos por la Democracia	Alianza por Chile
Cobertura	546.096 familias	137.155 familias
Sustento teórico	Capital social, redes sociales e intervención en crisis	Enfoque de capacidades, activos, vulnerabilidades y estructura de oportunidades (Aveo) y sistémico familiar
Evaluaciones	Evaluaciones de impacto y cualitativas (sin evaluaciones de la Dipres)	Informes de seguimiento y monitoreo (sin evaluaciones de impacto, cualitativas ni de Dipres)

Fuente: elaboración propia.

Conclusiones

La configuración histórico-política de los programas de acompañamiento psicosocial permiten concluir que su evolución técnica se encuentra alineada con los cambios surgidos en términos políticos durante el periodo. Como resultado de las modificaciones en la forma de entender y medir la pobreza en el país, se vislumbra una perspectiva política que transita desde un enfoque tradicional hacia uno multidimensional, trayendo consigo la introducción de nuevos grupos susceptibles de la acción pública.

El discurso político que sustenta las intervenciones en pobreza ha avanzado considerablemente en la incorporación de dimensiones que configuran al fenómeno como multicausal. Este avance conceptual establece una relación directa con el comportamiento que la reducción de la pobreza ha tenido en el país durante los años de aplicación de los programas.

La trayectoria técnica de los programas de acompañamiento psicosocial posee una tradición multidimensional en su conceptualización e intervención de la pobreza, que probablemente deriva de la génesis de su diseño, que rescata el conocimiento y la práctica de instituciones de gobierno (Fosis, Municipalidad de Quillota y Municipalidad de La Florida) y ONG´s (Fundación Rodelillo y Hogar de Cristo) especializadas en intervenciones innovadoras de pobreza.

De esta manera, desde sus inicios, los programas de acompañamiento psicosocial han sido orientados por marcos teóricos que estructuran al fenómeno como multidimensional, aportando a la intervención nuevas estrategias de combate de la pobreza. El programa Puente incorpora los enfoques de capital social, redes sociales e intervención en crisis, mientras que el programa Familias añade los enfoques

de capacidades, activos, vulnerabilidades y estructura de oportunidades (AVEO) y sistémico familiar.

En los programas de acompañamiento psicosocial la pobreza se conceptualiza como una configuración negativa resultante de la intersección entre la estructura de oportunidades (nivel macro) y los activos de las familias (nivel micro). Desde el cumplimiento de las condiciones mínimas de calidad de vida (programa Puente) hasta la activación de recursos (programa Familias), estos programas han buscado intervenir en ambos conjuntos fortaleciendo o diversificando los activos de las familias en situación de pobreza, principalmente su capital humano y social. Resalta particularmente la concepción negativa y pernicioso de los sistemas familiares empobrecidos.

Del análisis de la trayectoria de los programas de acompañamiento psicosocial es posible distinguir una innovación constante en su conceptualización de pobreza y diseño de intervención, a partir de la que se pueden distinguir dos perfiles. El primero, el programa Puente, es una intervención pionera en su materia. Su diseño utiliza una estrategia de superación con un sistema únicamente provisto por el Estado, donde sus principales actores son éste (apoyo familiar) y la familia. El objetivo es que las familias en situación de pobreza cumplan condiciones mínimas de calidad de vida y se inserten en la red estatal.

El programa Familias es más innovador que el primero y la ampliación de las prestaciones sociales que establece este modelo permite encontrar estrategias de prevención, mitigación y superación.

Éstas son preponderantemente provistas por el Estado, pero de manera paulatina se han introducido sistemas de mercado. Los principales actores presentes en la intervención siguen siendo el Estado (apoyo familiar y/o laboral), la familia y más recientemente las instituciones de mercado. El objetivo del programa es la activación de recursos y el aumento de la capacidad generadora de ingresos por medio de la vinculación con la estructura de oportunidades (compuesta por la red estatal y el mercado).

En este segundo perfil destaca la intervención en materia laboral que se desarrolla con personas pertenecientes a familias en situación de pobreza, interviniendo en la principal causa de vulnerabilidad social. En este sentido, fomentar el acceso al empleo se vuelve una medida de política pública que posibilita la integración social y contribuye a la reducción de la pobreza. Por último, en ambos perfiles destaca la ausencia de la comunidad como actor clave en la intervención del Estado en materias de pobreza. La superación de condiciones de pobreza se visualiza a nivel individual y/o familiar. Lo anterior se encuentra en línea con evaluaciones realizadas al programa Puente que señalan que la intervención carece de mecanismos para la generación y acumulación de capital social comunitario.

Bibliografía

- **Alcalá Consultores. 2005.** Propuesta de una estrategia de intervención para fortalecer la inserción social de las familias Puente a través del capital social comunitario. Santiago: Fondo de Solidaridad e Inversión Social (Fosis).
- **Arellano, María. 2013.** El Ingreso Ético Familiar: sobre el diseño y sus componentes. En J. Fantuzzi (Ed.), *Ingreso Ético Familiar: Innovando en la lucha contra la pobreza* (pp.157-172). Santiago: Ediciones LyD.
- **Asesorías para el Desarrollo. 2005.** Estudio familias en situación de extrema pobreza que no han aceptado integrarse o han interrumpido su participación en el programa Puente del sistema Chile Solidario. Santiago: Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN).
- **Banco Mundial. 2001.** Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001. Washington DC, USA.
- **Borges, R. (1995).** El estudio de caso como instrumento pedagógico y de investigación en políticas públicas. Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.
- **Calero, Analía. 2013.** Políticas de protección social, vulnerabilidad económica y enfoque de derechos. En C. Midaglia, V. Villarespe y A. Ziccardi (Coor.), *Persistencias de la pobreza y esquemas de protección social en América Latina y el Caribe* (pp.65-87). Buenos Aires: Clacso.
- **Cecchini, S. y Martínez, R. (2011).** Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos. Santiago: Cepal.
- **Cecchini, S., Filgueira, F. y Robles, C. (2014).** Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: una perspectiva comparada. Santiago: Cepal.
- **Centro de Medición Pontificia Universidad Católica de Chile (UC) (2005).** Asesoría para la elaboración de un instrumento cuantitativo de evaluación de efectos psicosociales del programa Puente. Santiago: Fondo de Solidaridad e Inversión Social (Fosis).
- **Chile, Congreso Nacional (2004).** Ley 19.949 establece un sistema de protección social para familias en situación de extrema pobreza denominado Chile Solidario. Santiago.
- **Chile, Congreso Nacional (2009).** Ley 20.379 crea el Sistema Intersectorial de Protección Social e institucionaliza el Subsistema de Protección Integral a la Infancia "Chile Crece Contigo". Santiago.
- **Chile, Congreso Nacional (2012).** Ley 20.595 crea el Ingreso Ético Familiar que establece bonos y transferencias condicionadas para las familias de pobreza extrema y crea subsidio al empleo de la mujer. Santiago.
- **Chile, Dirección de Presupuestos (DIPRES) (2011).** Informe final evaluación de impacto de la Bonificación Ingreso Ético Familiar del Ministerio de Desarrollo Social (ex Mideplan). Santiago.
- **Chile, Fondo de Solidaridad e Inversión Social (Fosis) (2004).** Los Apoyos Familiares: los Otros Constructores del Puente. Serie de Reflexiones desde el Puente. Santiago.
- **Chile, Fondo de Solidaridad e Inversión Social (Fosis). (2006).** Documento N°8 Caracterización y Evaluación del Vínculo entre el Apoyo Familiar y las Personas Participantes del Programa Puente. Serie de Estudios sobre el Programa Puente: Puente a la Vista. Santiago.

- Chile, Fondo de Solidaridad e Inversión Social (Fosis) (2009). Metodología de Trabajo con Familias, Programa Puente, entre la familia y sus derechos. Manuscrito no publicado. Santiago.
- Chile, Gobierno de Chile (2008). Informe final Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad; Hacia un Chile más justo: trabajo, salario, competitividad y equidad social. Santiago.
- Chile, Ministerio de Desarrollo Social (MDS) (2014b). Manual de Trabajo para el Apoyo Familiar. Manuscrito no publicado. Santiago.
- Chile, Ministerio de Desarrollo Social (MDS) (2014c). Manual de Trabajo para el Apoyo Laboral. Manuscrito no publicado. Santiago.
- Chile, Ministerio de Desarrollo Social (MDS) (2015a). Nueva Metodología de Medición de la Pobreza por Ingresos y Multidimensional. Santiago.
- Chile, Ministerio de Desarrollo Social (MDS) (2015b). Informe de desarrollo social. Santiago.
- Chile, Ministerio de Desarrollo Social (MDS) (2015c). Informe de Descripción de Programas Sociales. Familias en Situación de Pobreza Extrema y Vulnerabilidad - SS y O. Santiago.
- Chile, Ministerio de Desarrollo Social (MDS) (2015d). Informe de Seguimiento de Programas Sociales. Familias en Situación de Pobreza Extrema y Vulnerabilidad - SS y O. Santiago.
- Chile, Ministerio de Planificación y Cooperación (Mideplan) (2002b). Estrategia de intervención integral a favor de familias en extrema pobreza. Santiago.
- Chile, Ministerio de Planificación y Cooperación (Mideplan) (2009). Fundamentos para la Operación de un Sistema Intersectorial de Protección Social. Santiago.
- Contreras, D., Cooper, R., Herman, J. y Neilson, C. (2005). Movilidad y vulnerabilidad en Chile. En foco. (56), pp.01-17.
- Daher, M. y Jaramillo, A. (2015). Cambios y Trayectorias de Participación desde la Experiencia de Usuarios y Usuarías de Programas Sociales de Transferencias Monetarias con un Fuerte Componente Psicosocial. Universitas Psychologica, 14(4), pp.15-26.
- Equipo de trabajo de la Encuesta de Hogares y Empleo (2010). Métodos de Medición de la Pobreza. Conceptos y aplicaciones en América Latina. Entrelíneas de Políticas Económicas, 26(4), pp.31-41.
- Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile (2005). Estudio efectos de la intervención psicosocial en mujeres que participan directamente en el sistema Chile Solidario. Santiago: Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN).
- Galasso, E. (2006). Alleviating Extreme Poverty in Chile. Washington D.C.: Development Research Group, World Bank.
- Galasso, E. (2011). Aliviando la extrema pobreza en Chile: efectos a corto plazo de Chile Solidario. Estudios de Economía, 38(1), 101-127.
- Galasso, E. y Carneiro, P. (2008). Lessons from the evaluations of Chile Solidario. Washington D.C.: World Bank.
- Hardy, C. (2011). Génesis, logros y desafíos de la red Protege. Instituto Políticas Públicas Universidad Diego Portales, 5(1), pp.01-10.

- **Henoch, P. y Troncoso, R. (2013).** Transferencias condicionadas en Chile: una evaluación al programa Ingreso Ético Familiar. En J. Fantuzzi (Ed.), *Ingreso Ético Familiar: Innovando en la Lucha contra la pobreza* (pp.19-30). Santiago: Ediciones LyD.
- **Herrera, R., Larrañaga O. y Telias A., (2010).** La Ficha de Protección Social. Documento de Trabajo 2010: 3. Santiago: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- **Holzmann, R. y Jorgensen, S. (2003).** Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá. *Revista Facultad Nacional de Salud Pública*, 21(1), 73-106.
- **Huepe, M. (2011).** Análisis de la Encuesta a los Apoyos Familiares, Documento de Trabajo. Santiago de Chile: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- **Kast, F. (2013).** Las claves del Ingreso Ético Familiar. En J. Fantuzzi (Ed.), *Ingreso Ético Familiar: innovando en la lucha contra la pobreza* (pp. 19-30). Santiago: Ediciones LyD.
- **Larrañaga, O., Herrera, R. y Falck, D. (2014).** Hacia un Nuevo Mecanismo de Identificación de Usuarios de Programas Sociales.
- **Larrañaga, O. (2010).** Las nuevas políticas de protección social en perspectiva histórica. En O. Larrañaga y D. Contreras (Eds.), *Las nuevas políticas de protección social en Chile* (pp.30-59). Santiago: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- **Larrañaga, O. (2005).** Focalización de programas en Chile: el sistema CAS. Serie de Documentos de Discusión sobre la Protección Social No. 0528, Washington D.C., Unidad de Protección Social, Red de Desarrollo Humano, Banco Mundial.
- **Larrañaga, O. y Contreras, D. (2010).** Chile Solidario y Combate a la Pobreza. En O. Larrañaga y D. Contreras (Eds.), *Las nuevas políticas de protección social en Chile* (pp.01-29). Santiago: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- **Larrañaga, O., Contreras, D. y Cabezas, G. (2015).** Políticas contra la pobreza: de Chile Solidario al Ingreso Ético Familiar. En O. Larrañaga y D. Contreras (Eds.), *Las nuevas políticas de protección social en Chile edición ampliada y actualizada* (pp.32-65). Santiago: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- **Larrañaga, O., Contreras, D. y Ruiz-Tagle, J. (2009).** Evaluación de impacto de Chile Solidario para la primera cohorte de participantes. Santiago: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- **Martínez, C. (2006).** El método de estudio de caso: estrategia metodológica de la investigación científica. *Pensamiento y gestión: Revista de la división de Ciencias Administrativas de la Universidad del Norte*, (20), 165-193.
- **Observatorio Social Universidad Alberto Hurtado (2007).** La Encuesta Panel Casen: Metodología y Calidad de los Datos. Versión 1.0. Santiago, Chile.
- **Palma, J. (2005).** Participación y políticas públicas en Chile: Análisis del proceso de elaboración e implementación del sistema Chile Solidario. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile (pp.18-21).
- **Palma, J. y Urzúa, R. (2005).** Políticas contra la pobreza y ciudadanía social: el caso de Chile Solidario. Colección políticas sociales, (12). Francia: Unesco.

- **Perticara, M. (2007).** Análisis cuantitativo de impacto del Sistema Chile Solidario. Santiago: Ministerio de Planificación y Cooperación (Mideplan).
- **Raczynski, D. (1995).** Focalización de Programas Sociales: Lecciones de la Experiencia Chilena, en Pizarro, Raczynski y Vial (ed.), Políticas Económicas y Sociales en el Chile Democrático. Cieplan/Unicef; Santiago de Chile.
- **Robles, C. (2013a).** Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Chile. Santiago: Cepal.
- **Robles, C. (2013b).** La protección social, la ciudadanía y la igualdad en América Latina: un proyecto en claro-oscuro. En C. Midaglia, V. Villarespe y A. Ziccardi (Coor.), Persistencias de la pobreza y esquemas de protección social en América Latina y el Caribe (pp.65-87). Buenos Aires: Clacso.
- **Stake, R. (1999).** El caso único. Investigación con estudio de casos (pp.15-24). Madrid: Ediciones Morata.
- **Sur Consultores (2005).** Evaluación de cinco programas de la oferta pública social, participantes del Sistema Chile Solidario. Santiago: Ministerio de Planificación y Cooperación (Mideplan).
- **Yin, C. (1994).** Case Study Research. Beverly Hills, CA: Sage.

**DE TOMA A CIUDAD INTERMEDIA. IMPLEMENTACIÓN DE
POLÍTICAS URBANO- HABITACIONALES EN ALTO HOSPICIO,
EFECTOS SOBRE SUS HABITANTES Y EL TERRITORIO**

María Ignacia Escudero Muñoz^{1,2}, Universidad Alberto Hurtado



Resumen

El presente artículo presenta una investigación desarrollada el año 2016 en el marco del trabajo de tesis de Magister en Gobierno, Políticas Públicas y Territorio de la Universidad Alberto Hurtado, que tuvo como objetivo principal conocer los efectos subjetivos y objetivos que han experimentado los habitantes de Alto Hospicio, región de Tarapacá, a razón de las transformaciones del territorio producto de la implementación de las políticas urbano-habitacionales entre los años 2001 al 2015.

Palabras clave: políticas urbano-habitacionales, segregación residencial, exclusión social, planificación, Alto Hospicio.

¹ El presente artículo está basado en la investigación “De toma a ciudad intermedia Implementación de políticas urbano-habitacionales en Alto Hospicio, efecto sobre el territorio y sus habitantes”, Tesis para optar al grado de Magíster en Gobierno, políticas públicas y territorio, Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Alberto Hurtado. Profesora guía: Natalia Hernández, Santiago, 2016.

² Arquitecto titulada de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.

Introducción

Los asentamientos urbanos precarios han formado parte de la configuración de las ciudades latinoamericanas. Su magnitud, sus efectos sobre las personas y el territorio, cobran especial importancia a la hora de abordar el tema de la calidad de vida y del bienestar en general.

Fenómenos como la explosión demográfica, la especulación del suelo, la falta de planificación, las limitadas capacidades de los gobiernos locales, entre otras, han entorpecido el funcionamiento de las ciudades como satisfactor de necesidades humanas. Esto ha generado asentamientos desiguales, segregados, y alejados de los centros productivos y con una débil estructura de oportunidades que posibiliten a sus habitantes el despliegue de sus capacidades para la superación de condiciones de vulnerabilidad y pobreza (Giraldo, 2004).

El propósito principal de la investigación fue conocer mediante los relatos de los sujetos de los sectores de Santa Rosa, El Boro y La Pampa, cómo se han visto afectadas sus categorías del bienestar por las transformaciones del territorio producto de las políticas urbano-habitacionales implementadas en Alto Hospicio desde los años 2001 al 2015.

Entre los objetivos específicos se planteó conocer la percepción de los habitantes históricos respecto al desarrollo urbano y las condiciones de vida de su comuna. Además determinar si las políticas en materia urbano-habitacional han aportado a

las categorías del bienestar de las personas, junto con conocer las transformaciones territoriales y los factores sociodemográficos incidentes en la construcción del Alto Hospicio actual.

Dentro de los principales hallazgos se pueden mencionar la importancia que cobran las relaciones sociales en la satisfacción con el entorno habitado, la valoración positiva que realizan los hospicianos respecto al desarrollo urbano y las observaciones respecto a la falta de un proceso de planificación a largo plazo.

La conceptualización de calidad de vida es fundamental para la orientación hacia un modelo de ciudad compartido, en el discurso común se identifican cinco factores cruciales: educación, trabajo, salud, vivienda y pertinencia, siendo esta última de vital importancia para fortalecer el tejido social de la comuna.

Se identifican a su vez elementos incidentes en la segregación social y residencial que afectan las categorías de bienestar. Se analizan además las representaciones que realizan los habitantes respecto de su entorno y los recursos con los que cuentan que les proveen de bienestar, así también como los obstaculizadores.

En las reflexiones finales y recomendaciones se exponen conceptos como el tránsito de una ciudad segregada a una con mayor integración y los modos de acceso a la ciudad, los cuales no pueden establecer diferencias entre sus ciudada-

nos. Se analiza además la importancia de la definición de un modelo de ciudad que responda al anhelo de sus habitantes, el fortalecimiento del intersector, y por último la relevancia que cobra especialmente hoy, la representación social y la influencia de los ciudadanos en las decisiones públicas.

1. Metodología

La presente investigación se basa en el enfoque cualitativo y es de carácter descriptivo. La apuesta por este tipo de metodología se basa en el interés por explorar el espacio urbano desde una perspectiva sociocéntrica, la cual analiza las percepciones de los habitantes, así como los impactos subjetivos que se producen teniendo como soporte la ciudad, red vincular o entorno. El espacio urbano no puede ser entendido sin el análisis de las relaciones y significados que construyen en torno a él sus habitantes, para entender estas relaciones una buena opción es hacerlo a través de las percepciones, prácticas y significados que configuran discursos, opiniones y motivaciones.

La estrategia metodológica se basa en el estudio de caso de tipo ideográfico, que implica la descripción amplia y profunda del caso en sí mismo. La técnica de recolección de datos fue la entrevista semi-estructurada, se utilizaron dos cartografías de elaboración propia, en base a datos territoriales y sociales que grafican distintas variables del territorio (entorno construido, proyección de expansión habitacional, zonas con mayor y menor vulnerabilidad social, etc.). Una vez expuesta y explicada la cartografía, se procedió con la segunda parte de la entrevista, la cual apuntaba a la valoración respecto a las políticas urbanas habitacionales implementadas y el impacto sobre su calidad de vida, para esto se indagó en los tres niveles y en las dos dimensiones que propone Haramoto (2002)³, utilizando la cartografía como elemento de apoyo.

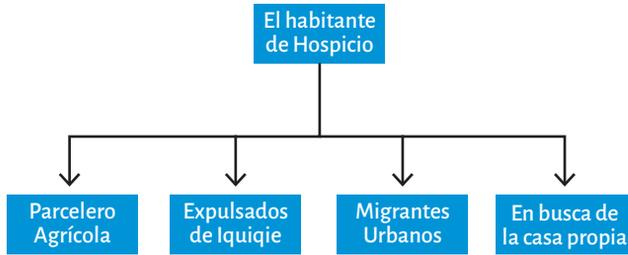
2. Resultados y hallazgos

2.1. Los habitantes de Alto Hospicio

Las personas que conforman la comuna de Alto Hospicio actual se pueden caracterizar en cuatro categorías, según sus motivaciones o motivos de asentamiento.

³ E. Haramoto desarrolló una Matriz de Satisfacción Residencial que cuyo objetivo es caracterizar un conjunto habitacional desde una perspectiva sistémica, y ordenar sus diversos componentes mediante los conceptos de lugar, escala y grado de objetividad y subjetividad en los instrumentos para su estudio y reconocimiento.

Figura 1. Perfiles de asentamiento de habitantes de Alto Hospicio



Fuente: Elaboración propia.

Los primeros pobladores fueron los parceleros agrícolas descendientes de la etnia Aymara, que por tradición se dedicaban a cultivar extensas chacras que proveían de alimento a la ciudad de Iquique. El modo de vida de estos habitantes era más bien rural, en un área donde aún no existían asentamientos urbanos.

Los segundos habitantes corresponden a los expulsados de Iquique, dentro de estos encontramos dos tipos de expulsados: los erradicados de las tomas y los que llegan forzados por los altos costos de las viviendas en Iquique.

Los terceros pobladores son los migrantes urbanos. Por un lado están los migrantes extra regionales y más adelante encontramos a los migrantes internacionales. Los migrantes extra regionales son aquellos que llegan a Alto Hospicio desde otras regiones buscando oportunidades la-

borales, y si bien las mayores fuentes de trabajo se localizaban en Iquique (sector pesquero, la zona franca y minería), la posibilidad de asentarse en dicha comuna era muy difícil, no sólo por los altos costos sino también por el déficit habitacional que presentaba esa ciudad.

2.2. Configuración socio-territorial de Alto Hospicio

Para poder conocer las impresiones respecto a la configuración socio-territorial que ha tenido Alto Hospicio se construye una tabla que expone las valoraciones que realizan las personas sobre los cambios significativos, contrastando el Alto Hospicio antiguo con el actual en las cuatro categorías existenciales propuestas por Max-Neef (1986).

Figura 2. Valoración del habitante de Alto Hospicio actual v/s el antiguo

	ANTES		AHORA	
	(+)	(-)	(+)	(-)
SER	Unidos, luchadores, solidarios, organizados	Alta presencia de drogas y "maleantes"	"La gente es gente de buen vivir, respetuosa de sus vecinos"	Individualistas Discriminado por los medios Inmigrantes
HACER	---	Precariedad del empleo	---	Falta de fuentes laborales en Hospicio
TENER	Posibilidad de tener una vivienda propia	Carencia de servicios básicos	Municipio, Registro Civil, PDI, colegios, centro cultural, semáforos, calles pavimentadas	Hospital, cementerio, comercio Identidad Planificación urbana
ESTAR	---	Entorno desolado	Comuna urbanizada	Desconectados Entorno contaminado

Elaboración propia a partir de las categorías existenciales propuestas por Max-Neef (1986).

En todos los casos los entrevistados manifestaron que el principal motivo de arribo a Alto Hospicio respondía a una necesidad de subsistencia. En la mayoría de los casos, Alto Hospicio representaba una alternativa viable para hacer frente a las complejas circunstancias habitacionales

de Iquique, y posteriormente se convertiría en la única alternativa para acercarse al sueño de la casa propia, esta migración forzada de las familias con menos recursos a la periferia de la capital regional se ha mantenido hasta la actualidad.

"Yo llegué porque no encontré arriendo abajo, a mí no me gustaba Hospicio, no me gustaba (...)"

(Vecina La Pampa, 50 a 70 años).

2.2.1. Relaciones sociales y satisfacción con el entorno habitado

Es interesante notar que dentro del relato no se aprecia una representación negativa que asocie la experiencia de vivir en una toma con la exclusión social y la discriminación. Marginalmente, algunos entrevis-

tados relatan experiencias relacionadas con la segregación urbana y con carencias económicas, pero en ningún caso ellas adquieren un cariz negativo, sino por el contrario, es un motivo de orgullo el ha-

ber conseguido mediante el esfuerzo personal la propiedad de una vivienda y el haber participado activamente en la construcción de su entorno.

La organización fue la herramienta social más eficaz para hacer frente al escenario

adverso que enfrentaban los pobladores de las tomas, pues permitió la provisión de agua, luz y en algunos casos incluso alimentos, para determinadas familias. Esta estrategia otorgó cierta seguridad ante un panorama lleno de incertidumbre.

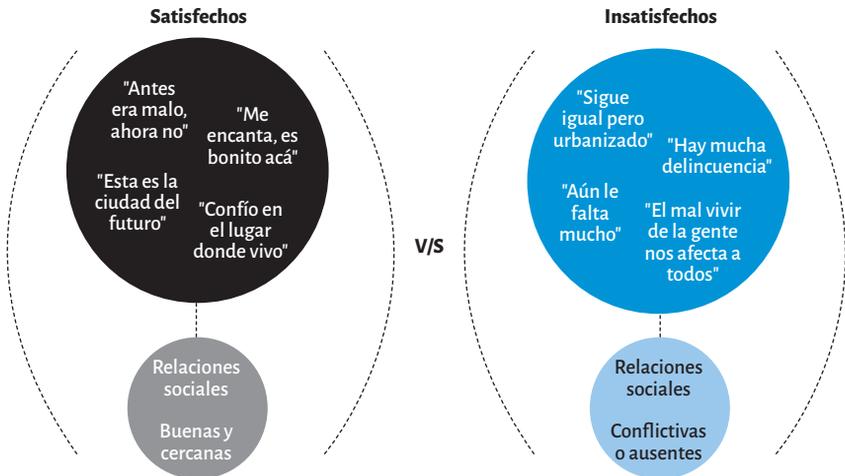
“Un siete , un 10. Eran excelentes, súper unidos, éramos todos uno. En ese entonces no teníamos agua, así que íbamos juntos a buscar a la parroquia o a veces mis papás me traían de Iquique, íbamos a las parcelas. Pero no, la convivencia con los vecinos en ese entonces era un siete , éramos como familia (...)”

(Vecina La Pampa, 30 a 50 años).

Existe una correlación entre los pobladores que relatan haber tenido buenas relaciones sociales con sus vecinos y el nivel

de satisfacción que manifiestan respecto a su lugar de residencia.

Figura 3. Relaciones sociales del habitante satisfecho v/s el habitante insatisfecho



Fuente: Elaboración propia.

Las relaciones sociales están estrechamente vinculadas con el grado de satisfacción del entorno habitado. Haber sido parte activa de la construcción de su entorno otorga un sentido de pertenencia, existe en el discurso una visión más positiva respecto al desarrollo de la comuna y un mayor grado de satisfacción con el lugar de residencia. Perciben además que

su trayectoria depende en cierto grado de las circunstancias externas, pero dan mayor importancia a las decisiones propias que tomaron para transformar su realidad, lo que genera un alto grado de realización personal y estrecha el vínculo con el territorio, lo que facilita el proceso de construcción de identidad en un asentamiento nuevo.

“Yo hablo. Yo ahora cuando voy a mi casa (Santiago), yo digo que yo vivo en Hospicio y me dicen:

- Pero si Hospicio es tan feo.

- No, les digo yo, Hospicio era feo, pero llegué yo y lo puse lindo (risas)”

(Vecina La Pampa, 50-70 años).

Por otro lado, los vecinos que no gozaron de buenas relaciones sociales en su entorno, ni contaban con redes de apoyo, de cierta manera dieron desarrollaron un proceso de individualización⁴ en el que centraron su atención exclusivamente en su núcleo familiar. De esa manera, se genera un repliegue hacia la micro escala y una desvinculación de su entorno tanto en la meso como en la macro escala, es-

perando encontrar una mejor alternativa en el mercado privado donde al pagar dividiendo, lo que puede establecer cierto filtro entre sus vecinos, esperando encontrar en el mercado un espacio de integración social selectiva, que le proporcione mayor seguridad respecto a su entorno, y por ende, mayor satisfacción en la categoría existencial del estar.

“Yo por lo menos cuando vivía en La Negra...ohhh que terrible, viví en La Pampa y un poquito mejor, pero no dejaba de ser terrible y cuando hicieron las casas en el tiempo del presidente Lagos, me vine altiro, dije, si hay que pagar arriendo no importa, pero me voy de este lugar, porque muy mal vivir la gente”

(Ex Vecino de Santa Rosa, 50 a 70 años).

⁴Tal como señala Lechner (1999), este proceso de individualización genera individualizaciones negativas, re trayendo las relaciones sociales hacia lo privado propiciando la desintegración del tejido social, y la pérdida de relevancia de las políticas públicas y el Estado, proceso que obliga al retorno hacia lo local, lo privado y lo familiar.

Dentro del grupo que mantuvo buenas relaciones, se menciona que tanto la problemática gatillada por la falta de vivienda como las precarias condiciones del entorno, fueron factores aglutinantes para la construcción de las buenas relaciones, el compartir una causa común facilitaba la organización y la empatía dentro del

grupo. Sin embargo, pareciera ser que una vez alcanzado el objetivo principal las relaciones tendieron a disolverse, dando paso a la primacía de intereses individuales por sobre los colectivos, ello ha tenido incidencia directa en la baja participación ciudadana actual, según los entrevistados.

“Lo que pasa es que antes, a ver... no me explico, si antes estábamos todos en las reuniones, actividad que se hacía estábamos todos, pero es como no sé, consiguieron su propósito de su vivienda, su trabajo y ahora ya no es lo mismo”

(Vecina La Pampa, 30 a 50 años).

2.2.2. Proceso de desarrollo urbano

Uno de los cambios más evidentes y más comentados es el acelerado proceso de desarrollo urbano que ha tenido la comuna pasó de un paisaje agrícola a uno urbano en menos de 30 años. En este punto las opiniones se dividen, hay quienes piensan que Alto Hospicio ha alcanzado un nivel de desarrollo admirable y otros opinan que no es más que una mejora superficial, pues los problemas de fondo persisten incluso con más fuerza que antes. Muchos manifiestan que Alto Hospicio está ad portas de convertirse en una ciudad y se sienten orgullosos que así sea, sin embargo la opinión común es que debe seguir creciendo, pero con mayor planificación e instrumentos adecuados, entendiendo que para la construcción de un hábitat residencial no basta solamente con construir viviendas.

Existen dos hitos importantes en la transformación de Alto Hospicio que generaron un cambio significativo en el entorno. El primero fue el proyecto de Autoconstrucción de Alto Hospicio o Loteo de Autoconstrucción de Alto Molle, impulsado en 1997 por el Municipio de Iquique, que generó alrededor de 900 viviendas. El segundo fue el Plan Integral de Desarrollo de Alto Hospicio, que generó alrededor de 3.000 lotes, focalizados en La Pampa y Santa Rosa (ex La Negra). Estos dos programas fueron el primer acercamiento del aparato estatal con sus habitantes, y en definitiva, el *Plan Integral*⁵ es el primer gesto formal del Estado por reconocer la escala urbana de Alto Hospicio.

El proceso de urbanización de la comuna presenta dos momentos bastante opuestos. El primero se configura de manera casi

⁵ El plan integral tenía como objetivo central “paliar la situación de extrema pobreza derivada de la segregación espacial y marginalidad social sumando a la mejora habitacional el desarrollo de las capacidades personales y organización social de los pobladores” (Memoria Plan Integral Alto Hospicio, 2003).

orgánica, reconociendo y regularizando los asentamientos existentes; mientras que el segundo momento se relaciona con la macro escala, con una planificación a nivel urbana que resulta ser casi programática, se piensa la ciudad desde la circu-

lación y su relación con los flujos vehiculares, no desde el espacio público, ni del encuentro de las personas, sino que por las conexiones entre grandes distancias. El mejor ejemplo es la carretera, donde se plasma esta idea funcionalista.

“Claro la carretera hoy día... Si yo lo miro desde otro lado, la carretera está hecha para quienes no quieren pasar por Hospicio. Sí es verdad hay semáforos, la carretera está mejor, ya no es de una pista, ahora hay tres, sí se mejoró el estándar, pero se mejoró para que pasen más rápido”

(Experto 2).

Si lo analizamos desde el punto de vista del urbanismo, podemos decir que el urbanismo moderno abre espacios y encadena situaciones para un encuentro colectivo. El urbanismo posmoderno, en tanto, toma una lógica casi computacional, donde se inhiben las relaciones interpersonales, la ciudad se concibe con otros conceptos, y es tal vez el explosivo crecimiento de la ciudad el que no permite para dar una respuesta adecuada a las necesidades de la comuna o bien se relaciona con el modelo de desarrollo intencionado.

Alto Hospicio es una suerte de ciudad dual que transita entre la escala humana y la escala urbana, pero adolece de la meso escala que es donde se gesta primariamente el tejido social, donde se abre la posibilidad del encuentro con el vecino. Si bien existen intenciones e iniciativas proyectadas y en ejecución, Alto Hospicio aún no tiene una transición intermedia que pueda relacionar estas dos escalas.

Los expertos coinciden en el abandono del espacio público por parte de la política pública implementada, pues debido a las precarias condiciones que enfrentaba

la comuna en sus albores, todos los planes, programas y proyectos fueron mayormente dirigidos a subsanar temas de habitabilidad. Si bien es entendible que la prioridad se haya enfocado en la vivienda, la experiencia de otras ciudades ha demostrado que esto puede generar efectos nocivos, tanto en la ciudad como en la calidad de vida de sus habitantes.

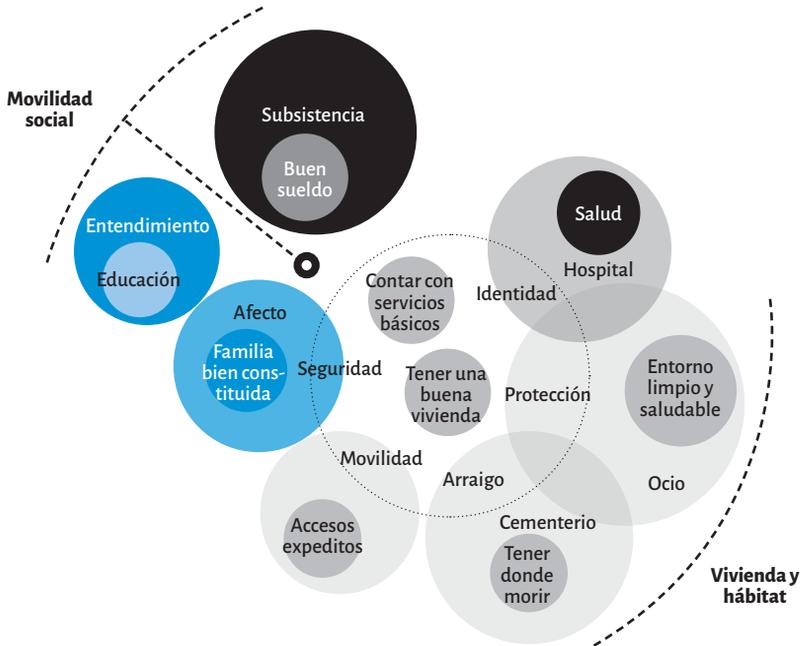
2.3. Conceptualización y las representaciones de calidad de vida

Existen múltiples nociones sobre cómo entender y significar el concepto. En primera instancia los ámbitos identificados como incidentes en la calidad de vida fueron cinco: educación, trabajo, vivienda-hábitat, salud y familia. Dentro de este apartado se identifican dos posturas, el sorprendido-satisfecho y el insatisfecho. Este último habla de los problemas que deben enfrentar a diario, de las carencias, los riesgos y las amenazas, mientras que el satisfecho habla de las capacidades, potencialidades y prácticas de protección.

Entre los pobladores y expertos se encuentra un amplio consenso en las definiciones y conceptualizaciones de calidad de vida, independiente de su postura (satisfecho/insatisfecho), aspiran a la sa-

tisfacción de las mismas necesidades⁶ e identifican los siguientes factores como fundamentales e incidentes en su calidad de vida:

Figura 4. Conceptualización de calidad de vida



Fuente: Elaboración propia.

2.4. Factores identificados como incidentes en la segregación social y residencial que afectan sus categorías de bienestar

Existe un reconocimiento de las adversidades que comparten los hospicianos, quienes identifican factores de segregación o exclusión en situaciones cotidianas. Para ellos haber logrado su objetivo

central, la obtención de la vivienda propia, o estar en el proceso, justifica muchas veces enfrentar estas situaciones desfavorables.

⁶ Necesidades que según Max-Neef et al. (1986), son finitas y clasificables, mientras que los satisfactores de estas necesidades son variables, múltiples y están enmarcados según la época y la cultura.

Figura 5. Factores incidentes en la segregación social y residencial



Fuente: elaboración propia

2.4.1. Discriminación

Todos los entrevistados coinciden que la imagen de Alto Hospicio ha sido muy estigmatizada por los medios de comunicación, lo que genera una sensación de inferioridad ante otras comunas. Mencio-

nan que la imagen que muestran al resto del país no es la que atestiguan día a día y que esto no contribuye a alcanzar la que tienen de su propia comuna.

“Los medios de comunicación siguen echándole basura a Alto Hospicio, la gente como que se convence que son poca cosa (...)”

(Ex vecino de Santa Rosa, 50 a 70 años).

Ellos atribuyen esto a dos hechos cruciales, el primero se relaciona con el caso del psicópata, que por la magnitud de los sucesos quedó en la retina de todos. En algunos discursos existe una tensión con respecto a ese hecho, por un lado se repudia en sí mismo y se lamenta que la comuna se haya dado a conocer por ello, ya que implicó una carga indeseada a sus habitantes, pero por otro lado, se considera que sin ese suceso tal vez la espera de

ser visibilizados por el aparataje público, hubiese sido mucho más larga.

El segundo hecho tiene que ver con la imagen que se construyó en torno a las tomas, es más, en algún momento se nombró a Alto Hospicio como “la toma más grande de Chile”, asimilando hasta el día de hoy su nombre a conceptos como delincuencia e inseguridad, dotando de un significado muy distinto al que le otorgan

sus propios habitantes, quienes lo asocian más a conceptos como esfuerzo y sacrificio.

Según los vecinos, el estigma construido sobre su comuna ha afectado de forma muy negativa su bienestar. Afirman que la imagen colectiva construida en torno a los sectores que habitan dista mucho de la realidad que viven cotidianamente, lo que trae consecuencias que impactan directamente en su calidad de vida, como por ejemplo, el hecho que no llegue locomoción colectiva a ciertos sectores en las noches o que ciertas empresas no quieran instalarse ahí.

2.4.2. Viviendas sociales, cantidad v/s calidad

Hasta hace poco tiempo el tema de los estándares de calidad en la vivienda social no eran prioritarios, lo que trajo serias consecuencias a los sectores más vulnerables de la población, existiendo dos dimensiones seriamente afectadas, el hacinamiento y la localización. Una de las subdimensiones de calidad más afectadas ha sido el emplazamiento de la vivienda, ya que la tendencia observada ha sido la ocupación y construcción de viviendas sociales en la periferia de las ciudades, siendo Alto Hospicio un claro ejemplo de esto.

Sin lugar a dudas la privatización de la política de vivienda en Chile es un asunto preocupante que, tal como hemos observado, mantiene el patrón de asentamiento impulsado por la dictadura, expulsando a los pobres urbanos a la periferia y conformando grandes paños de viviendas sociales a razón del costo del suelo.

2.4.3. Viviendas de bajo costo, precio de los suelos y el impacto en la tributación

La localización y concentración de las viviendas sociales en la comuna, donde el suelo urbano es de menor precio, si se compara con el de Iquique, ha traído como consecuencia procesos de fragmentación y segregación de la pobreza, que se traducen en un mayor distanciamiento y desigualdades en el acceso a la estructura de oportunidades entre las comunas vecinas.

Las viviendas sociales de bajo precio están exentas del pago de contribuciones, lo que genera un dilema para las comunas de bajos recursos. Por un lado existe un gran déficit habitacional que palear, pero esto significa un costo más alto para la comuna, ya que los municipios deben mantener las calles, los espacios públicos, etc. Esto se suma a las significativas diferencias de ingresos entre municipios, si bien existe el Fondo Común Municipal, este no llega a suplir las necesidades de las comunas más pobres. El financiamiento de la comuna proviene en gran medida del aporte anual de la Ley de Presupuestos y del cobro de algunos derechos municipales e impuestos. Rajevic (2014) lo plantea como una contradicción muy compleja de resolver, ya que cada municipio debe generar sus propios ingresos a partir de las riquezas disponibles en sus respectivas comunas, y al mismo tiempo, deben promocionar el desarrollo de la comuna con tales recursos.

2.4.4. Las políticas públicas segregadoras

Sin duda alguna, podemos afirmar que las políticas públicas con incidencia (directa o indirecta) en el territorio son un factor relevante en la mitigación o profundización de la segregación. En el caso de Alto Hospicio y desde la perspectiva tanto de los expertos como de los pobladores, se reconoce un gran esfuerzo desde la

gestión pública, pero ambos coinciden en que las políticas urbano habitacionales implementadas en la comuna no han hecho sino aumentar estas brechas, siendo este uno de los mayores problemas identificados.

“Yo creo que la política pública ahí fue limitada, la acción e intervención de poder transformar. Porque si uno ve o uno plantea la hipótesis o recoge el concepto que la política pública busca disminuir brechas entre unos y otros, la posibilidad de generar menos distancias... aquí no, no ocurrió”

(Experto 2).

Pareciera que las posibilidades de planificación y desarrollo urbano quedaron supeadas a la política de vivienda y su urgencia por palear el déficit habitacional, lo que sumado a un débil instrumento de planificación, dejaron en un segundo plano el ordenamiento integral de la ciudad. Esto representa un gran riesgo para la comuna, ya que se han dejado de lado dimensiones fundamentales que permitan a sus habitantes alcanzar una mejor calidad de vida.

Un conflicto actual es precisamente la falta de un plan regulador⁷ para la comuna. Hoy el único instrumento vigente es un plan seccional de la comuna, siendo el plan regulador de Iquique el instrumento que establece las normas sobre usos de suelos, edificación, urbanización y en general, sobre el proceso de desarrollo urbano de Alto Hospicio.

⁷ La situación del instrumento presenta contradicciones en su definición y tensiones entre las instituciones involucradas, pues según la normativa urbana vigente, el instrumento existente está definido como un seccional del Plan Regulador de Iquique (el cual data de 1989). Sin embargo el Municipio de la comuna afirma que el instrumento corresponde al Plan Regulador Comunal vigente y que se está trabajando en el desarrollo de antecedentes para solicitar financiamiento y gestionar su actualización.

2.4.5. Modelo de ciudad difusa

En el caso de la planificación de las ciudades en Chile, un modelo que se ha imitado con frecuencia es el propuesto por los países de tradición anglosajona. Por la configuración y desarrollo urbano que ha tenido Alto Hospicio se puede afirmar que el estilo adoptado ha sido el de la “ciudad difusa”, la que se conforma en base a un conjunto de áreas mono funcionales, especializadas y separadas entre sí, áreas de comercio, industria, vivienda, etc. “Es de carácter fragmentaria, posee escasa conectividad, es segregadora y excluyente por naturaleza” (Mawromatis, 2013), lo que trae como consecuencia una planificación urbana más orientada al automóvil que al peatón, dificultando la emergencia o conservación de modos de habitar centrados en el habitante. Esto sumado a la facilidad de adquirir un vehículo por ser zona franca, ha hecho cada vez menos sostenible la movilidad, saturando la vialidad existente de autos particulares, lo que aumenta la demanda por nueva infraestructura vial e incentiva una expansión bajo el mismo modelo.

2.4.6. Generación de núcleos de exclusividad

La falta de espacio de crecimiento urbano en Iquique ha generado que en los últimos años, grupos emergentes hayan migrado a Alto Hospicio en busca de la oportunidad de adquirir un bien inmueble con el mismo estándar, pero a menor costo. Este fenómeno ha desencadenado la aparición de diversas inmobiliarias que han comenzado a modificar el paisaje urbano aplicando la misma lógica homogeneizadora presente en las grandes urbes, construyendo torres de edificios o condominios cerrados que ofrecen exclusividad a estos grupos.

Este nuevo panorama presenta una tensión dentro de la comuna y sus habitantes. Por un lado, es una oportunidad para romper con el paisaje homogéneo, que genera mayor diversidad social atrayendo nuevas dinámicas que pueden facilitar la integración y el fortalecimiento de redes, y representa además una nueva forma de ingreso para el gobierno local producto de las tributaciones. Por otro lado, se constituye como un arma de doble filo, ya que estos nuevos barrios cerrados o *gated cities*⁸ son una amenaza a la construcción de una ciudad integrada. Este fenómeno genera enclaves desvinculados de la ciudad, tanto física como socialmente, lo que intensifica los grados de segregación ya existentes, aumentando la percepción de desigualdad entre los habitantes.

⁸ Tal como sostiene Roitman (2003) las *gated cities* o barrios cerrados son áreas residenciales cerradas que por lo general cuentan con vigilancia e impiden el libre acceso a los no residentes y se caracterizan por fagocitar el espacio público llevándolo a su interior. Su origen se asocia a diversas causas, siendo la violencia ya la inseguridad las más importantes en la actualidad.

2.4.7. Inmigrantes extra regionales v/s inmigrante internacionales

Un aspecto mencionado reiterativamente es la conformación social de Alto Hospicio, al ser un asentamiento nuevo, es que no cuenta con gente oriunda del lugar, siendo los más cercanos los habitantes de Iquique. Algunas personas atribuyen parte de los conflictos sociales persistentes a las marcadas diferencias culturales que existen en la comuna producto de su confirmación como asentamiento de inmigrantes, además atribuyen a este fenómeno la dificultad de la creación de una identidad netamente hospiciana que fortalezca los lazos comunitarios y promueva el cuidado del entorno.

Reciente en esta conformación social, es el fenómeno de los nuevos inmigrantes internacionales que han visto en Chile y en la región de Tarapacá una posibilidad alcanzable para mejorar sus condiciones de vida.

Podemos destacar que la percepción del habitante de Alto Hospicio respecto a los antiguos v/s los nuevos inmigrantes es distinta. Sostienen que los antiguos inmigrantes han sido quienes han construido Alto Hospicio, enfrentados a condiciones de igualdad ante los ciudadanos de la región. Mientras que la percepción respecto a los nuevos inmigrantes tiene un cariz más bien negativo, ya que les atribuyen problemas tales como el aumento del flujo de drogas, violencia, prostitución, pero por sobre todo, deficientes prestaciones de servicios sociales, graficados sobretodo en el acceso a subsidios habitacionales, lo que genera por un lado un refuerzo en la

construcción de una imagen negativa del nuevo inmigrante y por otro, la sensación de abandono frente a un Estado que privilegia a un otro antes que a ellos.

2.5. Representaciones del entorno habitado y sus recursos sobre bienestar y satisfacción

Es importante recordar que a pesar de las diversas situaciones en las que se desenvuelva el ser humano, incluso en las situaciones más marginales, siempre es posible identificar capacidades y recursos que pueden movilizar activos para proveer bienestar y satisfacción.

2.5.1. La transición de toma a ciudad intermedia

El hecho que hoy Alto Hospicio sea considerada casi una ciudad intermedia, por la cantidad de habitantes que posee, es un factor percibido como positivo, ya no se sienten como el “patio trasero” de Iquique. Si bien se hace hincapié en la necesidad de fortalecer los procesos de planificación, el hecho de contar con un área de expansión considerable los posiciona de forma aventajada frente a Iquique, para muchos hospicianos el hecho que su comuna siga creciendo es algo positivo, ya que representa la posibilidad de consolidación de áreas que aún no están del todo consolidadas, como la comercial, así como el sistema de transporte, que al verse presionado por el

crecimiento de demanda puede llegar a lugares donde hoy es escaso. A los ojos de los habitantes el desarrollo urbano sostenido es un indicador de progreso, ahora cabe preguntarse cómo conceptualizan y entienden el progreso los hospicianos.

2.5.2. Cohesión social y sentido de pertenencia

Tanto la cohesión social como el sentido de pertenencia son un eje central para el fortalecimiento del tejido social. Dentro

“Sí, yo en todos lados hablo de mi comuna y cuando salimos para afuera saco mi bandera que me regalaron en el municipio, ando con mi bandera de Alto Hospicio y me saco fotos con la bandera (risas), no, me gusta, me gusta Alto Hospicio, cómo ha avanzado de lo que como llegamos a cómo es ahora.”

(Vecina de La Pampa, 30-50 años).

Se constata un arraigado sentido de pertenencia en el nivel comunitario, donde existe una fuerte cohesión social que permite una vinculación efectiva con el espacio habitado. Mientras que a nivel societario pareciera haber una desestructuración que marca distancia entre unos y otros.

2.6. Intervención del Estado en Alto Hospicio

2.6.1. Significación del rol del Estado en la conformación de Alto Hospicio

Producto del acelerado crecimiento urbano las necesidades de los pobladores de Alto Hospicio sobrepasaron la capacidad de respuesta del Estado, forzándolos a tomar la iniciativa de desarrollar su propio

de las valoraciones y percepciones de los entrevistados se destaca un fuerte sentido de pertenencia con su comuna, lo que otorga un alto grado de satisfacción. A pesar que están conscientes de que falta mucho camino por recorrer, se sienten parte de un territorio y la mayoría se reconoce como protagonista de los avances alcanzados en éste.

entorno y así satisfacer parte de sus necesidades. Este fenómeno estrechó los lazos los habitantes y su territorio, pues existe una apropiación funcional y una valoración simbólica construida en el tiempo a partir del esfuerzo propio. El paisaje urbano de Alto Hospicio ha sido espontáneamente desarrollado por su gente y en una etapa posterior el Estado ha intervenido en este, regularizando, normando y construyendo sobre lo existente.

La percepción respecto al rol del Estado en la conformación de Alto Hospicio es ambivalente, se reconocen los esfuerzos realizados a través del plan integral, del proceso de urbanización y de la construcción de edificación pública antes inexistente en el territorio, pero a la vez perciben un distanciamiento o más bien una ausencia del Estado, la que se identifica

en el discurso mediante la insatisfacción de las expectativas de sus pobladores. Se valora de forma positiva únicamente al gobierno local, el que diferencian enfáticamente del gobierno regional como del central, identificándolo como el primer actor al que pueden acudir dentro de la estructura de oportunidades.

Desde el discurso de los expertos se manifiesta la necesidad de fortalecer las atribuciones del Estado para así poder dar respuestas más efectivas, así como también comprender la importancia de que las políticas sociales no sean políticas de gobierno, sino políticas de Estado que permitan tener una visión y ejecución a largo plazo.

2.6.2. Pertinencia de las políticas públicas implementadas en Alto Hospicio

Existen posturas opuestas entre los habitantes y los expertos en relación a las políticas y los proyectos implementados. Entre los pobladores entrevistados las opiniones se dividen, algunos sostienen que han sido pertinentes con las necesidades de la población, mientras otros manifiestan que tanto desde el gobierno local como del gobierno central las prioridades no han sido bien identificadas. Desde la mirada de los expertos se indica que las grandes inversiones realizadas en la comuna no se vinculan entre las aspiraciones a las que responden y sus consecuencias efectivas. El 90% de la inversión urbano-habitacional en la comuna es pública (Minvu, 2016), y es por esta razón que resulta tan interesante analizar el impacto que ha tenido esa inversión sobre los habitantes en la configuración de un territorio nuevo.

“(…) si haces un análisis de todo lo que se ha invertido en Alto Hospicio, que ha sido muchísima plata, debe ser de las ciudades de 100.000 habitantes que más se ha invertido en Chile tú ves que realmente se ve como diluido”

(Experto 3).

Sin duda el proceso en torno a la implementación de las políticas públicas en Alto Hospicio ha significado una alta complejidad político-técnica, pero se re-

conoce que la coherencia, la coordinación de políticas y programas públicos, ha sido débil.

2.7. Principales obstaculizadores de la política pública implementada

2.7.1. Procesos e instrumentos de planificación

Dentro de los obstaculizadores identificados como importantes en el desarrollo de la comuna, el primero se relaciona con los procesos y los instrumentos de planificación, en especial con su poca pertinencia y su baja capacidad de respuesta ante la realidad de la comuna. Si bien es un hecho extrapolable a casi cualquier ciudad de Chile, se hace particularmente evidente en Alto Hospicio.

Respecto a la planificación, se sostiene que desde las instituciones se actúa más bien de forma normativa y regularizada de lo existente, sin anticipar posibles problemas o mejoras en la situación actual, lo que desemboca en un tipo de poblamiento espontáneo constante y en un accionar ante contingencias normalizado desde la institucionalidad.

Respecto a los instrumentos de planificación, mencionan que la realidad local acusa la inexistencia de un instrumento que regule el desarrollo urbano de la comuna. El cuestionamiento respecto al modelo de planificación actual apunta básicamente a la funcionalidad, pertinencia y vigencia de este, pero abre una nueva interrogante, que es la posibilidad de contar en el futuro con un instrumento no solamente normativo, sino también con uno que permita la administración efectiva del territorio y además abra la posibilidad de proyectar la ciudad que se quiere.

2.7.2. Participación ciudadana

La participación ciudadana es quizás uno de los vacíos que más atenta contra la planificación comunal, si bien esta ha sido normada a través de la Ley 20.500, ha quedado relegada a instancias puntuales, y por lo general, carentes de carácter vinculante, generando una percepción de mayor lejanía con la institucionalidad. Se menciona al apoderamiento de las instancias de participación ciudadana por parte de los dirigentes sociales, por lo que se atribuyen muchas de las decisiones a intereses particulares y a una falta de interés por parte del Estado por convocar a un sector más amplio de la población, lo cual genera una sensación de impotencia ante la poca capacidad de influir en las decisiones relacionadas a su entorno.

Desde la perspectiva de los expertos se reconoce la falta de instancias vinculantes con los ciudadanos, pero en contraposición, se hace mención a que hoy ellos se enfrentan a muchas exigencias que no cuentan con propuestas, las cuales esperan sean resueltas por un Estado paternalista.

2.7.3. Focalización: de la ficha CAS al Registro Social de Hogares

Uno de los aspectos mencionados como obstaculizador fue el sistema de focalización de la política pública, que por un lado identifican como subjetiva, y por otro, genera una sensación de frustración, impotencia e inseguridad, pues se sienten

obligados a realizar un “perverso ejercicio de demostración de la miseria para recibir algún apoyo” (Umbrales Sociales para Chile., p. 8., 2013).

Los entrevistados atribuyen parte de los problemas a los que se han visto enfrentados en relación al acceso de la vivienda, al puntaje asignado en su ficha CAS⁹. Consideran que a pesar de reunir todas las condiciones para ser beneficiarios de un subsidio habitacional, muchas veces se ven discriminados por la subjetividad de las personas que aplican dichos instrumentos.

2.7.4. Partidismo como impedimento para la articulación y crisis de confianza

Se reconoce la imperante necesidad de generar un trabajo articulado entre los municipios de Iquique y Alto Hospicio, ya que ambos comparten necesidades y potencialidades complementarias. Sin embargo, las marcadas y opuestas tendencias políticas de ambos ediles, dificultan el trabajo conjunto entre las dos comunas. Se atribuye una ausencia de articulación a la primacía de intereses partidistas por sobre el bien común, situación que genera un impacto negativo en la población. Pese a que los entrevistados manifiestan confianza y adhesión a la gestión del alcalde, esta situación representa un

distanciamiento de la ciudadanía con la clase política, pues se le atribuye al partidismo político la responsabilidad de no velar por los verdaderos intereses de la población.

3. Reflexiones finales y recomendaciones

En general las investigaciones referidas a los efectos de las políticas públicas en Chile se han centrado principalmente en las grandes áreas metropolitanas, las ciudades intermedias han sido estudiadas en menor medida. Es por esto que se espera que la investigación realizada contribuya a dilucidar algunas recomendaciones para enfrentar de mejor manera el sostenido proceso de expansión urbana que seguirá encarando la comuna.

En referencia al objetivo principal de esta investigación, se afirma que si bien se reconocen los esfuerzos y recursos inyectados en la comuna por el Estado, tal como han sido formuladas e implementadas las políticas y programas en Alto Hospicio, han acabado por mantener y agudizar la situación que se observa a través de la historia de las grandes urbes, coin informalidad urbana, segregación socio espacial y degradación medioambiental, en lugar de promocionar el desarrollo sustentable y la integración socioespacial.

⁹ Un aspecto importante de mencionar es que a pesar de todos los cambios realizados en las fichas socioeconómicas, el nombre y propósito de la ficha CAS, son los siguen prevaleciendo entre los entrevistados.

En muchos casos se han sacrificado algunos bienes colectivos como la movilidad, el espacio público y algunos factores ambientales, pues la urgencia ha estado por mucho tiempo puesta en la reducción del déficit habitacional. Se ha centrado la atención en la regularización de la ciudad informal, demostrando poca capacidad de proyección y gestión ante el escenario extremadamente dinámico que se enfrenta, olvidando la visión integral del territorio, lo que ha afectado en muchos casos de forma negativa a las categorías del bienestar de su población. A esto se suma la insuficiencia de recursos económicos, una baja capacidad de coordinación intersectorial, y que el incremento de las demandas ciudadanas y de servicios desbordó la capacidad del gobierno local y regional. Sin embargo, hoy los ciudadanos de Alto Hospicio comienzan a demandar cada vez más cambios en las formas de gestión de lo público.

3.1. Segregación social v/s ciudad integrada

El crecimiento de Alto Hospicio ha enfrentado problemas similares a los del resto de América Latina, pero agravados por aspectos como la rapidez del proceso de poblamiento, la escasez de suelo en Iquique, la mala calidad del suelo, las políticas urbano habitacionales amparadas en un contexto neoliberal y la apuesta de acciones netamente paliativas mediante acciones y programas de regularización.

Hoy en día la ciudad muestra un éxodo de familias de estratos socioeconómicos emergentes. Históricamente la comuna se ha conformado por sectores socioe-

conómicos homogéneos, situación que sumada a la dependencia de las dinámicas de valorización del mercado de suelo de la política habitacional, ha generado enormes extensiones de viviendas sociales, que si bien han contribuido a disminuir el déficit habitacional, a su vez han intensificado el proceso de segregación socio espacial. Ello ha suscitado nuevos problemas como el abandono del espacio público, y por ende, el debilitamiento del tejido social, factores que se han convertido en una amenaza para avanzar hacia un desarrollo integrado.

Sin duda la segregación profundiza el fenómeno de la pobreza, ya que acentúa las dificultades para acceder a mejores oportunidades y para mejorar la calidad de vida de las personas.

Es fundamental revisar y evaluar la implementación de políticas públicas preventivas y de planificación a largo plazo, que puedan anticipar y orientar los efectos del sostenido crecimiento que se proyecta en la comuna. Hoy más que nunca urge abordar el desarrollo urbano de Alto Hospicio con un enfoque integrador, que permita hacerse cargo de las legítimas demandas de sus habitantes y hacer frente a uno de los principales desafíos, dar respuestas efectivas al agitado dinamismo urbano de la comuna.

Para promocionar políticas y programas sostenibles es necesario crear consensos políticos. Se requiere además abrir paso a una renovada gestión pública coordinada con el intersector, que sea de rápida reacción, flexible ante el escenario particular de la comuna e integrada tanto urbana, social, política y jurídicamente.

Un punto importante de abordar sería fomentar la entrega de subsidios para proyectos habitacionales que cumplan con estándares adecuados y con criterios de integración social, evitando los núcleos cerrados y los homogéneos.

El asunto de la tenencia también resulta relevante para fomentar mayores grados de integración. Uno de los factores primordiales para mejorar las categorías del bienestar es el acceso adecuado a una vivienda digna. En vista del gran déficit habitacional de la comuna, es posible pensar en la ejecución de proyectos o compra de inmuebles donde el Estado sea el dueño, pero pueda entregar en arriendo o comodato las viviendas, sin implicar el traspaso de la propiedad.

3.2. Concepción de pobreza y acceso a la ciudad

El tema de la pobreza urbana toma en Alto Hospicio múltiples expresiones, entre las cuales encontramos el debilitado acceso a la ciudad, y como consecuencia de esto, un progresivo aislamiento de los grupos más vulnerables. Si bien hasta hoy el escaso acceso a la ciudad ha tendido a ser más bien uniforme, se comienza a visualizar el inicio de la polarización espacial de las clases sociales, materializado en la aparición de condominios cerrados o de edificios que ofrecen exclusividad y en un incipiente proceso de gentrificación del casco urbano. Estos fenómenos, aparte de modificar el territorio, generan entre sus habitantes la sensación de acceder a dos ciudades distintas, aumentando la percepción de inequidad.

Considerando que a la fecha Alto Hospicio aún cuenta con una extensa área de expansión urbana, podemos afirmar que esta situación aún está a tiempo de reenfocar su rumbo, mediante políticas que eviten la total liberalización a las lógicas inmobiliarias y a la especulación de mercado. De no ser así, se incrementan las posibilidades de fragmentación del espacio urbano, tan observado y estudiado en las grandes urbes.

Para cumplir con el acceso adecuado y equitativo a la ciudad es imprescindible revisar el sistema normativo actual para el tratamiento del suelo, pues este debiese cumplir una función social velando por el bien común de sus habitantes. No todas las acciones deben concentrarse en leyes y regulaciones. El escenario actual nos muestra una comunidad altamente individualizada, tal como señala Lechner (1999) este proceso genera individualizaciones negativas, un retraimiento hacia lo privado, la desintegración del tejido social, y por ende, la pérdida de relevancia de las políticas públicas y del Estado, por lo que el trabajo de regeneración barrial se debe considerar como piedra angular para la regeneración y la integración socio espacial de la comuna.

La ciudad puede transformarse en satisfactor de múltiples necesidades o bien en un elemento prohibitivo. Por esto se recomienda centrar la atención en la mesoescala a través de la construcción y mejoramiento de los espacios públicos, así como en el fortalecimiento de programas que apunten a la utilización de estos espacios, pues es aquí donde se encuentra el punto de convergencia entre los ciudadanos. Un buen espacio público es un es-

pacio democrático e igualitario, el mejor ejemplo de la acción de políticas urbanas redistributivas.

3.3. Modelo de ciudad que muchas veces no responde al anhelo de sus habitantes

Para orientar la nueva generación de políticas urbanas en el territorio antes que todo es necesario consensuar el tipo de ciudad que se quiere, y así determinar el modelo de desarrollo urbano que se perseguirá. El actual modelo de desarrollo observado en Alto Hospicio se relaciona con el de ciudad difusa, el cual según Mawromatis (2013) posee un carácter fragmentario, segregador y excluyente por naturaleza, realidad que dista bastante del discurso de la institucionalidad, pero sobretodo, del anhelo expresado por sus habitantes.

En el contexto actual la llegada de las inmobiliarias es un arma de doble filo, pero con las regulaciones adecuadas y la promoción de políticas integradoras, puede llegar a convertirse en una oportunidad de desarrollo. Para esto es imprescindible limitar la acción de la especulación inmobiliaria para evitar la inflación de los precios del suelo, ya que dicha acción impide el desarrollo de proyectos en los sectores de mayor vulnerabilidad, lo que en Alto Hospicio sería un agravante para la compleja situación actual.

Hoy la política urbano habitacional en Alto Hospicio enfrenta la necesidad urgente de limitar la dispersión. En definitiva lo que se requiere es ordenar efectivamente el territorio, para esto pareciera

ser necesario un replanteamiento integral del sistema urbano de Alto Hospicio amparado bajo una gestión conjunta y eficiente de los servicios públicos que puedan aunar esfuerzos entre las políticas sectoriales y municipales.

3.4. El trabajo del intersector

La planificación urbana no puede quedar relegada exclusivamente al Ministerio de Vivienda y Urbanismo. El rol del urbanismo tiene relación con el ordenamiento de usos y funciones de los distintos espacios, en el territorio la coordinación con los otros hacedores de política pública también es imprescindible, pues incide decisivamente en los procesos de segregación o integración socio espacial.

La política habitacional no puede estar únicamente focalizada en entregar viviendas, sino que debe promover la construcción de un hábitat más digno y para esto es fundamental la coordinación con otros programas sectoriales. Sin embargo uno de los problemas observados que dificultan la coordinación intersectorial de inversiones, es el sistema administrativo altamente centralizado que dilata la obtención de los recursos en la comuna, aumentando los tiempos de respuesta a las necesidades locales, generando un descalce entre la necesidad y su solución, que en muchos casos se ve sobrepasado por el gran dinamismo de la comuna.

3.5. Representación social, influencia de los ciudadanos en las decisiones públicas

La promulgación de la Ley 20.500, Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, es un gran avance en la materia. Sin embargo es necesario fortalecer aún más estas instancias, ya que hasta hoy éstas han tenido un carácter más consultivo que resolutivo, dificultando la ingerencia efectiva del ciudadano común sobre las decisiones y acuerdos relativos a su territorio. Fomentar este tipo de participación supone una democratización y desconcentración del poder y de los mecanismos para acceder a él.

Para generar ciudades integradas es fundamental centrar la atención en sus habitantes y en las relaciones y vínculos que construyen. Un territorio integrado requiere de ciudadanos que se relacionen entre sí, es por esto que es tan importante generar mayores grados de equidad en los territorios, pues la pobreza no es solamente una situación socioeconómica, sino también es una privación de ciudadanía. Esto se vincula con la falta de participación en el desarrollo, ya sea como receptor o como ente activo, y por ende, con la ausencia de titularidad de derechos sociales. Es indispensable entonces promover el capital social con el que cuenta la comuna, otorgando herramientas y fortaleciendo sus competencias para participar en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas implementadas. Esto representa una gran oportunidad para robustecer la cohesión social e iniciar un proceso de recuperación de confianza en el sector público.

Otro de los puntos centrales debería ser el fortalecimiento de los gobiernos locales, mediante herramientas de gestión urbana, y a través de procesos de planificación participativa del territorio, pues para otorgar buenos resultados, las políticas a implementar deben garantizar legitimidad en la toma de decisiones.

No todo son malas noticias, pues según la experiencia aquilatada en otros países, la segregación no es un fenómeno inevitable. Si existen voluntades políticas que promuevan la combinación de tanto de políticas sociales, como urbano-habitacionales y económicas integradoras, que fomenten la participación ciudadana, es posible transitar hacia un escenario de mayor equidad e integración.

Bibliografía

- **Fundación Superación de la Pobreza (2013)**. Umbrales Sociales para Chile, Una nueva mirada sobre la pobreza.
- **Giraldo, F. (2004)**. Hábitat y desarrollo humano. [Colombia]: CENAC.
- **Guerrero, V., (1995)**. De Parcela a Comuna. La producción del espacio social en Alto Hospicio.
- **Instituto de la Vivienda, FAU-UCH, Haramoto, E. (2002)**. Sistema medición satisfacción beneficiarios vivienda básica: síntesis del informe de consultoría. División Técnica de Estudio y Fomento Habitacional. MINVU, Santiago, Chile.
- **Katzman, R. (2005)**. Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos
- **Max-Neef, M., Elisalde, Z., & Hopenhayn, M. (1986)**. Desarrollo a escala humana. Santiago, Chile: Cepaur.
- **Mawromatis, C. (2013)**. Tensiones y convergencia: el diseño urbano contemporáneo como alternativa a la ciudad dispersa y difusa. Revista INVI, 28(79), 125-163. Revisado de <http://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/765/1110>.
- **Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2003)**. Memoria Plan Integral Alto Hospicio.
- **MINVU, (2012)**. Plan de Regeneración Urbana. Comuna de Alto Hospicio, Región de Tarapacá.
- **Rajević, E. (2010)**. Cohesión social e intervención administrativa en el territorio urbano (con especial referencia a España y Chile) (Doctorado). Universidad Carlos III de Madrid.
- **Lechner, N. (1999)**. Desafíos de un desarrollo humano: individualización y capital social, en Institución y Desarrollo, nº 7. Instituto nacional de Gobernabilidad.

ACCESO A LA VIVIENDA RURAL EN LA REGIÓN DE ARICA Y PARINACOTA: PRINCIPALES DIFICULTADES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PROGRAMAS SOCIALES HABITACIONALES

Karen Andrea Valenzuela Castillo ¹, Universidad Alberto Hurtado



Resumen

El presente estudio analiza los problemas de implementación de la política habitacional rural² cuando no es comprendida, y las dificultades que ello genera en la implementación y en los resultados obtenidos. Específicamente el objetivo es identificar los obstáculos del proceso de obtención de la vivienda definitiva en el sector del Valle de Azapa, comuna de Arica, por parte de los solicitantes de viviendas.

Se utilizaron dos lógicas de análisis. En primer lugar, la revisión de información secundaria encontrada en el DL 1939, que regula las transferencias de terrenos gratuitos por parte de la Seremi de Bienes Nacionales y el Decreto N°10, ejecutado por el SERVIU, que dictamina el Reglamento del Programa de Habitabilidad Rural. Ambas permitieron conocer cómo ha sido el acceso a la política de la región de Arica y Parinacota. En segundo lugar, figuran las entrevistas semiestructuradas a actores locales vinculados con el funcionamiento de la política habitacional rural, pertenecientes a comités de vivienda, funcionarios a cargo de implementar la política y profesionales del programa Servicio País. Esto permitió detectar problemas y áreas de mejoramiento, para facilitar el acceso y optimizar la implementación.

Los resultados apuntan a las diversas dificultades que enfrentan las personas para acceder a una vivienda en el sector rural. Los obstáculos identificados en la política son: la poca coordinación entre las instituciones públicas pertinentes, la falta de claridad en los objetivos de la política por parte de los funcionarios, la sensación de bajo involucramiento de las personas en las decisiones de las autoridades, y la continua delegación de responsabilidades hacia las personas, que carecen de la información adecuada para cumplirlas.

Palabras Claves: Política habitacional rural, Implementación de la política, Enfoque de abajo hacia arriba, Comités de vivienda.

¹ Ing. en Recursos Naturales Renovables. Magister en Gobierno, Políticas Públicas y Territorio. Artículo basado en la tesis "Acceso a la vivienda rural en la región de Arica y Parinacota: Principales dificultades en la implementación de los programas sociales habitacionales", para optar al grado de Magister en Gobierno, Políticas Públicas y Territorio. Aprobada en el año 2017. Universidad Alberto Hurtado. Profesora Guía Cecilia Osorio Gonnet. Santiago, 2017.

² Para fines de este estudio, llamaremos política pública o política habitacional rural, al conjunto de políticas sectoriales por parte de SERVIU o Bienes Nacionales que permiten a las personas acceder a una vivienda en sectores rurales.

Introducción

Actualmente, son muchas las familias que no han podido acceder a una vivienda debido a la poca claridad que se tiene sobre políticas habitacionales rurales. Los pobladores rurales en situación de pobreza no conocen ni están lo suficientemente informados sobre estas ofertas (Tapia, 2006). Por otra parte, sus municipios no cuentan con los recursos financieros, humanos ni técnicos, para organizar la demanda latente y gestionar programas del sector (Tapia, 2006).

Por lo anterior, éstos últimos otorgan como primera solución el traslado de los pobladores de sectores rurales a urbanos. Proceso en que las actividades sociales y expresiones culturales que se dan en el medio rural tienden a desaparecer como consecuencia de la modernidad de la política (CLACSO, 2008). Con esto, el sector urbano presenta mayores oportunidades de acceso a la vivienda dado que, el enfoque de los decisores ha estado en este sector, desplazando el derecho de los pobladores rurales a querer vivir en este espacio. La vivienda se torna un elemento fundamental de lucha, donde el acceso a ésta se vuelve una demanda social y representa un derecho humano establecido en más de cien constituciones nacionales en todo el mundo (Navarro Moll, 2012).

Esto, sumado a otros factores, ha creado asentamientos de pobladores sin tierra en localidades rurales, que carecen de un adecuado ordenamiento territorial ni planificación. Lo que da cuenta de la desconexión de las políticas habitacionales

diseñadas hasta ahora, que se muestran sobrepasados en temáticas como la accesibilidad a agua potable, la extracción de basura, los sistemas de transporte, entre otros. *“Desde este punto de vista, las zonas rurales se están configurando a un ritmo superior que la gestión local y esto amerita acciones urgentes”* (Tapia, 2006, pág. s.n).

El estudio pone énfasis en la diferenciación de enfoques utilizados en la implementación del DL 1939, Normas sobre adquisición, administración y disposición de bienes del Estado, y Decreto N°10 que regula el Programa de Habitabilidad Rural. Estas dos normativas aportaron información necesaria para identificar problemáticas que debieron enfrentar las personas al momento de solicitar terrenos y viviendas en sectores rurales.

Problematización

Al revisar los enfoques de implementación de la política pública, se observa que mayoritariamente presentan una mirada centralista, es decir, lineamientos técnicos dados por el nivel central que determinan objetivos, metas, e, incluso, honorarios. Los niveles centrales exigen la ejecución de ciertas actividades, las cuales no responden ni a las necesidades locales, ni respetan los procesos internos de cada organización (Dastres Abarca, 2011).

Con lo anterior, se da cuenta que uno de los factores a potenciar es el rol activo que debe cumplir la ciudadanía al momento de desarrollar e implementar políticas públicas. De lo cual no se excluye a la región de Arica y Parinacota, en donde gracias al ímpetu de los pobladores, se ha creado un espacio en la generación de viviendas sociales. Sin embargo, aún existe una enorme desigualdad en temas participativos (Fundación Superación de la Pobreza, 2016).

Mario Waissbluth (2010) describe algunas patologías de la gestión pública en la implementación de las políticas públicas, en donde indica que los múltiples diseños de leyes, presupuestos, inversiones, programas, etc., no van acompañados de consideraciones mínimas para la factibilidad de su implementación. Esto conlleva atrasos, despilfarros, molestias ciudadanas e, incluso, grandes daños políticos en los gobiernos de turno. Las causas, no necesariamente tienen que ver con la irresponsabilidad de los ejecutores, que en muchos casos son personas muy preparadas, sino con los sistemas donde están inmersos y con sus múltiples vicios estructurales.

Por lo anterior, el estudio buscó conocer ¿cuáles son los principales obstáculos administrativos en la implementación del programa habitacional de obtención de la vivienda definitiva para pobladores de un sector rural de la comuna de Arica? Para esto, se identificaron las falencias más relevantes en cuanto al diseño centralizado e implementación local del modelo de

gestión del DL 1.939 y Decreto N°10 que reglamenta el programa de Habitabilidad Rural en la región de Arica y Parinacota. Además, se describieron las principales experiencias de los actores locales en cuanto a la ejecución local del modelo de gestión del DL 1.939 y Decreto N°10 en la región de Arica y Parinacota.

Se revisó el DL 1.939, que regula las transferencias de terrenos gratuitos, como el primer paso para la obtención de los terrenos por parte de la Seremi de Bienes Nacionales y el Decreto N°10, como el requisito a seguir para la construcción de las viviendas.

Cabe destacar que, de acuerdo a la información recabada, la región de Arica y Parinacota es una de las pocas, si no la única región del país, en implementar el DL 1939 para la entrega de terrenos con fines habitacionales, ya que el decreto responde principalmente a la asignación de terrenos para fines productivos.

Se da cuenta de la elección particular de este estudio, que reconoce una realidad local que puede ser implementada a nivel nacional³. Además de su aporte a la institucionalidad local y a los comités de vivienda. Esto incluye a profesionales que implementan la política que se conectan entre sí y, lo que en el caso de los comités, aporta a la organización, ya que la identificación de obstáculos les permitirá tomar mejores decisiones a la hora de acudir a las instituciones.

³ Esta información fue entregada por funcionarios de la Seremi de Bienes Nacionales (en adelante SBN) entrevistados para esta ocasión.

Antecedentes del caso de estudio

Para llevar a cabo este estudio, se seleccionó el caso de los comités de vivienda del Valle de Azapa, localidad rural de la comuna de Arica, en donde el hábitat residencial es una gran demanda de los pobladores del sector. Se pueden visibilizar las condiciones de hacinamiento en que viven personas del valle, o vivenciar la realidad de los migrantes, quienes vienen a trabajar al sector agrícola del valle, siendo una potente masa laboral y dinamizadora de la cultura (Fundación Superación de la Pobreza, 2016).

El problema habitacional en el valle surge con notoriedad en el año 2014, con el nacimiento de los primeros comités de vivienda (tres comités en aquel año), formados por personas principalmente provenientes del Valle de Azapa, que presentó una gran cantidad de familias sin terrenos⁴ donde habitar debido a la inexistencia de loteos destinados a viviendas.

En el año 2014 dichos comités acudieron a la Seremi de Bienes Nacionales⁵ con el fin de obtener terrenos para construir sus vi-

viendas. Se les otorgó permisos de ocupación para habitar el Valle de Azapa, denominados actas de radicación⁶, amparados bajo el DL 1939. Sin embargo, la institución solo entregó los terrenos (de 200 y 300 m² aprox. cada uno, dependiendo del comité). Por tanto, no contaban con servicios básicos como electricidad y agua potable⁷. Esto dejó a las personas en una situación compleja, puesto que deben vivir en este lugar hasta obtener los títulos de dominio para ser dueños del terreno.

En el caso de la ejecución del Decreto N°10 en la región de Arica y Parinacota aún no ha comenzado la puesta en marcha, por tanto, ningún comité ha recibido ese beneficio hasta ahora. Sin embargo, dada la importancia del subsidio de habitabilidad rural como el medio más viable para la construcción de la vivienda, en este estudio se evaluará el diseño de éste, considerando que se encuentra en periodo de difusión y, por tanto, las organizaciones conocen los principales requisitos.

⁴ De acuerdo a datos recogidos por la Fundación Superación Pobreza (2016) la cantidad de familias son 235 sólo en el Valle de Azapa.

⁵ En adelante SBN.

⁶ El Ministerio de Bienes Nacionales lo define como "permiso de ocupación de un inmueble fiscal por un periodo de tiempo determinado y sujeto a ciertas obligaciones de conservación, mantención y/o explotación del mismo. La persona beneficiada por un acta de radicación puede, en forma posterior, ingresar una solicitud de transferencia del predio a título gratuito, la cual será evaluada a conformidad a la disponibilidad de inmueble y a los antecedentes socioeconómicos del solicitante" (Ministerio de Bienes Nacionales, 2016, pág. s.n)

⁷ Cabe destacar que la Seremi de Bienes Nacionales, dada sus funciones, solo está facultada para entregar terrenos, no siendo la responsable de entregar los servicios básicos mencionados.

Discusión Teórica

Enfoques sobre implementación de políticas públicas

Las primeras indagaciones indican que hasta inicios de los 70` la investigación estuvo centrada en las etapas previas a la implementación de las políticas. Una de estas corrientes sostenía que para lograr un buen resultado, era necesario mejorar la calidad informativa de la decisión. Tras estos supuestos existían dos líneas: una, que suponía una administración pública profesional y subordinada al poder político; y otra, que señalaba la existencia de una sociedad pasiva sin capacidad para obstaculizar la implementación.

Sin embargo, a partir de los 70 comienza a presentarse un mayor interés en lo post-decisional, debido a percepciones sobre los fracasos de las políticas, que en muchos casos ocurrían en la etapa de implementación (Jaime, Dufour, Alessandro, y Amaya, 2013).

A continuación se presentan algunos de los enfoques propuestos en la implementación de las políticas públicas:

Implementación “Top-Down” o Arriba hacia abajo

Algunos de los primeros teóricos que promovieron este enfoque fueron Wildavsky y Pressman (1973), quienes indican que la política pública es una cadena causal entre las condiciones iniciales y las conse-

cuencias futuras, dejando clara la distinción entre diseño de la política y el acto de implementarla (Delgado Godoy, 2009). Sostienen que los problemas de implementación se generan a raíz de la excesiva complejidad de la acción conjunta necesaria para la implementación de una política, ya que, dado que intervienen múltiples actores, es necesario generar un consenso con cada participante (Jaime, Dufour, Alessandro, y Amaya, 2013).

Además, se pone énfasis en mecanismos de dirección y control, en la comunicación, en la coordinación y en el poder de los decisores para obtener la conformidad de los subordinados a través de supervisión e incentivos. Este punto de vista establece una línea jerárquica desde cargos superiores hasta inferiores (Delgado Godoy, 2009).

Es pertinente considerar que este es un escenario ideal donde no siempre se cumplen estos supuestos, y en el cual muchas veces sólo los decisores tienen los objetivos claros. De acuerdo con visiones críticas como la de Fuenmayor (2014), este modelo privilegia la línea de la autoridad, apegada a las reglas y con tareas definidas. La implementación se lleva a cabo en contextos ideales, donde no puede haber problemas de recursos ni de información, concibiendo el proceso de diseño separado al de implementación.

Implementación “Bottom-Up” o de abajo hacia arriba

Teóricos como Berman (1978), Elmore (1978), Lipsky (1980) y Williams (1980), sostuvieron que los problemas radican en el último punto de la implementación, es decir, en el personal de ventanilla que entrega información a la persona interesada. Para solucionar este problema hay que diseñar un proceso de implementación de abajo hacia arriba, es decir, pensar en las características que debe tener ese personal con el fin de otorgar un servicio de calidad. Con estos autores se rompió la idea de la política burócrata y jerárquica de la administración pública, puesto que determinan la necesidad de otorgar autonomía para brindar un servicio de calidad (Aguilar, 1996, citado en Jaime, Dufour, Alessandro y Amaya, 2013).

Este enfoque se desplaza hacia el punto de prestación del servicio, donde toman protagonismo los *burócratas de ventanilla*⁸. Las decisiones tomadas por cargos altos no pueden comprender todas las situaciones que se dan en la práctica, por tanto, los implementadores se ven obligados a modificar el contenido de las decisiones iniciales, en donde el contexto local constituye una variable para determinar el éxito de la política (Delgado Godoy, 2009).

Este burócrata de ventanilla juega un rol crucial durante la implementación. Michael Lipsky (1980) propone que los burócratas son quienes conforman la primera

línea de entrada de la política, dado que son quienes la aplican e infieren, produciendo diferencias entre la política teórica y la práctica. Estos burócratas deben ayudar a las personas a tomar decisiones, sin embargo, la estructura de sus puestos de trabajo lo hace imposible. En su lugar, se ven obligados a adoptar prácticas como el racionamiento de recursos, la detección de solicitudes que favorecen a la institución, y la rutinización de la prestación del servicio por las implicancias del “trabajo en masa”.

A partir de lo anterior, algunos autores como Jaime, Dufour, Alessandro & Amaya (2013), han establecido una serie de factores o condiciones que necesarias para que la implementación de una política sea exitosa:

- Razonabilidad: Se refiere a la correspondencia entre las causas postuladas en la política y aquellas que ocurren en la realidad.
- Legitimidad: Describe al apoyo que ha concitado la estrategia.
- Calidad del diseño: Las políticas deben contar con objetivos precisos que orienten la implementación.
- Disponibilidad de recursos: La planificación debe suponer movilización de poder, recursos y capacidades que permitan garantizar la implementación.

⁸ Concepto acuñado por Michael Lipsky en el libro “Street-Level Bureaucracy Dilemmas of the Individual in Public Services”.

- **Liderazgo del proceso:** Durante la implementación se debe coordinar y articular el comportamiento de los actores y las organizaciones presentes.
- **Articulación entre liderazgo del proceso, nivel de autoridad y ejecutores.**
- **Capacidades estratégicas:** Exige capacidades para anticipar consecuencias y diseñar cursos de acción en contextos de incertidumbre, ambigüedad, tensiones y conflictos.
- **Capacidades organizacionales:** Destaca la comprensión del mandato de la política, alineamiento con las orientaciones estratégicas y la disponibilidad de recursos gerenciales, técnicos y operativos.

Este estudio complementa lo que varios profesionales proponen: un desarrollo progresivo integral, que incorpore la organización territorial y la acción progresiva. Es decir, una metodología de planificación desde dentro, una relación horizontal de aprendizaje recíproco entre los técnicos y los habitantes que se sustenta en las confianzas personales (Castillo Couve, 2014).

La coherencia y coordinación de políticas públicas

A continuación, se presenta la coherencia y coordinación de políticas públicas, ya que en el caso del estudio se analizan políticas sociales de diferentes órganos ejecutores que exigen elementos de coherencia con las políticas afines y una coordinación entre ambas instituciones.

• Coherencia de la política

Hace referencia a la coherencia de objetivos buscados e impactos esperados y a la capacidad para que sean sinérgicos, acumulables y no contradictorios. Las condiciones se localizan tanto en el plano político (gobernabilidad, actores, liderazgos, capacidades, etc.) como en el técnico (movilización de conocimientos, sistemas, procedimientos para la anticipación, etc.). Además, permite distinguir entre coherencia interna, entre propósitos y medios utilizados y la articulación entre los distintos elementos de la intervención; junto con la coherencia externa, en relación con otras políticas, así como con la normativa vigente (Gomáriz Moraga, 2007).

• Coordinación de la política

Surge a partir de actores que se insertan en diversos ámbitos de trabajo, y se puede definir como el proceso de reglas de decisión con el que dos o más actores se ocupan de un entorno de trabajo compartido. Existen diversas formas para la coordinación. La posibilidad más simple es la coordinación a través de jerarquía, que supone una baja complejidad, ya que el control de la toma de decisiones radica en una autoridad que centraliza las órdenes. La más compleja, está basada en la interacción directa entre los operadores y los decisores, que pueden complementar decisiones a tomar (BID, 2006).

Diferentes actores que actúan en un mismo ámbito de políticas sociales deberían coordinar acciones para producir políticas coherentes, pero no necesariamente es así. Esta falta de coordinación refleja la naturaleza poco cooperativa de las interacciones políticas.

La coordinación y coherencia se hace esencial en los procesos, ya que las nuevas políticas deben ser congruentes con las existentes, y a su vez, los encargados de formular las políticas deben coordinar sus acciones en forma efectiva (BID, 2006).

1 Estrategia Metodológica

Para el desarrollo de este estudio se utilizó la técnica cualitativa, que permitió reconocer las frustraciones y las visiones de las personas con respecto al proceso de implementación de la política habitacional rural. Lo que aportó conocer las perspectivas y las valoraciones que da el sujeto a los diferentes obstáculos que rodean el proceso de obtención de la vivienda, poniendo en valor las visiones del individuo, ya que éste es quien interviene en la política, y, por tanto, quien puede entregar una visión certera del proceso.

1.1 Técnicas de recolección de información

1.1.1 Revisión de material secundario

Se revisó el material con información sobre las interacciones del Estado en la política habitacional rural:

- Decreto Ley 1939, *Normas sobre adquisición, administración y disposición de bienes del Estado*⁹.

- Decreto Supremo N°10¹⁰, *Reglamento del Programa de Habitabilidad Rural*.

- Estudios y documentos del sector de estudio, como diagnósticos y planificaciones relativas a las intervenciones comunitarias llevadas a cabo en el sector por parte de la Fundación Superación de la Pobreza.

1.1.2 Trabajo de campo y muestra

Se realizó una indagación del sector Valle de Azapa de la comuna de Arica, donde se levantaron entrevistas semiestructuradas a los actores públicos y de la comunidad. A nivel institucional se encuentra la SBN y Servicio de Vivienda y Urbanización¹¹, que se relacionan directamente con la política de vivienda existente; la primera, a cargo de la entrega de terrenos; y la segunda, encargada de concebir tipos de asistencia para construir la vivienda.

Se entrevistaron a tres actores de la institucionalidad, dos representantes de SBN y uno de Serviu. Además, dos profesionales del programa Servicio País contribuyeron directamente al proceso de obtención de la vivienda en el sector y fueron quienes asesoraron a las personas involucradas. Como parte de la comunidad, se entrevistaron a miembros de tres comités de vivienda localizados en el valle. De acuerdo a lo anterior, la muestra total fue de 11 mujeres representantes del sector.

⁹ En adelante DL 1939.

¹⁰ En adelante DS 10.

¹¹ En adelante Serviu.

1.2 Técnicas de análisis de información

Para analizar la información primaria y secundaria se utilizó el análisis categorial de contenido. Esta información fue procesada a través del software de análisis cualitativo de datos NVIVO 11.

1.2.1 Matrices de análisis de información primaria y secundaria

Para la construcción de las entrevistas se generaron matrices con el fin de operacionalizar las categorías, las cuales fueron identificadas en el marco conceptual del estudio.

Las dimensiones trabajadas fueron: Política habitacional rural y Acceso definitivo a la vivienda propia. Las matrices se pueden apreciar en la sección anexos. La primera, aportó al reconocimiento de las falencias del sistema; y la segunda, considera la parte práctica del proceso, es decir, la realidad a la que se enfrentan las personas al momento de acceder a la política.

En el caso de las fuentes secundarias las dimensiones se aplican a la revisión del DL 1939 y DS 10. Se profundiza en las categorías presentes en el diseño de la política, pero que están ligadas a la implementación, constatando el enfoque priorizado. Se verifica la atribución de funcionarios y autoridades locales con el fin de conocer la influencia que pueden tener en adecuaciones de la política. La coordinación interna como la interinstitucional es fundamental, ya que se consi-

deran factores provenientes de instituciones que sirven de base para las decisiones tomadas por las autoridades. También se revisa la aplicabilidad de la política, principalmente los objetivos planteados con el fin de comprobar el entendimiento por parte de los funcionarios. Además de los recursos financieros y humanos disponibles para la implementación.

En el caso de la dimensión *Acceso definitivo a la vivienda propia*, se revisó los requisitos para tener un acercamiento a los obstaculizadores visibilizados y confrontarlos con la realidad local.

2 Hallazgos

2.1 Revisión de información secundaria

2.1.1 Revisión DL 1939 Normas sobre adquisición, administración y disposición de bienes del Estado

Sobre las funciones otorgadas por el decreto ley a funcionarios locales de SBN, no hay aspectos explícitos en el DL que indiquen que éstos poseen atribuciones para adecuar la política al contexto regional. No obstante, en el art. 23 de la normativa se afirma la delegación de facultades a autoridades regionales en caso que corresponda. Con respecto a la implementación se puede observar que presenta aspectos del modelo *bottom up*, ya que incorpora el poder de decisión que ejerce la autoridad

regional para la transferencia de terrenos, que, al tener poder de decisión, se espera que tome las medidas adecuadas al contexto local.

La coordinación intersectorial sí está presente, a lo que se hace referencia en art. 97 con la solicitud de informes al SAG en caso de transferencia de predios rústicos fiscales¹², que tiene por finalidad conocer la factibilidad productiva de terrenos para que el grupo familiar pueda producir lo suficiente para el subvenir de sus necesidades. A pesar de esta alusión, deben existir menciones a otras instituciones públicas dado el uso de los terrenos (fines habitacionales), como por ejemplo DOH, encargada de proveer infraestructura hidráulica. En último caso, se hace necesaria la relación que debe existir con el Serviu, pues es quien debe materializar las soluciones habitacionales para las familias, siendo fundamental esta alianza, ya que no se puede esperar que el trabajo de la SBN termine con la entrega de terrenos, sino que es el comienzo de un proceso que conlleva al acceso de la vivienda en zonas rurales.

Los objetivos no están explícitos en la normativa, pero se subentienden que buscan reglamentar el uso de inmuebles fiscales por un tiempo determinado por parte de personas naturales o jurídicas. En el caso de los recursos financieros como humanos, tampoco existe un artículo que lo explicita, sin embargo, esta información es corroborada con la recopilación de información primaria.

En cuanto a los requisitos requeridos para entregar actas de radicación, el reglamento indica que esos terrenos serán otorgados a personas de nacionalidad chilena, que justifiquen una situación socioeconómica que amerite dicha transferencia. Tampoco podrán ser radicados ni optar a títulos de dominio personas que sean dueñas de otro bien raíz¹³. Con lo anterior se da cuenta que éstos son amplios y de índole interpretativa, por tanto, la resolución queda abierta a la interpretación que pueda dar la autoridad regional, sobre todo en lo que respecta a la condición socioeconómica de las familias, pues no se establece qué mecanismos se utilizarán para acreditar dicha condición.

La aplicabilidad de la política se ve dificultada ya que el decreto ley no establece claramente objetivos y resultados esperados. Por ello, la información que puedan entregar los funcionarios a las personas es probable que no sea explícita. En este sentido, la coherencia que se pueda dar entre objetivos y resultados esperados, no se puede concluir de forma tácita. La disponibilidad de recursos no es mencionada en la normativa, lo cual implica que no se tienen antecedentes precisos para apoyar el proceso de implementación en este aspecto.

¹² Si bien el DL sólo hace referencia al SAG, se tienen antecedentes de que existe coordinación en esta región con otras autoridades locales como DOH, con el fin de conocer factibilidad hídrica de terrenos.

¹³ Revisar art. N°88 y N°90 del DL 1939.

2.1.2 Revisión del Decreto N° 10 que reglamenta el Programa de Habitabilidad Rural¹⁴

Para este decreto no se constatan atribuciones precisas que permitan reflexionar sobre la capacidad que tienen los ejecutores locales para adaptar la política. La implementación está a cargo del Ministro de Vivienda. Cabe destacar que en ocasiones fundadas, el Seremi de Vivienda y Urbanismo podrá eximir de ciertos requisitos a los postulantes.

Si bien en el Reglamento se plantea la necesidad de entenderse con variadas entidades como por ejemplo SBN para el caso de acreditación del terreno, o el Ministerio de Desarrollo Social para la acreditación socioeconómica del postulante, no se esboza como una forma de comunicación constante y decisional, sino que solamente como una manera informativa de los requisitos impuestos al postulante. En consecuencia, no se puede hablar de la existencia de coordinación interinstitucional en este decreto.

El objetivo se presenta de manera precisa, y se puede apreciar que el decreto establece la población a la cual está dirigida y lo que se espera. Sin embargo, los resultados esperados no están mencionados, y no se puede analizar completamente la coherencia entre objetivo y resultados esperados.

Sobre los recursos financieros asignados, no hay información precisa. Sin embargo como se trata de la aplicación de un subsidio, se explicitan los montos asociados a cada tipología de postulación, además de los asignados de forma complementaria.

En el caso de los recursos humanos se ilustra sobre la existencia de un Sistema de Información y Gestión Territorial de la Demanda, “con el objeto de garantizar a las familias el acceso a una adecuada información, además de otorgar a la respectiva Seremi Minvu antecedentes actualizados de la demanda de habitabilidad existente en la región (...)” (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2015, pág. 29)¹⁵.

Con la información anterior podemos mencionar aspectos que permiten vislumbrar el diseño establecido en esta política. Con respecto al enfoque, se puede decir que posee aspectos del enfoque top down, sobre todo en lo que tiene que ver con las adecuaciones que se podrían realizar considerando aspectos regionales. Es un reglamento diseñado en el nivel central, aplicado de forma homogénea para todo el territorio nacional, lo que se evidencia en lo relativo a los requisitos, y donde las atribuciones son dirigidas por el Ministro de Vivienda y Urbanismo.

¹⁴ Para efectos de este estudio se revisarán principalmente aspectos ligados a la tipología de la construcción de viviendas nuevas, ya que es la que se adecúa al caso de los comités de vivienda.

¹⁵ Revisar art. N°31 del Decreto N°10 Programa de Habitabilidad Rural.

De acuerdo a la revisión, no se ofrecen motivos para algún ajuste territorial que debiese estar contemplado, considerando que en la región de Arica y Parinacota hay tres comunas rurales, de las cuatro que existen. En este sentido, muchas de las personas que habitaban estas comunas se vieron forzadas a salir de su territorio ya que no existía una política habitacional rural, obteniendo viviendas en la comuna de Arica (única comuna de características urbanas). Con este decreto, se dejan fuera esas familias que emigraron de su localidad de origen, al poseer una solución habitacional. También hay que hacer mención de la consideración de un máximo de 60 familias para la postulación de conjuntos habitacionales, pues existen comités conformados por 80 o más familias, lo que produce fragmentación al obligarlos a separarse para el proceso de postulación. Los requisitos son específicos y no se prestan para interpretaciones.

2.2 Revisión de información primaria

Los principales resultados indican que la política habitacional rural se ha manifestado de diversas formas conforme a cada ejecutor. En términos generales, en la implementación de la política por parte de la SBN, ha predominado el enfoque de *abajo hacia arriba*, dando cuenta del interés personal de la autoridad por colaborar con el proceso habitacional. Lo anterior se respalda en la opinión de las entrevistadas, quienes a pesar de las complicacio-

nes que puede tener el proceso, están de acuerdo con las decisiones tomadas y satisfechas con la obtención del acta de radicación, legitimando la implementación de la política. Sucede lo contrario cuando el ejecutor es Serviu, en donde predomina el enfoque de *arriba hacia abajo*¹⁶.

En relación con la dimensión **Acceso definitivo a la vivienda propia**, se puede apreciar una visión dividida por parte de las entrevistadas de los diversos comités de vivienda, ya que muchas destacan el cumplimiento de las expectativas y logros alcanzados en cuanto a la adjudicación de las actas de radicación, sin embargo, otra parte da cuenta de lo engorroso y dificultoso que ha sido el proceso. En relación con el acercamiento de Serviu, no se muestran conformes con la información recibida, expresando dificultad en la comprensión y el poco interés de las autoridades en la implementación del subsidio rural.

A continuación se presentan los principales hallazgos por dimensión y categorías.

2.2.1 Dimensión Política habitacional rural

Esta dimensión da cuenta de las decisiones que se han tomado en los últimos años con respecto a la accesibilidad habitacional en zonas rurales. Predomina la intervención de sectores estatales como la SBN, dando alternativas de solución a personas que exigen habitar en el medio

¹⁶ Cabe destacar que esta política aún no ha sido implementada en la región de acuerdo a la información recabada, ya que hasta ahora no ha habido personas que cumplan con los requisitos, por tanto, solo se evaluaron aspectos del diseño de ésta y resultados de la difusión realizada.

rural. Y luego el Serviú, quien está a cargo de dar dichas soluciones. Se analizan las categorías y subcategorías que dan cuenta de la implementación que ha tenido esta política en la región, considerando la opinión de personas involucradas y ejecutores, que, en conjunto, permiten evaluar las características de dicha política.

2.2.1.1 Categoría Implementación de la política

2.2.1.1.1 Subcategorías enfoques de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo

Ha sido la SBN quien ha adoptado el enfoque de *abajo hacia arriba*, adecuando el decreto ley del año 1977 a la realidad. Cuando se les pregunta a los funcionarios de dicha institución, dejan clara esta posición y destacan la labor de la autoridad regional como principal colaboradora en ese proceso. Se da cuenta de una intención por parte de la autoridad en colaborar con la política habitacional a pesar de no estar dentro de sus funciones administrativas. Es así como busca adecuar estas facultades con el fin de colaborar con la situación local de déficit de viviendas y hacinamiento en zonas rurales¹⁷. La autoridad tiene la facultad de reorientar la política y adecuarla a la realidad local. Al consultar sobre las mejoras que se pueden realizar al instrumento, las respuestas coinciden en que son decretos diseñados por el nivel central y que no se pueden modificar. Sin embargo, se pueden hacer ajustes

para que sean aplicados en la región dependiendo de la visión de la autoridad. Se reconoce también, que a nivel nacional es una de las pocas autoridades que realiza este tipo de adecuaciones.

Las entrevistadas respaldan la visión de la autoridad, al señalar que se han tomado en cuenta aspectos locales al momento de entregar los terrenos, pero sólo en lo que respecta con los tamaños. A pesar de reconocer la visión consecuente en los tamaños de los terrenos, la mayoría indica que hay aspectos no visibilizados por la autoridad, como son la conectividad y los servicios básicos.

Afirman además, que la institución no ha considerado sus apreciaciones al momento de tomar decisiones, y pese a la política se ha adecuado a aspectos locales, por ejemplo, en lo que refiere a los tamaños de los terrenos, éstas han sido tomadas por la autoridad del servicio más que por las apreciaciones de los comités. Las participaciones que ocurrieron fueron en el marco de la directiva de cada comité, pero a pesar de que haya sido con ese grupo específico, implica una consideración de opiniones locales por parte de la autoridad. Desde este punto de vista, se cumple con los requerimientos de un enfoque de *abajo hacia arriba*.

La política adoptada por Serviú considera formas que van relacionadas a las características del enfoque de *arriba hacia abajo*. Desde la mirada de esta entidad, es un decreto rígido a cambios, y desde ese

¹⁷ Cabe destacar que, de acuerdo a la información recabada, lo señalado en este punto da cuenta de la voluntad de la Seremi que en ese momento actuaba como autoridad regional y no necesariamente corresponde a las facultades u orientaciones que pueden tener otras autoridades del país.

punto de vista ofrece casi nulas opciones a recoger las visiones del territorio una vez diseñado. Lo anterior concuerda con la versión de las entrevistadas, que aseguran que el acercamiento que ha tenido el servicio para considerar aspectos territoriales ha sido prácticamente nulo. Es importante destacar que la información que se tiene es escasa, ya que el programa aún no es implementado en la región, por lo que no se pudo ahondar en otros procesos que incorporan el enfoque de *abajo hacia arriba*, como mesas de trabajo con actores locales. En este sentido, es una apreciación hipotética de la implementación que ha tenido hasta el momento, que no corresponde necesariamente a la situación del decreto una vez ejecutado.

2.2.1.2 Categoría Coherencia de la política

Esta categoría solo consideró información obtenida de Bienes Nacionales, ya que Serviú aún no ejecuta el programa de habitabilidad rural.

Al consultar a los funcionarios de Bienes Nacionales sobre el cumplimiento de los resultados esperados por la política, responden que sí se han correspondido ampliamente. Desde este punto de vista, hay una coherencia entre los objetivos proyectados y los resultados esperados de acuerdo a la versión de los funcionarios.

2.2.1.3 Categoría Coordinación de la política

En esta categoría se destacan los posibles vínculos y coordinaciones entre los organismos que debiesen estar involucrados en la política habitacional rural, como por ejemplo la DOH, CMN, SAG, entre otros, además de posibles reuniones con actores comunitarios del territorio.

Los funcionarios otorgan importancia al trabajo en red y son reconocidos diversos actores del territorio, tanto para Bienes Nacionales como para Serviú. Sin embargo, solo es algo consultivo que puede complementar la decisión. En ningún caso son decisiones conjuntas que se vayan a abordar. Esto pone de manifiesto que la toma de decisiones se siguen realizando de forma aislada, son tomadas unilateralmente, quedando a la discrecionalidad del servicio. En ese sentido, el programa de habitabilidad rural contempla una serie de factores que otorgan una puntuación concreta, entregando objetividad al proceso.

Se desprende de lo anterior, la necesidad e importancia que deben otorgar ambos servicios al trabajo conjunto con los actores pertinentes a modo resolutivo, con el fin de comprometer acciones pertinentes entre todos y evitar la desinformación provocada al usuario.

2.2.1.4 Categoría Aplicabilidad de la política

2.2.1.4.1 Subcategorías Legitimidad de la política, Calidad del diseño de la política, Disponibilidad de recursos, Liderazgo del proceso, Capacidades estratégicas y Capacidades organizacionales

En el caso de la legitimidad del proceso se pregunta por el apoyo al DL 1939, ya que el DS 10 aún no ha sido implementado. Sin perjuicio de lo anterior, más adelante se revisan otros aspectos de este decreto que dan cuenta del pensamiento de la comunidad sobre este instrumento.

Satura el apoyo percibido por los tres es- tamentos entrevistados: funcionarios, comunidad y profesionales de programa Servicio País. En el caso de las entrevista- das, prácticamente todas coinciden en el apoyo a la política, mostrándose muy satisfechas con el acta de radicación, a pesar de todo lo extenuante que puede signifi- car el proceso. Por lo anterior, la política es legitimada por los funcionarios y por la comunidad involucrada.

La subcategoría calidad del diseño de la política, pretende identificar si los fun- cionarios conocen dichos objetivos con el fin de implementarlos y sociabilizarlos correctamente. Tanto funcionarios de Bie- nes Nacionales como de Serviú conocen los objetivos de la política. Sin embargo, no ocurre lo mismo con los funcionarios de ventanilla que son finalmente los en- cargados de sociabilizar los programas, lo

cual es reafirmado por los testimonios de las entrevistadas que relatan las innume- rables veces que fueron mal informadas.

De acuerdo con la investigación, ambas instituciones no han sido capaces de dar a conocer el funcionamiento de la política, entregando orientaciones erróneas a las personas, donde el servicio no se hace car- go de las respuestas de sus funcionarios. Se puede decir que, a pesar de que algu- nos cargos de las instituciones involucra- das manejan la información, ésta no ha sido transversalizada a los funcionarios de atención directa al público. Por tanto, en este caso no se puede hablar de exis- tencia de calidad en la política.

Para la disponibilidad de recursos, ambas instituciones difieren de sus respuestas ya que ambos apuntan a distintas resolucio- nes. Mientras el programa de habitabili- dad rural otorga un subsidio, que asigna recursos económicos a la población; el DL 1939, entrega un permiso de ocupación, que no está relacionado a recursos eco- nómicos. Sin embargo, en este último se reconoce el factor humano como neces- ario para su correcta implementación. Es indispensable incorporar recurso huma- no calificado y capacitado a ambas insti- tuciones, capaz de comunicar oportuna y correctamente la información a las per- sonas, que tal como se comprobó, ha sido errónea e insuficiente.

En el punto de liderazgo del proceso, se cuestiona la articulación que ha tenido el proceso con la comunidad, considerando la necesidad de incorporar la opinión de las personas en la toma de decisiones, quienes habitarán y tienen conocimiento del territorio. Se consulta a las entrevistadas sobre la participación en el proceso como una forma de comprender la articulación entre la institucionalidad y los actores del territorio. Se aprecia que los actores del territorio no se sintieron parte del proceso. Si bien reconocen el acceso a actas de radicación, cumpliendo sus expectativas, no se consideran como actores relevantes. Esto no se condice con el sentir de los profesionales del programa Servicio País quienes observan que la opinión de los dirigentes es tomada en cuenta.

Esta subcategoría se vuelve difusa y no logra esclarecer si el DL 1939 cumple con los criterios para afirmar si hubo liderazgo en el proceso o no, ya que hay visiones dispares entre las entrevistadas. Es probable que las personas participen de procesos con las autoridades competentes, pero éstos no logran visibilizar esas acciones como pro-participación. Queda claro que las acciones tomadas por la institución son más bien puntuales y responden al hecho concreto de la entrega de acta de radicación. Esta subcategoría se transforma entonces en un nudo crítico en el cual se debe seguir profundizando.

Para las capacidades estratégicas, se consulta a los funcionarios sobre la comprensión de la política por parte de las personas. Con esto se busca conocer la apreciación del funcionario en relación a la ejecución de la política y a las dificultades presentadas, con el fin de evidenciar las estrategias que utilizan en esos momentos. SBN afirma la complejidad de ciertos elementos técnicos, pero que existen protocolos de difusión que permiten revertir la situación. A pesar de que ambas instituciones presentan estrategias de difusión para disminuir el umbral de duda entre las personas, ellas no logran comprender la política de Serviu. Así y todo, tomando en cuenta que esta subcategoría sólo considera la existencia de medidas o estrategias para disminuir la incertidumbre, se concluye que ambas instituciones poseen capacidades estratégicas para abordar la implementación.

Por último, en el caso de las capacidades organizacionales, se recurre a los funcionarios para conocer su opinión sobre la implementación de la política, con el fin de ahondar en los factores considerados. Al consultarles a los funcionarios de Bienes Nacionales, señalan comprender y adherir a la política, pues valoran el aporte social que realiza en la comunidad, y desde ese punto de vista, hay capacidades organizacionales para la implementación del decreto ley¹⁸.

¹⁸ Cabe destacar que para hablar de capacidades organizacionales son muchos los factores involucrados. Sin embargo, para efectos de este estudio sólo se consideró la adhesión y la comprensión de política.

2.2.2 Dimensión Acceso definitivo a la vivienda propia

Se consultan las diversas experiencias positivas y negativas que han traído consigo la implementación de la política, dando cuenta de las impresiones subjetivas de las personas. Para fines prácticos, esta dimensión se ha categorizado en el proceso desarrollado con SBN y Serviu, emergiendo dos categorías de análisis: Acceso a los terrenos y Acceso a la vivienda.

2.2.2.1 Categoría Acceso a los terrenos

Contempla el proceso que llevó la población con la SBN. Distingue entre las subcategorías, Acceso positivo por parte de la comunidad y Acceso negativo.

Los resultados de esta categoría quedan divididos, ya que ambas subcategorías saturan por igual. Es decir, que para la población entrevistada los aspectos positivos coinciden con los negativos, no pudiendo otorgar una tendencia clara.

2.2.2.1.1 Subcategorías Acceso positivo y Acceso negativo

A las entrevistadas se les pregunta sobre las temáticas generales del proceso, como, por ejemplo, experiencias positivas, requisitos solicitados, rapidez del proceso, entre otros; que en su conjunto entregan una visión amplia de lo que ha significado el proceso desde su experiencia.

Se aprecian experiencias personales que van desde lo práctico del proceso, hasta el sentir de la población, reflejado en el agradecimiento a la autoridad regional de Bienes Nacionales por escucharlos y darles una solución. Es posible evidenciar actitudes paternalistas por parte de la autoridad del servicio, por ejemplo, en la noción de protección y dependencia de las personas para con ésta. Es probable que esta visión de las personas sobre la autoridad limite su actuar hacia el futuro, tomando decisiones de acuerdo a la opinión de ésta.

En cuanto a experiencias positivas, destacan aspectos de desarrollo personal como la expresión oral, especialmente en las dirigentas de los comités, dada la continua movilización con las autoridades regionales. La rapidez del proceso está presente en esas entrevistadas y es muy valorada. Se puede apreciar que para algunos socios el proceso duró seis meses y para otros tres años. Sin embargo, todas concuerdan en la rapidez ya que muchas conocen y comprenden lo que implica acceder a una vivienda. En este sentido, desde el punto de vista de la temporalidad, ha sido una experiencia positiva.

Con respecto a los requisitos solicitados también hay un reconocimiento positivo por parte de las entrevistadas. Todas coinciden en el fácil alcance de los requeridos por el SBN, reconocen que al compararse con otros comités, para ellas ha sido fácil y rápido, por tanto, se transforma en una experiencia satisfactoria.

Es necesario destacar que emergieron ciertas condiciones que no estaban asumidas por el estudio, pero que son importantes considerar dada la condición trifronteriza de la región. Tal es el caso de la situación de extranjeros que reconocen que su condición no fue un impedimento para acceder a las actas de radicación. Dentro de los requisitos de entrega de dichas actas está la nacionalidad chilena, desde este punto de vista el servicio es flexible, ya que ha permitido que los extranjeros accedan a través del permiso de ocupación temporal, que se renueva cada seis meses. Es posible decir entonces que el servicio se ha hecho cargo de ciertos aspectos propios del territorio, como es la migración.

En el caso del acceso negativo, al consultar sobre los requisitos solicitados por la autoridad, se reconoce la poca claridad que ha existido en éstos. Se observan las presiones institucionales en cuanto a la solicitud de habitar en el lugar, las cuales en muchas ocasiones no comprenden que las personas no cuentan con los recursos económicos para hacerlo. También se aprecian complicaciones en cuanto a los requerimientos de agua potable para acceder a los terrenos, y se entiende que para habitar un lugar es necesario acceder al agua; sin embargo, se deja esa responsabilidad a las personas, quienes muchas veces no entienden los procesos para adquirir este bien y no saben a quién acudir, extendiendo los procesos. Asimismo, es una responsabilidad del comité buscar el terreno que se solicitará, el que no debe

contar con restos arqueológicos, y se deben dirigir a las entidades correspondientes para realizar esta solicitud.

En ese sentido, las personas asumen el “*pinponeo*”¹⁹ por parte de las autoridades, las que tampoco entienden quién es el responsable. En ese sentido existe una gran debilidad, porque las autoridades no han sabido coordinarse con otras instituciones, generando un continuo conflicto entre las personas, que se pierden en el proceso intentando dar solución a las diversas solicitudes de las autoridades. Lo anterior también se genera porque los funcionarios de ventanilla no están lo suficientemente informados, entregando una información errónea a las personas.

Vemos dos grandes problemas que suceden en la institucionalidad y que demuestran la ineficacia, en este caso de SBN. Primero, está la alta rotación de personal dentro del servicio, generando una descoordinación interna que se traspa a las personas. Segundo, lo engoroso del proceso, principalmente por el desconocimiento de los funcionarios, que se reconoce no entregaron información completa desde un principio, perjudicando a muchos socios quienes se enteraron durante el proceso que no cumplían con los requisitos para postular.

Incluso hay aspectos más graves de la institución, como cuando les han indicado a los socios que renuncien a sus antiguos beneficios para acceder a este nuevo. Lo anterior ha implicado que muchas per-

¹⁹ Para el caso de este estudio, se entenderá como “*pinponeo*”, la tramitación recurrente por parte de una institución hacia una persona, generando que esta última tenga que estar movilizándose continuamente entre varias oficinas, departamentos, instituciones, etc.

sonas, siguiendo las instrucciones de los funcionarios, se dan cuenta que no pueden obtener el acta de radicación. También emergen aspectos relacionados a la accesibilidad, como la responsabilidad que asumen las personas de buscar un terreno que cumpla con los requisitos necesarios para ser habitable, pudiendo pasar un año en esa búsqueda.

2.2.2.2 Categoría Acceso a las viviendas

En este apartado se aborda el proceso de los comités de vivienda con Serviu. Se distinguen dos subcategorías: Acceso positivo al servicio por parte de la comunidad y Acceso negativo²⁰. Los resultados de dicha categoría apuntan en su mayoría a una evaluación negativa por parte de las entrevistadas, al menos en lo que refiere a información recibida por parte de la institución.

2.2.2.2.1 Subcategorías Acceso positivo y Acceso negativo

Se consulta sobre la existencia de acercamiento, ya que como se explicó, el programa está en etapa de difusión y solo algunas organizaciones han podido conocer en qué consiste. También, se pregunta sobre la valoración de este acercamiento y sobre los requisitos del programa. Se desprenden así algunos elementos relacionados a los requisitos, principalmente referidos al dinero que se debe reunir para postular al subsidio, que se reconoce

como un monto alcanzable para familias en condición de vulnerabilidad. También los profesionales del programa Servicio País aportan un elemento positivo en cuanto a la disponibilidad horaria del servicio, comentando que tienen disponibilidad para adecuarse a los horarios de la comunidad.

Para el caso del acceso negativo, se aprecian las dificultades que tuvieron en el proceso de difusión, principalmente asociadas a la poca claridad de la información entregada, y también, a la descoordinación de los funcionarios y al poco entendimiento por parte de ellos. Además, se observan dificultades en las solicitudes de la institución hacia las organizaciones, ligadas a exigencias específicas para zonas rurales y que no pueden ser ejecutadas por las organizaciones, como, por ejemplo, la exigencia de alcantarillado, electricidad, agua potable, que no consideran que son comités que están en desarrollo. También se menciona la actitud poco colaboradora hacia las personas, en donde estas últimas comentan que el servicio pone más trabas que soluciones.

3 Conclusiones

Una vez presentados los hallazgos y análisis en cuanto a la implementación de la política habitacional rural en la región de Arica y Parinacota, y luego de haber dado una mirada a las dimensiones de Política habitacional rural y Acceso definitivo a la vivienda propia, se pueden plantear ciertas conclusiones que permiten observar

²⁰ Cabe destacar que la institución aún no ejecuta el programa de habitabilidad rural en la región, sin embargo, se consulta a las entrevistadas sobre lo observado hasta ahora en el proceso de difusión.

de una forma global cómo ha sido el procedimiento en la región, comprendiendo que todo proceso de implementación conlleva aspectos políticos, técnicos, administrativos, participativos, entre otros.

De acuerdo a la información obtenida, se detectaron múltiples obstáculos relacionados a diversos ámbitos de la administración de la política. Se reconocen dificultades ligadas a la coordinación que han tenido las instituciones estudiadas con otros servicios, la cual es muy escasa, y si bien, Serviu y SBN admiten la necesidad e importancia de generar una buena coordinación, ésta solo se da en términos consultivos. El resultado de ello es que las decisiones tomadas son unilaterales, quedando a la discrecionalidad de los servicios encargados, y dentro de los servicios, en manos de la autoridad correspondiente. Al ser una persona quien toma esas decisiones, las orientaciones son volátiles e inestables, quedando todo sujeto finalmente a una voluntad personal.

En el caso de SBN, esto se hace tangible en los requisitos para obtener el acta de radicación, que quedan en la absoluta interpretación de la autoridad. Es así como la decisión de otorgar un acta de radicación queda en manos de la autoridad respectiva, que, en el caso de tener una visión contraria a estas entregas, perfectamente puede dejar a personas fuera del proceso. En el caso de Serviu es algo distinto, ya que los requisitos están establecidos en el decreto, sin embargo, son rígidos y no admiten cambios (solo admisibles en casos muy justificados), y en caso de no cumplir con alguno de éstos, el postulante queda fuera del proceso.

Otro hallazgo recurrente en el estudio fue la poca claridad que existe en relación al objetivo de la política, que no se observa en los cargos de jefatura, quienes sí lo visibilizan claramente. Por el contrario, esto se percibe en los funcionarios de ventanilla, los cuales no entienden los objetivos al no estar totalmente explicitados (al menos en el caso del DL 1939).

Esta poca claridad da cuenta de la escasa coordinación interna entre los servicios, quienes no logran traspasar ni los objetivos, ni los procedimientos necesarios a los funcionarios operantes de la política. Lo anterior ha generado una gran desorientación en las personas, que se enfrentan a distintas versiones sobre un mismo hecho, dependiendo del funcionario que esté de turno, quienes entregan información errónea sobre aspectos como los requisitos, sobre pasos a seguir, etc.; demorando el proceso, retrasando los tiempos, y finalmente desencadenan en agotamiento y desesperanza por parte de éstas.

La situación empeora cuando, producto de la ineficacia del servicio, este no logra hacerse cargo de las respuestas erróneas de sus funcionarios. Surge así el conflicto y la duda sobre quién es el responsable de ese error, ya que nadie asume esa responsabilidad. La cual recae nuevamente en el usuario, quien solo responde a la información entregada, situación que lo deja absolutamente vulnerado por la institución. Toda esa dinámica va acompañada de una alta rotación de funcionarios dentro del servicio, lo cual conlleva a que las personas deban explicar una y otra vez al nuevo funcionario en qué punto está su proceso, teniendo que empezar prácticamente de cero.

Esta poca información y preparación del funcionario, también dio cuenta de otros problemas que enfrentan las personas, las que pueden pasar entre uno a dos años solucionando los requisitos asignados por la autoridad del servicio. En el caso del SBN, el comité es quien debe buscar el terreno más apto para residir y, junto a eso, hacerse cargo de todos los requerimientos necesarios para habitarlo.

Estos requerimientos no los resuelve un solo servicio, sino que varios. Lo anterior, es lo que se denomina como pinponeo, el constante proceso que deben enfrentar las personas al momento de acceder a los terrenos para cumplir con los requerimientos que la autoridad solicita. En este punto nuevamente se observa que la responsabilidad recae en la persona, quien asume las consecuencias de la poca o errónea información entregada por el funcionario.

A pesar de que es el Estado el encargado de garantizar la entrega correcta de información y de hacerse cargo de las políticas que ejecuta, aquello no se evidencia en este estudio. Entonces, ¿hasta qué punto las personas son las responsables? Claramente en esta política no está claro el rol que debe cumplir el Estado, quedando la ciudadanía confusa y tensa en esta relación.

Esto no solo retrasa los resultados de la evaluación, sino también produce un dejo de frustración en las personas, quienes muchas veces terminan por desistir de su participación en el proceso.

Otro punto fuertemente cuestionado, es que, a pesar de las mesas de trabajo realizadas en conjunto con parte de las

organizaciones territoriales, las personas pierden esa identificación, y no logran reconocer el trabajo participativo que se realiza. Surge la pregunta, ¿es realmente participativo el proceso?, o ¿habrá un pesimismo o desilusión por parte de las personas que no permite evidenciar aspectos positivos que sí ocurrieron al menos con SBN?

En el caso de Serviu esto es aún más evidente, ya que no han tenido acercamientos hacia la comunidad. Dejan toda la responsabilidad de acceder a la información al usuario, y no considera que en el DS 10 se contempla el Sistema de Información Territorial de la Demanda, encargado de informar respecto de las alternativas de solución habitacional. Cabe preguntarse ¿qué sucede si el usuario no se acerca al servicio? ¿Podría acceder igualmente a la información? Esto es aún más relevante cuando la autoridad del servicio dificulta el acceso a la vivienda, de acuerdo a la percepción de las entrevistadas, poniendo énfasis en requisitos específicos que se deben tener para poder postular, sin dar oportunidad a revisiones o adecuaciones del proceso.

Lo anterior genera desánimo y decepción en los usuarios, quienes finalmente optan por no relacionarse con esta entidad. El Estado debe actuar como garante de derechos, no como obstaculizador del proceso, y esto no se hace evidente en el servicio del Serviu, quien pone trabas antes de comenzar el proceso. Lo anterior, atenta completamente con los derechos que el Estado de Chile debe asegurar a la población, ya que a nadie se le puede negar el derecho de postular a un subsidio estatal.

Con esta información se concluye que la implementación de la política pública de contenido centralizado mejoraría si se diseñaran mecanismos de discusión y acuerdos para los distintos actores relacionados, considerando desde el nivel central hasta el territorial. Además, se debe establecer a la actividad política como parte del proceso de implementación y no como algo lejano.

Por último, el estudio da cuenta del enorme agradecimiento que plasman las personas en la autoridad de SBN por recibir el acta de radicación. Es necesario mencionar que esta característica de agradecimiento refleja el constante abandono sentido por las personas vulnerables, que no se reconocen como sujetos de derecho, sino más bien como un actor que recibe un favor por parte de la autoridad.

Conocer estas dificultades, permite orientar de mejor manera a los posibles usuarios de la política habitacional rural. Además replantea ciertas directrices que otorgan los funcionarios públicos a los pobladores, para evitar posibles confusiones y errores al momento de entregar la información por falta de conocimiento o gestión de la política.

Cabe destacar que la información anterior, está completamente respaldada con la visión que tienen las personas respecto de la política habitacional, por lo tanto, es información recabada a partir de las bases, que son las que han tenido que lidiar con la política. En este sentido, el estudio se ve fortalecido y nutrido con todos esos datos, otorgando mayores antecedentes.

En esta misma línea surgen ciertas debilidades, que, en el caso de los funcionarios

públicos entrevistados, se apreció en que fueron personas que, dado su cargo y función dentro del servicio, poseen mayor conocimiento de la política, pero no fue posible obtener información fidedigna del funcionario de ventanilla, que finalmente es quien tiene el primer acercamiento con el usuario. Es así como, se debe seguir complementando la investigación con la información que pueda proporcionar este funcionario, con el fin de detectar con mayor detalle las falencias de la implementación.

Por su parte, el DS 10 aún no ha sido ejecutado en la región, por lo cual, la información obtenida sólo responde a la indagación general que se tiene sobre éste, y no a la información real y constatada en el territorio. Esto no logra dar cuenta con certeza de lo que ocurre en la localidad, y por lo mismo, las mejoras no pueden ser tan precisas como en el caso de la implementación del DL 1939, en donde hay más información concreta. Por lo mismo, es necesario volver a revisar este informe y complementarlo con la información recabada una vez ejecutado el DS 10 en la región para proporcionar información verídica de lo que ocurre en el territorio.

3.1 Recomendaciones a la política habitacional rural

Con respecto a la implementación del DL 1939, se propone lo siguiente:

- Otorgar terrenos con condiciones mínimas de habitabilidad, como, por ejemplo, considerar terrenos de baja pendiente. El servicio debe asumir mayor responsabilidad y no delegar decisiones a quienes no cuentan con el suficiente asesoramiento.

- Evaluar la situación de cada persona al momento de entregar actas de radicación, comprendiendo que la capacidad económica para habitarla dentro de los primeros seis meses es diversa. El Estado debe proveer la información para que el usuario esté al tanto de los requisitos una vez entregados los terrenos, y prevenir devoluciones de actas por no cumplir con éstos. Por otra parte, el servicio debe ser capaz de flexibilizar en casos que lo ameriten, y de garantizar el acceso equitativo a los terrenos.
- El servicio debe asegurar la entrega de óptima información a las personas, para bajar la incertidumbre. En un primer momento la institución debe ser capaz de transversalizar los objetivos de la política en todos los niveles operativos, con el fin de que los funcionarios logren difundirla correctamente. En un segundo momento se deben crear las suficientes instancias de capacitación, considerando el dinamismo que implica la implementación de una política.
- Sobre los roles de los actores involucrados, como por ejemplo, el de los usuarios, éstos deben estar correctamente establecidos. Se observó que el servicio delega bastante responsabilidad en usuarios que no necesariamente cuentan con información necesaria.
- Por último, se plantea la necesidad de institucionalizar la coordinación a nivel interinstitucional y a nivel local-organizacional. De acuerdo a los hallazgos emergentes en el estudio, se reconoce esta necesidad, ya que, si bien existen algunos procesos participativos, los actores no los reconocen como tal. Por lo mismo, la coordinación no puede quedar en voluntades políticas, sino que debe ser

comprendida como un proceso necesario de empoderamiento y vinculación con el territorio, comprendiendo que una buena implementación necesariamente va de la mano con el reconocimiento y las visiones que aporta la territorialidad.

Siguiendo con el diseño del DS 10, las recomendaciones son:

- Se hace necesario generar instancias de capacitación al funcionario que difunde la política, ya que se evidenció la entrega de información completamente errónea por parte de éste, lo que finalmente repercute en las decisiones que asume el usuario. El servicio debe asegurar la correcta difusión por parte de sus funcionarios con el fin de garantizar la implementación de la política en el territorio.
- También, el servicio debe garantizar el acceso a la información por parte del usuario. Serviu debe generar mayores instancias y presencia territorial, propiciando el acercamiento continuo con el usuario. El servicio debe asumir además mayor responsabilidad en este sentido, y no esperar que el usuario sea quien busque las soluciones para el acceso a la vivienda.

En términos generales, se hace necesario fortalecer la percepción por parte del usuario como sujeto de derecho, ya que las entrevistas emanan constantemente la noción de gratitud y de agradecimiento hacia las autoridades por otorgarles algún tipo de solución habitacional. Se percibe además que el usuario señala esto como un favor que realiza la institución y no como un deber.

Bibliografía

- **BID. (2006)**. La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Washington: Planeta mexicana.
- **Castillo Couve, M. J. (agosto de 2014)**. Competencias de los pobladores: Potencial de innovación para la política habitacional chilena. Revista INVI, 29(81), 79-112.
- **Clacso. (2008)**. La política habitacional como instrumento de desintegración social. Efectos de una política de vivienda exitosa. En M. E. Ducci, Retos para la integración social de los pueblos en América Latina (págs. 293-311). Buenos Aires: Clacso.
- **Dastres Abarca, C. A. (2011)**. Aportes al diseño e implementación de políticas públicas de contenido centralizado y ejecución descentralizada: El caso de las oficinas municipales de fomento productivo. Santiago: Universidad de Chile.
- **Delgado Godoy, L. (2009)**. El enfoque de las políticas públicas. España: Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Consejería de administraciones públicas. Escuela de Administración regional.
- **Fuenmayor, J. (2014)**. Política pública en América Latina en un contexto neoliberal: Una revisión crítica de sus enfoques, teorías y modelos. Cinta de Moebio.
- **Fundación Superación de la Pobreza. (2016)**. Diagnóstico Participativo intervención San Miguel de Azapa. Arica: Fundación Superación Pobreza.
- **Fundación Superación de la Pobreza. (2016)**. Evaluación Participativa en intervenciones del Programa Servicio País 2016. Santiago.
- **Comáriz Moraga, E. A. (Junio de 2007)**. Sistema político y políticas públicas en América Latina. Revista del CLAD Reforma y Democracia(38), 1-11.
- **Jaime, F. M., Dufour, G., Alessandro, M., & Amaya, P. (2013)**. Introducción al análisis de políticas públicas. Buenos Aires: Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- **Lipsky M. (2010)**. Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services.
- **Ministerio de Bienes Nacionales. (2016)**. Solicitud de Ocupación de Inmuebles Fiscales. Recuperado el 20 de agosto de 2016, de Ministerio de Bienes Nacionales: http://www.bienesnacionales.cl/?page_id=2164
- **Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (2015)**. Decreto N°10. Reglamenta Programa de Habitabilidad Rural. Santiago.
- **Navarro Moll, C. (2012)**. El derecho a la vivienda digna y rol del Estado chileno. Valdivia, Chile: Universidad Austral de Chile.
- **Tapia, R. (20 de diciembre de 2006)**. INVITRO: Hábitat Residencial y Territorio. Recuperado el 17 de mayo de 2016, de Blog del Instituto de la Vivienda de la Universidad de Chile: <http://invi.uchilefau.cl/algunas-reflexiones-del-impacto-de-la-politica-habitacional-chilena-en-el-medio-rural/>
- **Waissbluth, M. (2010)**. Déficit de Vitamina "I". Las omisiones de implementación de las políticas públicas (o bien: la economía política de la ineficiencia pública). Santiago: Universidad de Chile.

Anexos

Cuadro 1. Identificación de la dimensión Política habitacional rural

Objetivo Específico	Dimensión "Política habitacional rural"	
	Definición	Política que existe actualmente para otorgar terrenos y viviendas en sectores rurales.
Identificar las principales falencias en cuanto al diseño centralizado e implementación local del modelo de gestión del DL 1939 y del Decreto N°10 que reglamenta el Programa de Habitabilidad Rural en la región de Arica y Parinacota	Categorías	Subcategorías
	Implementación de la política	Enfoque de abajo hacia arriba (atribuciones y capacidades de actores locales, flexibilidad de las acciones del Estado en el territorio)
		Enfoque de arriba hacia abajo
	Coherencia de la política	Coherencia interna
		Coherencia externa
	Coordinación de la política	Coordinación entre operadores y decisores
	Aplicabilidad de la política	Legitimidad de la política
		Calidad del diseño de la política
		Disponibilidad de recursos
		Liderazgo del proceso
Capacidades estratégicas		
	Capacidades organizacionales	

Fuente: elaboración propia

Cuadro 2. Identificación de la dimensión Acceso definitivo a la vivienda propia

Objetivo Específico	Dimensión "Acceso definitivo a la vivienda propia"		
	Categorías	Subcategorías	Definición
Describir las principales experiencias de los actores locales en cuanto a la implementación local del modelo de gestión del DL 1939 y del Decreto N°10 en la región de Arica y Parinacota		Accesibilidad por parte de las personas a terrenos como a viviendas	
	Acceso a los terrenos	Acceso positivo	Refiere a la obtención de actas de radicación por parte de personas, sin complicaciones en el proceso.
		Acceso negativo	Refiere a la obtención de actas de radicación con complejidades en el proceso como, por ejemplo, el desconocimiento por parte de funcionarios, o la no coordinación entre servicios, entre otras.
	Acceso a las viviendas	Acceso positivo	Refiere a diversos acercamientos que han tenido las personas con el programa de habitabilidad rural con el fin de acceder al subsidio.
		Acceso negativo	Refiere a diversas dificultades que han tenido las personas en el acercamiento con programa con el fin de acceder al subsidio.

Fuente: elaboración propia



ALFABETIZACIÓN TEMPRANA EN CONTEXTOS DE POBREZA: ANÁLISIS REFLEXIVO DE UNA ADECUADA PRÁCTICA DE EDUCACIÓN PARVULARIA DESDE LOS PLANTEAMIENTOS DE DONALD SCHÖN

Karina del Carmen Moreno Díaz y Rodolfo Israel Soto González¹,
Universidad de Chile

Resumen

La alfabetización es esencial en la actual sociedad del conocimiento y se considera una parte fundamental del derecho a la educación. Los niños en situación de pobreza presentan mayores limitaciones en capacidades ligadas a este ámbito, un problema que se agrava aún más para los educadores dado que no existe consenso respecto al mejor método de alfabetización. Por tanto, la construcción de una práctica pedagógica que revierta estas dificultades depende de los procesos reflexivos de profesionales competentes. Aplicando los planteamientos teóricos de Donald Schön, este estudio definió como objetivo describir la reflexión de una educadora de párvulos competente sobre sus prácticas de alfabetización temprana desarrolladas en un contexto de pobreza. Para esto se siguió un enfoque cualitativo con una estrategia metodológica de estudio de caso, apoyándose en las técnicas de recuerdo estimulado y entrevistas semiestructuradas para la producción de información, y la teoría fundamentada para su análisis. Los resultados muestran que la práctica de alfabetización es una construcción que se basa en la capacidad de la educadora para articular recursos, artefactos, materiales e incluso estrategias de distintos métodos de alfabetización. Estos procesos reflexivos se organizan alineándose con la búsqueda de la participación de los niños en la práctica y la generación de múltiples aportes. La consciencia reflexiva en estos aportes refuerza el compromiso y la evaluación positiva de la educadora en su rol, junto con sus expectativas en los niños, aun considerando el contexto de pobreza de origen. En conjunto, estos elementos dan cuenta de la importancia de la reflexión en el trabajo de alfabetización temprana con los párvulos.

Palabras Claves: reflexión, alfabetización temprana, pobreza, educadora de párvulos, Donald Schön.

¹ Psicólogos. Artículo basado en la tesis de postgrado desarrollada por Karina Moreno Díaz, "Pensamiento práctico de una educadora de párvulos competente en relación a sus prácticas de alfabetización temprana en un contexto de pobreza", presentada para optar al grado de Magíster en Psicología Educacional de la Universidad de Chile. Profesora guía: Jenny Assael. Co-tutora: Marcela Pardo. Santiago, 2016.

Introducción

La alfabetización es esencial en la actualidad, cuando el conocimiento y el manejo de información se transforman cada vez más en los medios de movilidad social y progreso económico. Por ende, la alfabetización es considerada imprescindible para la inclusión y la justicia social, así como una parte fundamental del derecho a la educación (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 2008). En Chile se reconoce esta importancia y se promueve la alfabetización desde la educación parvularia a través de las Bases Curriculares de Educación Parvularia (Ministerio de Educación [Mineduc], 2002). Para construir este aprendizaje, las educadoras de párvulos han utilizado diversas estrategias metodológicas (Berríos et al., 2010), basadas principalmente en tres modelos de alfabetización temprana: modelo centrado en destrezas o fónico, modelo holístico o global y modelo integrado o equilibrado (Medina, Valdivia y San Martín, 2014). El primero enfatiza los procesos subléxicos² de la decodificación de palabras y destrezas fonológicas³ y está basado en el enfoque cognitivista de la lectura (Teberosky, 2003); el segundo está fundamentado en el enfoque constructivista (Teberosky, 2003), prioriza la dimensión léxica o significativa del lenguaje y propone el uso del contexto para acceder al significado de las palabras; finalmente, el tercer modelo incorpora características

de sus dos antecesores y promueve el desarrollo de las destrezas fonológicas dentro de actividades significativas de lectura y escritura (Villalón, 2008), basándose en la perspectiva socio constructivista (Teberosky, 2003).

El uso o elección de determinado modelo de alfabetización, según López y Álvarez (1991), debe responder a las necesidades y características de los niños. En base a lo anterior, uno de los principales desafíos que enfrentan las educadoras en el área de la alfabetización corresponde a la diversidad social presente en la educación chilena (Medina, 2006). Específicamente, el sistema escolar en Chile distribuye de forma desigual el capital cultural de la sociedad (Fundación Superación de la Pobreza, 2013), lo que afecta el acceso al dominio del lenguaje escrito (Medina, 2006). Esta desigualdad se traduce en que son los estudiantes que viven en situación de pobreza quienes obtienen logros de aprendizaje por debajo de sus pares (Villalta y Saavedra, 2012), particularmente en el área del lenguaje (Arenas, Casas y Cruzat, 2010). De este modo y a pesar de la importancia otorgada a este aprendizaje en la primera infancia y de los avances en el área, aún persisten dificultades para su desarrollo, en especial para aquellos niños que viven en situación de pobreza, quienes se enfrentan a

² Refiere a los procesos que están a la base de la lecto-escritura.

³ Refiere a habilidades para comprender que un sonido o fonema está representado por un grafema o signo gráfico. A su vez, si éste se combina con otro forma unidades sonoras y escritas.

numerosas dificultades en su proceso de alfabetización en comparación con sus pares (Administración Nacional de Educación Pública, 2002; Bravo, 1995; Diuk, 2003). Estas dificultades son corroboradas por investigaciones internacionales y nacionales que han relacionado el nivel socioeconómico con este aprendizaje. Sus resultados evidencian las dificultades en el proceso lecto-escritor que experimentan los niños que viven en situación de pobreza (Herrera, Pandolfi y Mathiesen de Gregori, 2011; Hoff, 2006).

Las principales dificultades identificadas se relacionan con las experiencias lingüísticas iniciales en el hogar y el entorno cercano, fundamentalmente en lo que refiere a la densidad léxica⁴ y complejidad gramatical del lenguaje (Hoff, 2006). En efecto, a los niños que viven en contextos de pobreza se les lee con menos frecuencia (Payne, Whiterhurst y Angell, 1994; Piacente, Marder, Resches y Ledesma, 2006), tienen menos disponibilidad de material impreso en el hogar y, al mismo tiempo, los adultos no les muestran libros de lectura (Piacente et al., 2006). A los antecedentes empíricos señalados es posible agregar que los niños que viven en situación de pobreza no escuchan términos abstractos, no tienen disponibilidad de un vocabulario variado ni oyen frases estructurales que les permitan elaborar ideas y relacionar objetos (Bravo, 2008). Es importante señalar que las dificultades identificadas no sólo tienen efectos en el periodo escolar. En particular y a pesar de completar la escolaridad obligatoria, los niños que viven en situación de po-

breza poseen la mayor parte de las veces un nivel de alfabetización insuficiente en comparación con niños de otros estratos sociales, de modo que su desempeño exitoso en diversos entornos sociales se ve perjudicado (Rosemberg, Stein, Terry y Benítez, 2007).

Lo anterior se relaciona con que los niños que viven en situación de pobreza poseen un menor capital cultural, el que se expresa en la posesión de un lenguaje restringido, vocabulario acotado y la ausencia de lectores eficaces en su medio inmediato, entre otras características que en conjunto constituyen elementos centrales para el desarrollo de las habilidades de lectura (Al Otaiba et al., 2010). Es así como, por ejemplo, ya a los 18 meses existen diferencias a nivel de vocabulario entre niños pertenecientes a diferentes niveles socioeconómicos, y a los tres años la brecha se acentúa significativamente: los niños de estratos sociales altos poseen tres veces más vocabulario que los niños que viven en situación de pobreza (Center on the Developing Child at Harvard University, 2007). Estas diferencias entre niños que viven en situación de pobreza y los que pertenecen a otros estratos sociales están relacionadas con los procesos de segregación residencial, los que incrementan la polarización espacial de las clases sociales y homogenizan la composición de los barrios (Kaztman, 1999).

Según Bengoa, Márquez y Aravena (2000), sumada a la segregación por barrios, en nuestro país existe una importante desigualdad territorial expresada

³ Refiere a la relación entre la extensión de un texto y el número de palabras distintas que contiene.

en las diferencias entre quienes viven en sectores urbanos y entre quienes viven en sectores rurales. De este modo, la sociedad crece y se moderniza en ciertas zonas, mientras que en otras se mantienen muchos de los aspectos de la vida tradicional. Este fenómeno se observa especialmente en las localidades donde las viejas casas patronales han sido reemplazadas por empresas agrícolas, de modo que las principales actividades laborales corresponden a labores domésticas, del campo y fruticultura. Si bien en estos sectores el acceso al trabajo, en especial por parte de las mujeres, es visto como una posibilidad real de inserción en el mundo productivo, las actividades están ligadas a una escasa movilidad social. De este modo y a pesar de la modernización del trabajo, las personas que viven y trabajan en sectores rurales creen que sus hijos seguirán el mismo camino, aunque tengan expectativas de surgir y cambiar de trabajo.

Ante este complejo escenario social, donde se mezclan la pobreza y la ruralidad, cobran especial relevancia las intervenciones de índole educativa que buscan superar las dificultades asociadas a estas condiciones, las cuales se transforman en una vía de democratización de la sociedad y del conocimiento (Medina, 2006). Específicamente, las dificultades relacionadas al contexto de pobreza pueden superarse, en la mayoría de los casos, con una intervención pedagógica apropiada, acorde a las necesidades de los niños, quienes gracias a ella pueden alcanzar un adecuado desarrollo de su proceso de alfabetización temprana (Harn, Linan-Thomson y Roberts, 2008). Por lo tanto, el aula en el nivel parvulario se transforma en un entorno privilegiado para compensar las brechas en las

habilidades lingüísticas que poseen los estudiantes producto del nivel socioeconómico al que pertenecen (Silva, Strasser y Cain, 2014). Estos antecedentes sustentan la necesidad de desarrollar prácticas pedagógicas de alfabetización eficientes al momento en que los niños comienzan el aprendizaje formal de la lectura, particularmente para aquellos que viven en situación de pobreza. A pesar de las múltiples investigaciones en torno al tema, no se ha podido llegar a un acuerdo en torno a cuál es el mejor método para trabajar con niños en situación de pobreza (Snow, Burns y Griffin, 1998). Lo anterior radica en las variadas necesidades de los niños y de la situación misma de aprendizaje, por lo que se requiere de profesionales capaces de construir una práctica pedagógica que revierta las dificultades asociadas al contexto de pobreza.

Esta problemática ha sido abordada tradicionalmente desde la racionalidad técnica, la cual se cimienta en la filosofía positivista y concibe la práctica profesional como la aplicación de la teoría (Latorre, 1992). Por ende, un profesional competente que aborda las dificultades de los niños que viven en situación de pobreza sería aquel que aplica el conocimiento derivado de la academia. Sin embargo, según Donald Schön (1986), la racionalidad técnica se encuentra en una crisis de confianza, ya que no es posible abordar en el ejercicio profesional todas las situaciones únicamente con la aplicación de los conocimientos producidos por la academia. Frente a lo anterior y en contraposición a la racionalidad técnica, Donald Schön (1986) elabora su propia epistemología de la práctica, donde la reflexión es central y es concebida como una forma de pensamiento deliberado y consciente que invo-

lucra un cuidadoso análisis de supuestos, ideas y conocimientos. Es esta reflexión la que permite la fundamentación artística inherente a la práctica de los profesionales considerados competentes, premisa principal de la epistemología de Schön (1986) y que conduce a una reconsideración del rol del educador dentro del aula (Latorre, 1992).

Desde la perspectiva de Schön (1983), la práctica docente se caracteriza por ser un escenario incierto, cambiante y singular, donde existen zonas familiares⁵ e indeterminadas⁶ de la práctica. El arte de construir prácticas adecuadas en contextos familiares e inciertos es posible gracias a la utilización de conocimientos técnicos y otros que derivan de la experiencia, pero sobre todo reflexionando para alcanzar los objetivos propuestos. Este proceso es denominado por Schön (1983,1986) “pensamiento práctico” y es el que posibilita la modificación o potenciación de las prácticas pedagógicas. Está constituido específicamente por tres procesos: a) conocimiento en la acción⁷; b) reflexión en la acción⁸; c) reflexión sobre la acción⁹. Un educador que utiliza el pensamiento práctico es considerado un profesional competente, ya que puede ajustarse a las necesidades de la situación educativa y hacer frente a las zonas indeterminadas de la práctica (Schön, 1983, 1986),

respondiendo a los requerimientos de los educandos mediante la reflexión. La respuesta a las necesidades de los niños en el área educativa se da principalmente por medio de la reflexión sobre la acción llevada a cabo antes de la práctica, la cual se realiza cuando se planifica y se piensa en lo que se impartirá y cómo se efectuará, basándose fundamentalmente en su conocimiento en la acción (Zeichner y Liston, 1996). Según Tochon (1993), parte de la investigación educativa debería orientarse al estudio de las características de estos profesionales capaces de producir ideas nuevas, ajustarse a las necesidades de los estudiantes y crear soluciones originales en situaciones paradójicas. En el caso de la alfabetización temprana, por medio del conocimiento y estudio de las prácticas y el pensamiento práctico de profesionales competentes es posible indagar en sus competencias.

Los antecedentes expuestos fundamentan la relevancia de estudiar el pensamiento práctico de aquellos profesionales considerados competentes en el área de la alfabetización temprana, en especial en lo que refiere a su reflexión sobre la acción llevada a cabo antes de la práctica y al conocimiento en la acción. La primera permite considerar las características de los niños al momento de planificar la práctica y el segundo fundamenta y

⁵ Aluden a situaciones en que se ejecuta la práctica sin tener que “pensar sobre ella” mientras se mantenga dentro de lo que se considera “normal” o “familiar”.

⁶ Refieren a situaciones en que las acciones rutinarias producen un resultado inesperado.

⁷ Refiere a los tipos de conocimientos que se revelan en las acciones inteligentes, encarnados en la práctica e inseparables de la misma.

⁸ Ante la sorpresa se reflexiona sin interrumpir la acción en un tiempo presente.

⁹ Tras la sorpresa se retoman los pensamientos sobre los hechos que se han desarrollado y cómo el conocimiento en la acción pudo haber influido en los resultados inesperados.

da sustento a la práctica profesional. Por ende, ambos aspectos son esenciales en la construcción de las prácticas de la alfabetización temprana e influyen directamente en la profundidad y rapidez con que se puede desarrollar este aprendizaje. Además, si se considera que las prácticas pedagógicas pueden mermar o potenciar las experiencias de aprendizaje de los niños y que incluso pueden suplir las eventuales carencias socioculturales de los niños que viven en situación de pobreza, el estudio de éstas y el pensamiento práctico asociado a su construcción se vuelve fundamental para la generación de conocimiento que aporte a la mejora de los procesos de aprendizaje de alfabetización temprana en contextos de pobreza.

En consideración a los antecedentes expuestos, el presente estudio tiene por objetivo describir el pensamiento práctico de una educadora de párvulos competente, centrándose en la reflexión sobre la práctica y el conocimiento en la acción, elementos que fundamentan su práctica de alfabetización temprana en contextos de pobreza.

Método

El enfoque metodológico utilizado fue el cualitativo, ya que se adaptaba al objeto de estudio. Por su parte, la estrategia utilizada fue el estudio de casos, con un diseño de caso único. La elección de este diseño radica en la profundidad e intensidad que permite para la investigación de las prácticas de la educadora estudiada en el área de la alfabetización temprana. Además, permite ahondar en la comprensión de los significados de sus prácticas de alfabetización temprana en su propio contexto, así como en las creencias en que se sustentan (Stake, 1994). De este modo, el diseño de caso único es el medio idóneo para estudiar el pensamiento práctico de una educadora en su contexto, aportando profundidad y una mayor comprensión¹⁰.

La selección de la participante fue de carácter intencional, es decir, se establecieron una serie de criterios¹¹ considerados necesarios para tener una unidad de análisis con las mayores ventajas para los fines de la investigación (Martínez, 2006). Algunos de los criterios establecidos fueron que la participante hubiera cursado el pregrado en una universidad situada en los cinco primeros lugares del ranking América Economía y que trabajara en una escuela con un índice IVE-SINAE¹² superior al 70%.

¹⁰ El propio Schön (1986) empleaba el estudio de casos como principal estrategia de investigación para desarrollar empíricamente sus planteamientos teóricos en relación al pensamiento práctico.

¹¹ Para revisar un listado completo de los criterios de selección de la participante remitirse a Moreno, K. (2016). *"Pensamiento práctico de una educadora de párvulos competente en relación a sus prácticas de alfabetización temprana en un contexto de pobreza"*. Universidad de Chile: Chile.

¹² Índice de Vulnerabilidad Escolar, que va de 0 a 100%.

Las técnicas de producción de datos fueron la entrevista semiestructurada¹³ y el recuerdo estimulado¹⁴. Siguiendo los planteamientos de Smolkowski y Gunn (2012), se realizaron dos filmaciones de prácticas de alfabetización temprana en el aula escogidas por la educadora, ya que según estos autores, las prácticas docentes tienen una fuerte estabilidad. De este modo, la educadora escogió una de las prácticas filmadas, la que fue revisada por ella mientras se le realizaba la entrevista semiestructurada, correspondiente a la técnica denominada recuerdo estimulado. Para el análisis de los datos se utilizó la teoría fundamentada de Strauss y Corbin (2002), y se procesaron a través de la codificación abierta, axial y selectiva.

Contexto de investigación

La escuela donde se realizó la investigación pertenece a la región Metropolitana y específicamente se ubica en la comuna de San Bernardo¹⁵. La institución imparte educación mixta desde primer nivel de transición (NT1) hasta 8° año básico y cuenta con educación de adultos¹⁶. Para todos los niveles educativos, la escuela cuenta con el Programa de Integración Escolar¹⁷ (PIE) y está adscrita a la Subvención Escolar Preferencial¹⁸.

En el área pedagógica, el establecimiento no recibe acompañamiento técnico de Asistencia Técnica Educativa (ATE)¹⁹ u otra institución externa²⁰. No existen en él li-

¹³ Se realizaron cuatro entrevistas semiestructuradas con énfasis en los distintos componentes del pensamiento práctico.

¹⁴ Esta técnica consiste en mostrar la grabación de la práctica a la participante y pedirle un relato sobre lo más significativo de la experiencia, solicitándole que exprese “en voz alta” el pensamiento que guía cada una de las decisiones que tomó en el aula, lo que es grabado en audio para su posterior transcripción y análisis.

¹⁵ Administrativamente depende de la Corporación Municipal de Educación y Salud de San Bernardo.

¹⁶ En tres niveles: 3° nivel básico correspondiente a 7° y 8° año básico con oficio; 1° nivel medio que incluye 1° y 2° año medio; y 2° nivel medio que incorpora 3° y 4° medio.

¹⁷ Estrategia inclusiva cuyo propósito es contribuir al mejoramiento continuo de la calidad de la educación a través del favorecimiento de la presencia en la sala de clases, la participación y el logro de los objetivos de aprendizaje de todos y cada uno de los estudiantes, especialmente de aquellos que presentan necesidades educativas especiales (NEE).

¹⁸ Iniciativa que entrega recursos adicionales por cada alumno prioritario y preferente a los sostenedores de establecimientos que han firmado con el Mineduc un Convenio de Igualdad de Oportunidades y Excelencia Educativa para la implementación de un Plan de Mejoramiento Educativo.

¹⁹ Asistencia Técnica Educativa para la elaboración, implementación y/o monitoreo del Plan de Mejoramiento Educativo (PME).

²⁰ La directora plantea que son los mismos profesionales de la escuela quienes han construido “lineamientos pedagógicos” relacionados con estrategias para promover la comprensión lectora y el pensamiento lógico-matemático.

neamientos específicos en relación con el proceso de desarrollo de la alfabetización temprana, sin embargo, esta área ha sido incluida en el Plan de Mejoramiento Educativo²¹ (PME) a través de talleres que buscan desarrollar la consciencia fonológica en los niños. Estos talleres están a cargo de la fonoaudióloga del PIE y se realizan desde NT1 hasta 2° año básico.

Por otra parte, no existen lineamientos en relación con la articulación entre la educación parvularia y educación básica. Si bien esta necesidad se ha planteado en consejos de reflexión pedagógica, hasta la fecha de realización de la presente investigación no se ha abordado ni se han construido estrategias concretas.

Resultados

Esta investigación releva los principales mecanismos y estrategias implementadas por una educadora de párvulos para

orientar la práctica de la alfabetización temprana en niños que viven en contextos de pobreza. Sus principales resultados, por una parte, muestran las estrategias empleadas para desarrollar la alfabetización temprana y por otra, destacan la reflexión sobre la acción suministrada por la educadora que contextualiza y fundamenta la práctica educativa.

1. Estrategias destacadas para desarrollar la alfabetización temprana

La educadora de párvulos ejecuta diversas estrategias para desarrollar la alfabetización temprana de los niños a través de la participación activa, la cual fomenta articulando los recursos disponibles tanto en el medio como en su conocimiento en la acción. En lo sucesivo, todas las citas de este artículo corresponden a la educadora de párvulos con la que se trabajó.

“El fundamento es la participación, la participación activa y el aprendizaje”.

Destaca dentro de estas estrategias el uso de elementos de diferentes métodos de aprendizaje de la lectura, correspondientes al currículum cognitivo y el método globalizado. Ambos métodos buscan que los niños participen activamente en su proceso de aprendizaje (Braslavsky, 2003) y para ello proponen diversas estrategias que la educadora sostiene que incorpo-

ra en su práctica. Es importante destacar que ambos modelos se sustentan en enfoques teóricos distintos en torno a la alfabetización temprana.

Es así como el enfoque cognitivo, que da origen al currículum cognitivo, estudia la lectura como una actividad cognitiva compleja, describiendo sus componen-

²¹ Instrumento de planificación estratégica que le permite al establecimiento educacional organizar de manera sistémica e integrada los objetivos, metas y acciones para el mejoramiento de los aprendizajes de todos los estudiantes.

tes en términos de factores cognitivos y lingüísticos (Teberosky, 2003; Vieiro y Gómez, 2004). Por su parte, el método globalizado, basado en el enfoque constructivista, se centra en los niños que aprenden y en los modos de construcción, comprensión y empleo del sistema de escritura (Teberosky, 2003). A pesar de las diferencias de ambos enfoques, la educadora explicita tomar elementos de uno y otro, utilizándolos e integrándolos en su práctica de alfabetización temprana.

En cuanto a las estrategias propias del método globalizado, destaca el uso del centro de interés, el cual organiza las actividades que realizan los niños en torno a una situación que despierte su interés y a través de la que se intencionan aprendizajes (Narváez, 2017). En este caso, el centro de interés corresponde a la fábula *La liebre y la tortuga*, cuya elección responde al trabajo realizado con anterioridad, que estuvo integrado por diversas actividades con los párvulos.

“Esta fábula la habíamos leído en El libro de oro de las fábulas, la vimos en la película, la comentamos, los niños todos quieren ir porque todos se la saben, todos saben de qué se trata”.

Sumado al centro de interés, la educadora utiliza la sala letrada como estrategia del método globalizado, la que se podía observar en las tarjetas que estaban adheridas a las paredes y que contenían las principales palabras de la fábula, tales como tortuga, conejo, carrera. La relevancia de esta estrategia es que se incluyen palabras en la sala que se trabajan de forma constante y que van cambiando dependiendo de los textos escritos que se utilizan. Es importante recalcar que la participante menciona que la sala letrada no implica sólo colocar nombres de objetos sin darles utilidad sino que estos deben variar en función de los textos que se trabajan.

La sala letrada y el centro de interés tienen en común que relevan el lenguaje escrito y facilitan experiencias de contacto con ambientes letrados, permitiendo

a los niños construir representaciones sobre el lenguaje escrito (Medina et al., 2014). Además, ambas estrategias permiten que los párvulos aprendan por descubrimiento las regularidades del lenguaje escrito, favoreciendo al mismo tiempo la participación activa de los niños por medio del reconocimiento de sus intereses y sus características en actividades que se consideran auténticas (Teberosky, 2003), las cuales responden al contexto de los niños y poseen propósitos “verdaderos”²² (Condemarín, 2008).

Por otra parte, la educadora utiliza estrategias propias del currículo cognitivo en su práctica, todas centradas en desarrollar la participación activa de los niños. Una de estas estrategias es la distribución en círculo que adoptan los niños en las actividades.

²² Refiere a actividades que tienen una utilidad real para el niño, por ejemplo, contestar una carta.

“Se usa el círculo porque es una estrategia de aprendizaje del currículum cognitivo. Además ellos se ven y están todos frente a la lámina, pueden apreciar mejor, tienen una mejor panorámica de lo que está pasando”.

Asimismo, la educadora destaca el uso de preguntas en su práctica diaria, las que buscan activar conocimientos previos de los párvulos y ser un “puente” entre lo que los niños saben y lo que van a aprender,

es decir, la zona de desarrollo próximo. Además, el uso de preguntas permite estimular la reflexión de los niños y niñas, invitándoles a razonar.

“Le preguntas, también en el currículum cognitivo hay mucha pregunta para hacer pensar al niño: ‘¿por qué crees tú? ¿Qué crees?’. A veces me dicen: ‘¿tía puedo ir al patio?’ ‘¿Qué crees tú, si está lloviendo?’ ‘... que no’. Entonces tienes que hacerlo razonar a él, se usa mucho la pregunta, muchas, muchas preguntas”.

Es así como el currículum cognitivo favorece la participación activa de los niños tanto a nivel externo, entendido en tanto acción, como interno, entendido como cognición (Teberosky, 2003). Esta dualidad queda ilustrada cuando la educadora explicita que este currículum fomenta el pensamiento y el razonamiento por medio de preguntas y a la vez, la disposición en círculo de los párvulos favorece su participación física en las actividades propuestas.

Otra estrategia propia del currículum cognitivo que utiliza la educadora es la organización de los materiales en módulos accesibles para los niños. De este modo, la educadora manifiesta que posee todo el material que va a utilizar, el que se encuentra disponible y ordenado en módulos para que los párvulos puedan acceder a ellos en función de sus necesidades.

El orden y la disposición de materiales en módulos facilitan la autonomía de los niños, pues les dan la oportunidad de ser ellos mismos quienes busquen sus materiales, concordando con lo planteado por Iglesias (2008). Sumado a lo anterior, en la sala se han incorporado dispositivos que permiten que los niños satisfagan sus necesidades de forma autónoma, tales como el dispensador de jabón o el papel higiénico. Destaca en el discurso de la participante que los niños no solicitan permiso para ir al baño sino que se les da la autonomía de satisfacer esa necesidad cuando ellos lo requieran.

Desde la perspectiva de la educadora, el trabajo con autonomía tiene como función desarrollar el control interno de los párvulos o la autorregulación. La autonomía es fomentada mediante los esfuerzos de la educadora para que los niños perciban la responsabilidad asociada a sus labores.

“O sea también trabajamos los controles internos: si la puerta está abierta es para que entre aire y distintas cosas, ‘ahora ustedes no tienen que salir porque la puerta está abierta, porque es su sala, aquí usted está trabajando’, tienen una responsabilidad”.

Es así como se potencian habilidades sociales capaces de favorecer la participación activa de los párvulos, tales como la autonomía y la autorregulación. Según Vygotsky (1962), ésta es una de las metas de la educación, pues la influencia social establece el proceso de dominio por parte del niño de los instrumentos sociales externos, transformándolos en internos, lo que asegura la autorregulación del comportamiento y la construcción de aprendizajes.

A pesar de que la educadora reconoce que el currículum cognitivo es uno de los fundamentos de su práctica de alfabetización temprana, es importante destacar que explicita que no trabaja el currículum cognitivo sino que utiliza estrategias de éste en el aula. La argumentación para esto está relacionada con la dificultad para implementarlo en la sala de clases, ya que, según la educadora, para hacer uso del currículum tendrían que existir condiciones que permitan un trabajo más personalizado.

“Porque para que fuera la sala cognitiva, tendría otra distribución, tendría que haber más adultos trabajando con los niños, los grupos son pequeños, es un trabajo súper personalizado”.

Este uso combinado de estrategias pertenecientes a dos métodos diferentes de aprendizaje de la lectura da cuenta de lo que plantea Snow et al. (1998), quienes explicitan que no hay acuerdo en torno a cuál es el mejor método para trabajar con niños en situación de pobreza. Al no existir consenso, la articulación de recursos que realiza la educadora es fundamental para que se pueda realizar una práctica pedagógica acorde a las necesidades de los niños (Tardif, 2009). Para lograr esta articulación de recursos, la educadora

debe tener la capacidad para dominar, integrar y movilizar sus saberes en función de las condiciones del contexto donde lleva a cabo su práctica (Tardif, 2009).

Otra importante estrategia que utiliza la educadora es la selección y posterior utilización de materiales que favorecen la participación activa de los niños. De este modo, destaca el tamaño del material escrito, que en este caso correspondía a la fábula pegada en un atril de gran proporción.

“Entonces el formato grande del texto facilita que el niño pueda discriminar bien dónde está la palabra que anda buscando dentro de un mar de palabras que está lleno de palabras”.

Otro importante material es el puntero color naranja que utiliza la educadora, el que permite señalar y enfocar la aten-

ción de los párvulos a un estímulo intencionado.

“Es que tenemos que tener un puntero porque tenemos que señalar, hay que tener un puntero... además, fijate que es naranja, un color fuerte, cosa que ellos vean dónde van”.

De este modo, tanto el puntero color naranja utilizado para guiar la lectura como los paneles y los textos de gran tamaño permiten, desde la mirada de la educadora, que todos los niños puedan participar activamente de la práctica de alfabetización temprana al tratarse de un material accesible y visible para todos los presentes en el aula. Estos facilitadores se constituirían como apoyos para los párvulos, ya que son recursos cuyo propósito es mejorar su participación y aprendizaje (Asociación Americana de Discapacidades Intelectuales y del Desarrollo, 2011).

“Un error, claro, pero un error, un error para aprender, porque la Isa mostró esta letra, ésta era la ‘u’, ‘no’, dijeron todos. ¿Qué letra es? ‘Es la ‘o’’. ¿Ven? Ésta es la ‘o’’. Pasó, no queda como que ella se equivocó. Porque todos dijeron ‘esa no es la ‘u’, es la ‘o’”.

La noción de error explicitada por la participante facilita que los niños participen y construyan aprendizajes, tal y como plantea Briceño (2009), ya que el error es el punto de partida para nuevos aprendizajes. Concordando con lo anterior, Schön (1986) plantea la importancia de la experimentación y de actuar como un investigador, proceso en el cual el error es fundamental. Estos planteamientos en torno al error se contraponen a la visión tradicional, donde se considera como un equívoco grave que tiende a penalizarse, ya que es un obstáculo que se interpone en el camino para la adquisición de nuevos conocimientos (Briceño, 2009; Coloma, 1999).

Finalmente, destaca la funcionalidad del error en los aprendizajes de los párvulos, cuyo abordaje favorece su participación activa. De este modo, señala que a pesar de que designa a un párvulo para realizar la actividad en el atril, los demás niños ayudan a su compañero por medio de instrucciones, confirmando las respuestas o corrigiéndolas.

2. Reflexión sobre la acción de la práctica de alfabetización temprana

Este tipo de reflexión es la que Schön (1986) denominó “sobre la acción”, la que posibilita pensar sobre lo que se realizó en la práctica antes y tras su ejecución para modificarla a futuro en función de los resultados obtenidos. La reflexión sobre la acción permitiría responder a las complejidades de la práctica profesional. Schön (1983) plantea que no basta con la aplicación de conocimientos técnicos, ya que estos son limitados ante las zonas indeterminadas de la práctica y no permiten responder a sus necesidades. Desde su perspectiva se requiere que los profesionales se ajusten a las necesidades de la situación educativa, haciendo frente a las zonas indeterminadas de la práctica. Este ajuste es posible mediante la utilización de sus conocimientos técnicos y los que derivan de su experiencia, pero sobre todo

a partir de la reflexión constante para alcanzar los objetivos propuestos.

De esta manera, es crucial que los docentes reflexionen frecuentemente y desarrollen su pensamiento práctico, ya que estos procesos posibilitan el cuestionamiento de su conocimiento en la acción, permitiéndoles modificar o potenciar sus prácticas pedagógicas (Schön, 1983). Gracias a la reflexión consciente y sistemática sobre la práctica se contribuye a entregar una mejor educación a todos los estudiantes, permitiendo el aprendizaje colectivo (Mineduc, 2008).

Es importante destacar que la modificación de las prácticas pedagógicas pasa por la reflexión explícita, la toma de conciencia de los supuestos teóricos subyacentes y la revisión de las propias prácticas (Gil y Bigas, 2012; Porlán, Rivero y Del Pozo, 1998). Sin esta reflexión es difícil que se produzcan cambios substanciales en la actividad docente en general y en el proceso de alfabetización temprana en particular (Gil y Bigas, 2012). En este sentido, se plantea la necesidad de ser conscien-

tes tanto de las decisiones pedagógicas que se toman como de la importancia de reflexionar y analizar críticamente las prácticas ya implementadas (Harford y MacRuairc, 2008).

La auto observación de la educadora permite construir su propio contenido respecto a la reflexión sobre la acción. En este caso, refiere a los elementos del contexto que inciden en la forma en que constituye su quehacer en el aula. Específicamente, la profesional sostiene que su labor docente la desempeña en un contexto de pobreza en el que vive la mayoría de los niños con los que trabaja e influye en las dificultades de aprendizaje que reconoce en los párvulos. Estas dificultades aluden a carencias vinculadas con el lenguaje y el manejo numérico, mostrando coherencia con investigaciones tanto nacionales como internacionales que han relacionado el nivel socioeconómico y el desarrollo de este aprendizaje (Herrera, Mathiesen de Gregori y Pandolfi, 2000; Herrera et al., 2011; Hoff, 2006; Payne et al., 1994; Piacente et al., 2006; Piacente, Rodrigo y Urrutia, 1998).

“Pero lo que pasa es que llegan con mucha carencia acá, llegan con muy bajo aprendizaje, suponte, los niños no saben contar ni hasta cinco cuando llegan... nada, uno, dos, ocho, nada. El lenguaje es súper limitado, el vocabulario súper limitado, entonces tú tienes que empezar a llenar muchos vacíos”.

Sin embargo, al reflexionar en torno al contexto y explicitar las dificultades que provoca en los párvulos, la educadora no

lo percibe como un obstáculo y evalúa positivamente su labor y las capacidades que despliega en los niños.

“Yo considero que hago un buen trabajo, no es por ser soberbia ni nada, pero yo me comprometo totalmente con mis alumnos”.

De este modo, al reflexionar en torno al contexto de pobreza en que viven los niños con que trabaja, la educadora destaca dos elementos claves de su labor: la evaluación positiva de su trabajo y el compromiso que demuestra con los niños que trabaja. En relación con el primer aspecto, la evaluación positiva de su trabajo le permite creer en sus capacidades para desarrollar ciertas tareas propias de su labor en una situación particular (Del Río, Lagos y Walker, 2011), como lo es su práctica de alfabetización temprana en un contexto de pobreza. Esta convicción en las propias capacidades para lograr resultados positivos de aprendizaje en los niños, a pesar de que estos puedan tener dificultades, se relaciona con la presencia de un alto sentido de autoeficacia en la educadora (Ar-

mor et al., 1976; Bandura, 1977; Woolfolk y Burke, 2005).

A su vez, la evaluación positiva del propio trabajo por parte de los educadores incrementa el esfuerzo que invierten en enseñar, las metas que se fijan y el nivel de expectativas que tienen en relación con los niños con que trabajan (Del Río et al., 2011). De este modo, la evaluación positiva que hace la educadora al reflexionar en torno a su trabajo y los aportes que considera entregar a los niños promueve altas expectativas en ellos. En concreto, la profesional plantea que espera que los niños sean activos, que participen, que estén felices trabajando y aprendiendo, incluso si lo anterior genera que se muestren más desordenados.

“Yo quiero que sean activos, que participen, se ven más desordenados y todo, pero están felices ahí trabajando y aprendiendo”.

Asimismo, la participante menciona que le interesa que los niños sean felices en la escuela, dado que algunos tienen una vida que califica como “terrible”. Es así como al reflexionar en torno a las expectativas que tiene sobre los niños, la educadora incluye aspectos que trascienden lo académico e incorpora elementos de su contexto familiar y cotidiano. Esta reflexión da muestras de que la educadora conoce la realidad familiar de los niños con que trabaja y se interesa por convertir la escuela en un espacio que compense las experiencias negativas que puedan tener, brindándoles un clima de aprendizaje afectivo. En este sentido, McKean (1989) destaca que para lograr este clima afectivo es importante que los profesores conozcan a sus estudiantes, sus necesi-

dades y sus deseos, para así lograr una comprensión más integral de su comportamiento en la escuela, tal como lo hace la educadora.

Por otra parte, la educadora plantea que busca que los niños cumplan proyectos de vida ambiciosos y por ello los convence de que tienen que ir a la universidad, aumentando así sus expectativas, sin limitarlos. Considera importante prepararlos para “el infinito y más allá” y no sólo para la vida o para una profesión, dando cuenta de que su reflexión trasciende el momento actual o incluso el periodo escolar, y logra reflexionar en torno al futuro que le gustaría que tuvieran los niños que trabajan con ella.

Asimismo, la participante explicita que es importante que los niños aprendan más, que tengan más herramientas y que disfruten de otras cosas. Lo anterior no sólo

es aplicable a ámbitos como el lenguaje, matemáticas o ciencias sino que también a otros como el arte.

“Que ellos puedan llegar más allá, que puedan disfrutar de otras cosas, que por ejemplo, no sé, por ejemplo, si hablamos de una obra de arte, pucha, hablamos de una obra de Van Gogh. Para mí es importante que ellos aprendan más, que sepan, que tengan más herramientas y no solamente de lenguaje, matemáticas o de ciencias; de arte”.

Debido a sus altas expectativas en los niños, la participante explicita que en algunas ocasiones le da más complejidad a las tareas que deben realizar los párvulos porque, según ella, frecuentemente se les exige muy poco a los niños. Ejemplifica lo anterior con una actividad donde estos debían encerrar una palabra, lo que desde su perspectiva era “muy poco”, por lo que agregó que además de encerrarla, debían escribirla.

Manifestar altas expectativas en los niños y una evaluación positiva del propio trabajo es particularmente importante cuando se desarrollan labores en contextos de pobreza, ya que diversas investigaciones han demostrado que estos factores juegan un rol central en determinar la calidad de las prácticas pedagógicas de los educadores (Milner, 2002; Shaughnessy, 2004; Tournaki y Podell, 2005). Es así como la realización de una práctica pedagógica de calidad en contextos de pobreza puede neutralizar el efecto negativo de las condiciones socioculturales que se derivan del mismo (Medina, 2006).

Sumado a lo anterior, la educadora denota en su reflexión un fuerte compromiso con los niños con quienes trabaja, aspecto que según McKean (1989) es propio de los profesores efectivos. Este compromiso se

evidencia a través del entusiasmo que ponen los docentes en enseñar, su vitalidad y su capacidad de transmitir esta energía a los niños (McKean, 1989). Además, este compromiso en contextos de pobreza permite que los profesores crean en los logros que pueden alcanzar los niños a pesar de sus dificultades asociadas al contexto y asuman su responsabilidad como profesionales que pueden hacer una diferencia significativa en las oportunidades de aprendizaje de sus estudiantes (Bellei, Muñoz, Pérez y Raczynski, 2000).

De este modo, en su reflexión la educadora destaca el compromiso con su labor, el que expresa, desde su perspectiva, en su forma de trabajar y actitud personal, las que favorecen el desarrollo personal de los párvulos. Es así como la educadora desarrolla una amplia gama de habilidades en los niños gracias a su preocupación por enseñarles a bailar, a que dramatizen y por sobre todo, a impulsar su motivación para realizar este tipo de actividades. Considera que si mostrara menos entusiasmo, los niños no desarrollarían estas habilidades, e indica que ha corroborado esta creencia observando el desempeño de sus niños en diversas áreas una vez que inician la educación básica.

Lo anterior permite afirmar que la educadora realiza un proceso de observación de los niños con los que trabaja durante la etapa parvularia y que su observación se extiende hasta que estos abandonan el colegio, lo que fundamenta su reflexión en torno a los aportes que entrega a los niños y cómo estos se visualizan en su actuar y habilidades. De este modo, la educadora realiza un proceso de observación extendido en el tiempo, el que según Coll y Onrubia (1999) se define por su intencionalidad y cuyo objetivo es recabar información del medio. Es gracias a esta observación y la información que recopila que la educadora logra reflexionar en torno a las expectativas que tiene en relación con sus niños y la manera en que aporta a su cumplimiento.

Este proceso de observación no sólo se centra en el entorno sino que la educadora es capaz de mirarse a sí misma y reflexionar sobre lo que hace, transformándose en un “investigador”, en palabras de Schön (1986). De este modo, es gracias a este proceso de observación y reflexión en torno a ella misma y los logros de sus niños que la educadora identifica varios aportes que entrega a los párvulos, tales como el incremento de su capital cultural, la autorregulación y el desarrollo de herramientas socioemocionales. Todos estos aportes, según la educadora, permiten que los niños que han trabajado en el aula con ella hayan destacado positivamente a lo largo de su proceso educativo posterior. Es así como los integrantes de sus cursos por lo general son escogidos mejores compañeros, son quienes bailan cueca en los diversos actos e incluso los ganadores en este baile han trabajado con ella.

Los aportes que la educadora explicita proporcionar a los párvulos se relacionan con el núcleo de aprendizaje de formación personal social de las Bases Curriculares de Educación Parvularia, donde el desarrollo de la autonomía, la identidad y la convivencia son centrales (Mineduc, 2002). De este modo, las contribuciones de su labor profesional no sólo se enmarcan en la alfabetización temprana sino que la participante reconoce influir en distintas esferas del desarrollo de los niños, tal y como sugieren las Bases Curriculares (Mineduc, 2002) y el informe Delors (1996).

Es importante destacar que al reflexionar acerca de las expectativas en relación a los niños y los aportes que les entrega, la educadora indica que todos se ven favorecidos por dos actores fundamentales: la técnico en párvulos y los apoderados. En relación a la técnico en educación de párvulos, la participante reconoce que ésta constantemente se involucra en las actividades que se realizan, ya que se inmiscuye con regularidad, acción que contribuye a que la técnico pueda suplirla en alguna actividad. Detalla que es ella como educadora quien maneja el fundamento de la actividad y que quizás la técnico en párvulos no lo maneja, a pesar de lo que la considera un importante apoyo a su labor.

De este modo, en su reflexión sobre la acción la educadora reconoce el apoyo que entrega la técnico en educación parvularia, pero resalta la diferencia de conocimientos que cada una maneja. Esta diferenciación que realiza la participante concerniente al manejo teórico es concordante con la relación jerárquica entre educadoras y técnicos en educación parvularia planteada por Rivera (2013), que

indica que las primeras manejan un conocimiento de tipo teórico y las segundas uno de naturaleza práctica que “legítimamente” da origen a posiciones distintas dentro del aula.

A pesar de esta diferencia de conocimientos, la educadora destaca que con la técnico en educación parvularia hace un buen equipo de trabajo y que es con ella con quien reflexiona acerca de los re-

sultados de su práctica de alfabetización temprana. De esta forma, la educadora cuenta con la técnico para reflexionar constantemente en torno a sus prácticas, lo que podría asimilarse a lo que Schön (1986) denomina un “prácticum”, espacio resguardado en el cual los profesionales y sus pares pueden reflexionar sobre sus prácticas, actuarlas, cometer errores y así, en conjunto, construir conocimiento en la acción.

“Claro. ‘Oye, lo vamos a hacer distinto, acuérdate, porque la otra vez salió mal’. Sí, y trabajamos súper bien en equipo, porque yo, la Daniela siempre está participando en las actividades que estamos haciendo, ella siempre está metiche, no, pero es bueno porque... porque por cualquier motivo la Daniela me suple en lo que estoy haciendo”.

En cuanto al rol de los apoderados, la educadora da cuenta de que existe un compromiso con el proceso educativo de sus hijos, el que se ha ido construyendo a medida que trabaja con los niños y los padres se percatan de los aprendizajes de estos. Así, los apoderados se transforman en un núcleo central que refuerza los aprendizajes en el hogar, apoyando con esto el desarrollo y proceso educativo de los estudiantes (Tedesco, 2012). Según Anabalón et al., (2008), el compromiso de los apoderados permite que se inserten en el proceso educativo de los niños, brindándoles experiencias enriquecedoras que harán más significativos sus aprendizajes. La educadora refleja en su reflexión este

compromiso al comentar lo que observó en una actividad en la que no estaba considerada la participación de los apoderados. Estos le manifestaron que les agradaba ir a la escuela y ver las actividades en las que participan sus hijos, por lo que les permitió el acceso. En la misma línea, la educadora subraya también que les envía actividades para la casa, importantes para la práctica de alfabetización temprana que se realiza en el aula, lo que se ilustra con el aprendizaje de un libreto en el hogar. Paralelamente, se da cuenta cuando los padres no apoyan a los niños en el estudio. Cuando esto ocurre, ella inmediatamente intenta involucrar a los apoderados en las actividades.

“Aparte que nosotras le mandamos el parlamento para la casa, ensayamos acá, entonces vemos si los niños han estudiado o no. Si no han estudiado, ‘por favor repasar con el niño... estudiar de nuevo’”.

Además de la participación de apoderados y la técnico en educación parvularia, la educadora percibe que los aportes que entrega se ven favorecidos por las características de la educación parvularia. Ella

plantea que la pre-básica posee una dinámica singular, donde destaca la libertad que se presenta y a la que todos los niveles educativos deberían tener acceso.

La educadora señala que es muy importante que los niños aprendan a través de la dinámica que provee la educación parvularia, donde utilizan materiales concretos, donde juegan y no se dan cuenta de que están aprendiendo, aspectos que

están plasmados en las Bases Curriculares de Educación Parvularia (Mineduc, 2002). Debido a lo anterior se muestra contraria a las propuestas que sugieren preparar a los niños para el 1° año básico durante el segundo semestre del kínder.

“Porque no sé quién planteó el otro día en estas reuniones como que prepararan a los niños, que el segundo semestre fuera como el 1° básico... yo no estoy de acuerdo, lo plantearon ayer. No, para mí es súper importante que los niños aprendan de esta forma, con los materiales de forma concreta, jugando, ellos no se dan ni cuenta y están aprendiendo”.

Es importante destacar que si bien el juego se caracteriza por ser una actividad desorganizada, flexible, placentera, espontánea y por sobre todo voluntaria (Huizinga, 2012), también es un vehículo para la enseñanza y un medio de aprendizaje (Sarlé y Arnaiz, 2009), y puede ser dirigido por un adulto. Este es el caso del juego dirigido, donde son los niños quienes juegan, pero la organización, las reglas y la determinación del inicio y final es responsabilidad del adulto (Trilla y Novella, 2001). De este modo, la práctica de alfabetización temprana que realiza la educadora dadas sus características podría situarse en esta categoría, ya que la participante explicita que los niños “juegan a leer”, dando la connotación de juego a este aprendizaje y siendo ella quien dirige la actividad. Es decir, los niños “hacen como que leen” por medio de los materiales que les ofrece la educadora, aunque no descifren todos los signos escritos ni establezcan sus relaciones.

A su vez, la participante destaca la utilidad de tener continuidad entre el pre-kínder y kínder con los párvulos. Considera que desde que trabaja con los dos niveles se alcanzan mejores resultados, ya que

antes comenzaba a trabajar con los niños en kínder y ya venían de “otra mano”. Esta continuidad entre ambos niveles tiene la ventaja, según la participante, de poder integrar las experiencias de los párvulos y dar unidad al proceso educativo, concordando con lo planteado por Ayala, Ayala y Rojas (2008). Profundiza en lo anterior precisando que al comenzar a trabajar con los niños en kínder no cuenta con la certeza de que se avanzó en los aprendizajes necesarios. Además, los párvulos no tienen la misma disciplina ni metodología de trabajo. Debido a lo anterior, se le dificultaba comenzar el kínder, ya que requería tiempo para que los niños se acostumbraran a su metodología y forma de trabajo. Manifiesta que debido a estos cambios existía resistencia por parte de los niños y apoderados, quienes querían seguir haciendo lo que hacían con anterioridad.

Conclusiones

El estudio realizado bajo una modalidad de caso único permitió profundizar en la complejidad de la reflexión de una educadora de párvulos en relación con su prác-

tica de alfabetización implementada en un contexto de pobreza. Dicha reflexión corroboró la presencia de significativas dificultades asociadas a la alfabetización en los niños inscritos en un ambiente que combina pobreza y ruralidad, al igual que las investigaciones referidas en la introducción. En la misma línea, los planteamientos reflexivos analizados reforzaron la noción de que no existe un método de alfabetización trazado sin ambigüedad desde la racionalidad técnica que demuestre un éxito indiscutible ante las necesidades de los niños que se han desarrollado en un sector de pobreza.

En contraste, los resultados de esta investigación revelan que una práctica que promueve la alfabetización de los niños con limitaciones derivadas de la pobreza es una construcción que trasciende una fórmula simplista. De este modo, este tipo de práctica corresponde a una construcción sinérgica que enlaza y se fundamenta en una serie de procesos reflexivos. Una de las propiedades identificadas en este fundamento reflexivo de la práctica alude a la capacidad para articular un conjunto relevante de recursos, artefactos, materiales y estrategias orientadas a maximizar la participación de los niños. Las estrategias que sirven de insumo en la formulación de las prácticas se rescatan desde los modelos de alfabetización disponibles y van más allá de una lectura restrictiva y pauteada de los mismos.

Aunque las dinámicas de reflexión examinadas se centran en la práctica de alfabetización, no dejan de considerar la variada información contextual de los niños. Así, se transforman en un material importante de análisis las características, respuestas, familias de origen, avances y

otros componentes de los párvulos. Tales elementos no son analizados solamente en el presente sino que también se extienden al pasado y particularmente hacia el futuro. Las instancias donde toman lugar estas reflexiones son muy variadas, pero cabe rescatar el empleo de la relación con la técnico en educación parvularia para dicho propósito y la libertad percibida en la modalidad de pre-básica para materializar estas reflexiones.

En este sentido, las reflexiones demuestran una significativa sensibilidad y apertura hacia los aportes resultantes de la aplicación sostenida de las prácticas de alfabetización en los niños. Al respecto, las dificultades iniciales de los niños no hacen más que acrecentar el contraste con los resultados apreciados posteriormente. Este reconocimiento reflexivo de los aportes otorgados impacta a nivel identitario y con ello se refuerza la convicción de la educadora de ser un agente transformador en la vida de los párvulos. Este proceso toma lugar al reconocer la esfera emocional de cada uno desde el rol de educador y también la de los niños, posicionando el disfrute y el entusiasmo en primer plano en la práctica pedagógica.

Estos aspectos argumentan a favor de la relevancia de la reflexión de los educadores para la confección de prácticas que puedan revertir las limitaciones originadas por la pobreza, especialmente en el ámbito de la alfabetización. El principal potencial de la reflexión se despliega por su capacidad para modificar y adaptar las prácticas pedagógicas. Tal mecanismo requiere para su generación profesionales competentes que tengan la habilidad para reconocer y evaluar el contexto cultural y temporal, que puedan cuestionar

las creencias y teorías aceptadas, y que sean conscientes de sus decisiones y las consecuencias de éstas, entre muchos elementos más.

Si los procesos reflexivos cobran gran importancia en el ámbito educativo es menester tomarlos en cuenta, facilitarlos y canalizarlos. De este modo, desde los hallazgos obtenidos en esta investigación es posible demarcar las siguientes implicaciones educativas: a) se requiere facilitar espacios para que a los profesionales les sea posible reflexionar; b) es atingente que los procesos reflexivos que tomen lugar puedan incorporar de manera colaborativa las perspectivas de distintos profesionales para co-construir las prácticas pedagógicas; c) se estima conveniente otorgar mayor libertad en la toma de decisiones para no restringir la materialización de las reflexiones; d) se debe enfatizar el reconocimiento de los aportes brindados mediante la práctica pedagógica para alentar la motivación, aun enfrentando un contexto de pobreza; e) resulta conveniente facilitar espacios de capacitación y estudio de múltiples enfoques y modelos conceptuales en torno a la alfabetización junto con su posterior análisis para extraer sus aplicaciones en la construcción de prácticas educativas oportunas; y f) se puede orientar el foco en la participación de los párvulos y estudiantes para conseguir la alineación reflexiva de los recursos disponibles.

Bibliografía

- **Administración Nacional de Educación Pública (2002).** Los niveles de desempeño al iniciar la educación primaria. Estudio de las competencias lingüísticas y matemáticas. Evaluación Nacional en el Primer Nivel de la Escolaridad. Primer Informe. Montevideo: MECAEP.
- **Al Otaiba, S., Puranik, C., Rouby, A., Greulich, L., Sidler, J. y Lee, J. (2010).** Predicting Kindergarteners' End-Of-Year Spelling Ability Based on Their Reading, Alphabetic, Vocabulary and Phonological Awareness Skills, as Well as Prior Literacy Experiences. *Learning Disability Quarterly*, 33(3), 171-183.
- **Anabalón, M., Mercado, S., Carrasco, P., Elgueta, D., Gallardo, C. y Cárcamo, H. (2008).** El compromiso familiar frente al desempeño escolar de niños y niñas de educación general básica en la ciudad de Chillán. *Horizontes Educativos*, 13(1), 11-21.
- **Arenas, P., Casas, M. y Cruzat, M. (2010).** Concepciones educativas de las educadoras de párvulos sobre la alfabetización inicial. *Intersecciones Educativas*, 2, 83-94.
- **Armor, D., Conry-Oseguera, P., Cox, M., King, N., McDonnell, L., Pascal, A., Pauly, E. y Zellman, G. (1976).** Analysis for the school preferred reading programs in selected Los Angeles minority schools. Santa Mónica, CA: The Rand Corporation.
- **Asociación Americana de Discapacidades Intelectuales y del Desarrollo. (2011).** Discapacidad Intelectual: Definición, Clasificación y Sistemas de Apoyo. Madrid: Alianza.
- **Ayala, C., Ayala, P. y Rojas, A. (2008).** Articulación entre pre-básica y nivel básico 1. (Tesis de pregrado inédita). Universidad de Humanismo Cristiano, Chile.
- **Bandura, A. (1977).** Self-efficacy: toward a unifying theory of behavioral change. *Psychological Review*, 84, 191-215.
- **Bellei, C., Muñoz, G., Pérez, L. y Raczyński, D. (2000).** ¿Quién dijo que no se puede? Escuelas efectivas en sectores de pobreza. Santiago de Chile: Unicef.
- **Bengoa, J., Márquez, F. y Aravena, S. (2000).** La desigualdad. Testimonios de la sociedad chilena en la última década del siglo XX. Santiago de Chile: Ediciones Sur.
- **Berríos, A., Bustos, C., Torres, C., Osorio, A., Oyaneder, M., Merino, M., Verdugo, M. y Bombal, M. (2010).** Plan Nacional de Fomento de la Lectura. Guía para las Educadoras de Párvulos de los Niveles de Transición. Santiago: Mineduc.
- **Braslavsky, B. (2003).** ¿Primeras letras o primeras lecturas? Una introducción a la alfabetización temprana. Argentina: Fondo de Cultura Económica de Argentina.
- **Bravo, L. (1995).** Lenguaje y dislexias. Santiago de Chile: Universidad Católica de Chile.
- **Bravo, L. (2008).** Psicología de las dificultades del aprendizaje escolar. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- **Briceño, E. (2009).** El uso del error en los ambientes de aprendizaje: una visión transdisciplinaria. *Revista de Teoría y Didáctica de las Ciencias Sociales* (14), 9-28.
- **Center on the Developing Child at Harvard University (2011).** Building a Science-Based Framework for Early Childhood Policy. Recuperado del sitio de internet de Universidad de Harvard: <http://www.developingchild.harvard.edu>.

- **Coll, C. y Onrubia, J. (1999).** Observació i anàlisi de les pràctiques en educació escolar. Barcelona: UOC.
- **Coloma, C. (1999).** La evaluación como reflexión y aprendizaje. *Educación*, 8(2), 61-72.
- **Condemarín, M. (2008).** Uso de carpetas dentro del enfoque de evaluación auténtica. En M. Borrero (Comp.), *Lecturas complementarias para maestros: leer y escribir con niños y niñas* (1ª ed., pp.60-72). Colombia: Funda-lectura.
- **Delors, J. (1996).** Los cuatro pilares de la educación. En J. Delors (Comp.), *La educación encierra un tesoro. Informe a la Unesco de la Comisión internacional sobre la educación para el siglo XXI* (pp.91-103). Madrid, España: Santillana/Unesco.
- **Del Río, M., Lagos, C. y Walker, H. (2011).** El efecto de las experiencias de práctica en el desarrollo del sentido de autoeficacia en la formación inicial de educadoras de párvulos. *Estudios Pedagógicos*, 37(1), 149-166.
- **Diuk, B. (2003).** El proceso de aprendizaje de la lectura y la escritura en niños de sectores urbano-marginados: un estudio cognitivo (Tesis de doctorado inédita). Universidad Nacional de La Plata, Argentina.
- **Fundación Superación de la Pobreza (2013).** Umbrales Sociales para Chile. Una nueva mirada sobre la pobreza. Santiago: FSP.
- **Gil, M. y Bigas, M. (2012).** Influencia de las creencias de las docentes en el proceso de alfabetización inicial. *Exedra: Revista Científica*, 6, 139-150.
- **Harford, J. y G. MacRuairc. (2008).** Engaging student teachers in meaningful reflective practice. *Teachers and teachers education*, 24, 1884-1892.
- **Harn, B., Linan-Thompson, S. y Roberts, G. (2008).** Intensifying instruction: Does additional instructional time make a difference for the most at-risk first graders? *Journal of Learning Disabilities*, 41, 115-125.
- **Herrera, M., Mathiesen de Gregori, M. y Pandolfi, A. (2000).** Variación en la competencia léxica del preescolar: algunos factores asociados. *Estudios Filológicos* (35), 61-70.
- **Herrera, M., Pandolfi, A. y Mathiesen de Gregori, M. (2011).** El desarrollo del lenguaje en el preescolar: algunos resultados. *Pensamiento Educativo. Revista de Investigación Educativa Latinoamericana*, 19(2), 171-196.
- **Hoff, E. (2006).** Environmental Support for Language Acquisition. In D. K. Dickinson y S. B. Newman (Eds.), *Handbook of Early Literacy Research* (Vol. 2, pp.163-172). New York: Guilford Press.
- **Huizinga, J. (2012).** Esencia y significación del juego como fenómeno cultural. En J. Huizinga, *Homo Ludens* (3ª ed., pp.13-53). Madrid: Alianza Editorial.
- **Iglesias, M. (2008).** Observación y evaluación del ambiente de aprendizaje en educación infantil: dimensiones y variables a considerar. *Revista Iberoamericana de Educación* (47), 49-70.
- **Kaztman, R. (1999).** Marco conceptual sobre activos, vulnerabilidad y estructura de oportunidades. Uruguay: CEPAL.
- **Latorre, M. (1992).** La reflexión en la formación del profesor. (Tesis doctoral inédita). Universidad de Barcelona, España.
- **López, J. y Álvarez, J. (1991).** Enseñanza de la lectura y psicología: Análisis de los "métodos" sintéticos. *Psicothema*, 3(1), 121-136.

- **McKean, R. (1989).** El educador eficaz. *Revista de Pedagogía*, 39, 317-318.
- **Martínez, P. (2006).** El método de estudio de caso. *Estrategia metodológica de la investigación científica. Pensamiento y Gestión* (20), 165-193.
- **Medina, A. (2006).** Enseñar a Leer y a Escribir: ¿En qué Conceptos Fundamentar las Prácticas Docentes? *PSYKHE*, 15(2), 45-55.
- **Medina, L., Valdivia, A. y San Martín, E. (2014).** Prácticas Pedagógicas Para la Enseñanza de la Lectura Inicial: Un Estudio en el Contexto de la Evaluación Docente Chilena. *PSYKHE*, 23(2), 1-13.
- **Milner, R. (2002).** Affective and Social Issues among High Achieving African American Students: Recommendations for Teachers and Teacher Education. *Action in Teacher Education* (24), 81-89.
- **Ministerio de Educación (2002).** Bases Curriculares para la Educación Parvularia. Santiago, Chile: Salesianos.
- **Ministerio de Educación (2008).** Marco para la buena enseñanza. Santiago, Chile: Mineduc.
- **Narváez, B. (2017).** El principio pedagógico: por la vida y para la vida, como estrategia para el desarrollo integral en niños de preprimaria (Tesis de pregrado inédita). Universidad Técnica de Machala, Ecuador.
- **Payne, A., Whitehurst, G. y Angell, A. (1994).** The Role of Home Literacy Environment in the Development of Language Ability in Preschool Children from Low-income Families. *Early Childhood Research Quarterly*, 9, 427-440.
- **Piacente, T., Marder, S., Resches, M. y Ledesma, R. (2006).** El contexto alfabetizador hogareño en familias de la pobreza. Comparación de sus características con las de familias no pobres. *RIDEP*, 1(21), 61 – 88.
- **Piacente, T., Rodrigo, M. y Urrutia, M. (1998).** Creencias y Prácticas Maternas sobre la Adquisición del Lenguaje Temprano. Relaciones con el Desarrollo del Lenguaje de los Niños. *Revista Iberoamericana de Diagnóstico y Evaluación Psicológica. Revista de la Asociación Iberoamericana de Diagnóstico y Evaluación Psicológica*, 4(1), 102-116.
- **Porlán, R., Rivero, A. y Del Pozo, M. (1998).** Conocimiento profesional y epistemología de los profesores: estudios empíricos y conclusiones. *Enseñanza de las Ciencias*, 16(2), 271-288.
- **Rivera, L. (2003).** El sentido de la labor educativa para las asistentes de párvulo: Una reconstrucción del sentido mediante el enfoque biográfico-narrativo a través del relato de dos asistentes de la educación parvularia (Tesis de pregrado inédita). Universidad de Chile, Chile.
- **Rosemberg, C., Stein, A., Terry, M. y Benítez, M. (2007).** Aprender a leer y escribir en el hogar. Un programa de alfabetización temprana para niños de barrios urbano marginados. *Lectura y vida: Revista Latinoamericana de Lectura*, 28(2), 32-42.
- **Sarlé, P. y Arnaiz, V. (2009).** Juego y estética en educación infantil. En J. Palacios y E. Castañeda (Coords.), *La primera infancia (0-6 años) y su futuro* (pp.91-104). Madrid: Metas 2021.
- **Schön, D. (1983).** El profesional reflexivo: cómo piensan los profesionales cuando actúan. Barcelona: Paidós.

- **Schön, D. (1986).** La formación de profesionales reflexivos. Hacia un nuevo diseño de la enseñanza y el aprendizaje en las profesiones. Barcelona: Paidós.
- **Shaughnessy, M. (2004).** An Interview with Anita Woolfolk: The Educational Psychology of Teacher Efficacy. *Educational Psychology Review*, (16), 153-176.
- **Silva, M., Strasser, K. y Cain, K. (2014).** Early narrative skills in Chilean preschool: questions scaffold the production of coherent narratives. *Early Childhood Research Quarterly*, 29(2), 205-213.
- **Smolkowski, K. y Gunn, B. (2012).** Reliability and validity of the classroom observations of student– teacher interactions (COSTI) for kindergarten reading instruction. *Early Childhood Research Quarterly*, 27, 316–328.
- **Snow, C., Burns, S. y Griffin, P. (1998).** Preventing Reading Difficulties in Young Children. Washington: National Academy Press.
- **Stake, R. (1994).** The Art of Case Study Research. Thousand Oaks: Sage Publications.
- **Strauss, A. y Corbin, J. (2002).** Bases de la Investigación Cualitativa. Medellín: Editorial de la Universidad de Antioquia.
- **Tardif, M. (2009).** Los saberes del docente y su desarrollo profesional. Madrid, España: Narcea S.A Ediciones.
- **Teberosky, A. (2003).** Alfabetización inicial: aportes y limitaciones. *Cuadernos de Pedagogía*, (330), 42-45.
- **Tedesco, J. (2012).** Educación y justicia social en América latina. Argentina: Fondo de Cultura Económica de Argentina.
- **Tochon, F. (1993).** L'enseignant-expert. París: Nathan-pédagogie.
- **Tournaki, N. y Podell, D. (2005).** The impact of student characteristics and teacher efficacy on teachers' predictions of student success. *Teaching and Teacher Education* (21), 299-314.
- **Trilla, J. y Novella, A. (2001).** Educación y participación social en la infancia. *Revista Iberoamericana de Educación* (26), 137-164.
- **United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. (2008).** El Desafío Mundial de la Alfabetización. Documento base preparado para UNESCO. Recuperado del sitio de internet de UNESCO: <http://unesdoc.unesco.org/imagenes/0016/001631/163170s.pdf>
- **Viero, P. y Gómez, V. (2004).** Psicología de la lectura. Madrid: Pearson Prentice Hall.
- **Villalón, M. (2008).** Alfabetización inicial. Claves de acceso a la lectura y escritura desde los primeros meses de vida. Chile: Ediciones UC.
- **Villalta, M. y Saavedra, E. (2012).** Cultura escolar, prácticas de enseñanza y resiliencia en alumnos y profesores de contextos sociales vulnerables. *Universitas Psychologica*, 11(1), 67-78.
- **Vygotsky, L. (1962).** Pensamiento y habla. Buenos Aires: Colihue.
- **Woolfolk, A. y Burke, R. (2005).** Changes in teacher efficacy during the early years of teaching: A comparison of four measures. *Teaching and Teacher Education* (21), 343-356.
- **Zeichner, K. y Liston, D. (1996).** Reflective teaching. An introduction. New York: Taylor y Francis.

LAS AUSENCIAS DEL TERRITORIO EN LOS DISCURSOS POLÍTICOS ASOCIADOS A LA PESCA ARTESANAL

María Catalina Álvarez Burgos¹,

Universidad de Los Lagos



Resumen

El objetivo de esta investigación —sustentada en la antropología política— fue hacer una propuesta reflexiva frente a las narrativas dominantes que describen la pesca artesanal como un ámbito productivo carente de territorialidad e identidad. En este artículo se denomina al discurso dominante, que caracteriza al sector de arriba hacia abajo (top-down), como la política, que se manifiesta y analiza aquí a través de entrevistas, discursos presidenciales y notas de prensa. Contrasta con esta perspectiva una formulación conceptual que se denominará lo político, entendida como un enfoque que considera la visión de los actores vinculados a la pesca artesanal, su subjetividad, relaciones, historicidad y participación en el sistema político cultural, y que pone énfasis en la comprensión de los sistemas de acciones manifestados en estrategias de diversos actores, lo que en el largo plazo permitiría incluir esta diversidad en la formulación de políticas públicas.

Este análisis se enfocó en la Ecorregión Chiloense (Hucke-Gaete, y otros, 2010), que abarca desde el Canal de Chacao (región de Los Lagos) hasta el Archipiélago de Las Guaitecas (región de Aysén), y fue complementado con el estudio de caso del fenómeno de la Zona Contigua en ambas regiones.

Palabras Claves: pesca artesanal, narrativas, territorio, lo político.

¹Antropóloga. Artículo basado en la tesis “Lo político contemporáneo en la pesca artesanal. Un enfoque relacional para el sistema político cultural en la Ecorregión Chiloense”, realizada para obtener el grado de Magíster en Ciencias Sociales con mención en Estudio de Proceso y Desarrollo de las Sociedades Regionales” de la Universidad de Los Lagos. Profesor guía: Francisco Ther Ríos. Osorno, 2014.

Introducción

Cuando hablamos de *lo político* en la pesca artesanal, es común que sólo hagamos referencia a las movilizaciones conducidas por los pescadores demandando cuotas de pesca, lo que sin duda ha tensionado la gestión vigente. Esta referencia puede entenderse como un discurso que simplifica las capacidades y estrategias no sólo de los pescadores sino que también de los científicos, intermediarios y autoridades, quienes también son parte del modelo de gestión vigente.

Este discurso que simplifica *lo político* en la pesca artesanal tiene su origen y fundamento en la Ley General de Pesca y Acuicultura (N°18.892) de 1991, que como columna vertebral articula a la pesca artesanal y la gestión de políticas públicas, instituciones y normativas, reduciéndola a un sector productivo carente de identidad cultural. Los hitos que contribuyen a la construcción de este discurso previo a la década de los '90 son el terremoto de 1960 y los boom productivos. El terremoto de 1960 marcó un giro en la administración de la actividad (Jaramillo y Basso, 2013), la que se convirtió en un sector prioritario para el desarrollo industrial bajo la lógica de la abundancia de recursos. Lo anterior se materializó a través de reformas pro-libre mercado, privatización del sector y disminución del rol del Estado, lo que convergió en la sobreexplotación de la biodiversidad con intereses comerciales, marcando el periodo de los *boom* productivos y que fue ejemplificado en la película chilena "La fiebre del loco". Estos dos hitos consolidan la imagen del pescador como depredador que debe ser regulado.

El actual sistema de regulación consolida un discurso de lo político en la pesca artesanal a través de una lógica productiva, administrada por instituciones centralizadas y con poca articulación entre sí y con intervenciones sectorialistas, lo que es percibido por los usuarios como reflejo de una deficiente administración y fiscalización, problemas en la cadena productiva y bajos ingresos económicos. Asimismo, este discurso e institucionalidad normativa están desprovistos de territorialidad, es decir, no dan cuenta de la apropiación y transformación sociocultural de los habitantes de sectores costeros e insulares. Un ejemplo de esto es el archipiélago de Chiloé. La territorialidad de Chiloé representa múltiples migraciones que llevaron a los chilotes a poblar la Patagonia y la Pampa argentina; también nos habla de quienes se quedaron y mantuvieron actividades tradicionales como la recolección de algas, mariscos, pesca, agricultura, pastoreo y relacionadas con los recursos forestales, entre otras. La diversidad de actividades refleja un sistema complejo relacionado con el territorio físico y la identidad, por tanto, sus habitantes son pescadores, agricultores, recolectores, trabajadores no asalariados y asalariados al mismo tiempo. Entonces, cabe preguntarse cómo pensar lo político en la pesca artesanal de tal forma que integre esta complejidad de identidades y territorios.

El enfoque teórico metodológico para pensar este problema es la sociología del desarrollo de Norman Long, desde la cual

se pretende analizar las respuestas diferenciadas que los territorios tienen frente a presiones homogeneizantes que trae consigo el modelo de desarrollo actual. Estas respuestas diferenciadas implican reconocer la capacidad de agencia de los actores, es decir, su posibilidad de resistencia y negociación frente a las intervenciones centralistas a través de diversas estrategias. Estos actores con capacidad de agencia son los pescadores, los técnicos de campo de Subpesca, académicos y científicos, y representantes políticos, entre otros. Este marco teórico permite entender que no existe una relación causal y vertical (top-down) desde el centro a las periferias o desde las instituciones centralizadas hasta las regiones, sino que los territorios, lo local, también generan respuestas de resistencia o negociación frente a las intervenciones de desarrollo. Estas respuestas locales no siempre se enmarcan en la racionalidad economicista y utilitarista (costo y beneficio) sino que existen otras racionalidades subjetivas que ordenan las respuestas diferenciadas de los actores. Estas racionalidades son diversas y son parte de los modelos culturales propios de cada territorio, marcadas por las cosmovisiones y/o estructuras de parentesco, raciales, generacionales y de género.

La transformación productiva da luces para observar lo político en la pesca artesanal desde su territorialidad

Para observar la dimensión política de la pesca artesanal considerando la complejidad territorial insular de Chiloé debemos poner atención a los discursos que

emergen en el actual contexto de tensión y transformación productiva en la zona y que afecta a la pesca artesanal en las dos últimas décadas.

La transformación productiva en Chiloé se grafica en la industria salmonera. Ésta tiene una lógica económica-competitiva de apertura al mercado exterior, lo que repercute en los procesos de adaptación y desadaptación de pescadores artesanales, migraciones interregionales y conflictos territoriales (Ther y Valderrama, 2012; Gajardo y Ther, 2011; Tamayo, 2007; Marín, 2007; Skewes, Álvarez, y Navarro, 2012). La transformación productiva ha tenido un efecto directo sobre las formas tradicionales de producción campesinas, las que han sido reemplazadas por servicios terciarios e industriales de procesamiento de los recursos de la acuicultura (Saavedra y Macías, 2012), dentro de lo que destaca la asalarización de la mujer rural (Rebolledo, 2010; Troncoso, 2007) y sobre todo, la sobreexplotación de los recursos hidrobiológicos (Ceballos y Ther, 2011).

Para pensar lo político de otra manera es necesario tensionar el enfoque tradicional administrativo, reconociendo la infinidad de respuestas diferenciadas frente a presiones de fenómenos macro como el desarrollo, pues éste reduce la heterogeneidad sociocultural. Entonces, ¿cuáles son los factores que permitirían dar cuenta de otros discursos de lo político que narren la diversidad territorial? Un primer factor es reconocer la diversidad de actores que están involucrados en lo político, por tanto, la noción de la política pública y el pescador artesanal como opuestos se hace insuficiente. Un segundo factor es reconocer los discursos políticos emitidos

por estos actores, es decir, los discursos que hagan referencia a las relaciones de poder. Finalmente, un tercer factor es el conflicto y el consenso.

Método

En términos metodológicos, el enfoque y discurso tradicional normativo son entendidos como la política, mientras que una propuesta que considera la territorialidad política será entendida como lo político. Los discursos tradicionales normativos y los discursos territoriales serán entendidos conceptualmente como narrativas. Para evidenciar los factores de otros discursos de lo político que dan cuenta de diversidad territorial, sus relaciones e historicidad, se analizaron una serie de fuentes como etnografías, análisis de discursos en prensa y políticos.

Los factores de las narrativas de lo político que dan cuenta de territorios construidos políticamente, en contraste con las narrativas tradicionales normativas, fueron visibilizados a partir de cinco etapas a modo de estrategia. Estas etapas permitieron la construcción de categorías que desarrollan las nociones de poder y ausencia o presencia de subjetividades en este ámbito.

Las etapas consisten en: i) revisión de casos como relatos etnográficos en América Latina, ii) formulación y análisis de entrevistas con un enfoque relacional desde el análisis de redes sociales, iii) recolección y análisis de encabezados y bajadas de prensa nacional y local entre 2011 y 2012, y iv) revisión y análisis de discursos presidenciales del 21 de mayo desde la recuperación de la democracia, desde el gobierno de Patricio Aylwin hasta el segundo año del gobierno de Sebastián Piñera (Figura 1).

Figura 1. Propuesta de análisis



Fuente: elaboración propia

Revisión de casos (etnológica)

La estrategia de investigación consistió en revisar y comparar estudios de caso como punto de partida en la búsqueda de conceptos y términos comúnmente utilizados en relatos etnográficos que describieran los modos de vida y apropiaciones culturales contemporáneas que sociedades litorales a lo largo de continente comparten o las diferencian. Esta búsqueda se realizó a través de la obra compilatoria de Graciela Alcalá (2011), antropóloga e investigadora del Centro Interdisciplinario de Investigaciones y Estudios sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Ciiemad) del Instituto Politécnico Nacional de México, organismo que contribuyó con material de corte etnográfico sobre las particularidades y correspondencias que caracterizan a los pescadores artesanales contemporáneos de América Latina, sobre todo porque hasta el momento no contamos con una idea aproximada y fundamentada de la situación general de los pescadores artesanales del continente, lo que es fundamental para pensar (e imaginar) una sostenibilidad de su actividad y el medio ambiente marino.

Esta compilación se tradujo en una muestra de la interrelación entre las formas de control político y estatal ineludiblemente vinculadas a la economía, y dio cuenta de modos de vida y sus aportes socioculturales y económicos. La revisión de las publicaciones revisadas -desde Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, México, Puerto Rico y Uruguay- buscó tres grandes objetivos: i) mostrar a los pescadores artesanales conformando

una colectividad en diversas condiciones y territorios, ii) analizar y destacar particularidades vinculadas a su oficio y la conservación de las condiciones medio ambientales, y iii) poder iniciar una comparación sistemática capaz de ser un aporte para posibles políticas en la región. Cada uno de ellos consideró tres aspectos que finalmente ordenan la publicación: lo espacial, lo demográfico y lo productivo o estrictamente extractivo.

De esta revisión bibliográfica se extrajeron cuatro conceptos orientadores para las elaboraciones de entrevistas; Estado, conflicto y organizaciones sociales. Cada uno de ellos es una síntesis de lo que aquí aparece definido como lo político en la pesca artesanal.

Cada uno de estos conceptos fue asociado a reflexiones sobre el problema de investigación planteado, a partir de lo que se reconocieron tres dimensiones analíticas de los casos relatados; I) dimensión económica, II) dimensión cultural y III) dimensión medioambiental.

Sobre cada una de estas dimensiones se planteó la pregunta sobre qué es lo político en la pesca artesanal y cómo llegó a ser de esa manera y no de otra.

Resultados

Históricamente, en la regulación de la actividad pesquera han predominado descripciones o narrativas desde la política. Esto es una descripción que discursivamente casi no distingue entre pesca artesanal y pesca industrial, tampoco distingue entre territorios o características culturales. La política crea modelos modernos propios del Estado de derecho, es decir, regulaciones y normas jurídicas universales y planificaciones top-down, lo que se consolida con la Ley General de Pesca y Acuicultura de 1991 N° 18.892.

1. Narrativas dominantes

La Ley General de Pesca y Acuicultura define qué es un pescador y quiénes no lo son, qué recursos pueden extraer y dónde, qué artes de pesca pueden utilizar y cuáles no. Se caracteriza a la pesca artesanal como un sector productivo especializado en la extracción de recursos naturales, con un territorio reservado dentro de las primeras cinco millas desde el borde costero. Su administración está regularizada por el Ministerio de Economía a través de la Subsecretaría de Pesca (Subpesca) y el Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura (Sernapesca), de los cuales se desprenden regulaciones, ordenanzas y financiamientos, entre otros.

Esta institucionalidad y normativas están desprovistas de territorialidad y no dan cuenta de la apropiación y transformación sociocultural que la pesca artesanal entendida como un sistema cultural ha

hecho de los diversos espacios marítimos costeros. La Ley General de Pesca y Acuicultura y la institucionalidad que hace posible su implementación son homogéneas a nivel nacional, sin distinguir en términos socioculturales las diferencias entre regiones con características ambientales archipelágicas o desérticas (Manríquez Tirado, 2013).

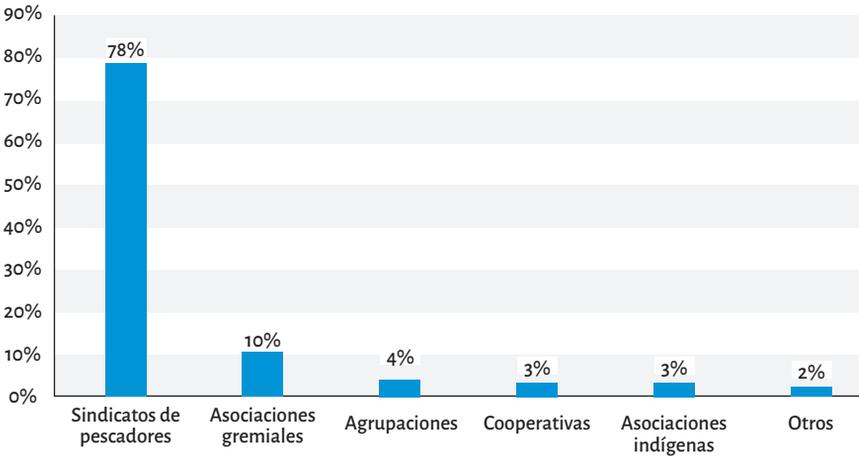
Dicha homogeneidad no es neutral y genera tensiones dentro de los territorios, ya sea en defensa de los derechos territoriales de las personas, como lo ocurrido con el movimiento indígena *lafquenche* (Delamaza y Flores, 2012), o en contra de la sobreexplotación de los recursos hidrobiológicos (Ceballos y Ther, 2011). Estas tensiones plantean la necesidad de modelos de gestión con pertinencia en los territorios costeros y litorales, así como pensar alternativas marcadas por características étnicas si fuera el caso (Santana, 2005), y la vinculación entre actores con el potencial en conocimiento y experiencia (Barragan, 2005). Todo lo anterior, para hacer frente a la escasa concordancia entre las actividades que se desarrollan en los territorios y los organismos sectoriales a cargo de su planificación y gestión (Andrade, Arenas, y Guijón, 2008).

Para entender la gestión estatal en la pesca artesanal es necesario revisar sus normativas e instituciones, las organizaciones sociales que permite la ley, como por ejemplo los sindicatos y federaciones de pescadores, y los fondos de fomento al sector. Las organizaciones de pescad-

res son reconocidas como interlocutores válidos frente a organismos estatales cuando se trata de regular la actividad y canalizar diversas demandas, siguiendo lógicas propias de la política nacional, donde se buscan soluciones inmediatas en desmedro de estrategias de largo plazo (González, y otros, 2013). Para 2009 se registraron 766 organizaciones de base a nivel nacional (Figura 2) mientras que a nivel nacional existen 45 federaciones de pescadores artesanales. En ese tiempo existían dos organizaciones nacionales, la Confederación Nacional de Pescadores Artesanales de Chile (Conapach) y la Confederación Nacional de Federaciones de

Pescadores Artesanales de Chile (Confepach) y en 2011 se creó una tercera organización de carácter nacional denominada Comité de Defensa de la Pesca Artesanal (Asociación Gremial - AG). En términos de fomento productivo, las principales carencias y problemas que registra el sector son los bajos niveles educativos y de capacitación, baja capitalización, escasa diversificación, escaso valor agregado, comercialización y heterogeneidad, problemas de género, problemas de sustentabilidad de los recursos hidrobiológicos, problemas de inequidad en el acceso de los recursos y debilidad organizacional (Henríquez, 2010).

Figura 2. Total de organizaciones de pescadores artesanales en 2009



Fuente: elaboración propia

2. La Zona Contigua como teatralización de la política

Una manera de ejemplificar el enfoque de la política en la pesca artesanal de la región de Los Lagos es a través del caso de la Zona Contigua en dicha región y en Aysén. Es una representación o teatralización del funcionamiento de la política en la que convergen actores, sus relaciones e historicidad.

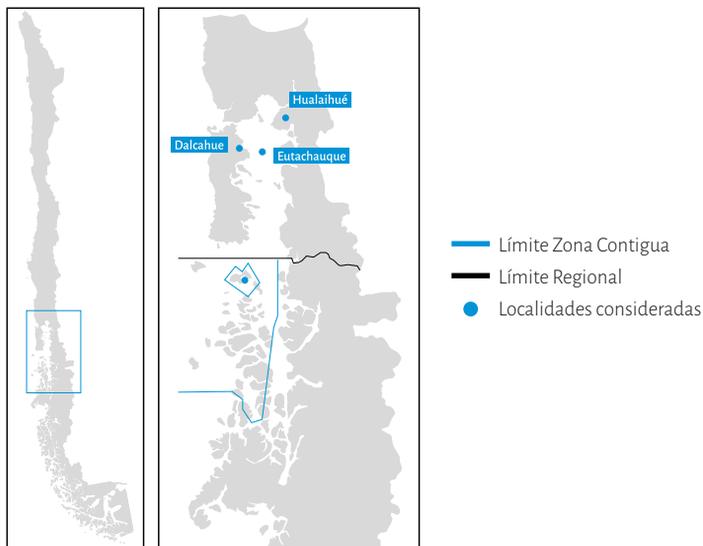
La Zona Contigua es una respuesta político-administrativa tomada por las autoridades regionales a partir del conflicto entre pescadores artesanales de ambas regiones por la extracción de biodiversidad de interés económico. El conflicto tiene tres causas: i) la sobreexplotación de la biodiversidad marina en la región de Los Lagos, ii) la división de una región socioecológica a través de la regionalización de 1974 y iii) la limitación a la tras-humancia característica del pescador a través del Registro Pesquero Artesanal (RPA). La respuesta político-administrativa para el conflicto fue: i) una compensación económica a los pescadores de la región de Aysén para que los de Los Lagos pudieran extraer recursos en su región en el área denominada Zona Contigua, y ii) administración por parte de una mesa público-privada, en la que participan actores de ambas regiones, de la gestión y administración de lo extraído.

Los actores asociados al fenómeno de la Zona Contigua (Figura 3) están reconocidos estatalmente, es decir, como interlocutores válidos a través de las mesas público-privadas que administran las extracciones. Los actores públicos, en este

caso, representan a los respectivos gobiernos regionales, funcionarios técnicos de Sernapesca y la Subsecretaría de Pesca, a las Fuerzas Armadas y a entidades de carácter territoriales como municipalidades. En el caso de los actores privados, cabe mencionar a representantes de consultoras científicas, académicos, ecólogos, intermediarios, delegados del proceso de comercialización de los recursos extraídos y otros de las organizaciones de pescadores artesanales.

La relación de estos actores públicos y privados se hace visible en la consolidación de una mesa público-privada que anualmente gestiona los intereses de los actores en la extracción de los recursos. Es una mesa con cualidades resolutorias para negociaciones relacionadas con la disponibilidad de recursos, los registros de extracción hechos por Sernapesca, los registros biológicos sobre la presencia de Marea Roja y la demanda y precios de los recursos en el mercado nacional e internacional. Esta forma de relación entre los actores es una innovación a la tradicional intervención top-down que el Estado realiza en los territorios en conflicto. La negociación pretende un grado de horizontalidad.

Figura 3. Mapa Zona Contigua



Fuente: elaboración de Zamir Bugueño, geógrafo.

3. Los actores como factor de lo político

Una estrategia para caracterizar a los actores protagonistas de la pesca artesanal y la relación que mantienen entre ellos es través de la revisión de prensa. En esta investigación se realizó la revisión de los antecedentes de prensa nacional y local entre los años 2011 y 2012². En esta materia, se realizó la comparación de tres fuentes: el diario nacional *El Mercurio*, el diario nacional *La Tercera* y el diario regional *La Estrella de Chiloé*. Cada uno de ellos fue analizado a través de conceptos que dieran cuenta del territorio: Isla, comuna, conectividad, espaciomujeres, buzos, armadores, recolector/as de orilla, autoridades

locales y nacionales. Finalmente, se hizo un análisis sobre el proceso legislativo relacionado con la modificación de la Ley General de Pesca (modificaciones y discusiones).

En el caso de la prensa nacional, *El Mercurio* y *La Tercera* centraron sus notas referidas al tema de pesca artesanal en la dicotomía de Estado/pescadores. En su mayoría, sus registros se enfocaron en el proceso legislativo de reforma a la Ley General de Pesca y Acuicultura y abordaron temas como la fijación de cuotas, tallas mínimas de extracción y licitaciones de

² El criterio metodológico para la selección del periodo de tiempo consideró la prescripción de la Ley General de Pesca y Acuicultura de 1991 el 31 de diciembre de 2012.

cuotas, mencionando las macrozonas en las que se realiza la extracción de especies como jurel³, anchoveta⁴ y merluza⁵. En la caracterización de los actores privados que hicieron estos diarios, las notas de prensa tendieron a generalizar a los representantes de los pescadores artesanales y la diversidad identitaria y cultural. Se habla del *pescador artesanal* como una sola unidad representativa a nivel nacional, mientras que los representantes del sector industrial son destacados y personalizados -dirigentes de los gremios o empresas, trayectoria y personalidad-, y en el caso de los actores públicos, su caracterización recae en el ministro de Economía, parlamentarios y el subsecretario de Pesca y Acuicultura. Un claro ejemplo de esta simplificación es que *El Mercurio* y *La Tercera* no relataron las tensiones al interior de las organizaciones de pescadores artesanales, sus conflictos internos y los apoyos o detractores de las modificaciones a la nueva legislación.

La Estrella de Chiloé es un diario con perfil provincial que concentra su cobertura en Chiloé. Sin embargo, al analizar las notas que se hacen sobre el territorio, éstas se concentran en las grandes ciudades de Castro, Ancud y Quellón, o *la Isla*, como se refieren a la Isla Grande, sobre la que plantean temas referidos a su conectividad y aislamiento, sin mencionar la diversidad de territorios e islas del interior, los que permanecen invisibilizados. En relación a los actores mencionados por las notas de prensa, todos fueron personali-

zados, ya sea por ser figuras públicas o por características particulares ligadas a sus labores cotidianas. Sus menciones estuvieron vinculadas a temas como accidentes laborales, mercado negro, marea roja y el proceso legislativo de la Ley General de Pesca y las consecuencias cotidianas que ésta tendría en sus actividades extractivas, como por ejemplo, la obligación de utilizar GPS en las embarcaciones. Este diario da cuenta de manera más profunda de la realidad sociocultural asociada a la pesca artesanal a través de narrativas más complejas sobre lo que son los pescadores artesanales, siempre en relación a sus territorialidades.

En conclusión, las narrativas elaboradas por medio de notas de prensa en *El Mercurio*, *La Tercera* y *La Estrella de Chiloé* no consideran la variable territorial, es decir, no consideran en sus relatos la relación entre la identidad y los territorios o las formas de habitar. En ese sentido, parecen entender más al espacio o territorio como un contenedor de las actividades humanas. Sólo *La Estrella de Chiloé* ha descrito una diversidad de actores como puerta de entrada para comprender la diversidad sociocultural detrás del término pesca artesanal y lo mismo ocurre en relación a las temáticas tratadas, pues los diarios nacionales reducen la cobertura a un tema único, el proceso legislativo, mientras que *La Estrella de Chiloé* da cuenta de la cotidianidad de la zona.

³ *Trachurus murphyi*.

⁴ *Engraulis ringens*.

⁵ *Merluccius gayi*.

Las características de esta cobertura son relevantes, pues a través de ella se presenta un retrato homogéneo que se impone en la prensa nacional y que retrata a la pesca artesanal como un sector meramente productivo, carente de cultura. Estos relatos únicos se correlacionan con la política propia de la institucionalidad y normativa que regula a la pesca artesanal, imponiéndose como una narrativa dominante que se legitima a través de estas fuentes.

4. La historicidad como factor de lo político

Una vez que distinguimos a los actores de la política y las territorialidades narradas a través de la prensa nacional y regional, es posible mencionar la historicidad de estos a través de otros discursos legitimados, los discursos presidenciales. Este apartado busca dar cuenta de la territorialidad y los actores del mundo pesquero artesanal narrados en discursos presidenciales como si fueran un lente histórico.

El análisis de discurso fue elaborado a partir de la revisión de los discursos pronunciados entre el 21 de mayo de 1990 y el 21 de mayo de 2012, correspondientes a cinco periodos presidenciales desde la recuperación de la democracia. Cada uno de los documentos fue examinado a través del software Atlas.ti, utilizando como estrategia la búsqueda de palabras clave en la revisión de los documentos. Éstas fueron “pesca artesanal”, “caleta de pescadores” y “Chiloé” y permitieron registrar los temas relacionados con la pesca artesanal según el periodo presidencial y no sólo en relación a Chiloé.

Durante el gobierno de Patricio Aylwin (1990 - 1993), la pesca artesanal fue considerada un sector productivo que debía ser rápidamente incluido en el proceso modernizante que todo el país estaba viviendo, sentando las bases para que la inversión privada tuviera garantías para su rendimiento y certificando de esta manera el continuo crecimiento económico en la explotación de recursos naturales, lo que fue complementado con inversiones hechas por el mismo Estado a través de fondos que permitieron capacitar y equipar al sector.

Sin embargo, los discursos presidenciales de rendición de cuentas del gobierno de Eduardo Frei (1994 - 1999) hicieron una escasa mención de la actividad pesquero-artesanal y en muchos casos, sin distinciones entre la actividad industrial o artesanal. Esto hace que la pesca artesanal aparezca desprovista de territorialidad, limitada a ser incluida dentro de las inversiones en “obras portuarias” y como garantía para las inversiones de este tipo.

De igual modo, en los discursos presidenciales de rendición de cuentas del gobierno de Ricardo Lagos (2000 - 2005) fue escasa la mención que se hizo al tema pesquero, la que se limitó a la tramitación de algunas normativas y el comienzo de la integración del pescador artesanal al sistema bancario a través de la entrega de créditos, sin hacer referencia a territorio alguno.

En los discursos presidenciales de rendición de cuentas del gobierno de Michelle Bachelet (2006 - 2009), el énfasis estuvo puesto en la habilitación de infraestructura para el sector, dentro del que se destacó

la pesca artesanal desde una perspectiva amplia, no sólo con foco en la integración de la actividad en la modernidad sino que haciendo referencia a aspectos relacionados con territorialidad, conectividad y sociedad.

Finalmente, en los discursos presidenciales de rendición de cuentas del gobierno de Sebastián Piñera (2010 - 2013), la pesca artesanal finalmente llegó a la modernidad por medio de la actividad extractiva y la acuicultura, acompañada de una constante regulación luego de registrar una baja en la extracción de los recursos comparada con décadas anteriores. En este discurso se hizo referencia a la pesca artesanal como un área de diversificación productiva dentro del turismo. Además, como el sector fue el más afectado por el terremoto de 2010, se hizo en esta cuenta pública una importante distinción entre pesca artesanal y diversidad de territorios.

La revisión de estos documentos permitió dar cuenta de cómo el Estado, a través de los gobiernos de turno, ha pensado la pesca artesanal y territorios como Chiloé. Los planes de desarrollo regional pensados para Chiloé desde mediados de la década

de los '60 dieron prioridad a la política nacional de promover el desarrollo industrial, lo que requería de la adquisición de conocimiento científico sobre el comportamiento de las poblaciones de peces bajo la lógica industrial de la abundancia de los recursos. En la década de los '70 comenzarían profundas reformas pro libre mercado que llevarían a la privatización del sector y a una disminución del Estado como agente regulador, lo que finalmente conduciría a que no se impusieran políticas restrictivas a la captura privada. Las discusiones legislativas del sector pesquero casi no hacen la distinción entre pesca industrial y artesanal sino sólo a partir de la década de los '80, cuando se hace evidente la mayor escasez de los recursos pesqueros y la sobreexplotación a la que habían sido sometidos en décadas anteriores. Es a partir de esta época en que ambas flotas deben repartir sus cuotas globales y se establece el reconocimiento del área exclusiva para la pesca artesanal mediante la regulación de la actividad que se hace efectiva a partir de la década de los '90 a través de la promulgación de la Ley General de Pesca (McPhee, 2013) (Figura 4).

Figura 4. Historicidad de la pesca artesanal en Chile



Fuente: elaboración propia.

A modo de resumen, la revisión de los discursos presidenciales permitió delimitar algunos conceptos clave. Estos sintetizan cómo este enfoque se refiere a la pesca artesanal, haciendo referencia a los actores que son parte de ella, las relaciones que mantienen y la historicidad que cargan consigo. De la revisión de estos textos se puede concluir que los discursos tienen una perspectiva monolítica y exógena de la pesca artesanal. La perspectiva monolítica hace referencia a una unión fuerte, rígida y compacta que en este caso define y perfila a la pesca artesanal, convirtiéndola en una sola pieza entendida como homogénea. En tanto, su carácter exógeno hace referencia a que la imagen construida sobre la pesca artesanal tiene un origen externo a los territorios y a los actores que la despliegan.

Es decir, este enfoque considera a la pesca artesanal como una gran pieza del sistema productivo nacional, consolidado a través de un sistema normativo unitario a nivel nacional, carente de una diferenciación territorial y por ende, de una apropiación y transformación compleja hecha por cada grupo costero—reducidos a actores públicos o privados—, subestimando el carácter identitario de esta actividad, que sin duda es un modo de vida.

Por tanto, los discursos presidenciales contribuyen a las narrativas dominantes que hemos definido como la política, la que se nos muestra a través de las instituciones estatales, sus normativas, la simplicidad de los actores participantes y carentes de territorialidad. Cabe entonces preguntarse de qué manera se puede pensar en una alternativa que dé cuenta de la diversidad sociocultural y territorial

de la pesca artesanal. Esa alternativa será definida como lo político, a pesar de que es necesario entender que esta alternativa es más bien un enfoque para observar la pesca artesanal que habría que tener en consideración.

5. Lo político como propuesta

La *política* también es un enfoque para observar a la pesca artesanal caracterizado por la constitución de una narrativa única protagonizada por el Estado y sus instituciones, que niega la existencia de otras líneas discursivas que puedan convivir con ella. No obstante, lo político es un enfoque antropológico, ya que no sólo considera las narrativas del Estado sino que busca evidenciar la diversidad de narrativas que existen.

Un primer paso para analizar la pesca artesanal en toda su complejidad es entender que los actores que protagonizan este sector no son sólo el Estado y los pescadores sino que hay muchos otros, que no pueden ser reducidos a actores públicos y privados. Segundo, la propuesta es dejar de lado la relación unidireccional desde el Estado a la sociedad (*top-down*) y comprenderla como un entramado de redes de relación desde las cuales es posible observar que los actores territoriales son capaces de negociar o resistir las intervenciones estatales. Tercero, las relaciones conflictivas son un lente para observar la diversidad de actores involucrados, lo que posibilita no reducir el conflicto a la violencia, para observarlo como un escenario en que se despliegan estrategias, discursos y acciones de diversos personajes, múltiples intereses, valoraciones y cargas

culturales. Por tanto, la racionalidad detrás de sus actuareos no queda reducida a una lógica de costo y beneficio.

6. Notas de prensa leídas desde el enfoque alternativo

Al retomar el análisis de *La Estrella de Chiloé* considerando lo mencionado anteriormente, emerge una mayor abundancia de relaciones desarrolladas por los pescadores artesanales.

Este diario relata la forma en que los pescadores artesanales se relacionan con otros actores, por ejemplo, con el subsecretario de Pesca, el ministro de Economía, parlamentarios regionales, dirigentes sindicales, representantes municipales, Fuerzas Armadas y fiscalizadores, pescadores al margen de la ley, salmonearas, empresarios locales, buzos, merluceiros e investigadores. Esta diversidad de actores implicó que el análisis a través del software Atlas.tii incluyera nuevos códigos dentro de los que destacan:

- Académicos
- Consenso en la Zona Contigua y tensiones en la Zona Contigua
- Fomento productivo
- Nuevos buzos
- Industria salmonera
- Marea roja
- Mercado negro
- Pesca artesanal e industrial
- Problemas ambientales
- Proceso legislativo
- Salud, principalmente vinculada a la cámara hiperbárica
- Tensiones en el proceso legislativo
- Territorio

En el caso de la historicidad, al margen de los relatos presidenciales, el enfoque de lo *político* permite observar la profundidad de lo que implica dar cuenta de una serie de conflictos frente al desarrollo e industrialización implementados, pero que no son relatados en prensa u otras fuentes. Un ejemplo de esto son las tensiones en la década de los 60 producto de la acelerada industrialización de la pesca artesanal que incluso hace pensar en una escasa presencia del Estado en el imaginario del pescador. Mientras tanto, en la década de los 70, la apertura de los territorios a los mercados internacionales implicó una importante presencia del Estado, que limitó la actividad pesquera y caracterizó a los pescadores en dos grandes polos: artesanales e industriales, entre quienes persistiría un conflicto por el uso de los espacios de extracción. Durante la dictadura, en los 70 y 80, el Estado, a través de las Fuerzas Armadas, eliminó casi cualquier forma de organización social, incluyendo a los pescadores organizados, que pudieran atentar contra los intereses del régimen de la época. Aun así, de forma paralela, fueron décadas caracterizadas por una creciente regulación y coerción sobre la actividad pesquera, que finalmente se materializarían con la Ley General de Pesca. En la década de los 90 comenzó a predominar, lo que se mantiene hasta hoy, una perspectiva de conflicto producto de la imposición del Estado, que actualmente regula la aparición de actores que harán uso de los espacios costeros.

En conclusión, estas décadas han estado marcadas por las tensiones y conflictos asociados a las intervenciones estatales. Sin embargo, aquí se sugiere no verlas como un obstáculo para el desarrollo, como comúnmente ocurre cuando se

analizan los fenómenos desde la política; desde lo *político* habría que entender estos conflictos como estrategias desplegadas por los actores locales de distintos territorios, de quienes emergen saberes ecológicos y tradicionales que tensionan las decisiones estatales, lo que los convierte en actores con capacidad de agencia. Ésta, que se traduce en la posibilidad de actuar y decir, no sólo existe en los pescadores artesanales, quienes se hacen más visibles, sino que se hace presente en un entramado de redes sociales que también incluyen las estrategias desplegadas por funcionarios públicos (municipales y regionales), técnicos de campo, investigadores y académicos de las universidades regionales, intermediarios y consultoras, entre otros.

Desde este enfoque, las intervenciones son vistas como procesos socialmente construidos y negociados, y no como la ejecución de un plan de acción con resultados deseables. Por tanto, las tensiones y estrategias desplegadas por los actores locales son respuestas diferenciadas según los territorios (Long, 2007).

Un ejemplo de ellas está en las organizaciones sociales, las que tienen un quehacer determinado en tanto instituciones, pero desarrollan respuestas diferenciadas sujetas a los contextos. En el caso de la organización que requiere el cuidado de los recursos bentónicos cultivados en las áreas de manejo, la respuesta política ha variado según territorio -nacional- y la geografía de cada caleta. Otro ejemplo asociado a las áreas de manejo son

las interpretaciones a la ley que hacen los pecadores, particularmente en relación a la sustracción de locos⁶ de sus áreas de manejo por parte de pescadores ajenos a su organización. Estas sustracciones son consideradas por los pescadores como un robo y por tanto, un delito sancionable. No obstante, las autoridades no lo consideran un delito, ya que los recursos de todos los chilenos están en condición de concesión y por tanto, nadie puede demandar propiedad sobre ellos.

7. El conflicto en la Zona Contigua leído desde el enfoque alternativo

Para observar el contraste reflexivo entre los enfoques aquí discutidos, analizaremos el caso de la Zona Contigua en la región de Los Lagos y Aysén. Como antes se mencionó, la Zona Contigua tiene su origen como una medida político-administrativa que solucionaría al conflicto entre pescadores artesanales de caleta Melinka, región de Aysén, en torno a la extracción de recursos -algunos contaminados por marea roja- por parte de pescadores chilotes en Aysén.

Desde la política, este escenario es entendido como una medida que ejercería una regulación que no existía en la región. Los actores que participan en el proceso son entendidos como públicos y privados, respectivamente. En las relaciones sociales, el poder es ejercido por el Estado para controlar y regular la extracción de recursos marinos, y a pesar de que el fenómeno nace como una demanda local, su regula-

⁶ Conchalepas conchalepas.

ción es a través de la lógica top-down, implementando un plan de manejo que fija un número de pescadores, cuotas de extracción y las especies objetivo. La primera respuesta fue violenta y fue cubierta por notas de prensa local. La historicidad de las relaciones entre los actores quedó restringida al funcionamiento mismo de la Zona Contigua y su mesa técnica, sin considerar los procesos de regionalización y la regulación de las actividades pesqueras que sobre ellos ha funcionado a lo largo del país.

Las narraciones hechas desde lo político en la pesca artesanal distinguen la diversidad de actores que participan del fenómeno, dejando atrás las categorías binarias de público y privado. La multiplicidad de actores -consultoras, ecólogos, dirigentes, funcionarios técnicos, entre otros- es observable en su diversidad y complejidad por medio de un entramado de redes sociales construidas cotidianamente en relaciones tradicionales como las fiestas o asociaciones de parentesco, así como en otras vinculadas a la gestión e intervenciones estatales. Estas redes muestran los encuentros de racionalidades y conocimientos, lo que permite clasificar los tipos de relaciones en torno a la Zona Contigua dentro de la mesa de trabajo que la administra o bien fuera de ella. En cuanto a su historicidad, ésta tiene su origen en las primeras migraciones que la población chilota realizó hasta fines del siglo pasado en búsqueda de mejores condiciones de trabajo, llegando a colonizar hasta la Patagonia. Estas migraciones sustentadas en el parentesco transmiten identidades y cosmovisiones en las apropiaciones y transformaciones territoriales.

Conclusiones y/o discusión

El tema político en la pesca artesanal no ha sido abordado interdisciplinariamente, lo que deja en evidencia la necesidad de plantear enfoques que puedan problematizar las relaciones del Estado a través de sus intervenciones en los territorios litorales. En estas reflexiones, el tema político fue entendido como un producto esperado e inesperado de normativas e imposiciones administradas por el Estado sobre los diversos territorios y comunidades pesqueras artesanales. En este producto se distinguen dos actores: el Estado y las comunidades de pescadores. Las relaciones que existen entre ambos son las dispuestas imperativamente por el Estado a través de un proceso histórico de encuentros y desencuentros a partir de los que la antropología puede construir tipologías que permitan fijar y ordenar las relaciones entre el Estado y los pescadores. No obstante, es recurrente entenderlos desde el conflicto y como producto del encuentro entre racionalidades.

La institucionalidad del Estado como enfoque delimitador de la política en la pesca artesanal constriñe a los actores, fijando su definición a través de la certeza normativa al precisar los espacios relacionales y la historicidad de los mismos. Estas certezas homogeneizan territorios e identidades dentro de una lógica de arriba hacia abajo (top-down) que llega al punto de naturalizar las capacidades de actuar y decir de los actores territoriales: siempre han sido así y está en ellos ser de determinada manera. Ese modo de ser de las cosas es percibido como contra-

producente para la sustentabilidad de la biodiversidad marina, la que debe ser administrada a través de áreas de manejo y co-manejo. Este es un problema que más allá de sus particularidades, es generalizado.

Esta naturalización de las capacidades de hacer y decir de los pescadores se consolida cotidianamente en las notas de prensa nacional y regional que narran el quehacer político de dirigentes, representantes ministeriales y empresarios, entre otros. A estas narrativas se suman las experiencias de la incorporación de la pesca como sector productivo a través de normativas y figuras de administración, las que son percibidas por los pescadores como estrategias para disciplinarlos dentro de la modernidad. Este disciplinamiento es validado en la consolidación de sindicatos como figura organizativa, transversal a los territorios, con un ordenamiento jerárquico y economicista convertido en una extensión atomizada de la institucionalidad estatal.

Las tensiones narradas como conflictos desde la política se convierten en puntos focales para observar desde otra perspectiva a los actores, sus relaciones e historicidad, así como sus capacidades de innovación y estrategias de negociación normalmente ignoradas, pero que constituyen un aporte al dinamismo en la supervivencia de la pesca artesanal en un contexto modernizante. Esto es pensar la pesca artesanal desde una perspectiva humanizada y no sólo económica y productivista. La dimensión sociocultural y política de la pesca artesanal fue denominada *lo político*.

Como enfoque alternativo, *lo político* en la pesca artesanal pone atención en los sistemas de acciones manifestadas en estrategias de diversos actores. La clasificación de estos actores como públicos y privados se hace insuficiente para poner en valor la diversidad de actores que interactúan, directa o indirectamente, con la actividad pesquero-artesanal. Esta diversidad se condice con un enfoque relacional para observar la interacción de los actores en la vida cultural y económica-cultural de la pesca artesanal. En este sentido, es necesario pensar en las relaciones más allá de la lógica de arriba hacia abajo desplegada por el Estado y analizarlas como un flujo entre diversos actores en el cual se transmiten saberes, poder y subjetividades.

La aquí presentada es una propuesta para reconocer las subjetivación política que las personas hacen a la hora de interpretar y demandar un orden social deseado, conducida por energías y relaciones de poder en un proceso de constante construcción. La problematización del tema político en la pesca artesanal, desde una propuesta con intenciones inclusivas y relacionales, significaría considerar lo sociocultural y político de la pesca artesanal como un aporte en la resolución de dificultades en el diseño e implementación de modelos gestión del borde costero y los espacios litorales. Significaría incluir la diversidad dentro de las políticas públicas.

Bibliografía

- **Alcalá, G. (2011).** Pescadores en América Latina y el Caribe: espacio, población, producción y política. México: Unam.
- **Andrade, B., Arenas, F., y Guijón, R. (2008).** Revisión crítica del marco institucional y legal chileno de ordenamiento territorial: el caso de la zona costera. *Revista de Geografía Norte Grande*, (41), 23-48.
- **Barragan, J. M. (2005).** Hacia la gestión integrada de las zonas costeras en Chile. En J. M. Barragan. *La gestión de las áreas litorales en España y Latinoamérica* (págs.107-136). Cádiz: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz.
- **Ceballos, M., y Ther, F. (2011).** Transformaciones en las economías pesquero-artesanales contemporáneas: el caso de las localidades de Cucao y Tenaún (provincia de Chiloé, región de Los Lagos, Chile). *Cuadernos de Geografía | Revista Colombiana de Geografía | vol. 20, n.º 2*, 61-75.
- **Delamaza, G., y Flores, F. (2012).** Incidencia del movimiento indígena en la ley que crea el espacio costero marino de los pueblos originarios en Chile. En M. Fernández, y J. Salinas. *Defensa de los derechos territoriales en Latinoamérica* (págs.93-128). Santiago de Chile: RIL Editores.
- **Gajardo, C., y Ther, F. (2011).** Saberes y prácticas pesquero-artesanales: cotidianidades y desarrollo en las caletas de Guabún y Puñihuil, Isla de Chiloé. *Chungará*, 589-605.
- **González, E., Cerda, R., Quezada, J., Martínez, G., López, E., Merino, J. (2013).** Propuesta de política pública de desarrollo productivo para la pesca artesanal. Valparaíso: Subsecretaría de Pesca.
- **Hucke-Gaete, R., Álvarez, R., Navarro, M., Ruiz, J., Lomoro, P., y Farías, A. (2010).** Investigación para desarrollo de área marina costera protegida Chiloé-Palena-Guaitecas. Informe final de estudio financiado por FNDR – BID Turismo cód. Bip n° 30040215-o. Valdivia: Gobierno Regional de Los Lagos. Unidad técnica mandante: Conama. Ejecutado por Universidad Austral de Chile. 786 pp.
- **Jaramillo, V., y Basso, I. (2013).** Queule entre mar y tierra 1950 – 2012. Valdivia: Editorial Arte Sonoro Austral. Financiado por el Fondo Nacional para el Desarrollo Cultural y las Artes.
- **Long, N. (2007).** Sociología del desarrollo. México: Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social.
- **Manríquez Tirado, H. (2013).** Interfase naturaleza-sociedad en la franja costera semiárida chilena (32° - 33° S). Barcelona: tesis doctorals Universitat de Barcelona .
- **Marín, W. (2007).** Caleta Los Bronces, cambio de una cultura extractiva competitiva a una sustentable asociativa. Santiago: tesis presentada para obtener el grado de Magíster en Antropología y Desarrollo. Universidad de Chile.
- **Mcphee, B. (2013).** ¿Cuán nuevas son las ruralidades chilotas? Transformaciones territoriales en Chiloé central 1980 – 2012. Santiago: tesis para optar al grado académico de Magíster en Asentamientos Humanos y Medio Ambiente. Universidad de Chile.
- **Rebolledo, I. (2010).** Resistencia y cambios identitarios en trabajadores/as del salmón en Quellón. *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana*, 367-389.

- **Saavedra, G., y Macías, A. (2012).** Tradición e innovación en las comunidades de pesca artesanal del sur de Chile: hacia un enfoque reflexivo del desarrollo endógeno. *Revista de Antropología Iberoamericana*, 33 - 64.
- **Santana, R. (2005).** Los huilliches de Osorno y la gestión de un modelo litoral de desarrollo. *Revista Lider*, 151-164.
- **Skewes, J. C., Álvarez, R., y Navarro, M. (2012).** Usos consuetudinarios, conflictos actuales y conservación en el borde costero de Chiloé insular. *Magallania*, 109-125.
- **Tamayo, M. (2007).** Reconstrucción histórica de las estrategias adaptativas en comunidades de pescadores artesanales. Dos casos en la décima región, provincia de Chiloé. Valdivia: tesis para optar al grado de antropólogo. UACH.
- **Ther, F., y Valderrama, J. (2012).** Dinámicas territoriales en asentamientos de pescadores artesanales: economías, experiencias y conflictos. El caso de Guabún y Puñihuil en la comuna de Ancud, Chiloé. *Revista Cuhso, cultura-hombre-sociedad*, vol. 22 · nro. 1, 61-94.
- **Troncoso, P. (2007).** Ajustes de las estrategias productivas en el marco de la modernidad: los pescadores artesanales y la instalación de la planta de celulosa Celco, Nueva Aldea, provincia de Ñuble. *Tiempo y Espacio*, 21-35.



**LO PÚBLICO EN DISPUTA: SOCIEDAD CIVIL Y MECANISMOS DE
RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS EN EL CONTEXTO DEL CONFLICTO
POR EL AGUA EN CHILE, PERIODO 2012-2016**

Eduardo Antonio Martínez Arratia¹,
Universidad Alberto Hurtado

Resumen

Este artículo busca identificar los mecanismos de resolución de conflictos contruidos desde la sociedad civil, en un contexto de disputa de lo público. Para ello recurrimos al marco de las transformaciones ocurridas en la relación Estado-sociedad civil, desde donde hoy surgen ideas que plantean la necesidad de que ésta ocupe un rol intermediador, con capacidad de incidencia en las decisiones públicas, y valiéndose de los aportes del enfoque teórico conflictualista y de los nuevos movimientos sociales.

Se analiza el caso del Movimiento Social por la Recuperación del Agua y la Vida, como organización que entra en conflicto con las dinámicas tecnocráticas y las estructuras de democracia restringida, propias de la relación Estado-sociedad civil existente.

Palabras Claves: participación ciudadana, políticas públicas, conflictos sociales, sociedad civil, nuevos movimientos sociales.

¹ Sociólogo. Artículo basado en la tesina “Lo público en disputa: Sociedad civil y mecanismos de resolución de conflictos en el contexto del conflicto por el agua en Chile, periodo 2012-2016”, para obtener el grado de Magíster. Tesina aprobada el año 2017 por el programa de Magíster en Gobierno, políticas públicas y territorio. Profesora guía, Cecilia Osorio Gonnet. Santiago, 2017.

1. Introducción

El presente artículo plantea, a partir de la problematización y construcción teórica, que las transformaciones que han vivido los Estados sudamericanos durante las últimas décadas han transformado la relación de éstos con la sociedad civil. Aquello bajo dinámicas propias del paradigma liberal, lo que ha repercutido en la concepción de lo público en general y de las políticas públicas y lógicas democráticas en particular.

Las tensiones internas que vive la sociedad chilena han generado al interior de la sociedad civil que comience a tomar forma la idea de avanzar en materia de incidencia en la toma de decisiones públicas. En este contexto, la sociedad civil también sufre transformaciones en cuanto a sus formas de organización, diversidad de sujetos y arraigo territorial. Surgen así nuevas experiencias que entran en conflicto con las dinámicas propias del paradigma liberal y con la actual relación entre el Estado y la sociedad civil.

Se trabaja sobre la experiencia del Movimiento Social por la Recuperación del Agua y la Vida (Msrav), como expresión de la sociedad civil en conflicto con las lógicas privatizadoras del agua y sus consecuencias sociales y ambientales.

Mediante una revisión teórica se logra hacer una construcción del fenómeno social en cuestión. Esto a partir de las ideas conflictualistas del desarrollo social, que sostienen la noción del conflicto como un fenómeno intrínseco de la sociedad y

como expresión del carácter vivo de ésta y de sus contradicciones internas, que se establecen entonces el motor que permite las transformaciones sociales en el marco del ejercicio de relaciones de poder (Silva, 2008).

El trabajo parte de la idea de sociedad civil como escenario del conflicto social en el que nacen distintas formas de organización social. En este caso, se caracterizan desde los nuevos movimientos sociales como instancia de organización de las acciones colectivas en el marco del conflicto. Por tratarse de la relación de influencia de la sociedad civil en las decisiones que competen a lo común, se comprende que lo que está en disputa dentro del conflicto es la idea de lo público.

Se intenta dar respuesta a la pregunta respecto a cuáles son los mecanismos de resolución de conflictos que la sociedad civil construye en el marco del conflicto por el agua en Chile. Esa cuestión es abordada desde un enfoque cualitativo mediante entrevistas semi-estructuradas y revisión de fuentes primarias que permiten caracterizar al Msrav y sus métodos.

Lo anterior permitió abordar el objetivo central de la investigación, es decir, identificar los mecanismos de resolución de conflictos construidos desde el Msrav SRV en el contexto del conflicto por el agua en Chile, en el periodo 2012-2016. Fue clave el trabajo que se realizó en torno a los tres objetivos específicos planteados desde un comienzo, que permitieron

caracterizar los mecanismos de deliberación utilizados por el movimiento, identificar los modos de intermediación entre el Estado y el movimiento y reconocer la concepción de lo público que emerge desde éste, todos estos objetivos inscritos en el marco del conflicto por el agua en Chile en el periodo 2012-2016.

Así, se logró identificar dos niveles en que la sociedad civil, en este caso observada a través del Msrav, construye mecanismos propios para la resolución del conflicto: (i) un nivel político, y (ii) uno orgánico, que se manifiestan, por un lado, en el surgimiento de nuevas subjetividades que dan vida a las ideas y propuestas con que el movimiento se enfrenta a los paradigmas hegemónicos, y por otro, en las nuevas formas de organización desde las cuales surgen nuevas formas de relación social y de toma de decisiones, que también entran en conflicto con las estructuras de participación e incidencia en las decisiones políticas existentes.

El surgimiento de nuevas subjetividades, formas de organización y deliberación en la sociedad civil, dan cuenta de un proceso de apertura del escenario de conflicto, que por años se mantuvo blindado de las ideas de cambio, y que hoy experimenta cuestionamientos. Sin embargo, se observan aún múltiples debilidades que impiden que la sociedad civil sea fuerza de cambio, encontrándose en una etapa previa que se caracteriza por un desarrollo interno.

2. Estado de la cuestión

2.1. Las transformaciones del Estado y su relación con la sociedad civil:

Las transformaciones experimentadas por los Estados latinoamericanos durante la década de los `90, marcadas especialmente por el contexto globalizador y por las políticas neoliberales acogidas tras el consenso de Washington, implican una serie de reformas estructurales y políticas que involucran, tanto a la institucionalidad, como a las políticas públicas, siendo transversal en ellos la reconfiguración de lo público (Garcés, 1999; Escobar, 2004; Minteguiaga, 2009; Thwaites, 2010).

Estas transformaciones traen consigo la adopción de lógicas de mercado en el Estado. Lo que genera una tecnificación en su relación con la sociedad, cuestión que se traduce en una relación asimétrica que menoscaba la capacidad de incidencia de la ciudadanía sobre las políticas públicas (Cunill, 2012).

Garretón (1992) plantea que en el caso chileno una de las principales trabas para avanzar en materia de reforma del Estado, a partir de la década de los `90, fueron los enclaves autoritarios, institucionales y estructurales heredados de la dictadura. Eso mermó la consolidación democrática en dos sentidos: por un lado, desde la democratización política entendida como la superación de estos enclaves autoritarios; y por otro, en el fortalecimiento de la sociedad civil como validación y reconocimien-

to de la existencia de la diversificación de la acción individual, social y política. Es decir, los principales desafíos para la reforma del Estado chileno, desde el retorno democrático, han sido los cambios en el Estado mismo, junto con las transformaciones en las relaciones entre el sistema de representación y la sociedad civil, que Garretón (1992) denomina como “recomposición de la matriz socio-política”.

Lejos de avanzar en la superación de los enclaves autoritarios, durante la democratización política y el fortalecimiento de la sociedad civil, la administración política del Estado chileno, durante los 20 años que sucedieron el retorno a la democracia, estuvo caracterizada por la legitimación y “amarre” del modelo económico neoliberal instaurado en dictadura, impulsando nuevas políticas económicas privatizadoras y de apertura económica (Fazio, 2004, 2010).

Esta profundización del modelo económico neoliberal chileno, descrito como uno de los más radicales en cuanto a apertura y libre circulación de capital financiero (Mayol, 2012), ha calado profundamente en la sociedad chilena. Se ha expandido por sus instituciones, cultura e ideología, lo que ha conducido no solo a la conformación de un Estado subsidiario, sino que ha transformado a la sociedad chilena en una sociedad de mercado. De ese modo, desaparecieron las ideas de comunidad e interés colectivo, y las relaciones entre actores de la sociedad civil y el Estado, las que, se vieron fuertemente intermedias por el mercado (Mayol, 2012).

Esta lógica mercantilizada de las relaciones sociales impuesta en Chile, se acompañada de un proceso de restricción de lo

político en la sociedad civil, descrito por Ruiz (2015) como un proceso que va quitando protagonismo social, político y cultural a los grupos medios y populares, facilitando la administración del Estado de manera tecnocrática y en consenso con el mercado, debilitando la construcción de una cultura política.

El rompimiento de los lazos que unían a la sociedad con el Estado genera una reducción de la representatividad de la política, lo que se traduce en un rasgo que caracterizará profundamente la relación Estado y sociedad civil en Chile: “la política sin sociedad”. Vínculo que se acompaña de un proceso de precarización de la ciudadanía como actor político y de una fuerte influencia de los grupos de poder del empresariado, la iglesia y los medios de comunicación en la política, generando como consecuencia una menor democracia estatal (Ruiz, 2015).

2.2. Lo público bajo la nueva relación Estado-sociedad civil

El enfoque de las transformaciones en la relación entre Estado y sociedad civil permite adentrarnos a la concepción de lo público como un concepto que ha evolucionado de lo meramente estatal, a una definición que lo posiciona en lo social (Rabotnikof, 2008; Minteguiaga 2009).

De esta manera es posible identificar tres momentos históricos claves en la distinción de lo público en Latinoamérica, tanto desde la discusión teórico-académica, como desde la posición política de lo público. Un primer momento es cuando lo público se encuentra fuertemente ligado al Estado como referente de integración simbólica y de resguardo de lo públi-

co-legal, de las garantías individuales y de la dimensión privada. Un segundo momento es donde lo público transita hacia el mercado y se sitúa desde la sociedad civil como un espacio de confluencia entre individuos y asociaciones privadas. Durante este periodo la discusión giró en torno a la reivindicación de la privacidad, la pluralidad y el asociacionismo. Lo público adquiere una connotación más social que política. Y finalmente un tercer momento, en que lo público se convierte en un espacio de intermediación entre la sociedad, el Estado y la economía, volviendo a adquirir una figura política, pero con características más autónomas que en el primer momento, transformándose un lugar para la participación social, la argumentación política e incluso la descentralización de las decisiones, lo que nos permite entender lo público como un punto de creación de comunidad política (Rabotnikof, 2008).

Esta última noción de lo público puede ubicarse temporalmente en el periodo que va desde fines de la década de los '90 y que se mantiene durante las primeras décadas del siglo **XXI**, marcado por un giro progresista en los gobiernos latinoamericanos. Ese cambio favoreció la aparición de una crítica al paradigma neoliberal, transitando la concepción de lo público hacia la propiedad y gestión de los bienes comunes, y como espacio para las decisiones colectivas, contraponiendo la idea de participación con la de tecnocracia propia del segundo momento descrito anteriormente (Minteguiaga, 2009; Cunill, 2012).

Si bien la idea de lo público sigue generando debates tanto desde el plano nor-

mativo como analítico, y no es sencillo generar una distinción unívoca del concepto (Minteguiaga, 2009), podemos encontrar en la obra de Rabotnikof (1998; 2008) tres criterios que facilitan la distinción analítica entre público y privado. Lo público como lo que es de interés y utilidad común a todos; lo público como lo que es ostensible; y lo público como lo que es de uso accesible y abierto a todos (Rabotnikof, 1998; 2008).

2.3. Participación ciudadana, sociedad civil y disputa de lo público

La incorporación de claves neoliberales por parte de la institucionalidad estatal influyó directamente en la concepción de lo público, de la sociedad civil y en el diseño de políticas públicas (Garretón, 1992; Garcés, 1999; Escobar, 2004; Rabotnikof, 2008; Mayol, 2012).

Lo anterior generó, en palabras de Ochman (2004), una “atrofia del espacio público”, caracterizada por un Estado burocrático, un mercado agresivo, despolitización de lo social y el repliegue de los individuos a la esfera privada. Sin embargo, durante el siglo **XXI** es posible distinguir, a modo de respuesta de la privatización de la vida política, un retorno del discurso de la sociedad civil y la ciudadanía (Cunill, 1995; Ochman, 2004).

La sociedad civil como negación de lo político² y reflejo de la reducción del papel del Estado, hoy se ve enfrentada a nuevas tendencias sociales y políticas que proponen una rearticulación en la relación

²Concepción que podemos enmarcar dentro del segundo momento descrito por Rabotnikof (2008).

Estado – sociedad civil, promoviendo el ejercicio ciudadano como derecho público, la necesidad de fortalecer la sociedad civil, democratizar el Estado y reformar la institucionalidad de la sociedad política, redefiniendo la idea de participación ciudadana como intermediación entre el Estado, la sociedad y la economía, mediante la concreción de instancias de deliberación y representación (Cunill, 1995; Escobar, 2004).

Podemos decir que el rol intermediador que bajo esta visión se le adjudica a la participación ciudadana de la sociedad civil, le otorga a su vez, un rol político activo y un rol social activador. Rol político activo, entendido en cuanto a su función democratizadora, y social activador por su papel de politizador de la esfera social (Cunill, 1995; Canto, 2008).

La participación ciudadana será entendida entonces como los mecanismos e instancias con que la sociedad civil cuenta para incidir en el Estado, la sociedad y la economía, en sus estructuras y políticas públicas (Canto, 2008). Muy lejana a esta realidad, la participación ciudadana impulsada desde la política pública chilena en los últimos 20 años ha significado una desigual vinculación con las decisiones públicas (DelaMaza, 2011), quedando marginada de la agenda de modernización del Estado, priorizándose la gobernabilidad y estabilidad social que permitan avanzar en la integración al mercado global (Escobar, 2004).

Avanzar en los niveles de incidencia de la sociedad civil en la toma de decisiones conlleva un cambio en el enfoque de las políticas públicas. Aquello implica la superación de las posturas tecnocráticas

propias de los Estados neoliberales y la incorporación de la sociedad civil en la participación de las políticas públicas, es decir, una ampliación de lo público, cuestión que significa un replanteamiento de la democracia y el carácter del Estado, tanto a nivel administrativo, como en la relación con la sociedad (Canto, 2008; Cunill, 2012).

Según lo descrito hasta ahora, es posible distinguir un escenario en donde lo público oscila entre concepciones enmarcadas dentro de la lógica de mercado, y, por otro lado, concepciones que apuntan a la ampliación del espacio público como estrategia de mejora en las funciones de crítica y control de la sociedad sobre el Estado (Cunill, 2012).

Si lo anterior lo observamos desde un enfoque teórico conflictivista, que comprende el desarrollo y el cambio social a partir de contradicciones sociales internas generadas por intereses divergentes en disputa (Cadarsó, 1995; García, 2008), y por otro lado, adoptamos la concepción de sociedad civil proveniente de la tradición gramsciana, que la considera una extensión del Estado en donde se constituye el sentido común hegemónico de la sociedad (Garcés, 1999), entonces la sociedad civil será un escenario de conflicto de intereses respecto al carácter del Estado, y la concepción de lo público el sentido común en disputa.

El Estado, bajo la distinción funcional utilizada por Gramsci, es definido como la suma de la sociedad política o aparatos gubernamentales que ejercen la coerción, más la sociedad civil o instituciones que ejercen la dirección hegemónica (Pereyra, 1979; Garcés, 1999), siendo la socie-

dad civil “el complejo institucional donde se organiza el enfrentamiento ideológico y político” (Pereyra, 1979, p. 53). Por tanto, la confrontación de posturas entre quienes abogan por una administración del Estado tecnocrática y en conceso con el mercado, con quienes promueven una democratización política y fortalecimiento de la sociedad civil, en cuanto actor político, es reflejo de la disputa por la forma de intermediación entre la sociedad civil, el Estado y el mercado, es decir, una nueva concepción de lo público.

En una situación de conflicto, que definiremos en el siguiente apartado, los mecanismos de resolución de conflictos con los que cuenta la sociedad civil, serán de suma relevancia, pues de ellos dependerán las condiciones con que se disputen posiciones y se delibere en torno a ellas.

2.4. Conflicto social en el Estado neoliberal chileno

La fuerte influencia del mercado en la sociedad chilena y la separación de ésta de lo político, generó que durante la década de los `90 e incluso durante el siglo **XXI**, se produjese un fenómeno que el PNUD (2004) denomina como “naturalización de la vida y la organización social”, normalizando la realidad existente y generándose una idea colectiva de que no existen otras formas posibles de organizar la sociedad.

Sin embargo, como mencionan Mayol (2012) y Ruíz (2015 b), esta misma mercantilización extrema de la sociedad chilena comienza a generar malestar social, el que ya adentrado el siglo **XXI** es acompañado de un proceso de politización

(PNUD, 2015) que comienza a engendrar las bases de un movimiento social ciudadano con nuevas tendencias políticas y nuevas formas de organización (Salazar, 2012; Mondaca, 2014; Ruíz, 2015 b). Este fenómeno particular puede ser analizado desde un proceso general de politización que se caracteriza por buscar formas no jerárquicas y no burocráticas de participación (PNUD, 2015), y que se explica como “la disputa por las decisiones colectivas que definen los aspectos de la vida común para el conjunto de la sociedad y que son vinculantes para todas las personas” (PNUD, 2015, p 55).

Lo anterior se presenta como conflicto social (Cadarsó, 1995; García, 2008). Se observa, por un lado, una sociedad civil que comienza a mostrar interés por lo público y el bien común, que genera nuevas formas de organización para alcanzar sus fines y, por otro lado, un Estado que promueve espacios de participación restringidos que desvinculan a la sociedad civil de los espacios públicos de deliberación. Esto último contraponiendo intereses que se posicionan desde un enfoque liberal del Estado, comprendiendo a la sociedad civil como una diversidad de intereses particularistas y privados, y con un enfoque participativo, que apunta a diversificar los actores dentro de lo público (Delamaza, 2011).

Ruíz (2015 b) es categórico en señalar que, ante este nuevo escenario político-social de conflicto, la lógica que ha arrastrado durante años el Estado, en cuanto a su relación con la sociedad civil, le hacen aún más difícil adaptarse a las nuevas condiciones y encontrar una salida al conflicto.

Una institucionalidad política concebida en base a la desarticulación de los actores sociales tradicionales y sus problemas, no está preparada para hacerse cargo de la maduración de nuevos actores sociales, hitos precisamente de la modernización capitalista de las últimas décadas. Los problemas de estos últimos, así como sus formas de acción y sus identidades, difieren de los patrones clásicos. Y con eso, descolocan a los modos de control y dominio social. La política, antes sorda con la sociedad, ahora aparece muda ante ella”.

(Ruíz, 2015 b, p.63).

Tal como mencionan Garcés (2012), Salazar (2012), Mondaca (2014) y Ruíz (2015 b), las expresiones de organización de la sociedad civil van configurándose de acuerdo al contexto histórico, político y social. Por ello, se vuelve necesario conocer este contexto al momento de abordar los mecanismos de resolución de conflictos con los que la sociedad civil se dota al momento de enfrentar la disputa por una nueva forma de relacionarse con el Estado e incidir en lo público.

2.5. Privatización, conflicto y movimiento social por el agua en Chile

Dentro del contexto abordado en el artículo, en Chile destaca la creación del código de aguas en 1981 que separa el uso del agua del de la tierra, creando la categoría de derechos consuntivos y no consuntivos, y otorgándole al Estado, mediante la Dirección General de Aguas, la potestad de ceder derechos de agua a privados de forma perpetua y gratuita (Bauer, 2002; Larraín, 2006; Romero, 2009; Mundaca, 2014). Lo anterior viene a consagrar el mercado de las aguas en Chile, convirtiendo lo que fuera un bien de uso público en un bien de mercado, siendo así el primer y único país del mundo en privatizar sus aguas (Larraín, 2006; Romero, 2009; Mundaca, 2014).

La privatización de las aguas en Chile ha ido en directa relación con la instauración del modelo extractivista, siendo la minería, agroindustria e hidroeléctricas sus principales exponentes, encontrando en sectores privados trasnacionales los principales inversionistas (Larraín, 2006; Mundaca, 2014).

Los autores revisados (Bauer, 2002; Larraín, 2006; Romero, 2009; Mundaca, 2014), coinciden en que la privatización y mercantilización de las aguas en Chile es foco de tensión y conflicto social, tanto por la contaminación y sus respectivas repercusiones en el riego y consumo humano, como por las consecuencias que refieren a la escasez hídrica y a la vulneración de aspectos culturales de territorios indígenas afectados, encontrándose este tipo de tensiones y conflictos a lo largo de todo el país con distintas expresiones según el tipo de mercado del agua que predomine. Los conflictos y movilizaciones sociales producto de las tensiones entre la sociedad civil y las expresiones de la mercantilización del agua, tienen sus primeros hitos durante los años `90, siendo los sectores indígenas y ambientalistas los principales grupos movilizados. Durante el siglo **XXI** este fenómeno amplía su espectro, sumándose nuevos actores, como agricultores, organizaciones campesinas, consumidores y actores locales (Larraín, 2006).

Un hito relevante dentro de la articulación social de las distintas organizaciones de la sociedad civil -en conflicto con la mercantilización del agua y sus consecuencias socio-ambientales-, fue el encuentro “Aguante la vida” organizado por el Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (OLCA) el año 2012, que convocó a más de un centenar de organizaciones, dando el puntapié inicial a una coordinación de actores de la sociedad civil a nivel nacional, conformándose así el Movimiento Social por la Recuperación del Agua y la Vida (Mundaca, 2014).

Es posible observar en la organización de la sociedad civil frente al conflicto por el agua en Chile, el tipo de expresiones que Jungemann (2008), Salazar (2012), Svampa (2013), Mondaca (2014) y Ruiz (2015 b), describen como diversificación de las formas de organización y demandas de la sociedad civil, con un fuerte arraigo territorial.

Según Garcés (2012), podemos ubicar este tipo de expresiones de organización dentro de la categoría de movimiento social, o más específicamente, como nuevo movimiento social, pues pese a superar la concepción clásica que lo liga a lo sectorial, particularmente obrero y/o estudiantil, el movimiento social tiene como característica principal ser una acción colectiva que nace desde la sociedad civil como respuesta a contradicciones sociales para expresar malestar y/o demandas hacia el Estado.

En el caso particular las acciones colectivas, impulsadas desde la diversidad de expresiones dentro del conflicto del agua en Chile, responden además a un nuevo periodo político en que la sociedad civil. Una etapa que genera esfuerzos por retomar protagonismo dentro de lo político mediante la reinención de estrategias de articulación, movilización e incidencia (Garcés, 2012; Ruíz, 2015).

En enero de 2016 el Msrav decide reestructurar su orgánica interna con el fin de avanzar en materia de retroalimentación entre organizaciones y construcción de un referente unitario. Se propuso la creación de cuatro macro-zonas a nivel nacional (norte grande, norte chico, centro y sur). Cada zonal debía contar con voceros que serían además voceros nacionales del Movimiento. Lo anterior fue reconocido por el Msrav como un hito que permitía dar el paso de la organización nacional a la representatividad nacional³.

3. Problematicación

Chile vivió un proceso de neoliberalización política, económica y social, que significó, entre otras cosas, la expulsión de la sociedad civil del espacio público, viéndose relegada al ámbito del mercado. Lo anterior ocurrió amparado por la naturalización de esta forma de reproducción político social (señal de la hegemonía del sentido común neoliberal dentro de la sociedad civil), lo que permitió la introducción del modelo de acumulación por

³ Sistematización del primer foro social por el agua. Santiago, 8,9 y 10 de enero de 2016.

desposesión sin mayor oposición ciudadana, y facilitado por el consenso entre el Estado y el mercado.

Sin embargo, las contradicciones internas que generó ese proceso comenzaron a provocar cuestionamientos al consenso neoliberal, lo que se expresó en malestar y politización de la sociedad civil. Lo anterior llevó a intentos por incidir en las decisiones comunes que se vieron frustrados por una institucionalidad marcada por una democracia restringida. Lo público, que había transitado desde una concepción fuertemente estatal a un posicionamiento dentro del mercado y las libertades individuales, volvió a estar abiertamente en disputa, apareciendo ideas que proponían a la sociedad civil un rol como actor político intermediador.

En la disputa por la ampliación de los espacios de incidencia en las decisiones comunes aparecieron los denominados “nuevos movimientos sociales”, los que con un fuerte anclaje territorial presentaron nuevas subjetividades y nuevas formas de organización y participación.

El caso del Msrav es particularmente interesante, ya que surge como resultado directo del conflicto entre el modelo de acumulación por desposesión y el modo de vida de la ciudadanía, porque tiene en el centro del conflicto el traspaso del agua de bien común a bien privado, y nace además con un marcado arraigo territorial en conflictos locales, que a partir del año 2012 comienza a conformar una orgánica de carácter nacional.

Resulta interesante entonces conocer los mecanismos utilizados por la sociedad civil, en este caso representada en el Msrav,

para resolver el conflicto y generar cambios sociales, entendiendo que aquello implicará incrementar los espacios de incidencia en las decisiones comunes. Es decir, ampliar lo público, por lo que se plantea la siguiente pregunta: ¿Cuáles son los mecanismos de resolución de conflictos construidos desde la sociedad civil en el contexto del conflicto por el agua en Chile en el periodo 2012-2016?

Para conocer cuáles son estos mecanismos de resolución de conflictos, se hace necesario indagar en al menos tres puntos: (i) Las características de los mecanismos de deliberación, en cuanto a cómo la sociedad civil intenta decidir lo común dentro del conflicto por lo público; (ii) cuáles son los mecanismos de intermediación entre la sociedad civil y el Estado, en cuanto a canales de comunicación y dialogo; y (iii) conocer la concepción que la sociedad civil tiene de lo público, en cuanto a la nueva subjetividad y sentido común de la sociedad civil en disputa.

4. Análisis

4.1. La concepción de lo público en el Msrav

La concepción de lo público es una de las categorías más avanzadas dentro del Msrav. Las instancias de encuentro y discusión que han desarrollado desde sus orígenes le permiten contar actualmente con una comprensión estructural del conflicto y sus distintas expresiones. Ese conocimiento refleja una fuerte crítica al paradigma liberal y al modelo de desarrollo extractivista exportador. De esa manera, se desarrolla la idea del agua como bien común criticando abiertamente su concepción como recurso y bien de mercado.

Destaca también la visión estratégica de avanzar en la consolidación del Movimiento como actor político, cuestión clave para la incidencia en lo público. Sin embargo, el carácter político del mismo es embrionario en lo que se refiere a su desempeño como actor nacional y sus principales experiencias en este sentido se encuentran a nivel local o zonal.

En la misma línea la construcción de subjetividades al interior del Movimiento, específicamente en lo que respecta a la posición que ocupa lo público, ha logrado avanzar en la idea de la necesidad de una alternativa al modelo hegemónico. Sin embargo, por la diversidad de organizaciones que lo conforman, no existe consenso respecto a una alternativa en particular.

Para finalizar con la categoría de la concepción de lo público, resulta interesante contrastar que, pese a los avances en materia de subjetividad respecto al rol de lo público y su vinculación con lo político, el Msrav no ha logrado generar una incidencia política relevante en lo que respecta a la intermediación en la toma de decisiones políticas. Pese a que existen algunos casos emblemáticos de incidencia política, son de carácter local y no del Movimiento como tal.

4.2. Mecanismos de deliberación internos

Al adentrarnos en los mecanismos de deliberación internos, destaca en primer lugar que la forma de organización y la toma de decisiones van en línea con la idea de los nuevos movimientos sociales. A nivel local, el funcionamiento es me-

dante asambleas que agrupan a distintas organizaciones e individuos, que según la particularidad de las coyunturas, organizan sus tareas mediante comisiones de trabajo. A nivel nacional, la figura de las macro-zonas (norte grande, norte chico, centro, centro sur) que entró en funcionamiento el año 2016 con la intención de descentralizar la orgánica, ha enfrentado dificultades para actuar de manera constante y coordinada, una situación similar ocurre con las comisiones de trabajo.

Siguiendo con las formas de organización, los entrevistados destacan positivamente la composición diversa y plural del Msrav, cuestión que pese a poder significar que algunos procesos, sobre todo de debate, ocurran lentamente, permite ir construyendo al sujeto político que da vida al Movimiento. Vale la pena recordar que la diversidad de sujetos también es una característica descrita como propia de los nuevos movimientos sociales.

Destaca también dentro de esta categoría la forma en que se organizan y reproducen las acciones colectivas. A nivel nacional, mediante distintas instancias de discusión y debate, se ha logrado construir un pliego de demandas que aborda puntos transversales. Todas ellas evidencian la concepción estructural que logra desarrollar el Movimiento respecto al conflicto, y la necesidad de incidir en lo político para avanzar en su resolución. Sin embargo, no existe un plan de acción organizado en torno a estos puntos.

El pliego de demandas construido por el Movimiento, tras diversas instancias de diálogo de carácter nacional fue ratificado en el foro social por el agua, realizado en enero del 2016, con la constitución de

una comisión especial para trabajar estos temas. Las demandas fueron ordenadas temporalmente en aquellas de corto, mediano y largo plazo. La lógica de acción podría ser descrita como una superposición de lo nacional hacia lo local. La coyuntura también marca la agenda y en algunas ocasiones se generan iniciativas locales que son apoyadas por otros territorios.

El Movimiento realiza dos hitos de carácter nacional al año, el foro social por el agua y la marcha nacional.

4.3. Intermediación con el Estado

Se logra observar que desde el Msrav los canales de comunicación que generados han estado mediados por el Poder Judicial, sin haberse creado instancias de diálogo directas entre el Movimiento y el Estado. Existen, sin embargo, experiencias locales de organizaciones que son parte del Movimiento y que han podido avanzar a escenarios de intermediación con el Estado.

Lo anterior deja en evidencia carencias en la construcción de instancias de mediación nacional por parte del Movimiento, que reafirma la idea de que como Movimiento nacional es un cuerpo que aún se mueve lento, pero que sus partes son las que tienen una vida más activa.

4.4. Mecanismos de resolución de conflictos

Finalmente, la categoría de resolución de conflictos nos entrega información respecto a los mecanismos de construcción de propuestas y reafirma los hallazgos de las categorías anteriores.

El pliego de demandas construido por el Msrav es una de sus principales fortalezas, una especie de eslabón unificador que nace como resultado del debate interno que además politiza el carácter de las demandas y al propio Movimiento. Sin embargo, la carencia de un plan de acción capaz de posicionar estas propuestas en la escena de la disputa política, lo mantiene preso de su propio autor intelectual.

Lo anterior repercute también en una débil diversificación de acciones colectivas: mientras el Movimiento cuenta con dos hitos anuales y dedica el resto de sus esfuerzos en sumarse de manera segregada a iniciativas locales, es la coyuntura la que marca la pauta de sus acciones, lo que se traduce en una lógica de resistencia y reacción, y no de construcción de alternativas.

Por último, aparece como estrategia de acción colectiva muy marcada dentro del Movimiento, la organización de foros y seminarios de carácter local y nacional para debatir y/o difundir ciertos temas de interés para el Movimiento. Esa lógica de propagar ideas va de la mano con el desarrollo subjetivo del Movimiento y con la visibilización del conflicto, sin embargo, no alcanza aún un nivel de desarrollo tal que le permita avanzar en la línea de dis-

putar las decisiones entorno a lo común o lo público en el marco del conflicto por el agua.

5. Conclusiones

A lo largo del documento se ha planteado que lo público está en disputa y que la sociedad civil es el escenario del conflicto. También se ha dicho que las acciones colectivas, que por lo demás surgen de la sociedad civil, son las portadoras del cambio social, entendido como la superación dialéctica del conflicto.

Para el caso del artículo, el Msrav es portador de cambio, y disputa la capacidad de incidir en las decisiones de lo común en el contexto del conflicto entre el modelo de acumulación por desposesión y el modo de vida de los habitantes del territorio. La resolución del conflicto implica que la sociedad civil, representada en el Movimiento, adquiera un rol de intermediación con el Estado y el mercado, lo que conlleva a la incidencia en las decisiones de lo público.

El Movimiento adquiere la figura de nuevo movimiento social para organizar su acción colectiva, y como tal enfrenta la disputa desde dos niveles: el político y el orgánico.

A nivel político el Msrav ha sido capaz de construir una nueva subjetividad desde la re-concepción de lo público, que entra en tensión con la concepción propia del paradigma liberal. El sentido común que se construye desde el Movimiento concibe lo público como un espacio en el que debe generarse dialogo y participación amplia de los diversos sectores involucra-

dos, como un derecho que no puede ser mercantilizado y en donde la sociedad civil juega un rol activo en la toma de decisiones políticas. Esto contrasta con las dinámicas instauradas a nivel político y social bajo el consenso neoliberal, las que promueven y reproducen espacios de participación no vinculantes, donde la mercantilización de derechos está legitimada, y en los cuales la sociedad civil está lejos de ser considerada un actor político con poder de incidencia.

A nivel orgánico pone en práctica nuevos mecanismos de deliberación que se esfuerzan por ser representativos, abiertos y vinculantes, promoviendo nuevas formas de relación e interacción, que entran en tensión con la tecnocracia y democracia restringida que el Estado ofrece para interactuar y participar en la toma de decisiones políticas.

En un escenario de conflicto, como el que hemos definido y profundizado a lo largo del artículo, el consenso social o naturalización de la vida social (como lo describe el PNUD (2004)) neutraliza, o al menos disminuye, las posibilidades de construcción, ideal y material, de alternativa a la realidad existente, permitiendo que esta realidad se desarrolle y reproduzca sin mayores contrapesos.

El hecho que desde la sociedad civil comiencen a gestarse subjetividades y formas de organización que entran en conflicto con las subjetividades y modelos de organización hegemónicas, rompe con el consenso y abre espacio para contraponer una alternativa a las lógicas existentes. El resultado de esta confrontación será la superación del conflicto a favor de una de las dos fuerzas en contradicción.

Sin embargo, el hecho de que la sociedad civil avance en sus estrategias de resolución de conflicto, en ningún caso esto quiere decir que inmediatamente vaya a poder intermediar en la toma de decisiones públicas y se dé por sentada la superación del conflicto. La sociedad civil disputa un nuevo sentido común, lo que permite plantear que la disputa aún no comienza, debido a ciertas debilidades del propio Movimiento.

En lo que respecta a las ideas políticas que sustentan la subjetividad del Movimiento y sus propuestas, sin duda identificar las causas estructurales del conflicto y elaborar un pliego de demandas unificador es un paso gigantesco, como también lo es el hecho de proyectarse estratégicamente como un actor político para ser sujetos activos en el desarrollo del país. Sin embargo, estas ideas y esta subjetividad se mantienen dentro de los límites internos del Movimiento, no pudiendo posicionar socialmente el pliego de demandas ni lograr que éste sea representativo de las organizaciones locales, y no al revés.

Lo anterior se traduce en una invisibilización del Movimiento que impide el posicionamiento de esta nueva subjetividad e ideas políticas, como posibles alternativas de modo de vida.

En cuanto a las dinámicas de organización que plantean nuevas formas de relacionarse y tomar decisiones, la incapacidad de contar con una orgánica que logre organizar estratégicamente las acciones colectivas a nivel nacional, se traduce en que las de carácter local y las coyunturas sean quienes marquen la pauta de acción del Movimiento, actuando bajo la lógica de resistencia, sin poder tomar la ofensiva en la disputa de este sentido común.

En la disputa del sentido común, según los enfoques teóricos revisados durante el artículo, hay fuerzas sociales vivas en enfrentamiento, por lo que se puede decir que el Msrav no cuenta con la fuerza social suficiente para la disputa del sentido común a nivel social.

Lo anterior se podría explicar a partir del contexto de “atrofia del espacio público” (Ochman, 2004) descrito al comienzo del artículo, que genera una despolitización de la sociedad civil y mantiene un consenso social del sentido común hegemónico. Sin embargo, el proceso de politización que vive la sociedad chilena abre la posibilidad de pensar en un sentido común alternativo, rompiendo el consenso social hegemónico y dando pie a su disputa.

El carácter embrionario de este proceso logra evidenciar la presencia de un fenómeno social novedoso dentro de la sociedad chilena, en donde la sociedad civil comienza a gestar sus primeros esfuerzos por posicionarse como intermediador entre el Estado y el mercado, y como agente capaz de incidir en decisiones políticas.

Sin embargo, los resultados emanados de esta investigación nos hablan de una sociedad civil que, en cuanto actor político y fuerza social alternativa, carece de la musculatura suficiente para entrar abiertamente al campo de disputa por lo público. Lo anterior hace aún más interesante el seguir de cerca el desarrollo de estos procesos sociales, la manera en que las nuevas subjetividades logran o no permean en otras estructuras, y si las formas de organización y toma de decisiones se traducen o no en acciones colectivas que propongan y encarnen una alternativa de disputa real en el escenario de conflicto.

Bibliografía

- **Bauer, Carl. (2002).** Contra la corriente: Privatización, mercados de agua y el Estado en Chile. Santiago: LOM Ediciones.
- **Cadarso, P. L. (1995).** Principales teorías sobre el conflicto social. *Norba. Revista de historia*, (15), 237-253.
- **Canto Chac, M. (2008).** Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo. *Política y cultura*, (30), 9-37.
- **Composto, C., & Ouviaña, H. (2009).** Acumulación por despojo y nuevos cercamientos: Mercantilización de los bienes comunes y antagonismos renovados en América Latina.
- **Cunill, N. (1995).** La rearticulación de las relaciones Estado- sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N°4.
- **Cunill, N. (2012).** ¿Qué ha pasado con lo público en los últimos 30 años? Balance y perspectivas. *Revista del CLAD. Reforma y democracia*. N° 52.
- **Delamaza, G. (2011).** Espacio público y participación ciudadana en la gestión pública en Chile: límites y posibilidades. *Polis (Santiago)*, 10(30), 45-75.
- **De Sousa Santos, B. (2001).** Los nuevos movimientos sociales. *Osal*, 5, 177-188.
- **Escobar, A. (2004).** Participación Ciudadana y Políticas Públicas: Una problematización acerca de la relación Estado y Sociedad Civil en América Latina en la última década. *Revista austral ciencias sociales*, (8), 97-108.
- **Fazio, Hugo. (2004).** TLC: El amarre del modelo. Santiago: LOM Ediciones.
- **Fazio, Hugo. (2010).** Veinte años de política económica de la Concertación. Santiago: LOM Ediciones.
- **Fraser, N., & Ruiz, T. (1993).** Repensar el ámbito público: una contribución a la crítica de la democracia realmente existente. *Debate feminista*, 7, 23-58.
- **Garcés, M., & Valdés, A. (1999).** Estado del arte de la participación ciudadana en Chile. Documento preliminar para Oxfam-GB. Santiago de Chile.
- **Garcés, M. (2012).** El “despertar” de la sociedad: Los movimientos sociales en América Latina y Chile. Santiago: LOM Ediciones.
- **Garretón, M. A., & Espinoza, M. (1992).** ¿Reforma del Estado o cambio en la matriz sociopolítica? El caso chileno. *Revista Perfiles Latinoamericanos*, 1(1), 133-170.
- **Gudynas, E. (2010).** Agropecuaria y nuevo extractivismo bajo los gobiernos progresistas de América del Sur. *Territorios*, 5, 37-54.
- **Harvey, David (2004)** “El nuevo imperalismo: acumulación por desposesión” en *Socialist Register*. En <bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/social/harvey.pdf>
- **Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2010).** Metodología de la investigación. México: McGraw-Hill.
- **Informe Desarrollo Humano en Chile 2004:** El poder: ¿para qué y para quién? Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Chile. Santiago de Chile. 2004.
- **Informe Desarrollo Humano en Chile 2015:** Los tiempos de la politización. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Chile. Santiago de Chile. 2015.

- **Jungemann, B. (2008)**. Organizaciones sociales y anclaje territorial. Escenarios y componentes de la transformación socioterritorial y local en Venezuela. Cuadernos del CENDES, 25(67), 3-34.
- **Larraín, S. (2006)**. El agua en Chile: entre los derechos humanos y las reglas del mercado. Polis. Revista Latinoamericana, (14).
- **Mayol, Alberto (2012)**. El Derrumbe del Modelo: La Crisis de la Economía de Mercado en el Chile Contemporáneo. Santiago: LOM Ediciones.
- **Minteguiaga, A. (2009)**. Lo público: Estado y sociedad civil en América Latina. Presentación del dossier.
- **Mondaca, E. (2014)**. Las nuevas tendencias políticas del movimiento socialciudadano en Chile (2006-2014). Ponencia IX congreso chileno de Ciencia Política. Santiago de Chile.
- **Mundaca, Rodrigo (2014)**. La privatización de las aguas en Chile: Causas y resistencias. Santiago: Editorial América en movimiento.
- **Ochman, M. (2004)**. Sociedad civil y participación ciudadana. Revista Venezolana de Gerencia, 9(27).
- **Oviedo Saavedra, E., & Aravena Escobar, F. (2011)**. Acciones colectivas y transformación del conflicto en Santiago, el caso de Andha Chile (Tesis Doctoral, Universidad Academia de Humanismo Cristiano).
- **Paredes, J; Thayer, L & Elizalde, A. (2012)**. Lo Público: Un espacio en disputa. Polis, (31). Pereyra, C. (1979). Gramsci: Estado y sociedad civil. Cuadernos políticos, 21, 52-60.
- **Rabotnikof, N. (1998)**. Público-privado. Debate Feminista, 18, 3-13.
- **Rabotnikof, N. (2008)**. Lo público hoy: lugares, lógicas y expectativas (Dossier).
- **Rey, M. T. (2010)**. Después de la globalización neoliberal. ¿Qué Estado en América Latina? Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano, (32).
- **Romero Toledo, H., Romero Aravena, H., y Toledo Olivares, X. (2009)**. Agua, Poder y Discursos: Conflictos Socio-territoriales por la construcción de centrales hidroeléctricas en la Patagonia Chilena. Anuario de estudios americanos, 66(2), 81-103.
- **Ruíz, Carlos. (2015a)**. De nuevo la sociedad. Santiago: LOM Ediciones.
- **Ruíz, C. (2015 b)**. O conflicto social no Chile: Estado, mercado e democracia. Plural, 22 (1), 53-65.
- **Seoane, J. (2012)**. Neoliberalismo y ofensiva extractivista. Theomai, 26.
- **Silva, G. (2008)**. La teoría sociológica del conflicto. Un marco teórico necesario. Revista Prolegómenos. Derechos y Valores de la Facultad de Derecho, 11(22), 29-43.
- **Svampa, M. (2013)**. Consenso de los Commodities y lenguajes de valoración en América Latina. Nueva sociedad, 244, 30-46.
- **Vargas, J. C. (2003)**. Teoría de la acción colectiva, sociedad civil y los nuevos movimientos sociales en las nuevas formas de gobernabilidad en Latinoamérica. Espacio abierto, 12(4).
- **Wahren, J. (2012)**. Movimientos Sociales, y territorios en disputa: Experiencias de trabajo y autonomía de la Unión de Trabajadores Desocupados de Gral. Mosconi, Salta. Trabajo y sociedad: Indagaciones sobre el empleo, la cultura y las prácticas políticas en sociedades segmentadas, (19), 8.
- **Mosconi, Salta**. Trabajo y sociedad: Indagaciones sobre el empleo, la cultura y las prácticas políticas en sociedades segmentadas, (19), 8.



**SISTEMAS DE AGUA POTABLE EN EL ESTUARIO DE MAULLÍN:
CONFLICTOS DE ACCESO Y ESCASEZ EN LAS DINÁMICAS DE
AGUA POTABLE EN EL SUR DE CHILE, REGIÓN DE LOS LAGOS**

Daniela Collao Navia¹, Universidad de Los Lagos

Resumen

Los crecientes periodos de escasez hídrica experimentados en el sur de Chile han implicado importantes desafíos para la investigación social del país. En este escenario, nuevos conceptos ayudan a la comprensión de las dinámicas hídricas desde la vinculación de sus aspectos sociales y naturales. En este artículo se usa el concepto de ciclo hidrosocial para analizar los problemas de acceso al agua potable en el Estuario de Maullín, Región de Los Lagos. Particularmente se examinan el sector urbano de Maullín, y los sectores rurales de Quenuir y Lolcura. A partir de las características materiales y subjetivas de este ciclo hidrosocial, se discuten las problemáticas de acceso al agua, relativas a las formas administrativas presentes en los contextos locales. Gracias a ese trabajo, se reflexiona sobre las relaciones de desigualdad que se producen y reproducen a partir de las características del ciclo hídrico local.

Palabras Claves: ciclo hidrosocial; acceso al agua; escasez hídrica; desigualdad hídrica.

¹ Antropóloga, Magíster en Ciencias Sociales mención en Estudios de Procesos y Desarrollo de las Sociedades Regionales. Artículo basado en la tesis "El ciclo hidrosocial en el Estuario de Maullín: conflictos de acceso y construcción de paisajes del agua en el sur de Chile, Región de Los Lagos" para optar al grado de Magíster en Ciencias Sociales mención Estudios de Procesos y Desarrollo de las Sociedades Regionales, Universidad de Los Lagos.

Introducción

Los efectos de la megasequía experimentada en el país desde el año 2010 (CR2, 2015), generaron un amplio debate y preocupación nacional por la disminución expansiva de las fuentes de agua y la agudización de esta problemática en el tiempo (WRI, 2015; Fuentes, 2015).

En el sur de Chile las alarmas sobre sequía se instalaron en los medios de comunicación local (CR2, 2015; ADN Radio, 2015; El Llanquihue, 2015; Figueroa, 2017; 24 Horas, 2016; Intendencia Región de los Lagos, 2014; Hernández a, 2014; Hernández b, 2014; Galindo, 2016; Duarte, 2014), fortaleciendo la discusión sobre este fenómeno socioambiental.

La Región de Los Lagos se sitió en una de las zonas más afectadas por las nuevas condiciones de los sistemas hídricos a nivel nacional (Frenê et al., 2014; Ministerio del Interior y Seguridad Pública 2015; ADN Radio, 2015), condición que se reflejó en una importante inversión institucional en camiones aljibe para apalear la crisis (CR2, 2015).

Producto de esa problemática el Estuario de Maullín tuvo recurrentes dificultades de acceso y disponibilidad de agua, que se concentraron en periodos estivales y en zonas rurales (El Llanquihue, 2015). Tanto en la comuna de Maullín como en el sector del Estuario, gran parte de su población habita en sectores rurales, 56% y 49% respectivamente (Mun. Maullín, 2013), lo que hace más grave la situación.

Las características generales sobre los usos del agua en la comuna de Maullín, nos muestran en primer lugar, un uso local destinado al consumo doméstico, saneamiento y regadío. Los derechos de agua entregados están a nombre de personas individuales y son de tipo consuntivo (de 120 derechos otorgados, 111 son consuntivos, es decir el 92,5%) (DGA, 2015). La extracción de agua, en tanto, se realiza principalmente desde fuentes superficiales (60% del total de derechos entregados).

En este Estuario, los problemas relacionados con el acceso al agua se sostienen en dos fenómenos: a) la disponibilidad de fuentes de agua y c) el acceso al recurso. En relación a la disponibilidad del recurso, existen formas de intervención antrópica a los ecosistemas locales que afectan la presencia de agua en la zona. En este caso, una serie de actividades productivas expansivas intervienen en los flujos de agua, como lo son la agricultura, la industria forestal y la extracción de pompón. A ellos se suma el incremento de la actividad turística, que ha generado un alza constante en el consumo del recurso en periodos estivales. Está presente además la variable climática -enmarcada en el cambio climático-, que ha provocado una disminución de las precipitaciones y un aumento de las temperaturas en la zona (Ministerio de Interior y Seguridad Pública, 2015), modificando el funcionamiento de los sistemas hídricos.

Con respecto al acceso al agua, el conflicto se caracteriza por la generación de dos tipos administrativos de agua producto de la legalidad vigente, lo que ha generado una relación desigual entre territorios rurales y urbanos. Esa disparidad se basa en las dificultades de acceso a tecnología por parte de los sectores rurales, en la calidad de las aguas, y en las estrategias y recursos para el funcionamiento orgánico-administrativo. Esta situación se agudiza con los desafíos de acceso que se producen por las nuevas condiciones de disponibilidad que enfrentan los territorios.

Con este artículo se busca caracterizar la gestión del agua potable en el estuario de Maullín y sus problemáticas asociadas en tres sectores del Estuario, que son: el sector urbano de Maullín y las localidades rurales de Quenuir y Lolcura. Para esto se abordan a) las características concretas de los sistemas de agua potable, en cuanto a las fuentes de agua y tecnologías asociadas al proceso de potabilización. Y se analizan además las percepciones sobre b) el rol y funcionamiento de las organizaciones del agua, y c) las proyecciones ante los diversos escenarios de disponibilidad hídrica.

Marco Teórico

La problemática hídrica en Maullín, vinculada a sistemas sociales y naturales, exige integrar desde la política pública el análisis de perspectivas de investigación que comprendan la relación entre el agua y la sociedad de forma dialogante. En esta línea, la reciente propuesta teórico-metodológica del ciclo hidrosocial (Bakker, 2002; Swyngedouw, 2004, 2009; Linton

y Budds, 2014), permite comprender al agua y la sociedad en una relación de co-determinación, en la que ambas se “hacen y rehacen” entre sí, y donde sus límites son cada vez más difusos (Swyngedouw, 2004; Linton y Budds, 2014).

Estas relaciones dialógicas están determinadas por procesos socio históricos que definen los significados dominantes del agua y las características de los sistemas hídricos (Bakker, 2002; Swyngedouw, 2004). De esta forma, en el contexto del Ciclo hidrosocial, abordar la relación entre agua y sociedad implica dos tareas. En primer lugar, comprender la vinculación dialéctica que existe entre ambas, donde tanto el agua -como naturaleza- y la sociedad tienen un rol activo en la transformación de la otra. En segundo lugar, la acción de la sociedad sobre los sistemas de agua no puede ser entendida solamente desde las intervenciones concretas que se hacen en los flujos, debe abordar también la producción de significados en torno al agua, que definen el marco económico, político y sociocultural desde el cual nos situamos para hacer uso de esta (Linton y Budds, 2014). A partir de estas ideas, el ciclo hidrosocial permite comprender las problemáticas locales de agua desde el ámbito de lo sociopolítico. De ese modo se amplían y complejizan las miradas tradicionales centradas en las características biofísicas y químicas de las fuentes (Witflogel, 1959; Bakker, 2002; Swyngedouw, 2004, 2009; Linton, 2008; Linton y Budds, 2014; Prieto, 2015) y se comprende a el rol de la sociedad más allá de las dinámicas de uso y consumo.

Método

Esta investigación es de tipo cualitativa y sincrónica, y pretende dar antecedentes sobre la actualidad de las dinámicas hídricas en el Estuario. El proceso investigativo se efectuó en el contexto geográfico del Estuario de Maullín, particularmente en tres áreas: en el sector de Maullín ($41^{\circ}37'1.37''\text{S}-73^{\circ}35'41.84''\text{O}$), que representa las zonas urbanas del Estuario; el sector de Quenuir

($41^{\circ}33'52.77''\text{S}-73^{\circ}40'35.36''\text{O}$); y el sector de Lolcura ($41^{\circ}33'52.77''\text{S}-73^{\circ}40'35.36''\text{O}$), parte de las zonas rurales costeras. Este estuario se ubica en la comuna de Maullín, perteneciente a la región de Los Lagos, Provincia de Llanquihue. Su territorio administrativo se emplaza al suroeste de la capital regional, Puerto Montt, colindando con el Océano Pacífico.

Figura 1. Ubicación de la comuna de Maullín y de las localidades abordadas en el estudio.



Fuente: elaboración propia

La población objetivo del estudio se centró en instituciones, organizaciones y personas individuales con vinculación directa a la administración de los sistemas de agua.

Los entrevistados claves en contextos urbanos fueron a) los trabajadores o los representantes locales de los servicios de saneamiento y b) los representantes de las organizaciones comunitarias vinculadas a la temática.

Para el caso del sector rural, los entrevistados claves se centraron en c) los miembros de APRs² (directivos y no directivos), d) los dueños de pozos. Con respecto al área institucional se trabajó con e) los representantes de la municipalidad vinculados a la temática.

La recolección de datos se realizó mediante fuentes primarias y secundarias. Para el caso de las primeras se trabajó con entrevistas en profundidad a los actores claves. Los datos secundarios por su parte, se obtuvieron a través de la revisión de instrumentos legales, páginas digitales de instituciones públicas relacionadas a la temática, medios de comunicación digitales y revistas científicas de corriente principal.

Para el análisis de los datos se tomaron en cuenta cuatro áreas para comprender

la relación agua/sociedad en los sistemas de agua potable. Ellas fueron a) las características de los flujos de agua (Swyngedouw, 2009); b) los actores y las geometrías de poder entorno al agua (Masey, 1993; Swyngedouw, 2004), c) los problemas de acceso y calidad que de estas se desprenden (Swyngedouw, 2009) y d) las percepciones sobre los sistemas administrativos y escenarios de escasez (Linton y Budds, 2014).

Características generales del ciclo hidrosocial en el Estuario de Maullín

La comuna de Maullín posee un total de 15.722 habitantes, según indican las proyecciones censales al año 2015 (BCN, 2016). De ese total, un 56% habita en las zonas rurales de la comuna (Mun. Maullín, 2013). El resto de la población se concentra en dos centros urbanos: Maullín y Carelmapu (Mun. Maullín, 2013). En la comuna de Maullín, para el año 2013, un 19,54% de esta población se encontraba en situación de pobreza económica, mientras que un 34,55% de los hogares presentaba condiciones de saneamiento deficitario, muy por encima del porcentaje nacional (16,98% de la población total) (BCN, 2016). En el área productiva se observa un liderazgo de las empresas comerciales, con 296 empresas al año

² Las APRs (Agua Potable Rural) son comités rurales de administración del agua potable para consumo principalmente humano. Estas son instancias comunitarias administradas por las comunidades locales en conjunto con el Estado, por medio de la Dirección de Obras Hidráulicas (DOH). Estas se constituyen como organizaciones funcionales, con dirigencias voluntarias, y se encargan de la extracción, tratamiento, distribución y cobro del agua potable en sectores rurales. Además, están asesoradas por empresas sanitarias en su funcionamiento técnico.

2010, seguida por la agricultura con 150 empresas para el mismo año (Mun. Maullín, 2013).

En relación con las fuentes de agua, algunas de las zonas rurales carecen de fuentes superficiales de agua cercanas o de carácter permanente durante el año. Esto hace que una parte del abastecimiento, tanto para el consumo humano como para el riego, dependan de fuentes subterráneas a través de napas superficiales o profundas. Aproximadamente el 31% de los derechos de agua otorgados por la DGA en la comuna son de carácter subterráneo y constituyen el 15% del promedio del caudal anual (DGA, 2016), lo que acrecienta los costos en el acceso. En este escenario, de las APRsen funcionamiento, solo la de Astilleros accede a fuentes de agua superficiales (DGA, 2016), por esta razón las dificultades de acceso, relativas a costos y tecnología, se concentran en la población rural.

Los usos generales del agua en Maullín evidencian principalmente un uso local destinado al consumo doméstico, saneamiento y regadío. Los derechos de agua entregados están a nombre de personas individuales y son de tipo consuntivo (de los 120 derechos otorgados, 111 son consuntivos, es decir, el 92,5%) (DGA, 2015). Los usos de regadío declarados, por su parte, representan el 15,5% de los derechos otorgados y el 14% del promedio del caudal anual. Mientras que los usos domésticos y de saneamiento son el 36,8% y el 16,9% de los derechos y el promedio del caudal anual comunal, respectivamente (DGA, 2016). En esta comuna no se

registran usos industriales, mineros e hidroenergéticos en los derechos otorgados (DGA, 2016), constituyendo una presencia mayoritaria de actores locales en las diputadas comunales por el agua.

Con respecto al agua potable, hasta el año 2009 solo el 46,35% de la población comunal de Maullín tenía acceso a fuentes de agua potable (Obs. urb., 2016). En el caso del sistema urbano, la administración está en manos de la empresa Es-sal, controlada por el grupo español Ag-bar-Suez (SISS, 2015), que comprende una población urbana de 3.993 habitantes (Mun. Maullín, 2013). Los sectores urbanos conectados a esta red no han sufrido de problemas de acceso al agua y disponen de una buena calidad del recurso.

El sector rural lo componen aproximadamente por 6.863 habitantes, de los cuales 3.429 se ubican en los distritos censales de los sectores estudiados (Mun. Maullín, 2013). Esta zona es la que mayores problemas ha presentado en cuanto a la calidad del agua y las capacidades de acceso a ésta. Las localidades de Quenuir y Carrelmapu han experimentado constantes dificultades en la calidad del agua debido a la alta presencia de manganeso y hierro, condición a la que los lugareños denominan “fierrillo”³.

En lo que se refiere al problema de disponibilidad existe una situación diferenciada entre los sectores rurales con presencia de APRs, y los sectores rurales sin APRs. A diferencia de los primeros, los sectores sin APRs hace aproximadamente cuatro años han debido ser auxiliados de forma cons-

³ Información obtenida desde fuentes primarias.

tante por camiones aljibes enviados por el municipio. Dentro de estos sectores hay 15 proyectos de APRs que aún no logran ser puestos en marcha⁴. Según informa el municipio, en estos lugares los medios utilizados para satisfacer las necesidades de acceso al agua potable se reparten entre recolección de fuentes superficiales en los sectores más altos, y la construcción de norias de poca profundidad en los sectores más bajos y sin afluentes superficiales cercanos (la profundidad de la noria depende de las características del sector). Estas formas de acceso y consumo en general no están regularizadas mediante la propiedad de derechos de agua⁵.

Sector de Maullín: funcionamiento de los sistemas de agua potable urbanos

Actores, usos y característica de los sistemas de distribución

El acceso del agua potable en el sector de Maullín está regulado por la empresa sanitaria Essal, la cual cuenta con la concepción de todo el sistema de agua potable y tratamiento de aguas servidas. Los principales actores involucrados en la temática son los usuarios del agua potable, Essal y la administración local.

El agua potable distribuida por la empresa abarca aproximadamente 3.993 personas (Mun. Maullín, 2013)- Se extrae de

punteras y pozos profundos que están ubicados en los márgenes de las áreas pobladas. No posee problemas de calidad, por lo que su tratamiento se reduce al cloro y flúor reglamentarios.

Sin embargo, debido a la antigüedad de los instrumentos reguladores a nivel local, existen sectores dentro de Maullín que se encuentran fuera del radio urbano establecido por el límite urbano vigente⁶.

Es el caso de la población Ten Ten, asentada en el año 1993 en el límite suroeste del radio urbano, luego de un temporal que obligó a la evacuación del sector de Las Dunas, ubicado a las orillas del río Maullín. La instalación de las viviendas de emergencia, que dieron forma a esta población, contó desde un principio con un sistema de distribución de agua potable abastecido por Essal, pero administrado por la Municipalidad.

Actualmente presenta un constante crecimiento poblacional debido a la instalación de tomas y campamentos habitacionales. Estas nuevas casas se conectan de forma individual a la red de la población y aumentan notablemente el nivel de consumo. Esta situación se agrava por el uso del agua potable en el procesamiento de marisco, principal actividad de los habitantes de esa zona. En ambos casos se trata de condiciones que no están reguladas ni por la institucionalidad, ni por la comunidad.

⁴ Información entregada por el Municipio de forma personal.

⁵ Ídem.

⁶ Información obtenida directamente por medio del Municipio de Maullín.

En los últimos años el sistema de agua potable de Maullín ha experimentado una baja en la disponibilidad de agua. Para subsanar esa escasez se han implementado cortes momentáneos del servicio. Sin embargo, esas medidas sólo afectan al sector de TenTen. La empresa justifica esa decisión, aclaran, porque éstos no serían clientes directos. En respuesta a ello, algunos habitantes optaron por la construcción de un pozo particular para abastecerse.

Percepciones sobre las organizaciones y las problemáticas del sistema

En el sistema de administración urbano del agua, existe una importante desvinculación de la población local con las dinámicas administrativas. En este contexto aparecen dos tipos de discursos que justifican el funcionamiento privado de esta, ambos enfocados principalmente en la eficiencia del servicio.

Por un lado, se manifiesta que las empresas son las únicas instituciones capacitadas para asegurar la disponibilidad y calidad del agua, gracias a sus posibilidades de inversión y estabilidad en la adminis-

tración interna. En esta idea se reproduce la premisa neoliberal que plantea que el Estado no tiene la capacidad de asegurar el acceso a los servicios esenciales para el desarrollo de la sociedad. “Obviamente, [administra mejor] por lejos la empresa privada. Creo que, y es una postura muy personal, creo que si esto dependiera del Estado, quedaríamos sin agua cada tres días, o con un paro generalizado no tendríamos servicio” (Carlos Arriagada, técnico Essal)

La defensa de la administración privada, en tanto, se sostiene en las dificultades organizativas de la comunidad. En este sentido se considera que no existen las capacidades de ordenar el sistema de agua potable. Así lo evidencia una dirigente: “Con la municipalidad conversamos [para poner una APR], en reuniones con varias personas, pero al final nunca llegaron a un acuerdo, ¡nunca llegaron a decir -ya, se va a hacer! Usted sabe que una junta de vecinos sola no puede hacer nada”, (María Angélica Mancilla, presidenta JJVV Ten Ten). Esta idea se ve reforzada además por una naturalización de la administración privada.

“Si nosotros siempre les hemos dicho, si es porque tenemos que pagar el agua nosotros, bien, tenemos que pagar lo que gastamos. Pero háganse cargo ustedes, se los hemos dicho miles de veces a los de Essal : háganse cargo ustedes del agua, ustedes pasen a dejar su boleta, ustedes cobren y así nosotros les vamos a pagar a ustedes y vamos a tener derecho a reclamar”

(María Angélica Mancilla, presidenta JJVV, Ten Ten).

De esta forma, se evidencia la presencia de una noción social del agua marcada por una lógica mercantil. El agua, lejos de pensarse como un derecho enfocado al bienestar colectivo, se entiende como un

privilegio regulado por el dinero. Es mediante la implementación de esta lógica de transacción monetaria que se define quién tiene derecho al agua y a exigir el acceso a esta.

Visiones de escasez de agua en contextos urbanos

En los sectores afectados por los cortes de agua se considera que los problemas de acceso experimentados durante algunos años, responden mayormente a la cobertura dada por las empresas sanitarias a los sectores rurales, que son abastecidos por medio de camiones aljibes. “Están sacando mucha agua para llevar a los campos, entonces ese es el problema que se les baja rápido el agua”, (María Angélica Mancilla, presidenta JJVV, Ten Ten). Sin embargo, desde actores técnicos del agua, se entiende que la disponibilidad del recurso depende también de algunas actividades humanas, entre las que se destacan la presencia de la actividad forestal y la mala utilización local del recurso.

En general, en el contexto urbano, el agua no se presenta como un elemento de disputa o de reflexión. La desconexión con respecto al manejo de esta por parte de la población, ha tenido como consecuencia una falta de proyección respecto a los escenarios hídricos locales, así como también una despreocupación por su disponibilidad. De esta forma, el eje de lo que se percibe como problemática local no está en generar las condiciones para garantizar la disponibilidad de agua, sino que en mejorar los servicios entregados por las empresas sanitarias, evitando los desajustes que producen los cortes momentáneos.

“(...) la gente está muy acostumbrada a abrir la llave y que corra el agua, que es como lo normal. Pero no está esa preocupación, ni siquiera en el verano que tú sabes que hay sequía, que no ha llovido mucho y todo el tema, de decir pucha, voy a tratar de racionar con el agua del inodoro, o lavar a media carga si no está la carga completa, juntar... un montón de factores que te permiten optimizar el recurso, que no pasa acá”

(Carlos Arriagada, técnico Essal).

Quenuir y Lolcura: sistemas rurales de agua potable

Características del sistema de Quenuir

El sistema de acceso al agua potable en Quenuir está cubierto casi en su totalidad por la APR local, que actualmente posee un total de 402 arranques⁷, abastecidos mediante 30 punteras ubicadas a siete metros de profundidad.

El principal problema en la producción es la calidad del agua extraída, por el alto nivel de hierro y manganeso que presenta, condición que en el lugar se le denomina “fierrillo”. Esta situación ha implicado una alta inversión monetaria y humana en mejoramiento tecnológico para producir un agua de mejor calidad. Además, ha generado periodos de corte del servicio producto del rápido deterioro que esta condición produce en el sistema de punteras.

⁷ Información entregada por la APR Quenuir.

En cuanto a su organización, la participación de la comunidad es baja, condición característica de las organizaciones locales. Sin embargo, el funcionamiento interno de la APR ha permitido un desarrollo estable del sistema, así como también la entrega de soluciones creativas a los problemas del mismo.

En la actualidad se evidencia una disminución en la disponibilidad de agua, así como también dificultades en la cobertura, principalmente en periodos estivales. Para revertir esa situación se construye una nueva toma de agua, esta vez superficial, que se transformará en la fuente primaria del comité.

Características del sistema de Lolcura

Lolcura cuenta con un sistema de APR que abarca exclusivamente el sector ribereño en el que se concentra la mayor parte de la población. Hoy en día el sistema se sustenta por diez punteras que extraen agua de las napas superficiales, desde una profundidad de seis mts. Este procedimiento beneficia a un total de 95 hogares (DGA, 2016). A diferencia de lo que ocurre en Quenuir, el agua extraída desde las napas posee una buena calidad, por lo que el proceso de potabilización solo incluye la inyección de cloro al sistema.

Respecto al funcionamiento, el principal problema enfrentado por el comité ha sido la antigüedad de los materiales, por los constantes costos y esfuerzos en reparación. No obstante en los últimos años ha surgido un nuevo problema, la merma paulatina de agua en las napas superficiales, especialmente en los meses de verano. A pesar de esto, el sector abarcado por la APR sólo ha sido auxiliado por camiones aljibes en una ocasión, debido a falla de materiales.

Parte importante de la población sigue dependiendo de sistemas de norias, a causa de la altura en que se encuentran en relación a la torre de agua de la APR. Estas familias se ven afectadas por importantes mermas de agua, que resuelven acarreado el recurso de forma individual desde alguno de los comités cercanos al sector.

Percepciones sobre sistemas de administración de agua rurales

Tanto para el caso de Quenuir como de Lolcura, se aprecia una importante valoración del rol social de las APRs. La administración comunitaria le otorga soberanía a la comunidad en las decisiones en torno a este recurso, vinculando así el derecho de la comunidad a decidir sobre el agua con el bienestar colectivo.

“A mi punto de vista, el comité como organización es muy bueno porque hace que la comunidad en sí, todos, tengan un derecho. En cambio si se es independiente, particular y dirige esa cosa, hace lo que él quiere. En este caso no, porque se le plantea a la asamblea general lo que se pretende hacer, o se dice lo que se va a hacer, y ellos incluso aportan a que nosotros podamos mejorar ese sistema. En cambio el particular, lo que él quiere es ganar plata. Y este comité es sin fines de lucro, lo que genera el comité es para el beneficio de la comunidad”

(Marcelo Schaffer, presidente APR Lolcura)

Otro elemento importante en la valoración de estos sistemas comunitarios de administración de aguas, es que permiti-

tirían un mayor conocimiento y empatía con las realidades de los habitantes.

“(Prefiero) mantenernos con la que estamos, porque todo lo que sea un cambio va a generar mayor gasto a la comunidad, a los usuarios. Hoy día nuestra gente no lo está pasando bien con lo de la marea roja, las entradas son muy pocas. Mejor es mantenernos y acostumbrarnos como estamos y tratar de ir mejorando con el apoyo gubernamental hasta donde se puede”

(Mario Infante, presidente APR Quenuir)

Otorgar a los privados la administración de un recurso vital, si bien podría mejorar condiciones, no les asegura el acceso, debido a la discriminación económica que se ejerce a través de este. En este caso, si bien el agua tiene un costo monetario, el no pago no conlleva necesariamente a cortes de servicio, ya que se incluyen otras variables a los criterios de acceso. Ellas se relacionan con las condiciones socioeconómicas y etarias de los afectados, con las redes de apoyo que muestran y con antecedentes de pagos anteriores.

En ambos casos, pese a que se defienden los usos y administración comunitaria del agua, esto no se contrapone a la existencia de sistemas privados. Se entiende que la administración privada podría implicar mejoras en las falencias económico-tecnológicas de los sistemas rurales. Sin embargo, al limitar el servicio a las variables económicas, no se asegura el acceso de la comunidad al agua. En definitiva, no existe un cuestionamiento a la privatización del recurso, si no que, a partir de elementos de la experiencia cotidiana, se comprende que la fórmula privada no es compatible con la realidad local.

Percepciones locales sobre escasez

En Quenuir y en Lolcura los habitantes consideran que en los últimos diez años han aumentado los problemas de disponibilidad de agua. Si bien indican que la cantidad de agua de las fuentes a las que tienen acceso baja todos los veranos, reconocen que este fenómeno se ha agudizado en el periodo de tiempo indicado. Debido a esto temen que en el futuro no alcance para abastecer a toda la población o para cubrir la diversidad de usos de esta. Indican que los años 2014 y 2015 habrían sido en los que evaluaron una mayor baja de los caudales.

Esta situación ha llevado a ambas APRs a evaluar planes de contingencia. En el caso de Quenuir eso se tradujo en la búsqueda de fuentes superficiales cercanas a la población, y en Lolcura, en la excavación de un pozo profundo. Esos nuevos sistemas reemplazarían a las punteras que ya no logran dar abasto a las respectivas comunidades.

La explicación que le dan a este fenómeno de decrecimiento paulatino de las fuentes de agua, es en el marco del cambio climático, que a la vez es visto como un proceso “natural”, sin relación con las acciones

locales, lo que reduce las posibilidades de transformación de este. Ante esto, la tarea de las organizaciones se acota a buscar

formas de cubrir el acceso, sin abordar los problemas detrás de las mermas de agua.

“La escasez es porque ha habido sequía durante todo este tiempo en la región. Hay un problema hídrico en la región, ante lo cual nosotros tenemos que ponernos el parche antes de la herida. (...) Bueno, el problema hídrico es el cambio climático. Eso lo tenemos clarito, ese es un problema a nivel mundial, hoy día pasa a ser el caso más importante”

(Mario Infante, presidente APR Quenuir).

A pesar de lo anterior, en ambos lugares existe una alta disponibilidad de agua, lo que permite una diversidad de usos y su permanencia en el tiempo. Es así como los problemas experimentados los atribuyen principalmente a las capacidades económico-tecnológicas de las organizaciones para acceder a nuevas fuentes de agua, que a condiciones locales de disponibilidad del recurso.

En relación a las condiciones futuras del recurso, muestran una alta confianza en el desarrollo tecnológico del sector. Poseen certeza en la capacidad de buscar en los próximos años otras fuentes en el caso de agotarse las actuales.

“Yo creo que a la medida que van pasando los años, todo va a ir mejorando, si esto va a tener que haber alguna tecnología. Alguna vez el agua se ha ido acabando como sabemos, tendrá que hacerse una sacada de agua salada y salitlarla y esas cosas, pero va a haber que saber, va a tener que tener más tecnología. Porque yo creo que la comunidad no puede quedar sin agua. De alguna manera, los problemas que se vayan suscitandovan a tener que irse mejorando”

(Antonio Cárdenas, operador APR Quenuir).

La creencia en esa solución que llegará con el tiempo, tiene como consecuencia la ausencia de de planificación o proyección enfocada en la sustentabilidad del recurso. En ese escenario, las APRs se consideran como las encargadas de asegurar el acceso al agua en el corto plazo.

Conclusiones

El estuario de Maullín ha experimentado constantes problemas de acceso al agua, los que se han concentrado en los sectores rurales y que se han agudizado en los últimos años.

En la actualidad, esta dificultad conjuga, entre otras cosas, el decrecimiento paulatino de las fuentes utilizadas históricamente por la población local, las complicaciones organizativas en tornos al agua, y la escasa capacidad de acceso a recursos económicos y tecnológicos que permitan dar solución a esas adversidades.

En relación a la disponibilidad, si bien existe el consenso de que en los últimos años se ha experimentado un decrecimiento de las fuentes, se considera que las condiciones actuales aún permiten la coexistencia de los diversos usos de esta.

Diferente es la situación que experimentan en los sectores rurales y en las poblaciones al margen de la zona urbana, que sufren problemas de acceso determinados por sus características socioeconómicas de estos territorios, y que dificultan la adecuación de los sistemas a las nuevas condiciones de disponibilidad.

En los sectores rurales las APRs funcionan como herramientas efectivas para asegurar el acceso al agua mediante esfuerzos conjuntos. Esto se refleja en la capacidad de respuesta de estas organizaciones a periodos de crisis por escasez hídrica.

Sin embargo, sortean una serie de problemáticas organizativas y económicas que dificultan la gestión y debilitan la aprobación de estas formas de administración ante la población local, las cuales demandan también una mayor calidad en el servicio.

En el caso de los sectores urbanos, la empresa sanitaria ha logrado resolver los inconvenientes de calidad en el servicio que experimentan. Pero al limitar el acceso a variables económicas, no se asegura la cobertura a la totalidad de la población. En este caso, aparecen actores externos a los designados legamente para la administración del recurso para suplir las necesidades coyunturales de la población en temas de agua.

Los dos sistemas implican un vínculo distinto con el agua -mientras el urbano desvincula a la población local de esta temática, el rural depende del involucramiento de los habitantes que hacen uso de él-, pero en ambos se observa una desvinculación entre los efectos de la acción humana sobre los sistemas naturales y los problemas de acceso y disponibilidad experimentados.

Esta dinámica tiene como principal conflicto la instauración de una lógica de sobrevivencia a las condiciones actuales, que apunta a solucionar el acceso sin abordar los problemas de disponibilidad vigentes. Ante esas premisas de gestión, no existe mayor reflexión sobre la sustentabilidad futura del recurso.

Es en ese contexto que el concepto de ciclo hidrosocial permite entender las dinámicas del agua en Maullín más allá de las características propias de los flujos, visualizando al agua como un recurso en disputa en su acceso y en la naturaleza del mismo.

Los problemas asociados al agua registrados en el Estuario -sin desconocer el escenario de escasez- tienen que ver principalmente con las dinámicas sociales que se vinculan a los sistemas de agua, y la dificultad de adecuación de estas a los nuevos escenarios de disponibilidad.

Las múltiples capacidades económicas para la gestión del agua en los sistemas urbanos y rurales, junto con las diferencias adquisitivas de las poblaciones locales y la legislación nacional que considera al agua como un bien; son factores que se conjugan para el fortalecimiento y reproducción de las condiciones de desigualdad en el territorio, que en este caso tienen una clara expresión geográfica.

De esta forma, este manuscrito se ha propuesto entregar antecedentes sobre los efectos sociales que se desarrollan en el sur de Chile producto de las nuevas condiciones climáticas a las se enfrentan nuestro país y el mundo, como también de las capacidades con las que se cuenta para asumirlas y las desiguales consecuencias que esto ha acarreado.

También se ha intentado visualizar las diversas posturas de los actores locales ante la administración y acceso al agua, con el propósito de aportar a la discusión sobre el uso y acceso a este recurso vital.

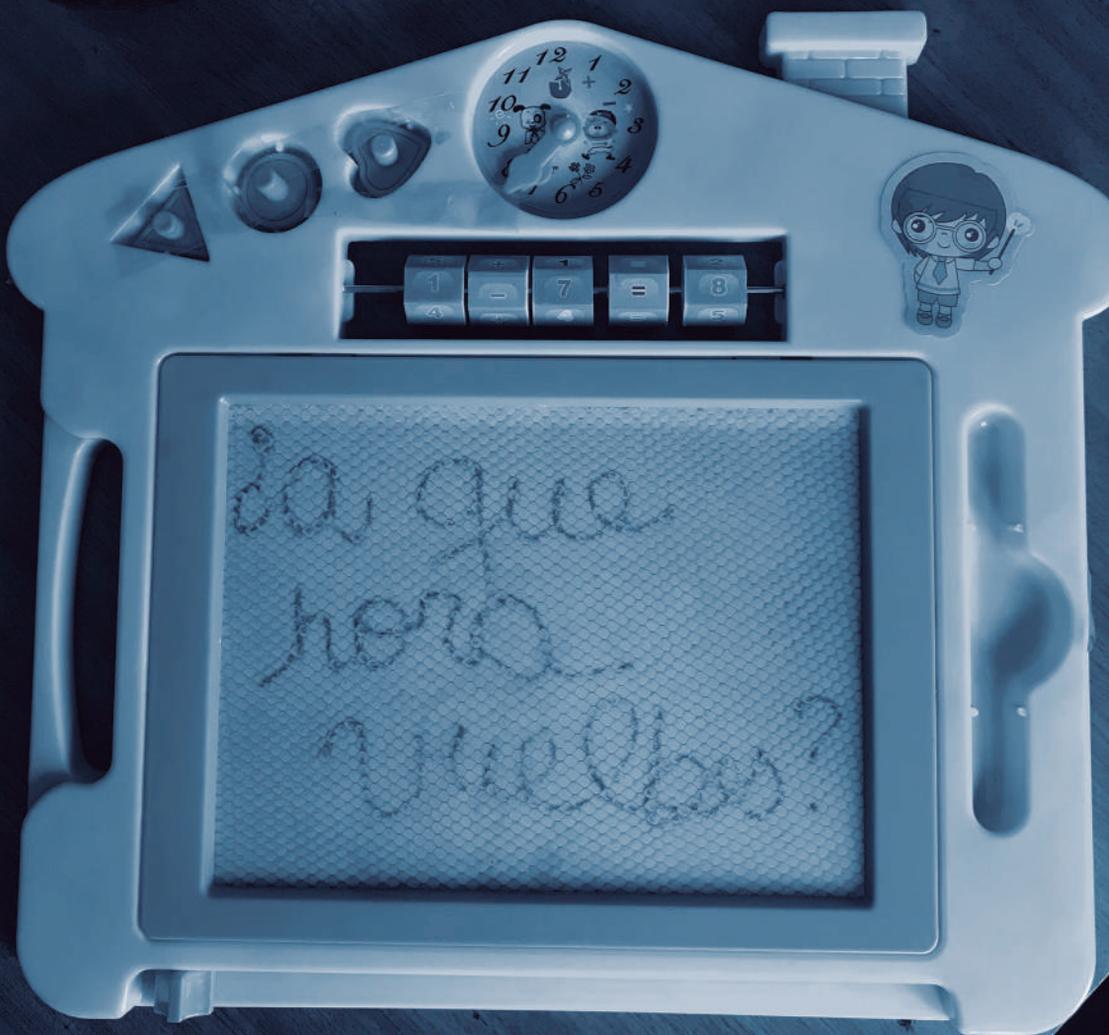
Bibliografía

- **24Horas (2016)** Prolongada sequía deja en preocupante estado a los lagos del sur del país (17 junio 2016). 24 horas. <http://www.24horas.cl/nacional/prolongada-sequia-deja-en-preocupante-estado-a-los-lagos-del-sur-del-pais-2048663>
- **ADN Radio (8 enero 2015)**. Autoridad dispuso 1800 millones de pesos para mitigar efectos de la sequía en región de Los Lagos. ADN Radio <http://www.adnradio.cl/noticias/nacional/autoridad-dispuso-1800-millones-de-pesos-para-mitigar-efectos-de-la-sequia-en-region-de-los-lagos/20150108/nota/2578232.aspx>. Visitado el 28 de enero de 2016.
- **Bakker, K. (2002)**. From state to market?: water mercantilization in Spain. *Environment and Planning A* 34:767-790.
- **Centro de ciencia del Clima y la Resiliencia [CR2] (2015)**. Informe a la Nación. La megasequía 2010-2015: Una lección para el futuro. <http://www.cr2.cl/wp-content/uploads/2015/11/informe-megasequia-cr21.pdf>.
- **Dirección General de Aguas (DGA) (2016)**. Derechos de agua. <http://www.dga.cl/sitio-Derechos/Paginas/default.aspx>. Visitado el 28 de enero de 2016.
- **Duarte, C (23 de noviembre de 2014)**. Sin agua potable viven 30 mil personas en la provincia de Llanquihue. El Llanquihue. <http://www.soychile.cl/Puerto-Montt/Sociedad/2014/10/23/282462/Sin-agua-potable-viven-30-mil-personas-en-la-provincia-de-Llanquihue.aspx>
- **El Llanquihue (21 agosto 2015)**. Agricultores de Maullín participan en programa piloto de recolección de aguas lluvia <http://www.soychile.cl/Puerto-Montt/Policial/2015/08/21/341516/Agricultores-de-Maullin-participan-en-programa-piloto-de-recoleccion-de-aguas-lluvia.aspx>. Visitado el 28 de enero de 2016.
- **Environment Research Group (2016)** <http://www.seed.manchester.ac.uk/subjects/geography/research/research-groups/serg/>. Consultada el 20 de marzo de 2016.
- **Figueroa, Natalia (20 agosto 2017)**. Escuelas Rurales sin agua: otro drama de la crisis hídrica del sur de Chile. Radio U. de Chile <http://radio.uchile.cl/2017/08/20/escuelas-rurales-sin-agua-otro-drama-de-la-crisis-hidrica-del-sur-de-chile/>.
- **Frêne, C., C. Ojeda, J. Santibáñez, C. Donoso, J. Sanzana, C. Molina, P. Andrade y M. Núñez-Ávila. (2014)**. Agua en Chile. Diagnósticos territoriales y propuestas para enfrentar la crisis hídrica. Disponible en <https://sendadarwin.files.wordpress.com/2015/03/libro-agua-chile.pdf>.
- **Fuentes, A. (14 noviembre 2015)**. Chile será uno de los países más afectados por la crisis del agua el 2040. *Publimetro*. <http://www.publimetro.cl/nota/cronica/chile-sera-uno-de-los-paises-mas-afectados-por-la-crisis-del-agua-al-2040/xIQoin!3V6pHYokdGGGg/>. Visitado el 28 de enero de 2016.
- **Galindo, M. (15 de junio de 2016)**. Sequía baja nivel de agua en lago Llanquihue y obliga a repensar proyectos. El Llanquihue. <http://www.soychile.cl/Puerto-Montt/Sociedad/2016/06/15/399861/Bajo-nivel-en-el-lago-Llanquihue-obligara-a-repensar-proyectos.aspx>.

- **Geosoluciones (2007)**. Informe Final. Estudio acerca de las turberas productoras de musgo en la Región de Los Lagos. Recuperado de http://www.odepa.cl/wp-content/files_mf/1414163277EstudioacercadelasTurberasProductorasdeMusgoenlaRegi%C3%B3ndeLosLagosInformeFinal2007.pdf.
- **Hernández, M. [a] (5 noviembre 2014)**. Autoridades expusieron planes para combatir el déficit hídrico en Los Lagos. Biobío Chile. <http://www.biobiochile.cl/noticias/2015/11/05/autoridades-expusieron-planes-para-combatir-el-deficit-hidrico-en-los-lagos.shtml>.
- **Hernández, M. [b] (4 noviembre 2014)**. Implementarán 26 proyectos en la provincia de Llanquihue para enfrentar el déficit hídrico. Biobío Chile <http://www.biobiochile.cl/noticias/2015/11/04/implementaran-26-proyectos-en-la-provincia-de-llanquihue-para-enfrentar-el-deficit-hidrico.shtml>.
- **I. Municipalidad de Maullín (2013)**. Plan de Desarrollo Comunal (Pladeco) 2013-2018. http://www.munimaullin.cl/portada/imagenes/pladeco_maullin.pdf.
- **I. Municipalidad de Maullín (14 Julio 2014)**. Sin Título [Oficio N° 10209, 2014]. Recuperado de <https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmTIPO=OFICIOFISCALIZACIONRESPUESTA&prmID=70558&prmNUMERO=235&prmRITE=117>.
- **Intendencia Región de Los Lagos (2014)**. Delegado de Recursos Hídricos e intendente regional conformaron mesa regional del agua en Ancud (28 mayo 2014). Intendencia Región de Los Lagos. <http://www.intendencialoslagos.gov.cl/noticias/delegado-de-recursos-hidricos-e-intendente-regional-conformaron-mesa-regional-del-agua-en-ancud/>.
- **Linton, J. (2008)**. Is the Hydrologic Cycle Sustainable? A Historical–Geographical Critique of a Modern Concept. *Annals of the Association of American Geographers*, 98:3, 630–649.
- **Linton, J. y Budds, J. (2014)**. The hydrosocial cycle: Defining and mobilizing a relational-dialectical approach to water. *Geoforum* 57: 170–180
- **Massey, D. (1993)**. 'Power-geometry and a progressive sense of place', en J. Bird, B. Curtis, T. Putnam, G. Robertson and L. Tickner (eds) *Mapping the Futures: Local Cultures, Global Change*, London: Routledge, pp. 59–69.
- **Ministerio del Interior y Seguridad Pública (2015)**. Política Nacional para los Recursos Hídricos 2015. Gobierno de Chile. http://www.interior.gob.cl/media/2015/04/recursos_hidricos.pdf.
- **Prieto, M. (2015)**. La Ecología (A) Política del modelo de aguas chileno. En *Ecología política en Chile. Naturaleza propiedad, conocimiento y poder*. Cap. 1, pp 15–59. Ed. Universitaria, Chile.
- **Swyngedouw, E. (2004)**. *Social Power and the Urbanization of Water. Flows of Power*. Oxford University Press, Estados Unidos.
- **Swyngedouw, E. (2009)**. The Political Economy and Political Ecology of the Hydro-Social Cycle. *Journal of Contemporary Water Research & Education* Issue 142: 56–60.
- **Wittfogel, K. A. (1959)**. *Oriental despotism: A comparative study of total power*. Yale University Press

MATERNIDAD Y DESIGUALDAD. LA DISCRIMINACIÓN HACIA LA MUJER EN LA LEGISLACIÓN LABORAL CHILENA

José Manuel Agüero Núñez y Paulo Di César González Sánchez,
Universidad de Magallanes¹



Resumen

El siguiente artículo busca conciliar los conceptos de maternidad y trabajo en una legislación que a pesar de haber sufrido constantes cambios y mejoras, sigue sin satisfacer las necesidades reales de los distintos actores sociales en su relación con el mundo laboral. Para alcanzar dicho propósito y develar una de las dimensiones que no considera la actual legislación, este artículo analizará la vulnerabilidad de la madre trabajadora, quien se ve enfrentada a una sobrecarga de responsabilidades no compartidas con otros integrantes de su grupo familiar. Además, realizará un examen de la normativa laboral y convenciones internacionales sobre derechos humanos con el objetivo de elaborar una política que permita el adecuado abordaje de los derechos laborales femeninos.

Los conflictos de aplicación de una legislación de este tipo se generan como consecuencia de la enorme distancia que existe entre la ley y la realidad. Parte de la vulnerabilidad femenina se debe a un sistema de protección que más que integrar, excluye a la mujer de la vida laboral. Por ello, su proyección debe hacerse en concordancia con los principios internacionales y las convenciones ratificadas por nuestro país, lo que permitiría evolucionar hacia un cambio en la forma de entender las relaciones dentro del núcleo familiar y el rol de la mujer y del hombre como corresponsables de la crianza y cuidado de los hijos, aspirando a la equidad de género tanto en la vida laboral como social.

Palabras Claves: corresponsabilidad, horizontalidad de derechos, irrenunciabilidad de derechos, sala cuna, protección de la maternidad, derecho del trabajo.

¹ Artículo basado en la tesis "Los efectos de la huelga respecto al Derecho de Sala Cuna. Sobre la correcta aplicación del artículo 377 en relación al artículo 203 del Código del Trabajo. Análisis del Derecho de Sala Cuna conforme al Derecho Nacional e Internacional". Para optar al grado de Licenciatura en Ciencias Jurídicas, Derecho, Universidad de Magallanes. Profesora guía Paulina Alvarado, Punta Arenas, 2017.

Introducción

La investigación realizada surge a raíz de un conflicto judicial de noviembre de 2013 que originó la presentación de un recurso de protección ante la Corte de Apelaciones de Punta Arenas y que enfrentó al casino de juegos de la ciudad y a los trabajadores en huelga del mismo. La asamblea sindical aprobó, con más de un 80% de conformidad, acogerse a huelga legal con miras a obtener mejoras laborales que no habían podido conseguir mediante las negociaciones previas. Precisamente el día en que comenzó la huelga se suspendieron los trabajos en la empresa y cuando las mujeres trabajadoras que adhirieron a la movilización quisieron ir a dejar a sus hijos menores de dos años a la sala cuna dependiente del empleador, se encontraron con la sorpresa de que el establecimiento les negaba la entrada a los niños, pues la empresa había dado la orden explícita de impedir el ingreso a los hijos de las trabajadoras en huelga argumentando que como consecuencia de la huelga se suspendía el contrato de trabajo y, por lo tanto, también la obligación del empleador de tener la sala cuna a disposición.

La empresa tenía la obligación legal de contar con una sala cuna para los hijos de las trabajadoras según los requisitos que al efecto prescribe el artículo 203 del Código del Trabajo. Al negárseles ese derecho a los niños y niñas durante el periodo de huelga, el sindicato de trabajadores interpuso a favor de ellos un recurso de protección ante la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Punta Arenas. Como re-

sultado inmediato, se acogió la orden de no innovar (suspensión de la decisión por parte de la empresa) interpuesta junto al recurso y se reintegraron los niños a la sala cuna mientras continuaba la tramitación judicial. Sin embargo, la acción tutelar no prosperó, pues en el intertanto se llegó a un acuerdo entre la empresa y los trabajadores, quienes depusieron la huelga y como consecuencia, el recurso. No obstante el acuerdo al que se arribó, no deja de ser una situación y un conflicto normativo de gran importancia que da cuenta de un problema mucho mayor, por lo que resulta interesante realizar un análisis detallado y esbozar una propuesta de solución clara al respecto, lo que permitiría evitar futuras vulneraciones de los derechos de los trabajadores y de los niños.

Es importante señalar que al parecer este empleador no estaba contraviniendo ningún mandamiento laboral. Es más, de alguna manera, la misma ley lo autorizaba a suspender el beneficio de la sala cuna. Es precisamente esta situación la más preocupante, porque vulnera a todas luces los derechos de los niños, pero también los derechos de la mujer trabajadora, sindicalista y madre, ocasionando que estas características sean incompatibles en la práctica laboral.

Enfoque teórico

El derecho encuentra en el sujeto su principio y, directa o indirectamente, sus efectos. Por el solo hecho de ser tal, todo individuo de la especie humana es persona y por lo tanto, es sujeto de protección (niños, mujeres, persona jurídica, etc.). En un Estado de derecho es necesaria la protección irrestricta de los derechos más básicos y esenciales de las personas que les son inherentes como tal: los derechos humanos. La falta o poca realización de

estos derechos deriva en la vulnerabilidad de los sujetos, en una desigualdad manifiesta y en una expresión de pobreza desde el punto de vista del derecho debido a la carencia de la tutela que se le debe dar a la persona por el solo hecho de serlo. Sin duda, un adecuado amparo de los derechos humanos potenciará un desarrollo integral de cada uno y de la sociedad (Umbrales Sociales para Chile, 2013).

“A nivel global, las labores femeninas representan hoy cerca de un 50% de la fuerza de trabajo. Sin embargo en lo social, cultural y familiar, la expectativa que se mantiene es que la mujer continúe desempeñando su papel clásico. Desde esta óptica, es ella la principal -si no la única- obligada al cuidado familiar, al de los dependientes con incapacidad y del hogar en general. Lo anterior le exige realizar -simultáneamente- trabajo remunerado y no remunerado, generándole fuertes tensiones entre ambas responsabilidades”

(Halpern, 2011. P: 50).

El derecho laboral está orientado principalmente por los convenios y tratados internacionales, los que indican la responsabilidad del Estado de prestar asistencia a los padres para el desempeño de sus funciones de crianza y cuidado. Esta obligación también se manifiesta en la intervención de organismos internacionales (como la Organización Internacional del Trabajo, OIT) con convenios sobre la protección a la maternidad, como el N° 103 de 1952 y su revisión a través del N° 183 del 2000. Otro organismo que entrega directrices en legislación laboral es la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). En un informe del año 2011, “Mejores políticas para el desarrollo:

perspectivas de la OCDE sobre Chile”, la organización sugirió a Chile, en vista de su baja participación femenina en el mercado laboral (47% de las mujeres frente a un promedio de 62% en la zona), invertir más en servicios de guardería y asegurar altos niveles de calidad en la educación inicial de los niños.

Ahora bien, en el marco de la legislación interna, los derechos relativos a la maternidad se pueden clasificar en aquellos que rigen durante el embarazo y aquellos de los que goza la madre con posterioridad a éste. Así entonces, durante el embarazo la mujer posee fuero maternal y derecho a un descanso prenatal que prepara el na-

cimiento. Después del embarazo la mujer continúa gozando de fuero y también de un descanso postnatal, agregando a estos el derecho a sala cuna para hijos menores de dos años (si la empresa cuenta con 20 o más trabajadoras), que se complementa con el derecho a dar alimentos a sus hijos menores de dos años, entre otros. Estas normas se encuentran principalmente en el Libro I del Código del Trabajo, Título II, que en el año 2014 pasó de titularse “De la protección a la maternidad” a “De la protección a la maternidad, la paternidad y la vida familiar”, artículos 194 a 208. Al respecto, Hermosilla (2013) señala: “Las Normas de Protección a la Maternidad corresponden a una serie de derechos en favor de la madre y en algunas ocasiones muy escasas, en beneficio del padre, cuyo objetivo general, es conciliar trabajo y el cuidado de la familia” (P. 5) A esta definición debemos agregar un tercer sujeto destinatario de estos beneficios: el niño, sea que esté por nacer o que ya haya nacido, pues finalmente estas medidas buscan también su bienestar, aun cuando su regulación se encuentre en otros cuerpos normativos.

Por otro lado, la horizontalidad de los derechos hace posible exigir el respeto incondicional de estos derechos por todos los actores sociales, públicos o privados (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2003). La eficacia horizontal de los derechos humanos se configura como “la posibilidad de que los particulares esgriman en contra de otros particulares y en el ámbito de las relaciones privadas, los derechos subjetivos públicos, como por ejemplo, el derecho de propiedad, el derecho a no ser discriminado, la libertad de emitir opinión, el derecho a la intimidad o el derecho moral del autor” (Peña, 1996. P. 668). Esta idea se instituyó como una novedad mayor en la tradición jurídica constitucional. Se había entendido que las normas sobre derechos fundamentales se aplicaban únicamente a las relaciones entre ciudadanos y el Estado, pero los derechos fundamentales aparecen en la historia, justamente, como defensa frente a los enormes poderes públicos, por lo que difícilmente se podría haber pensado en su alcance entre particulares.

En opinión consultiva sobre materias laborales solicitada a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2003) se sostiene que:

“En una relación laboral regida por el derecho privado se debe tener en cuenta que existe una obligación de respeto de los derechos humanos entre particulares. Esto es, de la obligación positiva de asegurar la efectividad de los derechos humanos protegidos, que existe en cabeza de los Estados, se derivan efectos en relación con terceros (erga omnes). Dicha obligación ha sido desarrollada por la doctrina jurídica y, particularmente, por la teoría del drittwirkung, según la cual los derechos fundamentales deben ser respetados tanto por los poderes públicos como por los particulares en relación con otros particulares”

(P. 117).

La justificación para adoptar esta línea gira en torno a dos visiones: la primera versa sobre el carácter o naturaleza propios de los derechos fundamentales, mientras que la segunda hace descansar dicha eficacia sobre el particular tipo de relaciones sociales -de poder- que existe entre los privados involucrados. De esta forma, en el primer caso se funda en el carácter objetivo que deben revestir las normas supremas de los derechos fundamentales, que por mandato constitucional exhiben la máxima jerarquía jurídica y por ello se imponen a la sociedad en su conjunto. Bajo la segunda posición, los derechos fundamentales se aplican en sentido horizontal por la existencia de relaciones sociales que reproducen, de alguna manera, el poder que antiguamente sólo ejercía el Estado sobre los ciudadanos. Existiendo un poder público y privado es lógico que existan mecanismos de resguardo para las personas y sus derechos.

La teoría de *drittwirkung*, expresión acuñada por la doctrina alemana, o eficacia frente a terceros es un reflejo de la idea de la Constitución como limitación del poder público, pero esta vez referida al poder privado del que el particular goza cuando ostenta una posición económica o socialmente dominante, por lo que resulta razonable expandir la eficacia de los derechos fundamentales a estas relaciones. Esta es la tendencia sostenida en la doctrina laboral, la que garantiza al trabajador un estatus social en sus relaciones jurídicas, especialmente frente a los grandes grupos y organizaciones del mundo moderno.

Cualquiera sea la opción elegida para explicar la aplicación horizontal de los derechos humanos, esta situación deriva necesariamente en la eficacia suprema de este tipo de derechos. Cualquiera sea el sujeto que los ostente, deben ser respetados de igual forma, con especial importancia cuando hablamos de un sujeto que por su especial situación se ve aún más en riesgo que el resto, como puede suceder con la madre trabajadora en la legislación laboral.

El objetivo que persiguió la memoria original y que dio pie a esta investigación fue el análisis del sistema de protección a niños y niñas. En el desarrollo de esa investigación se analizaron instituciones importantísimas que si bien se relacionan con los niños, involucran directamente a la mujer en su rol de madre trabajadora. Comprobamos cómo, a pesar de las infructuosas reformas legales, la protección de los derechos de éstas sigue siendo un tema discordante, con escasa difusión y que se transforma en un factor de discriminación a la mujer en la vida laboral. Con un correcto tratamiento se pueden sentar las bases del empoderamiento de las personas respecto a sus derechos, asegurando con ello umbrales mínimos de bienestar social asociados a la consecución de mejoras económicas y, más importante aún, beneficios comunes, mejores oportunidades y un cambio en la mentalidad país (Comunidad Mujer, 2016).

Finalmente, hablamos hoy de múltiples tipos de familias que desbordan la noción tradicional -jefe de hogar proveedor y madre cuidadora del hogar- a pesar de que ésta persiste en la legislación actual. Son diversas las realidades existentes en la sociedad: madres y padres son jefas/es

de hogar y además tienen roles de cuidado, y se identifican familias monoparentales, biparentales y multiparentales. Dicho esto, creemos que es posible avanzar hacia el despliegue y cumplimiento de los derechos humanos en todos estos contextos sociales, desde el sector productivo hasta el íntimo núcleo familiar.

Método

Para el desarrollo de la investigación utilizamos la Constitución Política de Chile, el Código del Trabajo y la opinión de diferentes autores, además de convenciones internacionales como la Convención de Derechos del Niño y Recomendaciones de la Organización Internacional de Trabajo (OIT). Bajo el enfoque de una investigación a partir de las normas jurídicas, tratamos de extraer conceptos que demuestren principios que actualmente estén siendo discutidos por diferentes autores hasta llegar a su fundamento para apoyar nuestra postura de lograr la modernización del Código del Trabajo.

La interpretación y aplicación de los derechos de la maternidad debe practicarse en plena consideración de la integralidad del ordenamiento jurídico apreciado en su totalidad, coincidente siempre también con las directrices internacionales correspondientes. Esto, según el elemento sistemático de la interpretación normativa. Por su parte, el tenor literal de la ley, a través de la exégesis, es sin duda uno de los factores primordiales cuando se trabaja sobre la interpretación del derecho. Para una mejor comprensión y medición a nivel global, debemos contrastar la protección del sujeto de derecho en la presente legislación y adecuarla a las tendencias

innovadoras en esta materia propuestas por la OIT y diferentes autores, con el objetivo de alcanzar una mayor protección de los derechos laborales.

La presente investigación aborda el estudio de aquellos factores que permitirían el desempeño de la mujer tanto en su calidad de trabajadora como en su papel de madre. Pero además, facilitar su vida laboral enfocando la legislación y el aparato estatal para que pueda ejercer sus derechos sindicales sin limitaciones. Se toman en cuenta tres factores: la mujer como fuerza laboral en constante crecimiento, la brecha de remuneraciones que existe entre mujeres y hombres, y los mitos que existen respecto de la contratación de mano de obra femenina.

De acuerdo al enfoque sugerido, el objetivo específico se centra en lograr adecuar la normativa laboral conforme a las exigencias del mundo de hoy, extendiendo la comprensión que se debe tener del derecho laboral como herramienta para disminuir la vulnerabilidad social que puedan experimentar las mujeres. Como dice Gamonal (2009, P. 71): “Los ciudadanos ejercen y experimentan su calidad de vida en el lugar de trabajo. Las relaciones laborales son un excelente parámetro para medir la calidad de vida y el grado de desarrollo de una sociedad determinada”. Como respuesta a la problemática, la visión que entregamos en el presente estudio propone equilibrar y distribuir derechos y obligaciones relativos a la maternidad a través de la aplicación del principio de corresponsabilidad parental, reconociendo que el otro progenitor tiene un rol activo en el debido cuidado de los hijos comunes. El hombre debe asumir sus responsabilidades como padre y es

deber del Estado generar las condiciones para aquello- en una sociedad en constante evolución que requiere un compromiso compartido en las tareas del hogar, lo que permitiría superar las situaciones de vulnerabilidad social de la madre y como resultado, de la familia.

Resultados

1. Equilibrio entre equidad de género y eficacia económica

Las políticas públicas deben cumplir una serie de fases para que finalmente puedan construir estrategias que consideren la problemática de la modernización de las leyes laborales referentes a la maternidad. En base a ello, y como señala Bru (2014), se debe identificar el porqué de la política pública. Al respecto, nos encontramos con marcos políticos o directrices políticas que deben ser conciliadas: la igualdad de género y la eficacia económica. La igualdad de género pretende promover la corresponsabilidad entre hombres y mujeres en las obligaciones del hogar y del trabajo, mientras que la eficacia económica se relaciona más con el crecimiento económico, la flexibilidad del mercado laboral y la demografía. Además, las políticas públicas se ven influenciadas por la ideología política del gobierno de turno: la ideología conservadora es más partidaria de la eficiencia económica, mientras una ideología más progresista apoya la igualdad de género y la corresponsabilidad. Por cierto, las directrices internacionales en la materia recomiendan compensar más hacia la igualdad de género.

Profundizando, Halpern (2011) comprueba que cualquier menoscabo que atente contra las leyes laborales referentes a la protección de la maternidad provoca perjuicios en la relación laboral, con importantes daños colaterales sociales y culturales, especialmente en la igualdad de oportunidades, en la equidad de género, en la corresponsabilidad parental, en el libre acceso al trabajo y en los derechos fundamentales de la misma madre y también del hijo. Todo esto tiene directa injerencia en la provocación de factores de riesgo que pueden llevar a situaciones de pobreza y de vulnerabilidad en la sociedad desde un enfoque de derechos.

Es posible señalar la coexistencia de la equidad de género y la eficiencia económica en las políticas públicas y que de hecho, ésta es positiva para el mercado y la protección de los derechos laborales. En el estudio de la Revista de Actualidad Jurídica (Universidad del Desarrollo, 2011) se puede constatar la coincidente relación entre los beneficios sociales relacionados con la maternidad y la menor o mayor tasa de empleabilidad femenina. A mayor protección, más mujeres en el mundo laboral, y no al contrario, como algunos pudieran pensar. Se sostiene en el derecho internacional del trabajo que la tutela maternal no sólo incumbe al derecho del trabajo sino que también al derecho de la seguridad social. La tendencia es a compartir la responsabilidad familiar y el cuidado de los hijos entre los distintos miembros de la familia, pero también entre el Estado y la sociedad. Un equilibrio entre estos dos postulados estimula el uso óptimo del capital humano de los padres (especialmente las mujeres), incrementando la productividad al reducirse el absentismo, y también mejora el de-

sempañ, produce ahorro derivado de la mayor permanencia y menor rotación en el empleo, disminuye el estrés y permite tener un menor gasto sanitario al gozar de mejor salud los padres y los niños.

2. Conciliación entre trabajo y familia

Es imperioso contar con un sistema que permita compatibilizar los roles familiares, laborales y también personales, y que además proponga e incentive un cambio cultural en el país. La tendencia actual se encauza hacia la gestión compartida del hogar, la conciliación entre hombres y mujeres del cuidado de los hijos y la participación en el mundo laboral a través de políticas gubernamentales de corresponsabilidad parental que procuren el cambio normativo, intentando con ello también la transformación de la mentalidad colectiva. Es por ello que las normas de protección a la maternidad no sólo corresponden a derechos en favor de la madre sino que también, aunque en escasas ocasiones, en beneficio del padre. Como plantea Bru (2014), el modelo de familia basado en el varón sustentador va desapareciendo, dando paso a nuevas creaciones sociales de índole familiar (cohabitación, familias monoparentales, etc.).

Las medidas de conciliación de la vida familiar y laboral deberían aplicarse tanto a las mujeres como a los hombres. En nuestro país, la desigualdad del derecho laboral radica en que los beneficios a las mujeres están supeditados al número de trabajadoras en una determinada empresa (derecho a la sala cuna). Esto puede provocar la discriminación y menor demanda de trabajo femenino. Debido a

ello es necesario crear las condiciones de aprendizaje y diálogo sobre el involucramiento de los hombres en las responsabilidades familiares para el bienestar de los hijos y la igualdad de género.

El Programa sobre las Condiciones de Trabajo y Empleo de la OIT entrega ciertas herramientas a la hora de aplicar medidas de conciliación de la vida laboral y familiar, como la inversión en infraestructura pública básica, que contribuye a atenuar las tensiones entre trabajo y la familia. El derecho a sala cuna es una herramienta perfecta en este sentido, aunque debería adaptarse a las necesidades de los padres trabajadores desde el punto de vista de los costos y el horario de funcionamiento que muchas veces no se condice con el horario laboral.

Las responsabilidades familiares, según una encuesta realizada por la OIT-PNUD en Chile, denominada “Trabajo y familia: hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social. Santiago de Chile” (2009), indica que el empleo de las mujeres se ve obstaculizado por el cuidado de los hijos. Se desprende que el 70% de las mujeres inactivas desearían tener un trabajo remunerado, pero no pueden por el motivo mencionado. Además, la OIT señala que las políticas referidas a la vida laboral y familiar son elementos de activación del trabajo pues fomentan el empleo de la mujer y la reducción de la pobreza infantil. Estudios realizados en la Unión Europea han señalado un aumento del PIB como consecuencia de los beneficios económicos que acarrea la eliminación de las diferencias de género en el empleo. Similar situación se produce en América Latina.

Otra herramienta posible implica flexibilizar el trabajo parcial sin castigar la remuneración del trabajador o trabajadora. En el derecho comparado, países como Finlandia o Portugal establecen el derecho a solicitar al empleador un trabajo flexible con horario reducido, fomentando la inclusión de los hombres en las obligaciones del hogar y el cuidado compartido de los niños.

3. Madre trabajadora, derechos maternos y sindicalización

La OIT indica que en América Latina la negociación colectiva ha demostrado ser la herramienta de equilibrio entre el trabajo y la vida familiar. La gran mayoría de las cláusulas de los contratos colectivos de trabajo abordan la protección de la maternidad. En este sentido, podemos deducir que la sindicalización de la madre trabajadora es el principal motivo de cambio en la legislación laboral. El Estado debe ser el ente que incentive la participación de la mujer en esta actividad, relegando la especialización de los roles de género a una costumbre de antaño para avanzar en un nuevo equilibrio familiar basado en la igualdad de género adecuada a la situación actual del país. Sin embargo, la escasa adaptación del Estado en esta materia provoca situaciones de desigualdad cuando se considera el tiempo disponible para ejercer los derechos sindicales entre las mujeres trabajadoras.

Asimismo, el ordenamiento laboral tiene aún una importante diferenciación de género que propicia la desigualdad, ya que hace una distinción sexista y obliga a los trabajadores a elegir entre sus hijos y

el ejercicio de sus derechos sindicales. El objetivo debe encauzarse en avanzar hacia la igualdad de género, resguardando a la madre trabajadora y logrando con ello una eficiente protección de los niños.

Al ser un problema cultural, educacional y de políticas de Estado, mantener normas que puedan ocasionar la discriminación laboral de las madres trabajadoras no contribuye a la superación de la pobreza y mucho menos a la eficacia de las políticas enfocadas a las jefas de hogar. Utilizando la normativa laboral y, específicamente, el derecho como disciplina normativa, podemos lograr cambios que reduzcan la discriminación sexual en el empleo que experimentan las mujeres día a día.

Conclusiones

Ante el escenario descrito, con una legislación laboral de posturas arcaicas en las relaciones de familia y que insiste en el concepto de hombre proveedor y mujer encargada del cuidado de los niños y familiares enfermos, se hace necesario generar condiciones jurídicas, sociales y económicas que tiendan a revertir la vulnerabilidad que actualmente aqueja a la mujer chilena.

Las condiciones jurídicas necesarias se deben establecer de acuerdo con un doble objetivo: por un lado, reestructurar los derechos de la maternidad en materia laboral, buscando entregar estos derechos tanto a la madre como al padre, o incluso a familiares cercanos, quienes, en definitiva, expandan la titularidad de los derechos de la maternidad en las relaciones laborales. Y como segundo objetivo, la le-

gislación laboral debe aplicar soluciones a los conflictos que estén, a su vez, inspiradas en las tendencias internacionales, como la corresponsabilidad parental y equidad de género. La satisfacción de los derechos maternales no debe darse bajo requisitos numéricos que promuevan la no contratación de mujeres.

Respecto de las condiciones sociales, el Estado es quien tiene la tarea de promocionar un rol del hombre en la sociedad chilena que no sea sólo el de padre proveedor. Las políticas públicas deben apuntar en dicho sentido. La misma comunidad internacional avanza entendiendo las relaciones de familia como una institución en constante evolución donde el machismo ya no tiene cabida. Además, se concibe que este es el momento de aliviar la gran carga de la mujer como madre, cuidadora del hogar y trabajadora. La tarea de la sociedad es promover mejores y mayores oportunidades laborales para la mujer, garantizando el pleno ejercicio de sus derechos laborales y sindicales, conciliando tanto la vida familiar como la laboral y profesional.

Los derechos de la maternidad también deben establecerse en consonancia con las necesidades económicas del país y del sector productivo en específico, procurando que el financiamiento e inversión en infraestructura pública básica (por ejemplo, sala cuna) sea tripartito entre todos los involucrados: Estado-empresa-familia. Dicho de otra forma: mientras continúe siendo facultad del empresariado otorgar ciertos derechos a la maternidad, no mejorarán las posibilidades de empleo para la mujer. La directriz es lograr que al momento de contratar a un hombre o a una mujer se consideren aspectos relacio-

nados con su idoneidad profesional más que con el mayor o menor gasto que pudiese generar dicha contratación.

Finalmente, es importante señalar que nuestra legislación sufre de pobreza por la falta de capacidad para entender los derechos humanos como un todo uniforme, los que deben ser necesariamente cumplidos. En el Derecho Constitucional se distingue entre los derechos de primera, segunda y tercera generación (incluso cuarta y quinta en la actualidad) de acuerdo a su naturaleza y contenido. Algunos proponen, justificadamente, por lo demás, la existencia de umbrales mínimos de cumplimiento de los derechos humanos con el fin de evitar situaciones de pobreza, avanzando en su erradicación. Sin embargo, frente a esto se considera que al menos los derechos de primera generación (derecho a la vida, la igualdad, entre otros) y gran parte de los de segunda generación (salud, educación) tienen una aplicación absoluta y no se concibe su cumplimiento a medias: o se cumplen o no se cumplen. Por este motivo no podemos hablar de umbrales “mínimos” respecto a ellos. No podríamos proponer un umbral mínimo del derecho a la vida porque se vive o no se vive, y tampoco se puede establecer un mínimo de vida. El objetivo de esta investigación es lograr un grado de comprensión en torno a que los derechos humanos deben protegerse día a día, mejorando, evolucionando y pretendiendo obtener la mayor protección posible en directa consonancia con el desarrollo de la sociedad.

El Estado debe ampliar la mirada que tiene respecto de la pobreza, pues no es una problemática que se deba analizar aisladamente, ni tampoco un problema que se

solucione fácilmente. Una visión acotada provoca que el Estado no sólo sea ciego al creer que cumple los objetivos para combatir la pobreza sino que también genera la idea en la sociedad civil de que se está logrando el bien común. En este ejercicio se instala la falsa idea de que los pobres tienen todas las posibilidades de conseguir una mejor calidad de vida. La lucha contra la pobreza es un campo especializado y multidisciplinario que se combate con educación respecto a los derechos humanos, crecimiento económico vinculado a una correcta distribución de las riquezas y oferta laboral, pero también derechos laborales efectivos, derechos humanos realmente protegidos.

Los derechos de la maternidad, como también los derechos sindicales, deben ser expuestos o entregados al ciudadano común de forma clara, sin discriminaciones y por sobre todo, sin limitaciones. Cuando no existe claridad y certeza en el cumplimiento de los derechos nos encontramos con situaciones de vulnerabilidad, pero también con la oportunidad propicia para que estos derechos sean violentados. Cuando un Estado se preocupa solamente del crecimiento económico y se olvida de adecuar sus instituciones para promover el desarrollo social, encontramos situaciones de pobreza.

La normativa laboral que regula el área donde el ser humano pasa la mayor parte de su tiempo no debe ser ajena al problema sino que tiene que predecir cualquier contexto de vulnerabilidad o posibilidad de aquello. El derecho laboral es históricamente un precursor de medidas que buscan eliminar situaciones de vulnerabilidad y violación de derechos. Por lo mismo, no es comprensible que en la actualidad encontremos desaciertos de esta especie y que se pierda la claridad al enfrentar derechos maternales, sindicales y de la niñez.

Bibliografía

- **Bru, E., 2014.** Conciliar trabajo y familia: ¿ilusión o realidad? Políticas de conciliación laboral y familiar en Noruega y Cataluña, España.
- **Caamaño, E., 2011.** Pasado, presente y futuro de la situación jurídica de la mujer trabajadora. En Cincuenta Años de la Sociedad Chilena de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Legal Publishing Chile, Santiago.
- **Comunidad Mujer, 2016.** Mujer y trabajo: Sala cuna, un derecho para madres y padres trabajadores. Serie Comunidad Mujer N° 35.
- **Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2003.** Opinión consultiva OC-18-03 solicitada por México.
- **ENCLA (Encuesta Laboral), 2012.** Una mirada a la realidad laboral de trabajadoras y trabajadores, Informe de resultados Séptima Encuesta Laboral, Dirección del Trabajo, Departamento de Estudios de la Dirección del Trabajo, Santiago.
- **Gamonal, S., 2011.** La autonomía colectiva en el derecho laboral chileno: eficacia y modalidades de regulación. En Cincuenta Años de la Sociedad Chilena de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Legal Publishing Chile, Santiago.
- **Gamonal, S., 2009.** El daño moral en el contrato de trabajo. Editorial Legal Publishing, Santiago.
- **Halpern, C., 2011.** La mujer en el trabajo y la familia: roles. Revista Actualidad Jurídica, Ediciones Universidad del Desarrollo, Santiago, N° 24.
- **Hermosilla, J., 2013.** Responsabilidades familiares conforme a compromisos internacionales adquiridos por Chile. Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas [inédita], Universidad de Chile, Santiago.
- **Organización Internacional del Trabajo y Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo, 2013.** Trabajo decente y cuidado compartido: hacia una propuesta de parentalidad.
- **Organización Internacional del Trabajo, 2011.** Conciliación del trabajo y la vida familiar. Consejo de Administración, sección de Formulación de Políticas, segmento de Empleo y Protección Social, Ginebra.
- **Peña C., 1996.** Sistema Jurídico y Derechos Humanos, Cuaderno de Análisis Jurídico. Universidad Diego Portales, Santiago.
- **Umbrales Sociales para Chile, 2013.** Una nueva mirada sobre la pobreza. Fundación Superación de la Pobreza.



CONSTRUCCIÓN SOCIAL DEL RIESGO DESDE ZONAS RURALES DE LA COMUNA DE PUTRE, REGIÓN DE ARICA Y PARINACOTA

Daniela Patricia Aragón Urtubia¹, Universidad Alberto Hurtado

Resumen

El presente estudio describe la construcción social del riesgo desde la percepción de los habitantes de la comuna de Putre, región de Arica y Parinacota, quienes conviven con riesgos hidrometeorológicos anuales causados por las lluvias estivales, reconocidas territorialmente como lluvias altiplánicas.

Para su desarrollo se utilizó una metodología cualitativa, aplicando entrevistas en profundidad. Instrumento que permitió conocer las capacidades y vulnerabilidades identificadas por personas que habitan en áreas rurales y aisladas. Los datos recopilados fueron analizados mediante el Método de Análisis de Vulnerabilidades y Capacidades (AVC).

Para lo anterior, se trabajó desde el modelo de Presión y Liberación del riesgo, que comprende la vulnerabilidad como factor potenciador del contexto de riesgo, lo que expone a las comunidades a desastres. Desde esta mirada, se percibe al riesgo como una construcción social que comprende entre amenaza y vulnerabilidad, pudiendo mitigarse a partir del fortalecimiento y creación de capacidades individuales y comunitarias.

En sus resultados, se destacan las subcategorías de análisis de recursos sociales, resiliencia y participación. Por ejemplo, en las áreas rurales, en las entrevistas se indicó que durante post emergencia despliegan varias prácticas, entre las que destacan su preparación ante lluvias. En cambio, en el área urbana expresaron que la presencia de instituciones públicas y la edad avanzada, son causas de la ausencia de acciones comunitarias preventivas. El estudio espera contribuir a la gestión del riesgo, gracias a los datos históricos y experiencias de vida recolectadas, factores relevantes en los planes de acción atingentes al contexto territorial.

Palabras Claves: riesgos, percepción, capacidades, vulnerabilidad y gestión.

¹ Ingeniero Ambiental. Artículo basado en tesis "Construcción Social: Vulnerabilidades y Capacidades, ante Riesgos de Desastres Hidrometeorológicos en la comuna de Putre, Región Arica y Parinacota". Para optar al grado de Magíster en Gobierno Políticas Públicas y Territorio de la Universidad Alberto Hurtado, Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Directora de Tesis: Mg. Natalia Hernández Mary. Santiago de Chile, 2017.

Introducción

La construcción social del riesgo revalora las capacidades e identifica las vulnerabilidades de las personas relacionadas a amenazas que impactan continuamente sus medios de vida. Este enfoque, permite conocer las estrategias desplegadas por los habitantes de la localidad de Putre, quienes cada año experimentan riesgos producto de las lluvias estivales. Por lo anterior, cabe preguntarse cuáles son las capacidades y vulnerabilidades que identifican los miembros del comité de protección civil y los dirigentes vecinales ante posibles desastres hidrometeorológicos. En la investigación a fin de dar respuesta a esas interrogantes, se conoció la construcción social del riesgo ante desastres hidrometeorológicos, mediante la percepción de capacidades y vulnerabilidades. Para ello, se identificaron vulnerabilidades y se reconocieron capacidades ante posibles desastres, a través de la descripción de medios de subsistencia, bienestar, autoprotección, protección social y gobernanza, finalizando con su descripción.

Para el alcance de los objetivos, se utilizaron las categorías del Método de Análisis de Vulnerabilidades y Capacidades² (AVC), comprendido desde el modelo de presión y liberación de los riesgos. Esto permitió entender las capacidades y vul-

nerabilidades de los entrevistados desde la comprensión de su hábitat.

En los resultados, se visualizó una serie de prácticas comunitarias y experiencias desde las áreas rurales, donde se generaba resiliencia y adaptación al medio, como característica de las personas y la comunidad.

Este estudio pretende ser un material complementario en el trabajo del gobierno local, pudiendo ser parte de un enfoque multidisciplinario, para sensibilizar y promocionar una cultura de reducción y prevención de riesgos ante desastre hidrometeorológicos.

Marco Teórico

Putre es un territorio con alta presencia de factores relacionados a riesgos, que podrían afectar a su comunidad, vinculados a amenazas naturales y antrópicas. Por ejemplo, el fenómeno del invierno Altiplánico³, produce un aumento de las precipitaciones, pudiendo provocar riesgos de inundación, desplazamiento, remoción de masa, entre otros (Ilustre Municipalidad de Putre, 2014).

² El Método de Análisis de vulnerabilidades y capacidades, será abreviado ahora en adelante como AVC.

³ Lluvias Estivales, conocido popularmente como "Invierno del Altiplano Chileno", en las cuales se generan chubascos y precipitaciones, tempestades eléctricas, granizos, nevadas, durante los meses de diciembre a marzo en la Cordillera de los Andes. (Bravo Flores, 2002)

En procesos participativos de Conaf, acerca de la Estrategia Nacional sobre Cambio Climático y Recursos Vegetacionales, personas aymaras indicaron presenciar la variabilidad climática sufrida, mediante la siguiente cita: “En pleno diciembre del año pasado, tuvimos escarchas y nos quemaron las chacras” (Arica Mía, 2016). Por este motivo se intuyó que los habitantes de Putre perciben el riesgo a partir de afecciones anuales, considerando al invierno altiplánico como la principal causa de pérdidas agrícolas y ganaderas.

Asimismo, la Fundación Superación de la Pobreza (2016), indica que el recurso hídrico es un factor relevante para la preservación del paisaje altiplánico y de precordillera, reconociendo que la geografía y biodiversidad de la región poseen un gran potencial de desarrollo turístico.

“Intersección de dos fuerzas opuestas: los procesos generadores de vulnerabilidad por un lado y exposición física (Amenaza) por el otro. Comprendiéndose como un cascanueces, con mayor presión en la población que surge con diversos grados de vulnerabilidad e impactada por amenazas. El concepto sobre liberación se incorpora para explicar la reducción del desastre: por consecuencia atenuando la presión, la vulnerabilidad tiende a reducir”

(P. 28).

Según lo señalado, la reducción de desastres se consigue mitigando la vulnerabilidad. Por lo tanto, el fomento de capacidades comunitarias reduce los riesgos, permitiendo minimizar la exposición a entornos vulnerables.

Del mismo modo, las precipitaciones estivales son observadas como un elemento importante para el desarrollo territorial.

La Comprensión del riesgo de desastres, es entendida desde una perspectiva social. Lavell (2000) indica que en el Paradigma Social o de vulnerabilidad se establece que los desastres son causados por el tipo de modelo de desarrollo de las sociedades. La exposición al riesgo desde este enfoque es ocasionado por fallidas planificaciones del ámbito social, económico y político.

El enfoque sobre vulnerabilidad es complementado por el Modelo de Presión y Liberación de los desastres (PAR), donde Blaikie, Cannon, Davis y Wisner (1996), proponen entender las causas de las catástrofes, como una:

Complementando lo anterior, García (2005) postula que los riesgos de desastres son construidos socialmente y están asociados a percepciones, vulnerabilidad y desigualdad. Indica además que el “riesgo es un conjunto de conocimientos y aceptación, dependiente de la percepción que se tenga de él. La percepción del riesgo es entonces un proceso social y en sí mismo una construcción cultural” (p.16).

De esa manera, la gestión local de reducción de riesgos de desastres⁴-(GRRD), se entiende como una estrategia integral para el Desarrollo Sostenible, que busca

crear comunidades resilientes mediante la promoción de sus recursos y capacidades. La GRRD es comprendida por Lavell (2003) como:

“Un proceso social complejo, cuyo fin es la reducción o la previsión y control permanente del riesgo de desastre en la sociedad, integrada al logro de pautas de desarrollo humano, económico, ambiental y territorial sostenibles. Admite, en principio, distintos niveles de coordinación que van desde lo global, integral, lo sectorial y lo macro-territorial hasta lo local, lo comunitario y lo familiar”

(P. 30).

De esta manera, la GRRD se construye en relación con los procesos vividos y con la promoción de una cultura resiliente. Del mismo modo, las instituciones deben propiciar la participación activa y establecer colaboraciones técnicas y civiles, tomando como base el ciclo de Gestión del Riesgo (Ver Anexo 1).

Caritas (2015) destaca que la apropiación por parte de la comunidad es primordial en la comprensión del componente local de la Gestión del Riesgo, entendiéndose ésta como una instancia diferente a la gestión municipal. Es así como se da a conocer que existen procesos originados a nivel local por las comunidades, tornándose importante en su valoración popular y prácticas preventivas en reducción de Desastres.

La Gestión del Riesgo, en sus diferentes esferas de acción, produce una organización de diversos actores y recursos en fases interdependientes (antes, durante y después). En el estudio se observó a las personas desde sus capacidades y contextos vulnerables en torno al antes, durante

y después del ciclo del riesgo, permitiendo comprender de mejor forma su organización.

A continuación, se profundiza en cómo se construye el riesgo socialmente, en cuáles son sus componentes y sus enfoques.

La construcción social del riesgo es comprendida desde el dinamismo de los riesgos, donde vulnerabilidades y capacidades hacen que las personas y comunidades le den diferentes significados. Del mismo modo, Lavell (2003) señala que los riesgos se encuentran sujetos a análisis objetivos y subjetivos, lo que en GRRD implica tomar decisiones en ambos aspectos.

En ese aspecto, García Acosta (2005) indica que el riesgo es percibido de desigual forma en todas las sociedades, a pesar de tener amenazas similares. Esta variabilidad, se debe a que es el ser humano el que elige distinguir lo que es y no es peligroso, aceptando sus implicancias. Además, agrega que “el riesgo no es un ente material objetivo, sino una elaboración, una

⁴Gestión de Reducción de Riesgos de Desastres, será abreviado ahora en adelante como GRRD.

construcción intelectual de los miembros de la sociedad, que se presta particularmente para llevar a cabo evaluaciones sociales de probabilidades y valores” (p.15) Los aspectos anteriores, demuestran la importancia del rol de la comunidad en el

reconocimiento de los peligros latentes. Desde esta perspectiva, Thomas (2011) indica que la construcción social del riesgo debe estar implícita en las políticas de desarrollo, destacando que:

“Es fundamental reconocer el rol del Estado y la sociedad alrededor de las condiciones que definen la vulnerabilidad social de las poblaciones. La concepción y percepción social del riesgo y la forma de la vulnerabilidad se materializan en una política pública, resulta esencial para la generación o no de divergencias y contradicciones entre las prioridades económicas de la sociedad y de las condiciones seguras de las comunidades”

(P. 137).

Lo mencionado en los párrafos anteriores, dan cuenta que los autores reconocen el rol de las sociedades en la construcción del riesgo, donde el sentido de sus percepciones y experiencias forman parte de su habitar.

Complementando lo anterior, el AVC permite comprender la construcción social del riesgo mediante el análisis de capacidades y vulnerabilidades. Este enfoque recopila información territorial y sus amenazas, diagnosticando los riesgos y capacidades comunitarias (Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, 2006). Bajo este

modelo se utilizaron los siguientes criterios de análisis: medios de subsistencia, bienestar de las personas, autoprotección, protección social y gobernanza. A continuación, se explicarán cada uno.

1. Medios de subsistencia o capacidad de resistencia: son activos utilizados por las personas para enfrentar los riesgos. Capacidades que al ser fortalecidas minimizarán vulnerabilidades.

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura al respecto (2006) explica que:

“Un medio de vida se compone de las capacidades, activos (tanto recursos materiales como sociales) y actividades necesarias para vivir. Un medio de vida es sostenible cuando puede afrontar y recuperarse de rupturas y caídas bruscas, y mantener sus capacidades y activos tanto en el presente como en el futuro sin socavar las bases de recursos naturales”

(párr.5).

A diferencia de la definición anterior, Kaztman y Filgueira (1999) distinguen entre los recursos y los activos, señalando que “los recursos transitan a activos a medida que permiten el aprovechamiento de oportunidades ofrecidas por el mercado, Estado o sociedad” (p.8). De manera que, personas y comunidades tienen diversos recursos, pudiendo ser activados mediante el acceso a una estructura de oportunidades y resiliencia a situaciones adversas. Igualmente, estos autores indican que: “El nivel de vulnerabilidad de un hogar se refiere a su capacidad para controlar las fuerzas que lo afectan, depende del control de activos y de recursos requeridos para el aprovechamiento de oportunidades que brinda el medio donde se desenvuelve” (Kaztman & Filgueira, 1999). En este sentido, personas, hogares y comunidades enfrentan mejor los riesgos estando empoderadas y vinculadas a una estructura de oportunidades.

No existe una sola categoría de activos que baste para alcanzar la sostenibilidad comunitaria. Más bien, es una diversidad que, en conjunto, permite alcanzar resiliencia y empoderamiento. La Organización de Estados Americanos (OEA, 2015) los comprende y agrupa de la siguiente manera.

a) Activo Humano: habilidades, conocimiento y capacidades de trabajo.

b) Activo Social: vínculos y redes con individuos, instituciones o agrupaciones desde la confianza, reciprocidad e intercambio.

c) Activo Natural: riqueza natural, paisajística y bienes comunes de los territorios.

d) Activo Físico: bienes necesarios para el desarrollo económico, social y cultural.

e) Activo Financiero: ahorros, salarios, remesas o transferencia estatal.

2. Bienestar de las personas: la Fundación Superación de la Pobreza (2013) comprende el bienestar como mínimos satisfactorios para mejorar la calidad de vida. Estos ámbitos son los que se explicarán en los siguientes párrafos:

a) Educación: proceso de fortalecimiento de capacidades cognitivas, habilidades, valores, costumbres, físicas y emocionales. Es el fortalecimiento del capital humano y social.

Romero y Albornoz (2013), indican que la educación es base para enfrentar los riesgos. Sin embargo, actualmente se reduce a prácticas de comportamiento y sus establecimientos son usados como recurso físico en etapa de respuesta. En cambio, en GRRD se concibe de la siguiente manera:

“El rol de la educación formal e informal es importante, debe contribuir a generar sensibilidad, debe anteceder la preocupación por acceder a información, conocer acciones necesarias e iniciar procesos de preparación; imprescindibles para disminuir vulnerabilidad de la población local”

(Pp. 522 - 523).

b) Trabajo: acción creativa, preserva identidad, despliega solidaridad, utiliza experiencia organizativa y saber popular, satisface necesidades individuales y colectivas (Max - Neef, 1998).

c) Hábitat: asentamiento territorial, refugio, permite trasladarse, interactuar y conectarse.

d) Salud: estado de bienestar físico, psicológico y social que permite el desarrollo de la vida.

e) Participación: ser parte de algo, inclusión en espacios sociales, en procesos significativos, siendo parte en decisiones que atañen directamente.

3. Autoprotección: se entendió en relación con la subsistencia y medios de personas y familias, frente a riesgos para proteger su hogar y comunidad. La Dirección General de Programación Multianual del Ministerio de Economía y Finanzas del Perú (2006), señala tres factores necesarios a analizar como:

a) Grado de Exposición: comprendido como riesgo latente. Es la proximidad de una población a una amenaza. Los entornos riesgosos se ubican en contextos vulnerables, donde sus habitantes cuentan con pocos recursos y es considerado como factor activador del desastre.

b) Fragilidad: particularidades del territorio relacionadas a tipo, cantidad y calidad de recursos, característica de los activos que conforman los medios de vida de hogares y comunidades.

c) Resiliencia: capacidad de recuperación frente a un desastre, expresado desde la adaptación y absorción del impacto. En relación con lo anterior, Alborno y Rodríguez (2013) opinan que las organizaciones de Putre son recursos sociales de acción colectiva y resiliencia comunitaria.

4. Protección Social: comprendida como un derecho. El Art N°1 de la Constitución chilena señala, “Es deber del Estado dar protección a la población y familia” y salvaguardar el desarrollo del individuo y de la sociedad. Asimismo, Mendizábal (2015) expresa que los beneficios estatales deben ser suficientes y otorgados oportunamente, y entregados desde la etapa preventiva. Por lo demás, las instituciones chilenas han dado respuesta al derecho constitucional, mediante el sistema nacional de emergencias y protección civil, donde destacan las etapas del ciclo de GRRD, las que son: construcción, planificación, contingencia y emergencia (Revisar ANEXO N°2 y N°3).

La protección social ante emergencias conlleva análisis situacional de las comunidades, donde servicios públicos, privados y la sociedad civil conforman una red de colaboración en GRRD. En el contexto de la región de Arica y Parinacota, la Fundación Superación de la Pobreza (2016) refiere que a través del Plan de Desarrollo de Zonas Extremas – Pedze⁵, se han construido diferentes estructuras mitigadoras de riesgo, como: conexión vial y sistema sanitario.

⁵ Plan de Desarrollo de Zonas Extremas, ahora en adelante Pedze. Plan especial de intervención del Gore, reconoce la existencia de brechas que condicionan el desarrollo de los territorios, que para ser mejoradas requieren de políticas especiales de intervención (Gobierno Regional, 2017).

5. Gobernanza: es la apropiación comunitaria. El AVC lo define como un proceso de aplicación de la soberanía popular. En GRRD existen espacios de análisis de riesgos locales, instancias que contribuyen a una adecuada protección social (Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, 2006). Incluso la Organización de las Naciones Unidas (2015) en GRRD, expuso como eje prioritario el fortalecimiento de la gobernanza. Igualmente, el Marco de Sendai faculta a gobiernos locales, diseñar sistemas reguladores y financieros coordinados con la sociedad civil.

Además, Albornoz y Rodríguez (2013) señalan que las políticas chilenas en reducción de desastres tienen pendiente la inclusión ciudadana, porque su lógica es actuar reactivamente e impedir trabajar en conjunto con la comunidad en etapas preventorias y mitigadoras. En concordancia a la situación chilena, se entiende la política desde las instancias de coordinación territorial.

a) Plan de protección civil: regulador de la estructura institucional sobre gestión del riesgo en diferentes niveles. Su objetivo es responder ante posibles emergencias o desastres. Por lo tanto, cuenta con instancias participativas de planificación. Por un lado, está el Comité de Protección Civil, que coordina a públicos y privados, presidido por la autoridad local del Ministerio del Interior que está facultado para fijar normas relacionadas a GRRD. Por otro, existe el Comité de Operaciones de Emergencia (COE), que se constituye en la etapa de emergencia, encargado de la logística, conectividad, coordinación y comunicación (Onemi, 2002).

1. Metodología

Con el propósito de responder a la pregunta de investigación y a los objetivos instaurados, se trabajó mediante una investigación de indagación cualitativa (Taylor & Bogdan, 1992), que permitió estudiar un territorio específico y comprender las percepciones de los miembros del comité de protección civil y líderes vecinales de la comuna de Putre. Sujetos implicados en el objeto de estudio relacionado a riesgo hidrometeorológico (Precipitaciones Estivales).

La pregunta se planteó a través de la construcción social del riesgo, desde las capacidades y vulnerabilidades que poseen las personas ante peligros hidrometeorológicos, permitiendo indagar en experiencias pasadas, presentes y futuras, en relación a la percepción que aportan los informantes sobre los riesgos.

A continuación, se presentan características del estudio, muestra, técnicas de producción y análisis de datos.

1.1. Características del Estudio de Caso

La comuna de Putre pertenece a la Región de Arica y Parinacota, tiene una superficie de 5.902,5 km². Además, se inserta en la provincia de Parinacota, encontrándose entre dos pisos ecológicos de precordillera (2500 a 4000 msnm) y altiplano (sobre 4000 msnm). Un 70% de la comuna corresponde a áreas protegidas (Parque

Nacional Lauca, Reserva Nacional Las Vícuñas y Monumento Nacional Salar de Surire, Ilustre Municipalidad de Putre, 2014).

La población comunal, según el Censo 2017, es de 2765 habitantes (711 mujeres y 2054 hombres) (INE, 2018). En estadísticas sobre pobreza, tiene un índice de 22,5% de población bajo la línea de la pobreza por ingreso y un 58% en pobreza multidimensional (MDS, 2016).

Putre, además, se encuentra expuesta a amenazas como precipitaciones estivales, con riesgos de inundación, socavones, corte de caminos y comunicación.

1.2. Selección de Participantes

Uso de muestra intencionada (Flick, 2007). Debido a la pregunta de investigación se delimitó la muestra a participantes del comité de protección civil y líderes vecinales. Su selección se debió al su conocimiento territorial y relaciones. Se utilizaron dos escalas de estudio, la unidad de observación, conformada por dirigentes sociales y representantes institucionales, y la unidad espacial de análisis, referida a la comuna de Putre y localidades de Tignamar y Belén, territorios expuestos a precipitaciones estivales (lluvias altiplánicas).

1.3. Caracterización Muestra

Separada en dirigentes sociales de localidades rurales y urbanas. Además, fue compuesta de dos representantes municipales (participantes del comité de ope-

raciones de emergencias), dos personas de la APR y seis dirigentes pertenecientes a JJVV, a la Comunidad Indígena y al Club de Adulto Mayor.

1.4. Técnicas de Producción de Datos

Se planteó una estrategia en relación con los tipos de participantes (Flick, 2007), creando instrumentos que respondieron a las necesidades de los entrevistados. A continuación, se describe la entrevista interactiva semiestructurada, como una técnica que permite comprender las percepciones, describiendo oralmente su sentir y conocimiento del fenómeno a investigar (Mayan, 2001). En el instrumento se utilizaron preguntas abiertas considerando la información que se requería levantar, las que fueron grabadas, transcritas y analizadas. Igualmente, se armó una matriz de análisis de datos, sobre dimensiones de vulnerabilidad y capacidades, donde los datos fueron categorizados en función de vulnerabilidades y capacidades ante posibles riesgos. Los componentes utilizados son de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz y Media Luna Roja. Los cuales son: a) Medios de subsistencia, b) Bienestar de las personas, c) Autoprotección, d) Protección Social y c) Gobernanza. Para el análisis categorial se confeccionó una matriz de categorías y subcategorías, permitiendo ordenar y encontrar hallazgos en el estudio.

2. Resultados

El estudio se realizó por medio de la observación de conceptos del método AVC.

La pregunta se planteó en base a que los riesgos son una construcción social, instaurada desde capacidades y contextos de vulnerabilidad. La construcción social permitió resaltar las subjetividades, indagando en experiencias pasadas, presentes y futuras con relación al ciclo del riesgo. Las percepciones comunitarias, en tanto, fueron organizadas en capacidades y vulnerabilidades. Además, fueron analizadas en cinco categorías descritas en la metodología AVC: 1. Medios de subsistencia, 2. Bienestar de las personas, 3. Autoprotección, 4. Protección social y 5. Gobernanza; en las que se destacaron conceptos emergentes desde el discurso de los entrevistados.

2.1. Categoría Medios de Subsistencia y Capacidad de Resistencia, capacidades y vulnerabilidades

Se entiende en relación con cinco activos necesarios para el desarrollo de las comunidades. Kaztman y Filgueira (1999) indican que los recursos deben ser conectados a cierta estructura para que sean activados y sostenibles por las comunidades, satisfaciendo sus necesidades.

2.1.1. Subcategoría Activo humano

Se observaron diferencias entre lo rural y urbano. En lo rural, se relaciona a las personas que habitan los territorios, las que son participativas en la etapa de emergencia, y en la cual destacan a funcionarios públicos como parte de la comunidad activa y preparada (paramédicos y profesores). En contradicción al sector urbano, donde se conciben a las instituciones como principal recurso, debido a la cercanía. Además, percibieron una serie de vulnerabilidades en el ciclo de GRRD como la falta de preparación, capacitación y ayuda material (post emergencia). Conjuntamente, la institucionalidad local cuenta con una disminuida dotación profesional, donde surge duplicidad de tareas y avance en respuesta a emergencias. Cabe señalar además, que no cuentan con los recursos para el desarrollo de una GRRD a nivel local. A continuación, los conceptos saturados.

Tabla 1. Percepción del Activo Humano, Capacidades y Vulnerabilidades por sector rural y urbano

sub categoría	Participantes área rural	
	Vulnerabilidades (-)	Capacidades (+)
Activo humano	área rural	
	- Falta de diversidad etaria. - No cuentan con conocimiento para hacer frente a la emergencia. (Ej.: primeros auxilios) - Instituciones reactivas.	- Existencia de jóvenes que apoyan a otros. - Dirigentes comunicados con instituciones (etapa post). - Entrega de catastro de comunidad a autoridades. - Dirigentes conocen a encargado de emergencias municipal
	área urbana	
	- Falta de diversidad etaria. - Desconocen al encargado de emergencia municipal - No existen roles y preparación en el ciclo de GRRD - Instituciones reactivas.	- Visualizan a las instituciones activas (militares, carabineros y paramédicos) en etapa post. - Participan en instancias intersectoriales post emergencias (COE).

Fuente: elaboración propia.

2.1.2. Subcategoría Activo Social

En el área rural y urbana es percibido como una organización, con características solidarias y de reciprocidad, las que irrumpen en instancias que afectan a toda la comunidad. Desde lo rural expresaron que en etapa post emergencia, se unen y olvidan rencillas. Asimismo, la Institución municipal reconoció a la comunidad rural, debido a su organización post emergencia. De esta manera, el dirigente cumplió

un rol importante en el levantamiento del catastro preliminar y en la comunicación con el COE, con el fin de conseguir ayuda inmediata. Del mismo modo, la comunidad realiza limpieza preventiva de canales en época de precipitaciones.

Por consiguiente, se enseñan vulnerabilidades y capacidades, que emergen del discurso de las personas entrevistadas.

Tabla 2. Percepción del Activo Social, Capacidades y Vulnerabilidades por sector rural y urbano

sub categoría	Participantes área rural	
	Vulnerabilidades (-)	Capacidades (+)
Activo social	área rural	
	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de diversidad etaria en los socios. - Existencia de desconfianza entre dirigentes. - Alta población de adultos mayores. 	<ul style="list-style-type: none"> - Conocimiento de las organizaciones existentes en la localidad. - Organización y colaboración entre vecinos. - Reactivación en caso de emergencias y protección de bienes comunes. - Predominan acciones ancestrales de reciprocidad.
	área urbana	
	<ul style="list-style-type: none"> - Desconocimiento en el ciclo de GRRD. - Descoordinación en las etapas del ciclo de GRRD. - Falta de diversidad etaria en los socios. 	<ul style="list-style-type: none"> - Dirigentes se mantienen alerta y colaboran con los demás vecinos. - Acciones comunitarias para proteger bienes comunes (el cementerio y los canales).

Fuente: elaboración propia.

2.1.3. Subcategoría Activo Natural

Personas desde lo rural y urbano percibieron los bienes comunes como principal activo, por ejemplo, la flora, la fauna y el paisaje. Al mismo tiempo, expresaron que las lluvias estivales se convierten en problema cuando remueven lodo desde quebradas, arrasan la conectividad vial, dejan de nutrir los bofedales y afectan los canales de regadío. Sin embargo, las personas observaron que las precipitaciones cada año fluctúan, pudiendo provocar inunda-

ciones o sequías. Lo anterior, interfiere en el ciclo productivo ganadero y agrícola.

De igual manera, en el territorio existieron relatos históricos que hablan de un río caudaloso, que había provocado aislamiento e inclusive arrasó con poblados completos. En consecuencia, una tabla donde se visualizan capacidades y vulnerabilidades.

Tabla 3. Percepción del Activo Natural, Capacidades y Vulnerabilidades por sector rural y urbano

sub categoría	Participantes área rural	
	Vulnerabilidades (-)	Capacidades (+)
Activo natural	área rural	
	- Aumento del caudal. - Aludes y socavones. - Inundaciones y sequía.	- Lluvia nutre el suelo agrícola. - Aumento de reserva nival en las montañas. - Presencia de flora y fauna nativa. - Agricultura de subsistencia.
	área urbana	
	- Cercanía al complejo volcánico. - Aumento del caudal. - Aludes y socavones. - Inundaciones y sequía.	- Aumento de reserva nival en las montañas. - Presencia de flora y fauna nativa. - Agricultura de subsistencia.

Fuente: elaboración propia.

2.1.4. Subcategoría Activo Físico

Desde los rural y urbano es entendida como infraestructura comunitaria para su protección. Conjuntamente, ha sido mejorada y construida con fondos estatales del PEDZE.

Asimismo, la comunidad diferenció dos tipos de activos físicos. Por un lado, se dis-

tingue el comunitario que ha sido mejorado y construido con fondos estatales. Por el otro, está el familiar donde es el hogar el que accede a fondos propios y comerciales para mejorar sus viviendas, previo a la temporada de precipitaciones. En el próximo apartado, una tabla con la vulnerabilidad y capacidad en obras físicas.

Tabla 4. Percepción del Activo Físico, Capacidades y Vulnerabilidades por sector rural y urbano

sub categoría	Participantes área rural	
	Vulnerabilidades (-)	Capacidades (+)
Activo físico	área rural	
	<ul style="list-style-type: none"> - Presencia de obras peatonales. - No existe mejoramiento de badenes. - No existe respeto hacia las técnicas ancestrales de mejoramiento de caminos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Conocimiento en infraestructura comunitaria. - Construcción y mejoramiento con fondos PEDZE. - Conexión vial. - Mejoramiento infraestructura familiar, por trabajo de fundaciones. - Mejoramiento de redes de abastecimiento del APR.
	área urbana	
	<ul style="list-style-type: none"> - Sin defensa fluvial. - Desprendimiento de suelo en bienes comunes (cementerio). - No cuentan con elementos de comunicación (radios o megáfonos) - No hay señalética (demarcación del área de seguridad y albergue). 	<ul style="list-style-type: none"> - Arreglos y preparación de infraestructura familiar. - Cuentan con maquinarias municipales y de F.F.A.A.

Fuente: elaboración propia.

2.1.5. Subcategoría Activo Financiero

Las áreas rurales y urbanas, lo entienden como ahorro, préstamo o subsidio, con la finalidad de mejorar las condiciones de habitabilidad y producción. Igualmente, fueron apreciadas como subsidio estatal que son obtenidos mediante postulación a proyectos o desde la pertenencia a un

tramo del RSH⁶. Por consiguiente, en la etapa post del ciclo de GRRD, las personas pudieron acceder a oportunidades. En la etapa de prevención debieron recurrir a sus ahorros o a préstamos comerciales. A continuación, presentamos capacidades y vulnerabilidad.

⁶ El Registro Social de Hogares, desde ahora abreviado como RSH. Es una base de datos que contiene información de personas y hogares. Sirve para apoyar la postulación y selección de las personas a diversos beneficios sociales estatales, como accesos a subsidios de reconstrucción y mejoramiento. (Ministerio de Desarrollo Social , 2017)

Tabla 5. Percepción del Activo Financiero, Capacidades y Vulnerabilidades desde lo rural y urbano

sub categoría	Participantes área rural	
	Vulnerabilidades (-)	Capacidades (+)
Activo financiero	área rural	
	- No visualiza el acceso a recursos propios.	- Financiamiento de parte de instituciones estatales.
	área urbana	
	- No pueden mejorar bienes comunes, debido a su estado de propiedad. - No se puede acceder a fondos en etapas de prevención.	- Subsidio para mejoramiento de techumbre y fachada. - Acceso a recursos propios para mejorar habitabilidad, en etapa pre y post emergencia.

Fuente: elaboración propia.

2.2. Categoría Bienestar de las personas

Las personas mejoran su calidad de vida si cuentan con garantías mínimas en su bienestar. En esta categoría, se buscó profundizar en las percepciones de las personas sobre los cinco ámbitos de bienestar y sobre los satisfactores utilizados desde el punto de vista de GRRD.

2.2.1. Subcategoría ámbito Educación

Desde el área rural y urbana fue entendida como el conocimiento en GRRD y la formación comunitaria. Es un proceso de creación de capital social y humano para

poder enfrentar riesgos. En ambas zonas, las personas destacan vulnerabilidades, como el desconocimiento de conceptos sobre GRRD, declararon no vincularse en etapas previas del ciclo del riesgo con instituciones estatales. Los representantes institucionales, dicen que los establecimientos educativos son utilizados como albergue, revelando una inexistencia de planes de emergencia desde las escuelas. De esta forma, los entrevistados no mencionaron capacidades en el subcriterio. Fueron resumidas en propuestas que mejorarían su respuesta y sensibilización en el tema.

Tabla 6. Percepción del ámbito de Bienestar Educación, Capacidades y Vulnerabilidades, por sector rural y urbano

sub categoría	Participantes área rural	
	Vulnerabilidades (-)	Capacidades (+)
Educación	área rural	
	- Falta de capacitaciones para conocer GRRD. - Descontextualización de las capacitaciones.	- ¿No declaradas o inexistentes?
	área urbana	
	- Desconocimiento en planes de emergencia municipal - Falta de capacitaciones para conocer GRRD. - Falta de socialización de roles y modos de acción institucional. - Inactividad de las instituciones en la etapa pre del ciclo de GRRD.	

Fuente: elaboración propia.

2.2.2. Subcategoría ámbito Trabajo

Desde el área rural y urbana reconocieron las implicancias de los riesgos que afectan a las actividades económicas. Las personas visualizaron tres ejes productivos involucrados, entre ellos el turismo, la ganadería y la agricultura. En consecuencia, una de las actividades más afectadas fue la agropecuaria, revelando una tecnología inapropiada para sus condiciones territoriales. Las áreas más dañadas por las precipitaciones es la producción de alfalfa, ya que los animales mueren al no poder alimentarse, situación que repercute en la ganadería. Por otra parte, aquellos productores que alcanzaban a cosechar no podían vender sus productos debido

a los cortes viales y lo inaccesible de los puntos de venta, que lamentablemente siempre están en la comuna de Arica.

Conjuntamente, las personas acentúan el apoyo estatal en estas circunstancias, oportunidades usadas en el rescate de su producción. Sin embargo, los sujetos medieros⁷ de suelos agrícolas, no pueden acceder a estos tipos de subsidios, lo que implica la pérdida total o considerable de su cosecha.

A continuación, una tabla con capacidades y vulnerabilidades en el ámbito trabajo.

⁷ Se entenderá al Mediero como una figura legal según un contrato de arriendo, donde una parte se obliga a aportar el uso de una superficie de terreno, y la otra el trabajo para realizar cultivos determinados con el objeto de repartirse los productos que resulten (Ley 993, 1975, art 12).

Tabla 7. Percepción del ámbito de bienestar Trabajo, Capacidades y Vulnerabilidades desde ambos sectores rural y urbano

sub categoría	Participantes área rural	
	Vulnerabilidades (-)	Capacidades (+)
	área rural y urbana	
Trabajo	<ul style="list-style-type: none"> - Desencadenamiento de la comercialización por daño vial. - Pérdida de ganado por enfermedades. - Disminución en la producción. - Afectación en obras de canalización (bocatomas) - Pérdida de suelo agrícola y humedales por sequía. - Efectos en la producción de forraje. - Tecnologías inapropiadas. - Acceso inequitativo a financiamiento. 	<ul style="list-style-type: none"> - Acceso a fondos estatales para mejorar producción. - Tecnologías para producción en precordillera. - Desarrollo y vínculo de áreas económicas como el turismo, ganadería y agricultura.

Fuente: elaboración propia.

2.2.3. Subcategoría ámbito Hábitat

Las áreas rural y urbana lo entendieron desde el entorno habitable y el riesgo hidrometeorológico. También, se observó dos entornos afectados, el natural, donde existe afectación del suelo, caudal y remoción, y el hábitat construido, con efectos viales, destrucción de canales y bocatomas.

Las precipitaciones estivales además son visualizadas como un recurso necesario. Las personas reconocen que afecta el fo-

rraje, pero es beneficiosa para el desarrollo de la actividad agrícola y ganadera. Sin embargo, si las precipitaciones son abundantes e intensas (alta frecuencia y extensa duración), pueden convertirse en una amenaza para las comunidades.

A continuación, dejamos capacidades y vulnerabilidades del subcriterio evaluado.

Tabla 8. Percepción del ámbito de Bienestar Hábitat, Capacidades y Vulnerabilidades por sector rural y urbano

sub categoría	Participantes área rural	
	Vulnerabilidades (-)	Capacidades (+)
Hábitat	área rural	
	<ul style="list-style-type: none"> - Afectación a animales por presencia de plagas. - Inundaciones de suelos agrícolas. - Corte vial y de canalización. - Calidad de agua. - Aislamiento. 	<ul style="list-style-type: none"> - Conocimiento de las amenazas. - Socializan sus afectaciones a las instituciones. - Precipitaciones vistas como un recurso, que beneficia la agricultura y ganadería.
	área urbana	
	<ul style="list-style-type: none"> - Cercanía a complejo volcánico - Inundaciones. - Territorio no seguro. - Corte vial y canalización. - Calidad de agua. - Acceso a los poblados. - Aislamiento. - Desconexión con la comuna de Arica. 	<ul style="list-style-type: none"> - Conocimiento de las amenazas. - Socializan sus afectaciones a las instituciones. - Precipitaciones vistas como un recurso que beneficia la agricultura y ganadería.

Fuente: elaboración propia.

2.2.4. Subcategoría ámbito Salud

Desde lo rural y urbano es analizado desde el rol de la institucionalidad y su relación comunitaria. Por consiguiente, el área rural describió la existencia de una relación con los encargados de la posta. Indicaron ser activos en emergencia, colaborando en primeros auxilios y comunicación. Igualmente, han expresado la existencia de capacitaciones, que no han sido de interés comunitario por no

ser prácticas. En cambio, en lo urbano no cuentan con relación en instancias de GRRD. También, opinan que la institución se acerca solo en etapa de emergencia.

Las instituciones, por su parte, reconocieron la inexistencia de un plan que oriente el trabajo conjunto. A continuación, información proporcionada por los entrevistados.

Tabla 9. Percepción del ámbito de Bienestar Salud, Capacidades y Vulnerabilidades por sector

sub categoría	Participantes área rural	
	Vulnerabilidades (-)	Capacidades (+)
Salud	área rural	
	- Traslado del paciente. - Problemas de salud de las personas de tercera edad. - No imparten talleres prácticos en primeros auxilios. - Problemas en rondas por cortes de camino.	- Vínculo con los paramédicos. - Forman parte del comité de emergencia. - Comunican el estado de la comunidad. - Charlas hacia la comunidad. - Interés en capacitarse en primeros auxilios.
	área urbana	
	- Sin vínculo en temas de GRRD. - No imparten talleres prácticos en primeros auxilios.	- Pertenecer al comité consultivo comunal.

Fuente: elaboración propia.

2.2.5. Subcategoría ámbito Participación

En el área rural y urbana es comprendido desde la inclusión en la toma de decisiones. De esta manera, se destaca un arraigo en la cultura Aymara que ancestralmente era participativa en las acciones comunitarias, destacándose su reciprocidad. Asimismo, opinan que esta característica ha sido afectada por las políticas, debido al fortalecimiento individual de estas. Por consiguiente, desde lo urbano

existe mayor aproximación a la estructura de oportunidades EEOO⁸, recibiendo antes colaboración. En cambio, en lo rural han tenido que hacer frente a los riesgos mediante trabajo comunitario en etapas de prevención y reconstrucción, por ejemplo, mejorando sus viviendas, limpiando canales y mejorando bocatomas. A continuación, tabla con la diferenciación entre lo rural y urbano.

⁸ Estructura de Oportunidades, desde ahora abreviado como EEOO. Definida como probabilidades de acceso a bienes, a servicios o al desempeño de actividades. Inciden en el bienestar de los hogares, ya que facilita el uso de recursos (Kaztman y Filgueira, 1999)

Tabla 10. Percepción del ámbito Participación, Capacidades y Vulnerabilidades por sector

sub categoría	Participantes área rural	
	Vulnerabilidades (-)	Capacidades (+)
Participación	área rural	
	- Falta de diversidad etaria. - División y conflictos comunitarios.	- Colaboración entre vecinos. - Prácticas ancestrales comunitarias. - Organizaciones comunitarias para la emergencia. - Gestión de soluciones. - Información sobre catastro y estado actual a las instituciones. - Vínculo y presencia de redes sociales.
	área urbana	
	- Falta de instancias de trabajo comunitario. - Hermetismo por parte de las instituciones. - No visualizan espacios de vinculación. - División y conflictos comunitarios.	- Espacios multisectoriales de emergencias. - Prácticas comunitarias, para mejorar caminos y canales.

Fuente: elaboración propia.

2.3. Categoría de Autoprotección

Entendida como una serie de cualidades para hacer frente a los riesgos. Asimismo, hace referencia a los recursos comunitarios y familiares. De este modo, el fortalecimiento de estas características de adaptación es importante para hacer frente a los desastres.

La comuna de Putre es afectada anualmente por precipitaciones, lo que ha acentuado la mantención de prácticas ancestrales en las áreas de menor influencia a la EEOO. A continuación, ahondaremos en los tres conceptos que explican la categoría.

2.3.1. Subcategoría Grado de Exposición

Desde el área rural y urbana es comprendido como el activador del desastre, intensificado en presencia de contextos vulnerables. De esta manera, en ambas áreas las personas tienden a buscar explicaciones teológicas ante los riesgos. Igualmente, no vinculan el riesgo con el habitar en entornos vulnerables. Asimismo, mantienen un conocimiento sobre su territorio con relación a las experiencias vividas, destacando relatos históricos sobre inundaciones, socavones de tierra y deslizamiento en quebradas. Por tanto, admiten que Putre se está en presencia de varias amenazas que los pueden afectar. A continuación, las principales capacidades y vulnerabilidades visualizadas.

Tabla 11. Percepción del Grado de Exposición, Capacidades y Vulnerabilidades, por sector

sub categoría	Participantes área rural	
	Vulnerabilidades (-)	Capacidades (+)
Grado de exposición	área rural	
	<ul style="list-style-type: none"> - Caudales esporádicos en época de lluvia. - Desplazamiento de tierra y árboles. - Cortes viales. - Adobe de viviendas. - Mayor afectación de enfermedades en adultos mayores. - Impacto en actividades productivas. - Explicación teológica. 	<ul style="list-style-type: none"> - Construcción de viviendas en áreas seguras. - Acceso a obras físicas de resguardo.
	área urbana	
	<ul style="list-style-type: none"> - Territorio inundable. - Amenazas naturales (volcán, lluvias y temblores). - Aislamiento. - Deslizamiento de suelo, afectación a bien común. - Construcción en pendiente y quebrada. 	

Fuente: elaboración propia.

2.3.2. Subcategoría Fragilidad

En el área rural y urbana es comprendida desde los medios de vida, como una condición de inestabilidad de los recursos con los que cuentan las personas en su entorno. De esta manera, se centra sobre el territorio habitado, donde la conexión a una EEOO pertinente, disminuye la variable de fragilidad. Igualmente, las personas indican diferentes causas de esta fragilidad, una de estas es el cambio climático. Este fenómeno, producto de la concentración del CO₂, produce aumentos de temperatura en la superficie terrestre, provocando

impactos en el clima actual (Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, 2016).

Por tanto, las personas expresan la dificultad de hacer frente a estos cambios por estar fuera de su alcance, pero describen positivamente las prácticas comunitarias de prevención. La subcategoría es comprendida con relación a los siguientes conceptos, permitiendo explicar lo que las personas entienden desde su contexto geográfico.

Tabla 12. Percepción de Fragilidad, Capacidades y Vulnerabilidades, por sector rural y urbano

sub categoría	Participantes área rural	
	Vulnerabilidades (-)	Capacidades (+)
Fragilidad	área rural	
	<ul style="list-style-type: none"> - Fragilidad ambiental. - Sistema de agua potable. - Aumento del caudal. - Viviendas cercanas a la rivera. - Presencia de plagas. - Desvinculación con instituciones. 	<ul style="list-style-type: none"> - Manejo del concepto sobre cambio climático y sus consecuencias. - Responsabilidad con el entorno.
	área urbana	
	<ul style="list-style-type: none"> - Geografía en forma de hendidura. - Desvinculación entre vecinos e instituciones. - Diversidad de amenazas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Manejo del concepto sobre cambio climático y sus consecuencias.

Fuente: elaboración propia.

2.3.3. Subcategoría Resiliencia

Desde el área rural y urbano es visto como la capacidad de recuperación de las personas y comunidades ante un efecto. De esta forma, al ser analizada desde la preparación comunitaria ante posibles riesgos, se revalorizan las prácticas que han desarrollado.

Asimismo, en lo rural se aprecian prácticas relacionadas a la cultura aymara, como la reciprocidad o Ayni. Por otra parte, desde lo urbano indican vincularse diferentemente con los vecinos, pero la emergencia actúa como un precursor de acciones que los reúne e insta a buscar soluciones

en conjunto. Se entiende que las prácticas ancestrales tienen una fuerte relación con sus sistemas productivos, por ejemplo, la limpieza de canales busca solucionar la repartición de agua, afectada por el caudal del río.

Además, las instituciones destacan la existencia de organizaciones, donde el presidente de la JJVV comunica el catastro preliminar, teniendo un alto conocimiento de las afectaciones, posibilitando la llegada de colaboración. A continuación, se presentan prácticas resilientes de las comunidades.

Tabla 13. Percepción de Resiliencia, Capacidades y Vulnerabilidades, por sector rural y urbano

sub categoría	Participantes área rural	
	Vulnerabilidades (-)	Capacidades (+)
Resiliencia	área rural	
	- Disminuida población. - Falta de diversidad etaria.	- Prácticas ancestrales y culturales. - Trabajos comunitarios de colaboración.
	área urbana	
	- Falta de diversidad etaria. - Asistencia del gobierno. - Delegar acciones comunitarias a las instituciones. - Pérdida del relato histórico relacionado a desastres.	- Trabajos comunitarios de colaboración, como la delegación de aguas.

Fuente: elaboración propia.

2.4. Categoría Protección Social

Mínimos de bienestar para enfrentar y reconstruir medios de vida después de un desastre. Son tres elementos principales que debe proporcionar el Estado, para que las familias satisfagan sus necesidades entre ellos: vivienda, salud y seguridad de medios de vida en el ciclo de GRRD. De la misma forma Kaztman y Filgueira (1999) indican que las familias y comunidades son las que han proporcionado un núcleo básico de protección y seguridad ante riesgos a sus miembros. Para su análisis se revisaron tres componentes de protección social ante riesgos de desastres.

2.4.1. Subcategoría Vivienda

Desde lo urbano y rural es entendida como la protección para que residan las personas. En ambos, las personas hacen arreglos con recursos propios, como estrategia para prevenir y mitigar impactos negativos por las lluvias. Aun así, en el estudio se observan diferencias entre el área rural y urbana.

Desde el área rural, mediante fuentes estatales administradas por fundaciones, se han mantenido casas patrimoniales, lo que ha sido una oportunidad para mejorar las viviendas. Sin embargo, emergieron relatos sobre entrega de material en etapas post-emergencia, por ejemplo, plásticos para las casas de adobe, pudiendo causar problemas estructurales a largo plazo. Expresan que la asistencia municipal es de baja calidad, pero que algunas de esas ayudas como viviendas de emergencias, calaminas y maderas, son vistas como favorables por quienes no pueden acceder a recursos financieros. Desde Putre urbano indican haber tenido subsidio de reconstrucción, que ha permitido mejorar las condiciones de habitabilidad. En el cuadro se observan capacidades y vulnerabilidades.

Tabla 14. Percepción sobre la Vivienda, Capacidades y Vulnerabilidades, por sector rural y urbano

sub categoría	Participantes área rural	
	Vulnerabilidades (-)	Capacidades (+)
Vivienda	área rural	
	- Casas antiguas con problemas constructivos. - Absorción de humedad desde los cimientos.	- Entrega de materiales de parte de las instituciones. - Técnicas constructivas ancestrales, mejoramiento propio. - Mejoramiento de fachadas por parte de ONG.
	área urbana	
	- Entrega de Viviendas de emergencias que pasan a ser definitivas.	- Acceso a subsidios estatales de mejoramiento

Fuente: elaboración propia.

2.4.2. Subcategoría Salud

Entendido como estado de bienestar del individuo y comunidad que permite un desarrollo de vida adecuado según cada etapa del ciclo vital. Asimismo, en el área rural y urbana, el grupo más afectado por diferentes enfermedades son los adultos

mayores, que son tratados en rondas médicas y en las postas, instancias altamente valoradas por la comunidad. La tabla adjunta enseña conceptos emergentes del subcriterio Salud.

Tabla 15. Percepción sobre Salud, Capacidades y Vulnerabilidades, por sector rural y urbano

sub categoría	Participantes área rural	
	Vulnerabilidades (-)	Capacidades (+)
Salud	área rural	
	- Traslado del paciente en caso de accidente. - Problemas de salud de las personas de tercera edad. - Problemas en rondas por cortes de camino.	- Vínculo con los paramédicos. - Charlas de temas básicos hacia la comunidad. - Interés en capacitaciones prácticas en salud.
	área urbana	
	- No ven vínculo en temas de emergencia y riesgo. - No se imparten talleres prácticos hacia la comunidad.	- Comité comunal.

Fuente: elaboración propia.

2.4.3. Subcategoría Seguridad de los medios de Vida

Recursos de personas y familias para hacer frente a desastres desde una mirada sustentable. Para protegerlos se necesitan una serie de regulaciones del espacio, como planes de ordenamiento territorial. Estos se deben socializar para prevenir y dar respuesta a situaciones desastrosas. En esta subcategoría emergen diferencias como el desconocimiento de la construcción de planes de emergencia entre sociedad civil (desde lo rural y ur-

bano) e instituciones. Ambas áreas rural y urbana indican no conocer ningún tipo de planificación, debido a que no son partícipes en las etapas de construcción y perciben como necesaria la regulación del hábitat para enfrentar amenazas. Del mismo modo, se aprecia la inexistencia de la prevención de riesgos en los planes municipales. A continuación, una tabla que ordena conceptos emergentes sobre capacidades y vulnerabilidades.

Tabla 16. Percepción sobre Seguridad de los medios de Vida, Capacidades y Vulnerabilidades

sub categoría	Participantes área rural	
	Vulnerabilidades (-)	Capacidades (+)
Medios de vida (Regularización y marco normativo)	área rural	
	- Falta de socialización del marco normativo. - Normativas y planes se hacen sólo en el área urbana de Putre. - Inexistencia de fiscalización.	- Disponibilidad de participación en instancias de regularización del entorno.
	área urbana	
	- Desconocimiento de Planes y normativas regulatorias del entorno o relacionadas a la GRRD. - Falta de socialización del marco normativo. - Desconocimiento de los roles en caso de emergencia.	- Disponibilidad de participación en instancias de regularización del entorno.

Fuente: elaboración propia.

2.5. Categoría Gobernanza

Entendido como la apropiación comunitaria en gestión del riesgo. Se visualiza en la vinculación de la ciudadanía en sus diferentes escalas (local, regional y nacional). En relación con una catástrofe, la experiencia comunitaria es fundamental en la comprensión de contextos habitados, propiciando la protección social adecuada.

2.5.1. Subcategoría Organizaciones de la Sociedad Civil ante gestión del Riesgo

En lo urbano denuncian falta de preparación para hacer frente a un desastre. De este modo, indican no estar organizados en la etapa de prevención del ciclo de GRRD, y que sólo dan respuesta en la emergencia. Expresan que la GRRD debe

ser socializada a toda la comunidad proponiendo una construcción conjunta con información pertinente al contexto. Desde lo rural, señalan participar activamente en la etapa post emergencia, organizando a los vecinos, colaborando, realizando catastros, además conocen su rol y buscan soluciones en conjunto a los problemas comunitarios.

Las instituciones revelaron que las personas de localidades rurales son las más activas por la distancia que tienen con la capital comunal. Indican que ellos se preparan para recibir las lluvias debido a que pueden quedar aislados. A continuación, una tabla con capacidades y vulnerabilidades criterios emergentes del discurso de las personas.

Tabla 17. Percepción sobre Organización de la sociedad civil ante gestión del riesgo, Capacidades y Vulnerabilidades, sector rural y urbano

sub categoría	Participantes área rural	
	Vulnerabilidades (-)	Capacidades (+)
Organizaciones de la Sociedad Civil ante gestión del riesgo	área rural	
	<ul style="list-style-type: none"> - No tienen capacitaciones. - Falta socialización de GRRD. - Planes no son participativos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Organización comunitaria. - Comité de emergencia con líderes locales. - Indican querer ser parte del proceso de los planes. - Autovalentes. - Dirigentes orientan a sus socios y vecinos.
	área urbana	
	<ul style="list-style-type: none"> - No cuentan con preparación. - Falta socialización del tema con la comunidad. - Los planes no son participativos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Participación en instancias de mesa de trabajo. - Han socializado contradicciones ante instituciones. - Indican querer ser parte del proceso de los planes.

Fuente: elaboración propia.

2.5.2. Subcategoría Instituciones ante gestión del Riesgo

Entendido desde la estructura pública local, aquella que puede prestar colaboración en las etapas de GRRD. Es visualizado de diferentes maneras. Por un lado, en lo urbano indican que las instituciones no tienen un rol claro, ya que no planifican en la etapa prevención, su respuesta es inoportuna y no abren espacios participativos de construcción conjunta. Por otro, en lo rural en la etapa de post emergencia, destaca una comunicación directa con las instituciones para entregar los catastros preliminares.

Además, los representantes institucionales se reúnen entre servicios, proporcionando colaboración y fortaleciendo la respuesta ante emergencias. Indican que en las instancias preventivas abren las puertas a la comunidad, pero en emergencias son más herméticos para evitar rencillas. Se presenta una tabla que organiza capacidades y vulnerabilidades.

Tabla 18. Percepción sobre Instituciones ante gestión del riesgo, Capacidades y Vulnerabilidades por sector rural y urbano

sub categoría	Participantes área rural	
	Vulnerabilidades (-)	Capacidades (+)
Instituciones ante gestión del riesgo	área rural	
	<ul style="list-style-type: none"> - No han sido capacitados en GRRD. - No tienen respuestas oportunas en etapa pre. - Tienen respuesta solo ante emergencias. - No abren los espacios para instar la participación vinculante. 	<ul style="list-style-type: none"> - Los dirigentes son intermediadores entre la comunidad e instituciones. - Estructura y roles claros. - Aclaran tiempo de respuesta a los requerimientos.
	área urbana	
	<ul style="list-style-type: none"> - No socializan el tema sobre GRRD. - Cuesta identificar a la persona encargada. - Tienen respuesta solo ante emergencias. - No abren los espacios para instar la participación vinculante. - Invisibles en el territorio. - Instituciones no preparadas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Reconocen la estructura. - Dirigentes orientan a sus socios y vecinos.

Fuente: elaboración propia.

Conclusiones

En este apartado se relevaron aquellos aportes significativos de esta investigación en respuesta a la pregunta de investigación, relacionada con las capacidades y vulnerabilidades que identifican las personas de Putre ante riesgos hidrometeorológicos derivados de las lluvias estivales como amenaza.

Las localidades rurales y aisladas de Putre, Tignamar y Belén, permitieron reflexionar sobre los problemas causados por las lluvias estivales, bajo el concepto de Paradigma Social o de Vulnerabilidad en la comprensión del riesgo. Este se basó en las experiencias vividas y en su relación con el entorno, para después entender la construcción social de las personas en relación con el riesgo local.

El análisis de vulnerabilidades y capacidades (AVC), permitió observar con mayor profundidad las características del entorno social, político, económico y ambiental de un territorio determinado. Los criterios del AVC fueron organizados en cinco categorías de comprensión del entorno que habitan las personas, lo que permitió indagar en sus diferentes recursos, activos y medios, que destacan tener ante situaciones de riesgo.

Gracias a las respuestas de las personas, dentro de los resultados se hallaron diferencias entre las áreas urbana y rural en la comuna de Putre, ya que los elementos identificados están condicionados por la Estructura de Oportunidades presente en el territorio. Por ejemplo, al situarse ante la categoría de Medios de Vida, y al disgregar en sus subcategorías, se desta-

ca una preparación comunitaria ancestral en la comuna de Putre, principalmente en la limpieza de canales de regadío, ligada a un trabajo comunitario que permite minimizar los daños causados por los socavones y rompimiento de las bocatomas. Esta estructura social se construye y mantiene debido a las lluvias estivales, las que son tratadas como un recurso escaso dentro de una región desértica con diversidad de climas y geografía. Además, la periodicidad de la amenaza ha provocado el desarrollo de instancias participativas, fortaleciendo vínculos y construyendo adaptación al medio habitado.

Del mismo modo, los testimonios dan cuenta del efecto de las oportunidades ofrecidas por las instituciones públicas en el territorio o tejido social, en especial en lo que respecta a las relaciones comunitarias. Debido a que los beneficios son otorgados individualmente, familiarmente o si se es perteneciente a cierto tramo, etnia o condición, lo cual segrega o focaliza, para poder acceder a ellos. Dicha situación ha provocado el rompimiento de los lazos sociales en algunas áreas urbanas. En cambio, ante la ausencia de tales condiciones ofrecidas por el Estado, se observa un fortalecimiento de estas.

Lo anterior, interviene fuertemente en el tipo de relaciones comunitarias requeridas frente a los riesgos. Asimismo, influye la alta concentración de población de adultos mayores, ya que en preparación y prevención ante riesgos son considerados como una vulnerabilidad dentro de una comunidad con baja diversidad etaria como la putreña.

Dentro del activo natural, las personas reconocen a las lluvias altiplánicas como un recurso muy importante en el desarrollo de los pueblos y en sus actividades económicas. Los putreños indican que la condición climática, que hace aumentar su frecuencia e intensidad, es observada como una posible amenaza, pues probablemente provoque riesgos de sequía e inundación, afectando las tierras agrícolas y ganado, base del sustento de varias familias habitantes de la comuna.

En las comunidades, los activos físicos son clasificados en dos tipos, infraestructura comunitaria e Infraestructura familiar, destacando diferentes fuentes de financiamiento y etapas para sus mejoras. En la primera se observa la construcción de sede, financiada por el municipio. En cambio, en la segunda, está el cambio de techumbre con recursos financieros propios. Los activos financieros, en tanto, son observados como recursos para hacer frente a una emergencia. Por este motivo se accede a recursos de fuentes familiares en caso de querer prevenir ante posibles riesgos.

Además, se percibe como vulnerabilidad la visión predominante ante el ámbito educativo. Siendo la falta de capacitación y socialización situaciones negativas en la etapa de preparación en GRRD de la comunidad para mejorar su actuar ante otros tipos de amenazas.

Por lo demás, la influencia del área de salud en Putre se explica en dos conceptos, uno es la relación institucional (tipo de atención al paciente) y el otro es relacionado al estado de salud de las personas. En concordancia al vínculo institucional, existe un acercamiento de colaboración

en lo rural, existiendo un paramédico con un rol activo dentro de la organización local. En lo urbano, la relación existente es dentro de la formalidad de los consejos de la sociedad civil.

La participación, además, se ve como una instancia de desarrollo dentro del área rural, habiendo organización y adaptación para hacer frente a los riesgos. Dentro del área urbana se limita a la representación dirigencial en solicitud de asistencia. Igualmente, en el ámbito del trabajo, se haya fuertemente vulnerable entre los medieros, estas personas no pueden recibir subsidios estatales, debido a que los beneficios son para los dueños y no para los que hacen usufructo de la tierra. Esta situación es destacada por la comunidad debido a que muchos vecinos migrantes deben renunciar a su actividad, producto de la baja rentabilidad y sustento.

En el criterio de autoprotección, las personas indican una fuerte inyección de recursos estatales bajo el PEDZE, donde se observa la construcción de diferentes estructuras que vienen a mejorar las condiciones de habitabilidad comunitaria de la ciudadanía de áreas rurales y aisladas. Sobre el concepto de fragilidad irrumpe el cambio climático como amenaza natural, en la que el ser humano no puede influir para disminuir o aumentar las condiciones de las lluvias. Sin embargo, las personas enfatizan la preparación y prevención ancestral que han tenido hasta ahora en las técnicas de regadío. Asimismo, la resiliencia es destacada como una práctica adaptativa y comunitaria de la cultura aymara, desarrollada mediante acciones preventivas como la limpieza y arreglos de canales y techado de viviendas.

La protección social es vivida por las personas como oportunidades post emergencia, las que son clasificadas según su origen (estatal, privado y familiar). En relación con la seguridad respecto a medios de vida, existe un desconocimiento generalizado de parte de las personas sobre planes de emergencia, por la falta de participación y socialización. Se enfatiza que debe existir fortalecimiento de la sociedad civil en estos contextos, relacionado a capacidades participativas en construcción de planes y divulgación de experiencias en GRRD (complementar lo técnico y empírico), esperando mejorar el actuar.

Dentro de la gobernanza, existe como capacidad la conformación de organizaciones civiles, las que han respondido dentro de su localidad. Estas deben ser constantemente fortalecidas para tender a GRRD. De ese modo, esperan crear vínculos institucionales y civiles, que generen instancias participativas en la construcción de planes de trabajo y en capacitaciones preventivas. De tal manera, se busca cambiar el actuar institucional, es decir, de arriba hacia abajo (Top Down).

Los sucesos pasados son parte de la cultura de sociedades resilientes, por eso la importancia de reconocer y resguardar las experiencias de personas mayores, como insumo en la construcción de la historia del habitar local. Putre es una comuna que es afectada habitualmente por riesgos hidrometeorológicos como precipitaciones estivales (lluvia altiplánica), por tanto, la comunidad ha debido adoptar prácticas preventivas y adaptativas a estos.

Se enfatiza al aislamiento como principal vulnerabilidad dentro de las áreas rurales, debido a las consecuencias de una baja conexión vial y escasa comunicación, lo que involucra una serie de implicancias en el área de salud, afecciones productivas, entre otras. Pero a la vez, esta situación aporta al fortalecimiento de prácticas ancestrales adaptativas que unen a la familia y comunidad.

Se recomienda que el método AVC sobre construcción social del riesgo sea utilizado como insumo empírico. Igualmente, puede ser usado como complemento de políticas locales, por su importancia en la comprensión y construcción del territorio por sus habitantes. Asimismo, debe ser complementada con información técnica (geografía física), para promover una adecuada toma de decisiones en el ciclo de GRRD. Del mismo modo, es importante que los encargados municipales puedan crear sus propios análisis categoriales, para trabajar en medidas preventorias y mitigadoras de vulnerabilidades.

Por lo demás, es necesario fortalecer y crear capacidades como medida mitigadora del riesgo y desarrollo de la GRRD. Incluso debe ser potenciada mediante un proyecto postulado al Fndr (Fondo Nacional de Desarrollo Regional), propuesta amparada en la comprensión dinámica de los riesgos de desastres, protección de derechos y superación de la pobreza.

Bibliografía

- **Albornoz, C., & Rodríguez, A. (2013).** Aplicación del modelo de presión del desastre: la eventual erupción del complejo volcánico taapaca y la comunidad vecina de Putre, área altoandina del norte de Chile. Seminario Internacional de Investigaciones sobre Vulnerabilidades de Desastres Socionaturales SIIVDS, (págs. 1-5). Santa Catarina, Brasil.
- **Albornoz, C., & Rodríguez, A. (2013).** Vulnerabilidad demográfica y exposición de la población de Putre ante la eventual erupción del complejo volcánico Tarapacá . En S. C. Geográficas, Anales Sociedad Chilena de Ciencias Geográficas (pág. 343). Santiago: Sociedad Chilena de Ciencias Geográficas .
- **Arica Mía . (15 de 08 de 2016).** AricaMía El portal de la Ciudad de la Eterna Primavera. Obtenido de Con participación aymara la región aporta a la Estrategia sobre cambio climático y recursos vegetacionales: <http://www.aricamia.cl/con-participacion-aymara-la-region-aporta-a-la-estrategia-cambio-climatico-y-recursos-vegetacionales/>.
- **Blaikie, P., Cannon, T., Davis, I., & Wisner, B. (1996).** Vulnerabilidad: El entorno social, político y económico de los desastres. Perú: LA RED.
- **Bravo Flores, S. (2002).** Invierno del Altiplano, implicancias desfavorables y favorables en el desarrollo de la I y II región de Chile. Congressos Brasileiros de Meteorologia (págs. 1156-1162). Foz de Iguazu: Anais .
- **Bravo Flores, S. (22 de mayo de 2016).** Congreso Brasileiros de meteorologia . Obtenido de Congreso Brasileiros de meteorologia: <http://www.cbmet.com/cbm-files/12-14e9cef8fa35270d21b09b7522b4809a.pdf>.
- **Caritas Chile. (2015).** Prácticas de Gestión Local del Riesgo de Desastre: Hacia la co-construcción de comunidades resilientes . Santiago: Caritas Chile .
- **Cooperativa. (22 de Mayo de 2016).** Cooperativa. Obtenido de Cooperativa: <http://www.cooperativa.cl/noticias/pais/tiempo/fuertes-lluvias-cortaron-caminos-secundarios-en-arica-y-parinacota/2016-02-20/102452.html>.
- **Dirección General de Programación Multianual del Ministerio de Economía y Finanzas. (2006).** Conceptos asociados a la gestión del riesgo de Desastres en la planificación e inversión para el Desarrollo. Lima, Perú: Elizabeth Cano.
- **EIRD (3 de 5 de 2016).** Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres. Obtenido de EIRD: <http://www.eird.org/esp/terminologia-esp.htm>.
- **Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. (2006).** ¿Qué es el AVC? Introducción al Análisis de Vulnerabilidades y Capacidades. Ginebra: Publicaciones Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja .
- **Flick, U. (2007).** Introducción a la investigación Cualitativa. Madrid: Ediciones Morata.
- **Fundación Superación de la Pobreza (2016).** Voces desde las pequeñas localidades de Arica y Parinacota: Entre la agonía y la oportunidad de renacer. Arica.
- **Fundación Superación de la Pobreza (2013).** Voces de la Pobreza, significados, representaciones y sentir de personas en situación de pobreza a lo largo de Chile. Santiago.

- **García Acosta, V. (2005).** El riesgo como construcción social y la construcción social de Riesgos. *Desacatos*, 11 - 24.
- **Gobierno Regional . (9 de diciembre de 2017).** Gobierno Regional de Aysén . Obtenido de Gobierno Regional de Aysén: http://www.goreaysen.cl/controls/neochannels/neo_ch237/neochn237.aspx.
- **Ilustre Municipalidad de Putre. (2014).** Plan de Desarrollo Comunal Putre. Putre: IG Pronorte.
- **INE. (30 de 05 de 2016).** Instituto Nacional de Estadísticas Arica y Parinacota. Obtenido de Banco de datos Regional Arica y Parinacota: http://www.google.com/url?sa=t&rcjt=j&q=&esrc=s&source=web&cd=6&ved=oCD8QJfAF&url=http%3A%2F%2Fwww.inearicayparinacota.cl%2Farchivos%2Ffiles%2Fxls%2Fbanco_datos%2Fbase_datos_XV_region.xls&ei=-J7zoVlSeLYW6ggSO94LYCw&usg=AFQjCN-GVA8PJy5tD6kTlGCP9WtSbjUWJA&bv.
- **Kaztman, R., & Filgueira, C. (1999).** Marco conceptual sobre activos, vulnerabilidades y estructura de oportunidades. En R. Kaztman, & C. Filgueira, *Activos y estructuras de oportunidades. Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay* (pág. 180). Montevideo: Cepal .
- **Lavell, A. (2000).** *Desastres y Desarrollo: Hacia un Entendimiento de las Formas de Construcción Social de un Desastre: El Caso del Huracán Mitch en Centroamérica.* En N. Garita , & J. Nowalski, *Del Desastre al Desarrollo Sostenible: El Caso de Mitch en Centroamérica* (págs. 8- 45). San José: BID.
- **Lavell, A. (2003).** *La gestión local del riesgo. Nociones y precisiones entorno al concepto y la práctica.* Guatemala: Pnud .
- **Maskrey, A. (1989).** *El manejo popular de los Desastres Naturales Estudios de Vulnerabilidad y Mitigación.* Perú: Tecnología Intermedia (ITDC).
- **Max - Neef, M. (1998).** *Desarrollo a Escala Humana, Conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones.* Barcelona: Icaria.
- **Mayan, M. (2001).** *Una Introducción a los Métodos Cualitativos: Módulo de Entrenamiento para Estudiantes y Profesionales.* Iztapalapa, México: Qual Institute Press.
- **MDS (30 de 05 de 2016).** *Observatorio Ministerio de Desarrollo Social. Obtenido de Casen 2013, situación Pobreza en Chile:* http://observatorio.ministeriodesarrollo-social.gob.cl/documentos/Casen2013_Situacion_Pobreza_Chile.pdf.
- **Mendizábal , G. (2015).** *La Seguridad Social ante los retos del cambio climático . Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 697-730.
- **Ministerio de agricultura (24 de abril de 1975).** *Decreto Ley nº 993, 1975 disposiciones especiales sobre arrendamiento de predios rusticos, medierias o aparcerias y otras formas de explotacion por terceros.* Decreto Ley nº 993, 1975 disposiciones especiales sobre arrendamiento de predios rusticos, medierias o aparcerias y otras formas de explotacion por terceros. Santiago, Chile: BCN.
- **Ministerio de Desarrollo Social (9 de diciembre de 2017).** *Registro Social de Hogares Obtenido de Registro Social de Hogares:* <http://www.registrosocial.gob.cl/preguntas-frecuentes-web/>.
- **Naciones Unidas . (2015).** *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2033. Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres* (págs. 1-27). Sendai: Naciones Unidas .

- **Nangari, J. (2 de Agosto de 2016)**. Construcción Social del Riesgo. (D. Aragón Urtubia , Entrevistador)
- **Narváez, L., Lavell, A., & Pérez Ortega , G. (2009)**. La Gestión del Riesgo de Desastres: Un enfoque basado en procesos. Lima, Perú: PULL CREATIVO S.R.L.
- **Oficina Nacional de Emergencias . (2014)**. Política Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastres. Santiago: Comunicaciones Onemi.
- **Onemi (2002)**. Plan Nacional de Emergencias DS 156. Santiago: Ministerio del Interior. Obtenido de Oficina Nacional de Emergencias.
- **Onemi (26 de Junio de 2016)**. Plataforma nacional para la reducción del riesgo de desastre. Obtenido de Plataforma nacional para la reducción del riesgo de desastre: http://www.onemi.cl/wp-content/themes/onemi-boots-trap-master/library/doc/quienes_somos_plataforma.pdf.
- **Organizacion de los Estados Americanos (2015)**. Guía Práctica sobre la CITES y los medios de Subsistencia: Parte 1: Cómo evaluar rápidamente los efectos de la aplicación de las decisiones de inclusión de las especies en los apéndices de la CITES en los medios de subsistencia de las comunidades rural. Washigton DC: OEA.
- **Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (30 de septiembre de 2016)**. Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático. Obtenido de Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático: <https://cdkn.org/wp-content/uploads/2014/12/INFORME-del-IPCC-Que-implica-para-Latinoamerica-CDKN.pdf>.
- **Quinchel, J. (6 de 4 de 2016)**. Reconociendo la Estructura de Protección Civil en Putre. (D. P. Aragón Urtubia, Entrevistador).
- **Ruiz Olabuénaga, J. (1996)**. Metodología de la investigación cualitativa. Bilbao: Universidad de Deusto.
- **Sánchez, R. (2010)**. La debilidad de la gestión del riesgo en los centros urbanos. El caso del Área Metropolitana de Santiago de Chile. Revista de Geografía Norte Grande, 5-26.
- **Stake, R. (1999)**. Investigación con Estudio de Casos. Madrid: Ediciones Morata.
- **Stewart Carloni, A. (2006)**. Guía rápida para misiones Analizar las instituciones locales y medios de vida. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.
- **Taylor, S., & Bogdan, R. (1992)**. Introducción a los métodos cualitativos en investigación. La búsqueda de los significados. Madrid: Paidós.
- **Thomas Bohórquez, J. (2011)**. Desarrollo y Gestión Social del Riesgo: ¿una contradicción histórica? . Revista de Geografía Norte Grande, 133 - 157.

Ilustración 1. El Ciclo del “Manejo del Riesgo”



Fuente: (Sánchez, 2010).

Onemi (2002) entiende la gestión de Reducción de Riesgos de Desastres en el Plan de Protección Civil, donde indica que es un proceso analítico de las fases del riesgo, donde será abordado a partir de una secuencia en etapas relacionadas, donde la sociedad debe participar en sus orígenes, para apropiarse de este proceso, para luego actuar en el territorio, el ciclo se agrupa en tres fases:

1. Prevención: Involucra actividades destinadas a intervenir en el Riesgo, acciones y gestiones previas a la ocurrencia del evento, evitándolo definitivamente, reduciendo efectos en las comunidades, bienes y en el medioambiente. Esta fase incorpora etapas de prevención, mitigación, preparación y alerta.

1.1 Prevención: Actividades destinadas a suprimir o evitar efectos negativos provocados por la vulnerabilidad de las comu-

nidades ante amenazas en el medio.

1.2 Mitigación: Reducir el riesgo, reconociendo que en ciertas ocasiones es imposible evitar el evento.

1.3 Preparación: Conjunto de medidas y acciones previas al evento destructivo, destinadas a reducir la pérdida de vidas humanas y otros daños, organizando medidas de respuesta y rehabilitación para una actuación oportuna.

1.4 Alerta: Estado de vigilancia, la que puede ser declarada al advertirse la ocurrencia de un evento desfavorable, para tomar precauciones.

2. Respuesta: Operaciones de atención ante el evento destructivo, se ejecutan inmediatamente ocurrido el evento. Teniendo por objetivo salvar vidas y reducir el impacto en la comunidad afectada.

3. Recuperación: Acciones posteriores al evento desastroso, teniendo como finalidad volver al estado de desarrollo previo.

3.1 Rehabilitación: corresponde al período comprendido entre la finalización de la respuesta y el inicio de las acciones de reconstrucción, consistiendo en la recu-

peración de los servicios básicos y reparación del daño físico, social y económico.

3.2 Reconstrucción: Reparación a mediano y largo plazo, de la infraestructura y de los sistemas de producción (Onemi, 2002).

Anexo n°2

Marco Normativo del Sistema Nacional de Emergencias y Protección Civil

Normativa	Descripción
DFL N° 7.912 de 1927. Ministerio del Interior, que organiza las Secretarías de Estado.	Corresponde al Ministerio del Interior todo lo relativo al mantenimiento de la Seguridad, tranquilidad y orden público.
DFL N° 22 de 1959, Ley orgánica del Servicio de Gobierno Interior de la República.	Disposiciones que fijan que los intendentes y gobernadores que están facultados para requerir de los jefes de servicios, la atención inmediata para proveer respuesta a una emergencia, como el requerir de fondos extraordinarios, dando cuenta a Contraloría.
SHOA Publicación N° 3014 de 1964	Debe entregar la información relevante, con relación a la alerta de maremoto.
Ley N° 16.282 de 1965, disposiciones ante sismos y catástrofes	Promulgado por el Ministerio de Hacienda, en caso de sismos o catástrofes que hayan provocado daños a las personas o en los bienes, el presidente de la República decreta zona de catástrofe, mediante Decreto Supremo. Donde se proporciona una glosa presupuestaria en la emergencia (transferencias y donaciones).
DS N° 26 de 1966. Ministerio de Defensa	Designa al Shoa, organismo representante del país ante el Ptwc, dispone de un sistema de alertas de maremotos (Snam), donde es el Shoa el responsable de analizar y difundir la información, según corresponda.
DL N° 369 de 1974, Oficina Nacional de Emergencias.	Servicio dependiente del ministerio del Interior, planifica, coordina y ejecuta actividades del Ciclo de Gestión el Riesgo. Planifica y coordina recursos humanos y materiales de las entidades y servicios públicos, privados, a fin de evitar y minimizar estos eventos.
DS N° 753 de 1975, Ministerio de Defensa	Actualiza normas de la organización de aviación civil, sobre las labores de búsqueda.
Ley N° 18.168 de 1982, Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones.	En situaciones de emergencias, los concesionarios de telecomunicaciones deberán transmitir sin costo mensajes de alerta que les otorgue la ley.
DS N° 509 de 1983, Ministerio del Interior	Reglamento para aplicación del DL N° 369, de creación de ONEMI
Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades	En el Art N° 4 se designa al Municipio, la prevención de riesgos y prestación de auxilio en situaciones de emergencia.
DS N° 156 del 2002, Instrumento Indicativo para la Gestión Integral	Plan Nacional de Protección Civil, promocionando los aspectos del Ciclo de Gestión del Riesgo, respondiendo a los compromisos internacionales.
DS N° 68 de 2009, Ministerio del Interior	Sistema de Coordinación y monitoreo sísmico y volcánico, estando a cargo de Onemi NEMI, Servicio Sismológico y Sernageomin.
DS N° 38 de 2011, Constitución del Comité de Operaciones de Emergencias (COE)	Constitución de un COE, al registrarse emergencias, desastres o catástrofes, que afecten al territorio, o que el Ministerio del Interior resuelva que se ha provocado un alto impacto en la población.

Fuente: (Oficina Nacional de Emergencias, 2014).

Anexo n° 3

Marco Normativo para la Reducción de Riesgos de Desastres

Instrumento	Relación con RRD
Ley de Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones	Establece los IPT, los cuales exigen estudios de riesgos.
Norma Chilena para el diseño sísmico de Edificios	Establece requisitos mínimos.
Código de Agua	Regula uso de cauces. Faculta al MOP sobre la vigilancia de obras en cauces.
Ley de Bases del Mediambiente	Obliga a que determinadas obras de infraestructura sean sometidas al EIA
Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional	Asigna a los Intendentes y Gobernadores la función de adoptar medidas para prevenir y enfrentar situaciones de emergencia.
Ley Orgánica de Municipalidades	Indica que estos organismos pueden desarrollar funciones relacionadas con la prevención de riesgos y respuesta en situaciones de emergencias.
Fondo Nacional de Reconstrucción y Donaciones	Establece mecanismos de incentivo tributario a las donaciones efectuadas en caso de catástrofes.
D.S. 38 Constitución de COE	Crea Comité Nacional de Operaciones de Emergencias.

Fuente: (ONEMI, 2016).



DIMENSIÓN SUBJETIVA DEL DESASTRE: SIGNIFICADOS ELABORADOS POR LAS FAMILIAS VULNERADAS TRAS EL TERREMOTO DE ARICA

Luisa Rojas Páez¹, Universidad de Tarapacá

Resumen

El presente estudio buscó desentrañar los significados elaborados por las familias que experimentaron el terremoto de Arica, región de Arica y Parinacota, del 1 y 2 de abril de 2014 y que como consecuencia debieron ser desplazadas al barrio de emergencia Héroes del Solar. Se trata de una investigación de corte cualitativo que trabajó los datos desde el marco interpretativo del interaccionismo simbólico. Para alcanzar los objetivos investigativos se utilizó el diseño flexible, mientras que para la elección de los participantes se utilizó el muestreo teórico. Los datos fueron producidos mediante la entrevista episódica, utilizando como estrategia de análisis la teoría fundamentada. Los resultados se agruparon en tres categorías: dimensión subjetiva del desastre desde las familias y la institucionalidad; dimensión subjetiva de la vulnerabilidad social, mediaciones y tácticas familiares; y proceso de desplazamiento desde las familias y la institucionalidad. Las conclusiones sostienen la importancia de considerar el aspecto subjetivo en los procesos de desastre socionatural y desplazamientos, así como la vulnerabilidad social, lo que mejoraría la experiencia de las familias en los momentos de alojamiento temporal, asentamiento a largo plazo y reasentamiento definitivo tras la crisis.

Palabras Claves: familias, subjetividad, vulnerabilidad social, desastre socionatural, proceso de desplazamiento.

¹ Psicóloga. Artículo basado en la tesis "Dimensión subjetiva del desastre: significados y experiencias sociales desde las familias vulneradas post terremoto 1 y 2 de abril 2014", realizada para obtener el grado de Licenciada en Psicología y aprobada en el año 2016. Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas, Escuela De Psicología y Filosofía, Universidad de Tarapacá. Profesores guía: José Sandoval Díaz y Juan Carlos Romero Romero. Arica, 2016.

Introducción

En la actualidad, los desastres de origen natural y antrópico se han convertido en uno de los principales obstáculos para el desarrollo económico y social tanto de países como de los medios de vida de comunidades y familias (IDH, 2014). En efecto, comunidades y familias en condición de pobreza y marginación suelen presentar una baja capacidad para anticipar, resistir y recuperarse de los efectos de los desastres (Banco Mundial, 2014).

En el caso particular de Chile destaca que la amenaza natural con mayor área de influencia y severidad es el terremoto, seguido por las sequías (Banco Interamericano de Desarrollo [BID], 2015). Sólo por dar un ejemplo, el terremoto del 27 de febrero de 2010 generó pérdidas económicas de aproximadamente US\$30.000 millones, equivalentes al 15% del PIB del país (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal], 2010). En ese contexto, América Latina en general y Chile en particular son escenarios geográficos puntualmente afectados por estos fenómenos (Vargas, 2002).

No obstante, las líneas de investigación trabajadas desde la psicología han tendido a enfocarse en el potencial impacto en la salud mental de los afectados, por lo que con frecuencia han adoptado un enfoque clínico remedial. Es por ello que existen escasas investigaciones desarrolladas en torno a la mediación entre las dimensiones estructurales e institucionales de la vulnerabilidad ante desastres y la dimensión subjetiva/sentida de los suje-

tos involucrados. No han sido suficientemente desarrollados los significados asociados a la experiencia de haber (sobre) vivido al evento o a los sentidos subjetivos diferenciados asignados al ciclo del desastre (Toscana y Valdez, 2014).

Para analizar de manera empírica las dimensiones interpeladas, analizaremos el caso del terremoto del Norte Grande ocurrido el 1 y 2 de abril de 2014, específicamente su impacto sobre la comuna de Arica. El 1 de abril, a las 20:46 horas, se percibió un sismo de mayor intensidad (VIII Mercalli) en las regiones XV, I y II, respectivamente. De acuerdo a la información proporcionada por el Centro Sismológico Nacional (CSN), el movimiento alcanzó una magnitud de 8,2 en la escala de Richter en la región de Arica y Parinacota, por lo que la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior y Seguridad Pública (Onemi) decretó evacuación preventiva. Al día siguiente, a las 23:44 horas, se registró un segundo sismo de mayor intensidad (VIII Mercalli y 7,6 de magnitud en escala de Richter) al suroeste de Iquique, que condujo a la evacuación preventiva del borde costero en las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá y Antofagasta (Onemi, 2014).

Después del terremoto, en la comuna de Arica se habilitaron carpas en el estadio Carlos Dittborn, donde se albergó a cerca de 25 familias. Luego de aproximadamente cuatro semanas se procedió a la construcción y habilitación del barrio de emergencia Héroes del Solar, ubicado en

el sector sur de Arica (Plan de reconstrucción XV región, 2014). El barrio de emergencia fue habitado por 21 familias que permanecieron en él entre 2014 y 2016.

De acuerdo a lo anterior, el presente estudio busca responder las siguientes preguntas de investigación: ¿cómo significan el desastre y posterior proceso de desplazamiento las familias e instituciones implicadas en el terremoto de Arica (2014)? ¿Cómo se configura la vulnerabilidad social subjetiva desde las familias del barrio de emergencia Héroes del Solar? En este contexto, el objetivo del estudio fue analizar la dimensión subjetiva del desastre vinculado a la vulnerabilidad social de las familias desplazadas al barrio de emergencia Héroes del Solar tras el terremoto del 1 y 2 de abril (2014).

A continuación se desarrollan las tres categorías conceptuales desde las que nos posicionamos para desarrollar la presente investigación: a) los desastres comprendidos como fenómenos siconaturales; b) la vulnerabilidad social como factor subyacente a la emergencia de estos; y c) el proceso de desplazamiento como reconfiguración familiar.

¿Desastres siconaturales? Vulnerabilidad social y desplazamiento

Las ciencias sociales han cuestionado la noción de desastre promovida por el enfoque fiscalista/naturalista, que pone en el centro del análisis la amenaza natural. Para Vargas (2002), el desastre se concibe como una destrucción parcial o total, transitoria o permanente de un ecosistema, que se presenta cuando se desencaden

una fuerza o energía con potencial destructivo –amenaza– que encuentra condiciones de incapacidad territoriales para reponerse de sus efectos. Otra definición, que releva las dimensiones sociales del desastre, lo concibe como un proceso desencadenado por una amenaza natural que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en una población, causa alteraciones intensas, graves y extendidas en el funcionamiento normal del sistema (Salas, 2007). Por último, estos eventos procesuales arrastran décadas de mala planificación, pobreza, desigualdad, corrupción y falta de gobernabilidad, por mencionar sólo algunos de sus factores subyacentes (Cardona, 2012).

Sumada a estos factores subyacentes, la noción de vulnerabilidad social se ha tornado un concepto paraguas para la comprensión procesual e histórica de este tipo de eventos. Dada la complejidad del concepto, se pueden vislumbrar múltiples conceptualizaciones a partir de la interpretación que se haga respecto de éste (Macías, 1992; Molina, 2014). Entre otros, destacan los aportes de Caroline Moser (1996), quien desarrolla el enfoque de vulnerabilidad-activos (Asset Vulnerability Framework), definiendo el concepto como aquella inseguridad en el bienestar de individuos y hogares. Por otro lado, Kaztman y Filgueira (1999) sugieren que la vulnerabilidad social es una configuración particular negativa, resultante de la intersección de dos conjuntos, uno definido a nivel macro, relativo a la estructura de oportunidades, y otro definido a nivel micro, referido a los recursos (activos/pasivos) de los individuos (Filgueira, 2001). Sin embargo, los enfoques mencionados no incorporan dimensiones subjetivas al momento de analizar al individuo.

Es por esto que se torna relevante reconstruir la dimensión subjetiva de las personas involucradas (Pérez, Agurto y Arteaga, 2012; Pérez, 2013), considerando para esto “las valoraciones, percepciones y significados asociados a la experiencia vivida en las distintas etapas del desastre” (Arteaga et al., 2015, p.103). Siguiendo esta propuesta, tomamos la noción de vulnerabilidad social subjetiva (Pérez, et al., 2012), definida como la “situación de propensión

al daño que es facilitada por procesos de significación, contruidos culturalmente por los sujetos, en relación a sí mismos y a su entorno, en un contexto sociohistórico determinado por el desastre” (Pérez, et al. 2012, p.8). En consecuencia, esta noción propone como clave de análisis las mediaciones subjetivas, las que actuarían de puente entre los sujetos/familias, sus recursos y la estructura de oportunidades. Siguiendo a Arteaga y Pérez (2011):

“La red de significados contruidos en la experiencia, a nivel simbólico y relacional, en función de las cuales se movilizan ciertos recursos, se distinguen ciertas estructuras de oportunidades, se establecen relaciones sociales y se elaboran tácticas en situaciones de vulnerabilidad”

(Arteaga y Pérez, 2011, P.2).

De acuerdo a lo expuesto, se plantea que la articulación entre los recursos familiares y la estructura de oportunidades se encuentra mediada subjetivamente por sentidos y afectos. Los sentidos se definen como “principios que orientan el accionar general del sujeto y que se ponen en juego en la situación de crisis” (Pérez, et al., 2012, p.116). Es a partir de los cursos de acción de las familias en situación(es) de vulnerabilidad cuando adquieren coherencia y logran ser entendidos desde una mirada externa (Pérez y Arteaga, 2013). Por otro lado, los afectos son aquellos sentimientos y emociones que se generan producto de la situación de vulnerabilidad. Así, los afectos se van diferenciando según se vinculen a los distintos esquemas vivenciales, con lo que configuran diversas tácticas ante estos escenarios de vulnerabilización (Pérez et al., 2012; Arteaga y Pérez, 2011). En el contexto de una racionalidad situada y mediada estructuralmente, privilegamos el uso de la noción de tácticas por sobre el de estrategia,

pues la táctica se refiere a esa reapropiación astuta y microscópica que constituye el “arte del débil”, en contraposición a la estrategia, que apela a una acción racionalizada e individualizada, orientada a lo cognitivo instrumental (Certeau, 1996, citado en Pérez et al., 2009; Arteaga, 2007).

Por último, dentro de los procesos e impactos que pueden generar los desastres siconaturales, encontramos los desplazamientos forzosos. Estos se definen por la evacuación de una población desde su territorio a otro lugar, ya sea por un tiempo definido o indefinido. Respecto a la noción de desplazamientos forzosos, Lillo (2013) menciona que no hay una definición consensuada; sin embargo, en su revisión conceptual alude al trabajo realizado por Sarrible (2012), quien con el objetivo de aportar a la investigación del concepto, logra establecer la siguiente definición operacional:

“Los desplazamientos obligados fuera de la residencia habitual son de al menos un año de duración, de un grupo, sin distinción de las personas, debido a la modificación súbita (natural) o provocada por el hombre, del entorno, de tal modo que impide que esas personas continúen residiendo en el espacio habitual”

(Sarrible, 2012, p.10, citado en Lillo, 2013, p.20).

Respecto a la periodización de los desplazamientos, el Comité Internacional de la Cruz Roja (2007, p.10, citado en Lillo, 2013) rescata cuatro momentos o fases: 1) la huida (o evacuación); 2) el alojamiento temporal de emergencia en albergues o campamentos; 3) el asentamiento a más largo plazo en una comunidad de acogida, campamento o estructura urbana; y finalmente 4) el reasentamiento definitivo en un lugar distinto al de origen o el regreso y reintegración al lugar de origen (o retorno).

Las poblaciones afectadas por desplazamientos forzados presentan problemas al menos en tres ámbitos: 1) nuevas relaciones que se establecen entre los sujetos con el Estado a partir de sus políticas de intervención, que aumentan la desconfianza y dificultan la cohesión social; 2) nuevas configuraciones de memoria territorial, que aparentemente fortalecen la resiliencia comunitaria a costa de la continua exposición al riesgo; y 3) la emergencia de nuevos riesgos sociales no considerados y muchas veces provocados por la misma intervención de reasentamiento, tales como la desintegración familiar, la inseguridad social, la inestabilidad productiva y la segregación residencial (Pérez, et al., 2012; Rozo, 2007). Ugarte y Salgado (2012) plantean que los estudios generados en torno a los procesos de desplazamiento relevan la vinculación de los individuos y las comunidades con una estructura de oportunidades a pesar de

que no han incorporado suficientemente el elemento subjetivo en la definición de las acciones de los sujetos ni se han analizado éstas desde la noción de política, considerando las nuevas configuraciones de relación que surgen entre el Estado y la población afectada.

A partir de los antecedentes mencionados, la presente investigación tuvo como objetivo general analizar la dimensión subjetiva del desastre vinculado a la vulnerabilidad social de las familias desplazadas al barrio de emergencia Héroes del Solar tras el terremoto del 1 y 2 de abril de 2014. Respecto a los objetivos específicos, estos fueron: 1) caracterizar la dimensión subjetiva del desastre, tanto desde las familias vulneradas como desde los actores institucionales; 2) analizar la dimensión subjetiva de la vulnerabilidad social, identificando las mediaciones subjetivas y tácticas familiares desplegadas; y 3) identificar los significados asociados al proceso de desplazamiento forzado, tanto de las familias como de los actores institucionales vinculados al desastre.

Método

Para este trabajo se utilizó la metodología cualitativa (Taylor y Bogdan, 1998) y se siguió el paradigma del interaccionismo simbólico (Cuba y Lincoln, 2002). El diseño utilizado fue flexible (Mendizábal, 2006), pues se permitió incorporar

cambios sensibles al contexto, lo que posibilitaría capturar aspectos claves de la realidad analizada. Para el proceso de selección de participantes se utilizó el muestreo teórico acumulativo (Carrero, Soriano y Trinidad, 2012), que incluyó tanto a familias que habitan el barrio de emergencia Héroes del Solar como actores institucionales que se desplegaron durante las etapas del desastre. El criterio de finalización muestral se basó en la saturación teórica, la que se alcanzó en el momento en que los datos comenzaron a ser repetitivos y no aportaban información novedosa (Carrero, et al., 2012). Por último, para la producción de datos se utilizó la entrevista episódica (Flick, 2007) pues que permite profundizar en los cambios de rutina y situaciones de la vida cotidiana, tal como fue la experiencia del terremoto y el proceso en sí.

1. Procedimientos

El proyecto consideró aspectos éticos relativos a la confidencialidad de la información a través de la aplicación de un consentimiento informado.

Un contacto inicial con la presidenta de la Junta de Vecinos del barrio Héroes del Solar permitió bosquejar un panorama general de las experiencias y procesos de las familias de éste. Luego, de forma progresiva y siguiendo la guía del análisis de las entrevistas episódicas, se fue tomando contacto con las otras familias mediante la estrategia de bola de nieve.

Respecto a la selección muestral, se establecieron criterios iniciales de inclusión para las familias participantes (Tabla 1). Estos criterios fueron los siguientes: 1)

el grupo familiar posee un presupuesto común y establece el uso compartido de bienes durables y no durables; 2) presencia de un jefe/a de hogar, quien se toma como referencia para determinar la relación entre las personas de la vivienda; y 3) haber tenido daños en su residencia antigua y estar viviendo, por desplazamiento forzado, en el barrio de emergencia Héroes del Solar. Posteriormente, los criterios de inclusión fueron complementados con las posiciones sociales relativas de los distintos jefes de hogares, lo que implicó incluir: 1) procedencia de vivienda anterior: arrendada y toma de terreno; y 2) nivel socioeconómico: selección de familias con distintos quintiles (1, 2, 3 y 4). Esta información fue complementada con la Ficha de Catastro Individual (terremoto Norte Grande) solicitada mediante Ley de Transparencia y se trianguló con datos entregados por cada jefe/a de hogar, lo que permitió una actualización de antecedentes tales como edad y número de integrantes de familia actual.

Como segundo momento, para la selección e incorporación de las instituciones se consideraron los criterios vinculados a la activación institucional ante riesgo y emergencia, así como a aquellas instituciones identificadas en los relatos familiares, entre las que se seleccionó: 1) Onemi regional; 2) Oficina de Emergencia de la Ilustre Municipalidad de Arica; y 3) Caritas Chile, sede Arica.

Tabla 1. Caracterización de las familias participantes del barrio de emergencia Héroes del Solar

	Representante	Sexo	Edad	Nº de hijos	Integrantes de la familia	Ocupación	Quintil	Tipo de vivienda antigua
Familia 1	Jefa de hogar	M	41	2	4	Vendedora ambulante	2	Arrendada
Familia 2	Jefa de hogar	M	37	1	5	Cesante	1	Toma de terreno
Familia 3	Jefa de hogar	M	32	2	3	Cesante	1	Toma de terreno
Familia 4	Jefa de hogar	M	36	2	4	Dueña de casa	1	Toma de terreno
Familia 5	Jefa de hogar	M	62	2	2	Vendedora de helados	3	Arrendada
Familia 6	Jefa de hogar	M	31	2	3	Profesora Ed. Media	4	Arrendada
Familia 7	Jefa de hogar	M	38	2	3	Auxiliar de aseo colegio	2	Arrendada
Familia 8	Jefa de hogar	M	62	2	4	Dueña de casa	2	Arrendada
Familia 9	Jefe de hogar	H	47	3	5	Vendedor ambulante	1	Arrendada
Familia 10	Jefa de hogar	M	24	1	2	Reponedora en Sodimac	2	Arrendada

Fuente: elaboración propia.

2. Estrategia de análisis de datos

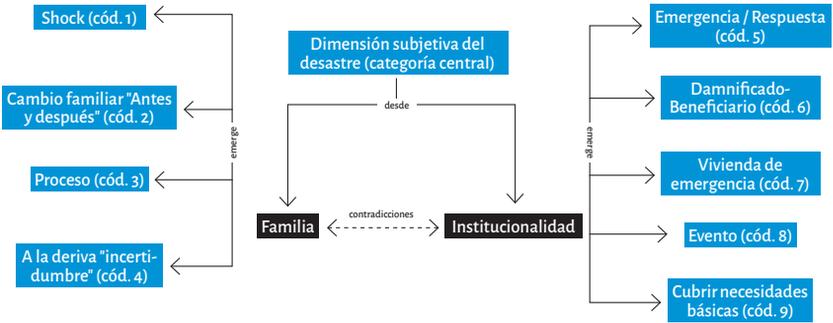
Una vez transcritas las entrevistas, se utilizó la teoría fundamentada (Strauss y Corbin, 2002), en adelante TF, como estrategia de análisis de la información, apoyada en el software Atlas Ti versión 7. La versión utilizada de la TF es la strausiana, “orientada a un trabajo de investigación más enraizado en la descripción interpretativa que en la construcción de teoría formal emergente” (Carrero et al., 2012, p.19). Para ello se utilizaron dos niveles de análisis: codificación abierta y codificación axial.

Resultados

1. Dimensión subjetiva del desastre desde las familias y la institucionalidad

En el mapa de análisis explicativo (Figura 1), la categoría central es la dimensión subjetiva del desastre, de la que se desprenden las significaciones analizadas por las familias e institucionalidad.

Figura 1. Mapa de análisis de la dimensión subjetiva del desastre desde las familias y la institucionalidad



Fuente: elaboración propia.

1.1. Dimensión subjetiva del desastre: familias

Las familias significan el desastre vivido como un shock (cód.1) en el que pueden distinguir efectos de distinto nivel, tales como pérdidas materiales (vivienda y objetos domésticos) y psicosociales (ansiedad, miedo, emociones desadaptativas, entre otras), lo que implica un cambio abrupto en la vida familiar. Este antes y después del desastre (cód. 2) impacta en

la intimidad y cotidianidad familiar, tanto en el plano individual de cada integrante como en las relaciones familiares e interpersonales. Respecto a esto, la siguiente cita caracteriza tanto los efectos psicosociales sentidos desde las familias vulneradas como este shock o cambio abrupto en la vida personal.

“Ya la cuestión es que la segunda noche me fui al albergue en la escuela D-26 de Las Américas y nos dieron colchonetas y ahí tomamos desayuno, y la cuestión es que duró re poco, nos mandaron a las casas. La cosa es que yo no quería volver allá porque quedé con psicosis y mis niñitas igual, ¿me dio como psicosis, o no? Yo cuando iba a tomar té quería la puerta abierta, quedé así como con shock, entonces de ahí empezamos a dar vueltas si encontrábamos algo donde podíamos estar”

(Mujer, 41 años, jefa de hogar).

Estas experiencias marcadas por un claro significado negativo para las familias son comprendidas en un contexto de apropiación del desastre como un proceso (cód. 3) que no se remite sólo al impacto de la amenaza sino también a la vulnerabilización continua post impacto. Lo anterior se agudiza con la emergencia del significado

a la deriva: incertidumbre (cód. 4), puesto que tanto el futuro como el retorno a la cotidianidad previa al desastre están marcados por la incertidumbre debido a la desinformación institucional, promesas y peticiones sin cumplir o cumplidas a medias.

“Cuando pasó el terremoto aquí, yo me fui, no más, a la deriva, sin saber la solución, ni nada, a lo que fuera, no más. Esa fue mi experiencia. A pesar que la pasé mal en todo este tiempo, al menos ya voy a tener mi casa, algo propio, que al final uno lucha por sus hijos, no más”

(Mujer, 62 años, jefa de hogar).

1.2. Dimensión subjetiva del desastre: institucional

Esta dimensión se configura a partir del código emergencia/respuesta (cód. 5), lo que implica que el desastre se focaliza desde la emergencia. Desde este código, las acciones institucionales son diseñadas para otorgarles una pronta respuesta a las familias y población en general bajo el código cubrir necesidades básicas (cód. 9), consistentes en abrigo, alimentación y techo. Esta lectura institucional da cuenta

de que el desastre es considerado únicamente desde el impacto de la amenaza, considerándolo un evento (cód. 8) aislado de un contexto social, cultural y político, donde, además, las acciones del Estado se restringen a la mera entrega de recursos materiales y físicos de preservación fisiológica de la vida. Al respecto, se destaca la siguiente cita:

“La etapa de accionar de Onemi fue el traer estas casas, instalarlas junto con el Ejército, también, Onemi fue dejar rápidamente instalado el campamento con las condiciones de habitabilidad que ellos necesitan y que son básicas. También se gestionó el tema de la electricidad, Onemi también hizo la gestión con Emelari para darles electricidad, luego también de eso además se hicieron otro tipo de gestiones, como compras de elementos, se entregaron colchones, frazadas, plásticos para los techos por la humedad del sector, también se entregaron contenedores de baños y duchas, también se entregaron tachos de basuras para que se mantuviera el tema del aseo y ornato en el lugar”

(Representante de Onemi regional).

De lo anterior emerge la noción de damnificado-beneficiario (cód. 6), definida a priori y gubernamentalmente. Las familias afectadas, concebida la afectación desde un plano material, deben postular al beneficio mediante la aplicación del

instrumento de clasificación de daños materiales, la Ficha Básica de Emergencia (FIBE). Dicho instrumento determina la posibilidad de otorgar o no la *vivienda de emergencia* (cód. 7).

“Estas familias fueron evaluadas por el Ministerio de Desarrollo Social con la encuesta EFU (Encuesta Familiar Única de Emergencia), bueno, ex EFU, ahora FIBE (Ficha Básica de Emergencia), para recibir este beneficio”

(Representante de Onemi regional).

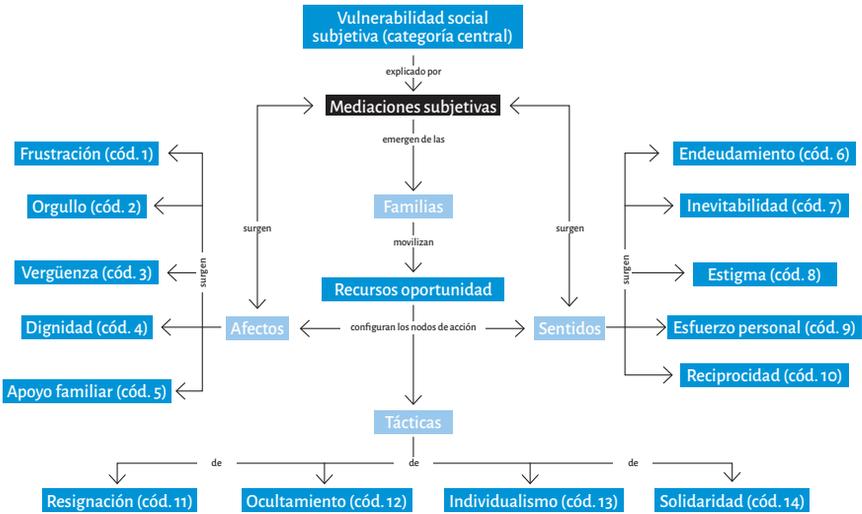
1.3. Contradicciones y tensiones

Analíticamente, este eje presenta dos actores con interpretaciones contrapuestas sobre el significado vivenciado ante el desastre. Por un lado, las familias vulneradas destacan un continuo de experiencias desfavorables, tanto en el ámbito personal como relacional, lo que marca un antes y un después en la trayectoria familiar. Por otro, la institucionalidad entiende el desastre reducido a la emergencia, estableciendo criterios de focalización de recursos en pos de la preservación fisiológica de la vida en el corto plazo y de respuesta a las pérdidas físicas para el mediano y largo plazo.

2. Dimensión subjetiva de la vulnerabilidad social: mediaciones y tácticas familiares

La categoría central es *vulnerabilidad social subjetiva* (Figura 2), la que se explica a partir de las mediaciones subjetivas. Desde estas mediaciones surgen diferentes afectos y sentidos familiares, los que condicionan el acceso y movilización de recursos frente a la estructura de oportunidades. Esta condición va configurando los modos de acción que utiliza cada familia, es decir, sus tácticas, las que a continuación se detallan.

Figura 2. Mapa de análisis de vulnerabilidad social subjetiva de las familias del barrio de emergencia Héroes del Solar



Fuente: elaboración propia.

2.1. Táctica de resignación

Ésta se distingue en las familias que suelen realizar acciones para mantener sus estilos de vida lo más idénticamente posible a lo que eran hasta antes del desastre. Esta táctica está marcada por los sentidos de *endeudamiento e inevitabilidad* y utiliza como principal oportunidad el acceso a créditos bancarios (mercado) frente a una municipalidad indiferente respecto a

quienes no aparecen caracterizados como pobres (Estado). El afecto que prima es la *frustración* a nivel familiar ante un contexto que vulnerabiliza aún más las fragilidades pre-desastre. En este tipo de táctica las familias limitan su accionar bajo el esquema de lo realizable dentro de sus posibilidades.

“No sé qué parámetros se toman en cuenta para ayudar a las personas, yo tengo necesidad y la mayoría de los gastos los hago endeudándome con las tarjetas y en cuotas, pero no me da para hacer un cierre en mi casa y es ahí donde la municipalidad no ayuda, hay que ser pobres y ahí recién ven si tienes posibilidades. Por el Gamaliel no me dan ninguna ayuda especial porque yo no soy como las personas que van a llorar la carta, yo me enfoqué en la recuperación en Gamaliel por la epilepsia (...)”
(Mujer, 36 años, jefa de hogar).

2.2. Táctica de individualismo

La configuración de esta táctica está mediada subjetivamente por los afectos de dignidad y apoyo familiar, a partir de los que las familias valoran y organizan sus acciones bajo la idea de esfuerzo personal. Esto implica (sobre) valorar las acciones del jefe de hogar por sobre los apoyos externos, prioritariamente gubernamentales. Esta apreciación resulta clave para comprender esta táctica, pues caracteriza

una subjetividad cerrada ante una posible asistencia estatal bajo el simbolismo del esfuerzo individual como motor de cambio que los diferencia de otras personas pobres asistidas permanentemente. La utilización de este tipo de táctica se distingue en las familias donde el jefe de hogar ha visto tensionada su posición como proveedor y cuidador post desastre.

“Entonces no todos entienden eso, creen que es una obligación, que el gobierno tiene que mantenerlos poco menos, ¿cacha’i?... entonces yo no lo encuentro justo, a mí no me gustan así las cosas, a mí me ha costado tener mis cosas, así que... uno tiene que esforzarse para tener sus cosas, sí no, voy a vivir siempre más pobre”

(Mujer, 32 años, jefa de hogar).

2.3. Táctica de ocultamiento

La característica de esta táctica es estar mediada subjetivamente por los afectos de orgullo y vergüenza, lo que se relaciona con una noción de endeudamiento y estigma. Esta composición particular hace que en la práctica las familias enfrenten

sus problemas en la privacidad del hogar, evitando solicitar ayuda o acciones que puedan levantar sospechas en torno a la falta de recursos económicos, optando por el endeudamiento en el mercado para mantener sus estilos de vida previos.

“En la parte social ya no es lo mismo, no te llaman a las juntas, mis amistades se fueron alejando y diluyendo, yo también me fui cerrando porque muchas veces los amigos del bolsillo son los amigos de uno. Yo era manito abierta, siempre invitaba, hacía la mansa fiesta y ese era mi estar de vida, po; y llegar a una situación de llegar a vivir a una casa de madera con gente ordinaria, mal vestida, fue terrible (...) lo que me importa ahora es que las dos niñas estén en el colegio, ellas van al Santa Ana, y que no sientan la vulnerabilidad. Se ha tratado en lo posible que no se sienta, ya que hay compañeritas que son de otro nivel y viven en otros sectores, entonces para que no se sientan discriminadas, yo trataba de que muy pocos apoderados se enteraran dónde yo estaba viviendo”

(Mujer, 41 años, jefa de hogar).

2.4. Táctica de solidaridad

La conformación de este tipo de táctica se diferencia de las anteriores en dos ámbitos. En primer lugar, por la baja recurrencia y utilización de este tipo de acciones por parte de las familias entrevistadas. En segundo lugar, porque la organización y ejecución de estas acciones van más allá de las gestiones individuales del jefe de hogar, pues son mancomunadas entre

éste y al menos un integrante. Bajo este modo de acción prima una sensación de reciprocidad familiar junto con los afectos de apoyo familiar tanto para necesidades cotidianas como para los proyectos de desarrollo de sus integrantes. Con esta táctica se rehúye la posibilidad de acudir a préstamos económicos del mercado.

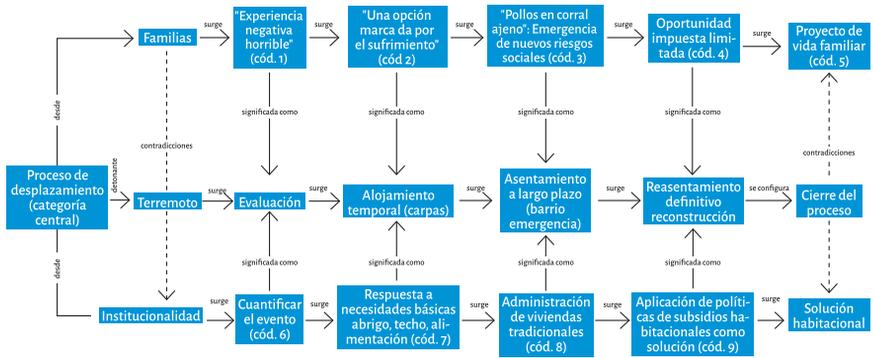
“Bueno, cuando no tenemos mucha plata pa’ fin de mes juntamos latas de cervezas con mi hija, salimos a recoger por allá y luego las vendo. Yo guardo esa plata, entonces cuando falta la plata, yo saco de ahí. Que sirve para comida y esas cosas. Mi hijo también está trabajando, pero él está ahorrando para entrar a estudiar Agronomía... él está trabajando ahora para juntar la plata y pagar... tuvo que congelar, porque como le digo, el año pasado estábamos mal de plata, pero igual siempre aporta con cositas...”

(Mujer, 62 años, jefa de hogar).

3. El proceso de desplazamiento desde las familias y la institucionalidad

En el mapa de análisis explicativo (Figura 3), la categoría central es el proceso de desplazamiento, abordado desde los significados diferenciados tanto de las familias como de la institucionalidad. Este mapa identifica como detonante del desplazamiento el impacto del terremoto (2014), a partir del cual emergen cuatro momentos: a) evacuación; b) alojamiento temporal (carpas); c) asentamiento a largo plazo (barrio de emergencia); y d) reasentamiento definitivo (reconstrucción).

Figura 3. Mapa de análisis del proceso de desplazamiento que experimentaron las familias pertenecientes al barrio de emergencia



Fuente: elaboración propia.

3.1. Proceso de desplazamiento: experiencias y significados elaborados por las familias vulneradas

Al momento de evacuación, las familias pertenecientes al barrio de emergencia significan ésta como una experiencia negativa: horrible (cód. 1), pues cada familia la vive desde los problemas e inseguridades que les suscitó.

“Bueno, en ese entonces yo estaba embarazada de él (hijo menor) y el que quedó con más daños fue mi hijo mayor... es que él estaba con una vecina, se asustó, no quería volver a donde vivíamos antes, aparte que estuvimos cuatro días en el cerro y todo eso para él fue muy impactante, aparte que también decían que se iba a venir otro más fuerte... fue fome porque yo no estaba con mi hijo y cuando llegué a la casa no estaba, él estaba en otro lado, ya había evacuado... lo encontré como a las tres de la mañana (el terremoto fue a las 20:45) y más encima yo embarazada... fue horrible”
(Mujer, 31 años, jefa de hogar).

Posterior a la evacuación, el siguiente curso de acción (alojamiento temporal) fue significado como una opción marcada por el sufrimiento (cód. 2). Esto implicó que la decisión tomada por las familias que optaron por desplazarse a las carpas de emergencia estuvo limitada principalmente por la falta de alternativa de otros

cercanos que los refugiasen. El sufrimiento se vincula a la experimentación de diferentes formas de vulnerabilización del alojamiento temporal debido a la imposición de reglas arbitrarias y estándar por parte de las instituciones del Estado, las que no consideraron ni las necesidades, ni particularidades de cada familia.

“Nos daban colaciones frías y almorzábamos en el colegio politécnico, y a mi perrita no me la dejaron entrar a las carpas y ahí la deje amarrada. Yo la sufría con mi perra, igual, me daba pena tenerla ahí amarrada”

(Mujer, 24 años, jefa de hogar).

El alojamiento temporal tuvo una duración de tres semanas en promedio para cada familia y luego fueron desplazadas al barrio de emergencia (asentamiento a largo plazo). La instalación en el barrio de emergencia forjó nuevas configuraciones en la dinámica familiar, produciendo en ocasiones tensiones interpersonales que antes no se observaban, particularmente

debido a la escasa privacidad con la que pudieron contar en ese espacio sus integrantes. Por otro lado, emergieron nuevos riesgos sociales que no se consideraron al momento de reasentamiento, tales como delincuencia, riesgos medioambientales (focos de infección), discriminación y prejuicios, tanto dentro como fuera del campamento.

“Fue un cambio en todo sentido, teníamos una sola media agua para los tres, yo tenía todo amontonado aquí, entonces ahí yo dividía con los closets, entonces dormíamos los tres en la cama de dos plazas. Y todo eso teníamos amontonado”

(Mujer, 38 años, jefa de hogar).

Habitar el barrio de emergencia ha sido uno de los momentos más críticos y dificultosos para las familias, y ha afectado sus estilos de vida, proyecciones a futuro y bienestar. Es por eso que significan este momento con el código de vivir como “pollos en corral ajeno”: emergencia de

nuevos riesgos sociales (cód. 3), lo que da cuenta de que las familias, a pesar de los intentos por adaptarse a esta nueva forma de vivir, no logran afrontar dicho proceso a cabalidad y se sienten, en la mayoría de los casos, ajenas a este barrio impuesto.

“¡No! Si es como si estuviéramos en un barco y aún no encontramos los flotadores, todavía estamos acá estancados, cuando nos vayamos al departamento ahí vamos hacer cambio de switch porque ahí vamos a decir que somos clase media, porque acá somos ‘pollo en corral ajeno’. Cuando yo esté en el departamento podré decir ‘en estas cuatro paredes esto es mío’, ahí las niñas podrán hacer su pijamadas. Por aquí somos ‘pollo en corral ajeno’, por aquí nos topamos con cualquier gente, si anda con cuchillo o drogas no sabemos, por eso te digo que yo no me siento a gusto aquí”

(Mujer, 41 años, jefa de hogar).

Siguiendo esta línea, surge la propuesta para el reasentamiento definitivo (reconstrucción) de parte del Estado. Este momento es significado como una *oportunidad impuesta limitada* (cód. 4). Una oportunidad en la medida en que les permitiría poseer una vivienda nueva, pero impuesta y limitada, pues no hubo otras alternativas que consideraran particularidades y propuestas familiares. Respecto a ello emergen distintas dinámicas

asociadas a la toma de decisiones para el reasentamiento definitivo, como fue la petición por parte de las autoridades (Servicio de Vivienda y Urbanismo, Ser-viu) de contar con un ahorro de 500.000 mil pesos chilenos para la inscripción que les permitiría optar a las nuevas viviendas. Esta solicitud de ahorro produjo nuevos endeudamientos no presupuestados, lo que hizo que las personas tuvieran que recurrir al mercado financiero.

“La primera solución que hubo, ahí nos metieron, fue en dos meses... en un record... había que tener 500 lucas, nos endeudamos (...) nos conseguimos por unos amigos por aquí por allá, pero no por los bancos porque el jefe de mi marido está endeudado con un banco, así que no podía, y yo, por ser dueña de casa, más difícil. Con un amigo nos conseguimos 100 mil pesos, avances de nuestras tarjetas y así lo hicimos, nos endeudamos. Y ahora estamos más endeudados porque los créditos siguen corriendo y no alcanzamos a cubrir porque no sabíamos que nos darían seis meses más de plazo para juntar ese dinero. Ahí uno se puede organizar con el tiempo en esos seis meses, juntando todos los meses 100 mil pesos, pero hasta algunos recibieron dinero. Yo fui reclamar; ¿cómo no nos dijeron eso antes? Si desde un principio nos dijeron que había que pagar dentro de los dos meses... uno se asusta porque lo que más quieres es ¡tener tu casa propia, po!”

(Mujer, 36 años, jefa de hogar).

Un aspecto clave del cierre del proceso son los *proyectos de vida familiar* (cód. 5) pues dejan en evidencia que la mera entrega de la vivienda definitiva no significa para las familias el cierre del proceso de vulnerabilización post desastre. Para las familias, la consecución de los proyectos (re)elaborados y trazados a largo plazo es lo que permite ir cerrando etapas, retomando y/o reelaborando las metas

fijadas de manera previa a la crisis desencadenada por el evento. En síntesis, si bien las familias conciben las distintas etapas de desplazamiento a partir de los espacios mencionados, el malestar en el habitar se vivencia como un continuo indiferenciado ante las distintas etapas de desplazamiento, el que sólo es posible reelaborar a partir de la entrega y apropiación de la casa propia.

“Con el nuevo departamento me da la seguridad que mi hijo tendrá algo concreto, que ya está, darles valores que la gente ha perdido y más que nada enfocarlos a eso, y con el tiempo ir viendo un sitio, pero lo bueno es que ahora tenemos el departamento, que es algo concreto. Como te decía, un sitio, porque somos hartos, y para que tengan sus mascotas, también tener un negocio porque nosotros somos trabajólicos, de hecho, yo trabajaba con un carrito de Coca Cola, hay hartas cosas que hacer todavía y que las hemos ido aplazando porque, como te digo, aquí no podemos hacer nada, po’... lo bueno es que somos bien incentivados y movidos: si están las oportunidades, hay que tomarlas”

(Mujer, 36 años, jefa de hogar).

3.2. Proceso de desplazamiento: institucional

Analizar el proceso de desplazamiento desde la óptica institucional permitió identificar la focalización de acciones y recursos desplegados para cada fase. En este sentido, el momento de evacuación, a nivel institucional, es significado desde

la importancia de cuantificar el evento (cód. 6), lo que se traduce en datos numéricos: la magnitud del terremoto, la contabilización de evacuados, números de heridos y fallecidos.

“El 1 de abril ocurrió un terremoto... porque ocurrieron dos terremotos el mismo día... un 8.2 y un 7.8 (en escala de Richter), y que generó también bastantes problemas y complicación en la región. Que, ciertamente, la región se comportó a una buena altura, no tuvimos ningún lesionado ni muertos por este evento”

(Representante Onemi regional).

Respecto al alojamiento temporal, se habilitaron carpas para las familias que sufrieron pérdidas materiales o daños mayores en la infraestructura de su vivienda. Este momento es significado por la institucionalidad como respuesta a necesidades básicas: abrigo, techo y alimentación (cód. 7), puesto que el apoyo brindado consistió en la entrega de abrigo (frazadas), techo (carpas de emergencia) y alimentación (colaciones frías).

Respecto a este momento es importante destacar que la institución no realiza mayor focalización en otras dimensiones de apoyo, tales como contención emocional o intervenciones psicosociales a familia-

res, y se conforma con solventar las necesidades fisiológicas básicas. Posteriormente, se buscó desplazar a las familias al asentamiento de largo plazo (barrio de emergencia), donde las acciones desarrolladas estuvieron enfocadas sólo en la administración de viviendas tradicionales (cód. 8). Esto supone construir un nuevo barrio sin considerar el contexto previo de existencia de las familias ni las condiciones particulares propias de un contexto de desastre, homologando la pérdida de una vivienda producto del evento con la pérdida de una vivienda en un contexto tradicional (como, por ejemplo, elegir arrendar otra vivienda). Al respecto, se destaca la siguiente cita relevante:

“Luego de realizarse todo el proceso administrativo para las familias albergadas en el estadio Carlos Dittborn, se les llevó al barrio de emergencia “Héroes del Morro”... que actualmente se llama “Héroes del Solar”. A las familias que llegaron al barrio de emergencia, se les entregó más de dos viviendas, incluso tres... con la idea de poder darles una mejor condición de habitad a las personas”

(Representante de Onemi regional).

En este contexto, el accionar de Onemi se mantuvo hasta el traspaso de la administración hacia la Municipalidad de Arica,

desde donde asumieron la responsabilidad acotada a solventar gastos de servicios básicos (pago de agua).

“Nosotros sólo asumimos la responsabilidad del pago del agua, pero nada más, a ellos se les consideró como una junta de vecinos más, se les han dado regalos para la Navidad y esas cosas”

(Ilustre Municipalidad de Arica, Oficina de Emergencia).

La institucionalidad entiende el momento de reasentamiento definitivo (reconstrucción) a partir de la aplicación de políticas de subsidios habitacionales como solución (cód. 9). Esto involucra tomar acciones guiadas por políticas tradicionales, orientadas a subsidios habitacionales, donde las familias deben postular y gene-

rar un ahorro (500.000 mil pesos chilenos) para obtener la vivienda. Es decir, la solución habitacional (cód. 10) es el cierre de este proceso; desde el momento de la solución habitacional, la institución entiende la culminación de su intervención.

“A ellos se les dio un departamento y tuvieron que postular como cualquier otra familia de escasos recursos, no se les hizo nada especial”

(Ilustre Municipalidad de Arica, Oficina de Emergencia).

3.3. Contradicciones y tensiones en las familias e institucionalidad

Las experiencias de las familias dan cuenta de la focalización a nivel institucional orientada a mejorar la infraestructura básica, dejando de lado las acciones que se orientan hacia las personas, como la protección de sus medios y recursos físicos y simbólicos. Para las familias habitantes del barrio de emergencia, el momento más crítico se relaciona con riesgos sociales, conflictos familiares y entre vecinos, como también la estigmatización de estar en un barrio alejado geográficamente. También permite relevar que el mero otorgamiento de una vivienda para las familias no es equivalente al bienestar familiar sino que más bien es interpretado como una solución impuesta (por parte del Serviu), la cual debió acatarse para dar por terminado el proceso para las instituciones. En tanto, para las familias este cierre sólo se produce cuando pueden reanudar y formular sus proyectos de vida familiares en el largo plazo. Finalmente, este proceso da cuenta de cómo la aplicación de políticas tradicionales en contextos de desastres (como fue la lógica de aplicar subsidios habitacionales), con estándares de tiempos acortados, vulnerabiliza aún más a las familias, obligándolas a tomar acciones como el endeudamiento para poder hacer frente a tal presión.

Discusión y conclusiones

Los análisis desarrollados por esta investigación dan cuenta de la relevancia y pertinencia de considerar la dimensión subjetiva como elemento comprensivo ante los desastres siconaturales. Este desafío nos lleva a comprender la relación entre subjetividad y acción a la luz de una perspectiva teórica que promueva el rol de un sujeto activo en la configuración de recursos y oportunidades, enfatizando las dimensiones menos evidentes e impredecibles y menos determinadas por la racionalidad (Pérez et al., 2009).

Por lo tanto, las propuestas y recomendaciones que se derivan de la investigación recaen en dos ejes fundamentales. El primer eje, en el ámbito de políticas públicas, se relaciona con la futura formulación y construcción de la política nacional en Gestión para la Reducción de Riesgo de Desastres, que debe considerar la importancia de incorporar la noción de vulnerabilidad social subjetiva para visualizar a las personas, familias y comunidades como entes que experimentan y significan de forma particular y distintiva las emergencias y desastres. Esto permitiría que las intervenciones estatales y gubernamentales sean validadas y respetadas por la comunidad y no consideradas como impuestas o arbitrarias.

El segundo eje tiene que ver con las etapas de mitigación y reconstrucción. Éstas se proponen como elementos claves y relevantes para el trabajo en contextos de desastres. En cuanto a la mitigación, se propone el enfoque de mitigación popular del riesgo, un proceso realizado desde y con la población y sus organizaciones, que busca transformar las condiciones de vida y las relaciones de producción que determinan tales condiciones. Este enfoque promueve el desarrollo de los recursos y las capacidades de las familias y comunidades que en contextos desfavorecidos y de alta vulnerabilidad social se ven más expuestas a sufrir los impactos de desastres.

En este sentido, incorporar este enfoque de forma transversal y como un dispositivo para el trabajo y estudio concreto de la realidad cotidiana de las comunidades, en las distintas instituciones gubernamentales, privadas y de la sociedad civil, promovería y fortalecería mejores programas y/o proyectos para reducir los riesgos y las vulnerabilidades ante desastres socio-naturales. Lo anterior, por añadidura, mejoraría la experiencia en los momentos de alojamiento temporal, asentamiento a largo plazo (barrios de emergencia) y reasentamiento definitivo (reconstrucción).

Respecto a la etapa de reconstrucción y tal como se ha venido planteando, es imperante desplazar el acento en la reposición de vivienda y equipamiento para familias y comunidades afectadas por un desastre hacia una mirada que procure que las personas, familias y comunidades puedan reconstruir sus proyectos de vida familiares y comunitarios. La incorporación de esta dimensión supone abordar la reconstrucción desde un enfoque territorial y partici-

pativo, como un proceso multidimensional capaz de integrar elementos referidos a la vivienda/hogar, dinámicas familiares, pero también los referidos a sentimientos de pertenencia, barrio, comunidad(es) y territorios.

Finalmente, las limitaciones de este estudio dicen relación con la temporalidad y acceso de las/os participantes. En primer lugar, la investigación se desarrolló en contextos y singularidades importantes para las familias del barrio de emergencia, como fue el anuncio de la fecha de cambio a la nueva vivienda, el que generó diversos efectos, sobre todo confusión, pues la información entregada por parte de la I. Municipalidad de Arica y el Serviu de Arica y Parinacota fue ambigua y confusa, lo que generó falsas expectativas en las familias respecto a la fecha oficial de traslado. Además, el acceso a las/os participantes fue difícil al comienzo, pues no existía familiaridad con el barrio de emergencia, lo que implicó tiempos adicionales para concretar encuentros clave en una investigación de enfoque cualitativo.

Bibliografía

- **Agurto, F. (2010).** Eventos de quiebres socioeconómicos y dinámica familiar: narraciones que median el impacto y el enfrentamiento de situaciones de crisis en familias urbanas vulnerables de la RM (tesis de pregrado), Universidad de Chile, Chile.
- **Arteaga, C. (2007).** Pobreza y estrategias familiares: debates y reflexiones. *Revista Mad. Revista del Magíster en Análisis Sistemático Aplicado a la Sociedad*, 2(17), 144-164.
- **Arteaga, C. y Pérez, S. (2011).** Experiencias de vulnerabilidad: de las estrategias a las tácticas subjetivas. *Universum*, 24(1), 67-81.
- **Arteaga, C., Pérez, S., Castro, F., Fava, D., Molina, G. y Ramírez C. (2015).** Recursos, estructura de oportunidades y subjetividades en contextos de desastre. Análisis a partir del caso de Chaitén. En Arteaga, A. y Tapia, R. (Ed.), *Vulnerabilidades y desastres socio-naturales* (pp.101-115). Santiago, Chile: Editorial Universitaria. ISBN 978-956-11-2466-0.
- **Banco Interamericano de Desarrollo, BID (2015).** Indicadores de riesgo de desastre y de gestión de riesgos. Programa para América Latina y el Caribe: Chile. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35160011>.
- **Banco Mundial (2014).** Informe sobre el Desarrollo Mundial 2014: Riesgo y oportunidad—Gestión del riesgo para el desarrollo. Banco Mundial: Washington DC.
- **Cardona, O. (2012).** Un marco conceptual común para la gestión del riesgo y la adaptación al cambio climático: encuentros y desencuentros de una iniciativa insoslayable. En Briones, F. (Ed.), *Perspectivas de investigación y acción frente al cambio climático en Latinoamérica* (pp.13-38). Ciudad de Panamá, República de Panamá: La RED. ISBN: 978-980-7519-00-7.
- **Carrero, V., Soriano, R. Trinidad, A. (2012).** El desarrollo de teoría desde la generalización conceptual. *Cuadernos Metodológicos* 37. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid: Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado. ISBN: 978-84-7476-610-3.
- **CEPAL (2010).** Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Terremoto en Chile. Una primera mirada al 10 de marzo de 2010. Naciones Unidas, Santiago de Chile. Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/32838/S2010542_es.pdf?sequence=1.
- **Filgueira, C. (2001).** Estructura de oportunidades y vulnerabilidad social. Aproximaciones conceptuales recientes. Seminario internacional: Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, 20 y 21 de junio de 2001. Disponible en: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/3/8283/cfilgueira.pdf>.
- **Flick, U. (2007).** Introducción a la investigación cualitativa. Educación crítica. Madrid: Ediciones Morata. ISBN: 978-84-7112-480-7.
- **Guba, E. y Lincoln, Y.** Paradigmas en competencia en la investigación. En Denman, C. y J.A. Haro (comps.). *Por los rincones. Antología de métodos cualitativos en la investigación social* (pp. 113-145). México: Hermosillo.
- **IDH (2014).** Informe sobre Desarrollo Humano. Sostener el progreso humano: reducir vulnerabilidades y construir resiliencia. Disponible en: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr14-summary-es.pdf>.
- **Kaztman, R. y Filgueira, C. (1999).** Marco conceptual sobre activos, vulnerabilidad y estructura de oportunidades, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Montevideo, Uruguay: CEPAL.

- **Lillo, M. (2013).** Influencia de la reapertura de la Escuela Almirante Juan José Latorre en el proceso de retorno de población desplazada por la erupción volcánica en Chaitén (tesis de pregrado). Universidad de Chile. Santiago, Chile. Disponible en: <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/130215>.
- **Macías, J. (1992).** El significado de la vulnerabilidad social frente a los desastres. Disponible en: http://www.ascofapsi.org.co/documentos/2010/v_catedra/sesion_9/vulnerabilidad_lectura.pdf.
- **Mendizábal, N. (2006).** Los componentes del diseño flexible en la investigación cualitativa. En Vasilachis, I., Ameigeiras, A., Chernobilsky, L., Giménez, V., Mallimaci, F., Mendizábal, N., Neiman, G., Quaranta, C. y Soneira, A. (Ed.). Estrategias de investigación cualitativa (pp. 65-103). Barcelona: Gedisa.
- **Molina, G. (2014).** Trayectorias de evacuación, desplazamiento y retorno: Una reconstrucción de la experiencia y las prácticas de enfrentamiento a la crisis asociada a desastres siconaturales. El caso de Chaitén (tesis de pregrado). Universidad de Chile, Santiago, Chile. Disponible en: <http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/131428/tesis%20final.pdf?sequene=1&isAllowed=y>.
- **Moser, C. (1996).** Confronting crisis. A comparative study of household responses to poverty and vulnerability in four urban communities, environmentally sustainable development studies, Monographs. Washington, D.C., Estados Unidos: Banco Mundial.
- **ONEMI (2014).** Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Terremoto en el Norte. Disponible en: <http://www.onemi.cl/terremoto-en-el-norte>.
- **Pérez S. (2013).** La pobreza en emergencia: nuevas dimensiones en situaciones de crisis. Multidimensionalidad de la pobreza. Propuestas para su definición y evaluación en América Latina y el Caribe. Buenos Aires: CLACSO. ISBN 978-987-1891-66-5
- **Pérez, S. y Arteaga C. (2013).** Subjetividad y vulnerabilidades en contextos de desastres: Las crisis sociales de origen natural. Acta Científica XXIX Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología 2013, ISBN: 978-956-19-0828-4. Disponible en: http://actacientifica.servicioit.cl/biblioteca/gt/GT8/GT8_PerezTello_ArteagaAguirre.pdf.
- **Pérez, S., Agurto, F., y Arteaga, C. (2012).** Subjetividades frente al riesgo: un estudio en familias urbanas vulnerables. En Psicología, Sociedad y Equidad: Aportes y Desafíos (109-132). Santiago, Chile: Claudia Zúñiga.
- **Pérez, S., Ruiz, S. y Arteaga, C. (2009).** Avances en la conceptualización de las tácticas de enfrentamiento de situaciones de riesgo en familias vulnerables. Cuaderno de trabajo volumen N°1, Subprograma Domeyko Política, Pobreza y Exclusión social. ISBN: 978-956-19-0656-3.
- **Plan de reconstrucción (2014).** Región XV de Arica y Parinacota, reconstrucción: construir una oportunidad. Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Gobierno de Chile. Disponible en: <http://www.intendenciaarica-parinacota.gov.cl/filesapp/planreconstruccion-2014.pdf>.
- **Rozo, J. (2002).** Efectos del desplazamiento y metodologías de intervención. En Bello, M., Cardinal, E. y Arias, F. (Eds.) Efectos psicosociales y culturales del desplazamiento (pp.83-98). Bogotá D.C., Colombia: BOGO. ISBN: 958-8051-73-8.

- **Salas, J. (2007).** Vulnerabilidad, pobreza y desastres 'socionaturales' en Centroamérica y El Caribe. *Informes de la Construcción*, 59(508), 29-41.

- **Strauss, A.L., y Corbin, J. (2002).** Bases de la investigación cualitativa: técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada. Medellín: Antioquia.

- **Taylor, S.J. y Bogdan, R. (1998).** Introducción a los métodos cualitativos de investigación. La búsqueda de significados. Buenos Aires: Editorial Paidós.

- **Toscana, A. y Valdez, V. (2014).** Representaciones sociales del desastre de 1940 en Santa Cruz Pueblo Nuevo, Estado de México. *Investigaciones geográficas, Boletín del Instituto de Geografía, UNAM*, 83(1), 88-102. DOI: 0.14350.

- **Ugarte, A.M. (2014).** Sujetos políticos en contextos de desastre socionatural: el caso de Chaitén. (Tesis de magíster). Universidad de Chile, Chile. Disponible en: <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/131649>.

- **Ugarte, A.M. y Salgado, M. (2012).** Sujetos en emergencia: acciones colectivas de resistencia y enfrentamiento del riesgo ante desastres; el caso de Chaitén, Chile. *Revista Invi*, 29(80), 143-168.

- **Vargas, J. (2002).** Políticas públicas para la reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres naturales y socio-naturales. Santiago de Chile: SERIE.



ENCENDER LA LUZ EN ISLA TAC, DEL ARCHIPIÉLAGO DE CHILOÉ, ¿INVERSIÓN O GASTO?

Ericka Marlene Osses Aravena¹, Universidad de Chile

Resumen

En el Archipiélago de Chiloé, Región de Los Lagos, se encuentra Isla Tac, la primera isla menor que dispone de electricidad durante veinticuatro horas a partir del año 2000. Ante el interés por analizar las transformaciones territoriales generadas por la instalación de energía, es posible comprender la incidencia y el protagonismo de la electricidad en las islas, para así en el futuro poder planificar coherentemente el desarrollo local.

El presente artículo busca dar a conocer la realidad que deben enfrentar a diario los habitantes de la Isla, advirtiendo los hallazgos, las ventajas y desventajas que producen la instalación de electricidad. Este documento invita a tomar conciencia sobre la responsabilidad de considerar las mediciones locales durante el proceso de electrificación, analizando elementos como: la capacidad de gastos de la comunidad, sustentabilidad, participación local, entre otros indicadores; los que deben ser concertados colectivamente para un adecuado desarrollo de esta isla y el mar interior de Chiloé.

Palabras Claves: Isla Tac, electricidad, fuente de generación, costo, inversión.

¹ El presente artículo se basa en la Tesis Energía Eléctrica en Isla Tac: Análisis de las transformaciones territoriales desde el año 1990 hacia 2030, para optar al grado de Arquitecta de la Universidad de Chile. Profesor guía: Jeannette Roldán. Santiago, 2016.

Introducción

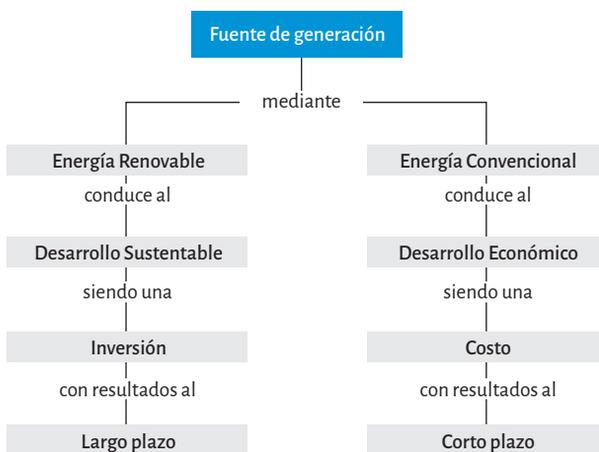
Este artículo problematiza la forma en la que las islas del mar interior de Chiloé obtienen la energía eléctrica. Análisis que se inscribe en un contexto en que las soluciones se alejan de la realidad local y de la política sustentable nacional. Por el contrario, se privilegian alternativas cortoplacistas y altamente contaminantes, que mantienen la dependencia energética a combustibles fósiles, recurso ajeno y costoso, sin considerar, que por el contrario en el lugar, abunda el viento y las fuentes mareomotrices, las que son gratuitas.

Las ideas aquí propuestas resumen las transformaciones que se originan en el territorio producto de la instalación de diferentes fuentes de generación eléctrica

en la Isla Tac. Se exponen los principales resultados y conclusiones para contribuir al escenario energético insular chileno.

Ahora bien, es necesario considerar que cuando comúnmente hablamos de electricidad pensamos en todos los artefactos eléctricos que funcionan con esa energía (celulares, televisores, refrigeradores, iluminación, otros), o en las líneas de distribución, pero nos olvidamos del tipo de fuente de la que proviene. El origen de la generación de energía eléctrica es la matriz del sistema, que sustenta un trasfondo que está ligado al concepto de **inversión** o al concepto de **gasto**; como se aprecia en el esquema N^o1:

Esquema 1. Fuente de Generación: Muestra las fuentes de energía renovable y convencional; con sus respectivas consecuencias



Fuente: elaboración propia.

Cuando hablamos de fuentes renovables o Energía Renovable (ER), hacemos referencia a los recursos que se encuentran en la naturaleza de manera ilimitada y que una vez consumidas se pueden regenerar de manera natural o artificial.

Dentro de las tecnologías que componen a esta fuente están: la solar, la eólica, la mini hidroeléctrica, la geotermia, la marítima y la biomasa (Serway y Jewett, 2008). La decisión de utilizar fuentes renovables conduce al desarrollo sustentable de los territorios, bajo una lógica de equilibrio económico, social y medioambiental, y con una mirada a largo plazo.

Las energías renovables no contaminan el medioambiente gracias a la nula emisión de CO² y de otros gases contaminantes a la atmósfera. En resumen, la ER es una inversión debido a que representa un beneficio a futuro y sostenible en el tiempo (Behling y Behling, 2002).

En contraposición, las fuentes no renovables o Energía Convencional (EC), que también se encuentran en la naturaleza, son aquellas que una vez consumidas no hay forma de obtenerlas nuevamente. Lo anterior implica que sus reservas son limitadas, por lo que un consumo excesivo puede agotarlas antes de lo previsto.

Dentro de las EC, se pueden distinguir dos alternativas: fósil (carbón, petróleo y gas natural) y nuclear (uranio) (Serway y Jewett, 2008). Estas fuentes no renovables fueron las que en un inicio impulsaron el desarrollo económico de los territorios (siglo XIX), pues permitían obtener energía de forma rápida. Sin embargo, la decisión de utilizar EC no consideraba las consecuencias a largo plazo, situación

que en la actualidad está generando serias externalidades negativas, materializándose en una dependencia externa que vuelve inestable el abastecimiento energético, la volatilidad de los mercados y la degradación del entorno, producto de la emisión de contaminantes a la atmósfera. En resumen, la EC es un gasto debido a que cubre una necesidad en la actualidad, pero no se espera obtener un rendimiento posterior (Behling y Behling, 2002).

Nos preguntamos, a propósito de ello, ¿qué sucede en las islas de nuestro país? Estas zonas presentan problemas de conectividad, bajo número de habitantes y una provisión menor de servicios básicos como la red eléctrica, red de agua potable y alcantarillado; además manifiestan dificultades para acceder a la educación y la salud (Berdegú, J. Jara, E. Modrego, F. Sanclemente, X. y Schejtman, A. 2010). Son por ello, espacios altamente precarizados, en los cuales eventos como la implementación de luz eléctrica, generan transformaciones significativas en la calidad de vida de sus poblaciones y en la forma en cómo establecen relaciones con la estructura de oportunidades.

Los territorios insulares están sujetos a modificaciones más notorias, debido a que sus parámetros medibles son más pequeños y accesibles para la realización de estudios. Es así como cambios en ámbitos sociales, medioambientales y económicos se pueden identificar beneficios, por ejemplo: mejoras en la calidad de vida, disminución de la emigración, el cambio climático y crecimiento del mercado (Sánchez, 1984).

Sin embargo, los ejemplos descritos son sólo generalidades y no necesariamente se aplican en todos los territorios insulares. Por eso es necesario investigar cada caso de manera local y así controlar la incidencia de la fuente de generación energética a lo largo del tiempo.

Mirándolo así, nace la necesidad de profundizar en este aspecto. Se toma como caso de estudio la Isla Tac, ubicada en Archipiélago de Chiloé, Región de Los Lagos. Esta fue la primera isla menor en acceder a la electricidad durante las veinticuatro horas, gracias a un proyecto de generación híbrida eólico-diésel inaugurado en el año 2001. A partir de este caso, se busca identificar: ¿Cómo influye la fuente de generación eléctrica en la calidad del habitar local de la Isla Tac?

Caso de estudio: Isla Tac

Para llegar a Isla Tac es necesario navegar tres horas desde Dalcahue. Durante ese tiempo la lancha recorre una distancia aproximada de 45km. Administrativamente Tac pertenece a la Comuna de Quemchi, Archipiélago de Chiloé, Región de Los Lagos.

La isla tiene una superficie de 6,4km² y presenta una estructura tradicional asociada al bordemar. La rampa de acceso es el punto de encuentro principal, en torno

a la cual se emplazan mayoritariamente las viviendas y el centro cívico de la comunidad (iglesia, escuela básica y posta).

En cuanto al modo de vida, Tac se caracteriza por mantener a través de los años su identidad local. Destacan los lazos familiares, el comunitarismo y una vigente organización vecinal, que demuestra la activa participación de los dirigentes que luchan y defienden los derechos básicos y sociales de los Taquinos.

La economía, en tanto, es de subsistencia doméstica y de intercambio menor con fuertes lazos de comercio con las islas aledañas y principales centros urbanos de Chiloé (Dalcahue y Castro). Las actividades pesqueras son la fuente principal de la población, gracias a que aún se conservan algunas especies marinas como: sierras, merluzas y crustáceos. Hacia el interior de la isla, entre montes, se desarrollan la agricultura (papas y ajos) y la ganadería (ovinos, porcinos y bovinos).

La llegada de la electricidad a la Isla Tac fue una apuesta innovadora e inesperada para la isla, debido a que el uso de ER era desconocido por la población y porque en el corto plazo no se esperaba una intervención de ese tipo. Esta situación es confirmada por el presidente de la junta de vecinos, Erminio Cárcamo, que recuerda una conversación sostenida con el alcalde Víctor Maldonado, quien le dijo:

“(...) ‘Sabe Don Erminio, le cuento que hay un proyecto de luz eólica que lo destinaron para otro sector del norte de Chile y no lo quisieron, no lo aceptaron’. Y bueno, el proyecto eólico era desconocido, nunca, o sea por hablada se había escuchado de eólico, pero nadie sabía en realidad en qué consistía. Y yo le dije: ‘Bueno si la alternativa es traerlo para acá, bienvenido sea porque nosotros necesitamos luz’. Y me dijo: ‘Yo en la otra reunión que vaya a Santiago, voy a tratar de traer este proyecto a Tac, si usted lo acepta’. Y entonces él, cómo era el alcalde, y sabía y tenía contacto con este caballero que era norteamericano dijo: ‘Entonces yo voy a traer a este hombre y que venga a la isla, a una reunión con toda la comunidad y veamos en qué consiste este proyecto eólico’. Así que el hombre cumplió su palabra, trajo al caballero, al dueño del proyecto y tuvimos una reunión con la gente y toda la gente aceptó”.

(Cárcamo, entrevista semi estructurada, isla Tac 2015).

De esta forma, ingresó el proyecto eólico-diésel a Isla Tac, que consideraba: dos turbinas de viento de 7,5kW, que tienen una altura de 24m cada una, y que estaban conectadas a dos cadenas paralelas de baterías con una capacidad de almacenamiento de 100,6kWh; además de dos apilados inversores con una unidad de control y un generador diésel de 17,5kVA.

El sistema está diseñado para proporcionar una potencia de salida máxima de 13,8kVA para abastecer a 73 familias, incluyendo la escuela y el centro comunitario (Stevens, 2001).

La tipología de funcionamiento del sistema híbrido eólico-diésel de la isla Tac posee un controlador en los monitores del sistema, que gestiona todos los aspectos del flujo de energía; condiciones de falla, la carga de la batería y de control del mo-

tor diésel. Los controladores de turbina de viento reconocen individualmente el voltaje de la batería y proporcionan carga a las baterías. Al escasear la carga en las baterías, se activa el generador diésel para iniciar un ciclo de carga completa, permitiendo al técnico local aprender fácilmente el sistema (Stevens, 2001).

Al ser un proyecto pionero en la materia, la participación de todos los actores fue fundamental; existiendo la cooperación entre el Laboratorio Nacional de Energía Renovable de los Estados Unidos (Nrel), el Gobierno Regional de la Región de Los Lagos, Saesa, Wireless Energy Ltda. y los habitantes de Isla Tac, entre otros. Se invirtieron \$133.660.000 pesos (Stevens, 2001). El detalle de las acciones y costos se presenta a continuación:

Tabla 1. Actores: Muestra los actores, las acciones que se realizaron y los costos del proyecto eólico-diésel de Isla Tac

Actores	Acciones	Costo
Laboratorio Nacional de Energía Renovable de los Estados Unidos (NREL)	Realiza donaciones de equipos tecnológicos	\$ 14.740.000
Comunidad Isla Tac	Participación a través de reuniones informativas y pagando la cuota de empalme	\$ 7.100.000
SAESA	Responsable de la administración del servicio eléctrico	\$52.720.000
Gobierno Regional de la Región de Los Lagos	Gestión y subvención, entregando la mayor parte del financiamiento	\$ 59.100.000
Departamento de Energía de Estados Unidos (DOE) y la Comisión Nacional de Energía de Chile (CNE)	Ambos realizan un acuerdo de cooperación, bajo la dirección del PER, tiene el fin de evaluar e implementar una red eléctrica eólica y diésel	—————
Wireless Energy Ltd.	Instalador y mantención del sistema	—————
Costo total		\$ 133.660.000

Fuente: elaboración propia en base a los datos entregados por Isla Tac Power System (Stevens, 2001).

Los resultados producidos por estas acciones no se hicieron esperar con la llegada de la energía, puesto que comenzó a cambiar el sistema de vida de los Taquinos, modificando aspectos del ser, estar, hacer

y tener (Max-Neef, 1993). Así lo reconoce Wenceslao Lagos, secretario de la junta de vecinos en el momento que se instaló el proyecto eólico:

“Antes teníamos chonchones (...) linternas, muy pocas personas tenían linternas. Entonces había bastante pobreza aquí en esta comunidad, mucha pobreza. Sí, nosotros estamos en la delantera en el tema eléctrico. Nosotros nos sentimos orgullosos de eso, tener luz. Lo que otras islas no lo es. Ser los primeros en tener luz las 24 horas”.

(Lagos, entrevista semi estructurada, isla Tac 2015).

Sin embargo, con el transcurso de los años el proyecto comenzó a presentar fallas por la falta de planificación; lo que derivó

en el reemplazo de la fuente de generación; así lo relatan sus propios habitantes:

“No abasteció a toda la necesidad de la isla. Y bueno ahí fue un error, sería del inventor del eólico, porque nunca dijo está bueno, este sistema está catalogado para tantas casas. Ahí tuvo la falencia, no hubo planificación. Después ya cuando tomó Saesa, se interesó y cambio ya el sistema eólico, ya no corre, está ya ahí haciendo presencia no más. Dejo de funcionar será unos diez años atrás, yo no sé si aguantó sería -cinco a seis años que estuvo el proyecto eólico. Dejó de funcionar por el problema que no abastecía las necesidades, por eso se dejó de lado. No hubo ni un proyecto más, solamente como ya estaba en manos de Saesa, entonces dijo Saesa: ‘no si la única solución es generadores a motor diésel’, y como ya estaba el proyecto por su cuenta, entonces ellos hicieron el arreglo para que estas cosas funcionen mejor. siempre monitoreado por Saesa. Saesa ya es la empresa a cargo de ahí, ya nosotros quedamos independientes, solamente recibimos el servicio y ellos se hacían responsable de monitorear todos los sistema de funcionamiento y todo ya quedo a cargo de ellos”

(Carcamo, entrevista semi estructurada, isla Tac 2015).

De esta forma, se tomó la decisión de reemplazar la fuente de generación renovable, por dos motores diésel, uno de 65kVA y otro de 44kVA. Esto provocó la dependencia del sistema, alejando a la comunidad y aumentando el precio de la luz para los habitantes (se incurre constantemente en un gasto, puesto que periódicamente es necesario inyectar combustible al sistema).

Frente a estos problemas, los Taquinos han publicado diversas notas en su blog: “Isla Tac paga luz 800% más cara que el pueblo más cercano” o “La luz más cara del mundo se paga en Isla Tac” (Isla Tac, 2017), con el fin de encontrar una solución al problema de la electricidad.

Estas acciones obtuvieron como respuesta una subvención que amortigua los precios de la electricidad. Sin embargo, la medida adoptada está lejos de ser una solución definitiva y sustentable en el tiempo. Centrar la mirada en el precio impide comprender la envergadura de una intervención eléctrica; donde la fuente de generación es el núcleo del sistema.

Resultados y metodología

Los resultados presentados en este artículo sólo son una muestra de la investigación original, de forma que los indicadores descritos a continuación fueron seleccionados arbitrariamente por el autor, priorizando las variables directamente afectadas por el tipo de fuente de generación. Cabe señalar que son muchos indicadores los que se ven afectados de manera colateral a partir de la generación eléctrica.

Finalmente, los resultados expuestos; sustenta una metodología mixta de tipo cualitativo y cuantitativo. Se revisaron de datos censales nacionales del INE 1992 y 2002, el levantamiento de la muestra censal (elaboración propia) del 100% de las viviendas particulares habitadas en la Isla Tac durante el 2016. Conjuntamente se realizaron entrevistas semi-estructuradas a Wenceslao Lagos, secretario de la junta de vecinos, quien participó en todo el proceso de electrificación y Erminio Cárcamo, presidente de la junta de vecinos, quien recepcionó la idea de electrifi-

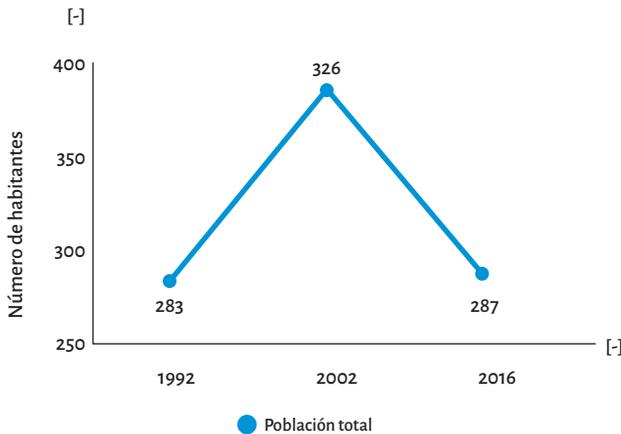
car eólicamente la isla. Ambos dan cuenta del proceso de electrificación de la comunidad, desde su origen hasta concretar el proyecto; lo cual permite obtener la mirada de los dirigentes comunales.

Esta información es presentada a través de un texto descriptivo, gráficos de puntos, gráficos de barras y gráficos circulares. To-

dos ellos se organizan en tres dimensiones de trabajo: social, medioambiental y económico, estructura básica interdependiente que compone el territorio insular y que permite un acercamiento inicial para establecer de mejor manera el análisis. A continuación, son detalladas estas tres dimensiones:

Aspectos Sociales

Gráfico 1. Variación de la población total: Muestra la variación de la población total de la Isla Tac en función de los años censales.



Fuente: elaboración propia..

Se reconoce que cuando no había energía existía, en el año 1992 un total de 283 personas que habitaban Isla Tac. Esta cifra se incrementó con la llegada de ER en el año 2002 un 15,2%. Se hipotetiza que este fenómeno fue consecuencia de contar con electricidad durante las 24 horas, escenario que fomenta un imaginario en el que existen nuevas y mejores oportunidades laborales, educacionales, de salud, entre otros. Además, es importante señalar

que este fenómeno no ha sido exclusivo de esta isla, sino también de otras, como Laitec (comuna de Quellón), la que también experimentó un alza de pobladores una vez se instaló una red eléctrica, pero la población rápidamente volvió a migrar, pues fue consciente de que este adelanto no bastó para satisfacer su imaginario de bienestar (levantamiento de aprendizajes Los lagos 2017).

Sin embargo, el cambio de la fuente de generación (instalación de EC) elevó los precios de la electricidad, alejando las promesas de una energía asequible y fiable. Esto se tradujo en una emigración hacia otras islas, lo que hizo descender el número de la población. Es así como la población que utilizó ER era mayor en un 13,6% con respecto a la que utilizó EC.

Estas cifras demuestran la inestabilidad del crecimiento poblacional, por lo que no es posible establecer una tendencia, quedando la puerta abierta a especular un descenso lineal o que se produzca un crecimiento de la cantidad de población de acuerdo a las medidas que se tomen a futuro.

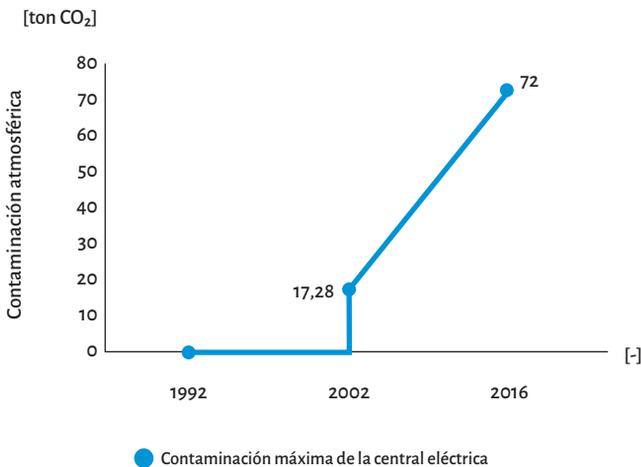
Cabe destacar la relevancia que adquiere el número de habitantes en los territorios insulares, puesto que estos son los que mantienen la soberanía sobre el te-

ritorio. Esta acción permite fortalecer al Estado, mantener el patrimonio cultural y natural. Por otra parte, a mayor población, menores serán los precios unitarios de los servicios básicos, medida que afirma el habitar en la isla. Sin embargo, es necesario regular la carga demográfica, puesto que la excesiva cantidad de personas degrada el territorio insular que se caracteriza por presentar un ecosistema especialmente frágil.

Medioambiente

En este ámbito se identifica que la generación eléctrica conlleva a la experimentación de diferentes tipos de contaminación medioambiental, como: atmosférica, acústica y visual. La primera variable abordada es la contaminación atmosférica y se aprecia en el siguiente gráfico:

Gráfico 2. Variación de la contaminación atmosférica: Muestra los valores de la cantidad de contaminación atmosférica producida por la central eléctrica en Isla Tac



Fuente: elaboración propia..

El primer dato tiene un valor nulo constante, esto se debe a que en el primer período no existía la central eléctrica, cabe mencionar que solo se miden los contaminantes generados a partir de la instalación eléctrica.

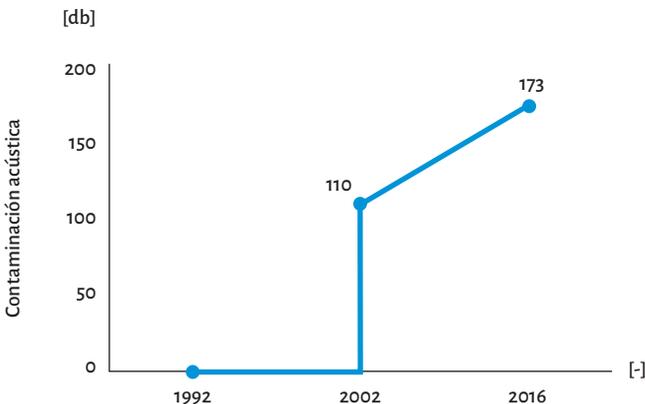
Por esta razón, en el año 2000, producto de la instalación del sistema híbrido eólico-diésel que genera un salto en la tendencia nula, apareciendo una leve contaminación atmosférica, debido a la utilización de un motor diésel de 12.5kVa que apoya al sistema eólico en caso de no haber viento. Finalmente, los gases con la instalación de EC, generan un incremento de un 316,7% con respecto a la etapa anterior. Esto se debe al aumento del consumo

y que la producción de energía eléctrica proviene en un 100% de dos generadores diésel de 65kVa y 44kVa de potencia.

La generación de electricidad a partir de EC desestabiliza el medio ambiente e induce el cambio climático que genera el efecto invernadero que todos conocen; provocando problemas a la salud de las personas. En consecuencia, se vuelve indispensable realizar todos los esfuerzos para conseguir generar una energía limpia para revertir el deterioro del medioambiente.

En segundo lugar, se reconoce la contaminación acústica:

Gráfico 3. Variación contaminación acústica: Muestra de la variación de contaminación acústica a siete metros por la central eléctrica en la isla Tac en función del tiempo



Fuente: elaboración propia..

La emisión de cero decibeles, en el inicio, se debe a la inexistencia de la central de generación eléctrica en la Isla Tac. Desde el segundo período, se produce el salto de un 100,0% producto de la instalación de ER.

El ruido producido por la ER en 2002 aumenta en un 57,3% en relación a la utilización de EC en 2016. Esto se debe a que en el segundo tramo el ruido lo producen las dos turbinas eólicas al rotar juntas, mientras que en el tercer tramo el ruido está compuesto por las dos turbinas eólicas abandonadas que aún rotan por efecto del viento más el motor diésel que alimenta permanentemente de energía a la comunidad.

El impacto acústico, producto de la generación de electricidad, es un aspecto muy relevante que debe ser abordado desde el primer momento y durante todo el proceso, sobre todo considerando que los avances tecnológicos permiten acceder a mejores y más eficientes recursos en armonía con el medioambiente. Por ejemplo: los nuevos aerogeneradores han evolucionado

considerablemente bajando sus emisiones de ruido por debajo de la mitad de los que se producían hace veinte años.

Continuando con el enfoque de los distintos contaminantes, es preciso referirse a la contaminación visual. En Isla Tac es producida por las turbinas eólicas y por la red de transmisión eléctrica. La primera variable se vincula con el tamaño físico de la turbina, con la distancia entre la turbina y el observador, el número, el diseño y la disposición espacial de las turbinas dentro del territorio.

En Isla Tac, se instalaron dos turbinas eólicas de 24m de altura, las cuales se pueden ver desde el centro cívico. Sin embargo, la imagen es muy vaga desde otros puntos de la isla o desde el mar. Tal como se puede apreciar en la siguiente fotografía la sutileza del tamaño, la altura y la cantidad de las turbinas eólicas dentro del paisaje; asignando, incluso, un valor agregado, debido a que difunden un sello renovable para la Isla Tac el cual puede utilizarse como marca turística.

Imagen 1. Panorámica sistema eólico: Muestra el impacto visual y la relación de las turbinas eólicas con la Isla Tac desde el centro cívico en el año 2016

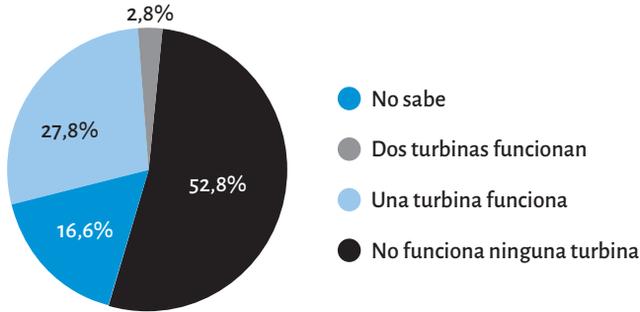


Imagen: Ericka Osses, 2016.

Sin embargo, en la actualidad estos aerogeneradores resultan ser una publicidad engañosa que confunde a los habitantes, porque cuando se les pregunta: ¿Usted

sabe el estado del funcionamiento actual de los aerogeneradores o eólicos de la isla Tac?, las respuestas son:

Gráfico 4. Percepciones del estado de las turbinas: Muestra el nivel de información sobre el estado actual de las turbinas eólicas



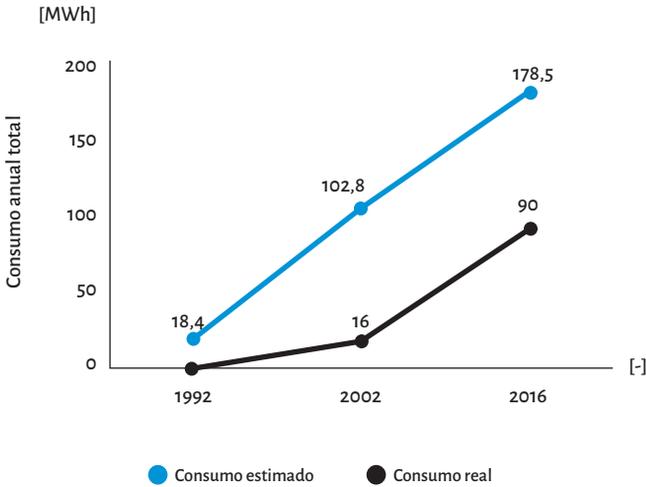
Fuente: elaboración propia.

Estas respuestas dejan entrever cierta confusión acerca del funcionamiento de los aerogeneradores. De esto se extrapola, una contaminación visual de chatarra sin uso, que mezcla el orgullo de ser la primera isla menor con electricidad durante 24 horas y el fracaso de un trabajo colectivo que buscaba energía limpia.

Económico

Los principales indicadores económicos afectados en Isla Tac por el tipo de fuente de generación son: el consumo y el precio tarifario de la electricidad para los habitantes. Al abordar el indicador del consumo, se está haciendo referencia al consumo estimado, incluyendo sólo los artefactos catastrados por los censos 1992, 2002 y 2016, en los que se considera únicamente un artefacto por vivienda y en ningún caso se realiza proyección de crecimiento, ya sea por variación en cantidad o por incorporación de otros tipos de artefactos electrónicos por vivienda.

Gráfico 5. Consumo eléctrico anual: Muestra de las variaciones del consumo anual estimado y real de electricidad de toda la Isla Tac



Fuente: elaboración propia.

El primer dato relevante que arroja el gráfico es que en 1992 no hay electricidad. Sin embargo, el censo registró diversos artefactos eléctricos que permiten estimar un consumo de 18,4MWh.

Esta información no fue considerada al momento de instalar el sistema eléctrico, puesto que el consumo anual real está muy por debajo del consumo anual estimado. La producción anual real del 2002 no es capaz de cubrir la demanda energética anual del grupo de artefactos censados en la Isla Tac ese mismo año. Es el caso de las 45 lavadoras o los 82 televisores, los cuales poseen un consumo estimado anual de 53,4MWh y 35,8MWh, respectivamente, que están por sobre los 16MWh generados en la red. Este fenómeno se debe a que la central eléctrica instalada no es capaz de abastecer la de-

manda creciente de la isla, por lo que se producen continuos cortes de electricidad por sobrecarga del sistema.

Las cifras del consumo anual real del 2016 están por debajo del consumo anual estimado tanto en el segundo, como en el tercer período; además esta cantidad de energía consumida, apenas es suficiente para el funcionamiento anual estimado de 76 lavadoras, el cual consiste en 90,1MWh. Si bien durante este período la central de energía eléctrica fue capaz de producir la energía necesaria para el consumo anual estimado, las personas optaron por no ocupar todos sus artefactos eléctricos, esto debido al elevado costo que la electricidad posee.

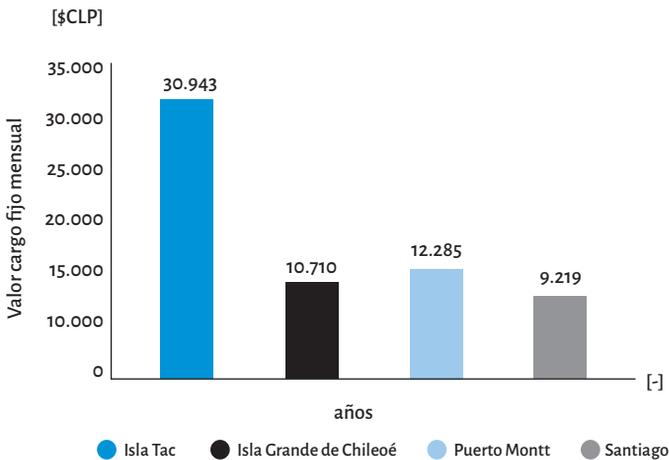
Cabe recordar que los resultados del consumo durante el 2016, están condiciona-

dos por diversas acciones al interior de las viviendas para disminuir el consumo, las que van más allá de lo racional en desmedro del propio confort, como es el hecho de mantener sin uso artefactos eléctricos, como ocurre con los refrigeradores. A pesar de todos estos esfuerzos, estas acciones no han ejercido el efecto esperado. Muy por el contrario, cada día aumenta el

enfado de una comunidad que se siente discriminada al pagar una de las tarifas más caras del país.

En cuanto, al indicador que hace referencia a los precios tarifarios eléctricos se estipula una boleta tipo que compara los precios de Isla Tac con la Isla Grande de Chiloé, Puerto Montt y Santiago.

Gráfico 6. Valor de la electricidad: Muestra la comparación del precio de una boleta promedio de 88,23kWh de electricidad en la Isla Tac, Isla Grande de Chiloé, Puerto Montt y Santiago



Fuente: elaboración propia en base a los datos obtenidos de la Superintendencia de Electricidad y Combustible (SEC) y Saesa.

Las cifras expresadas en el gráfico anterior evidencian que el precio de la electricidad en Isla Tac es hasta tres veces mayor al que se paga en Isla Grande de Chileo, Puerto Montt y Santiago. Aquello demuestra la inequidad del sistema, medida que dificulta y desmotiva el habitar insular.

Otro punto a destacar es que la empresa emite una boleta bimestral, por lo que al momento de cancelar la cuenta impacta aún más profundo en los ingresos de los isleños, obligando a la población de Tac a desembolsar por una factura como la descrita un 44% del sueldo promedio.

Ante este escenario, el Ministerio de Energía ha decretado una nueva tarifa de consumo eléctrico, en conformidad al acuerdo tarifario firmado entre la empresa distribuidora de energía Saesa y la Ilustre Municipalidad de Quemchi, durante el

año 2016. Esta tarifa comenzó a regir desde enero del 2017 y estipula un subsidio para un consumo máximo de 100 kWh mensual (Rebolledo, 2017). A continuación, se presentan los precios para el 2017:

Tabla 2. Tarifa para Isla Tac 2017: Muestra los precios fijados entre 27 diciembre 2016 al 27 febrero 2017 para la Isla Tac

Precio energía según consumo	Cargo fijo \$	Precio energía \$/kWh
Menor a 100kWh	3.513	133,349
Mayor a 100kWh	3.513	1382,408

Fuente: elaboración propia en base a carta Rebolledo, 2017.

De esta forma el Estado se ve obligado a inyectar anualmente más de 100 millones de pesos en subvención eléctrica para Isla Tac. Sin embargo, esta medida es un constante gasto que no soluciona el problema de raíz, sino que mantiene la inestabilidad de la isla, quedando a merced del clima óptimo para transportar el diésel, las variaciones diarias del precio del combustible, entre otros. Sumado a que el subsidio tiene un tope que 100kWh, cifra que está por debajo de lo planteado por la Comisión Nacional de Energía del Gobierno de Chile, quien estipula un consumo promedio mensual de energía a nivel país, para una familia tipo de cuatro personas es de 180KWh mensual.

Conclusiones

La historia energética de la Isla Tac revela la importancia que tiene la fuente de generación respecto al comportamiento que adquiere la comunidad. Del caso de estudio, se infiere que no es considerada la información previa (censo 1992) como base, ni que no se desarrolla un catastro de artefactos eléctricos o mediciones dentro de la isla.

Tampoco se realizó una comparación con la media utilizada a nivel país, coyuntura que conduce a que la red eléctrica instalada genere una cantidad de electricidad muy por debajo de lo esperado e incumpliendo con el consumo de la isla. Esto demuestra que estos territorios son aislados no solo por su geografía, sino principalmente por las decisiones arbitrarias que se toman lejanas de la realidad local.

La utilización de ER y EC en Isla Tac demuestran lo disímiles de las consecuencias de estas fuentes. Por un lado, las EC han mostrado la tremenda dependencia que significa para la isla, el alto costo económico, la contaminación del medioambiente y el individualismo que debilita los lazos comunitarios. Las cifras demuestran el decrecimiento en ámbitos sociales, medioambientales y económicos que motivan la emigración, debido al desmedro continuo de en la calidad de vida.

En contraposición las ER permiten la autosuficiencia y sostenibilidad energética para Isla Tac, porque comprometen el desarrollo de la industria, creando empleos en las etapas de estudio, instalación, mantenimiento y operación, activando el sector local en la construcción y explotación de la instalación, ofreciendo la oportunidad de invertir en el proyecto y obtener retribuciones económicas.

Satisfacen además, una demanda histórica por contar con los mismos servicios que reciben quienes habitan zonas conectadas y asumimos preliminarmente, a

manera de hipótesis, que incluso pueden paliar la migración de isleños e isleñas, garantizando los derechos básicos de la comunidad. Elevan la calidad de vida y estabilizan el habitar insular. A su vez, disminuyen la contaminación del medio ambiente protegiendo la biosfera y mejorando la imagen del territorio, lo que funciona incluso como un recurso turístico potencial.

Uno de los aspectos no considerados usualmente, es que al contar con luz eléctrica constante, los centros educacionales locales se ven reforzados notablemente. Incentivan la participación y el compromiso ciudadano, logrando el arraigo y apropiación colectiva del proyecto. Por otro lado, favorecen la seguridad del suministro al diversificar la matriz energética, reduciendo la exposición a la volatilidad de los precios de los mercados energéticos externos, y tienen un amplio rango de aplicación doméstica e industrial produciendo energía a precios cada vez más competitivos. Son inagotables y abundantes. Los propios Taquinos reconocen que se trata de una gran idea:

“Era buena idea, una buena idea, pero yo creo que con el tiempo se pudo haber hecho, sacado más provecho”.

(Lagos, entrevista semi estructurada, isla Tac 2015).

Debemos entender que la solución a las carencias de electricidad y su precio, deben ser trabajadas a largo plazo, por medio de una planificación que estipule acciones permanentes para el corto, mediano y largo plazo, pero conservando el medioambiente, integrando a la sociedad y respondiendo de manera acertada a los requerimientos económicos, encaminan-

do a estas tres dimensiones hacia el desarrollo equilibrado y renovable de Isla Tac. Por consiguiente, entender el territorio supone responsabilidad frente a los recursos que no deben ser despilfarrados, ya sea al hablar de recursos naturales, suministro de servicios, subvenciones, participación de la población, entre otros.

Velar por una adecuada intervención en el territorio de Isla Tac requiere del compromiso de todos los sectores en forma conjunta y cooperativa, de manera de marchar hacia una misma dirección que permita el desarrollo de la Isla.

Se espera que en un futuro encender la luz de en Isla Tac deje de ser un gasto para los habitantes y el Estado; y de una vez

por todas la energía se transforme en una inversión que materialice el desarrollo sustentable, restaurando el compromiso con los territorios insulares, los que presentan una gran oportunidad al momento de intervenir, donde la comunidad es la más agradecida, y que hoy aún no olvida lo que representa la electricidad para la isla:

“Fue un gran paso porque ahí nació. Sí pueh, claro fue la primera isla que tuvo el proyecto, eso, yo, nos marcó, o sea diferencia a todas las otras islas. Porque en realidad hay islas que todavía no cuentan con luz eléctrica. Hicimos noticias porque recibimos el beneficio”.

(Cárcamo, entrevista semi estructurada, isla Tac 2015).

Bibliografía

- **Behling, S., & Behling, S. (2002).** Sol Power, La evolución de la arquitectura sostenible (1a ed.). (C. Garcia, & H. Pöppinghaus, Trads.) Barcelona, España: Gustavo Gili. Recuperado el 23 de Octubre de 2015.
- **Berdegú, J. Jara, E. Modrego, F. Sanclemente, X. y Schejtman, A. (2010).** Comunas Rurales de Chile. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Santiago.
- **INE. (1992).** Base de datos Censo 1992 en formato REDATAM. Gobierno de Chile, instituto nacional de estadísticas. Recuperado el 2015.
- **INE. (2002).** Base de datos Censo 2002 en versión REDATAM. Gobierno de Chile, Instituto Nacional de Estadísticas. Recuperado el 2015.
- **Max-Neef, M. (1993).** Desarrollo a escala humana. Conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones. Nueva York.
- **Osses, E. (2015).** Energías Renovables No Convencionales en el Territorio Insular. Necesidad de autosuficiencia y sostenibilidad energética en los territorios insulares de Chile. Santiago.
- **Rebollo, A. (2017).** Oficio N° 27.105, de 3 de abril de 2017, de la Cámara de Diputados de la República. Informa respecto a consulta de la honorable diputada Jenny Alvarez Vera. Ministerio de Energía. Santiago.
- **Sanchez, J. E. (abril de 1984).** La coherencia entre cambio social y transformaciones espaciales, el ejemplo de Cataluña. Recuperado el enero de 2016, de https://books.google.cl/books?id=TskVV5SJF7k-C&pg=PA31&lpg=PA31&dq=transformaciones+que+produce+en+el+territorio+la+electricidad&source=bl&ots=igojtn200k&sig=-3DP_gQINpYZoZoUqnwLufyoaCoQ&hl=es&sa=X&ved=0ahUKewihpZyC8r_OAhWGG-JAKHeDg-CxkQ6AEILzAD#v=onepage&q=t
- **SEC (2016).** La Superintendencia de Electricidad y Combustible. Recuperado el 2016, de http://www.sec.cl/portal/page?_pageid=33,1&_dad=portal&_schema=PORTAL
- **Serway, R., & Jewett, J. (2008).** Física para ciencias e ingeniería (septima edición ed.). (S. R. González, Ed., & V. C. Olguín, Trad.) Cengage Learning.
- **Stevens, N. (29 de noviembre de 2001).** Isla Tac Power System first year status report: October 2000 through october 2001.

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 16 regiones del país. Contamos con financiamiento de entidades privadas y fondos públicos provenientes de los ministerios de Desarrollo Social, Vivienda y Urbanismo y de las Culturas, las Artes y el Patrimonio.

www.superacionpobreza.cl

www.serviciopais.cl

 /superarpobreza

 @serviciopais
@superarpobreza

 @serviciopais

Con el apoyo de:

